Le rapport de la Commission d'étude sur le logement et l'aménagement urbain

J. H. Chung

Volume 45, numéro 1, avril-juin 1969

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003601ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003601ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Chung, J. H. (1969). Le rapport de la Commission d'étude sur le logement et l'aménagement urbain. *L'Actualité économique*, 45(1), 118-128.
<https://doi.org/10.7202/1003601ar>

Commentaires

**Le rapport de la Commission
d'étude sur le logement
et l'aménagement urbain**

Plusieurs personnes de milieux
divers ont critiqué le rapport
de la Commission d'étude sur
le logement et l'aménagement

urbain depuis sa publication en janvier 1969. Cependant, la plupart de ces critiques et commentaires n'ont été que partiels et n'ont porté que sur des points particuliers. Puisque le rapport constitue, malgré ses défauts possibles, un document important dans les annales de l'habitation et de l'urbanisation au Canada, il semble intéressant d'en faire une critique plus générale.

Le rapport fait suite à une tournée d'environ 30,000 milles à travers le pays, occasionnant des dépenses considérables. Il est non seulement décevant mais aussi, dans une certaine mesure, alarmant. La plupart des quarante-cinq recommandations qui y sont présentées ne sont pas des nouveautés. En effet, sauf quelques-unes, elles ont été répétées à plusieurs reprises par divers individus et institutions intéressés aux problèmes de l'habitation et de l'urbanisation. Toutefois, l'absence de nouveauté n'est pas nécessairement un défaut. Ce qui rend le rapport décevant c'est que la Commission présente ses recommandations sans en avoir examiné à fond les implications et les conséquences. Quant à la valeur du rapport, elle réside dans le fait que diverses idées exprimées dans le passé sont maintenant devenues les recommandations d'une Commission d'étude nommée par le gouvernement et qu'elles peuvent éventuellement exercer une influence sur la politique du gouvernement en matière d'habitation et d'aménagement urbain.

Une autre faiblesse du rapport est qu'il a complètement ignoré un aspect fondamental du problème, à savoir, le partage du pouvoir fiscal en matière de logement et d'urbanisation, entre le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux. La plupart des recommandations relatives à l'aménagement urbain sont basées sur l'hypothèse que le partage actuel du pouvoir fiscal se maintiendra. Mais c'est là que l'on constate la plus grande difficulté. Il est bon de recommander aux municipalités et aux provinces de rationaliser la planification urbaine, mais il faut se demander si les gouvernements locaux ont le moyen de le faire.

Ce qui est frappant en lisant le rapport c'est que la Commission commet les mêmes péchés que les « experts » contre lesquels elle s'élève. La Commission aurait consulté les écoles d'urbanisme, les architectes, les universitaires et d'autres experts. « Mais, trop souvent, dit la Commission, nos espoirs de ce côté ont été déçus. Trop nombreux sont ceux qui se sont fait l'écho des réclamations en faveur des recherches urbaines plus intensives sans indiquer quelles devaient en être la nature et l'orientation. Trop de gens ont insisté sur les complexités et les incertitudes de l'aménagement urbain sans s'être donné beaucoup de peine pour démêler ces problèmes ». (p. 23).

En dépit de la méfiance manifestée envers les experts, la Commission en a quand même consulté quelques-uns en qui, sans doute, elle a eu confiance. Voyons les résultats. La Commission a voulu prouver que le « jeu de l'offre et de la demande n'est peut-être pas un élément décisif au Canada mais (...) qu'il s'agit d'un facteur important » (p. 16). À cette fin, elle a consulté des experts qui lui ont présenté deux graphiques (pages 18 et 20). Le premier montre la corrélation supposément négative entre le nombre des logements vacants et le prix moyen des logements. Mais, un coup d'œil suffit pour dire que cette relation est loin d'être certaine. Il me semble qu'un rapport officiel du gouvernement devrait serrer d'un peu plus près l'analyse des données observées.

