RÉGIE DU LOGEMENT

ÉVALUATION DE LA MÉTHODE DE FIXATION DES LOYERS

RAPPORT FINAL

ROCHE

RÉGIE DU LOGEMENT

ÉVALUATION DE LA MÉTHODE DE FIXATION DES LOYERS

RAPPORT FINAL

20 NOVEMBRE 2003

ROCHE

N/Réf. : 23761-200

3075, ch. des Quatre-Bourgeois
Sainte-Foy (Québec) G1W 4Y4
Téléphone :
(418) 654-9600
Télécopieur :
(418) 654-9699

SOMMAIRE EXÉCUTIF

SOMMAIRE EXECUTIF

Ce présent rapport se veut la résultante d'une analyse concernant la pertinence de maintenir ou de modifier le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* ou d'en améliorer l'application. Cette analyse se base, dans un premier temps, sur les consultations tenues dans le cadre du mandat, octroyé à Roche, auprès d'intervenants du secteur du logement locatif au Québec et de représentants de la Régie du logement et, dans un deuxième temps, sur une revue de littérature des façons de faire d'autres provinces canadiennes et de la France.

Afin de mieux contextualiser les résultats de ces analyses, il est important d'apporter une certaine mise en garde quant à l'environnement dans lequel le mandat a évolué. En effet, ce dernier comptait sur la participation de l'ensemble des intervenants du milieu. Cependant, à titre d'opposition au processus, l'ensemble des associations de locataires, sauf une, refusait de participer à la phase consultative. Ainsi, le présent rapport est la résultante des consultations avec les autres intervenants. Il est à noter que les professionnels de Roche ont tout de même considéré, lorsque possible, les positions des représentants des locataires à travers leurs mémoires et à travers la documentation reçue, dans leurs analyses et recommandations. Cependant, il pourrait être pertinent de valider ce rapport auprès des locataires mais aussi des propriétaires, face aux constats avancés dans ces pages.

1. MISE EN CONTEXTE

La situation du marché locatif actuelle est la résultante de plusieurs éléments occasionnant un certain stress sur l'offre et affectant la demande. Ces derniers sont :

- la « ghettoïsation » du parc locatif;
- le mouvement de la clientèle; et
- l'état du parc locatif.

Dans ce marché particulier, il faut comprendre que les principaux protagonistes (propriétaires et locataires) ont une définition bien différente d'un logement. Pour le propriétaire, un logement est principalement un investissement à long terme avec les éléments que cela comporte. Pour le locataire, un logement est premièrement un besoin fondamental auquel il consacre une part importante de son budget. Cette

perspective ne peut être négligée lorsque vient le temps de proposer tout changement à la méthode de calcul du loyer.

L'analyse concernant la pertinence de maintenir ou de modifier le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* ou d'en améliorer l'application, se base sur certains éléments spécifiques. En effet, lors de nos rencontres avec les intervenants du milieu, l'importance de maintenir les objectifs de la méthode est ressorti. Il s'agit:

- de protéger les locataires contre les augmentations abusives de loyer ayant pour effet de les évincer;
- d'inciter les propriétaires à gérer leurs immeubles de manière à maintenir et à en améliorer la qualité; tout en facilitant la négociation et l'entente entre propriétaire et locataire.

Ces objectifs s'avèrent des éléments essentiels à considérer lors de toute analyse concernant une modification potentielle de la méthode. Ainsi, l'approche retenue dans le cadre de ce mandat fut donc de s'assurer que les scénarios proposés ou retenus tiennent compte des impacts, bon ou mauvais, sur l'ensemble de la population locative tout en s'assurant que ces trois composantes soient maintenues pour le plus grand nombre.

2. COMPARATIFS SUR LES FAÇONS DE FAIRE

Lors de l'analyse sur les comparatifs des façons de faire, peu de provinces ou pays analysés évoluaient à l'intérieur d'un système dépourvu de contrôle. En effet, les tentatives de libéralisation pure du marché se sont vues encadrer quelques années après leurs applications. Ceci tend à démontrer que ce type de marché est mieux desservi par un contrôle minimum des interactions entre locataires et propriétaires lorsque vient le temps de s'entendre sur le loyer à payer. Afin d'illustrer cette tendance, les cas de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de la France ont été retenus pour les comparatifs.

3. PROCESSUS DE CONSULTATIONS

Lors de la planification initiale, 27 organismes, associations ou intervenants du domaine du logement locatif avaient été retenus pour l'enquête. Ces groupes d'acteurs représentaient les propriétaires et les locataires des régions de Montréal, Québec et Gatineau. Les rencontres devaient prendre la forme, d'une part, de groupes de discussion pour les groupes de propriétaires et de locataires et, d'autre part, de rencontres individuelles en entrevue. Parallèlement, des entretiens, sous la forme de groupes de discussion, étaient également prévus avec quelques **adjudicateurs de la Régie du logement** spécialisés en matière de fixation des loyers.

Quoique six groupes de discussion aient été prévus, seulement trois ont pu avoir lieu. En effet, par le refus des représentants des locataires de participer au processus et par certains conflits d'horaire, un seul groupe de discussion a été tenu pour les propriétaires et deux avec les adjudicateurs. À priori, les rencontres individuelles concernaient principalement les représentants des villes et certains intervenants du milieu qui ont exprimé l'intérêt de participer au processus mais qui n'étaient pas impliqués directement dans la problématique à l'étude. Cependant, compte tenu du désistement de certains intervenants identifiés au préalable pour les groupes de discussion, ces derniers se sont ajoutés à la liste des rencontres individuelles, soit en entrevue face-à-face ou en entrevue téléphonique.

Les tableaux 3.1, 3.2 et 3.3 présentent l'essentiel des forces et faiblesses identifiées par les interlocuteurs ainsi que des modifications souhaitées par ces derniers.

Tableau 3.1 Forces et faiblesses de l'application de la méthode

Forces	Faiblesses
• La période de référence (année antérieure) utilisée pour le calcul des ajustements permet de se baser sur des données complètes • Les dépenses d'exploitation sont déductibles d'impôt • Donne une flexibilité au propriétaire de négocier avec son locataire	• La méthode est inadéquate car les hausses accordées sont sous l'IPC • L'ajustement pour les travaux majeurs ne reflète pas le risque et le travail du propriétaire • Difficile de distinguer entretien et travaux majeurs • Écart trop grand entre les frais d'entretien et d'immobilisation • Le calcul des hausses est fait avec un an en retard • L'ajustement des dépenses d'immobilisation est trop faible • Le revenu net est taxé mais on accorde les hausses de loyers sur le revenu avant taxes • L'ajustement des dépenses d'énergie ne tient pas compte de la consommation • Il n'est pas réaliste de dire que les frais de gestion représentent 5% du revenu • La méthode d'ajustement par pourcentage accentue les écarts entre loyers bas et élevés • Ne permet pas la répartition des dépenses majeures sur plusieurs années

Tableau 3.2 Forces et faiblesses de la méthode de calcul de l'ajustement des loyers

Forces	Faiblesses
• La méthode fournit des outils qui favorisent la conciliation • Rabaissement des hausses de loyers abusives	• La publication des taux moyens par la Régie influence les locataires et entraîne des procédures inutiles qui nuisent à la saine gestion • Fardeau des démarches auprès de la Régie pour les propriétaires • Procédures trop lourdes et trop lentes. • Preuve fastidieuse : fourniture de factures longue et coûteuse • Définition trop étroite de la notion de loyer de faveur • Frais imposés par la Régie • Ne protège pas assez les aînés • Les droits acquis forcent le propriétaire à donner les mêmes avantages que ceux accordés aux locataires précédents, ainsi, les loyers ne reflètent pas les prix du marché • Aucun mécanisme pour permettre de rétablir les loyers au niveau marchand

Tableau 3.3 Modifications proposées et leur rationnelle

Modifications	Motivations
Permettre l'ajustement du loyer quand un locataire quitte le logement	*Cette proposition a pour but de réajuster graduellement les loyers au prix du marché*
Traiter les dépenses d'énergie par pondération	*Rapproche les montants exigés à la réalité des coûts sur un an*
Ajuster les frais d'entretien et les frais de gestion selon l'inflation ou selon un taux plancher avec possibilité d'augmentation si preuve à l'appui	*Une augmentation des frais d'entretien aura pour effet d'encourager ces dépenses*
Ajuster le revenu net en fonction soit, des taux de prêts hypothécaires, du taux de capitalisation, des coûts de construction des nouveaux logements, de S&P immobilier Amérique du Nord ou de l'Indice des prix à la consommation (IPC)	*Avoir des rendements plus près des taux obtenus pour d'autres placements alternatifs*
Ajuster les dépenses d'immobilisation selon, un facteur mensuel d'un taux hypothécaire sur 15 ans, 1% pour la prime de risque et 1% pour la prime de gestion	*Cette proposition tient compte du fait que la gestion de rénovations majeures demande plus de temps et est davantage risquée pour le propriétaire*
Ne pas divulguer de taux d'ajustement globaux mais seulement le détail de la méthode	*Il apparaît que cette façon de faire sème la confusion chez les locataires*
Permettre la répartition des immobilisations sur plusieurs années	*Pourrait permettre une absorption plus en douceur des nouvelles hausses*
Adopter une meilleure stratégie de communication et d'information au public sur les droits et responsabilités des locataires et propriétaires et sur le rôle et les interventions de la Régie	*Plusieurs intervenants ont soulevé ce point et ont fait remarquer qu'il est important de cibler la clientèle*
Accepter les données agrégées vérifiées et certifiées par les firmes comptables	*Réduit le fardeau de la preuve pour les propriétaires et prend en compte les coûts réels*
Étaler les dates de renouvellement du bail	*En lien avec cette idée, les adjudicateurs proposent d'étendre la période entre le refus d'un locataire et le dépôt d'une demande à la Régie afin de favoriser la négociation entre les parties*
Mettre en place un système où les propriétaires et les locataires s'entendent à la signature du bail sur « une régie interne de l'immeuble »	*Le résultat étant une entente détaillée entre les parties et de meilleures relations ainsi qu'une baisse des coûts de procédure pour tous (propriétaires, locataires et Régie)*
Reconnaître à titre de dépense le montant annuel exigé par la SCHL pour la constitution du fonds de réserve	*Permettrait de réduire les pertes pour les propriétaires lors de non-paiement des loyers ou départ impromptu des locataires*
Revoir l'écart entre les taux d'entretien et de travaux majeurs	*Plusieurs intervenants soutiennent que cette mesure est davantage réaliste, elle ne crée pas d'incitatif à l'investissement, elle a pour conséquence d'encourager la rénovation et le maintien du parc locatif*

4. ANALYSE DES RECOMMANDATIONS

L'analyse des recommandations se base principalement sur les effets des résultats des calculs sur le loyer moyen de 531 $ (2002). De plus, avant de procéder à cette analyse, il est important de revenir brièvement sur la méthode de fixation des loyers. Cette dernière est un mécanisme d'ajustement établi en fonction des coûts pour le propriétaire, compte tenu que plusieurs éléments doivent être pris en compte lorsque vient le temps de l'ajustement des loyers.

Dans un premier temps, le propriétaire doit considérer le loyer au terme du bail précédent et la période de référence consistant à la dernière année civile complétée. Par la suite, ce même propriétaire peut considérer des dépenses d'exploitation associées au logement. L'ajustement des dépenses d'exploitation se fait, soit sur la base des dépenses effectivement engagées par le locateur, soit sur la base d'un pourcentage calculé à partir d'indices de prix pertinents à chacune des composantes qui font l'objet d'un ajustement. Ainsi, les postes faisant l'objet d'ajustement dans le cadre des dépenses d'exploitation sont (*1*) les taxes municipales et scolaires, (*2*) les frais d'assurances, (*3*) les frais d'électricité et de combustible, (*4*) les frais d'entretien, (*5*) les frais de services, et (*6*) les frais de gestion. Enfin, pour éviter le phénomène de l'indexation composée, la variation est calculée par rapport à la période de référence et non en fonction de la période précédente. Enfin, un dernier élément est considéré lorsque vient le temps de fixer le taux de location : c'est le revenu net.

Finalement, advenant que le locateur a effectué des dépenses d'immobilisation, la Régie lui permet de considérer ces dépenses dans l'ajustement du loyer à la reconduction du bail. Cet ajustement se base sur le taux d'intérêt accordé sur les certificats de placement garantis.

Ainsi dans le cadre des consultations et lors de l'analyse de la documentation, on peut faire ressortir certains irritants. Ainsi, pour les locataires, leurs principales préoccupations portent sur :

- la disponibilité de logements en nombre suffisant et à un prix abordable;
- la crainte d'être évincé de son logement en cas de hausse abusive du loyer; et
- le manque d'entretien et de rénovation de certains logements.

Pour ce qui est du mode de calcul de la méthode actuelle, leurs principales recommandations portent sur l'élimination de la notion de revenu net dans l'ajustement du loyer, aux motifs que certaines dépenses d'exploitation sont déductibles d'impôts. Enfin, les représentants des locataires croient que la mise en place d'un registre des loyers pourrait être un autre frein aux augmentations abusives de certains propriétaires. Les propriétaires, lorsque interrogés sur la méthode, ont soulevé principalement des irritants pour certains postes de dépenses d'exploitation ainsi que pour les indices de références pour les immobilisations. Si les propositions des intervenants rencontrés sont appliquées (l'électricité, le gaz et le mazout sont ajustés selon l'indice pondéré, les frais de services, les frais de gestion et le revenu net sont ajustés selon l'IPC, les dépenses d'immobilisation sont ajustées selon le taux hypothécaire) à la structure de loyer présentée, on obtient les taux d'ajustements présentés dans le tableau 4.1 de la page 8.

De manière générale, les loyers calculés à partir des augmentations estimées de la Régie sont plus élevés jusqu'en 2000-2001. Par la suite, les faibles niveaux d'ajustements de ces deux dernières années ont fait en sorte que le loyer moyen du marché en 2002 est plus élevé que celui obtenu par le rattrapage. En effet, en 2002, on note que le loyer moyen (531 $), observé sur le marché, est supérieur aux loyers que l'on obtient en prenant en compte le phénomène de rattrapage, dans le cas d'un logement non chauffé (525$), d'un logement chauffé à l'électricité (528$) ou au mazout (519 $). Seul le loyer (550$) d'un logement chauffé au gaz est plus élevé que le loyer moyen de 2002. Cette situation peut s'expliquer par le fait que le prix du gaz a connu des variations assez marquées ces dernières années, qui ont conduit à des taux d'ajustement plus importants. Ainsi, il semble que dans le cas présent, et sur la période de 10 années étudiées, le rattrapage souhaité par certains propriétaires soit moins avantageux que le loyer actuellement négocié sur le marché. Ainsi, bien qu'il puisse sembler avantageux de considérer cette option, on comprend que ce type de mesure est fortement tributaire des cycles du logement. C'est pourquoi une analyse portant sur des modifications à une méthode qui favorisent des améliorations à long terme, étant volatile, ne peut être retenue.

Tableau 4.1 Évolution du loyer moyen selon les augmentations moyennes estimées en fixation judiciaire

Années	Loyer moyen	Logement chauffé						Logement non chauffé	
		Électricité		Gaz		Mazout			
		Augmentation accordée	*Loyer augmenté*	*Augmentation accordée*	*Loyer augmenté*	*Augmentation accordée*	*Loyer augmenté*	*Augmentation accordée*	*Loyer augmenté*
1992	473	5,5%		5,2%		5,2%		5,2%	
1993	471	2,2%	483	2,1%	483	1,1%	478	3,1%	488
1994	472	1,0%	488	1,1%	488	0,5%	481	0,8%	492
1995	481	0,8%	492	1,5%	496	0,8%	484	1,0%	496
1996	479	0,8%	496	0,4%	498	0,0%	484	1,0%	501
1997	479	1,1%	502	1,4%	505	1,2%	490	1,0%	506
1998	486	1,0%	507	1,1%	510	1,0%	495	0,7%	510
1999	491	1,4%	514	1,6%	518	-0,8%	491	0,7%	514
2000	495	0,7%	517	1,1%	524	0,6%	494	0,6%	517
2001	513	0,9%	522	2,1%	535	4,8%	518	0,7%	520
2002	531	1,2%	528	2,9%	550	0,2%	519	1,0%	525
2003		1,4%	536	0,7%	554	0,2%	520	1,6%	534

Dans le cadre des consultations, les personnes participant au processus ont soulevé certains irritants pour les postes de dépenses d'exploitation suivants :

Les frais d'électricité et de combustible

À défaut de prendre en compte les dépenses effectives de combustibles, les intervenants sont d'avis que l'utilisation d'un indice pondéré par le niveau de consommation énergétique traduirait mieux la réalité de leurs charges. À titre de simulation de la mise en œuvre de cette mesure, on utilise des pondérations qui sont calculées à partir de la *consommation énergétique Montréal*, publié par Confort au Foyer Montréal[1].

[1] Les résultats de ce calcul doivent être traités avec prudence car les consommations utilisées sont celles de Montréal uniquement, et non celles de l'ensemble du Québec

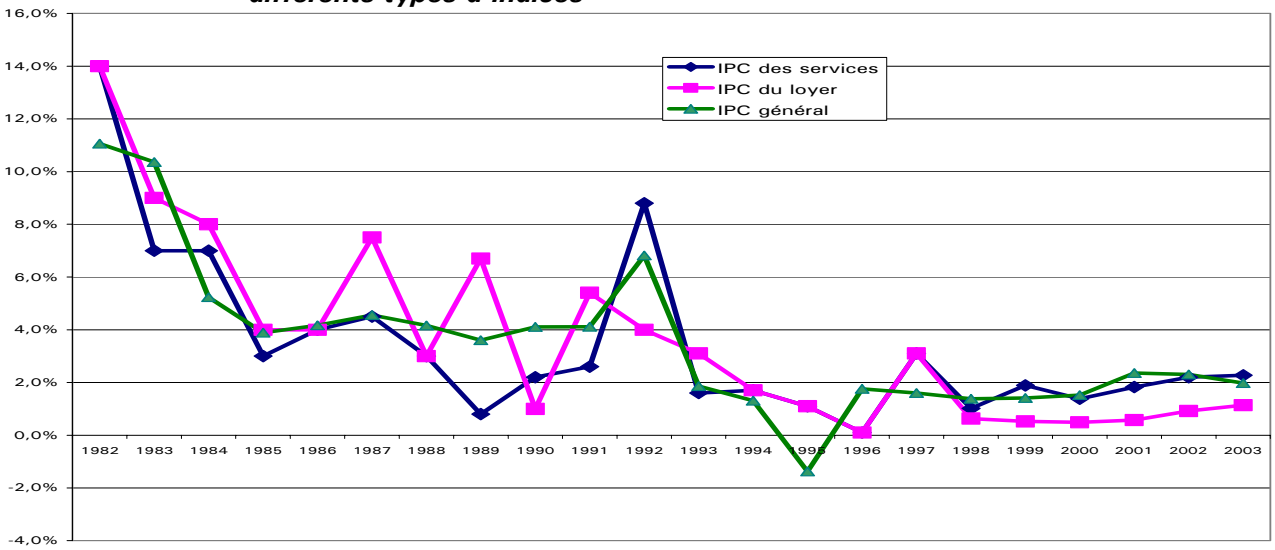
Tableau 4.2 Ajustement du poste électricité et combustibles selon différents types d'indice

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Taux d'ajustement selon la méthode actuelle							
Électricité	0,7%	1,3%	2,7%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Gaz	2,8%	4,2%	6,5%	5,6%	14,6%	13,0%	-5,4%
Mazout	1,1%	2,9%	-10,8%	1,1%	32,6%	-3,5%	-8,0%
Taux d'ajustement selon l'indice pondéré							
Électricité	0,7%	1,6%	2,5%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gaz	2,3%	4,0%	5,2%	5,6%	14,0%	18,3%	-10,6%
Mazout	3,3%	4,2%	-11,9%	1,6%	34,2%	-5,1%	-10,8%

Pour les sept années présentées, à savoir de 1997 à 2003, le pourcentage d'ajustement calculé sur la base de l'indice pondéré a été le plus élevé par sept fois (sur un total de 21 observations). L'utilisation d'un indice pondéré semble ne pas entraîner de hausse ni de baisse systématique des taux d'ajustement des postes d'électricité, de gaz et de mazout. Sur la période étudiée, les taux d'ajustements de la Régie ont été plus souvent avantageux pour les propriétaires que ceux des indices pondérés.

Pour les frais de service et les frais de gestion, les intervenants consultés proposent l'utilisation de l'IPC général en lieu et place de l'indice du prix des services et de l'indice du prix du loyer.

Graphique 4.1 Ajustement des frais de services et des frais de gestion selon différents types d'indices



D'une manière générale, les intervenants consultés souhaitent que les augmentations accordées au titre des dépenses d'exploitation soient égales au minimum à la hausse du niveau général de prix. Cependant, l'IPC général peut parfois biaiser les résultats. En effet, en se basant sur ce type d'indice général pour les dépenses spécifiques, certains éléments peuvent être laissés pour compte dans le calcul de ces dépenses.

Pour ce qui concerne l'ajustement du revenu net existant, les intervenants proposent l'utilisation de l'indice du coût de remplacement des logements (car un immeuble tend à s'apprécier suite à l'augmentation de ses coûts de remplacement) ou de l'IPC général, à la place de l'indice du prix du loyer. Ainsi, nos analyses identifient que le taux d'ajustement annuel moyen sur 22 ans, est de 2,0% selon la méthode actuelle, 3,6% selon l'IPC général et 4,0% selon le coût de remplacement. La moyenne de 2,0% s'explique par les ajustements qui sont effectués sur le pourcentage de variation de l'indice de prix du loyer pour tenir compte de l'inflation[2].

Deux propositions sont formulées pour l'ajustement du revenu net supplémentaire. La première porte sur une bonification de la prime incitative de 1%, car cela permet de couvrir les taux d'intérêt des emprunts pour financer les travaux majeurs. La seconde est relative à l'utilisation des taux hypothécaires pour tenir compte du type de financement utilisé pour les travaux majeurs. Pour les fins de calcul dans ce dernier cas, on utilise le taux moyen des prêts hypothécaires ordinaires à cinq ans. On note que l'application de ces deux recommandations conduit à des ajustements du revenu net supplémentaire plus importants que ceux présentement appliqués : l'écart est de 1%, en moyenne. En effet, le taux d'ajustement moyen sur 22 ans est de 9,5% par an pour la méthode actuelle, de 10,5% par an pour la bonification de 1%, et de 10,7% par an pour le taux hypothécaire.

[2] Ce pourcentage est diminué de 2% lorsqu'il est supérieur à 4%, et réduit de moitié lorsqu'il est de 4% ou moins.

À la suite de ces simulations, le calcul du taux d'ajustement global découle de la mise en place de ces différentes recommandations. Le tableau 4.3 donne les taux d'ajustement que l'on obtient suite à l'application des propositions pour la période 1997-2003. On peut remarquer que, sur la période d'analyse, l'application des recommandations conduit à des taux d'ajustement plus élevés que ceux accordés par la Régie.

