

**Projet de règlement modifiant le
Règlement sur les critères de
fixation de loyer**

Commentaire sur le projet de règlement

10 mars 2023

Regroupement québécois des résidences pour aînés

Depuis 1989, le Regroupement québécois des résidences pour aînés (RQRA) représente avec succès près de **800 membres qui offrent un milieu de vie de qualité aux aînés autonomes**. Le RQRA contribue à faire avancer de nombreux dossiers, au nom de ses membres, pour le secteur de l'habitation et de l'hébergement des aînés au Québec, tout en mettant à profit sa force de représentation aux niveaux politique, administratif et opérationnel. Ses membres ont pour mission d'offrir un milieu de vie de qualité aux aînés autonomes, ainsi que des services d'assistance et des soins à ceux qui sont en perte d'autonomie. Nos valeurs de respect, d'intégrité et d'excellence nous permettent de valoriser le vieillissement comme une étape importante de la vie de tous. Le RQRA représente ainsi le plus grand groupe d'entreprises privées d'hébergement pour personnes âgées au Canada.

Le RQRA croit plus que tout en une collaboration constante avec le gouvernement pour l'amélioration, sur une base continue, de la qualité de vie et la sécurité de ceux et celles qui ont bâti le Québec et qui font aujourd'hui le choix d'habiter dans une résidence pour aînés. Nous soutenons que le modèle de RPA (résidences pour aînés) contribue à offrir un milieu de vie de qualité à des personnes âgées autonomes et en perte d'autonomie. Nous jugeons indispensable d'appuyer et de collaborer avec les différentes instances gouvernementales afin d'offrir cette stabilité aux aînés issus de tous les milieux. Nous souhaitons que cette collaboration s'installe et perdure pour permettre aux aînés les plus vulnérables de vivre leurs dernières années dans un milieu confortable, sécuritaire, adapté à leur réalité et avec une offre de soins en adéquation avec leur condition.

C'est donc au nom de l'ensemble de nos membres de cet important secteur d'activité économique et humaine que nous nous exprimons, à la demande du gouvernement, en soumettant un commentaire au présent projet de règlement modifiant le *Règlement sur les critères de fixation de loyer*.

Mise en contexte

L'industrie des résidences privées pour aînés vit des difficultés variées qui mènent à une conséquence concrète : la fermeture successive de RPA. En effet, depuis cinq ans pour la période prenant fin le 31 décembre 2022, on a observé la fermeture de près de 500 RPA au Québec. En ajoutant à cela les résidences qui ont fermé ou annoncé leur fermeture depuis le début de 2023, on dépasse 500. Il en reste moins de 1500 aujourd'hui, alors qu'on en comptait plus de 2000 il y a dix ans, les ouvertures n'ayant pas compensé les fermetures. On commence même désormais à assister à une perte nette du total d'unités en RPA.

Un grand nombre de RPA, de toutes tailles, ne parviennent plus à répondre à toutes les obligations financières liées notamment à une réglementation de plus en plus lourde, aux coûts de construction qui ont explosé, à l'augmentation incessante de l'inflation, à la flambée des coûts des primes d'assurance et aux frais d'exploitation de manière générale. C'est une situation financière qui n'encourage pas, non plus, les investissements dans le secteur des RPA.

Plusieurs investisseurs ont choisi de se retirer de ce secteur de l'économie en raison de marges bénéficiaires jugées trop faibles ou en décroissance. C'est notamment le cas de la Caisse de dépôt et placement du Québec et du Fonds de solidarité de la FTQ, des institutions reconnues et respectées dans le paysage financier québécois. C'est sans compter toutes les banques à charte qui ont resserré leurs critères de financement. Certaines refusent même de prêter aux plus petites RPA. Elles n'ont rien fait d'autre que de calquer les agissements de la Société canadienne d'hypothèques et de logement qui a cessé d'offrir l'assurance prêt hypothécaire aux résidences de moins de 50 unités.

Sans possibilité de trouver du financement, de nombreux projets de mise à niveau sont abandonnés. Cela mène à la perte de la certification des RPA qui ne répondent plus aux normes gouvernementales, ou à leur fermeture pure et simple. La situation des RPA est critique et ne fait que s'aggraver depuis près d'une dizaine d'années.

À la base, la problématique est simplissime : les coûts augmentent alors que les revenus ne suivent pas, limités comme ils le sont par les critères de l'actuelle grille de fixation de loyer.

Plusieurs pistes de solutions peuvent être mises en place par le gouvernement pour aider les RPA à regagner une vitalité économique comme, par exemple, le changement des critères d'admissibilité aux primes salariales pour que toutes les RPA y aient accès (donc sans exclure les nouvelles RPA) ou la mise en place d'un crédit d'impôt sur la masse salariale. Pour autant, nous nous devons, dans ce commentaire, de nous limiter sur la modification du *Règlement sur les critères de fixation de loyer*.

Nous sommes heureux de voir que le gouvernement concrétise son engagement pris lors du budget de 2021-2022 sur la modification du *Règlement sur les critères de fixation des loyers*. Le RQRA demandait au gouvernement d'appliquer des changements à cet outil du Tribunal administratif du logement (TAL) depuis 2015, puisque les impacts nocifs que ces manquements à la grille de fixation de loyer créaient chez nos membres étaient déjà lourds de conséquences.