Un autre exemple est également révélateur. Afin de démontrer que la majorité des Canadiens désirent devenir propriétaires d'un logement, la Commission a confié à un expert le soin d'étudier la question à l'aide d'un échantillon scientifique, et il a constaté que 60 p.c. des personnes interrogées désiraient devenir propriétaires.

La Commission déclare alors : « De fait, ce fut pour eux (membres de la Commission) une expérience à la fois révélatrice, et ironique, que d'assister à un défilé ininterrompu d'« experts » qui sont venus leur dire que la politique future doit être orientée vers la construction de maisons à logements multiples,... alors que, les uns après les autres une multitude de simples citoyens exprimaient le vif désir de devenir propriétaires » (p. 17).

Le résultat de ce sondage d'opinion est peu étonnant. Il est normal que beaucoup de gens veuillent posséder une maison, à condition d'en avoir les moyens. Mais ceci ne veut pas dire que tous doivent devenir propriétaires, car ce qui établit l'équilibre chez un consommateur, c'est forcément la maximisation de l'utilité avec la contrainte budgétaire. Les résultats du sondage semblent avoir motivé la Commission à favoriser la propriété du logement, et pour se justifier, elle utilise un argument d'ordre sociologique qui reste à prouver : « il y a lieu d'ajouter qu'on continue d'endosser généralement, sinon universellement, le concept consacré par le temps et selon lequel la propriété fait du propriétaire un meilleur citoyen de sa collectivité et de son pays et que les racines qui plongent dans le sol de la propriété sont un rempart contre les caprices et les pressions de la société moderne » (p. 19).

C'est comme si on demandait aux gens s'ils désirent devenir millionnaires. Il n'est pas difficile d'imaginer qu'une forte majorité le désirerait, mais ceci ne veut pas dire que le gouvernement doit adopter une politique dans ce sens.

Il y a un point que la Commission aurait dû examiner plus attentivement. Elle affirme que la loi nationale sur l'habitation (L.N.H.) a favorisé la construction de logements multifamiliaux aux dépens des logements-propriétaires (p. 19). Il est vrai que, depuis quelques années, la proportion des logements multifamiliaux a accusé un accroissement soutenu, mais ceci n'est pas attribuable au favoritisme de la L.N.H. Au contraire, dans les années 1960 la L.N.H. a fortement favorisé la construction de logements-propriétaires, mais la hausse du prix des terrains qui en est résultée a renversé la tendance en faveur des logements multifamiliaux. D'autre part, si l'on parle du favoritisme de la L.N.H. en termes de prêts directs de la Société centrale d'Hypothèques et de Logement (S.C.H.L.), la Commission a raison, mais ce genre de prêts n'a

qu'une importance minime par rapport au nombre total de logements.

Ceci dit, voyons les recommandations spécifiques. La Commission présente dix principes de politique en matière d'habitation et d'aménagement urbain. On peut les grouper en trois : (1) c'est le droit fondamental de l'homme d'avoir accès à un logement propre et bien chauffé ; (2) il faut maximiser le nombre de ménages qui pourront se procurer leurs logements sur le marché libre ; (3) il faut minimiser l'intervention du gouvernement. Les recommandations plus concrètes relèvent des deux premiers principes et c'est elles que nous allons surtout examiner.

Essentiellement, la Commission envisage quatre moyens de faciliter l'accès au marché privé des logements : (1) l'accroissement de l'offre de logements et la baisse du prix ; (2) la diminution du prix des terrains domiciliaires ; (3) l'accroissement de l'offre de prêts hypothécaires ; (4) et finalement, l'accroissement de la demande effective de logements. Par la demande effective, on entend l'accroissement du revenu réel ou imaginatif et la diminution du coût du financement.