Tableau 4.3 Ajustement moyen selon les propositions

Ajustements	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*Moyenne*
Logement chauffé à l'électricité								
Total des ajustements simulés	*1,4%*	*1,5%*	*1,9%*	*1,5%*	*2,2%*	*2,3%*	*1,9%*	*1,8%*
Ajustement par la Régie	*1,1%*	*1,0%*	*1,4%*	*0,7%*	*0,9%*	*1,2%*	*1,4%*	*1,1%*
Logement chauffé au gaz								
Total des ajustements simulés	*1,7%*	*1,9%*	*2,3%*	*2,2%*	*4,2%*	*4,9%*	*0,5%*	*2,5%*
Ajustement par la Régie	*1,4%*	*1,1%*	*1,6%*	*1,1%*	*2,1%*	*2,9%*	*0,7%*	*1,6%*
Logement chauffé au mazout								
Total des ajustements simulés	*1,8%*	*1,8%*	*-0,2%*	*1,5%*	*6,3%*	*1,1%*	*0,7%*	*1,8%*
Ajustement par la Régie	*1,2%*	*1,0%*	*-0,8%*	*0,6%*	*4,8%*	*0,2%*	*0,2%*	*1,0%*
Logement non chauffé								
Total des ajustements simulés	*1,6%*	*1,5%*	*1,6%*	*1,5%*	*2,2%*	*2,1%*	*2,5%*	*1,9%*
Ajustement par la Régie	*1,0%*	*0,7%*	*0,7%*	*0,6%*	*0,7%*	*1,0%*	*1,6%*	*0,9%*
Ensemble des cas								
Total des ajustements simulés	*1,6%*	*1,8%*	*1,9%*	*1,9%*	*3,5%*	*3,5%*	*1,3%*	*2,2%*
Ajustement par la Régie		*0,9%*	*1,0%*	*0,8%*	*1,5%*	*1,8%*	*1,1%*	*1,2%*

5. ANALYSE DE LA METHODE DE FIXATION DES LOYERS

On peut conclure que la méthode de fixation des loyers devrait être ajustée pour lui permettre de s'adapter à l'évolution du secteur locatif, de continuer de servir de référence crédible dans les négociations entre locataire et propriétaire, et surtout de satisfaire les objectifs de protection du locataire contre les hausses abusives de loyer et d'incitation des propriétaires à maintenir la qualité des logements.

À partir de l'analyse de la situation actuelle, des simulations, de l'analyse comparative des réglementations en matière de fixation de loyer dans d'autres provinces canadiennes et de la France, et en ayant à l'esprit les deux objectifs de la méthode actuelle, différents scénarios ont fait les frais d'analyses. Cependant, peu permettaient la réalisation des objectifs prônés par la Régie. Comme le démontre les scénarios retenus, lorsque l'on veut maintenir les justificatifs de la méthode, les scénarios doivent remplir plusieurs conditions. Ainsi, pour l'analyse comparative, on retiendra ces trois scénarios :

- le premier scénario, appelé ***Statu Quo***, porte sur le maintien de la réglementation actuelle en matière de fixation des loyers;
- à l'autre extrême, on examine l'abolition de la réglementation actuelle en laissant les forces du marché déterminer les loyers. Cette situation est analysée dans un deuxième scénario appelé ***Marché Libre***; enfin
- une troisième hypothèse est d'analyser la mise en place d'un taux unique. Ce dernier scénario fait suite aux différentes discussions sur les possibilités d'alléger l'application de la méthode tout en maintenant le respect des deux objectifs derrière cette méthode.

Le tableau 5.1 donne le taux d'ajustement global des dépenses d'exploitation et du revenu net existant, ainsi que des dépenses d'immobilisation selon les approches proposées sur la période 1998-2004. Ainsi, selon les estimations pour les dépenses d'exploitation et le revenu net, le scénario de marché libre est celui qui est susceptible d'entraîner les plus fortes hausses de loyers, alors que le maintien de la méthode actuelle fournirait la plus faible hausse de loyer. Cependant, il y a une forte incertitude quant aux niveaux de hausses de loyers engendrées dans le cadre de la libéralisation du marché. C'est pourquoi ce scénario n'est pas considéré comme une solution palliative à la méthode actuelle. Avec ses hausses modérées de loyer, le scénario taux

fixe apparaît comme une situation intermédiaire entre le libre marché et la méthode actuelle.

Tableau 5.1 Taux d'ajustement global du loyer selon différentes approches

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Cumulatif
Dépenses d'exploitation et revenu net								
Statu quo	0,9%	1,0%	0,8%	1,5%	1,8%	1,1%	2,1%*	9,2%*
Libre marché	30%					3%*	2,5%*	35,5%*
Taux fixe (IPC général)	1,4%	1,4%	1,5%	2,4%	2,4%	2,1%*	3%*	14,2%*
Dépenses d'immobilisation								
Statu quo	5,7%	5,4%	5,8%	6,3%	5,0%	4,9%	4,1%*	37,2%*
Libre marché	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Taux fixe (IPC général)	8,5%	8,1%	7,7%	7,6%	7,5%	7,5%	7,3%	54,2%

** Prévision*

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Lorsque que l'on a abordé le mandat et suite au processus de consultation, il était important de proposer des scénarios pouvant permettre la réalisation des deux objectifs de la méthode de fixation des loyers, soit :

- de protéger les locataires contre les augmentations abusives de loyer ayant pour effet de les évincer; et
- d'inciter les propriétaires à gérer leurs immeubles de manière à maintenir et à en améliorer la qualité.

Selon nos analyses, le seul scénario offrant ces caractéristiques est celui utilisant un taux fixe reconnu par l'ensemble des acteurs. Ceci se traduirait pour nous à l'utilisation de l'IPC pour les dépenses d'exploitation et une moyenne mobile sur cinq ans du taux hypothécaire pour les immobilisations. Tout en permettant l'utilisation d'indice compris par tous, l'application de ce type de calcul permettrait de rendre la

catégorie du logement abordable intéressante pour les investisseurs tout en assurant des hausses de loyers raisonnables pour l'ensemble de cette population de locataire.

Ainsi, à la lumière de ce rapport, les recommandations suivantes devraient être considérées :

- utiliser un taux fixe d'ajustement pour les dépenses d'exploitation, et une moyenne mobile de cinq ans des taux hypothécaires pour l'ajustement des dépenses d'immobilisation;
- assurer une large diffusion, advenant des actions dans le sens des recommandations, de la nouvelle approche;
- chercher à valider et créer le plus possible un consensus entre les acteurs, en adoptant une position mitoyenne; et
- maintenir l'intervention du gouvernement lors de différents sur les coûts du loyer entre propriétaires et locataires.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire exécutif

INTRODUCTION 1

1. MISE EN CONTEXTE 3

1.1 Situation actuelle du marché locatif 3

1.1.1 Le parc locatif et ses composantes 3

1.1.2 Investissement long terme *versus* droit fondamental au logement 7

1.2 L'intervention de la Régie du logement 9

1.3 Approche 11

2. COMPARATIF SUR LES FAÇONS DE FAIRE 13

2.1 Le cas de l'Ontario et de la Colombie-Britannique 13

2.1.1 L'Ontario 13

2.1.2 La Colombie-Britannique 14

2.2 L'exemple de la France 15

2.3 Constats 17

3. PROCESSUS DE CONSULTATIONS 19

3.1 Déroulement des enquêtes 19

3.2 Synthèse des résultats d'enquêtes 20

4. ANALYSE DES RECOMMANDATIONS 25

4.1 Rappel sur la méthode actuelle de fixation des loyers 25

4.2 Position des locataires 27

4.3 Modifications proposées par les propriétaires 28

4.3.1 Modification relative au loyer de base 28

4.3.2 Modifications quant aux dépenses d'exploitation 30

4.3.3 Modification quant au revenu net existant 33

4.3.4 Modifications quant aux dépenses d'immobilisation (revenu net supplémentaire) 34

4.3.5 Simulations sur les dépenses d'exploitation et le revenu net existant ... 35

5. ANALYSE DE LA METHODE DE FIXATION DES LOYERS 39

5.1 Commentaires généraux 39

5.2 Approches potentielles 40

5.2.1 Statu quo (méthode actuelle) 40

5.2.2 Marché libre 44

TABLE DES MATIÈRES

5.2.3 Taux fixe 46
5.2.4 Constats 48
5.3 Scénarios retenus 49
5.3.1 Dépenses d'exploitation 50
5.3.2 Immobilisations 50

6. CONCLUSION 53

BIBLIOGRAPHIE 55

Annexes

Annexe 1 Statistiques

Annexe 2 Processus de consultations

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 Nombre de calculs de fixation selon le loyer de fin de bail de 2000 à 2003 5

Tableau 3.1 Forces et faiblesses de l'application de la méthode 21

Tableau 3.2 Forces et faiblesses de la méthode de calcul de l'ajustement de loyer 21

Tableau 3.3 Modifications proposées et motivations 22

Tableau 4.1 Évolution du loyer moyen selon les augmentations moyennes estimées en fixation judiciaire 29

Tableau 4.2 Ajustement du poste électricité et combustibles selon différents types d'indice 30

Tableau 4.3 Ajustement moyen selon les propositions 36

Tableau 5.1 Comparaison des dernières années du taux d'ajustement 42

Tableau 5.2 Pourcentage d'ajustement du loyer 42

Tableau 5.3 Évolution des taux d'ajustement selon l'inflation 47

Tableau 5.4 Taux d'ajustement global du loyer selon différentes approches 49

Tableau 5.5 Taux d'ajustement selon les scénarios proposés 51

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1.1 Mises en chantier de logements locatifs au Québec, au Canada et en Ontario 6

Graphique 1.2 Proportion des ménages locataires qui consacrent 50% et plus de leur revenu à leur loyer 8

Graphique 1.3 Proportion des ménages locataires qui consacrent 15% et moins de leur revenu à leur loyer 9

Graphique 4.1 Ajustement des frais de services et des frais de gestion selon différents types d'indices 32

Graphique 4.2 Ajustement du revenu net existant selon différents types d'indice ... 33

Graphique 4.3 Ajustement du revenu net supplémentaire selon différents types d'indice 34

Graphique 5.1 Augmentation globale estimée (sans dépenses d'immobilisation) et IPC général 41

INTRODUCTION

INTRODUCTION

Ce présent rapport est une analyse portant sur la pertinence de maintenir ou de modifier le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* ou d'en améliorer l'application. Cette analyse s'appuie, dans un premier temps, sur les consultations tenues dans le cadre de ce mandat auprès d'intervenants du secteur du logement locatif au Québec et de représentants de la Régie du logement et, dans un deuxième temps, sur une revue de la documentation des façons de faire d'autres provinces canadiennes et de la France.

Dans le cadre des consultations, les professionnels de Roche ltée devaient voir à la préparation des documents de consultation, à la convocation et la tenue de consultations à Montréal, Québec et Gatineau, à faire la synthèse des propositions formulées par les acteurs consultés dans le cadre de rapport d'avancement, à l'analyse de l'impact des propositions en termes économique, social et politico-administratif, et à l'élaboration de recommandations sur les modifications à apporter, le cas échéant, à la méthode de fixation des loyers ou à son application. Enfin, tel que mentionné précédemment, afin de mieux cerner les recommandations apportées par les interlocuteurs rencontrés, les professionnels de Roche ltée ont effectué une revue de la documentation portant sur la question et sur les façons de faire pour d'autres régions du monde occidental.

Outre cette introduction, le présent document est composé de six grandes parties. Le premier chapitre met en contexte l'environnement dans lequel évolue le marché du logement locatif au Québec. Le deuxième chapitre dresse un comparatif avec les façons de faire des autres régions analysées. Le troisième chapitre porte sur le processus des consultations tenues au printemps 2003 et sur les propositions et recommandations recueillies lors de celles-ci. Le quatrième chapitre présente l'analyse des impacts économiques, sociaux et politico-administratifs qui pourraient découler des modifications proposées par les intervenants du milieu. Les approches potentielles ainsi que les scénarios retenus quant à la méthode de fixation des loyers sont présentés au chapitre cinq. Enfin, on présente au sixième chapitre les conclusions et les recommandations concernant la pertinence de maintenir ou de modifier le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* ou d'en améliorer l'application.

Finalement, il apparaît important d'apporter une certaine mise en garde quant à l'environnement dans lequel le mandat a évolué. En effet, ce dernier comptait sur la participation des représentants de l'ensemble des intervenants du milieu. Cependant, à titre d'opposition au processus, l'ensemble des associations de locataires, sauf une, refusait de participer à la phase consultative. Ainsi, le présent rapport est la résultante de consultations avec les autres intervenants. Il est à noter que les professionnels de Roche ont tout de même considéré, lorsque possible, les positions des représentants des locataires à travers leurs mémoires et à travers la documentation reçue, dans leurs analyses et recommandations. Cependant, il pourrait être pertinent de valider ce rapport auprès des locataires mais aussi des propriétaires, face aux constats avancés dans ces pages.

1.
MISE EN CONTEXTE

1. MISE EN CONTEXTE

Au cours des dernières années, le marché locatif au Québec a connu un resserrement marqué, avec une diminution constante du taux d'inoccupation des logements et un faible niveau d'activité dans la construction de nouvelles unités de logements locatifs. Cette évolution a frappé plus particulièrement les grands centres urbains tels que Montréal, Québec et Gatineau. Face à cette situation, plusieurs propriétaires et intervenants rencontrés sont d'avis que la déréglementation du contrôle des loyers serait nécessaire afin de permettre une rentabilité accrue dans le secteur de l'habitation et ainsi favoriser une reprise dans la construction de logements locatifs. À l'opposé, les mémoires des associations de locataires font ressortir que la situation actuelle requiert plutôt de la part de la Régie un contrôle plus poussé des loyers afin de renforcer le droit des locataires au maintien dans les lieux.

1.1 SITUATION ACTUELLE DU MARCHÉ LOCATIF

La situation du marché locatif actuelle est la résultante de plusieurs éléments occasionnant une certaine pression sur l'offre et sur la demande. Ainsi, dans un premier temps, il est important de noter que ces pressions s'exercent différemment selon la catégorie de logement. Plus le loyer demandé pour un logement est élevé, moins la pression et les effets de la situation actuelle affectent le locataire, comme on le verra plus loin. La situation est inversée pour le logement à loyer bas ou moyen. Cette constatation amène à s'interroger sur les effets de la situation en relation avec le loyer demandé.

1.1.1 Le parc locatif et ses composantes

Catégorisation du parc locatif

Il est important, dans le cadre de l'argumentaire, d'identifier clairement les différents types de logement qui sont assujettis aux règles de la Régie. Ainsi, les analyses permettent de diviser le parc locatif en cinq catégories[1] :

[1] Il est à noter qu'il existe d'autres sous-groupes, mais leur nombre ne justifie pas une catégorie en soi.

- le logement social;
- le logement abordable;
- le logement de luxe;
- les terrains pour maison mobile;
- les résidences de retraités ou préretraités.

Plusieurs de ces catégories de logement ont leur propre dynamique de marché et apparaissent, par conséquent, moins affectées par les fluctuations du marché. Ainsi, la catégorie du logement social a une réalité spécifique avec des fixations de loyers dont les règles sont définies en dehors de la méthode actuelle de la Régie du logement. Les variations de loyers des logements appartenant aux catégories des logements de luxe, des terrains pour maisons mobiles et des résidences pour retraités ou préretraités sont soumises à la méthode de fixation des loyers en cas de désaccord entre le locateur et le locataire. Une compilation du nombre de calculs de fixation selon le loyer de fin de bail, sur la période 2000-2002 (tableau 1.1) montre que ces trois dernières catégories de logement[2] représentent une proportion relativement faible de l'ensemble des calculs de fixation de loyer. Sur la période étudiée, les calculs de loyer des terrains pour maisons mobiles représentent en moyenne 5% de l'ensemble des calculs de fixation, les logements de luxe et les résidences de retraités ou préretraités représentent un pourcentage moyen de 13%; ce pourcentage est ramené à 5% si l'on retient les loyers de base de 1 000 $ et plus. Il semble que les logements à loyer élevé sont occupés par une clientèle moins portée à contester les hausses de loyer. Tout de même, les consultations ont fait ressortir de sérieuses inquiétudes de la part des personnes âgées quant à la tarification des services offerts, à la signature du bail, à la période de cinq ans[3] sans intervention de la Régie dans les résidences de retraités ou préretraités. La catégorie du logement abordable est la plus fortement affectée par des changements dans la méthode de fixation des loyers et son application. En effet, plus

---

[2] On fait l'hypothèse que les logements ayant un loyer de base situé entre 100-199,99 $ appartiennent à la catégorie des terrains pour maisons mobiles. Les logements de luxe et les résidences pour retraités ou préretraités sont considérés comme ayant un loyer supérieur à 800 $ (en l'absence de données relatives à la catégorie des immeubles, on ne peut séparer les logements de luxe des résidences de retraités ou préretraités).

[3] Il est à noter que la période de cinq ans sans intervention de la Régie s'applique à tous les logements neufs.

de 80% des calculs de fixation concernent des logements dont le loyer de base se situe entre 300 $ et 799,99 $ (soit une fourchette de ±250 $ autour d'un loyer moyen de 550 $). De plus, cette proportion a augmenté entre 2000 et 2002, passant de 72% à 82% pour l'ensemble des calculs de fixation.

Tableau 1.1 Nombre de calculs de fixation selon le loyer de fin de bail de 2000 à 2003

	2000		2001		2002		2003*	
Loyer de fin de	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion
Moins de 100	0	0 %	2	0 %	5	0,1 %	0	0 %
De 100 à 199,99	176	8 %	31	1 %	358	5 %	0	0 %
De 200 à 299,99	92	4 %	86	2 %	116	2 %	63	2 %
De 300 à 399,99	238	10 %	496	11 %	691	10 %	362	13 %
De 400 à 499,99	448	19 %	1 157	25 %	1 615	24 %	770	27 %
De 500 à 599,99	408	17 %	1 141	25 %	1 639	24 %	745	27 %
De 600 à 699,99	332	14 %	745	16 %	1 020	15 %	452	16 %
De 700 à 799,99	268	11 %	397	9 %	535	8 %	184	7 %
De 800 à 999,99	247	11 %	360	8 %	452	7 %	148	5 %
De 1 000 à 1 499,99	120	5 %	196	4 %	238	4 %	61	2 %
De 1 500 à 1 999,99	8	0,3 %	29	1 %	23	0,3 %	8	0,3 %
De 2000 $ et	3	0,1 %	13	0,3 %	17	0,3 %	9	0,3 %
Total	**2 340**	**100 %**	**4 653**	**100 %**	**6 709**	**100 %**	**2 802**	**100 %**

Source: Régie du logement, Exploitation des données du système en date du 1er octobre 2003

*prévision

Mouvement de la Clientèle

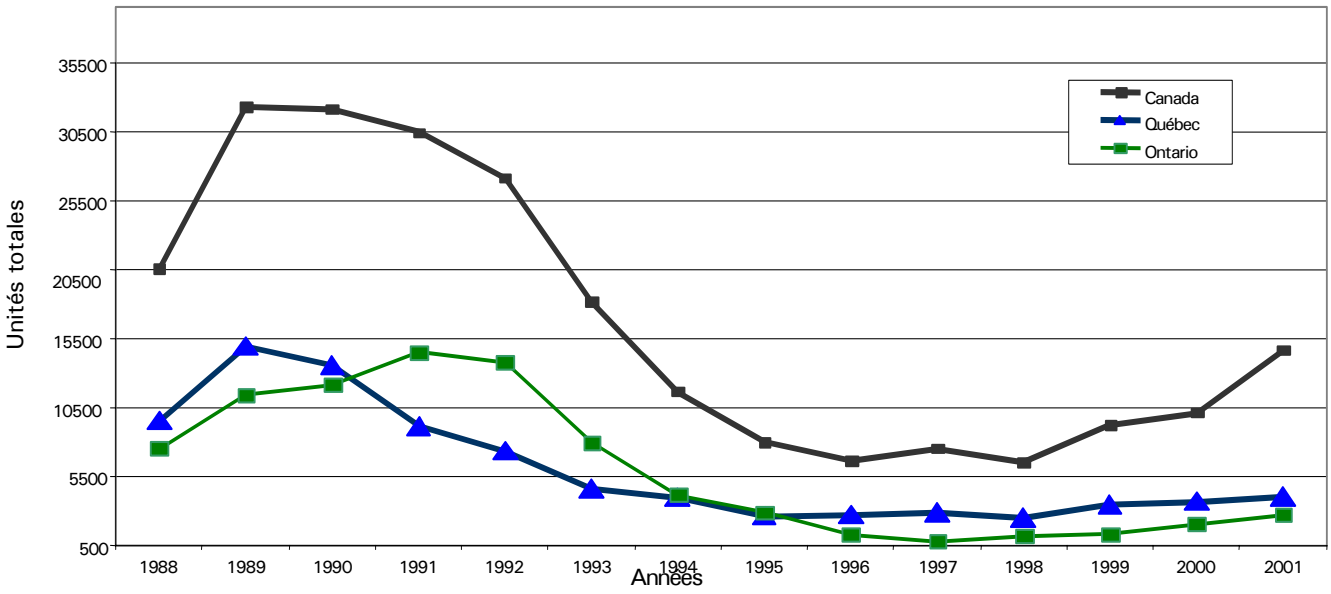
Le mouvement de la clientèle est une autre composante qui exerce son influence sur le marché du logement locatif. À la fin des années 70 et au début des années 80, une partie des baby-boomers, qui compte pour une portion importante de la population, abandonne la ville au profit des maisons unifamilliales des banlieues. Ce phénomène démographique, combiné à la mise en place de programmes de subvention à la construction[4], entraîne une offre excédentaire de logements locatifs dans les grands centres urbains. Cette situation conduit à une crise du logement affectant directement

[4] Exemples de programmes d'aide à l'habitation : Régime canadien de construction de logements locatifs (1982), Prêts directs aux acheteurs de maison (1970-1977), Programme canadien d'encouragement à l'accession à la propriété (1982), Corvée-Habitation (1982-1984), etc.

les propriétaires qui se retrouvent avec des logements inoccupés, et un désintéressement des investisseurs face au marché du logement locatif. Durant cette période, les locataires ont bénéficié de faibles hausses de loyer.

Depuis quelques années, les centres urbains reprennent vie grâce aux effets combinés d'une forte immigration, du retour des baby-boomers vers la ville pour occuper des appartements répondant mieux à leurs nouveaux besoins, et d'une amélioration des perspectives économiques. Dans le même temps, l'offre de logements locatifs n'a pas accompagné l'augmentation de la demande (graphique 1.1). Les mises en chantier de logements locatifs sont en baisse depuis 1989 et on note une légère reprise depuis 1996. L'excédent de la demande par rapport à l'offre s'est traduit par des taux d'inoccupation en baisse et une pression à la hausse sur les loyers.

Graphique 1.1 Mises en chantier de logements locatifs au Québec, au Canada et en Ontario



Source : Statistiques Canada, séries v1457353, v1457358 et v1457359.

