

La politique fédérale du logement

Denis Germain

Volume 39, numéro 1, avril-juin 1963

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1001890ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1001890ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Germain, D. (1963). La politique fédérale du logement. *L'Actualité économique*, 39(1), 96-107. <https://doi.org/10.7202/1001890ar>

La politique fédérale du logement

L'importance du secteur de l'habitation, tant du point de vue économique que social, n'est plus à démontrer. Le logement est le lieu où se développe la famille, cellule de base de notre société. Il convient donc qu'il soit adapté à la structure des familles. On ne saurait trop insister sur cette idée fondamentale que les logements doivent répondre aux besoins des familles, puisque leur existence n'est justifiée que par celles-ci. Sous cet aspect, il faut considérer néfaste pour la société la prolifération des petits logements (5 pièces ou moins), sous prétexte que les terrains se vendent au prix fort. Autant ce comportement peut être logique dans le cas de l'entreprise privée, à cause de la recherche du profit, autant il serait illogique pour nos gouvernants de fermer les yeux devant la situation. Dans ce domaine, le mouvement coopératif représente un élément important de solution au problème.

À cela vient s'ajouter l'importance de l'industrie de la construction domiciliaire dans l'ensemble de l'activité économique du pays. De 1950 à 1962, les investissements effectués dans ce secteur, au Canada, ont représenté entre 16 et 24 p.c. du total des investissements nets. En 1962, ils se sont élevés à 1,587 millions de dollars, pour des investissements nets totaux de 8,738 millions. Au surplus, ce secteur donne lieu à une abondante utilisation de main-d'œuvre et produit un effet d'entraînement important. Qu'il suffise de le mentionner.

Cependant, à partir du moment où on se propose de rendre possible la satisfaction du besoin de se loger, l'aspect financement entre en

jeu, car il ne s'agit pas seulement de construire des logements, mais il faut que les gens puissent se les procurer. Nous entendons par là la possibilité d'emprunter les sommes nécessaires, et non pas une action directe sur les revenus des gens qui leur permettraient de financer eux-mêmes l'achat d'une maison. Ces sommes peuvent évidemment venir de compagnies privées ; en fait, une bonne partie vient de là. Cependant, elles sont sujettes à des fluctuations dues, entre autres causes, à des écarts entre les taux d'intérêt pour différentes catégories de prêts, de sorte qu'elles ne répondent pas toujours à la demande. C'est ici que peut entrer en jeu l'action gouvernementale.

Dans les pages qui vont suivre, nous verrons d'abord les modalités et l'importance de l'intervention de l'État dans le secteur de l'habitation, ainsi que les effets produits par les différents changements apportés à la loi depuis le début des années 50. Puis, nous étudierons les effets de cette politique comme mesure contra-cyclique.

* * *

La politique fédérale du logement se concrétise dans la Loi nationale sur l'habitation (L.N.H.)¹, qui remonte aux années 30 et dont les modifications importantes les plus récentes ont eu lieu en 1954. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, en 1946 plus précisément, le gouvernement créait la Société centrale d'Hypothèques et de Logement (S.C.H.L.), organisme dont le principal but est d'appliquer la L.N.H. Ne nous attardons pas sur les modalités de la loi ; le lecteur intéressé à cet aspect pourra consulter l'article de M. Parenteau que nous venons de mentionner.

L'aide de l'État peut prendre la forme de construction de logements effectuée directement par lui. Importante dans les années d'après-guerre, cette aide ne représente plus qu'un très faible pourcentage dans le total, et cela depuis 1950 environ. Elle était nécessitée par le retour des militaires qui arrivaient en pleine pénurie de logements.