L'accroissement de l'offre de logements et la diminution du prix

La Commission présente sept recommandations principales à cette fin :

- 1) que les privilèges des prêts assurés soient appliqués également aux logements existants (p. 38),
- 2) que le coût de l'assurance de l'hypothèque diminue de 2 à 1 p.c. de la valeur des prêts (p. 39),
- 3) que la formation de sociétés à dividendes limités soit encouragée (p. 41),
- 4) que la taxe sur les matériaux de construction soit éliminée totalement ou partiellement (p. 54),
- 5) que les pratiques des fournisseurs de matériaux de construction et des syndicats ouvriers soient rationalisées (p. 54),
- 6) que la fréquence d'inspection de la construction domiciliaire par la S.C.H.L. soit réduite (p. 57),
- 7) que les logements existants soient mieux conservés et que les municipalités veillent à ce que cela soit fait, soit par un système de taxe ou soit par d'autres règlements (pp. 75-77).

La recommandation d'étendre le privilège des prêts hypothécaires assurés aux logements existants est valable, car ceci pourra faciliter le processus de filtration en vertu duquel les logements laissés par les gens à l'aise pourraient être obtenus par les gens à faible revenu. Cependant, dès que les prêts assurés seront accordés aux logements existants, il est probable que leurs propriétaires hausseront le prix à cause de l'intensification de la demande. Dans la mesure où ceci est possible, plus rares seront les logements pour les gens à faible revenu. Il faut donc examiner cette possibilité avant que la recommandation ne soit mise en vigueur. Les autres recommandations sont également valables. Il est urgent qu'on s'assure de la conservation des logements existants non seulement au point de vue de l'accroissement de l'offre des logements, mais aussi au point de vue esthétique des vieux quartiers où ils se trouvent.

Cependant, ce qui est remarquable c'est que la Commission n'examine pas à fond l'industrie de la construction domiciliaire. Il est essentiel d'explorer les possibilités de modérer la hausse des prix des logements en améliorant la productivité de l'industrie de la construction domiciliaire. Elle en parle et reconnaît l'importance d'accroître l'échelle d'opération des constructeurs et, ce qui est intéressant, elle suggère que la S.C.H.L. relie ses prêts directs aux constructeurs à la taille de ces derniers (p. 52). Cependant, on ne connaît pas du tout quelle serait la taille optimale du constructeur. D'après certains constructeurs, il y aurait même deux tailles optimales. Il est regrettable que dans ce domaine il n'y ait presque pas d'études sérieuses. L'auteur de ce commentaire a tenté d'effectuer une étude de productivité dans ce domaine, mais les expériences ont été décevantes à cause de la réticence à collaborer de la part des constructeurs. Il nous paraît donc impératif que le gouvernement intervienne pour qu'une telle étude soit effectuée.

Diminution du prix des terrains domiciliaires

Les recommandations relatives à la diminution du prix des terrains ont pour but de décourager la spéculation et de rationaliser la planification urbaine. Il y en a quatre principales :

- 1) qu'une taxe spéciale soit imposée sur les terrains retenus sans amélioration (p. 44),

- 2) que les municipalités établissent une modalité de taxes afin de promouvoir l'utilisation optimale des terrains (p. 44),
- 3) que les municipalités ou les gouvernements régionaux inscrivent dans leur politique permanente, l'acquisition, l'aménagement et la vente de la totalité ou d'une proportion appréciable des terrains nécessaires à leur expansion dans leur territoire (p. 48),
- 4) que le gouvernement fédéral effectue des prêts directs aux municipalités ou aux gouvernements régionaux pour les aider à regrouper et à aménager les terrains nécessaires (p. 48).

Ces recommandations sont valables. Cependant, il y a deux types de difficultés. Il n'y a pas de doute qu'il faut que les gouvernements locaux puissent exercer une contrainte sur le marché des terrains si l'on veut vraiment s'assurer d'une offre suffisante de terrains et d'une planification urbaine. Mais, ce qui est grave dans le domaine des terrains, c'est que les données sont encore plus rares que dans le domaine de l'industrie de la construction domiciliaire. On sait que la hausse de la valeur des terrains est attribuable surtout à la spéculation qui est causée, en partie du moins, par l'état imparfait de la connaissance du marché. On ne connaît pas quelle est sa structure, quels sont les déterminants de la demande et comment les règlements des municipalités affectent la valeur. On ne connaît pas une foule d'autres aspects du marché des terrains dont la connaissance est essentielle à la planification urbaine. Ce qui est urgent, c'est donc une étude poussée sur le fonctionnement du marché des terrains.