État du parc locatif

L'autre élément important qui influence fortement la situation vécue dans le marché du logement locatif québécois est l'état actuel du parc au niveau de ses infrastructures. En effet, plusieurs analyses[5] laissent croire que le parc locatif des centres urbains a atteint sa durée de vie usuelle et se trouve présentement dans un cycle nécessitant des réfections majeures. Ainsi, le vieillissement du parc additionné à un cycle de construction faible durant plusieurs années, et une tendance à construire des condos (offrant une plus grande rentabilité), font que l'offre de logements abordables ne peut suffire à satisfaire la demande.

1.1.2 Investissement long terme *versus* droit fondamental au logement

Il est important d'apporter certaines précisions. Dans ce marché particulier, il faut comprendre que les propriétaires et les locataires n'ont pas la même définition du logement.

Pour la majorité des propriétaires bailleurs, le logement est principalement un « investissement à long terme, susceptible d'assurer un revenu au moment de la retraite »[6]. À cela, on peut ajouter la recherche d'un profit lors de la revente ou d'une source secondaire de revenus. Pour le locataire, un logement est d'abord un besoin fondamental auquel il consacre une part importante de son budget. Cet effort alloué au logement est d'ailleurs source de discorde lorsque vient le temps de discuter d'une hausse substantielle de loyer. En effet, des organismes de défenses des droits des locataires ainsi que des planificateurs financiers soutiennent qu'on ne devrait pas consacrer plus du tiers de ses revenus en dépenses de logement et services connexes. Donc, pour eux, toute hausse mène nécessairement vers un effort plus important quant au montant alloué au logement. Le graphique 1.2 de la page suivante analyse cet effort offert par le locataire québécois versus l'Ontario et le Canada. Ainsi, au Québec, on observe que le pourcentage des ménages locataires allouant plus de 50%

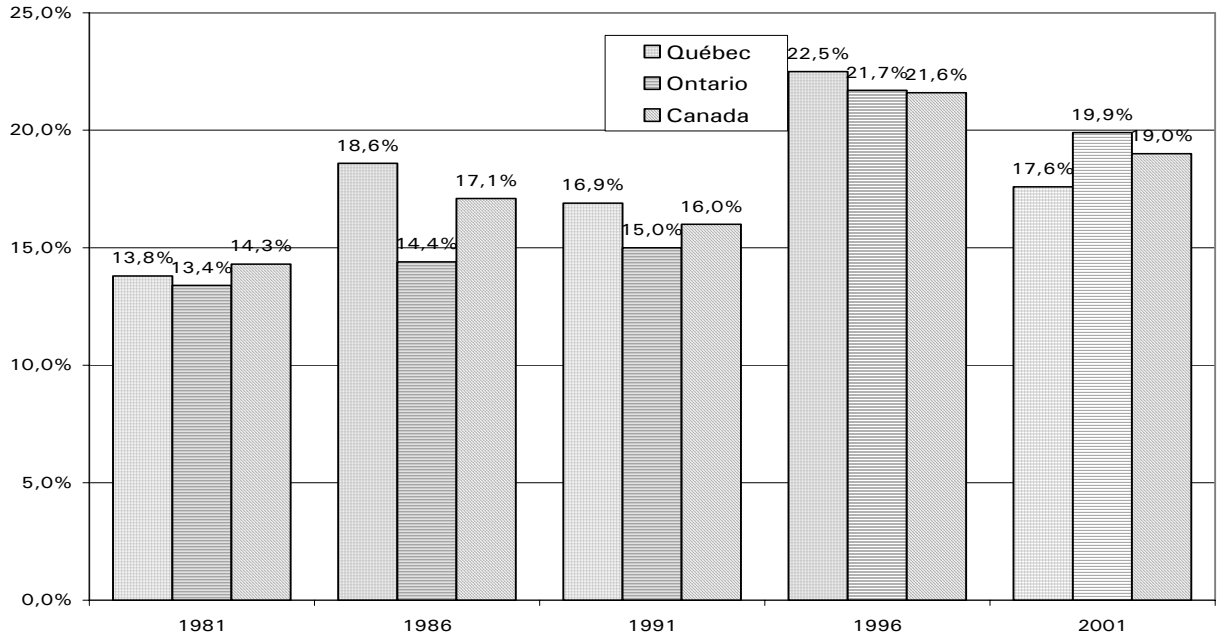
---

5 Thibodeau, J.-C. 2001, *Étude comparative de la législation sur le contrôle des loyers au Canada entre 1950 et 2000*.

6 Dansereau F. et Choko M., *Les logements privés au Québec : la composition du parc de logements, les propriétaires bailleurs et les résidants*, août 2002, page 17.

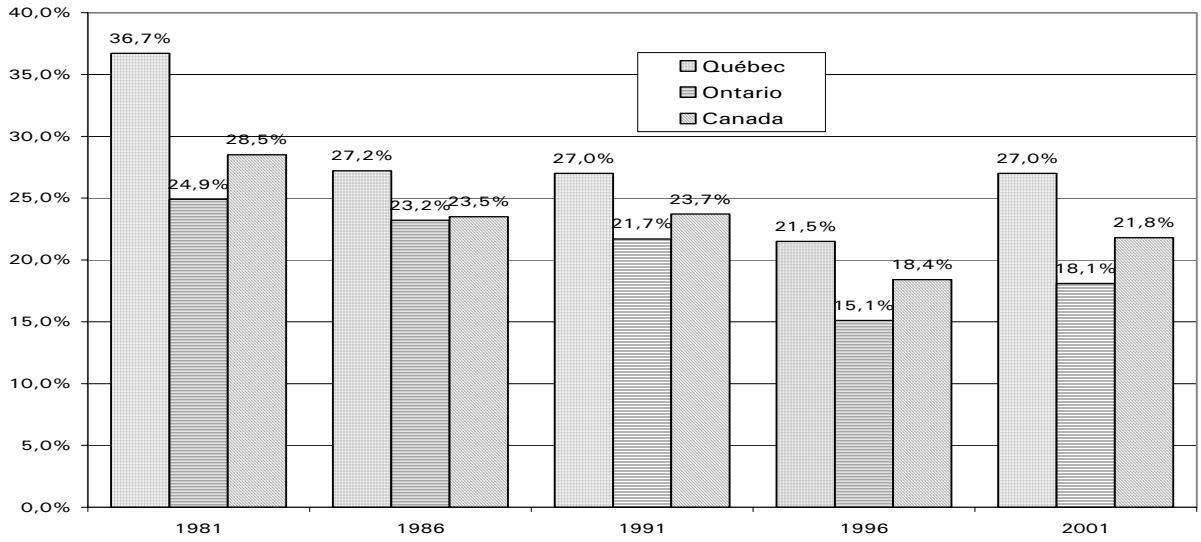
de leurs revenus aux dépenses de logement était en augmentation entre 1981 et 1996, passant de 13,8% en 1981 à 22,5% en 1996. Cette tendance s'est inversée par la suite car les ménages qui allouent 50% et plus de leur revenu au loyer représentaient une proportion de 17,6% en 2001 (graphique 1.2). Par contre, toujours au Québec, la proportion des ménages consacrant 15% et moins de leur revenu au logement qui était en baisse entre 1981 et 1996 (passant de 36,7% à 21,5%), a augmenté en 2001 pour se situer à 27,0% (graphique 1.3). Ainsi, sur la période 1981-1996, les loyers ont augmenté plus vite que les revenus au Québec. Par la suite, cette tendance semble s'être inversée. Cette perspective ne peut être négligée lorsque vient le temps de proposer tout changement à la méthode de fixation des loyers. S'il est vrai que la « règle du tiers » n'est pas une fin en soi, on ne peut ignorer l'effort consenti au logement par les ménages locataires.

Graphique 1.2 Proportion des ménages locataires qui consacrent 50% et plus de leur revenu à leur loyer



Source : Statistique Canada, Institut de la statistique du Québec

Graphique 1.3 Proportion des ménages locataires qui consacrent 15% et moins de leur revenu à leur loyer



Source : Statistique Canada, Institut de la statistique du Québec

1.2 L'INTERVENTION DE LA RÉGIE DU LOGEMENT

L'article 108 de la Loi sur la Régie du logement confie au gouvernement le mandat d'établir les critères de fixation des loyers des logements locatifs et leurs règles de mise en application. C'est à travers le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* (R.8.1, r.1.01) que le gouvernement établit les normes nécessaires à la fixation judiciaire.

Depuis 1981, le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* donne le détail des normes portant sur la variation des loyers des logements locatifs. Le régime de fixation du loyer vise deux principaux objectifs : protéger les locataires contre des augmentations abusives de loyer ayant pour effet de les évincer et inciter les propriétaires à gérer leurs immeubles de manière à maintenir et à en améliorer la qualité.

La méthode de fixation des loyers s'appuie sur deux éléments fondamentaux pour estimer les variations de loyer pouvant raisonnablement être exigés de la part des propriétaires de logements locatifs. Ces facteurs sont les suivants :

- le montant du loyer au terme du bail existant;
- les coûts assumés par le locateur pour maintenir ou améliorer l'état de l'immeuble et du logement.

Par ailleurs, deux principes de base sous-tendent le calcul de ces montants :

- les coûts considérés doivent être susceptibles de perdurer dans le temps;
- le calcul doit être appuyé par des données vérifiables et complètes.

Ainsi, à partir du montant de base déterminé au terme du bail précédent, la méthode de calcul prévoit l'ajustement du loyer en fonction des variations de taxes municipales et scolaires, des assurances, des frais d'électricité et de combustible, des frais d'entretien, des frais de services et des frais de gestion. Cet ajustement tient également compte de l'évolution du revenu net de l'immeuble afin de conserver la valeur économique des immeubles et d'assurer un rendement raisonnable sur le capital investi.

Il est à noter que la méthode de fixation des loyers n'a pas connu de modifications majeures depuis ses débuts en 1974. On l'applique seulement en cas de litige entre le locataire et le locateur. Par ailleurs, la majorité des négociations sur les augmentations de loyer se font sans recours à la Régie du logement[7]. En effet, sur les 1 300 000 logements locatifs du Québec, seulement 13 982 demandes de fixation de loyer ont été introduites en 2002-2003, ce qui équivaut à 1,08%[8] du nombre de logements du parc locatif.

[7] Régie du logement, site Internet.

[8] Régie du logement, 2003.

1.3 APPROCHE

L'analyse concernant la pertinence de maintenir ou de modifier le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* ou d'en améliorer l'application, se base sur certains éléments spécifiques. En effet, lors de nos rencontres avec les intervenants du milieu, l'importance de maintenir les objectifs de la méthode est ressorti. Il s'agit:

- de protéger les locataires contre les augmentations abusives de loyer ayant pour effet de les évincer;
- d'inciter les propriétaires à gérer leurs immeubles de manière à maintenir et à en améliorer la qualité; tout en facilitant la négociation et l'entente entre propriétaire et locataire.

Ces objectifs s'avèrent des éléments essentiels à considérer lors de toute analyse concernant une modification potentielle de la méthode. Ainsi, l'approche retenue dans le cadre de ce mandat fut donc de s'assurer que les scénarios proposés ou retenus tiennent compte des impacts, bons ou mauvais, sur l'ensemble de la population locative tout en s'assurant que ces trois composantes soient maintenues pour le plus grand nombre.

2.
COMPARATIF SUR LES FAÇONS DE FAIRE

2. COMPARATIF SUR LES FAÇONS DE FAIRE

Les pages qui suivent présentent ces différentes façons de faire pour l'Ontario, la Colombie-Britannique et la France. Quoique n'étant pas l'élément principal du mandat, il est important de pouvoir comparer, toute chose étant égale par ailleurs, d'autres systèmes d'application de contrôle de coûts de loyer. Bien que d'autres systèmes de contrôle de loyer existent ailleurs, nous présentons ceux pouvant le mieux être comparés avec le système prévalant actuellement au Québec.

2.1 LE CAS DE L'ONTARIO ET DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

2.1.1 L'Ontario

Selon les dispositions de la Loi sur la protection des locataires de 1997, le loyer de base qui a été retenu est celui qui est en vigueur en date du 16 juin 1998. Le montant maximal d'augmentation est déterminé chaque année par un taux légal. Ce dernier taux est calculé selon la méthode suivante[9] :

- détermination de l'indice du contrôle des loyers en tenant compte des facteurs de pondération et des moyennes mobiles de trois ans des catégories de frais d'exploitation énoncés dans le barème prescrit;
- la partie du taux légal se rapportant aux frais d'exploitation est égale à 55 pour cent du pourcentage d'augmentation de l'indice du contrôle des loyers, arrondi au dixième de pour cent le plus près;
- le taux légal est la somme de la partie du taux légal se rapportant aux frais d'exploitation et de 2%.

La loi prévoit que le locateur et le locataire peuvent convenir d'augmenter le loyer d'un pourcentage supérieur au taux légal si, selon le cas :

- le locateur a engagé ou promet d'engager une dépense en immobilisation précisée en échange de l'augmentation de loyer;
- le locateur a fourni ou promet de fournir un nouveau service ou un service supplémentaire en échange de l'augmentation de loyer.

9 http://192.75.156.68/DBLaws/Statutes/French/97t24_f.htm#P1578_148609

Dans cette éventualité, le locateur ne doit pas augmenter le loyer demandé d'un pourcentage supérieur au taux légal majoré de 4% du loyer demandé précédemment. L'accord intervenu entre le locataire et le locateur est consigné dans une convention que le locataire peut annuler dans les cinq jours suivant la signature en donnant un avis écrit à cet effet au locateur. Le taux légal pour 2003 est de 2,9%. En cas de dépenses d'immobilisation, le taux d'augmentation ne peut dépasser 6,9%. Lorsque le logement est vacant, le règlement nommé « Vacancy Decontrol » permet au propriétaire d'augmenter le loyer à sa guise. L'impact de ces nouvelles mesures a résulté en des augmentations variant entre 2% à 25% sur le prix des loyers entre 1998 et 2002. Ainsi, au mieux les locataires se retrouvaient avec l'augmentation régulière de 2% et au pire, avec l'augmentation maximum enregistrée sous le « Vacancy Decontrol ».

Pour compléter l'analyse, il faut signaler que le taux légal de l'Ontario s'applique à l'ensemble du marché, alors qu'au Québec, la méthode de fixation des loyers n'intervient qu'en cas de désaccord entre le locataire et le propriétaire sur la variation de loyer proposée. Tout de même, la Régie du logement exerce une influence sur l'ensemble du marché.

2.1.2 La Colombie-Britannique

La Colombie-Britannique a, depuis 1993, le *Residential Tenancy Act*. À l'origine, cette réglementation ne prévoyait pas de taux maximum d'augmentation. On remarque que les indicateurs du secteur locatif de la Colombie-Britannique démontrent une situation du marché locatif qui ne s'est pas améliorée depuis l'implantation de cette loi. En effet, le taux d'effort (pourcentage du revenu du ménage consacré au loyer) des locataires de la Colombie-Britannique ne cesse d'augmenter, en passant de 27,0% en 1991 à 32,1% en 1996, alors que le taux d'inoccupation diminuait de 2,2% à 1,1% sur la même période[10].

[10] L'habitat en bref, nº 6, octobre 2001 (Colombie-Britannique).

En avril dernier, certaines modifications se sont appliquées au régime de contrôle des loyers. Le mécanisme prévoit maintenant un taux maximal. Celui-ci correspond à l'indice des prix à la consommation (IPC) additionné de 3% ou 4% sans possibilité pour le locataire de discuter du prix si le montant est inférieur ou égal au taux maximal (TRAC, site Internet). De plus, le propriétaire peut ajouter un pourcentage associé aux dépenses « extraordinaires » (immobilisations ou autres) que le locataire ne peut négocier. Le propriétaire dont le logement n'a pas subit de hausse de loyer depuis trois ans peut le faire jusqu'à concurrence de 20%.

2.2 L'EXEMPLE DE LA FRANCE

La France connaît une pénurie de logements, surtout en région parisienne, ce qui a entraîné une forte hausse du prix des loyers. On parle d'une discrimination urbaine dans les agglomérations et de l'épuration sociale des villes[11]. Les mises en chantier ont diminué depuis 1980 en passant de 400 000 nouvelles constructions à 256 000 en 1997, et repris en 2001 pour se situer à 303 000[12]. Cette évolution équivaut à environ cinq logements pour 1000 habitants en 2001. De plus, l'activité dans le logement a connu une moins grande progression en 2001 (8%) qu'en 2000 (11,3%).

En France, le pourcentage utilisé dans la révision des loyers se base sur l'indice du coût de la construction (ICC) (lois n°89-462 du 06.07.1989 n°94-624 du 21 juillet 1994). Il est présentement de 2,29% au premier trimestre de 2003. Depuis 1995, ce n'est pas seulement l'indice d'un trimestre qui est pris en compte pour calculer le prix du loyer mais aussi la moyenne des trois indices précédents[13]. Toutefois, pour que le loyer soit révisé annuellement en fonction de l'évolution de l'indice national du coût de la construction publié par l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), il faut que le contrat de location prévoie les règles de révision du loyer. Le calcul s'effectue donc de la manière suivante :

---

11 http://www.infologement.org/pages/revisions.php

12 Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, site Internet.

13 http://www.insee.fr

Loyer précédent X Moyenne associée du trimestre considéré comme référence
Moyenne associée du trimestre considéré de l'année précédente

Ainsi, l'usage des dispositions de l'article 17c de la loi nº 89 462 du 6 juillet 1989 reste particulièrement marginal. Il porte sur 5,8% des logements dont le bail expire à Paris, 1,7% en proche banlieue et 4% en province. En 2001, le renouvellement de bail en application de l'article 17c de la loi du 6 juillet 1989 conduit à des hausses moyennes adoptées de 22% à Paris, 14% en proche banlieue et 8% en province, échelonnées sur trois ou six ans. Il semble qu'après plus d'une décennie d'application, ces dispositions aient permis de réduire progressivement le nombre de loyer manifestement sous-évalués et que de ce fait même, cette procédure soit moins utilisée. Néanmoins, dans un contexte de reprise économique, le redressement de la hausse moyenne des loyers de relocation confirmé au cours de ces trois dernières années, peut laisser prévoir à terme un mouvement à la hausse des loyers lors d'un renouvellement de bail[14].

Depuis 1997, le prix du loyer des locaux inoccupés est librement consenti entre le propriétaire et le locataire. Cependant, lorsqu'une situation anormale du marché locatif se révèle localement, un décret peut bloquer l'évolution des loyers des logements vacants ou des contrats renouvelés. C'est le cas des logements se trouvant à Paris et dans l'agglomération parisienne. Le propriétaire peut prévoir une clause d'indexation du loyer dans le contrat. Lors de la reconduction du bail au terme des trois ou six ans prévus initialement, le contrat de location peut être reconduit, le locataire étant alors tenu de payer le prix du loyer révisé en fonction de la clause d'indexation. En cas de renouvellement ou reconduction du bail, le propriétaire ne pourra réévaluer le montant du loyer que s'il prouve que le loyer antérieur est « manifestement sous évalué ». Il existe donc une forme de contrôle des loyers en France.

[14] Revue Espace, site Internet (nº15 - octobre 2002).

2.3 CONSTATS

Suite à l'analyse de ces expériences, celle-ci suggère que lors de déréglementation de la part du gouvernement dans le secteur du logement, on peut noter une hausse non négligeable des loyers et ce, au détriment des locataires. Ceci mène à un retour à l'encadrement des interactions locataires-propriétaires quelques années après leurs applications. Cette situation suggère que ce type de marché est mieux servi par un contrôle minimum des interactions entre locataires et propriétaires lorsque vient le temps de s'entendre sur le loyer à payer. Ainsi, à l'étude de différents systèmes, on peut noter que malgré leurs spécificités qui leurs sont propres, tous ont subi un marché haussier lorsque ce dernier était laissé à lui-même. Ceci nous amène à exclure des scénarios potentiels, l'approche du marché libre pour le secteur du logement. Il est à noter que ce scénario fait toutefois l'objet d'une analyse comparative au chapitre 4 du présent rapport. Cependant, quoique tous les intervenants soient à prime à bord de bonne foi, les tendances suggèrent fortement de laisser de côté une libération totale du marché.

3.
PROCESSUS DE CONSULTATIONS

3. PROCESSUS DE CONSULTATIONS

Lors de la planification initiale, **27 organismes**, associations ou intervenants du domaine du logement locatif avaient été **retenus pour l'enquête**. Ces **groupes d'acteurs représentaient** les **propriétaires** et les **locataires** des régions de Montréal, Québec et Gatineau, les **villes et municipalités** et **autres**. Les rencontres devaient prendre la forme, d'une part, de groupes de discussion pour les groupes de propriétaires et de locataires, et, d'autres part, de rencontres individuelles en entrevue face-à-face. Parallèlement, des entretiens, sous la forme de groupes de discussion, étaient également prévus avec quelques **adjudicateurs de la Régie du logement** spécialisés en matière de fixation des loyers. L'annexe 2 présente les intervenants identifiés par le client ainsi que ceux ayant participé au processus de consultation.

3.1 DÉROULEMENT DES ENQUÊTES

Les groupes de discussion visaient à obtenir un maximum d'information qualitative auprès d'intervenants du domaine du logement. Ainsi, six groupes de discussion étaient identifiés : quatre à Montréal et deux à Québec. Les rencontres devaient avoir lieu dans les bureaux de Roche ltée, Groupe-conseil pour les représentants des propriétaires et des locataires et dans les bureaux de la Régie dans le cas des adjudicateurs. Quoique six groupes de discussion aient été prévus, seulement trois ont pu avoir lieu. En effet, par le refus des représentants des locataires de participer au processus et par certains conflits d'horaire, un seul groupe de discussion a été tenu pour les propriétaires et deux avec les adjudicateurs.

Les rencontres individuelles, soit en personne ou par téléphone, ont eu lieu principalement avec les représentants des villes et certains intervenants du milieu qui ont exprimé l'intérêt de participer au processus. Comme il avait été prévu, les représentants des villes et municipalités, et autres organismes non représentés dans le groupe de discussion « autres », ont été rencontrés individuellement en entrevue face-à-face. Les rencontres individuelles ont consisté en une discussion semi-structurée entre les participants et un membre du personnel de Roche, et la plupart ont eu lieu soit dans les bureaux du consultant à Montréal ou Québec, soit dans les bureaux

même des interviewés. D'une durée approximative d'une heure, les entretiens ont couvert les thèmes prévus à l'outil d'enquête (voir annexe 2).

3.2 SYNTHESE DES RESULTATS D'ENQUETES

De prime abord, toutes les personnes rencontrées s'entendent pour dire que la Régie ainsi que la méthode de fixation des loyers sont des maux nécessaires pour assurer le respect du contrat social entre locataires et propriétaires. De plus, les discussions tendent à identifier un secteur spécifique au niveau des problématiques rencontrées : le secteur du loyer abordable.