L'intervention gouvernementale peut aussi prendre la forme d'une aide financière à la construction de logements effectuée par l'entre-

1. Pour plus de renseignements, voir : Roland Parenteau, « La législation fédérale sur l'habitation et ses résultats », *L'Actualité Économique*, juillet-septembre 1956, pp. 210-231.

prise privée. C'est la plus importante. En fait, elle se réalise sur deux plans : par des prêts directs de la S.C.H.L., ou par la garantie de prêts hypothécaires effectués par certaines institutions privées. Ces dernières sont dites « agréées ». Cependant, tous les prêts hypothécaires qu'elles approuvent ne sont pas garantis par l'État. Selon qu'ils le sont ou non, les conditions du prêt diffèrent, quant au taux d'intérêt, par exemple. Celui-ci est plus faible dans le cas des prêts garantis. Disons immédiatement que les prêts directs de la S.C.H.L. sont de dernier recours, c'est-à-dire qu'ils ne sont effectués que si les autres prêteurs ont refusé les sommes demandées par l'emprunteur. Nous n'insisterons pas ici sur les conditions des prêts pour ce qui est du revenu de l'emprunteur, de ses besoins, etc.

Depuis 1950, les termes de la loi ont été modifiés de façon à accentuer l'importance de l'État dans le financement des logements. En 1954, on a permis aux banques à charte d'effectuer des prêts hypothécaires garantis par la L.N.H. Les fonds destinés à des prêts directs de la S.C.H.L. ont subi de fortes hausses, passant de 300 millions de dollars en 1949 à 750 millions en 1958, puis à 2 milliards en 1961. De plus, l'activité de la S.C.H.L., qui se limitait au début aux petites municipalités, s'étend maintenant à toutes les régions. Des amendements ont aussi été effectués concernant le montant du prêt, la période de remboursement et la mise de fonds minimum de l'emprunteur. Quant au taux d'intérêt, il est fixe en ce sens qu'il ne fluctue pas au jour le jour. Il reste supérieur à celui des obligations à long terme et la S.C.H.L. le fait varier à intervalles irréguliers suivant les fluctuations des taux sur les obligations. Il faut aussi signaler l'élargissement de la loi de façon à inclure certaines activités secondaires tels les prêts pour l'épuration des eaux-vannes, les prêts faits à des institutions d'enseignement pour le logement des étudiants, ainsi que la participation à des plans conjoints pour l'élimination des taudis.

Voyons maintenant quelle est en fait l'importance de l'intervention gouvernementale dans le financement de la construction domiciliaire. Au tableau I nous avons calculé, en pourcentage, la proportion de chaque groupe de prêteurs dans le total des logements commencés. La part de l'État est représentée par la somme des deux premières colonnes de gauche (S.C.H.L. plus prêteurs agréés). La colonne « prêts conventionnels » indique le pourcentage des logements financés

LA POLITIQUE FÉDÉRALE DU LOGEMENT

par des prêts non garantis par la loi, effectués par les institutions prêteuses, tandis que celle qui est intitulée « autres sources » inclut la part des logements financés par le propriétaire et par des prêts non institutionnels. Il faut remarquer que la somme des pourcentages des quatre colonnes n'est pas égale à 100 ; la différence représente la proportion des logements construits directement par le gouvernement et par une aide de l'État autre qu'aux termes de la L.N.H.

Tableau I
Logements commencés par source de fonds, 1950-1962²

(en pourcentage)

Année	S.C.H.L.	Prêteurs agréés	Prêteurs conventionnels	Autres sources	Total
1950	3.5	42.3	16.5	27.9	100
1951	0.7	30.2	24.9	37.0	100
1952	3.9	35.0	19.1	33.3	100
1953	4.8	33.2	20.6	37.0	100
1954	1.1	43.0	29.0	23.7	100
1955	1.5	45.7	26.0	23.7	100
1956	2.2	31.6	28.0	35.2	100
1957	18.3	19.6	26.9	31.6	100
1958	21.8	27.0	26.1	21.8	100
1959	24.9	18.8	32.0	21.6	100
1960	12.7	17.4	36.8	29.4	100
1961	19.0	28.2	30.5	18.6	100
1962	12.0	24.5	41.7	17.7	100

Ce tableau reflète les principaux changements intervenus dans la loi, au cours de la période étudiée. On voit la hausse brusque des prêts directs de la S.C.H.L. en 1957, accompagnée d'une baisse, moins accentuée toutefois, de la part des prêteurs agréés. L'aide gouvernementale, qui est la somme de ces deux colonnes, représente entre 30 p.c. et 50 p.c. du total des logements commencés de 1950 à 1962. La part des prêts conventionnels s'est élargie au cours de la même période, passant de 16.5 p.c. en 1950 à 41.7 p.c. en 1962. Cette augmentation n'est pas continue mais on peut déceler assez bien le mouvement à la hausse. Quant aux autres sources de financement, leur proportion accuse plutôt une tendance à la baisse surtout depuis 1957, alors qu'avait lieu l'élargissement des prêts directs de la S.C.H.L.