Un autre aspect de ces recommandations qui a attiré l'attention, c'est que la Commission semble supposer que les municipalités ont les moyens suffisants, tant au point de vue financier qu'au point de vue compétence. Sans doute, les grands centres urbains comme Toronto et Montréal sont dotés d'un personnel hautement qualifié, mais il n'y a pas beaucoup de villes comme Toronto et Montréal.

Accroissement des fonds hypothécaires

Il convient d'examiner deux recommandations principales qui ont pour but d'accroître l'offre des prêts hypothécaires :

- 1) qu'on établisse une banque centrale d'hypothèques afin d'assurer une liquidité supplémentaire sur le marché des hypothèques (p. 31),
- 2) que le taux d'intérêt des prêts assurés, qui s'ajuste présentement sur le taux d'intérêt des obligations à long terme du gouvernement fédéral, soit complètement libéralisé (p. 32).

Quant à la première recommandation, il nous paraît préférable d'explorer tout d'abord divers moyens d'élargir le marché secondaire des hypothèques. Quant à la deuxième, il faut bien rappeler que la fixation du taux d'intérêt des prêts assurés en vertu de la L.N.H. de 1954 avait pour but d'uniformiser le taux d'intérêt qui variait considérablement d'une région à l'autre à cause de la rigidité inhérente de ce marché. Certes, le taux d'intérêt fixé en vertu de la L.N.H. a eu des inconvénients. Dans la mesure où les prêteurs répartissaient leurs fonds entre les hypothèques et les obligations en fonction de l'écart entre les taux d'intérêt, les prêts hypothécaires ont accusé une fluctuation contracyclique et ont rendu difficile la stabilisation de l'offre de prêts hypothécaires et la construction domiciliaire.

Quoique la libéralisation du taux d'intérêt des prêts assurés puisse établir un meilleur équilibre sur le marché des hypothèques, il n'est pas certain qu'elle favorise l'accès des gens à revenu faible ou modique au marché libre des logements, car la libéralisation pourra avoir pour résultat une hausse du taux d'intérêt. Il faudrait examiner l'effet de cette recommandation sur la demande des prêts hypothécaires.

Accroissement de la demande effective et diminution du coût du financement

Les recommandations les plus concrètes du rapport touchent aux divers moyens d'accroître la demande effective de logements et de diminuer le coût du financement. La Commission recommande que le gouvernement assure aux gens à faible revenu un revenu supplémentaire. Nous examinerons cette recommandation en rapport avec les logements publics. Quant aux recommandations relatives à la diminution du coût de financement, il y en a trois :

- 1) que le plafond des prêts assurés soit relevé sensiblement (de 18,000 à 30,000 dollars) (p. 35),
- 2) que la période d'amortissement des prêts assurés soit prolongée (de 25 à 40 ans) (p. 36),
- 3) que le versement initial pour les prêts assurés diminue et qu'il soit éliminé complètement dans le cas des gens à faible revenu (p. 37).