La plupart des intervenants consultés soutiennent que la méthode de fixation des loyers ne peut être tenue comme unique responsable de la pénurie actuelle de logements locatifs. Les facteurs explicatifs évoqués se rapportent également à la situation économique favorable, à l'influx démographique dans les grandes villes (baby-boomers, immigration, etc.), à la faible croissance de la construction de logements locatifs et enfin, aux faibles taux d'intérêt qui favorisent la construction d'unités détenues en propriété.

Cependant, tel que mentionné au chapitre 1, la méthode pourrait être une résultante des différents problèmes observés dans la catégorie du logement abordable. Les effets de la réglementation, dans cette catégorie, pour les interlocuteurs créent une chute de la construction, une dégradation du parc de logements (devenu peu rentable), une rigidité des loyers (même si le taux d'inoccupation est faible) et la création d'un marché noir de la sous-location.

Pour ce qui est des faiblesses de l'application de la méthode, il est clair que par le type d'interlocuteurs interrogés, plusieurs points ont été soulevés. Les principales faiblesses se situent au niveau des procédures et de l'obligation par les propriétaires, lors de changement de locataire, de déclarer le coût du loyer payé par l'ancien occupant. Pour les propriétaires, l'option la plus avantageuse serait plutôt de rajuster le logement rendu vacant au prix marchand. Les tableaux suivants présentent l'essentiel des forces et faiblesses identifiées par les interlocuteurs de l'application de la méthode, de son calcul et de leurs modifications proposées.

Tableau 3.1 Forces et faiblesses de l'application de la méthode

Forces	Faiblesses
• La période de référence (année antérieure) utilisée pour le calcul des ajustements permet de se baser sur des données complètes • Les dépenses d'exploitation sont déductibles d'impôt • Donne une flexibilité au propriétaire de négocier avec son locataire	• La méthode est inadéquate car les hausses accordées sont sous l'IPC • L'ajustement pour les travaux majeurs ne reflète pas le risque et le travail du propriétaire • Difficile de distinguer entretien et travaux majeurs • Écart trop grand entre les frais d'entretien et d'immobilisation • Le calcul des hausses est fait avec un an en retard • L'ajustement des dépenses d'immobilisation est trop faible • Le revenu net est taxé mais on accorde les hausses de loyer sur le revenu avant taxes • L'ajustement des dépenses d'énergie ne tient pas compte de la consommation • Il n'est pas réaliste de dire que les frais de gestion représentent 5% du revenu • La méthode d'ajustement par pourcentage accentue les écarts entre loyers bas et élevés • Ne permet pas la répartition des dépenses majeures sur plusieurs années

Tableau 3.2 Forces et faiblesses de la méthode de calcul de l'ajustement de loyer

Forces	Faiblesses
• La méthode fournit des outils qui favorisent la conciliation • Rabaissement des hausses de loyer abusives	• La publication des taux moyens par la Régie influence les locataires et entraîne des procédures inutiles qui nuisent à la saine gestion • Fardeau des démarches auprès de la Régie pour les propriétaires • Procédures trop lourdes et trop lentes. • Preuve fastidieuse : fourniture de factures longue et coûteuse • Définition trop étroite de la notion de loyer de faveur • Frais imposés par la Régie • Ne protège pas assez les aînés • Les droits acquis forcent le propriétaire à donner les mêmes avantages que ceux accordés aux locataires précédents, ainsi, les loyers ne reflètent pas les prix du marché • Aucun mécanisme pour permettre de rétablir les loyers au niveau marchand

Tableau 3.3 Modifications proposées et motivations

Modifications	Motivations
Permettre l'ajustement du loyer quand un locataire quitte le logement	*Cette proposition a pour but de réajuster graduellement les loyers au prix du marché*
Traiter les dépenses d'énergie par pondération	*Rapproche les montants exigés à la réalité des coûts sur un an*
Ajuster les frais d'entretien et les frais de gestion selon l'inflation ou selon un taux plancher avec possibilité d'augmentation si preuve à l'appui	*Une augmentation des frais d'entretien aura pour effet d'encourager ces dépenses*
Ajuster le revenu net en fonction soit, des taux de prêts hypothécaires, du taux de capitalisation, des coûts de construction des nouveaux logements, de S&P immobilier Amérique du Nord ou de l'Indice des prix à la consommation (IPC)	*Avoir des rendements plus près des taux obtenus pour d'autres placements alternatifs*
Ajuster les dépenses d'immobilisation selon, un facteur mensuel d'un taux hypothécaire sur 15 ans, 1% pour la prime incitative et 1% pour la prime de gestion	*Cette proposition tient compte du fait que la gestion de rénovations majeures demande plus de temps et est davantage risquée pour le propriétaire*
Ne pas divulguer de taux d'ajustement globaux mais seulement le détail de la méthode	*Il apparaît que cette façon de faire sème la confusion chez les locataires*
Permettre la répartition des immobilisations sur plusieurs années	*Pourrait permettre une absorption plus en douceur des nouvelles hausses*
Adopter une meilleure stratégie de communication et d'information au public sur les droits et responsabilités des locataires et propriétaires et sur le rôle et les interventions de la Régie	*Plusieurs intervenants ont soulevé ce point et ont fait remarquer qu'il est important de cibler la clientèle*
Accepter les données agrégées vérifiées et certifiées par les firmes comptables	*Réduit le fardeau de la preuve pour les propriétaires et prend en compte les coûts réels*
Étaler les dates de renouvellement du bail	*En lien avec cette idée, les adjudicateurs proposent d'étendre la période entre le refus d'un locataire et le dépôt d'une demande à la Régie afin de favoriser la négociation entre les parties*
Mettre en place un système où les propriétaires et les locataires s'entendent à la signature du bail sur « une Régie interne de l'immeuble »	*Le résultat étant une entente détaillée entre les parties et de meilleures relations ainsi qu'une baisse des coûts de procédure pour tous (propriétaires, locataires et Régie)*
Reconnaître à titre de dépense le montant annuel exigé par la SCHL pour la constitution du fonds de réserve	*Permettrait de réduire les pertes pour les propriétaires lors de non-paiement des loyers ou déguerpissement*
Revoir l'écart entre les taux d'entretien et de travaux majeurs	*Plusieurs intervenants soutiennent que cette mesure est davantage réaliste, elle ne crée pas d'incitatif à l'investissement, elle a pour conséquence d'encourager la rénovation et le maintien du parc locatif*

Ainsi, pour ce qui est de la méthode de calcul de l'ajustement des loyers, les interlocuteurs s'entendent pour dire que l'esprit de la méthode de calcul n'est pas mauvais. C'est plutôt l'application de certains de ces éléments qui fausse les résultats escomptés.

Les critiques de la méthode de fixation des loyers et de son application ont mené à des propositions de modification de la méthode. Le tableau 3.3 présente donc celles qui retiennent notre attention et qui répondent aux différentes problématiques soulevées lors des rencontres avec les intervenants du milieu.

Enfin, à la lumière des consultations tenues dernièrement, quatre constats peuvent être apportés sur les perceptions d'une intervention dans la fixation des coûts du loyer :

- l'ensemble des intervenants sont d'accord sur l'esprit de la méthode de fixation des loyers et d'un contrôle de la part du gouvernement;
- ils identifient la problématique entourant le maintien à niveau des logements (immobilisations) au niveau des loyers abordables où selon eux, la méthode peut être un frein au maintien des conditions des logements;
- ceci crée une rareté dans ce secteur spécifique; et
- mène à une crise du logement obligeant les locataires à assumer un plus grand effort budgétaire pour se loger, d'où la nécessité de l'intervention de l'état.

4.
ANALYSES DES RECOMMANDATIONS

4. ANALYSE DES RECOMMANDATIONS

Ce chapitre présente les modifications de la méthode de fixation des loyers proposées par les différents intervenants du secteur locatif. Il est important de rappeler que les analyses ci-après se basent principalement sur les propositions formulées au cours du processus de consultation. Par conséquent, elles reflètent les positions des personnes interviewées, qui sont essentiellement les associations de propriétaires. Tout de même, on a tenu compte de la position des locataires exprimée à travers les mémoires ainsi que la documentation reçue. Dans une première étape, on effectue un bref rappel de méthode actuelle de fixation des loyers. Puis, on présente succinctement la position des locataires. La dernière partie se concentre sur les modifications proposées par les propriétaires.

4.1 RAPPEL SUR LA MÉTHODE ACTUELLE DE FIXATION DES LOYERS

Au Québec, le propriétaire bailleur est libre de déterminer le loyer qu'il veut lors de l'arrivée d'un nouveau locataire, à condition d'avoir déclaré le loyer payé par l'ancien occupant. Cependant, le locataire est libre de refuser le loyer proposé par le propriétaire en se basant sur l'ancien. De plus, suite à la signature du bail, ce même locataire dispose de 10 jours pour contester le coût demandé par le propriétaire s'il le juge excessif. Dans le cas de reconduction du bail, le locataire dispose également de recours pour contester une hausse qu'il jugerait excessive. Lors de ce type de contestation, il revient au propriétaire de faire la preuve du bien fondé de la hausse. Pour ce qui est d'une contestation d'un nouveau locataire sur le loyer demandé, c'est ce dernier qui a l'initiative de saisir la Régie du logement. Quand elle est saisie par le propriétaire ou le nouveau locataire, la Régie utilise le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* pour déterminer le loyer. Enfin, il est à noter qu'advenant que le locataire accepte le montant du loyer fixé par le propriétaire, la Régie du logement n'intervient pas dans la transaction.

Pour ce qui est des paramètres considérés pour la méthode actuelle de fixation des loyers, ils le sont en fonction des évènements survenus au cours des deux dernières années. Selon le document de la Régie du logement sur les critères de fixation pour

2003, plusieurs éléments sont pris en compte dans le cadre du calcul des ajustements de loyer. Il s'agit :

- **du loyer au terme du bail précédent :** le loyer au terme du bail précédent est choisi comme loyer de base. C'est par rapport à ce dernier loyer que les ajustements seront appliqués. Le loyer de base est déterminé suite à une libre négociation entre le locateur et le locataire ou à la suite d'une décision du tribunal[15].
- **de la période de référence :** la période de référence servant de calcul aux ajustements de loyer correspond à une année civile. Dans la plupart des cas, notamment pour les baux commençant le 1er juillet, l'année de référence est la dernière année civile complétée. Dans le cas où le bail commencerait avant le 2 avril d'une année, la période de référence retenue est l'avant-dernière année civile.
- **des dépenses d'exploitation :** l'ajustement des dépenses d'exploitation se fait soit sur la base des dépenses effectivement engagées par le locateur (taxes municipales et scolaires, assurance), soit sur la base d'un pourcentage calculé à partir d'indices de prix pertinents à chacune des composantes qui font l'objet d'un ajustement. Les indices utilisés sont l'indice de prix de l'électricité, l'indice de prix du gaz, l'indice de prix du mazout (pour l'ajustement des postes électricité, gaz et mazout), l'indice de prix de l'entretien et des réparations par le propriétaire (pour les frais d'entretien), l'indice de prix des services (pour les frais de services) et l'indice de prix du loyer (pour les frais de gestion). En dehors du cas de l'ajustement du poste des taxes municipales, où l'on tient compte du coût de la période suivant la période de référence, les variations sont généralement calculées entre la période précédant la période de référence et celle-ci. De plus, pour éviter le phénomène de l'indexation composée, la variation est calculée par rapport à la période de référence et non en fonction de la période précédent la période de référence. Les postes faisant l'objet d'ajustement dans le cadre des dépenses d'exploitation sont : les taxes municipales et scolaires, les primes d'assurances, les frais d'électricité et de combustible, les frais d'entretien, les frais de services, et les frais de gestion.
- **du revenu net et du revenu net supplémentaire :** pour les fins de l'ajustement du revenu net, la Régie du logement divise le revenu net en deux composantes qui font l'objet de deux calculs distincts : le revenu net existant et le revenu net supplémentaire. Le revenu net existant est ajusté en utilisant la variation de l'indice du loyer, diminué de 2% lorsqu'il est supérieur à 4% et réduit de moitié lorsqu'il est de 4% ou moins. Les dépenses d'immobilisation sont ajustées avec le taux d'intérêt moyen accordé sur les certificats de placement garantis pour un terme de cinq ans, pendant la période de référence, majoré d'une prime de 1%.

[15] Le Règlement prévoit une exception à ce principe dans le cas d'un loyer de faveur.

4.2 POSITION DES LOCATAIRES

Un examen des mémoires et des documents reçus des représentants des associations de locataires démontre que les principales préoccupations des locataires portent sur :

- la disponibilité de logements en nombre suffisant et à un prix abordable;
- la crainte d'être évincé de son logement en cas de hausse abusive du loyer; et
- le manque d'entretien et de rénovation de certains logements.

Pour ce qui est du mode de calcul de la méthode actuelle, l'une des principales recommandations porte sur l'élimination de la notion de revenu net dans l'ajustement du loyer, aux motifs que certaines dépenses d'exploitation sont déductibles d'impôts. D'autres recommandations ont pu également être identifiées. Ainsi, les représentants des locataires croient que la mise en place d'un registre des loyers pourrait être un autre frein aux augmentations abusives de certains propriétaires. Enfin, pour ces derniers, les problématiques observées pour la tranche des loyers abordables proviennent principalement des définitions données au concept de logement. En effet, pour eux, le logement est premièrement un droit fondamental et non un investissement à long terme. Ainsi, on peut comprendre la difficulté d'harmoniser les revendications des propriétaires, concernant leurs investissements, aux attentes des groupes de défense des locataires.

Compte tenu de la décision de la majorité des représentants des locataires de ne pas participer au processus propre à ce mandat, il a été impossible d'échanger sur les principales recommandations identifiées dans leurs mémoires ou interventions publiques et rapportées ci-haut.

Ceci dit, pour ce qui est de la mise en œuvre de la recommandation sur le calcul du revenu net; elle conduirait à ajuster le loyer uniquement en fonction des dépenses d'exploitation. Ce qui se traduirait par des taux d'ajustement beaucoup plus faibles que ceux obtenus avec la méthode actuelle. Ainsi, l'application de cette dernière recommandation, combinée à des taux d'ajustement plus faibles pour les immobilisations, conduit à renforcer l'atteinte du premier objectif de protection des locataires contre les hausses abusives de loyer. Cependant, le deuxième objectif de maintien et d'amélioration de la qualité des logements n'est pas respecté. En effet,

quoiqu'en théorie on peut déduire certaines dépenses, en réduisant le revenu net, on réduit par le fait même les retours sur l'investissement. Ceci n'incite en rien les propriétaires à investir dans leurs avoirs si le retour est négligeable. Cette recommandation est donc difficilement applicable si on maintien l'importance de répondre à tous les éléments recherchés par la méthode.

Enfin, la mise en place d'un registre des loyers a été tentée en Ontario. Le Registre des logements et des loyers a été créé en Ontario en 1986; tous les propriétaires de logements locatifs de plus de six unités étaient obligés de s'y inscrire. Ce registre indique le loyer maximal de chaque logement. Il s'agit là d'une disposition drastique qui ne laisse aucune possibilité d'adaptation aux situations particulières. Le registre a été abandonné en 1998. Au regard de cette expérience, on peut s'attendre à ce que l'introduction d'un registre des loyers, tout en limitant la hausse des loyers, introduise des rigidités sur le marché et conduise à empirer la situation actuelle.

4.3 MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LES PROPRIÉTAIRES

4.3.1 Modification relative au loyer de base

Au cours des consultations, la problématique de l'utilisation du loyer au terme du bail précédent comme loyer de base, a été abordée. Les intervenants consultés souhaitent déterminer librement le loyer pour un nouveau locataire, sans possibilité de recours pour ce dernier[16]. Une autre variante de ce point concerne la possibilité de rattrapage du loyer : c'est-à-dire pouvoir appliquer les augmentations accordées par la Régie les années antérieures, dans le cas où le locateur ne les aurait pas réclamées. Compte tenu de l'aspect plus concret de cette proposition, une courte analyse semble justifiée. Ainsi, pour avoir une idée de ce niveau de rattrapage des loyers, nous utilisons le loyer moyen en 1992, d'un logement de deux chambres, auquel nous appliquons les

[16] Selon le *Règlement sur les critères de fixation* de loyer, si le nouveau locataire paie un loyer supérieur à celui déclaré comme plus bas au cours des 12 mois précédents, il peut, dans les 10 jours qui suivent la date de la conclusion du bail, demander à la Régie du logement de fixer son loyer. Si le propriétaire ne l'a pas avisé de ce loyer lors de la conclusion du bail, le nouveau locataire peut, dans les deux mois du début du bail, demander à la Régie du logement de fixer son loyer.

différentes augmentations moyennes estimées en fixation judiciaire depuis cette date. Le tableau 4.1 donne les résultats de ce calcul.

De manière générale, les loyers calculés à partir des augmentations estimées de la Régie sont plus élevés jusqu'en 2000-2001. Par la suite, les faibles niveaux d'ajustements de ces deux dernières années ont fait en sorte que le loyer moyen du marché en 2002 est plus élevé que celui obtenu par le rattrapage. En effet, en 2002, on note que le loyer moyen (531 $), observé sur le marché, est supérieur aux loyers que l'on obtient en prenant en compte le phénomène de rattrapage, dans le cas d'un logement non chauffé (525 $), d'un logement chauffé à l'électricité (528 $) ou au mazout (519 $). Seul le loyer (550 $) d'un logement chauffé au gaz est plus élevé que le loyer moyen de 2002. Cette situation peut s'expliquer par le fait que le prix du gaz a connu des variations assez marquées ces dernières années, qui ont conduit à des taux d'ajustement plus importants. Ainsi, il semble que dans le cas présent, et sur la période des 10 années étudiées, le rattrapage souhaité par certains propriétaires soit moins avantageux que le loyer actuellement négocié sur le marché. Ainsi, bien qu'il puisse sembler avantageux de considérer cette option, on comprend que ce type de mesure est fortement tributaire des cycles du logement. C'est pourquoi une analyse portant sur des modifications à une méthode qui favorisent des améliorations à long terme, étant volatile, ne peut être retenue.

Tableau 4.1 Évolution du loyer moyen selon les augmentations moyennes estimées en fixation judiciaire

Années	Loyer moyen	Logement chauffé						Logement non chauffé	
		Électricité		Gaz		Mazout			
		Augmentation accordée	*Loyer augmenté*	*Augmentation accordée*	*Loyer augmenté*	*Augmentation accordée*	*Loyer augmenté*	*Augmentation accordée*	*Loyer augmenté*
1992	473	5,5%		5,2%		5,2%		5,2%	
1993	471	2,2%	483	2,1%	483	1,1%	478	3,1%	488
1994	472	1,0%	488	1,1%	488	0,5%	481	0,8%	492
1995	481	0,8%	492	1,5%	496	0,8%	484	1,0%	496
1996	479	0,8%	496	0,4%	498	0,0%	484	1,0%	501
1997	479	1,1%	502	1,4%	505	1,2%	490	1,0%	506
1998	486	1,0%	507	1,1%	510	1,0%	495	0,7%	510
1999	491	1,4%	514	1,6%	518	-0,8%	491	0,7%	514
2000	495	0,7%	517	1,1%	524	0,6%	494	0,6%	517
2001	513	0,9%	522	2,1%	535	4,8%	518	0,7%	520
2002	531	1,2%	528	2,9%	550	0,2%	519	1,0%	525
2003		1,4%	536	0,7%	554	0,2%	520	1,6%	534

Source : Régie du logement, SCHL

4.3.2 Modifications quant aux dépenses d'exploitation

Dans le cadre des consultations, les personnes participant au processus ont soulevé certains irritants pour les postes de dépenses d'exploitation suivants :

Les frais d'électricité et de combustible

Pour une majorité d'intervenants rencontrés, il y a un consensus autour de deux propositions. Le premier porte sur le traitement des dépenses d'électricité et de combustible au même titre que les taxes, à savoir la prise en compte de dépenses effectivement engagées par le locateur, ce qui éviterait le décalage d'une année observé avec la méthode actuelle. À défaut de prendre en compte les dépenses effectives de combustibles, les intervenants sont d'avis que l'utilisation d'un indice pondéré par le niveau de consommation énergétique traduirait mieux la réalité de leurs charges. La difficulté majeure d'une telle mesure réside dans la disponibilité de données statistiques fiables sur une longue période. À titre de simulation de la mise en œuvre de cette mesure, on utilise des pondérations qui sont calculées à partir de la *Consommation énergétique Montréal*, publié par Confort au Foyer Montréal[17]. On choisit les poids de la période 1997-2002 pour calculer les indices de prix pondérés. Le tableau 4.2 présente les ajustements qu'on obtient en utilisant l'indice pondéré selon le niveau de consommation énergétique et l'indice non pondéré (actuelle méthode de fixation des loyers) et ce, pour chaque source d'énergie.

Tableau 4.2 Ajustement du poste électricité et combustibles selon différents types d'indice

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Taux d'ajustement selon la méthode actuelle							
Électricité	0,7%	1,3%	2,7%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Gaz	2,8%	4,2%	6,5%	5,6%	14,6%	13,0%	-5,4%
Mazout	1,1%	2,9%	-10,8%	1,1%	32,6%	-3,5%	-8,0%
Taux d'ajustement selon l'indice pondéré							
Électricité	0,7%	1,6%	2,5%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gaz	2,3%	4,0%	5,2%	5,6%	14,0%	18,3%	-10,6%
Mazout	3,3%	4,2%	-11,9%	1,6%	34,2%	-5,1%	-10,8%

[17] Les résultats de ce calcul doivent être traités avec prudence car les consommations utilisées sont celles de Montréal uniquement, et non celles de l'ensemble du Québec.

Pour les sept années présentées, à savoir de 1997 à 2003, le pourcentage d'ajustement calculé sur la base de l'indice pondéré a été le plus élevé par sept fois (sur un total de 21 observations). Cette situation est plus fréquente dans le cas du mazout. On note que par cinq fois, les deux indices produisent le même niveau d'ajustement; cela dans le cas de l'électricité dont l'indice des prix n'a pas varié depuis 2001. Dans les autres cas, neuf fois sur 21, c'est le pourcentage déterminé par la Régie (indice non pondéré) qui est le plus élevé. L'utilisation d'un indice pondéré semble ne pas entraîner de hausse ni de baisse systématique des taux d'ajustement des postes d'électricité, de gaz et de mazout. Sur la période étudiée, les taux d'ajustement de la Régie ont été plus souvent avantageux pour les propriétaires que ceux des indices pondérés.

L'utilisation de l'indice pondéré se justifie d'un point de vue théorique car il permet de tenir compte du profil de consommation d'énergie. Cependant, il conduit à de fortes variations dans les taux d'ajustement, notamment pour le gaz et le mazout. Ce qui va à l'encontre du souhait d'éviter des hausses qui nécessiteraient un ajustement à la baisse l'année suivante. Compte tenu du poids relativement important de ces postes dans le loyer, des variations importantes dans leurs pourcentages applicables se répercutent sur le taux d'ajustement global, entraînant des taux d'ajustement pouvant fluctuer fortement d'une année à l'autre. Finalement, l'utilisation d'un indice pondéré pourrait s'avérer plus compliqué à appliquer, compte tenu du peu de disponibilité de données pouvant servir de base à la détermination des pondérations.

