

## Ménages à faible revenu, développement urbain et politiques gouvernementales de l'habitation

## Low Income Households, Urban Development and Government Housing Policies

## Familias de escasas entradas económicas, desarrollo urbano y políticas gubernamentales de la vivienda

Jacques GODBOUT

Volume 4, numéro 1, mai 1972

Le phénomène urbain

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/001300ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/001300ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Presses de l'Université de Montréal

ISSN

0038-030X (imprimé)

1492-1375 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

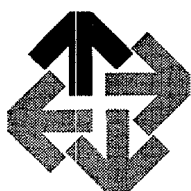
GODBOUT, J. (1972). Ménages à faible revenu, développement urbain et politiques gouvernementales de l'habitation. *Sociologie et sociétés*, 4(1), 43–54. <https://doi.org/10.7202/001300ar>

Résumé de l'article

Les problèmes de logement des personnes à faible revenu en milieu urbain ne peuvent être dissociés des orientations propres aux différents groupes sociaux (et donc des conflits entre ces groupes) touchant l'occupation et l'utilisation du sol urbain. L'analyse de l'impact des politiques gouvernementales de l'habitation doit non seulement considérer le problème du logement comme tel pour cette catégorie de population (i.e. nombre de pièces, coût, détérioration, etc.) mais établir le rapport entre ces politiques et d'une part les différentes orientations des groupes sociaux, et d'autre part le développement urbain. Tel est le thème de cet article, où l'on tente, en prenant l'exemple du Canada, d'établir un lien entre les politiques fédérales en matière d'habitation, les transformations dans l'utilisation de l'espace urbain et les problèmes de logement des ménages à faible revenu. Les politiques de rénovation urbaine, de prêts directs et garantis pour la construction nouvelle et de logements publics sont brièvement examinées dans cette perspective et mises en relation avec la formation accélérée des banlieues et le phénomène plus récent du redéveloppement du centre-ville et de sa périphérie.

---

# Ménages à faible revenu, développement urbain et politiques gouvernementales de l'habitation



JACQUES GODBOUT

---

LES PROBLÈMES DE LOGEMENT des personnes à faible revenu en milieu urbain ne peuvent être dissociés des orientations propres aux différents groupes sociaux (et donc des conflits entre ces groupes), touchant l'occupation et l'utilisation du sol urbain. L'analyse de l'impact des politiques gouvernementales de l'habitation doit non seulement considérer le problème du logement comme tel pour cette catégorie de population (*i.e.* nombre de pièces, coût, détérioration, etc.), mais établir le rapport entre ces politiques et d'une part les différentes orientations des groupes sociaux, et d'autre part le développement urbain. Tel est le thème de cet article.

Même si la fonction résidentielle est rarement considérée comme variable motrice dans les modèles de développement urbain<sup>1</sup>, l'habitation ne constitue pas moins la fonction de loin la plus importante dans l'utilisation quantitative qui est faite de l'espace urbain. C'est pourquoi les politiques d'habitation des gouvernements jouent un rôle important dans le développement urbain même si, au Canada, ces politiques ont rarement été pensées dans cette perspective par le législateur et par les différents organismes publics responsables de l'application des lois concernant l'habitation et de la réalisation des programmes gouvernementaux dans ce domaine. Des politiques spécifiques d'habitation ne constituent d'ailleurs pas la

1. Voir par exemple Jay W. Forrester, *Urban Dynamics*, Cambridge, M. I. T. Press, 1969, 285 p.

seule façon pour un gouvernement d'exercer une influence sur la fonction résidentielle ; plusieurs autres programmes et mesures législatives ont un impact important tant sur la quantité que sur la localisation de l'ensemble des logements. Aux États-Unis par exemple, la Commission nationale sur les problèmes urbains (rapport Douglas) a évalué à 330 000 le nombre de logements démolis de 1957 à 1968 par les programmes d'autoroute<sup>2</sup>. À Montréal, l'impact de l'autoroute est-ouest sur l'habitation a fait l'objet d'un débat public important, et à Toronto, une campagne d'opinion a réussi à arrêter la construction de l'autoroute Spadina, même si les travaux étaient commencés.

Il est également important de souligner que c'est, de toutes façons, le palier de gouvernement (et le ministère) qui contrôle la politique monétaire qui aura toujours l'influence prépondérante et fondamentale sur l'habitation à cause des investissements à long terme dont cette activité est dépendante et du rôle nécessairement important des institutions financières et prêteuses<sup>3</sup>. Ce qui signifie qu'au Canada, les meilleurs programmes provinciaux ou municipaux d'habitation n'auront qu'un succès mitigé, du moins en ce qui concerne l'addition au stock actuel de logements, si parallèlement le gouvernement fédéral décide d'adopter une politique de restriction du crédit<sup>4</sup>.