Il est important de mentionner que le RQRA ne remet pas en question ni le principe de la fixation de loyer ni la méthode de fixation de loyer.

Le Québec a fait le choix autrefois de permettre une libre négociation des loyers entre locataires et locataires, tout en instaurant un mécanisme de fixation par le tribunal uniquement pour les cas où les parties ne parviennent pas à s'entendre. Cela empêche, par le fait même, des augmentations abusives qui auraient pour effet d'évincer des locataires ou résidents.

En ce qui concerne la méthode de fixation des loyers elle-même, son fonctionnement demeure valable, même 50 ans après son élaboration. Cette méthode consiste à ajuster le loyer en fonction de trois types de composantes :

1. Les *Dépenses d'exploitation de l'immeuble*, puisqu'elles subissent inévitablement l'effet de l'inflation au fil des ans;
2. Le *Revenu net*, afin de préserver le rendement d'exploitation de l'immeuble;
3. Les *Dépenses d'immobilisation* (travaux majeurs de réparations ou améliorations).

Le problème réside plutôt dans les indices utilisés chaque année par le TAL, conformément au règlement adopté par le législateur, pour établir les critères de fixation pour ces composantes du loyer. Sur les huit critères de fixation de loyer pour lesquels le TAL publie un taux d'ajustement, la plupart font l'objet de critiques depuis des décennies. Dans certains cas, les indices utilisés sont à ce point préjudiciables qu'ils mettent en péril le modèle d'affaires des RPA.

La méthode de fixation des loyers a été élaborée au milieu des années 70, alors que la Commission des loyers allait bientôt être remplacée par la Régie du logement (1980). Or, si les indices utilisés comme référence pour établir les critères de fixation de loyer avaient du sens à cette époque, le législateur ne les a pas fait évoluer. Pendant ce temps, la société, le contexte économique et les réalités ont énormément changé en un demi-siècle. Le modèle de RPA avec services n'existait pas encore à l'époque de la conception de la méthode de fixation de loyer...

Commentaire

Le changement proposé dans le projet de règlement modifiant le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* est accueilli favorablement par le RQRA.

De manière générale, la modification va de pair avec les changements demandés par le RQRA depuis 2015. En effet, le nouveau règlement aura des impacts tangibles et positifs pour contribuer à la survie des RPA. Plusieurs d'entre elles jouent présentement leur avenir, et ce sans même que leurs résidents sachent vraiment à quel point ils risquent de perdre leur logement et leur milieu de vie.

La modification appréciée par le RQRA est l'actualisation de l'article 3.1 :

« Dans le cas des frais de service qui se rattachent à la personne même du locataire d'un logement situé dans une résidence privée pour aînés, cet indicateur est celui des prix à la consommation relatifs aux services de soins de santé établi par Statistique Canada. »

Une telle formulation pourrait toutefois laisser croire que cette partie du loyer sera dorénavant ajustée selon la situation de chaque locataire. Cependant, le document *Analyse d'impact réglementaire* de même que les explications fournies par le TAL au RQRA sont rassurants et conformes à notre souhait : le nouveau critère de fixation de loyer implique une répartition des dépenses en services à la personne sur tous les loyers de la RPA sans exception, au prorata de ces loyers, dès lors que celle-ci offre des services visés par l'article 1892.1 du Code civil du Québec. Le reste des composantes du loyer demeurera ajusté comme à l'habitude. Le calcul ne sera donc pas individuel par résident. Le libellé serait donc mieux libellé ainsi :

« Dans le cas des frais de service qui se rattachent à la personne même ~~du~~ des locataires ~~d'un~~ des logements situés dans une résidence privée pour aînés, cet indicateur est celui des prix à la consommation relatifs aux services de soins de santé établi par Statistique Canada. »

Grâce à l'utilisation de ce nouvel indice comme critère de fixation de loyer, les RPA vont enfin pouvoir être compensées par une augmentation de loyer plus équitable face à l'inflation galopante de leurs dépenses spécifiques aux services à la personne.

Une question d'équité entre résidents

L'actualisation du règlement sur la fixation de loyer va aussi avoir pour effet d'améliorer l'équité entre les résidents relativement au loyer payé. Lorsque l'indexation du loyer accordée au gestionnaire par le TAL est insuffisante pour compenser l'accroissement de ses dépenses d'exploitation, il n'a d'autre choix que d'aller chercher le manque à gagner dans le loyer de ses futurs résidents. On peut alors en déduire que les nouveaux résidents assument, dans leur loyer, une part plus grande que leurs voisins pour vivre dans la même RPA et bénéficier des mêmes services. Si les loyers des résidents de longue date étaient indexés en fonction des vrais coûts, les RPA pourraient être plus concurrentielles, donc plus abordables pour les nouveaux résidents.

Les critères de fixation de loyer¹

	Actuellement	Après la modification réglementaire
Dépenses d'exploitation	1. Électricité	1. Électricité
	2. Gaz naturel	2. Gaz naturel
	3. Mazout et autres combustibles	3. Mazout et autres combustibles
	4. Frais d'entretien	4. Frais d'entretien
	5. Frais de services	5. Frais de services
	6. Frais de gestion	6. Frais de services à la personne
	7. Revenu net	7. Frais de gestion
	8. Dépenses d'immobilisation	8. Revenu net
		9. Dépenses d'immobilisation

Cependant, le RQRA souhaite attirer l'attention du gouvernement sur une réalité : **le nouveau critère de fixation de loyer pour les services à la personne n'empêchera pas la détérioration de la rentabilité des RPA et la destruction de valeur.** Au mieux, il permettra d'atténuer le rythme auquel se dégrade le modèle économique des RPA.