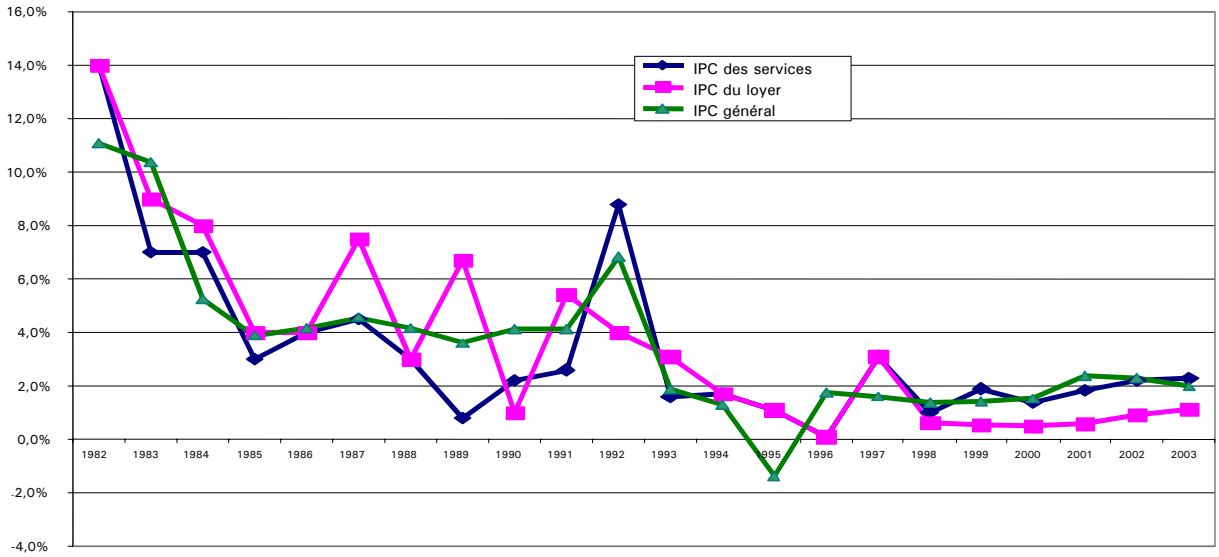
Les frais de services et les frais de gestion

Pour ces deux postes d'ajustement, les intervenants consultés proposent l'utilisation de l'IPC général en lieu et place de l'indice du prix des services et de l'indice du prix du loyer. Le graphique 4.1 donne l'évolution des taux d'ajustement découlant de l'utilisation de ces trois indices sur la période 1982-2003. Le taux d'ajustement selon l'IPC général est calculé selon la même méthode que celle utilisée par la Régie : variation par rapport à l'année de référence. Sur cette longue période d'analyse (22 ans), l'utilisation de l'IPC général ne donne pas des taux d'ajustement systématiquement plus généreux que ceux accordés par la Régie. En 1987, 1989 et 1991, l'ajustement calculé à partir de l'indice du loyer donne les taux les plus élevés,

alors que l'ajustement, selon l'IPC général, donne des taux importants en 1992, 1999 et 2003. Globalement, l'IPC général fournit des taux d'ajustement se situant au milieu des taux découlant des deux indices du loyer et des services.

Il est difficile de justifier d'un point de vue théorique l'utilisation de l'IPC général pour ajuster les frais de services car il existe un IPC spécifique pour ce poste. La situation est un peu différente pour les frais de gestion car il n'y a pas d'IPC « frais de gestion d'immeuble », l'IPC du loyer étant utilisé comme approximation. Les propriétaires ont indiqué que les frais de gestion d'immeuble comprennent principalement des frais de personnel et de services professionnels, dont l'évolution serait mieux reflétée par l'IPC général.

Graphique 4.1 Ajustement des frais de services et des frais de gestion selon différents types d'indices



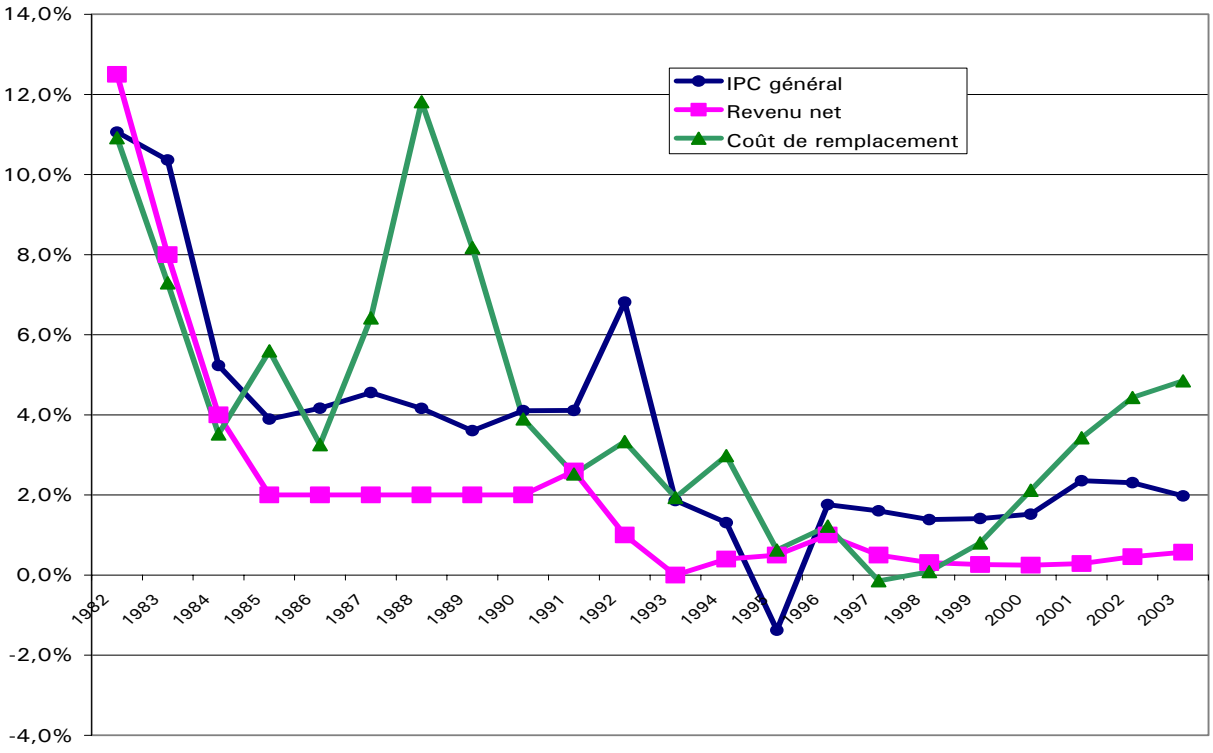
Modifications générales pour les frais d'exploitation

Les propositions présentées plus haut sont faites dans un contexte où la méthode actuelle est maintenue. D'une manière générale, les intervenants consultés souhaitent que les augmentations accordées au titre des dépenses d'exploitation soient égales au minimum à la hausse du niveau général de prix. Cependant, l'IPC général peut parfois biaiser les résultats. En effet, en se basant sur ce type d'indice général pour les dépenses spécifiques, certains éléments peuvent être laissés pour compte dans le calcul de ces dépenses.

4.3.3 Modification quant au revenu net existant

Pour ce qui concerne l'ajustement du revenu net existant, les intervenants proposent l'utilisation de l'indice du coût de remplacement des logements (car un immeuble tend à s'apprécier suite à l'augmentation de ses coûts de remplacement) ou de l'IPC général, à la place de l'indice du prix du loyer. Pour ce qui concerne l'utilisation de l'IPC général, il n'y a pas eu de justification précise sinon qu'il tient compte de l'augmentation des prix dans l'économie. Le graphique 4.2 donne l'évolution des différents taux d'ajustement du revenu net existant selon ces indices. De manière générale, l'ajustement calculé à partir du coût de remplacement est plus élevé que celui provenant de l'IPC général et la méthode actuelle de la Régie. Le taux d'ajustement annuel moyen sur 22 ans est de 2,0%, selon la méthode actuelle, 3,6% selon l'IPC général et 4,0% selon le coût de remplacement. La moyenne de 2,0% s'explique par les ajustements qui sont effectués sur le pourcentage de variation de l'indice de prix du loyer pour tenir compte de l'inflation[18].

Graphique 4.2 Ajustement du revenu net existant selon différents types d'indice



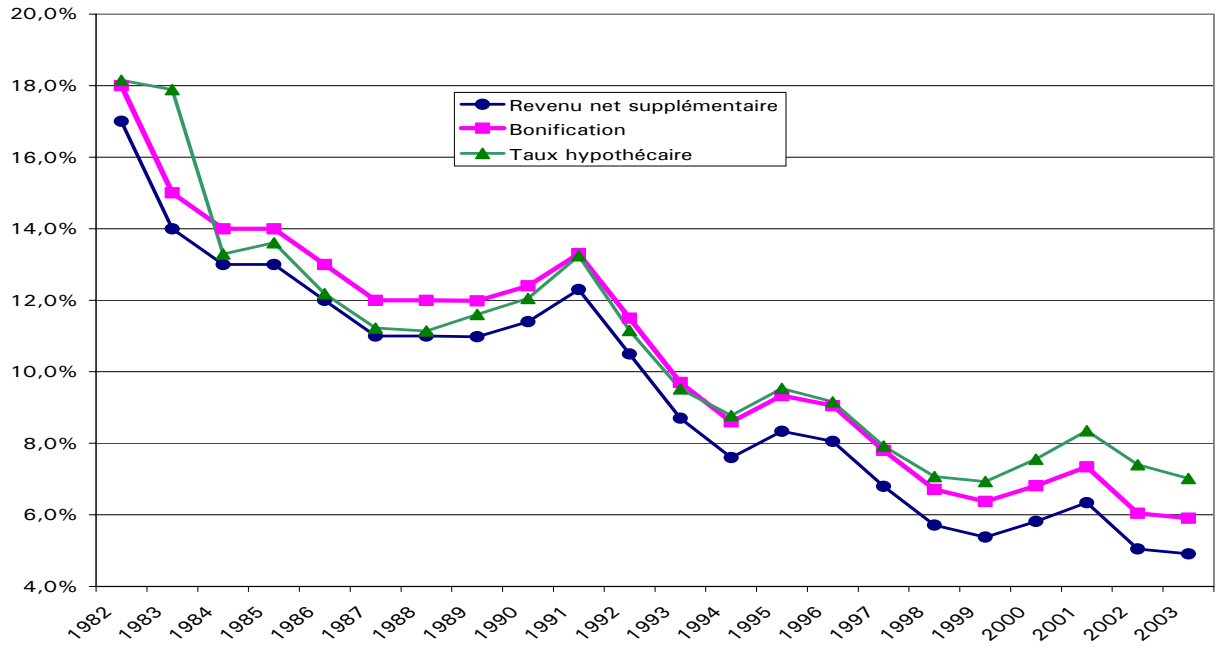
[18] Ce pourcentage est diminué de 2% lorsqu'il est supérieur à 4%, et réduit de moitié lorsqu'il est de 4% ou moins.

L'ajustement du revenu net existant vise à accorder une indexation partielle, tout en tenant compte du traitement réservé aux dépenses d'immobilisation. L'indexation du revenu net vise à maintenir la valeur économique des immeubles. Dans ce cadre, il semble que l'indice du coût de remplacement reflète mieux cette réalité. Cependant, il faudrait y apporter des ajustements pour tenir compte des ajustements qui pourraient être accordés, par ailleurs, aux dépenses d'immobilisation.

4.3.4 Modifications quant aux dépenses d'immobilisation (revenu net supplémentaire)

Deux propositions sont formulées pour l'ajustement du revenu net supplémentaire. La première porte sur une bonification de la prime incitative de 1%, car cela permet de couvrir les taux d'intérêt des emprunts pour financer les travaux majeurs. La seconde est relative à l'utilisation des taux hypothécaires pour tenir compte du type de financement utilisé pour les travaux majeurs. Pour les fins de calcul dans ce dernier cas, on utilise le taux moyen des prêts hypothécaires ordinaires à cinq ans. Le graphique 4.3 donne l'évolution des différents taux d'ajustement du revenu net supplémentaire selon différents indices.

Graphique 4.3 Ajustement du revenu net supplémentaire selon différents types d'indice



On note que l'application de ces deux recommandations conduit à des ajustements du revenu net supplémentaire plus importants que ceux présentement appliqués : l'écart est de 1%, en moyenne. En effet, le taux d'ajustement moyen sur 22 ans est de 9,5% par an pour la méthode actuelle, de 10,5% par an pour la bonification de 1% et de 10,7% par an pour le taux hypothécaire.

Le fait de tenir compte du mode de financement des travaux majeurs dans le calcul des ajustements des dépenses d'immobilisation se justifie si l'on veut inciter les propriétaires à effectuer des travaux de rénovation nécessaires pour maintenir la qualité des logements. En effet, on peut se demander si la prime incitative de 1%, utilisée présentement, est suffisante pour couvrir le risque relié à un investissement dans le secteur de l'immobilier locatif.

4.3.5 Simulations sur les dépenses d'exploitation et le revenu net existant

À la suite de ces simulations, le calcul du taux d'ajustement global découle de la mise en place de ces différentes recommandations. Pour chaque poste d'ajustement, on retient les hypothèses qui ont été identifiées dans l'ensemble des discussions tenues sur le sujet. Les taux d'ajustement proposés pour les différents postes de dépenses d'exploitation et du revenu net existant sont appliqués à une structure type de loyer. Pour les fins de cet exercice de simulation, on utilisera les chiffres sur l'importance des postes publiés par la Régie du logement sur les critères de fixation pour 2003 reproduits dans le tableau à l'annexe « Statistiques ». Les hypothèses utilisées sont :

- l'électricité, le gaz et le mazout sont ajustés selon l'indice pondéré;
- les frais d'entretien selon l'indice des prix de l'entretien et de réparations par le propriétaire;
- les frais de services et les frais de gestion sont ajustés selon l'IPC général;
- le revenu net existant est ajusté selon l'IPC général, et non le coût de remplacement, qui conduit à des taux d'ajustement très variables dans le temps, et très élevés (ce qui va à l'encontre de l'objectif d'éviter des hausses substantielles de loyers).

Le tableau 4.3 donne les taux d'ajustement que l'on obtient suite à l'application des propositions pour la période 1997-2003. Le détail des calculs se trouve dans l'annexe « Statistiques ».

Tableau 4.3 Ajustement moyen selon les propositions

Ajustement	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*Moyenne*
Logement chauffé à l'électricité								
Total des ajustements simulés	*1,4%*	*1,5%*	*1,9%*	*1,5%*	*2,2%*	*2,3%*	*1,9%*	*1,8%*
Ajustement par la Régie	*1,1%*	*1,0%*	*1,4%*	*0,7%*	*0,9%*	*1,2%*	*1,4%*	*1,1%*
Logement chauffé au gaz								
Total des ajustements simulés	*1,7%*	*1,9%*	*2,3%*	*2,2%*	*4,2%*	*4,9%*	*0,5%*	*2,5%*
Ajustement par la Régie	*1,4%*	*1,1%*	*1,6%*	*1,1%*	*2,1%*	*2,9%*	*0,7%*	*1,6%*
Logement chauffé au mazout								
Total des ajustements simulés	*1,8%*	*1,8%*	*-0,2%*	*1,5%*	*6,3%*	*1,1%*	*0,7%*	*1,8%*
Ajustement par la Régie	*1,2%*	*1,0%*	*-0,8%*	*0,6%*	*4,8%*	*0,2%*	*0,2%*	*1,0%*
Logement non chauffé								
Total des ajustements simulés	*1,6%*	*1,5%*	*1,6%*	*1,5%*	*2,2%*	*2,1%*	*2,5%*	*1,9%*
Ajustement par la Régie	*1,0%*	*0,7%*	*0,7%*	*0,6%*	*0,7%*	*1,0%*	*1,6%*	*0,9%*
Ensemble des cas								
Total des ajustements simulés	*1,6%*	*1,8%*	*1,9%*	*1,9%*	*3,5%*	*3,5%*	*1,3%*	*2,2%*
Ajustement par la Régie		*0,9%*	*1,0%*	*0,8%*	*1,5%*	*1,8%*	*1,1%*	*1,2%*

Source : Régie du logement, Statistique Canada

Sur la période d'analyse, l'application des recommandations conduit à des taux d'ajustement plus élevés que ceux accordés par la Régie. On observe les écarts les plus importants (près de 2% de différence) pour le taux d'ajustement global en 2001 et 2002. Pour ces deux années, les écarts proviennent des indices pondérés : en 2002, le taux d'ajustement calculé à partir de l'indice pondéré du gaz se situe à 4,9% au lieu de 2,9% pour l'indice non pondéré. En 2001, les indices pondérés du gaz et du mazout donnent des taux d'ajustement respectifs de 4,2% et 6,3%, au lieu de 2,1% et 4,8%. Par ailleurs, il faut noter que l'écart entre les taux d'ajustement simulés et ceux de la Régie s'expliquent également par le poids prépondérant du revenu net existant dans le loyer. En effet, avec la méthode actuelle en 2003, les taux d'ajustement du revenu net varient de 0,29% (logement chauffé à l'électricité) à 0,37% (logement non chauffé), pour une moyenne de 0,3% dans l'ensemble des cas. Dans la simulation, ce taux d'ajustement varie de 0,89% (logement chauffé au gaz) à

1,21% (logement non chauffé), pour une moyenne de 0,99% dans l'ensemble des cas en 2003. Ainsi, le changement de la méthode de calcul du revenu net existant a un impact significatif sur le taux d'ajustement global. Par ailleurs, il n'est pas surprenant de trouver des écarts importants entre le taux de la Régie et celui de la simulation, soit au niveau du logement non chauffé car ce type de logement subit fortement le poids du revenu net (dont le poids est le plus élevé dans la structure du loyer d'un logement non chauffé).

5.
ANALYSE DE LA MÉTHODE DE FIXATION DES LOYERS

5. ANALYSE DE LA METHODE DE FIXATION DES LOYERS

5.1 COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

La méthode actuelle de fixation des loyers consiste à ajuster le loyer en fonction des charges encourues lors des deux dernières années. Pour y parvenir, elle utilise des indices de prix pertinents à chaque poste d'ajustement (à l'exception des taxes et des primes d'assurance où la variation réelle est retenue). En ce sens, l'une des difficultés majeures réside dans le choix d'indices qui reflètent correctement les dépenses engagées. D'un point de vue théorique et pris individuellement, la plupart des indices choisis pour l'ajustement des différents postes du loyer sont pertinents. Dans la pratique, malgré la diffusion de la méthode de calcul, il persiste un certain doute chez les propriétaires sur le bien fondé des indices utilisés. Il n'est donc pas surprenant que les recommandations portent sur une modification des indices utilisés pour le calcul des taux d'ajustement. De plus, on note que le taux d'ajustement global des dépenses d'exploitation et du revenu net existant, obtenu à l'issue de ces calculs, est inférieur, sur une longue période, au taux d'inflation. Ce qui n'est pas une situation souhaitable pour un secteur d'activité économique car elle est de nature à le rendre moins attractif pour d'éventuels investisseurs.

Au niveau des dépenses d'immobilisation, le principe d'utiliser un taux sans risque et d'y ajouter une prime incitative est salutaire. La difficulté de cette approche réside dans la détermination du taux pertinent qui reflète le risque relatif au secteur d'activité économique concerné. Il semble qu'une prime de 1% soit insuffisante pour le risque du secteur de l'immobilier locatif. La faiblesse de la prime incitative accordée conduirait les investisseurs à se détourner du secteur de l'immobilier locatif pour s'orienter vers des placements offrant des rendements plus intéressants en regard de leur risque.

Enfin, quoique pertinente, la méthode par ces différents calculs peut rendre réfractaire ce type d'investissement par les complexités pouvant lui être attribuées. Cependant, tel que mentionné précédemment, un organisme modérateur comme la Régie semble avoir sa raison d'être auprès des différents acteurs. Ainsi, on peut conclure que la méthode de fixation des loyers devrait être ajustée pour lui permettre de s'adapter à

l'évolution du secteur locatif, de continuer de servir de référence crédible dans les négociations entre locataire et propriétaire, et surtout de satisfaire ces deux objectifs de protection du locataire contre les hausses abusives de loyer et d'incitation des propriétaires à maintenir la qualité des logements.

5.2 APPROCHES POTENTIELLES

La section précédente souligne la nécessité d'adapter la méthode actuelle de fixation des loyers. À partir de l'analyse de la situation actuelle, des simulations, de l'analyse comparative des réglementations en matière de fixation de loyer dans d'autres provinces et pays, et en ayant à l'esprit les deux objectifs de la méthode actuelle, différents modèles ont fait les frais d'analyses. Cependant, certains scénarios ne permettaient pas la réalisation de ces deux objectifs. Comme le démontre les scénarios retenus, lorsque l'on veut maintenir les justificatifs de la méthode, ceux-ci doivent remplir plusieurs conditions. Ainsi, pour l'analyse comparative, on retiendra ces trois scénarios :

- le premier scénario, appelé ***Statu Quo***, porte sur le maintien de la réglementation actuelle en matière de fixation des loyers;
- à l'autre extrême, on examine l'abolition de la réglementation actuelle en laissant les forces du marché déterminer les loyers. Cette situation est analysée dans un deuxième scénario appelé ***Marché Libre***; enfin
- une troisième hypothèse est d'analyser la mise en place de taux unique. Ce dernier scénario fait suite aux différentes discussions sur les possibilités d'alléger l'application de la méthode tout en maintenant le respect des deux objectifs derrière cette méthode.