L'analyse globale de l'impact de tous ces types d'intervention gouvernementale sur la fonction résidentielle ne constitue pas l'objet de cet article dont le but est beaucoup plus limité : comme on l'a mentionné au début, il s'agit de montrer les liens entre les politiques spécifiques des gouvernements en matière d'habitation<sup>5</sup>, et l'utilisation de l'espace urbain par les ménages à faible revenu.

## I. LE PROBLÈME DU LOGEMENT AU QUÉBEC

Depuis plusieurs années au Québec, le logement semble connaître un état de crise quasi permanent ; c'est du moins ce qui ressort des déclarations publiques de différents groupes s'intéressant à la question<sup>6</sup>. Quels sont les éléments de cette crise ? Comment les différents intervenants l'ont-ils définie ? Nous allons successivement considérer les définitions du problème fournies par le gouvernement du Québec et son organisme d'intervention, la Société d'habitation du Québec, par les différents groupes socio-économiques qui, à Montréal principalement, ont tenté

2. Report of the National Commission on Urban Problems, *Building the American City*, 91st Congress, 1st Session, House Document n° 91-94, 1968, 81 p.

3. A ce sujet, voir J. P. Fried, *Housing Crisis in U.S.A.*, New York, Preager Publisher, 1971, p. 115 sqq. ; W. F. Smith, *Housing*, Barclay, University of California Press, 1971, p. 492 sqq.

4. Concernant l'importance globale du gouvernement fédéral en matière de politique urbaine, voir, entre autres, Lithwick, *le Canada urbain, ses problèmes et ses perspectives*, Société centrale d'hypothèques et de logement, Ottawa, 1970, p. 221-234.

5. Nous entendons ici les programmes qui découlent de l'application de la Loi nationale d'habitation (fédérale) et de la Loi de la Société d'habitation du Québec (provinciale). Seul l'impact des programmes importants sera étudié : programme de prêts directs et de prêts garantis du gouvernement fédéral ; rénovation urbaine ; logements publics.

6. Des éditoriaux du journal *le Devoir* de la fin des années 20 indiquaient que le problème le plus aigu était celui du logement ; voir Gérard Divay, *les Organismes publics face au logement social*, C.R.U.R., mimeographié, 1971, où on décrit l'idéologie des différents organismes publics à l'égard du logement au Québec.

de le préciser, et enfin par la catégorie de population à faible revenu et directement affectée par cette « crise permanente ».

Le gouvernement du Québec semble avoir adopté comme un postulat que le logement est en situation de crise sans pour autant avoir cherché à en définir les principales composantes. En effet, ni dans le rapport du Comité interministériel<sup>7</sup> qui a précédé la création de la Société d'habitation du Québec, ni dans les rapports annuels de cet organisme, on ne retrouve une définition précise du problème. La position de la Société d'habitation du Québec peut se résumer de la façon suivante : l'importance de la crise du logement est telle qu'il faut construire le plus rapidement possible le plus grand nombre de logements possible sans qu'il soit urgent, pour ce faire, de procéder à une analyse précise des besoins et des principales composantes du problème. Cette prise de position a sûrement facilité l'intégration de la Société d'habitation du Québec aux programmes d'habitation du gouvernement fédéral, dont l'objectif principal est l'accroissement du stock de logements. De plus, cette prise de position a influencé l'attitude de la Société d'habitation par rapport aux municipalités et organismes sans but lucratif auxquels elle accorde l'autorisation de construire des projets de logements à loyer modique : ainsi, en vertu des règlements de la Société, l'organisme requérant doit présenter une preuve du besoin de logements à loyer modique dans le territoire considéré ; mais la plupart du temps, la Société n'exige pas une telle preuve. Par exemple, la ville de Montréal justifie de la façon suivante ses programmes d'habitation : « Preuve du besoin de logements à loyer modique : les programmes de logements à loyer modique trouvent leur justification première dans la nécessité de fournir aux ménages qui en ressentent le plus le besoin, spécialement aux personnes âgées, des logements répondant aux normes actuelles de confort et de salubrité. Cette réalisation permet en outre de constituer une réserve de logements pour les projets de rénovation urbaine<sup>8</sup>. » On retrouve ce texte dans la plupart des projets de logements à loyer modique du Service de l'habitation de la ville de Montréal.

Le gouvernement du Québec a donc adopté une politique de construction de nouveaux logements sans connaître l'ampleur de la crise ni ses principales composantes. Cette constatation étonne, surtout si on examine les statistiques gouvernementales officielles concernant le logement. En effet, selon ces statistiques, le Canada est un des pays où la population est la mieux logée. « Le Canada vient au deuxième rang, derrière les États-Unis, en ce qui concerne la possession d'un équipement domiciliaire de base ; il figure sur le même rang que les États-Unis pour ce qui est de la faible densité d'occupation avec 0,7 personne par pièce, et il vient au premier rang des pays occidentaux avec une moyenne de 5,3 pièces par logement<sup>9</sup>. » On peut évidemment mettre en question ces résultats et les auteurs eux-mêmes le font ; c'est ainsi qu'aux États-Unis et au Canada, lors du dernier recensement, les informations sur l'état des logements ont été supprimées

7. Gouvernement du Québec, *Rapport du Comité interministériel d'étude sur l'habitation*, avril 1965. Dans ce rapport, on rappelle que beaucoup de logements sont inadéquats et situés dans des zones vétustes ; on mentionne la détérioration des grands logements à prix modique et on affirme que les personnes les plus touchées sont les ménages à faible revenu et les vieillards (p. 2 et 3).