En effet, le nouveau critère « Soins de services de santé » ne vient corriger qu'un des critères de fixation problématiques de la composante Dépenses d'exploitation. Qui plus est, les deux autres composantes du loyer à ajuster, soit Revenu net ainsi que Dépenses d'immobilisation, demeurent quant à elles assujetties à des indices qui contreviennent aux objectifs de la méthode de fixation des loyers énoncés par le TAL lui-même. Ces objectifs sont notamment de permettre au gestionnaire de dégager une certaine rentabilité et l'encourager à entretenir l'actif immobilier où logent des résidents.

Ces enjeux ont été largement débattus au fil des décennies. Le TAL lui-même a fait plusieurs tentatives de réforme en recommandant au législateur d'actualiser certains critères de fixation de loyer. Au moins deux de ses tentatives sont connues publiquement, le TAL ayant entrepris des travaux de consultation des partenaires en 1994 et 2002. Rien n'a évolué.

¹ Mentionnons que les primes d'assurance et les taxes foncières sont les 9^e et 10^e critères de fixation de loyer, mais ils ne font pas partie des critères pour lesquels le TAL applique un taux d'ajustement unique pour tous les immeubles.

Depuis plusieurs années, le RQRA réclamait un critère de fixation de loyer spécifique au poste de dépense Services, essentiellement composé des coûts de main-d'œuvre. Cependant, plusieurs facteurs ont dernièrement aggravé la situation financière des RPA, y compris après l'annonce par le gouvernement du Québec, dans son budget 2021-2022, de la modification du critère de fixation de loyer « Services » faisant l'objet du présent projet de règlement.

Ces facteurs font en sorte que le RQRA ressent le besoin d'aller plus loin que le projet de règlement qui est devant lui, et donc plus loin que les représentations qu'il a faites jusqu'à maintenant sur l'enjeu de la fixation de loyer :

- La remontée drastique des taux hypothécaires depuis le début de 2022, laquelle constitue une menace majeure à la survie de nombreuses RPA;
- L'explosion de l'inflation en général depuis 2021, et en particulier pour les dépenses dans une RPA (alimentation, main-d'œuvre du secteur de la santé, primes d'assurance, etc.);
- La pénurie de main-d'œuvre qui s'est aggravée.

Les changements démographiques font en sorte que le Québec a besoin de plus en plus de RPA, alors qu'au contraire leur nombre diminue constamment, y compris en nombre total d'unités.

Nous nous devons de profiter de l'opportunité qui nous est offerte, étant donné la rareté des occasions de changement au *Règlement sur les critères de fixation de loyer*. La dernière modification remonte en effet à 1997.

Trois étapes de changements nécessaires pour les RPA à l'égard de la fixation de loyer par le TAL

Première étape : les changements découlant du projet de règlement

Comme indiqué dans l'introduction du présent commentaire, nous sommes heureux du changement proposé dans l'actuel projet de règlement. Ce dernier va permettre aux RPA de souffler un peu et de pouvoir sortir leur tête de l'eau en matière de finances. Pour autant, nous voyons des changements supplémentaires qui doivent être mis en place afin de s'assurer d'atteindre le résultat, de s'assurer de la compréhension des changements par les gestionnaires de RPA, ainsi que de s'assurer de la cohérence dans l'application par les greffiers spéciaux et les juges administratifs du TAL.

CRITÈRE DE FIXATION POUR LE SERVICE ALIMENTAIRE

Premièrement, nous souhaiterions voir s'ajouter au projet de règlement, en plus du nouveau critère de fixation de loyer « Services de soins de santé », un autre critère qui serait spécifique au service alimentaire. En effet, les repas préparés et servis en RPA peuvent représenter jusqu'à 15 % de leurs frais d'exploitation. L'inflation des coûts pour les aliments et leur préparation est bien différente de celle des services en

général (pour lesquels il existe déjà un critère de fixation), et elle évolue différemment aussi de l'inflation pour les services de soins de santé.

De décembre 2021 à décembre 2022, l'indice des prix à la consommation pour les aliments achetés au restaurant a été de 10 %², alors que celui pour les services de soins de santé a été de 5,5 % pour la même période. C'est presque le double. En 20 ans, huit fois l'indice des prix pour les aliments achetés au restaurant a été supérieur. La non-prise en compte de cette réalité fait en sorte que les ajustements de loyer des RPA ne sont pas représentatifs du coût croissant que le service alimentaire représente pour ces dernières. Un indice qui ne reflète pas la réalité pénalisera tantôt les RPA, tantôt les résidents.

L'idée ici n'est pas de choisir « l'indice à la saveur du jour » le plus avantageux pour les RPA. Encore faut-il qu'il y ait une constance dans le choix des indicateurs économiques les plus appropriés, surtout considérant le caractère exceptionnel d'une modification au *Règlement sur les critères de fixation de loyer*. Il en va de l'équité même de la méthode de fixation de loyer pour les parties.