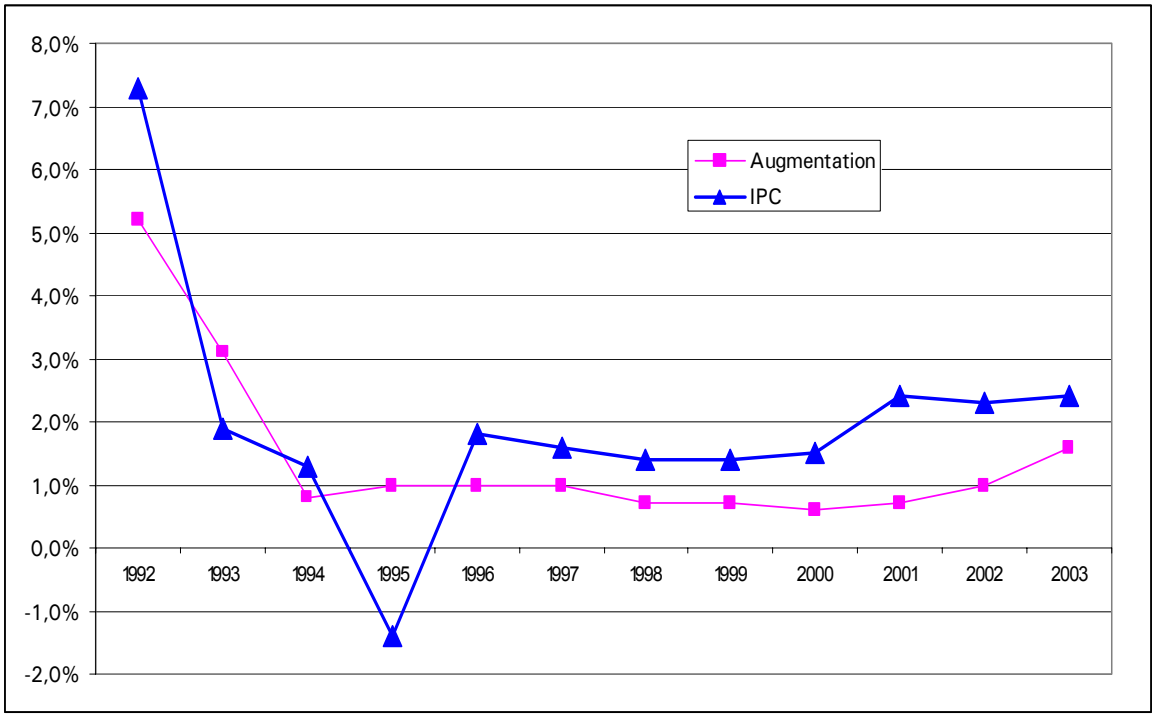
5.2.1 Statu quo (méthode actuelle)

Dans un contexte où les personnes rencontrées s'entendent pour dire que la Régie du logement ainsi que la méthode de fixation des loyers sont un mal nécessaire pour assurer le contrat social entre locataires et propriétaires, on ne peut exclure un scénario de maintien de la méthode actuelle de fixation des loyers. Les éléments qui militent en faveur d'un tel scénario proviennent du fait que la plupart des intervenants rencontrés disent que la méthode actuelle de fixation des loyers ne peut être tenue comme seule responsable de la pénurie actuelle de logements locatifs. Les explications évoquées concernent aussi bien la situation économique favorable, les changements démographiques, le manque de construction de logements locatifs, etc.

Les calculs montrent que si la méthode actuelle est maintenue, on aura une augmentation globale de 2,1% en 2004, tel que présenté aux tableaux 5.1 et 5.2[19].

D'un point de vue historique, les augmentations estimées par la Régie pour les dépenses d'exploitation et le revenu net existant ont généralement été inférieures à l'évolution de l'indice général des prix à la consommation (graphique 5.1).

Graphique 5.1 Augmentation globale estimée (sans dépenses d'immobilisation) et IPC général



En effet, les taux d'ajustement inférieurs à l'inflation sur une longue période sont préjudiciables à l'investissement dans le logement locatif. Cela conduit à des rendements négatifs en terme réel, donc à des pertes de pouvoir d'achat des propriétaires dont les loyers sont fixés selon la méthode actuelle de calcul et qui n'ont pas effectué de travaux majeurs. Il est bon de préciser que, dans les cas où le propriétaire a effectué des travaux majeurs, les ajustements accordés deviennent plus grands que l'inflation.

[19] Prévision de la Régie sur la base des indices des huit premiers mois de 2003.

Tableau 5.1 Comparaison des dernières années du taux d'ajustement

Comparaison des dernières années

Composante du loyer	1999	2000	2001	2002	2003	**2004**
Électricité	2,7 %	0,5 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	**0,0 %**
Gaz	6,5 %	5,6 %	14,6 %	13,0 %	-5,4 %	**12,5 %**
Mazout ou autre source	-10,8 %	1,1 %	32,6 %	-3,5 %	-8,0 %	**15,3 %**
Frais d'entretien	3,5 %	2,0 %	2,8 %	2,7 %	7,8 %	**4,6 %**
Frais de services	1,9 %	1,4 %	1,8 %	2,2 %	2,3 %	**3,3 %**
Frais de gestion	0,5 %	0,5 %	0,6 %	0,9 %	1,1 %	**1,1 %**
Revenu net	0,3 %	0,2 %	0,3 %	0,5 %	0,6 %	**0,6 %**
Dépenses d'immobilisation (Réparations ou améliorations majeures)	5,4 %	5,8 %	6,3 %	5,0 %	4,9 %	**4,1 %**

Tableau 5.2 Pourcentage d'ajustement du loyer

Pourcentage d'ajustement du loyer

Composante du loyer	**Pourcentage applicable**	**Ajustement de loyer**				
		Logement chauffé			Logement non chauffé	Ensemble des cas
		à l'électricité	au gaz	au mazout		
Taxes	**0,0 %***	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Assurances	**12,3 %***	0,25 %	0,49 %	0,49 %	0,49 %	0,49 %
Électricité	**0,0 %**	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Gaz	**12,5 %**	0,25 %	2,00 %	0,00 %	0,00 %	0,63 %
Mazout ou autre source	**15,3 %**	0,00 %	0,00 %	1,84 %	0,00 %	0,15 %
Frais d'entretien	**4,6 %**	0,51 %	0,60 %	0,37 %	0,32 %	0,41 %
Frais de services	**3,3 %**	0,03 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Frais de gestion	**1,1 %**	0,06 %	0,07 %	0,06 %	0,06 %	0,06 %
Revenu net	**0,6 %**	0,33 %	0,29 %	0,33 %	0,40 %	0,36 %
Total des ajustements		**1,4 %**	**3,4 %**	**3,1 %**	**1,3 %**	**2,1 %**
Dépenses d'immobilisation (Réparations et améliorations majeures)	**4,1 %**	**3,42 $** de loyer mensuel pour chaque tranche de 1 000 $ imputée au logement				

* Les taxes et assurances sont ajustées selon la variation des coûts assumés pour l'immeuble. Les pourcentages proposés ici le sont à titre estimatif.

Source : Régie du logement

Si l'on se réfère au passé, on peut supposer que, toute choses étant égales par ailleurs, l'application de la méthode actuelle produira des taux d'ajustement inférieurs à l'inflation observée dans l'économie. On explique cette situation par le fait que certains indices utilisés dans les calculs sont moins volatiles que l'IPC général[20]. Pour les composants dont les prix sont plus volatiles comme le gaz ou le mazout, leur poids dans le loyer type atténue l'effet global sur le taux d'ajustement. On pourrait observer la même situation pour le loyer 2004-2005, à savoir un taux d'ajustement global inférieur à l'inflation. En effet, la plupart des experts[21] anticipent que le taux d'inflation au Québec se situera entre 2% et 3% en 2003 : l'inflation anticipée est donc supérieure au taux anticipé d'ajustement du loyer.

Dans le cadre d'un scénario statu quo, qui maintient la méthode de calcul des taux d'ajustement des dépenses d'exploitation, la Régie du logement satisfait pleinement le premier objectif de la méthode de fixation des loyers, à savoir la protection des locataires contre les augmentations abusives de loyer. Cependant, elle peut se trouver confrontée à la non-atteinte du deuxième objectif de maintien et d'amélioration de la qualité des logements.

Pour cela, la plupart des associations de propriétaires rencontrées sont d'avis que les taux d'augmentation accordés au titre du revenu net supplémentaire ne sont pas suffisants pour inciter le propriétaire d'un logement vétuste à effectuer les travaux requis, car les dépenses additionnelles ainsi engagées ne seront pas compensées par une augmentation adéquate de loyer. Donc, il est de notre avis que ce scénario, dans sa forme actuelle, ne peut permettre l'atteinte du deuxième objectif derrière la méthode.

---

[20] Il faut noter que l'IPC général est calculé à partir des indices de prix de plusieurs biens. Les indices utilisés dans la méthode actuelle sont des sous-composantes de l'IPC général.

[21] http://www.desjardins.com/economie
http://www.banqueducanada.ca/fr/rpm/pdf/mpr_update230103-fr.pdf

5.2.2 Marché libre

À l'opposé du marché réglementé, on trouve le marché complètement libéralisé. Dans un tel environnement, il n'existe pas de méthode de fixation des loyers. Le niveau des loyers est déterminé par la loi de l'offre et de la demande. Autrement dit, le loyer est librement négocié entre le locateur et le locataire et les variations de loyer ne peuvent pas être révisées par un organisme public, comme la Régie du logement. De même que le loyer dans le bail, les augmentations de loyer sont librement négociées entre les différentes parties.

Au Québec, le propriétaire est libre de réclamer le loyer qu'il souhaite. La Régie du logement n'intervient qu'en cas de mésentente entre les deux parties. Cependant, la Régie du logement exerce une influence sur le marché à travers la publication des variations de loyer estimées et le fait qu'elle utilise le loyer au terme du bail précédent comme loyer de base. En effet, sachant qu'en cas de désaccord avec le locataire sur une variation de loyer ou le nouveau locataire sur le loyer convenu, la Régie du logement utilisera le loyer de base comme référence pour ses calculs, certains propriétaires indiquent qu'ils préfèrent proposer des variations de loyer modérées. La Régie agit comme un agent régulateur du marché.

Selon les propriétaires de logement, l'instauration d'un marché libre, sans recours à un organisme public pour fixer le loyer, en cas de mésentente, permettra de rencontrer le deuxième objectif de la méthode qui porte sur l'incitation des propriétaires à maintenir et améliorer la qualité des immeubles et ce, parce que l'investissement dans le logement locatif sera plus rentable de sorte que les propriétaires seront incités à investir pour entretenir les immeubles. Pourtant, l'impact n'est pas très clair si l'on se réfère à l'exemple de l'Ontario. En effet, l'exemple de Toronto nous indique d'être prudent car cette ville a perdu 44% de logements locatifs de plus qu'elle en a gagnés entre 1991 et 2001, malgré l'existence d'une certaine libéralisation, matérialisée par le « Vacancy Decontrol » qui permet au propriétaire de fixer le loyer librement dans le cas d'un logement vacant.

Par ailleurs, on peut se poser la question à savoir si l'instauration d'un marché libre permet de rencontrer le premier objectif de la méthode de fixation des loyers qui est la protection des locataires contre les augmentations abusives de loyers ayant pour effet de les évincer de leur logement. En effet, en se basant sur la pénurie de logements locatifs qui sévit au Québec, et des expériences ailleurs, on peut s'attendre à ce que la libéralisation totale des loyers au Québec entraîne une hausse importante des loyers sur les trois premières années d'implantation. Par la suite, les expériences de libéralisation ailleurs suggèrent que l'on puisse s'attendre à des hausses de loyer de 10% à 30% au cours des trois premières années[22]. Cependant, il est clair que ces dites hausses avoisineraient sûrement le loyer moyen exprimé dans les différents écrits; c'est-à-dire autour de 750 $. Par ailleurs, deux éléments sont à prendre en compte quant à l'ampleur des hausses de loyers attendues : la structure du marché et la capacité maximale à payer des locataires. Le marché du logement locatif du Québec est constitué en majorité d'une multitude de petits propriétaires de plex pour lesquels le loyer constitue une forme de fonds de pension de retraite. Ainsi, ce type de propriétaire recherche un cadre de vie propice à la bonne cohabitation avec le locataire au détriment d'un profit substantiel. De plus, le grand nombre de petits propriétaires réduit d'autant leur pouvoir de marché à fixer des loyers très élevés. D'autre part, le loyer maximal dépend de la capacité à payer des locataires. Dans le cadre, de notre analyse, nous avons déjà mis en évidence le fait que la proportion des ménages québécois qui consacrent plus de 50% de leur revenu au loyer était en croissance pendant 20 ans. Même si on note un renversement de tendance en 2001, on peut se demander si les ménages locataires pourront absorber des hausses importantes de loyer. Pour un certain niveau de loyer, les ménages qui peuvent se le permettre, choisiront de devenir propriétaire[23]. Pour ces raisons, on peut penser que les hausses de loyers induites par la libéralisation, tout en étant substantielles, pourraient être inférieures à celles observées ailleurs.

---

[22] Selon les chiffres de la SCHL, le loyer moyen d'un logement de deux chambres à Ottawa est passé de 754 $ à 938 $ entre 1998 et 2002, soit une augmentation de 23%, à Toronto on enregistre 19% d'augmentation sur la même période.

[23] Ce phénomène a été observé en Ontario où de nombreux ménages locataires ont choisi de devenir propriétaires.

En conclusion, la déréglementation totale du secteur entraînera sûrement une hausse des loyers qui pourrait ne pas être absorbée par les ménages. Les autres effets comme l'amélioration de la qualité des logements et la relance de la construction des logements locatifs sont plus incertains. Avec ce scénario, le premier objectif de protéger les locataires contre des hausses abusives de loyer n'est pas satisfait, alors que l'on n'a pas de garanti que le deuxième objectif sera atteint. Ainsi, ce scénario semble peu viable pour l'atteinte des objectifs justifiant la méthode. Donc, il est de notre avis de ne pas le recommander.

5.2.3 Taux fixe

Entre les deux scénarios de statu quo et de marché libre, on peut imaginer une multitude de situations intermédiaires impliquant différentes combinaisons d'indices, pondérés ou non, utilisant des moyennes simples ou mobiles, etc. Cependant, les consultations ont fait ressortir plusieurs irritants reliés à la complexité de la méthode de calcul, au long délai de traitement des dossiers, au fardeau de la preuve à fournir par le propriétaire, etc. Aussi, l'utilisation d'un taux unique d'ajustement pour tous les postes d'ajustement (dépenses d'exploitation et revenu net), sauf les dépenses d'immobilisation, apparaît comme une solution intéressante pour les différents intervenants compte tenu que l'indicateur servant de référence pour le taux unique doit refléter l'évolution des prix dans l'économie d'une manière générale. Enfin, ce scénario semble le plus propice à la réalisation des deux objectifs de la méthode, soit :

- de protéger les locataires contre les augmentations abusives de loyer ayant pour effet de les évincer; et
- d'inciter les propriétaires à gérer leurs immeubles de manière à maintenir et à en améliorer la qualité.

Ainsi, considérant que l'IPC général est un indicateur général de l'évolution du coût de la vie[24] et que dans le cadre d'un scénario à taux fixe, il pourrait être intéressant de considérer l'IPC général pour calculer les variations de loyers, compte tenu qu'il représente la perte de pouvoir d'achat tant des locataires que des propriétaires.

---

[24] Il est à noter que cet indicateur est utilisé pour le calcul des ajustements pour les prestations versées au titre du Régime de pensions du Canada et de la Sécurité de la vieillesse.

Comme on l'a indiqué dans le scénario statu quo, l'utilisation de l'IPC général aurait conduit à des niveaux d'ajustement globaux plus élevés que ceux estimés en fixation judiciaire. Les prévisions du taux d'inflation à moyen terme au Québec du « Rapport sur les perspectives économiques à moyen terme 2003-2007 »[25] sont données dans le tableau 5.3. À partir de ces prévisions, on détermine le taux d'ajustement des dépenses d'exploitation et du revenu net qui en découle. Le taux d'ajustement retenu est le niveau d'inflation de l'année de référence. Ainsi le taux d'ajustement applicable en 2004 est le taux d'inflation de 2003 (3,0%).

Tableau 5.3 Évolution des taux d'ajustement selon l'inflation

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
				Prévisions		
Ajustement selon inflation		2,10%	3%	1,80%	2,50%	2,50%

Tel que mentionné précédemment, l'utilisation de l'IPC général comme indice pour ajuster les dépenses d'exploitation et le revenu net existant peut présenter des inconvénients. Le plus notable d'entre eux vient du fait que l'IPC général reflète le prix de nombreux biens qui n'ont aucun lien avec le secteur du logement locatif. De plus, il y a un risque que certains propriétaires tentent de tirer avantage de ce taux pour exiger des augmentations de loyer qui ne sont pas méritées. Cependant, l'IPC général présente un atout non négligeable par le fait que les gens comprennent sa signification et peuvent concevoir que les dépenses d'exploitation d'un logement, qui n'a subi aucune réparation majeure, suivent l'évolution des prix dans l'économie.

Pour ce qui est des dépenses d'exploitation, les principes de recouvrement des dépenses doivent encourager les propriétaires à investir dans leur logement pour en maintenir la qualité, ce qui correspond au deuxième objectif de la méthode de fixation des loyers. La méthode actuelle utilise un taux unique pour ajuster les dépenses d'immobilisation. Cependant, ce taux unique est jugé inadéquat, par les propriétaires, car la prime incitative de 1% retenue est insuffisante au regard des risques du secteur

[25] Mouvement Desjardins, Études Économiques.

immobilier. Dans la section 4.3.4 sur les modifications relatives aux dépenses d'exploitation, on a indiqué que sur 22 ans, le taux d'ajustement annuel moyen des dépenses d'immobilisation était de 9,5% tandis que celui des taux hypothécaires à l'habitat se situait à 10,7%, ce qui représente un écart de plus de 1% par an.

Dans un souci d'inciter les propriétaires à effectuer les travaux majeurs, il apparaît judicieux de tenir compte de la réalité du mode de financement des travaux majeurs; le taux fixe proposé doit refléter cette réalité. L'emprunt hypothécaire semble être le mode de financement privilégié des travaux majeurs. Aussi, les taux hypothécaires, qui sont considérés comme un indicateur du rendement immobilier, pourraient servir de base au calcul des ajustements. Les taux hypothécaires évoluant dans le temps, on propose d'utiliser une moyenne mobile qui, tout en lissant la tendance, permet de prendre en compte les changements éventuels de tendance. Par exemple, la tendance à la baisse des taux hypothécaires ces dernières années apparaîtra dans une moyenne mobile. Une moyenne mobile sur cinq ans des taux hypothécaires à cinq ans donne un ajustement de 7,3% pour 2003.

Enfin, ce scénario semble présenter des pistes de solution intéressantes quant à l'atteinte des objectifs de la méthode de fixation des loyers.

5.2.4 Constats

Le tableau 5.4 donne le taux d'ajustement global des dépenses d'exploitation et du revenu net existant, ainsi que des dépenses d'immobilisation selon les approches proposées sur la période 1998-2004. Ainsi, selon les estimations pour les dépenses d'exploitation et le revenu net, le scénario de marché libre est celui qui est susceptible d'entraîner les plus fortes hausses de loyers, alors que le maintien de la méthode actuelle fournirait la plus faible hausse de loyer. Cependant, il y a une forte incertitude quant aux niveaux de hausses de loyers engendrées dans le cadre de la libéralisation du marché. C'est pourquoi ce scénario n'est pas considéré comme solution palliative à la méthode actuelle. Avec ses hausses modérées de loyer, le scénario taux fixe apparaît comme une situation intermédiaire entre le libre marché et la méthode actuelle.

Tableau 5.4 Taux d'ajustement global du loyer selon différentes approches

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Cumulatif
Dépenses d'exploitation et revenu net								
Statu quo	0,9%	1,0%	0,8%	1,5%	1,8%	1,1%	2,1%*	9,2%*
Libre marché	30%					3%*	2,5%*	35,5%*
Taux fixe (IPC général)	1,4%	1,4%	1,5%	2,4%	2,4%	2,1%*	3%*	14,2%*
Dépenses d'immobilisation								
Statu quo	5,7%	5,4%	5,8%	6,3%	5,0%	4,9%	4,1%*	37,2%*
Libre marché	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Taux fixe (IPC général)	8,5%	8,1%	7,7%	7,6%	7,5%	7,5%	7,3%	54,2%

** Prévision*

5.3 SCENARIOS RETENUS

À l'issue de cet examen des approches potentielles de modification de la méthode de fixation des loyers, on peut retenir un scénario qui puisse assurer la réalisation des deux objectifs de la méthode de fixation des loyers. Celui-ci tient compte de l'importance de choisir un indicateur fiable, pour lequel des données existent sur une longue période. De plus, ce scénario prend en compte l'asymétrie de l'information qui existe entre le locataire et le locateur. En effet, c'est le locateur qui détient l'information sur les dépenses engagées dans la gestion de son immeuble, lesquelles dépenses sont présentées pour justifier les hausses de loyers demandées. Enfin, il est clair que l'aspect médiateur de la Régie doit demeurer au centre des interventions des différents acteurs et ce, dans l'ensemble des scénarios qui pourraient être retenus, à l'exception du libre marché.

5.3.1 Dépenses d'exploitation

L'indice des prix à la consommation a une incidence sur tous les ménages, soit directement ou indirectement. Les pensions de la Sécurité de la vieillesse, les prestations du Régime de pensions du Canada et d'autres prestations d'aide sociale sont rajustées périodiquement en fonction des variations de l'IPC général. Les contrats de location, les pensions alimentaires versées à l'intention des enfants ou d'un ex-conjoint, ainsi que d'autres accords contractuels et d'établissement des prix tiennent souvent compte des mouvements de l'IPC général. Les contrats de travail de nombreux travailleurs comprennent des clauses de rajustement de vie chère qui lient les augmentations salariales aux variations de l'IPC général. Pour toutes ses raisons, on peut croire que l'IPC général pourrait être considéré pour ajuster les dépenses d'exploitation et le revenu net existant. En plus d'être disponible sur une base mensuelle et rapidement, le principe de l'IPC général est facile à comprendre : tout le monde subit ses variations à divers degrés. De plus, l'IPC général a une grande notoriété et bénéficie d'une bonne couverture médiatique, ce qui le rend accessible à une majorité de personnes (locataires comme propriétaires). L'inconvénient de cette approche est qu'elle tient compte de l'augmentation de l'ensemble des prix et non spécifiquement des prix dans le secteur locatif. Cependant, son utilisation pourrait contribuer grandement à encadrer les négociations entre locataires et propriétaires, alléger les calculs de fixation, éviter les fluctuations importantes des taux d'ajustement de certains postes. L'utilisation de l'IPC général permet à la Régie de rencontrer l'objectif de protection des locataires contre les hausses abusives de loyer car il limite ces hausses au niveau de celle de l'ensemble des biens dans l'économie. Il est donc de notre avis qu'un tel indice, malgré quelques faiblesses, peut être envisageable pour les dépenses d'exploitation lors du calcul des hausses de loyer.

5.3.2 Immobilisations

Pour ce qui est des immobilisations et comme indiqué précédemment, l'utilisation des taux des prêts hypothécaires sur cinq ans permet de tenir compte de la réalité du mode de financement des travaux majeurs et de lisser les fluctuations de taux d'intérêt. On pourrait choisir une durée plus longue pour le calcul de la moyenne

mobile (par exemple, la longueur du cycle immobilier). On propose cinq ans car cela semble correspondre à la durée moyenne des emprunts hypothécaires utilisés pour les travaux majeurs. Les taux d'ajustement issus de ce calcul permettent d'assurer un rendement sur l'investissement réalisé pour les travaux majeurs, tout en limitant la hausse de loyer. On dispose ainsi d'un indice fiable qui est publié régulièrement par la Banque du Canada.