8. Ville de Montréal, Service de l'habitation, *Nicolet, projet de logements à loyer modique*, décembre 1971, p. 17. On retrouve ce même type de preuve (*sic*) dans tous les projets de logements de la ville de Montréal.

9. L. B. Smith, *le Logement au Canada. Le Canada urbain : ses problèmes et ses perspectives*, Recherche monographique n° 2, Société centrale d'hypothèques et de logement, Ottawa, 1971, p. 11.

tellement elles semblaient sujettes à caution<sup>10</sup>. De plus, il est certain que ces données générales cachent des variations régionales et sociales importantes<sup>11</sup>. Il n'en reste pas moins qu'on peut soulever l'hypothèse d'une situation globale du logement en milieu urbain qui s'est améliorée au cours des cinquante dernières années. Les monographies de quartiers pauvres relevées en Amérique du Nord au début du siècle sont éloquentes à ce sujet<sup>12</sup>.

Les statistiques globales sur le logement ne conduisant pas beaucoup plus que les propos des organismes officiels à une définition précise des problèmes de logement des personnes à faible revenu, il est nécessaire de recourir à des études plus détaillées sur le sujet. Touchant Montréal, plusieurs organismes<sup>13</sup> ont abordé le problème et pris des positions plus précises. Malheureusement, même si elles sont très valables, leurs analyses reposent souvent sur des données incomplètes et sur un traitement partiel de ces données.

Ainsi, constatant que les logements neufs ne sont pas accessibles aux tranches de revenu inférieures à \$6 000, on en conclut que le marché du logement est incapable d'offrir des logements aux personnes à faible revenu, confondant ainsi le marché du logement avec celui du logement neuf. Or, il est bien connu que les personnes à faible revenu accèdent au logement par le marché du logement « usagé ». Seule donc, l'analyse de l'ensemble du stock de logements pourrait conduire à une telle conclusion. D'ailleurs, on peut faire l'hypothèse que la pire situation, pour les personnes à faible revenu, est précisément celle où le marché ne leur permet pas d'accéder aux logements usagés : ce serait, plus que toute autre, la situation du marché qui provoquerait la formation des bidonvilles<sup>14</sup>.

Une autre affirmation, voulant qu'il existe un manque de grands logements, est souvent avancée sur la base de la baisse générale de l'offre — plus particulièrement due à la démolition — de ce type de logements. Une telle assertion ne peut être posée que si la preuve est faite qu'il n'y a pas une baisse équivalente dans la demande de ce type de logements, alors que certains indices, telles la

10. D'après Peter Marcuse, les variations des données sur l'état du logement, aux Etats-Unis, sont de l'ordre de 33% selon les évaluateurs (« Social Indicators and Housing Policy », *Urban Affairs Quarterly*, décembre 1971, p. 195). Des variations similaires existent au Québec (voir François B. Lacasse, *Politique du logement : analyse économique*, Conseil de bien-être du Québec Inc., Montréal, 1971). De plus, on peut douter de la signification de certaines données comme indice de la qualité de vie, comme l'affirme Ira Lowry : « *A private bath and toilet does not seem to cure juvenile delinquency.* » (Cité in Marcuse, p. 205).

11. Par exemple, Lithwick (*in le Canada urbain...*), affirme qu'au Canada, de 1957 à 1967, le revenu per capita a augmenté plus rapidement que le coût du logement. Et pourtant, selon la Confédération des syndicats nationaux (*Colloques régionaux*, 1970, p. F-13), le loyer a augmenté, de 1951 à 1961, beaucoup plus rapidement que les salaires dans la ville de Montréal (d'après le recensement de 1961).

12. Monographies réalisées surtout aux Etats-Unis. Pour Montréal, voir Herbert Brown Ames, *The City Below the Hill, Sociological Study of a Portion of the City of Montreal, Canada*, Montréal, The Bishop Engraving and Printing Co., 1897. A cet égard, il serait intéressant de pouvoir comparer la situation actuelle et passée de deux quartiers défavorisés, l'un faisant partie d'un territoire de la ville de Montréal au début du siècle, l'autre ayant été annexé plus tard ; ceci permettrait de vérifier l'hypothèse selon laquelle les annexions de la ville centrale ont eu pour effet d'appauvrir les zones anciennement autonomes au profit du centre-ville. A ce sujet, voir M. Kotler, *Neighborhood Government, The Local Foundations of Political Life*, Indianapolis et New York, Bobbs-Merrill Co., 1969, 111 p.