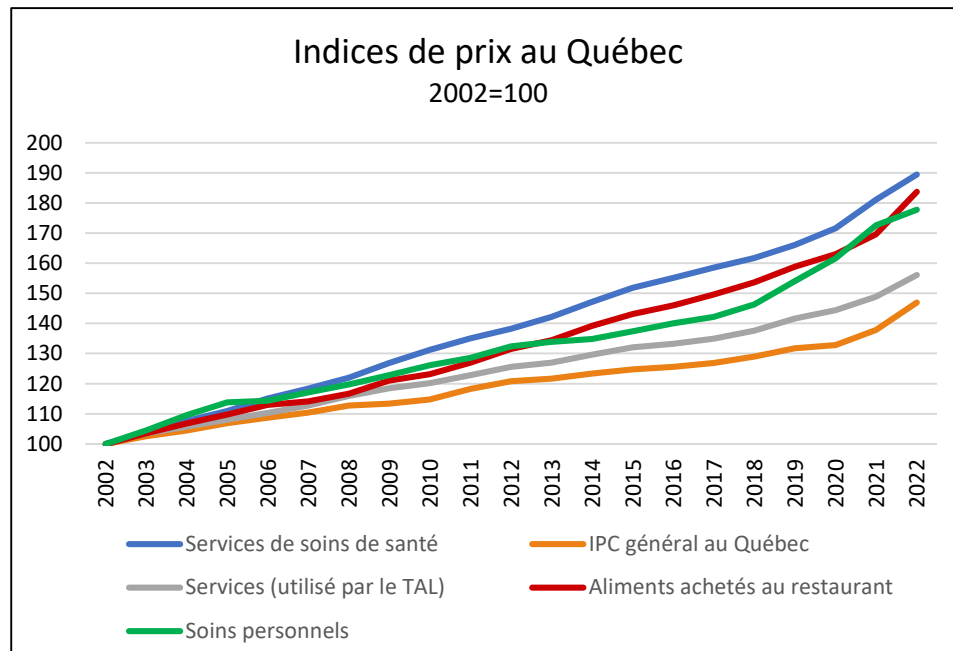
En assujettissant les dépenses d'exploitation pour le service alimentaire à un critère de fixation de loyer spécifique, les résidents assumeraient une indexation de loyer plus juste pour la portion – et elle est importante – de leur loyer attribuable aux repas. L'indice le plus approprié nous semble être celui intitulé « Aliments achetés au restaurant », puisqu'il comprend non seulement les aliments, mais aussi leur préparation et leur service, comme c'est le cas dans une RPA.

Changement 1 : Adopter la modification réglementaire introduisant le critère de fixation de loyer « Soins de service de santé » pour les dépenses de la RPA liées à la personne qui ne sont pas attribuables au service alimentaire.

Changement 2 : Ajouter un critère de fixation de loyer distinct applicable spécifiquement aux RPA lorsqu'elle font la preuve de leurs dépenses attribuables à leur service alimentaire. Ce critère pourrait être basé sur l'indice des prix à la consommation « Aliments achetés au restaurant », fourni par Statistique Canada.

Le reste des dépenses en services demeurerait assujetti au critère de fixation de loyer *Services*, plus général celui-là et en usage présentement.

² Statistique Canada. 2023. *Tableau 18-10-0004*.



Sources : Statistique Canada, Tableau 18-10-0004 et calcul du RQRA

L'enjeu de la main-d'œuvre

Comme on vient de le voir, des critères plus spécifiques pour indexer les Services aux résidents sont souhaités par le RQRA. Il y a quelques années, le RQRA réclamait un indice pour indexer la portion dans le loyer spécifiquement attribuable aux coûts de main-d'œuvre, le principal poste de dépenses dans une RPA. Cette option demeure pertinente, mais elle n'a pas été retenue par le gouvernement du Québec.

Par ailleurs, voici deux exemples démontrant à quel point la fixation de loyer par le TAL peut s'avérer inadéquate et préjudiciable pour les RPA embauchant de la main-d'œuvre pour leur offre de services.

Exemple 1 :

Si le gouvernement du Québec mettait fin comme prévu aux primes salariales de 4 \$/h pour les préposés aux résidents, le coût de main-d'œuvre pour les RPA bondirait instantanément de 20 % environ. Pourtant, le TAL ajusterait cette portion du loyer en tenant compte uniquement de l'indice de prix à la consommation « Services de soins de santé », lequel serait de 4,5 % s'il était déjà en vigueur en 2023.

Exemple 2 :

Lorsque le gouvernement du Québec a imposé un seuil minimal de travailleurs en RPA pour assurer la sécurité des résidents aux différentes heures du jour et de la nuit, cela a instantanément augmenté leur masse salariale. Pourtant, ce coût additionnel en salaires découlant de l'embauche imposée pour maintenir la certification de la RPA n'est pas reconnu dans le calcul en fixation de loyer. Le TAL se limite à accorder seulement un taux d'ajustement basé sur l'inflation. Il serait plus logique de transférer ce surcoût pour les RPA directement aux résidents, au prorata des loyers, comme le règlement le permet pour les taxes foncières et pour les primes d'assurance.