Tableau 5.5 Taux d'ajustement selon les scénarios proposés

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dépenses d'exploitation et revenu net							
Taux fixe	1,4%	1,4%	1,5%	2,4%	2,4%	2,1% *	3% *
Méthode actuelle	0,9%	1,0%	0,8%	1,5%	1,8%	1,1%	2,1% *
Dépenses d'immobilisation							
Taux fixe (moyenne mobile 5 ans)	8,5%	8,1%	7,7%	7,6%	7,5%	7,5%	7,3%
Méthode actuelle	5,7%	5,4%	5,8%	6,3%	5,0%	4,9%	4,1% *
							*** prévision**

Si on analyse l'impact de l'application de ces indices (tableau 5.5) en comparaison aux hausses reconnues par la Régie entre 1998 et 2004, on peut remarquer que l'utilisation de ces indices aurait représenté une différence moyenne de 0,7% pour les dépenses d'exploitation, de 2,4% pour les dépenses d'immobilisation et de 3,0% pour l'ensemble des deux postes de dépenses pour la période 1998-2004.

6.
CONCLUSION

6. CONCLUSION

Quoique bien défini dès le début, l'environnement dans lequel le mandat a été réalisé, a subi des changements tout au long de sa réalisation. En effet, d'exercice simple de consultation, il est devenu une source de désaccord entre les différents acteurs impliqués dans le mandat. Ainsi, le présent rapport doit être pris avec une certaine réserve compte tenu que les acteurs concernés par les droits des locataires ont refusé de participer au processus. Ceci n'a pas empêché l'élaboration de scénarios potentiels pour la Régie concernant le contrôle des loyers.

Il est important de souligner que les consultations et les différentes analyses sur les façons de faire valident l'existence d'un certain contrôle des loyers. De plus, les dires des interlocuteurs démontrent le désir d'évoluer dans un système facilitant la discussion et les ententes entre les propriétaires et les locataires. Selon les personnes interviewées, la présence de références permet d'encadrer ces discussions.

Lorsque que l'on a abordé le mandat et suite au processus de consultation, il était important de proposer des scénarios pouvant permettre la réalisation des deux objectifs de la méthode de fixation des loyers, soit :

- de protéger les locataires contre les augmentations abusives de loyer ayant pour effet de les évincer; et
- d'inciter les propriétaires à gérer leurs immeubles de manière à maintenir et à en améliorer la qualité.

Donc, toute nouvelle approche devait permettre de minimiser les hausses abusives de loyer pour les locataires tout en incitant les propriétaires à maintenir la qualité de leur parc immobilier. Suite aux discussions et à la revue de la documentation, il apparaît clairement que le premier objectif est réalisé par l'application de la méthode actuelle. C'est réellement le deuxième objectif que les indices de la méthode actuelle ne permettent pas de réaliser. Ce point s'applique plus particulièrement aux dépenses d'immobilisation.

Devant ces constats et à l'analyse des recommandations recueillies lors des consultations, l'accent a été mis à proposer des scénarios limitant les hausses substantielles de loyer tout en facilitant la réalisation du deuxième objectif. Ainsi, selon nos analyses, le seul scénario offrant ces caractéristiques est celui utilisant un taux

fixe reconnu par l'ensemble des acteurs. Ceci se traduirait pour nous à l'utilisation de l'IPC pour les dépenses d'exploitation et une moyenne mobile sur cinq ans du taux hypothécaire pour les immobilisations. Tout en permettant l'utilisation d'indice compris par tous, l'application de ce type de calcul permettrait de rendre la catégorie du logement abordable intéressante pour les investisseurs tout en assurant des hausses de loyers raisonnables pour l'ensemble de cette population de locataire.

Ainsi, à la lumière de ce rapport, les recommandations suivantes devraient être considérées :

- utiliser un taux fixe d'ajustement pour les dépenses d'exploitation et du revenu net, et une moyenne mobile de cinq ans des taux hypothécaires pour l'ajustement des dépenses d'immobilisation;
- assurer une large diffusion, advenant des actions dans le sens des recommandations de la nouvelle approche;
- chercher à valider et à créer le plus possible un consensus entre les acteurs en adoptant une position mitoyenne; et
- maintenir une intervention du gouvernement lors de différents sur les coûts du loyer entre propriétaires et locataires.

En considérant ces recommandations, nous croyons que la Régie pourrait respecter les éléments qui ont, jusqu'à ce jour, justifiés l'application de la méthode. Ces derniers sont :

- de protéger les locataires contre les augmentations abusives de loyer ayant pour effet de les évincer;
- d'inciter les propriétaires à gérer leurs immeubles de manière à maintenir et à en améliorer la qualité; tout en facilitant la négociation et l'entente entre propriétaire et locataire.

Ainsi, quoiqu'en 1981 les objectifs du gouvernement pouvaient être louables par l'application d'une telle méthode, les réalités de notre époque sont différentes de celles observées au début des années 80. Nous recommandons toutefois de ne pas rejeter les idéaux derrière cette méthode. Or, il faut considérer l'utilisation des indicateurs présentés ci-haut, qui sont d'utiliser un taux fixe d'ajustement pour les dépenses d'exploitation et une moyenne mobile de cinq ans des taux hypothécaires pour l'ajustement des dépenses d'immobilisation. Nous croyons qu'en répondant aux réalités présentes, ces indicateurs permettent de maintenir l'équilibre recherché pour le secteur locatif.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

Rapports et documents électroniques cités

Droit au logement, site Internet :
http://www.globenet.org/dal/index.php3?page=SOMMSITU

Gouvernement Ontario, site Internet :
http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/English/97t24_e.htm#129.(1
http://www.orht.gov.on.ca/userfiles/HTML/nt_3_8077_2.html

Infologement, site Internet : http://www.infologement.org/pages/revisions.php

INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), site Internet :
http://www.insee.fr
http://www.2100.org/demo/Annexe5.html

Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, site Internet :
http://www.logement.equipement.gouv.fr/actu/logeurope/tendances_en_cours.pdf

Régie du logement, site Internet : http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/1_0/1_6.asp?path=0

Revue Espace, site Internet : (Espaces n°15 - octobre 2002)
http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/periodiques/lettre15/art04.htm

Thibodeau, J.-C. 2001, *Étude comparative de la législation sur le contrôle des loyers au Canada entre 1950 et 2000*. Étude présentée à la Régie du logement et à la Société d'habitation du Québec, 55 pages.

TRAC (Tenant's Rights Action Coalition), site Internet :
http://www.tenants.bc.ca/bulletin/index.html ou *http://www.tenants.bc.ca*

Mémoires consultés

Association des propriétaires d'appartements du Grand Montréal (APAGM), 2003, *Évaluation de la méthode de fixation des loyers*, 21 pages.

Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec inc. (APCHQ), 2003, *Recommandations de l'association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ) sur la méthode de fixation des loyers,* 8 pages.

Couture, C. 2003, *La fixation des loyers – une nouvelle façon de faire,* 2 pages.

Desrochers, P. 2002, *Comment résoudre la crise du logement au Québec*, Cahiers de recherche, Institut Économique de Montréal, 36 pages.

Des Rosiers, F. 2003, *Vers une révision de la méthode de fixation des loyers au Québec : Les recommandations de la CORPIQ,* 40 pages.

Institut Économique de Montréal, 2003, *Quelques mythes sur les causes du logement*, 4 pages.

Projet Genèse, 2003, *Le contrôle des loyers au Québec, une composante essentielle de la réalisation du droit au logement*, Montréal, 10 pages.

Ville de Montréal, 2003, *Un portrait de la situation du logement à Montréal*, 16 pages.

Ville de Montréal, 2003, *L'application du règlement sur l'entretien et la salubrité des logements*, 2 pages.

Autres documents consultés

Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec inc. (APCHQ), 2002, *Solutions à la crise du logement au Québec*, 17 pages.

Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec inc. (APCHQ), 2002, *Recommandations de l'association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ) sur la méthode de fixation des loyers*, mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire, 29 pages.

Banque du Canada, 2003, *Rapport sur la politique monétaire*, 32 pages. (http://www.banqueducanada.ca/fr/rpm/pdf/rpmavril03f.pdf)

Dansereau, F. et M. Choko, 2002, *Les logements privés au Québec : la composition du parc de logements, les propriétaires bailleurs et les résidants*, INRS-Urbanisation, Culture et Société et la Société d'habitation du Québec, 53 pages.

Desjardins Études Économiques, 2003, *Perspectives économiques à moyen terme 2003-2007,* 8 pages.(http://www.desjardins.com/fr/mouvement/etudes/eepemt.pdf)

Des Rosiers, F. 2002, *Logement social et abordable et crise de logement au Québec*, mémoire présenté devant la Commission de l'aménagement du territoire - Assemblée Nationale du Québec, Université Laval, 24 pages.

Forest, P. et C.- R. Deschênes, 2001, *Évolution socio-économique des ménages locataires et propriétaires au Québec entre 1981 et 1996*, Société d'habitation du Québec, 78 pages.

Fortin, P. 2003, *Crise du logement 101; Les coûts de construction sont excessifs et la méthode de fixation des loyers est à revoir*, Université du Québec à Montréal, paru le 18 septembre 2003 dans Le Devoir.

Gill, D. et B. Dagenais, 2002, *Mandat d'initiative sur le logement social et abordable*, document de consultation présenté par la Commission de l'aménagement du territoire à l'Assemblée nationale, 107 pages.

Lapointe, A. et T. Chau Minch, 1990, *L'ajustement du revenu net dans la méthode de fixation de loyer,* Régie du logement, 38 pages.

Lapointe, A. et T. Chau Minch, 1991, *Le mode d'ajustement des dépenses majeures,* Régie du logement, 33 pages.

Lapointe, A. et T. Chau Minch, 1992, *L'ajustement des dépenses d'entretien et des dépenses majeures d'entretien,* Régie du logement, 61 pages.

Leduc, A. 1994, *Politique de fixation des loyers*, Régie du logement, 24 pages.

Montmarquette, C. 1995, *Régie du logement et méthode de fixation des loyers*, Régie du logement, 13 pages.

Régie du logement, 1994, *Réflexion sur la méthode de fixation des loyers au Québec*, 45 pages.

Régie du logement, 2003, *Critères de fixation pour 2003*, Direction de la planification et du développement, secteur de la planification et recherche, 29 pages.

Société canadienne d'habitation et de logement, 2001, *Rapport sur les logements locatifs*, *Montréal*, 16 pages.

Société canadienne d'habitation et de logement, 2001, *Rapport sur les logements locatifs*, *Gatineau*, 8 pages.

Société canadienne d'habitation et de logement, 2001, *Rapport sur les logements locatifs*, *Québec*, 8 pages.

Société canadienne d'habitation et de logement, 2002, *Rapport sur les logements locatifs*, *Montréal*, 16 pages.

Société canadienne d'habitation et de logement, 2002, *Rapport sur les logements locatifs*, *Québec*, 8 pages.

Société canadienne d'habitation et de logement, 2002, *Rapport sur les logements locatifs*, *RMR de Toronto*, 16 pages.

Société canadienne d'habitation et de logement, 2003, *L'observateur du logement au Canada,* 77 pages.

Société d'habitation du Québec, 2001, *En matière de contrôle des loyers : l'approche québécoise est jugée la plus efficace*, L'habitat en bref, 4 pages.

Statistiques Canada, site Internet : http://www.statcan.ca/francais/Subjects/Cpi/cpi-en_f.htm

Villemaire, L. 2000, *Les organismes communautaires et le logement social au Québec*, demande d'admission au programme de Doctorat en études urbaines, INRS-Urbanisation, 11 pages (http://www3.sympatico.ca/bervil/fichierspdf/prologue.pdf).

ANNEXE 1

Statistiques

Annexe 1B - Moyenne comparative des degrés Celsius accumulés, Montréal

	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	Consomation en degré Celsius	Proportion (%)	Consomation en degré Celsius	Proportion (%)	Consomation en degré Celsius	Proportion (%)	Consomation en degré Celsius	Proportion (%)	Consomation en degré Celsius	Proportion (%)	Consomation en degré Celsius	Proportion (%)	Consomation en degré Celsius	Proportion (%)	Consomation en degré Celsius	Proportion (%)
Janvier	751	16,8%	886	20,0%	877	18,9%	795	21,2%	844	21,3%	870	19,7%	834	20,8%	695	17,1%
Février	780	17,5%	752	17,0%	734	15,8%	610	16,3%	647	16,3%	725	16,4%	745	18,6%	643	15,8%
Mars	570	12,8%	639	14,4%	695	15,0%	582	15,5%	597	15,1%	497	11,2%	661	16,5%	616	15,1%
Avril	428	9,6%	389	8,8%	397	8,6%	299	8,0%	333	8,4%	382	8,6%	347	8,7%	335	8,2%
Mai	158	3,5%	184	4,2%	226	4,9%	48	1,3%	89	2,2%	147	3,3%	104	2,6%	213	5,2%
Juin	21	0,5%	20	0,5%	10	0,2%	32	0,9%	13	0,3%	62	1,4%	21	0,5%	54	1,3%
Juillet	0	0,0%	4	0,1%	8	0,2%	7	0,2%	2	0,1%	10	0,2%	13	0,3%	3	0,1%
Août	12	0,3%	8	0,2%	11	0,2%	7	0,2%	12	0,3%	13	0,3%	5	0,1%	4	0,1%
Septembre	144	3,2%	82	1,9%	114	2,5%	69	1,8%	53	1,3%	127	2,9%	69	1,7%	51	1,3%
Octobre	211	4,7%	309	7,0%	313	6,7%	255	6,8%	319	8,1%	277	6,3%	233	5,8%	343	8,4%
Novembre	569	12,7%	553	12,5%	519	11,2%	435	11,6%	391	9,9%	467	10,6%	403	10,1%	420	10,3%
Décembre	823	18,4%	597	13,5%	734	15,8%	610	16,3%	662	16,7%	843	19,1%	572	14,3%	692	17,0%
Total	4467	100,0%	4423	100,0%	4638	100,0%	3749	100,0%	3962	100,0%	4420	100,0%	4007	100,0%	4069	100,0%

Source: Confort au Foyer Montréal

Annexe 1C - Indice des prix de l'Électricité (Indice, 1992=100), Québec

	1998			1999			2000			2001			2002			2003		
	Indice	Poids	Indice ponéré	Indice	Poids	Indice ponéré	Indice	Poids	Indice ponéré	Indice	Poids	Indice ponéré	Indice	Poids	Indice ponéré	Indice	Poids de 2002	Indice pondéré
Janvier	106,3	21,2%	22,5	108	21,3%	23,0	108	19,7%	21,3	108	20,8%	22,5	108	17,1%	18,4	108	17,1%	18,4
Février	106,3	16,3%	17,3	108	16,3%	17,6	108	16,4%	17,7	108	18,6%	20,1	108	15,8%	17,1	108	15,8%	17,1
Mars	106,3	15,5%	16,5	108	15,1%	16,3	108	11,2%	12,1	108	16,5%	17,8	108	15,1%	16,3	108	15,1%	16,3
Avril	106,3	8,0%	8,5	108	8,4%	9,1	108	8,6%	9,3	108	8,7%	9,4	108	8,2%	8,9	108	8,2%	8,9
Mai	108	1,3%	1,4	108	2,2%	2,4	108	3,3%	3,6	108	2,6%	2,8	108	5,2%	5,7	108	5,2%	5,7
Juin	108	0,9%	0,9	108	0,3%	0,4	108	1,4%	1,5	108	0,5%	0,6	108	1,3%	1,4	N/A	1,3%	N/A
Juillet	108	0,2%	0,2	108	0,1%	0,1	108	0,2%	0,2	108	0,3%	0,4	108	0,1%	0,1	N/A	0,1%	N/A
Août	108	0,2%	0,2	108	0,3%	0,3	108	0,3%	0,3	108	0,1%	0,1	108	0,1%	0,1	N/A	0,1%	N/A
Septembre	108	1,8%	2,0	108	1,3%	1,4	108	2,9%	3,1	108	1,7%	1,9	108	1,3%	1,4	N/A	1,3%	N/A
Octobre	108	6,8%	7,3	108	8,1%	8,7	108	6,3%	6,8	108	5,8%	6,3	108	8,4%	9,1	N/A	8,4%	N/A
Novembre	108	11,6%	12,5	108	9,9%	10,7	108	10,6%	11,4	108	10,1%	10,9	108	10,3%	11,1	N/A	10,3%	N/A
Décembre	108	16,3%	17,6	108	16,7%	18,0	108	19,1%	20,6	108	14,3%	15,4	108	17,0%	18,4	N/A	17,0%	N/A
Moyenne annuelle	**107,4**		**107,0**	**108,0**		**108,0**	**108,0**		**108,0**	**108,0**		**108,0**	**108,0**		**108,0**	**108 (*)**		**108 (*)**

(*) estimation

Source: Statcan, série v736194

Taux d'ajustement du poste électricité

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (*)	2004 (*)
Indice pondéré	107,0	108,0	108,0	108,0	108,0	108,0	
Ajustement selon l'indice pondéré	1,6%	2,5%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Indice non pondéré	107,4	108,0	108,0	108,0	108,0	108,0	
Ajustement selon l'indice non pondéré	1,3%	2,7%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

(*) estimation

Annexe 1D - Indice des prix du gaz (Indice, 1992=100), Québec

	1998			1999			2000			2001			2002			2003		
	Indice	Poids	Indice pondéré	Indice	Poids	Indice pondéré	Indice	Poids	Indice pondéré	Indice	Poids	Indice pondéré	Indice	Poids	Indice pondéré	Indice	Poids de 2002	Indice pondéré
Janvier	117,2	21,2%	24,9	126,8	21,3%	27,0	133,4	19,7%	26,3	203,8	20,8%	42,4	163	17,1%	27,8	180,9	17,1%	30,9
Février	119,7	16,3%	19,5	126,8	16,3%	20,7	133,3	16,4%	21,9	198	18,6%	36,8	158,9	15,8%	25,1	189,8	15,8%	30,0
Mars	122,1	15,5%	19,0	127,2	15,1%	19,2	133,3	11,2%	15,0	185	16,5%	30,5	159,7	15,1%	24,2	196,7	15,1%	29,8
Avril	122,1	8,0%	9,7	129,7	8,4%	10,9	141,8	8,6%	12,3	190,8	8,7%	16,5	167,9	8,2%	13,8	201,8	8,2%	16,6
Mai	125,5	1,3%	1,6	128,7	2,2%	2,9	144,9	3,3%	4,8	195,2	2,6%	5,1	170,6	5,2%	8,9	197,4	5,2%	10,3
Juin	124,9	0,9%	1,1	132,1	0,3%	0,4	160,9	1,4%	2,3	176,3	0,5%	0,9	172,8	1,3%	2,3	N/A	1,3%	N/A
Juillet	126,9	0,2%	0,2	132,4	0,1%	0,1	163,1	0,2%	0,4	165,4	0,3%	0,5	167,8	0,1%	0,1	N/A	0,1%	N/A
Août	127,4	0,2%	0,2	135,2	0,3%	0,4	154,2	0,3%	0,5	164,7	0,1%	0,2	165,8	0,1%	0,2	N/A	0,1%	N/A
Septembre	125,8	1,8%	2,3	138,3	1,3%	1,9	163,7	2,9%	4,7	159,7	1,7%	2,8	167,7	1,3%	2,1	N/A	1,3%	N/A
Octobre	128,2	6,8%	8,7	137,7	8,1%	11,1	178,1	6,3%	11,2	165,6	5,8%	9,6	177,4	8,4%	15,0	N/A	8,4%	N/A
Novembre	128,2	11,6%	14,9	137,7	9,9%	13,6	166,8	10,6%	17,6	164,2	10,1%	16,5	177,6	10,3%	18,3	N/A	10,3%	N/A
Décembre	129	16,3%	21,0	133,6	16,7%	22,3	182,9	19,1%	34,9	166,2	14,3%	23,7	176	17,0%	29,9	N/A	17,0%	N/A
Moyenne annuelle	**124,8**		**123,1**	**132,2**		**130,4**	**154,7**		**151,6**	**177,9**		**185,6**	**168,8**		**167,8**	**193,3 (*)**		**193,1 (*)**

(*) estimation

Source: Statcan, série v736196

Taux d'ajustement du poste gaz

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (*)	2004 (*)
Indice pondéré	123,1	130,4	151,6	185,6	167,8	193,1	
Ajustement selon l'i	4,0%	5,2%	5,6%	14,0%	18,3%	-10,6%	13,1%
Indice non pondéré	124,8	132,2	154,7	177,9	168,8	193,3	
Ajustement selon l'i	4,3%	6,5%	5,6%	14,6%	13,0%	-5,4%	12,7%

(*) estimation

Annexe 1E - Indice des prix du mazout et autres combustibles (Indice, 1992=100), Québec

	1998			1999			2000			2001			2002			2003		
	Indice	Poids	Indice ponéré	Indice	Poids	Indice ponéré	Indice	Poids	Indice ponéré	Indice	Poids	Indice ponéré	Indice	Poids	Indice ponéré	Indice	Poids(*)	Indice ponéré
Janvier	98,1	21,2%	20,8	87,3	21,3%	18,6	117,2	19,7%	23,1	156	20,8%	32,5	114,5	17,1%	19,6	156,2	17,1%	26,7
Février	98,3	16,3%	16,0	87,3	16,3%	14,3	159,5	16,4%	26,2	147,5	18,6%	27,4	114,8	15,8%	18,1	181,1	15,8%	28,6
Mars	95,4	15,5%	14,8	86,5	15,1%	13,0	141,2	11,2%	15,9	140,9	16,5%	23,2	116,8	15,1%	17,7	202,3	15,1%	30,6
Avril	93,8	8,0%	7,5	87,8	8,4%	7,4	125,7	8,6%	10,9	137,3	8,7%	11,9	125	8,2%	10,3	151,4	8,2%	12,5
Mai	92,9	1,3%	1,2	87,8	2,2%	2,0	125,1	3,3%	4,2	136	2,6%	3,5	121,9	5,2%	6,4	134	5,2%	7,0
Juin	92,9	0,9%	0,8	87,8	0,3%	0,3	125,1	1,4%	1,8	136	0,5%	0,7	121,9	1,3%	1,6	N/A	1,3%	N/A
Juillet	92,9	0,2%	0,2	87,8	0,1%	0,0	125,1	0,2%	0,3	136	0,3%	0,4	121,9	0,1%	0,1	N/A	0,1%	N/A
Août	92,9	0,2%	0,2	93,1	0,3%	0,3	125,1	0,3%	0,4	136	0,1%	0,2	121,9	0,1%	0,1	N/A	0,1%	N/A
Septembre	89,7	1,8%	1,7	95,4	1,3%	1,3	150,2	2,9%	4,3	129,1	1,7%	2,2	126,6	1,3%	1,6	N/A	1,3%	N/A
Octobre	88,4	6,8%	6,0	101,8	8,1%	8,2	153,3	6,3%	9,6	124,2	5,8%	7,2	135,3	8,4%	11,4	N/A	8,4%	N/A
Novembre	88,4	11,6%	10,3	106,5	9,9%	10,5	154,7	10,6%	16,3	120,3	10,1%	12,1	134	10,3%	13,8	N/A	10,3%	N/A
Décembre	88	16,3%	14,3	115,5	16,7%	19,3	166,6	19,1%	31,8	113,1	14,3%	16,1	138,1	17,0%	23,5	N/A	17,0%	N/A
Moyenne annuelle	**92,6**		**93,7**	**93,7**		**95,1**	**139,1**		**144,6**	**134,4**		**137,6**	**124,4**		**124,2**	**165 (*)**		**105,4(*)**

(*) estimation

Source: Statcan, série v736197

Taux d'ajustement du poste mazout et autres combustibles

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (*)	2004 (*)
Indice pondéré	93,7	95,1	144,6	137,6	124,2	177,7	
Ajustement selon l'in	4,2%	-11,9%	1,6%	34,2%	-5,1%	-10,8%	30,1%
Indice non pondéré	92,6	93,7	139,1	134,4	124,4	165,0	
Ajustement selon l'in	2,9%	-10,8%	1,1%	32,6%	-3,5%	-8,0%	24,6%

(*) estimation

Annexe 1F - Importance des postes d'ajustement 2002

Postes d'ajustement du loyer		Logements chauffés			Logements non chauffés	Ensemble des cas
		à l'électricité	au gaz	au mazout		
Dépenses d'exploitation						
	Taxes	13%	11%	15%	15%	13%
	Assurances	2%	2%	3%	4%	3%
	Électricité	13%	2%	1%	1%	3%
	Gaz	3%	17%			9%
	Mazout			13%		1%
	Frais d'entretien	13%	14%	9%	11%	13%
	Frais de services	1%	3%		2%	2%
	Frais de gestion	6%	6%	5%	6%	6%
Revenu net		49%	45%	54%	61%	50%
Total		100%	100%	100%	100%	100%
	Nombre de dossiers traités	362	1 866	183	1 257	3719 *

* Sont considérés dans le total 51 cas de logements chaffés à plus d'une source d'énergie.