13. Parti québécois, Front d'action populaire, Confédération des syndicats nationaux, Conseil de développement social, etc. Pour un résumé de ces prises de position, voir Gérard Divay et Jacques Godbout, *L'Aspect institutionnel de la production du logement social au Québec*, C.R.U.R., miméographié, 1971, p. 21-26 ; voir aussi le récent numéro de la revue *Maintenant*, « Pour une politique nouvelle de l'habitation », n° 113, février 1972, d'où sont tirés les exemples utilisés ici.

14. Voir plus loin.

baisse du taux de natalité, la diminution du nombre de personnes par pièce, celle du nombre de ménages par logement, etc., conduisent plutôt à la démonstration inverse.

Enfin, la négligence du propriétaire entraînant la détérioration accélérée de l'état des logements est fréquemment citée comme une cause importante du problème du logement ; mais, même si ce phénomène existe, on n'a aucune idée de son ampleur à Montréal. Aux États-Unis, on a montré que ce processus de détérioration est à l'œuvre surtout dans les quartiers des Noirs et qu'il est causé non par la seule négligence du propriétaire mais par l'ensemble du milieu financier qui cesse d'accorder des prêts dans ces quartiers par crainte de perdre ses investissements : phénomène bien connu de prophétie créatrice<sup>15</sup>. À New York, cet état de fait a encore été amplifié par un régime de contrôle des loyers beaucoup plus rigide que la Régie des loyers existant au Québec.

L'incertitude est donc très grande touchant tant l'ampleur du problème du logement que ses causes. Si ni les pouvoirs publics<sup>16</sup> ni les organismes qui s'y sont intéressés ne sont parvenus à des conclusions claires sur la question, qu'en est-il des groupes sociaux qui vivent le problème, comment perçoivent-ils et évaluent-ils la situation<sup>17</sup> ? À cet égard, une brève enquête récente<sup>18</sup> portant sur les attitudes et comportements — par rapport au problème du logement — des différents groupes de citoyens des quartiers défavorisés est arrivée à une conclusion intéressante : seulement 18% des groupes existant au moment de l'enquête avaient le problème du logement comme préoccupation centrale. De plus, la majorité de ces comités de citoyens s'intéressait au logement en réaction à des interventions dans leur quartier : autoroute, projet de redéveloppement privé (Concordia), projet de rénovation urbaine publique (Petite Bourgogne). Le principal objectif de ces groupes était donc soit de conserver leurs logements ou leur quartier respectif, soit d'empêcher que leur quartier ne soit transformé en vue d'une utilisation différente de l'espace ou par des catégories sociales autres.

La préoccupation dominante que met en évidence l'analyse de l'action de ces groupes ne se situe donc pas par rapport aux problèmes du logement tels que décrits jusqu'à maintenant (qualité du logement, détérioration, surpeuplement) et sur lesquels les données statistiques nous apportent des informations, mais plutôt par rapport à la transformation et à l'utilisation de l'espace urbain. On revient ainsi à la position du problème telle qu'avancée au début de ce texte : pour comprendre les problèmes du logement des personnes à faible revenu et l'impact des politiques gouvernementales de l'habitation, il est nécessaire d'analyser les politiques de l'habitation par rapport à l'utilisation conflictuelle de l'espace urbain par les groupes sociaux.

15. « *Uncertainty over the future of racially and ethnically changing neighborhoods motivate apartment-house owners and bankers to cut back on the money they put into properties in these neighborhoods, thereby contributing as much to the decline they fear as do the living patterns of any new racial and ethnic groups.* » (Fried, *Housing Crisis in U.S.A.*, p. 8).

16. Il importe toutefois de mentionner que la Société centrale d'hypothèques et de logement (organisme fédéral responsable de l'application des lois de l'habitation) a mis sur pied en 1971 un groupe de travail qui a accompli un important examen visant à circonscrire les problèmes de logement des personnes à faible revenu et à proposer des politiques adéquates.

17. Une recherche est actuellement en cours au C.R.U.R., portant sur des quartiers défavorisés de Montréal.

18. Jean-François Léonard, *les Groupes d'action au niveau local*, C.R.U.R., mimeo-graphié, 1971.

## II. POLITIQUE GOUVERNEMENTALE ET TRANSFORMATION DE L'ESPACE URBAIN

Les politiques de l'habitation des gouvernements fédéral et provincial, à l'exception de la rénovation urbaine dont le programme a été récemment interrompu par le gouvernement fédéral, ne sont pas pensées dans une perspective de développement urbain. Longtemps les objectifs de ces politiques ont été surtout économiques (politique anticyclique) et plus récemment, sociaux : loger adéquatement les personnes à faible revenu. Par ailleurs, on a souligné qu'à l'exception des groupes qui vivent directement le problème, ni les organismes publics, ni les autres organismes qui se sont penchés sur la question du logement ne mettent en relation les problèmes des personnes à faible revenu et l'utilisation de l'espace urbain. Sans minimiser l'importance des premiers problèmes soulevés (coût du logement, détérioration, etc.), c'est dans cette dernière perspective que nous allons reconsidérer la question, *i.e.* se demander à qui profitent les politiques gouvernementales pour établir le rapport entre ces politiques et l'utilisation de l'espace urbain.