2. Pourcentages tirés de : *Statistique du logement au Canada*, 1er trim. 1957, p. 26, et 1962, p. 42, Société centrale d'Hypothèques et de Logement, Ottawa.

L'entrée des banques à charte, en 1954, sur le marché des prêts hypothécaires garantis par le L.N.H., se reflète par une hausse de 10 p.c. dans la proportion des logements financés par les prêteurs agréés. Ce pourcentage ne se maintient pas par la suite à cause de l'augmentation des prêts directs de la S.C.H.L. et à cause aussi de la disparition à peu près complète des banques à charte du marché hypothécaire, depuis 1960.

En somme, depuis le début de la période étudiée, la L.N.H. a permis la mise en construction de 620,788 logements sur un total de 1,518,726 (41 p.c.), les prêteurs conventionnels 427,621 (28 p.c.) et les autres prêteurs 404,558 (27 p.c.). Le reste (65,759 ou 4 p.c.) représente les logements construits directement par le gouvernement ou par une aide de l'État autre que la L.N.H.

Cette façon de procéder, toutefois, ne tient pas compte des sommes totales en jeu, ni de la proportion qu'elles représentent pour chaque unité de logement par rapport au coût total. Il se peut, par exemple, que l'augmentation de la proportion du prêt par rapport au coût ait pour effet d'en réduire le nombre, étant donné un montant global disponible pour ce genre de prêts. Mais la réduction de la mise de fonds initiale qui est complémentaire de la mesure précédente, peut aussi inciter plus de gens à emprunter. Cependant, ces phénomènes n'apparaissent pas dans les séries statistiques dont nous disposons ; trop de facteurs interviennent en même temps pour qu'il soit possible d'isoler une cause particulière à une variation du nombre des logements construits.

De toute façon, nous avons vu que le montant global maximum que la S.C.H.L. est autorisée à prêter a subi des hausses appréciables ; il ne semble pas y avoir d'obstacles de ce côté. Quant aux prêteurs agréés, il est assez probable qu'ils ne se fixent pas de plafond très rigide et que les sommes dont ils peuvent disposer pour ce genre de prêts varient avec les conditions du moment. Pour ce qui est de l'importance du prêt dans le coût des logements, la L.N.H. l'a élargie progressivement, ce qui constitue indiscutablement une mesure favorable à l'industrie de la construction domiciliaire même s'il est à peu près impossible d'en mesurer la portée exacte. Disons que la valeur moyenne des prêts L.N.H. pour les logements simples unifamiliaux est passée de 8,253 dollars en 1952 à 13,440 dollars en 1962, alors que le coût

LA POLITIQUE FÉDÉRALE DU LOGEMENT

estimé de ces mêmes logements est passé de 11,300 dollars à 15,233 dollars au cours de la même période. Les augmentations respectives sont donc de 35 p.c. et 63 p.c. Autrement dit, en 1952, la valeur moyenne des prêts L.N.H. pour ces logements représentait 73 p.c. de leur coût moyen estimatif contre 88 p.c. en 1962. C'est une indication suffisante.

Ce qui précède montre l'importance de l'aide fédérale dans un secteur aussi vital que celui de l'habitation. Évidemment, on peut se demander si la seule initiative privée aurait suffi à financer un nombre aussi important de logements ; c'est le genre de questions auxquelles on ne peut pas répondre. Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'elle a contribué, sans aide aucune, pour la moitié ou plus des logements commencés chaque année de la période étudiée, soit un pourcentage plus élevé que la L.N.H. Sans compter que même les prêts garantis par la loi sont de source privée. Contentons-nous donc du fait accompli en disant que l'aide de l'État a permis la construction d'un nombre important de logements.

* * *

À partir du moment où le gouvernement a la possibilité d'exercer une certaine influence sur le secteur de l'habitation, il peut se proposer d'agir sur l'activité économique en général. Les effets d'entraînement de ce secteur, vu leur importance, peuvent donner lieu à une politique contra-cyclique. Il suffit de favoriser la construction domiciliaire en période de baisse de l'activité économique et de faire l'inverse en période de hausse.