Source: Régie du logement

ANNEXE 2

Processus de consultations

ANNEXE 2

ÉVALUATION DE LA MÉTHODE DE FIXATION DES LOYERS
LISTE DES ACTEURS CONTACTÉS

#	Acteurs	Intervenants contactés qui participeront au processus	Intervenants contactés sans réponse de leur part	Intervenants contactés et ayant refusé de participer
1	Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ)			✓
2	Association des propriétaires d'appartements du Grand Montréal (APAGM)	✓		
3	Association des propriétaires de Québec	✓		
4	Association des propriétaires du Québec (APQ)	✓		
5	Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ)	✓		
6	Association provinciale des parcs de maisons mobiles (APPMM)	✓		
7	Association québécoise de défense des droits des personnes retraitées et préretraitées (AQDR)			✓
8	Association des résidences pour retraités du Québec (ARRQ)	✓		
9	Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH)			✓
10	Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ)	✓		
11	Fédération de l'âge d'or du Québec (FADOQ)	✓		
12	Fédération québécoise des municipalités (FQM)			✓
13	Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU)			✓

#	Acteurs	Intervenants contactés qui participeront au processus	Intervenants contactés sans réponse de leur part	Intervenants contactés et ayant refusé de participer
14	Institut économique de Montréal (IEDM)	✓		
15	INRS – Urbanisation, Culture et Société			✓
16	Ligue des propriétaires de Montréal	✓		
17	Projet Genèse			✓
18	Regroupement des comités logements et associations de locataires du Québec (RCLALQ)			✓
19	Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ)			✓
20	Regroupement des propriétaires d'habitations locatives (RPHL)	✓		
21	Réseau québécois des organismes sans but lucratif d'habitation (RQOH)			✓
22	Société d'habitation du Québec (SHQ)	✓		
23	Union des municipalités du Québec			✓
24	Ville de Gatineau	✓		
25	Ville de Laval	✓		
26	Ville de Longueuil	✓		
27	Ville de Montréal	✓		
28	Ville de Québec	✓		
29	Régisseurs de Montréal	✓		
30	Régisseur de Québec	✓		
31	Régisseur de Laval	✓		
32	Greffiers de Montréal	✓		

#	Acteurs	Intervenants contactés qui participeront au processus	Intervenants contactés sans réponse de leur part	Intervenants contactés et ayant refusé de participer
33	Greffier de Québec	✓		
34	Greffier de Trois-Rivières	✓		
35	Greffier de Longueuil	✓		
36	ReservEx	✓		
37	Arnold Bennet – Teninform		✓	
38	Jean-Pierre Racette – SHAPEM	✓		
39	Jean Rouleau – Collectif en aménagement urbain de Hochelaga Maisonneuve	✓		
40	Mazen Houdeib – ROMEL	✓		
41	Marcel Lebel – Société d'habitation et de développement de Montréal	✓		

ÉVALUATION DE LA MÉTHODE DE FIXATION DES LOYERS
LISTE DES PARTICIPANTS PAR TYPE DE RENCONTRE

#	Acteurs	Intervenants rencontrés (date de la rencontre)	Groupes de discussion	Rencontres individuelles
1	Association des propriétaires d'appartements du Grand Montréal (APAGM)	29 mai 2003	X	
2	Association des propriétaires de Québec	6 juin 2003		X
3	Association des propriétaires du Québec (APQ)	29 mai 2003	X	
4	Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ)	25 juin 2003		X
5	Association provinciale des parcs de maisons mobiles (APPMM)	29 mai 2003	X	
6	Association des résidences pour retraités du Québec (ARRQ)	29 mai 2003	X	
7	Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ)	7 juillet 2003		X
8	Fédération de l'âge d'or du Québec (FADOQ)	2 juin 2003		X
9	Institut économique de Montréal (IEDM)	2 juin 2003		X
10	Ligue des propriétaires de Montréal	29 mai 2003	X	
11	Regroupement des propriétaires d'habitations locatives (RPHL)	29 mai 2003	X	
12	Société d'habitation du Québec (SHQ)	11 juillet 2003		X
13	Ville de Gatineau	10 juillet 2003		X
14	Ville de Laval	2 juillet 2003		X
15	Ville de Longueuil	4 juillet 2003		X
16	Ville de Montréal	20 juin 2003		X

#	Acteurs	Intervenants rencontrés (date de la rencontre)	Groupes de discussion	Rencontres individuelles
17	Ville de Québec	4 juillet 2003		X
18	Régisseurs de Montréal	25 juin 2003	X	
19	Régisseur de Québec	8 juillet 2003		X
20	Régisseur de Laval	25 juin 2003	X	
21	Greffiers de Montréal	11 juin 2003	X	
22	Greffier de Québec	8 juillet 2003		X
23	Greffier de Trois-Rivières	17 juillet 2003		X
24	Greffier de Longueuil	11 juin 2003	X	
25	ReservEx	10 juin 2003		X
26	Jean-Pierre Racette – SHAPEM	9 juillet 2003		X
27	Jean Rouleau – Collectif en aménagement urbain de Hochelaga Maisonneuve	3 juillet 2003		X
28	Mazen Houdeib – ROMEL	7 juillet 2003		X
29	Marcel Lebel – Société d'habitation et de développement de Montréal	9 juillet 2003		X

ÉVALUATION DE LA MÉTHODE DE FIXATION DES LOYERS – RÉGIE DU LOGEMENT
CONSULTATION DES INTERVENANTS DU DOMAINE DU LOGEMENT LOCATIF
GUIDE DE DISCUSSION À L'INTENTION DU MODÉRATEUR

PRÉSENTATION DE L'ÉQUIPE

Bonjour, mon nom est _____ et je serai le modérateur pour cette séance de consultation sur la méthode de fixation des loyers au Québec. Je vous présente mon/ma collègue_____, il / elle sera mes yeux et mes oreilles durant cet exercice. Il / Elle prendra des notes et observera le déroulement des discussions.

MISE EN CONTEXTE

La Régie du logement procède présentement à l'évaluation de la méthode de calcul de l'ajustement du loyer au Québec. Cette évaluation vise à déterminer la pertinence de maintenir ou de modifier le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* ou d'en améliorer l'application.

La consultation des principaux acteurs du domaine du logement locatif représente une étape critique de cette évaluation. Son objectif est de recueillir les informations, opinions et commentaires des intervenants du secteur, notamment les associations de propriétaires, de locataires et autres intervenants sélectionnés.

MOTIFS DE LA CONSULTATION

Le principal motif de ce groupe de discussion est d'obtenir le maximum d'informations sur le diagnostic de la situation actuelle, les forces et faiblesses de la méthode de fixation des loyers présentement en vigueur, les modifications suggérées et les impacts attendus de ces modifications.

Nous sommes intéressés à obtenir vos opinions personnelles sur ces questions et ne recherchons aucunement un consensus de la part du groupe. Il est à noter que les commentaires recueillis lors de cet exercice ne seront pas attribués à des intervenants spécifiques lors de la rédaction des rapports d'étapes et du rapport final.

DÉROULEMENT DE LA CONSULTATION

Cette rencontre durera environ deux heures trente et sera entrecoupée d'une pause de dix minutes.

GUIDE DE DISCUSSION

1- Diagnostic de la situation actuelle

- Quels sont d'après vous les principaux facteurs expliquant le contexte actuel dans le domaine du logement locatif?

- Quel rôle joue la méthode de fixation des loyers appliquée par la Régie dans la problématique actuelle?

2- Discussion des objectifs de la méthode de fixation des loyers en vigueur

- La méthode de fixation des loyers présentement en vigueur vise deux principaux objectifs : 1- protéger les locataires contre des augmentations abusives de loyer qui pourraient avoir pour effet de les évincer et 2- inciter les propriétaires à gérer leurs immeubles de manière à maintenir et à en améliorer la qualité. Dans quelle mesure la méthode actuelle rejoint-elle ces objectifs?

- Ces objectifs sont-ils pertinents? Devraient-ils être revus? Devraient-ils être élargis, ou au contraire restreints?

3- Discussion des forces et faiblesses de l'application de la méthode de fixation des loyers

- Quelles sont les forces du mode d'application de la méthode de fixation des loyers? (ex : basé sur la conciliation entre propriétaires et locataires, forces du processus judiciaire, exemption de 5 ans pour nouvelles constructions, traitement des droits acquis)

- Comment ces forces contribuent-elles à résoudre ou limiter les situations problématiques dans le domaine du logement locatif?

- Quelles sont les faiblesses du mode d'application de la méthode de fixation des loyers? (ex : ne permet pas la récupération des hausses passées non utilisées, faiblesses du processus judiciaire, absence de contrôle obligatoire)

- Comment ces faiblesses contribuent-elles à créer ou empirer les situations problématiques dans le domaine du logement locatif?

4- Discussion des forces et faiblesses de la méthode de calcul de l'ajustement des loyers

- Quelles sont les forces de la méthode de calcul de l'ajustement des loyers présentement en vigueur? (ex : ajustement proportionnel, en % (et non absolu), hétérogénéité du bien locatif pris en compte, faible niveau d'effort des locataires, nivellement des fluctuations de loyers pour les locataires, etc.)

- Comment ces forces contribuent-elles à résoudre ou à limiter les situations problématiques dans le domaine du logement locatif?

- Quelles sont les faiblesses de la méthode de calcul de l'ajustement des loyers présentement en vigueur? (ex : type de dépenses non-prises en compte, double rémunération des dépenses d'entretien reportées (traitement des dépenses d'entretien vs immobilisations), temps de récupération des investissements de la part des propriétaires, faible taux de rendement réalisé par propriétaire, écart loyer économique vs loyer marchand, absence d'ajustement du loyer de base au niveau du marché après départ du locataire/absence de mécanismes assurant un maintien du loyer de base pour les locataires, etc.)

- Comment ces faiblesses contribuent-elles à créer ou à empirer les situations problématiques dans le domaine du logement locatif?

5- Modifications suggérées à la méthode et à son application

- La fixation des loyers devrait-elle selon vous être maintenue, modifiée ou tout simplement abolie?

- Quelles sont d'après vous les modifications à apporter au mode d'application de cette méthode?

    i. Contrôle obligatoire ou non des loyers (total ou partiel)
    ii. Processus judiciaire
    iii. Champs d'application (exemption de 5 ans pour nouvelles construction)
    iv. Traitement des hausses non-utilisées, traitement des droits acquis

- Quelles sont d'après vous les modifications à apporter à la méthode de calcul utilisée par la Régie pour l'ajustement des loyers? Quels types d'ajustement devraient être revus et comment:

    i. Dépenses d'exploitation
    ii. Revenu net
    iii. Dépenses d'immobilisation

6- Impacts attendus de ces propositions

- Quels seraient d'après vous les impacts économiques des modifications que vous proposez? (ex : impacts sur la construction de logements, sur la structure du secteur locatif (gros investisseurs vs petits investisseurs), sur la rentabilité des propriétaires, sur le budget des locataires, etc.)

- Quels seraient d'après vous les impacts sociaux des modifications que vous proposez? (ex : impacts sur le choix de logement, la création/suppression d'enclaves (ghettos), le niveau de vie et degré de pauvreté des locataires, la mobilité des locataires, etc.)

ÉVALUATION DE LA MÉTHODE DE FIXATION DES LOYERS – RÉGIE DU LOGEMENT
CONSULTATION DU PERSONNEL DE LA RÉGIE DU LOGEMENT
GUIDE DE DISCUSSION À L'INTENTION DU MODÉRATEUR

PRÉSENTATION DE L'ÉQUIPE

Bonjour, mon nom est _____ et je serai le modérateur pour cette séance de consultation sur la méthode de fixation des loyers au Québec. Je vous présente mon/ma collègue_____, il / elle sera mes yeux et mes oreilles durant cet exercice. Il / Elle prendra des notes et observera le déroulement des discussions.

MISE EN CONTEXTE

La Régie du logement procède présentement à l'évaluation de la méthode de calcul de l'ajustement du loyer au Québec. Cette évaluation vise à déterminer la pertinence de maintenir ou de modifier le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* ou d'en améliorer l'application.

La consultation des adjudicateurs de la Régie du logement représente une étape critique de cette évaluation. Son objectif est de recueillir les informations, opinions et commentaires du personnel de la Régie concerné par l'application du *Règlement sur les critères de fixation du loyer*.

MOTIFS DE LA CONSULTATION

Le principal motif de ce groupe de discussion est d'obtenir le maximum d'informations sur les forces et faiblesses de la méthode de fixation des loyers présentement en vigueur, les modifications suggérées et les impacts attendus de ces modifications sur le plan politico-administratif.

Nous sommes intéressés à obtenir vos opinions personnelles sur ces questions et ne recherchons aucunement un consensus de la part du groupe. Il est à noter que les commentaires recueillis lors de cet exercice ne seront pas attribués à des intervenants spécifiques lors de la rédaction des rapports d'étapes et du rapport final.

DÉROULEMENT DE LA CONSULTATION

Cette rencontre durera environ deux heures trente et sera entrecoupée d'une pause de dix minutes.

GUIDE DE DISCUSSION

1- Discussion des forces et faiblesses de l'application de la méthode de fixation des loyers

- Quelles sont les forces du mode d'application de la méthode de fixation des loyers? (ex : basé sur la conciliation entre propriétaires et locataires, forces du processus judiciaire, exemption de 5 ans pour nouvelles constructions, traitement des droits acquis)

- Comment ces forces contribuent-elles à favoriser l'atteinte des objectifs de la méthode de la Régie du logement en matière de fixation des loyers?

- Quelles sont les faiblesses du mode d'application de la méthode de fixation des loyers? (ex : ne permet pas la récupération des hausses passées non utilisées, faiblesses du processus judiciaire, absence de contrôle obligatoire)

- Comment ces faiblesses contribuent-elles à nuire à l'atteinte des objectifs de la méthode de la Régie du logement en matière de fixation des loyers?

2- Discussion des forces et faiblesses de la méthode de calcul de l'ajustement des loyers

- Quelles sont les forces de la méthode de calcul de l'ajustement des loyers présentement en vigueur? (ex : applicabilité, facilité de calcul, etc.)

- Comment ces forces contribuent-elles à favoriser l'atteinte des objectifs de la Régie du logement en matière de fixation des loyers?

- Quelles sont les faiblesses de la méthode de calcul de l'ajustement des loyers présentement en vigueur? (ex : type de dépenses non-prises en compte, paramètres non-pris en compte (région, consommation, etc.), disponibilité des données, etc.)

- Comment ces forces contribuent-elles à nuire à l'atteinte des objectifs de la Régie du logement en matière de fixation des loyers?

3- Modifications suggérées à la méthode et à son application

- La fixation des loyers devrait-elle selon vous être maintenue, modifiée ou tout simplement abolie?

- Quelles sont d'après vous les modifications à apporter au mode d'application de cette méthode?

    i. Contrôle obligatoire ou non des loyers (total ou partiel)

ii. Processus judiciaire
iii. Champs d'application (exemption de 5 ans pour nouvelles construction)
iv. Traitement des hausses non-utilisées, traitement des droits acquis

- Quelles sont d'après vous les modifications à apporter à la méthode de calcul utilisée par la Régie pour l'ajustement des loyers? Quels types d'ajustement devraient être revus et comment:

  i. Dépenses d'exploitation
  ii. Revenu net
  iii. Dépenses d'immobilisation

4- Impacts attendus de ces propositions

- Quels seraient d'après vous les impacts politico-administratifs des modifications que vous proposez? (ex : méthodes d'administration à la Régie, méthodes d'application du règlement par la Régie, ressources à mettre en place, etc.)

- De manière générale, il ressort des discussions avec les intervenants du domaine du logement locatif les recommandations suivantes quant aux modifications à apporter à la méthode de calcul de la Régie et à son application:

  i. … à compléter selon les points saillants des groupes de discussion et entrevues tenus au préalable…

  Quels seraient d'après vous les impacts politico-administratifs des modifications proposées par les intervenants? (ex : méthodes d'administration à la Régie, méthodes d'application du règlement par la Régie, ressources à mettre en place, etc.)

ÉVALUATION DE LA MÉTHODE DE FIXATION DES LOYERS – RÉGIE DU LOGEMENT
CONSULTATION DES REPRÉSENTANTS DES VILLES ET MUNICIPALITÉS
GUIDE DE DISCUSSION À L'INTENTION DE L'INTERVIEWEUR

PRÉSENTATION DE L'ÉQUIPE

Bonjour, mon nom est _____ . Je suis une des personnes responsables de la conduite d'une consultation sur la méthode de fixation des loyers au Québec pour le compte de la Régie du logement.

MISE EN CONTEXTE

La Régie du logement procède présentement à l'évaluation de la méthode de calcul de l'ajustement du loyer au Québec. Cette évaluation vise à déterminer la pertinence de maintenir ou de modifier le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* ou d'en améliorer l'application.

La consultation des principaux acteurs du domaine du logement locatif représente une étape critique de cette évaluation. Son objectif est de recueillir les informations, opinions et commentaires des intervenants du secteur, notamment les représentants des villes et municipalités de la province.

MOTIFS DE LA CONSULTATION

Le principal motif de cette entrevue est d'obtenir le maximum d'informations sur le diagnostic de la situation actuelle, les forces et faiblesses de la méthode de fixation des loyers présentement en vigueur, les modifications suggérées et les impacts attendus de ces modifications.

Nous sommes intéressés à obtenir vos opinions personnelles sur ces questions. Il est à noter que les commentaires recueillis lors de cet exercice ne seront pas attribués à des intervenants spécifiques lors de la rédaction des rapports d'étapes et du rapport final.

DÉROULEMENT DE LA CONSULTATION

Cette rencontre durera environ une heure.

GUIDE DE DISCUSSION

1- Diagnostic de la situation actuelle

- Quelle est la situation actuelle dans votre ville/municipalité relativement à la demande et à l'offre de logements locatifs?

- Quels sont d'après vous les principaux facteurs expliquant la pénurie actuelle de logements locatifs dans votre ville/municipalité?

- Quel rôle joue la méthode de fixation des loyers appliquée par la Régie dans la problématique actuelle?

2- Discussion de la situation des propriétaires et locataires sur le territoire

- Comment qualifieriez-vous la situation des propriétaires sur le territoire de votre ville/municipalité?

- Comment qualifieriez-vous la situation des locataires sur le territoire de votre ville/municipalité?

3- Discussion des forces et faiblesses de l'application de la méthode de fixation des loyers

- En tenant compte de la situation actuelle des propriétaires et locataires sur votre territoire, quelles sont les forces du mode d'application de la méthode de fixation des loyers? (ex : basé sur la conciliation entre propriétaires et locataires, forces du processus judiciaire, exemption de 5 ans pour nouvelles constructions, traitement des droits acquis)

- Comment ces forces contribuent-elles à résoudre ou limiter les situations problématiques dans le domaine du logement locatif?

- En tenant compte de la situation actuelle des propriétaires et locataires sur votre territoire, quelles sont les faiblesses du mode d'application de la méthode de fixation des loyers? (ex : ne permet pas la récupération des hausses passées non utilisées, faiblesses du processus judiciaire, absence de contrôle obligatoire)

- Comment ces faiblesses contribuent-elles à créer ou empirer les situations problématiques dans le domaine du logement locatif?

4- Discussion des forces et faiblesses de la méthode de calcul de l'ajustement des loyers

- En tenant compte de la situation actuelle des propriétaires et locataires sur votre territoire, quelles sont les forces de la méthode de calcul de l'ajustement des loyers présentement en vigueur? (ex : faible niveau d'effort des locataires, nivellement des fluctuations de loyers pour les locataires, etc.)

- Comment ces forces contribuent-elles à résoudre ou à limiter les situations problématiques dans le domaine du logement locatif de votre ville/municipalité?

- En tenant compte de la situation actuelle des propriétaires et locataires sur votre territoire, quelles sont les faiblesses de la méthode de calcul de l'ajustement des loyers présentement en vigueur? (ex : type de dépenses non-prises en compte, temps de récupération des investissements de la part des propriétaires, faible taux de rendement réalisé par propriétaire, écart loyer économique vs loyer marchand, etc.)

- Comment ces faiblesses contribuent-elles à créer ou à empirer les situations problématiques dans le domaine du logement locatif de votre ville/municipalité?

5- Modifications suggérées à la méthode et à son application

- La fixation des loyers devrait-elle selon vous être maintenue, modifiée ou tout simplement abolie?

- Quelles sont d'après vous les modifications à apporter au mode d'application de cette méthode?

    i. Contrôle obligatoire ou non des loyers (total ou partiel)
    ii. Processus judiciaire
    iii. Champs d'application (exemption de 5 ans pour nouvelles construction)
    iv. Traitement des hausses non-utilisées, traitement des droits acquis

- Quelles sont d'après vous les modifications à apporter à la méthode de calcul utilisée par la Régie pour l'ajustement des loyers? Quels types d'ajustement devraient être revus et comment:

    i. Dépenses d'exploitation
    ii. Revenu net
    iii. Dépenses d'immobilisation

6- Impacts attendus de ces propositions

- Quels seraient d'après vous les impacts économiques des modifications que vous proposez? (ex : impacts sur la construction de logements, sur la structure du secteur locatif (gros investisseurs vs petits investisseurs), sur la rentabilité des propriétaires, sur le budget des locataires, etc.)

- Quels seraient d'après vous les impacts sociaux des modifications que vous proposez? (ex : impacts sur le choix de logement, la création/suppression d'enclaves (ghettos), le niveau de vie et degré de pauvreté des locataires, la mobilité des locataires, etc.)