Le cadre de cet article ne nous permet d'apporter que très peu d'éléments d'analyse. Soulignons tout d'abord que l'examen d'une telle question doit tenir compte des paliers de gouvernement qui accordent les fonds et plus particulièrement de l'échelon municipal où la fiscalité est régressive. Or, au Québec, la part relative des municipalités étant plus importante que dans les autres provinces, on peut affirmer que — toutes choses étant égales par ailleurs — les programmes d'habitation réalisés au Québec sont moins redistributifs que ceux des autres provinces. Quant à la catégorie de population bénéficiaire des politiques de l'habitation, c'est principalement aux classes moyennes que, jusqu'à récemment, les programmes du gouvernement fédéral se sont adressés : de 1954 à 1968, 9% seulement des prêts consentis par la Société centrale d'hypothèques et de logement étaient destinés aux personnes à faible revenu. Mais une tendance récente a modifié cette orientation, puisqu'en 1970, 80% des prêts accordés par la Société centrale s'adressaient aux personnes à faible revenu<sup>19</sup>. Cependant, ces derniers chiffres révèlent plus une intention qu'une réalité ; ils supposent en effet que tous les programmes qui s'adressent théoriquement aux personnes à faible revenu atteignent effectivement leur objectif.

Or, il est connu que plusieurs programmes, en particulier ceux qui sont centrés sur les prêts aux constructeurs (article 16), s'adressent en pratique à des tranches supérieures de revenu. En effet, depuis quelques années, ce type de projet fixe le taux de loyer en fonction du revenu, mais sans plafonner celui-ci ; ceci permet aux constructeurs de réaliser des projets qui ne s'adressent pas aux personnes à faible revenu. De plus, le récent programme dit des « \$200 millions » avait pour objectif, entre autres, de favoriser l'accession à la propriété pour des ménages à revenu inférieur à \$6 000. En fait, il a été établi que 48% des ménages ayant profité de ce programme spécial avaient un revenu supérieur à \$6 000 et une enquête récente a montré que très souvent la diminution des coûts dans ce programme a été obtenue en abaissant la qualité et en augmentant les frais d'entretien, donc en reportant sur le consommateur propriétaire la baisse du coût initial de construction. Le même phénomène a été souligné à propos de programmes

19. Société centrale d'hypothèques et de logement, rapport non publié.

analogues réalisés aux États-Unis : « *Instead of buying a house, people purchasing these houses are buying a disaster* <sup>20</sup>. »

Quant aux programmes de la Société d'habitation du Québec, ils s'adressent, à l'exception de ceux se rapportant à la rénovation urbaine, aux ménages ou individus à faible revenu ou aux classes moyennes inférieures (programmes réalisés avec les organismes sans but lucratif). Il faut cependant mentionner que les rabais d'intérêts accordés pour l'accession à la propriété constituent une *subvention* à une catégorie de ménages ayant des revenus plus élevés que ceux qui bénéficient du programme réalisé par les organismes sans but lucratif ; et pourtant, pour ce dernier programme, on n'accorde que des *prêts* à un taux d'intérêt à peine inférieur à celui du marché. Cette contradiction est d'autant plus remarquable qu'on peut douter de l'efficacité de cette loi favorisant l'accession à la propriété <sup>21</sup>.

Pour ce qui est de la rénovation urbaine, il faut d'abord rappeler qu'elle ne se définit pas comme une mesure de redistribution du revenu, puisqu'elle a comme objectif la revalorisation du territoire et ne vise pas d'abord à solutionner les problèmes de logement des résidents <sup>22</sup>. Toutefois, comme c'est le programme gouvernemental impliquant le plus de subventions <sup>23</sup>, on doit donc se demander quel a été l'effet de ce programme sur les personnes à faible revenu. La plupart des analystes en arrivent à la conclusion que ces programmes ont eu des effets négatifs sur le logement des pauvres, principalement à cause des démolitions de logements qu'ils ont entraînés <sup>24</sup>. Aux États-Unis, la Commission sur les problèmes urbains <sup>25</sup> a évalué à 400 000 le nombre de logements démolis jusqu'en 1968 par la rénovation urbaine. À peine 10% des familles ont été relogées dans la zone rénovée. Au Canada, ce chiffre est évalué à 18 000. « La rénovation urbaine, qui cherche à supprimer les logements délabrés, a fait démolir plus de maisons abritant des économiquement faibles que les programmes de logement public n'en ont fait construire <sup>26</sup>. » On peut donc affirmer que ce programme a eu un effet négatif net pour les personnes à faible revenu et a constitué une redistribution de revenu au profit des classes moyennes <sup>27</sup>.

20. « Housing Banking and Currency Committee », cité par Fried, in *Housing Crisis in U.S.A.*, p. 109.