FORMATION

Le changement de critères prévu dans le projet de règlement ne peut pas être administré par le TAL sans une formation conséquente pour les greffiers spéciaux et les juges administratifs appelés à fixer les loyers. En effet, nous sommes inquiets que les changements ne soient pas appliqués avec uniformité et constance par les greffiers spéciaux et les juges administratifs du TAL, ce qui entraînerait de sérieuses conséquences pour nos membres. Puisque les enjeux financiers sont grands et qu'ils impliquent tout le système de comptabilisation des dépenses d'exploitation en RPA, la catégorisation des dépenses par le tribunal en fonction des critères de fixation de loyer doit être constante et prévisible.

Nous voulons nous assurer que les juges administratifs du TAL comprennent les besoins des RPA qui sont répondues grâce à cette modification au *Règlement sur les critères de fixation de loyer*. Ainsi, nous souhaitons que le TAL crée une formation, en collaboration avec le RQRA, pour ses greffiers spéciaux et juges administratifs pour en assurer leur compréhension quant au changement prévu par la modification du règlement.

De plus, nous recommandons la mise en place d'une spécialisation particulière, au sein du TAL, pour la gestion des demandes reliées aux RPA. En effet, de telles spécialisations existent déjà dans d'autres tribunaux administratifs du Québec, comme le Tribunal administratif du travail ou le Tribunal administratif du Québec. Ces derniers ont comme vocation de se spécialiser dans des cas spéciaux qui demandent une formation particulière, afin d'assurer la pleine connaissance du sujet et l'efficacité de la part des juges administratifs responsables de ces dossiers.

En plus de lignes directrices claires pour les greffiers spéciaux et les juges, le RQRA pourrait à son tour effectuer un certain travail de formation auprès de ses membres en matière d'ajustement de loyer. Cela permettrait à la fois de mieux calculer les ajustements de loyer, de mieux renseigner les résidents et, par conséquent, d'éviter d'inutiles demandes de fixation de loyer au tribunal.

Changement 3 : Instaurer une formation, en collaboration avec le RQRA, pour les greffiers spéciaux et les juges administratifs, sur les modifications au règlement et leurs impacts sur les RPA, en plus de créer une division, au sein du Tribunal administratif du logement, spécialisée sur les demandes provenant du secteur des RPA.

Deuxième étape : des changements supplémentaires portant sur les critères de fixation *Dépenses d'immobilisation et Gestion*

Outre ces changements dans le projet de règlement et la façon dont le TAL les appliquera, nous recommandons, dans une deuxième étape, d'autres changements aux critères de fixation de loyer utilisés dans la grille de calcul. Ils sont nécessaires pour assurer la viabilité financière des RPA. En effet, d'autres critères de fixation devenus désuets doivent être actualisés pour permettre de réellement prendre en

compte la réalité particulière des RPA. Il s'agit des critères de fixation *Dépenses d'immobilisation*, ainsi que *Gestion*.

CRITÈRE DE FIXATION « DÉPENSES D'IMMOBILISATION »

L'ajustement de loyer consenti par le TAL pour les *Dépenses d'immobilisation* d'un immeuble locatif résidentiel n'a depuis longtemps plus aucun caractère incitatif. L'objectif est pourtant d'accorder au gestionnaire un intérêt à maintenir et même à améliorer la qualité de ses logements, selon l'explication du TAL lui-même³. On veut qu'il réalise des travaux plutôt qu'utiliser les fonds à d'autres fins hors du domaine de l'habitation. Or, au contraire, ce critère de fixation de loyer provoque depuis maintenant vingt ans une destruction instantanée de valeur.

Les dépenses d'immobilisations incluent, selon la définition donnée par le TAL, « les travaux visant à réparer ou modifier les principaux éléments de la structure de l'immeuble (toit, tuyauterie, système de chauffage, isolation, fenestration), les travaux de rénovation (menuiserie, armoires) dans les logements ou les espaces communs ou encore l'installation supplémentaire (stationnement, piscine). » Tous ces aspects de l'infrastructure s'usent beaucoup plus rapidement dans une RPA que dans un immeuble locatif habituel, puisque les résidents y vivent à temps plein et sortent moins régulièrement. Ainsi, les ascenseurs ou les espaces collectifs doivent plus souvent être réparés ou remplacés par les gestionnaires de RPA.

Mentionnons que pour les dépenses d'immobilisation, le TAL accorde un ajustement de loyer correspondant au rendement moyen des certificats de placements garantis (CPG), plus 1 point de pourcentage à titre « incitatif ».

Or, si dans les années 80 les rendements de CPG se situaient au-delà de 10 %⁴, ils ont, depuis vingt ans, davantage été le plus souvent de 1 ou 2 %. Par conséquent, les augmentations de loyer découlant des travaux majeurs ne permettent de récupérer la dépense qu'en 25, 40 ou même 50 ans, comme on l'a vu en 2022... C'est bien plus que la durée de vie utile de ce qui est rénové, d'où une « destruction de valeur ». Dans les années 80, les gestionnaires pouvaient, en vertu de ce critère de fixation de loyer, amortir leurs rénovations en 8 ans. Avec la baisse substantielle des rendements offerts par les CPG, ce critère de fixation de loyer est aujourd'hui déconnecté de la réalité.

Une alternative pourrait être d'accorder au gestionnaire un rendement sécuritaire, puis d'y ajouter une prime de risque en lien avec l'investissement immobilier.