La logique de la première recommandation est la suivante : puisque l'on doit de toute façon obtenir la deuxième hypothèque qui n'est pas assurée, il vaut mieux accroître le montant de la première hypothèque qui, elle, est assurée. Le but de cette recommandation est donc de diminuer le coût du financement d'un logement. Mais on se demande pourquoi le plafond doit être élevé à 30,000 dollars. La Commission s'explique : « ... la Commission pense que le chiffre de 30,000 dollars serait convenable dans les circonstances actuelles » (p. 35). Même si c'était vrai, on s'interroge sur la sagesse d'une telle recommandation, car ceux qui sont en mesure d'emprunter 30,000 dollars sont ceux qui touchent un revenu sensiblement élevé. L'implication de cette recommandation est que dans la mesure où les fonds hypothécaires sont rares, les fonds disponibles pour les petits prêts, qui sont à la portée des gens à faible revenu, le seront également. Par conséquent, la Commission se contredit dans la mesure où elle met la priorité sur les logements pour les gens moins fortunés. Elle déclare en effet : « ... il ne fait pas de doute que la priorité la plus importante, la plus urgente, doit être accordée aux besoins des groupes à faible revenu... » (p. 59).

Les effets attendus de la deuxième recommandation ne sont pas certains. D'une part, elle aura pour conséquence de diminuer le montant du versement mensuel, ce qui rend plus facile l'achat des logements. D'autre part, à mesure que la période d'amortissement se prolonge, non seulement le risque de forclusion augmente, mais aussi la liquidité des avoirs des prêteurs diminue. De plus, cette recommandation pourrait inciter à entrer sur le marché des logements-propiétaires ceux qui n'en ont pas vraiment les moyens. Autrement dit, elle pourrait créer une « illusion » de revenu. Il convient de noter que l'efficacité de cette recommandation dépend de l'excédent du taux d'accroissement du revenu brut de l'acheteur

sur le taux d'accroissement des taxes et du coût d'entretien et de réparation du logement. De plus, l'impact net désiré d'une diminution du montant du versement mensuel sur la demande effective n'est pas assuré, à moins qu'on ne connaisse l'élasticité de la demande de logements-propriétaires par rapport au versement mensuel.

Les conséquences de la troisième recommandation ne sont pas moins équivoques. Certes, l'élimination du versement initial permet aux gens d'acquérir plus facilement une maison. Mais il faut se rappeler que ceci fait en même temps augmenter le montant du versement mensuel. C'est ainsi que la recommandation a deux effets opposés. Son efficacité dépend donc de la force relative de ces deux effets. Cependant, si le revenu de l'acheteur augmente plus vite que le coût de la possession du logement, l'effet sera celui que la Commission souhaite. La Commission espère que : « Nombre de personnes entrant dans cette catégorie puissent raisonnablement s'attendre à ce que leurs revenus augmentent au cours des années, ce qui leur facilitera d'autant le remboursement de leur hypothèque » (p. 36). Espérons que ce sera plus qu'un vœu pieux.

Logements publics

Une des recommandations qui a suscité beaucoup de critiques est celle qui touche aux logements publics. La Commission est tentée, paraît-il, de s'écrier : « À bas tous les logements publics ! » (p. 62). Ce qui a motivé cette réaction est la constatation suivante : « L'appréciation générale qui résulte de l'étude terminée indique que le logement public ne peut offrir de solutions à un fouillis de problèmes sociaux et économiques. Au contraire, il a donné naissance à un nouveau complexe, unique en ce genre, d'inquiétudes sociales et psychologiques » (p. 62). La Commission recommande donc que de grands projets nouveaux ne devraient pas être entrepris avant qu'une étude poussée ne soit terminée (p. 63).

Pourtant, la Commission nous fait savoir que certains projets de logements publics ont bien réussi. N'est-il pas possible de faire servir l'expérience ainsi acquise afin de remédier aux défauts de certains autres projets ? Quoique nous soyons sympathique à l'idée de la Commission de connaître à fond les difficultés, il semble que la recommandation n'est pas très souhaitable, surtout quand on

sait que des milliers de gens attendent de pouvoir s'accommoder de logements publics.

Une autre recommandation consiste à assurer les gens à faible revenu d'un revenu supplémentaire afin de leur permettre d'avoir un accès libre au marché privé des logements (p. 66). C'est une idée qui fut fort discutée lors de la Conférence canadienne sur l'habitation l'an dernier, à Toronto. Elle est très intéressante et mérite qu'on la pousse.