21. Voir le *Rapport du Comité interministériel d'étude sur l'habitation*, avril 1965, annexe C, p. 3.

22. On ne doit pas confondre la rénovation urbaine et le logement public ; dans ce dernier cas, le but est de loger des personnes à faible revenu dans des projets de logements administrés par un organisme public et bénéficiant de subventions pour combler le déficit d'opération. Il peut cependant arriver qu'à l'intérieur d'un programme de rénovation on inscrive des projets de logements publics (Petite Bourgogne à Montréal).

23. 87,5% du coût des études préparatoires, 75% du coût de préparation du programme détaillé et 75% du coût de réalisation du projet sont accordés en subvention à la municipalité par les gouvernements fédéral et provincial.

24. Deux classiques sur la rénovation urbaine : Scott Greer, *Urban Renewal and American Cities*, Bobbs-Merrill Co., 1965, 200 p. ; James Q. Wilson, *Urban Renewal : The Record and the Controversy*, M. I. T. Press, 1966. La démolition de bons logements est une des raisons qui a conduit le gouvernement canadien à interrompre ce programme en 1969 ; à ce sujet, voir Paul Hellyer, « A Philosophy of Redevelopment », *Ekistics*, vol. 82, n° 191, 1971, p. 306-308.

25. Report of the National Commission on Urban Problems, *Building the American City*, 1968, p. 160.

26. Lithwick, *le Canada urbain...*, p. 226.

27. Cet effet s'est exercé avec une force particulièrement grande au cours de la première période où le seul objectif était l'élimination des taudis (*slum clearance*). L'incohérence de ce type d'intervention tient au fait qu'on ne s'est pas demandé dans quelle mesure les personnes habitant des logements détériorés « choisissaient » ce type d'habitat à cause de la faiblesse de leurs revenus plutôt qu'à cause de l'existence même des taudis. C'est un peu



Cependant, en termes d'unités de logement que les programmes ont contribué à réaliser, ce sont les prêts aux classes moyennes et les prêts garantis qui constituent l'activité majeure du gouvernement fédéral dans le domaine de l'habitation. Il importe donc de se demander quel a pu être l'effet indirect de ces programmes sur la situation des personnes à faible revenu dans le domaine de l'habitation. En effet, on a souvent affirmé que les pauvres bénéficient de toute addition au stock de logements par le biais du *filtering down*, processus par lequel les couches de revenu inférieur accèdent au stock de logements usagés laissés par les classes supérieures lorsqu'elles acquièrent un logement neuf<sup>28</sup>. Très peu d'études empiriques ont pu confirmer cette proposition et analyser les différents mécanismes de ce processus<sup>29</sup>. À notre connaissance, il n'existe aucune étude sur ce phénomène au Québec. Il n'en reste pas moins que les programmes de prêts directs et de prêts garantis du gouvernement fédéral se sont inscrits dans le mouvement de formation accélérée des banlieues qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale. Le programme fédéral a joué un rôle capital dans ce mouvement<sup>30</sup>. La formation des banlieues a rendu disponible une quantité importante de logements dans la ville centrale, logements qui ont été occupés par les ruraux migrant en milieu urbain (mouvement parallèle à la formation des banlieues). Dans la mesure où cet important déplacement de population n'a pas donné lieu à la naissance et au développement de bidonvilles dans les grandes agglomérations, on peut avancer l'hypothèse que les politiques de prêts aux classes moyennes ont contribué à rendre disponible une partie importante du stock de logements aux immigrants ruraux. Dans la mesure également où la seule autre alternative était la formation de bidonvilles, cette politique a eu un effet positif pour cette catégorie de population à faible revenu<sup>31</sup>.

comme si le gouvernement, constatant que les pauvres mangent trop de pommes de terre et de pain et consomment une quantité insuffisante de viande, décidait de supprimer les pommes de terre et le pain pour solutionner le problème. Il faut toutefois souligner que cet effet a pu être différent au Québec. Par exemple, le seul projet de *slum clearance* (habitations Jeanne-Mance), à Montréal, était aussi un projet de logements publics ; et le projet de rénovation de la Petite Bourgogne accorde une grande importance à la population résidente ; enfin, des chiffres portant sur les vingt programmes de rénovation urbaine, mise en œuvre au Québec au 31 mars 1971, prévoient une démolition des logements moindre que le nombre de nouveaux logements construits (voir Gérard Divay, *les Organismes publics...*, p. 82-83).

28. Pour une discussion approfondie de cette notion, voir en particulier W. G. Grigsby, *Housing Market and Public Policy*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1971, (1<sup>re</sup> éd. : 1963), 346 p.

29. Pour une étude empirique récente : John B. Lansing, Charles Wade Clifton et James N. Morgan, *New Homes and Poor People*, University of Michigan, Maxwell Printing Co., 1969, 136 p.