Toutefois, aussi simple que cela puisse paraître, à première vue, la réalité est tout autre. Il existe certaines conditions préalables à une politique de ce genre. En premier lieu, les mouvements conjoncturels qu'il s'agirait de diminuer en intensité doivent se déceler rapidement. Or, les renseignements statistiques appropriés ne sont connus qu'avec plusieurs mois de retard, et au moment où ils apparaissent, la réalité risque déjà d'être tout autre. Il existe bien certaines séries statistiques sur la base desquelles on peut tenter des prévisions, tels les changements dans les stocks, les commandes en carnet. Mais ce ne sont que des indications et même si elles nous renseignaient sur le sens de la

variation conjoncturelle prochaine, l'intensité de cette variation demeure inconnue. Donc, sans être un obstacle qui empêcherait à lui seul toute politique contra-cyclique, la difficulté de connaître au jour le jour la situation véritable et aussi de la prévoir à court terme, rend la politique plus hasardeuse.

En second lieu, il existe des délais de réaction dont l'importance n'est pas à rejeter. Entre le temps où on s'aperçoit d'une baisse en cours ou très prochaine de l'activité économique et celui où les effets des mesures contra-cycliques se feront sentir, il existe un écart dont l'importance pourra dépendre de l'efficacité de l'appareil administratif d'une part, et, d'autre part, de la flexibilité de l'outil dont on se sert, en l'occurrence la construction domiciliaire. Si, au surplus, le premier inconvénient se réalise, ajouté à ce dernier, les effets de la mesure risquent de se faire sentir trop tard et à ce moment-là, ils pourront même être l'inverse de ce qu'ils devaient être. Le danger qu'un tel phénomène se produise est d'autant plus grand que le mouvement conjoncturel est de courte durée.

Il faut, en outre, avoir de bonnes raisons d'anticiper une réaction favorable de la demande de logements. Ceci suppose d'abord que cette demande existe et, ensuite, qu'elle se montre sensible aux mesures gouvernementales, tels les changements du taux d'intérêt hypothécaire, du montant de la mise de fonds initiale, de la période de remboursement, etc.

À moins de vouloir construire des logements pour des fantômes, l'existence d'une demande nous apparaît comme une condition sine qua non. Elle peut être quantitative comme ce fut le cas après la seconde guerre mondiale. Une immigration massive pourra produire le même effet, surtout si elle survient après un ralentissement prolongé de la construction d'habitations. Pratiquement, on peut obtenir une indication de cette demande en comparant les deux séries statistiques suivantes : nombre annuel de logements terminés et formation nette de nouvelles familles. Si la seconde série est supérieure à la première pendant une période prolongée et avec un écart suffisant, il se forme une demande quantitative de logements et vice versa. Or, ce phénomène s'est produit de 1939 à 1946. Au cours de cette période, il s'est construit 365,000 logements contre une formation nette de nouvelles familles de 518,000. Inévitablement la période qui a suivi en a été