Cependant, plusieurs difficultés devraient être examinées. Tout d'abord, dans la mesure où le nombre de bénéficiaires augmente, la demande de logements s'intensifie et leur prix tend à augmenter. Par conséquent, à moins que l'offre de logements ne s'accroisse rapidement, le fardeau supporté par le gouvernement pour assurer un revenu supplémentaire suffisant, deviendra plus lourd. Deuxièmement, à moins que le revenu supplémentaire ne soit conditionnel, il se peut que les bénéficiaires l'utilisent pour l'achat d'autres biens et services. Dans ce cas, l'objectif de la recommandation ne sera que partiellement atteint. En tous les cas, il vaudra mieux faire une série d'expériences afin de s'assurer de son efficacité.

Disons un mot rapidement de la recommandation de la Commission à l'effet qu'un ministère fédéral du logement et des affaires urbaines soit institué. Il n'y a pas de doute que l'envergure des problèmes en matière de logements justifie une telle démarche, mais nous souhaitons qu'on présente un plan détaillé de ce projet, surtout quant au rapport de ce ministère avec la S.C.H.L. Il semble que cette dernière a joué un rôle utile et important depuis sa fondation. Il ne faudrait pas que la tâche de ce ministère se limite à veiller à ce qu'une plus grande proportion des investissements nationaux soit effectuée dans le secteur du logement.

En somme, les recommandations que nous avons examinées sont peu convaincantes, soit parce qu'elles sont basées sur le contexte actuel du fédéralisme canadien, soit parce que, pour quelques-unes au moins, elles sont nettement contradictoires. Le rapport laisse le lecteur sur l'impression qu'il a été fait hâtivement et que les recommandations reposent sur des opinions plus ou moins fondées. Quoi qu'il en soit, nombreuses sont les recommandations qui méritent une étude poussée.

En terminant, on doit regretter la déclaration à l'effet que : « ... les commissaires n'ont pas à s'excuser si certaines de leurs observations et conclusions reposent tout autant sur des réminiscences ou des impressions émotives que sur des faits concrets. » (p. 8). Est-ce qu'une Commission nommée par le gouvernement en vue de formuler une politique dans un domaine donné a droit de baser ses conclusions sur l'émotion ?

J. H. CHUNG

La stabilisation des prix au Canada

Le gouvernement canadien, par l'intermédiaire du ministère de la Consommation et des Corporations, publiait, à la fin de l'année 1968, un livre blanc intitulé : *Politiques pour la stabilisation des prix*. Cette publication arrive à une période de hausse accélérée des prix qui dure depuis 1965, phénomène sans précédent au Canada depuis la deuxième guerre mondiale, quant à sa persistance. Ce qui sort encore plus de l'ordinaire, c'est le fait que cet accroissement de prix n'a à peu près pas ralenti à la suite d'une diminution de l'activité économique depuis 1967 et de l'augmentation subséquente du taux de chômage. Le mécanisme d'ajustement qui a si bien fonctionné depuis une vingtaine d'années montre indiscutablement des signes de fatigue et force les autorités gouvernementales à en examiner les rouages.

Si ce livre blanc vient donc à point sous cet aspect, il ne faut pas en attendre trop dans l'immédiat, puisqu'il ne contient pas de recettes propres à corriger la situation dans l'espace de quelques mois. De telles recettes n'existent pas dans ce domaine. Cependant, il laisse le lecteur sur son appétit, en ce sens qu'il promet beaucoup plus, au départ, qu'il n'offre en réalité. Voyons plutôt ce qu'annonce le ministre responsable dans son avant-propos :

« Le présent document a un triple objet : examiner le problème de la montée des coûts et des prix qui s'affirme depuis quelques années ; esquisser certaines des causes possibles de cette poussée vers la hausse qui s'exerce sur les prix ; présenter la gamme des mesures à appliquer pour y faire obstacle ; et proposer un ensemble de mesures qui devraient nous