Une autre option consisterait à permettre d'amortir le coût des travaux selon leur durée de vie utile, donc dans un délai raisonnable, comme cela existe en Ontario. Cette façon de faire comporte cependant certains inconvénients.

Changement 4 : Actualiser l'ajustement de loyer accordé pour les dépenses d'immobilisation (travaux majeurs de réparation ou d'amélioration) pour qu'il constitue un réel incitatif plutôt qu'une destruction de valeur.

³ Tribunal administratif du logement, *Critères de fixation pour 2021*, page 15.

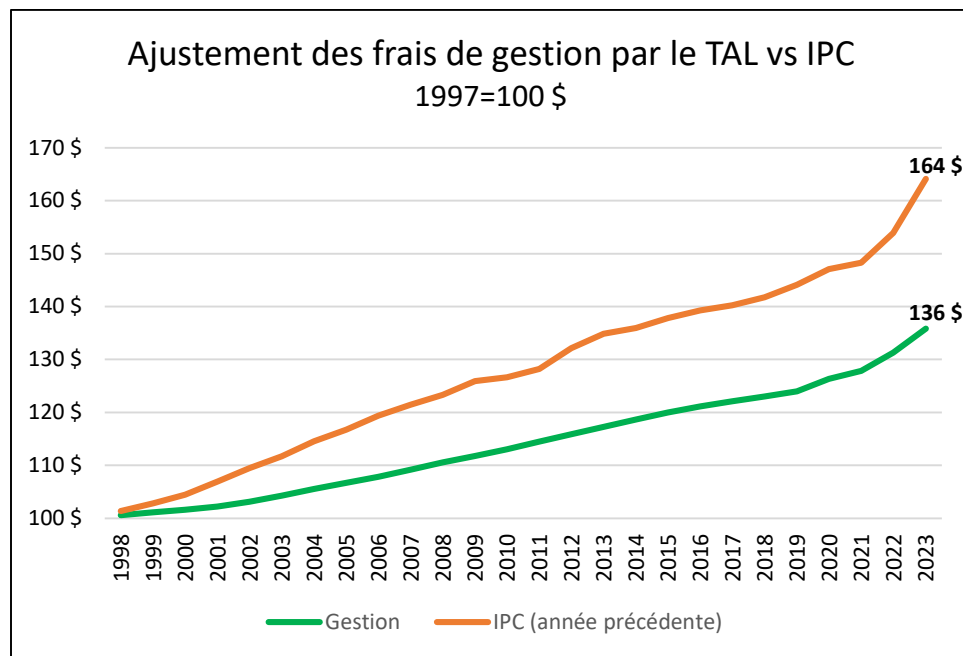
⁴ Statistique Canada. 2023. *Tableau 10-10-0145-01*.

CRITÈRE DE FIXATION « GESTION »

L'ajustement de loyer accordé par le TAL pour les frais de gestion ne reflète pas l'augmentation réelle des dépenses de gestion et la pandémie a aggravé cette situation. Les problèmes découlent à la fois de l'indice trop faible utilisé par le TAL, mais aussi de sa façon d'établir la part du loyer sur laquelle s'applique cet indice.

En donnant comme raison que les sociétés de gestion immobilière facturent à leurs clients un pourcentage de frais basé sur les loyers, le TAL accorde une indexation des frais de gestion analogue à l'évolution des loyers dans le marché. Or, ajuster les frais de gestion selon la variation des loyers entraîne un calcul circulaire : les loyers observés par Statistique Canada influencent les chiffres publiés par le TAL qui, eux-mêmes, influencent à leur tour les loyers et donc les chiffres de Statistique Canada sur les loyers. Aussi, la méthodologie de Statistique Canada sous-estime l'inflation des loyers, conduisant ainsi à une indexation inéquitable. Les données de la SCHL, l'organisme reconnu en matière d'habitation, seraient plus fiables.

Voici un graphique montrant l'évolution, depuis 25 ans, d'un montant de référence de 100 \$ en 1997. Selon l'inflation en général au Québec (IPC), le montant aurait aujourd'hui une valeur de 164 \$. Pourtant, ce même 100 \$ qui aurait été indexé chaque année par le TAL selon le critère de fixation de loyer *Gestion* ne vaudrait que 136 \$. Les dépenses de gestion des RPA ont-elles réellement progressé moins vite que l'inflation en général? La réponse est évidente : non. L'ajustement du TAL prévu par règlement est donc déficient.



Sources : Règlement sur les critères de fixation de loyer, Statistique Canada (Tableau 18-10-0004) et calcul RQRA

L'autre problème est que, par défaut, le TAL établit à 5 % des revenus la valeur des frais de gestion. Pour la plupart des immeubles (RPA et logements traditionnels confondus), ce taux sous-estime la valeur réelle du travail de gestion.

Depuis 1994, le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* limite à 10 % des revenus de l'immeuble les frais de gestion pouvant être reconnus. Pour ce faire, le locateur doit alors justifier ses dépenses de gestion

avec une preuve documentaire difficile à faire. Dans une RPA, il est tout à fait commun que le taux des dépenses administratives soit supérieur à 10 % des revenus de l'immeuble.