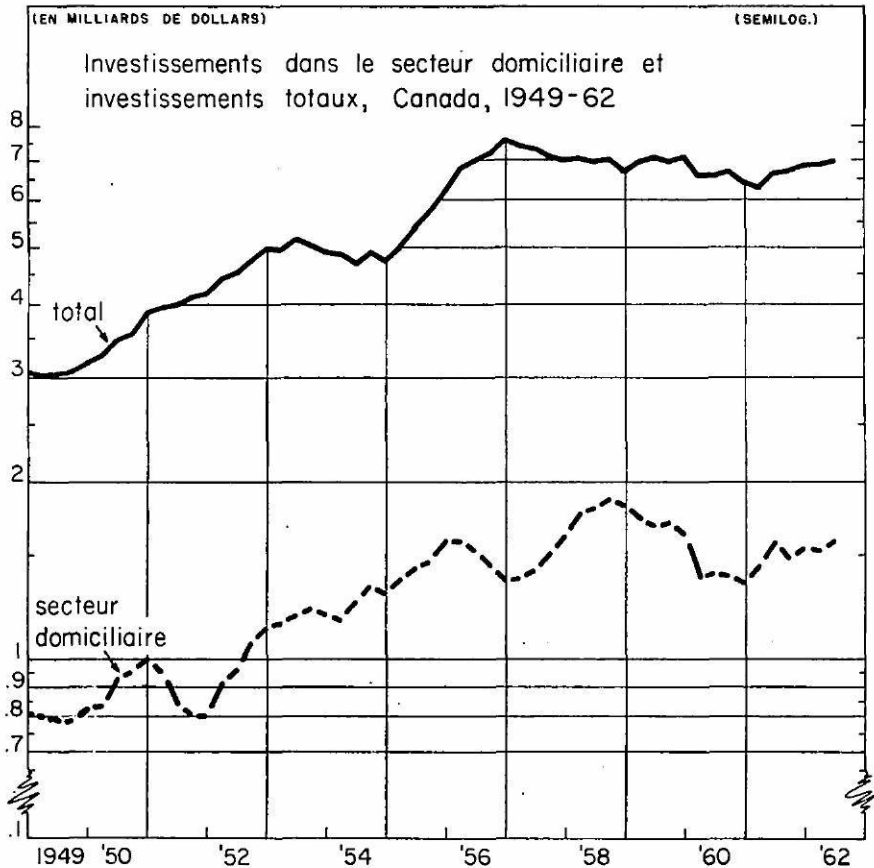
une de fortes pressions de la demande. En fait, de 1947 à 1962, les montants furent les suivants : 1,720,000 nouveaux logements, 1,284,000 nouvelles familles. Il serait faux, toutefois, de considérer la différence entre ces deux variables comme des mesures exactes. Car on ne tient pas compte, d'une part, des logements démolis, ni, d'autre part, des déplacements nécessaires des familles déjà existantes.

Ceci nous conduit à la notion de demande dite qualitative parce qu'elle est fonction de la structure et de l'importance numérique des familles. Ceci signifie que même si, à partir d'une situation où la quantité des logements est égale à celle des familles, l'adaptation de l'offre et de la demande globale de logements s'effectue de la bonne façon, il ne faut pas conclure à une situation idéale dans ce domaine. Une telle situation exigerait de plus une adaptation de la grandeur des logements aux besoins des familles. Donc, si tel n'est pas le cas, on peut dire qu'il existe une demande potentielle qui n'attend que la possibilité de se loger à sa convenance. À ce moment-là, une politique contra-cyclique ne pourra éventuellement fonctionner, abstraction faite des autres conditions, que si elle permet au groupe mal logé, les familles nombreuses par exemple, de satisfaire ses besoins. Pour prendre le même exemple, une telle politique devra se combiner avec une autre qui consisterait à construire des logements vastes à bas loyers ou des maisons unifamiliales qui leur seraient accessibles financièrement. Mais encore faudrait-il qu'une telle politique soit déjà en application de sorte que seule la coordination reste à effectuer ; nous n'en sommes pas encore là.

Pour compléter le tableau, disons qu'un état d'urgence, dans le secteur de l'habitation, empêcherait au moins en partie la mise en application d'une politique contra-cyclique. Ce serait le cas si la conjoncture était à la hausse, car alors les mesures devraient tendre à faire diminuer les investissements domiciliaires à une période où justement il serait urgent de les augmenter, pour des raisons d'ordre social. Dans une certaine mesure, ce fut le cas pour les années d'après-guerre. En somme, il s'agit de faire un choix, en face de situations de ce genre, basé sur le rendement escompté des mesures respectives. C'est tout le problème de l'efficacité des politiques gouvernementales qui est posé ici. Nous n'irons pas plus avant dans cette direction. Pour le moment, essayons de voir ce qui s'est passé au Canada dans ce domaine, depuis 1950.

Si on regarde le graphique I, on voit que l'évolution globale des investissements dans le secteur domiciliaire est à peu près semblable à celle des investissements totaux. De 1950 à 1956, sauf en 1951, les variations se font dans le même sens. Ce n'est qu'à partir de 1956 que les changements respectifs prennent des allures différentes, et cela jusqu'en 1960 alors que les deux tendances se font plutôt dans le même sens.