30. « *In the years 1945-1968, a total of 2 838 251 new units were built in Canada, 682 276 financed by approved lenders were under the insured lending provisions of the NHA and 371 331 financed directly by CMHC loans.* » (*Report of the Federal Task Force on Housing and Urban Development*, Ottawa, Queen's Printer, 1969, p. 6). De plus, Lithwick affirme (*le Canada urbain...*, p. 26) : « Plutôt que de se trouver en présence d'un goût évident pour les maisons particulières, le secteur public a, au contraire, suscité ce goût et probablement provoqué ainsi une augmentation de la demande totale à cet égard. » Pour une estimation économétrique de l'influence quantitative du programme de prêts directs de la Société centrale d'hypothèques et de logement, voir L. B. Smith, *le Logement au Canada...*, p. 94 sqq.

31. La présence de bidonvilles (c'est-à-dire de zones résidentielles nouvelles, réalisées et aménagées par leurs occupants, mais ne correspondant pas aux normes minimales acceptées par la société) constitue, presque par définition, une preuve que le *filtering down* ne fonctionne pas adéquatement en ce qu'elle signifie que les personnes à faible revenu n'ont pas accès au stock usagé. Dans plusieurs villes sud-américaines, il existe une relation entre la formation des bidonvilles et la préférence plus marquée qu'en Amérique du Nord des classes moyenne et supérieure pour la ville centrale. Inversement, l'absence de bidonvilles indique que la population pauvre a accès aux logements usagés ; ce qui ne signifie pas que cela se produise sans

Cependant, ce phénomène a probablement eu plusieurs conséquences négatives qui auraient peut-être pu être évitées par une politique complémentaire de l'État favorisant l'accès des personnes à faible revenu au stock usagé. En fait, l'évolution de la politique a suivi une orientation tout à fait différente, pour ne pas dire inverse. En effet, la formation des banlieues et l'afflux des migrants ruraux dans la ville centrale ayant été accompagnés, sur le plan institutionnel, par la fragmentation municipale, la ville centrale<sup>32</sup> s'est vu retirer une partie importante de ses revenus fiscaux et s'est vite retrouvée dans une situation financière difficile. Plutôt que d'adopter une politique sociale voulant favoriser l'accès au stock usagé de logements, la ville centrale a cherché à revaloriser son territoire, soit par le développement des fonctions commerciale et ludique du centre-ville au détriment de la fonction résidentielle, soit par la transformation des zones résidentielles à faible revenu pour attirer des catégories supérieures de revenu, et en particulier pour satisfaire une nouvelle demande sur le marché de l'habitation (nouvelle demande correspondant à la formation de ménages non familiaux<sup>33</sup> désirant habiter le centre-ville ou sa périphérie immédiate et possédant les ressources suffisantes pour occuper des appartements neufs). C'est dans cette perspective qu'il faut interpréter les politiques de *slum clearance*, de rénovation urbaine et, plus généralement, de redéveloppement (y compris même les programmes de logement public).

De même que la formation des banlieues, le mouvement de redéveloppement du centre-ville et de sa périphérie immédiate constitue une nouvelle répartition de l'occupation et de l'utilisation du sol urbain par les différentes catégories sociales, entraînant logiquement le refoulement des catégories à faible revenu dans une zone intermédiaire (entre la banlieue et le centre-ville). Mais du point de vue des couches de population à faible revenu, les deux phénomènes ont des conséquences très différentes. Parce que le redéveloppement, contrairement à la formation des banlieues, s'effectue dans des zones déjà urbanisées, il implique la démolition de logements. Comme on l'a vu, les données concernant la rénovation urbaine indiquent que les logements démolis sont plus nombreux que les logements nouvellement construits. Ceci implique donc une diminution du stock de logements. De plus, les interventions de redéveloppement<sup>34</sup> ne se localisent pas nécessairement dans les zones où le cycle de vie des logements est complété; elles contribuent souvent à démolir de bons logements. Dans une certaine mesure donc, le redéveloppement est cause de démolition plutôt que conséquence. Par ailleurs, le redéveloppement suppose aussi le déplacement de la population résidentielle de ces zones, produisant par là un phénomène d'« écrémage » de cette population. En effet, il est bien connu que les projets de rénovation urbaine entraînent un déplacement spontané important de la population qui possède le plus de ressources

causer de multiples problèmes. Par ailleurs, une telle affirmation n'implique pas de jugement sur l'absence de contrôle exercé par l'État sur la formation des banlieues (faible densité, dispersion, etc.). Nous ne considérons ici qu'une des conséquences du phénomène.

32. La ville centrale avait souvent (tel est le cas pour Montréal et Québec), dans une phase antérieure, annexé les municipalités environnantes qui se sont vidées progressivement de leurs classes moyenne et supérieure lesquelles ont formé les municipalités de banlieue.

33. « Du côté demande, on note que celle-ci a augmenté très rapidement en faveur des immeubles collectifs en raison de la constitution de ménages non familiaux et de l'espacement des naissances. » (L. B. Smith, *le Logement au Canada...*, p. 18.)