Changement 5 : En l'absence d'un indice de prix de gestion spécifique aux RPA, actualiser l'indice servant à établir le critère de fixation de loyer « Frais de gestion » pour qu'il soit calqué sur l'indice général des prix à la consommation au Québec. Aussi, pour une RPA, les dépenses de gestion reconnues en fixation de loyer devraient pouvoir dépasser 10 %.

Troisième étape : actualiser l'ajustement du critère de fixation de loyer *Revenu net*

CRITÈRE DE FIXATION « REVENU NET »

L'indexation des loyers pour compenser la croissance des dépenses d'exploitation d'une RPA, comme proposé dans le projet de modification de règlement, ne procure aucun rendement à l'entreprise. La raison est que la partie du loyer correspondant au revenu net de la RPA n'est pas indexée de telle sorte qu'on puisse préserver la valeur de l'immeuble. Même avec de meilleurs critères de fixation de loyer pour ajuster les dépenses d'exploitation, la destruction de rentabilité – donc de leur valeur – se poursuivra inexorablement.

Un immeuble locatif qui ne génère pas un revenu net suffisant apporte peu d'intérêt pour les investisseurs. Surtout, il représente un risque financier à fuir s'il amenuise.

Le TAL lui-même l'affirme en ces mots dans son document *Critères de fixation pour 2021* :

Il faut comprendre, d'une part, que la valeur marchande d'un immeuble est déterminée non seulement par un ensemble de facteurs conjoncturels, mais également par un facteur fondamental, qui est sa capacité de générer des revenus. À la limite, un immeuble dont les revenus potentiels seraient insuffisants pour générer un surplus par rapport aux dépenses annuelles nécessaires à son exploitation n'aurait aucune valeur pour un usage locatif. L'engouement plus ou moins élevé du marché détermine ce qu'on appelle le multiplicateur ou taux d'actualisation du moment, mais toujours en référence au revenu de l'immeuble. À long terme, les effets variables du cycle spéculatif tendent à s'annuler, laissant la valeur marchande des immeubles évoluer en fonction des revenus.

D'autre part, l'intérêt que suscite le bien immobilier réside en bonne partie dans la perspective d'une certaine appréciation au cours de sa période de détention. Un immeuble maintenu en bon état d'entretien ne subit pas de dépréciation et, au contraire, tend généralement à s'apprécier sous l'effet de la rente foncière et de l'augmentation des coûts de remplacement.

Pour ces deux raisons, un régime de fixation qui empêcherait tout accroissement du revenu net lancerait clairement un signal à l'effet que les règles du jeu changent sur le marché immobilier locatif et que, dorénavant, l'investisseur potentiel ne peut plus entretenir la perspective d'une appréciation de la valeur de son investissement. Les effets d'un tel contrôle seraient difficiles à prévoir dans toute

leur étendue, mais ils iraient clairement à l'encontre de l'objectif de favoriser le maintien et l'amélioration du parc de logements.⁵

Afin d'assurer la survie des RPA dans les prochaines années et, ainsi les services aux aînés autonomes et semi-autonomes vivant dans celles-ci, l'indexation du revenu net doit être revue à la hausse pour que les RPA continuent d'être profitables pour leurs gestionnaires.

Lors de l'introduction de la méthode de fixation des loyers, l'indice servant à indexer la portion du loyer correspondant au *Revenu net* était différent selon la période d'âge de l'immeuble. Le taux hypothécaire majoré d'un facteur d'appréciation a ensuite servi à ajuster le critère de fixation de loyer *Revenu net* (le revenu net sert notamment à couvrir les versements hypothécaires).

Puis, une modification réglementaire est apparue sans faire de bruit, à une époque où il y avait très peu de fixations de loyer. Elle est entrée en vigueur en 1998. Ainsi le TAL accorde désormais un ajustement du *Revenu net* basé sur la variation annuelle des loyers au Québec, puis divise le taux par deux...

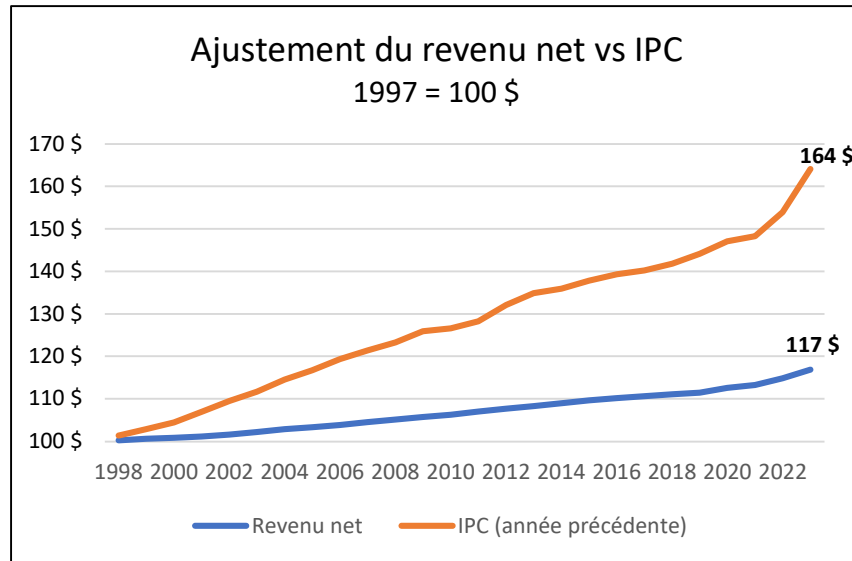
La conséquence est grave. Cet indice basé sur la variation des loyers qu'on divise ensuite par deux n'a aucun fondement économique justifiable. Il détruit de la valeur.