Graphique I



Or, en 1951, la guerre de Corée rendait les matériaux de construction rares, et leur prix est passé de l'indice 106.4 en 1950 à 125.5 en 1951. Ceci compte sûrement pour quelque chose dans la baisse constatée. Il y a donc de fortes chances qu'il n'existe rien de volontairement contra-cyclique dans ce mouvement. À première vue, ce n'est donc qu'à partir de 1956 qu'une politique contra-cyclique

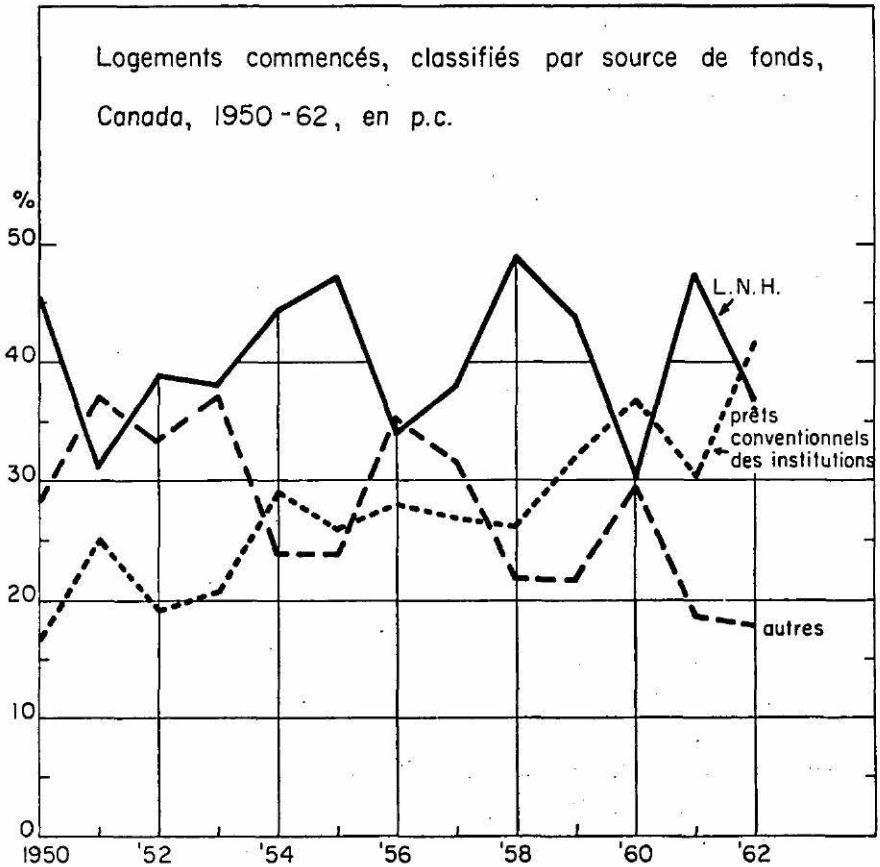
serait apparue, pour se terminer vers 1960. Mais alors la volonté d'effectuer une telle politique apparaîtrait au niveau des modifications apportées aux conditions de prêts (taux d'intérêt, mise de fonds, etc.). Or, si on examine les différents changements à la loi, on s'aperçoit, en premier lieu, que le taux d'intérêt n'a pas varié de façon à favoriser des mouvements contra-cycliques. Il a simplement été fixé en fonction des taux à long terme des autres titres, aussi bien à la hausse qu'à la baisse, tout en étant toujours supérieur à ces derniers.

On peut faire la même remarque pour ce qui est du montant du prêt qui peut être obtenu, par rapport à la valeur de la maison. On note que ce montant est toujours de plus en plus élevé et ne varie jamais à la baisse. En somme, on n'utilise pas la mise de fonds initiale comme moyen contra-cyclique, pas plus d'ailleurs que la période de remboursement.

Restent des ententes possibles entre les responsables d'une telle politique et les prêteurs L.N.H. dans le but de limiter ou d'élargir les prêts, suivant le cas. Nous prenons ici pour acquis que des ententes de ce genre seraient difficiles à conclure avec les autres prêteurs et donc qu'ils n'ont rien à voir en pratique avec une politique contra-cyclique.