De plus, aligner l'ajustement du *Revenu net* sur la variation des loyers entraîne un calcul circulaire : les loyers observés par Statistique Canada influencent les chiffres publiés par le TAL qui, eux-mêmes, influencent à leur tour les loyers (négociés ou fixés) et donc les chiffres de Statistique Canada sur les loyers, comme on l'a vu précédemment pour le critère *Frais de gestion*.

Enfin, il est préjudiciable pour les gestionnaires de RPA que la statistique sur les loyers utilisée par le TAL provienne de Statistique Canada plutôt que de la SCHL, ce dernier organisme étant la référence en la matière. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, la méthodologie de Statistique Canada sous-estime l'inflation des loyers, conduisant ainsi à une indexation inéquitable du Revenu net.

Voici un graphique montrant l'évolution de 100 \$ depuis 1998. La courbe orange le fait évoluer selon l'indice d'ensemble des prix à la consommation au Québec (IPC), alors que la courbe bleue le fait progresser en fonction du taux accordé chaque année par le TAL pour indexer le *Revenu net* lors d'une fixation de loyer. On constate clairement que le *Revenu net* dégagé par le loyer est sous-ajusté année après année, conduisant à une destruction de valeur systématique.

⁵ Tribunal administratif du logement. 2021. *Critères de fixation pour 2021*, page 20.



Sources : Règlement sur les critères de fixation de loyer, Statistique Canada (Tableau 18-10-0004) et calcul RQRA

Les autres options qui ont été étudiées par les économistes pour ajuster le *Revenu net* avec un critère de fixation de loyer plus réaliste sont, notamment :

- Le taux hypothécaire moyen dans le marché
- Le taux global d'actualisation dans le marché
- Le taux d'inflation en général

Ces options se défendent, mais comportent aussi toutes trois des inconvénients pour les gestionnaires, pour les résidents ou même pour le TAL qui doit produire un indice. Une alternative serait d'indexer le Revenu net selon le coût de construction des logements neufs, afin d'assurer le maintien d'un lien avec la valeur de remplacement en immobilier. Cet indice n'est pas sans inconvénient lui non plus, puisqu'il fluctue (il a explosé ces dernières années, puis a chuté sous les 1 % en 2022). On pourrait alors limiter l'écart du taux à plus ou moins un(1) point de pourcentage de celui de l'inflation en général au Québec. À cela, on pourrait aussi le calculer sur une moyenne mobile de 3 ans, ce qui atténuerait les fluctuations annuelles tout en conservant son effet.

Il faudrait également abolir la division du taux par deux, tel que le prescrit l'actuel règlement.

Changement 6 : Réviser le critère d'indexation du Revenu net afin de préserver la rentabilité des RPA et leur valeur dans leur vocation résidentielle locative, pour que cesse la destruction systématique de valeur.

Conclusion

Ces limites du projet de règlement représentent des difficultés présentes et futures pour les résidences privées pour aînés du Québec qui sont, pour plusieurs d'entre-elles déjà, dans une situation économique périlleuse rendant difficile pour elles l'accomplissement de leur mission. Les résidences privées pour aînés

ont un rôle complémentaire avec l'État du Québec en matière de prise en charge de nos aînés. En effet, elles représentent le pont, pour les aînés, entre la maison et les CHSLD.

Ainsi, le changement proposé dans le projet de règlement est grandement apprécié par le RQRA. Cependant, si les recommandations supplémentaires expliquées dans ce mémoire n'ont pas de suite, les fermetures successives de RPA se poursuivront. Ces fermetures vont représenter, pour les aînés, la perte de services ou la nécessité de déménager et, ainsi, se déraciner de leur milieu de vie. En plus de cette conséquence concrète pour les aînés du Québec, la fermeture des RPA va créer un goulot d'étranglement pour le système de santé québécois puisque tous les aînés vont se retrouver en liste d'attente pour les CHSLD. Ceux-ci ne sont pas prêts à tous les recevoir en ce moment.

Tout en bonifiant les critères de fixation de loyer tel que nous le proposons, le RQRA est bien conscient que cela aurait un impact sur les loyers. Il va donc de soi que la situation économique des aînés en RPA doit être suivie de près. Leurs revenus ne suivent pas nécessairement l'inflation. La bonification du crédit d'impôt pour maintien à domicile, que le gouvernement fait présentement passer graduellement de 35 % à 40 %, vient atténuer cet effet. Reste à voir si cette mesure sera suffisante.

Le RQRA est prêt à collaborer avec le gouvernement et le Tribunal administratif du logement afin que nous nous assurions de la réussite dans la mise en place de ces modifications et, surtout, la réussite de nos RPA dans leur rôle auprès de nos aînés. Nous voulons, encore une fois, remercier le gouvernement pour les changements proposés dans ce projet de règlement modifiant le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* et nous insistons sur le fait que le gouvernement doit continuer à collaborer avec nous pour assurer notre réussite commune dans la prise en charge de nos aînés, de la maison aux CHSLD.