Si l'on met en graphique les pourcentages calculés au tableau I, en groupant les prêts directs de la S.C.H.L. et ceux des prêteurs agréés, on voit que la part de chacun n'est pas constante. De plus, les variations relatives des prêts L.N.H. se font nettement en sens contraire de celles des prêts venant d'autres sources ainsi que des prêts conventionnels des institutions. Ceci évidemment ne doit pas nous étonner puisque nous travaillons avec des pourcentages et sur un nombre limité de catégories ; une baisse ou une hausse de l'une a nécessairement sa contrepartie dans une hausse ou une baisse de l'autre. Mais ce qu'il importe de constater ici, c'est le sens des changements relatifs dans le nombre de logements financés par la L.N.H., par rapport à l'évolution de la conjoncture. Or, on voit que d'une façon générale ces changements se font inversement à ceux de l'activité économique, ce qui pourrait laisser apparaître une certaine volonté de pratiquer une politique contra-cyclique. Si tel était le cas, les résultats peu probants constatés plus haut pour l'ensemble, pourraient trouver leur explication dans le peu d'emprise de l'État, relativement

Graphique II



au but recherché, sur l'industrie en question. Notons, en outre, que la période 1956-1960, d'une part, coïncide presque avec l'arrivée des banques à chartes sur le marché des hypothèques (1954) et leur départ (1960) et que, d'autre part, c'est à l'intérieur de cette période (1957) que se sont élargis les prêts directs de la S.C.H.L. Voici la part que ces deux groupes ont prise dans le total des logements commencés, de 1956 à 1960 : 14 p.c., 30 p.c., 37 p.c., 36 p.c. et 12 p.c.

Au surplus, il semble y avoir une certaine sensibilité chez les prêteurs agréés, relativement au taux d'intérêt. En effet, si l'on met en relation, d'une part, l'écart relatif qui existe entre le taux d'intérêt hypothécaire tel que fixé par la L.N.H. et le taux annuel moyen de rendement des obligations industrielles, et, d'autre part, le pourcentage des logements financés par les prêteurs agréés (moins les banques à

charte), on trouve pour la période concernée un coefficient de corrélation de 0.75 et la relation constatée est positive. Plus le taux L.N.H. est élevé par rapport aux taux industriels, plus la part des prêteurs agréés est élevée. Si on exclut l'année 1956 qui en est une exceptionnelle au point de vue des investissements, le coefficient monte à 0.83. Contentons-nous, ici, de constater le phénomène.

Il n'est donc pas très évident que les mouvements contra-cycliques que l'on remarque de 1956 à 1960 résultent d'une action exercée à partir de la Loi nationale sur l'Habitation. Au surplus, peu d'indices nous permettent de croire à l'existence d'une telle politique, ailleurs que dans les prêts effectués directement par la S.C.H.L. ou peut-être dans les prêts accordés par les banques à charte. Mais l'action de la S.C.H.L. ne commence à avoir de l'influence qu'en 1957 et ne peut donc pas expliquer la baisse de 1956. Celle-ci pourrait être en partie expliquée par la politique de restriction du crédit et la forte demande de capitaux pour les autres secteurs.

* * *

L'aspect régional a une importance de tout premier ordre dans le secteur de l'habitation ; non seulement à l'échelle des provinces, mais encore plus à l'échelle des différentes régions à l'intérieur de chacune d'elles. C'est dans ce cadre que doit s'exercer l'action gouvernementale, aussi bien pour l'un et l'autre des deux points que nous avons développés à savoir : d'abord, permettre la construction d'un nombre suffisant de logements, puis, en faire un instrument propre à atténuer les fluctuations conjoncturelles de l'activité économique. Car même si tout semblait bien aller globalement, la répartition des quantités totales au niveau des régions pourrait ne pas correspondre aux besoins. De même, une politique contra-cyclique mal orientée risquerait de produire des effets contraires à ceux prévus.

Ceci donnerait lieu à une étude intéressante mais ardue, à cause surtout des renseignements chiffrés qui, comme chacun sait, manquent à l'échelle régionale.

Denis GERMAIN,
attaché de recherches
à l'École des Hautes Études commerciales
(Montréal).