34. Sur les tendances du redéveloppement à Montréal, cf. F. Dansereau, C.R.U.R., 1972, rapport en préparation.

et qui peut se permettre d'accéder, à un coût plus élevé, au stock de logements meilleurs situés dans la zone intermédiaire. Elle laisse cependant sans solution les personnes les plus démunies, c'est-à-dire la catégorie de population marginale parce que non inscrite dans le système économique, et en particulier les vieillards, les femmes seules et les chômeurs chroniques. C'est ce phénomène qui explique l'échec des projets de rénovation urbaine dont un des objectifs est de maintenir la même composition sociale dans la zone rénovée<sup>35</sup>. La population économiquement marginale devient ainsi isolée spatialement et la principale fonction des programmes de logements publics est d'apporter une solution à ce problème. Le logement public est le produit de la mauvaise conscience de l'État face à ses interventions de démolition de logements à coût modique. C'est pourquoi, dans tous les programmes de logements publics, le logement des personnes déplacées par les interventions gouvernementales arrive toujours en tête de liste dans les définitions des priorités pour l'allocation de ces logements. C'est pourquoi aussi on assiste fréquemment à une concentration progressive d'assistés sociaux dans ces projets. C'est pourquoi enfin on parle souvent de ghetto pour désigner ces ensembles d'habitations.

Envisagé du point de vue des transformations de l'utilisation de l'espace urbain par les différentes catégories sociales, les politiques gouvernementales en matière d'habitation — prêts aux classes moyennes, rénovation urbaine, logements publics, redéveloppement — prennent donc une signification cohérente et leur impact sur les problèmes du logement des personnes à faible revenu est évident. On est ainsi amené à comprendre pourquoi, dans les quartiers défavorisés, des groupes de citoyens naissent, se donnant pour objectif de lutter pour la conservation et contre la transformation de leur quartier. On peut toutefois être pessimiste quant aux résultats de cette lutte. Mais on peut aussi penser que dans la mesure où l'immigration dans les grandes agglomérations va se poursuivre à un rythme important, causant des problèmes de plus en plus graves et remettant en question le modèle de développement des banlieues, l'État, en régime capitaliste, sera contraint d'intervenir directement dans le développement urbain<sup>36</sup>. Et comme la société dite « postindustrielle », non seulement n'a plus besoin des pauvres parce qu'ils ont perdu leur fonction dans le système économique mais semble même ne plus savoir où les placer, elle se résoudra peut-être à éliminer la pauvreté ou à éliminer les pauvres.

## RÉSUMÉ

Les problèmes de logement des personnes à faible revenu en milieu urbain ne peuvent être dissociés des orientations propres aux différents groupes sociaux (et donc des conflits entre ces groupes) touchant l'occupation et l'utilisation du sol urbain. L'analyse de l'impact des politiques gouvernementales de l'habitation doit non seulement considérer le problème

35. Le projet de rénovation urbaine de la Petite Bourgogne, à Montréal, constitue un très bon exemple de ce phénomène, même s'il ne visait pas seulement à conserver la même population. A ce sujet, voir le rapport de Louise Chabot-Robitaille, C.R.U.R., 1972, sur la mobilité forcée dans la Petite Bourgogne (en préparation).

36. A Cuba, le gouvernement est intervenu directement en limitant la croissance de La Havane pendant plusieurs années. Même dans un pays capitaliste comme la République fédérale d'Allemagne, on semble avoir réussi à éviter à la fois la dispersion urbaine et la formation de zones de taudis.

du logement comme tel pour cette catégorie de population (*i.e.* nombre de pièces, coût, détérioration, etc.) mais établir le rapport entre ces politiques et d'une part les différentes orientations des groupes sociaux, et d'autre part le développement urbain. Tel est le thème de cet article, où l'on tente, en prenant l'exemple du Canada, d'établir un lien entre les politiques fédérales en matière d'habitation, les transformations dans l'utilisation de l'espace urbain et les problèmes de logement des ménages à faible revenu. Les politiques de rénovation urbaine, de prêts directs et garantis pour la construction nouvelle et de logements publics sont brièvement examinées dans cette perspective et mises en relation avec la formation accélérée des banlieues et le phénomène plus récent du redéveloppement du centre-ville et de sa périphérie.

#### ABSTRACT

[*Low Income Households, Urban Development and Government Housing Policies*] The problems of housing low income households in the cities cannot be dissociated from the different social groups' specific orientations toward the occupation and use of urban land (and thus from conflicts between these groups). The analysis of the impact of government housing policies should not only consider the problem of housing as such for this category of the population (*i.e.*, number of rooms, cost, deterioration, etc.) but also establish the relationship between these policies and both the different orientations of social groups and urban development. Such is the theme of this article, in which the author tries, taking the example of Canada, to establish a link between federal housing policies, changes in the use of urban space and the problems of housing among low income households. Urban renewal policies, that are direct guaranteed loans for new construction and housing, are briefly examined in this perspective and put in relation with the accelerated formation of suburbs and the more recent phenomenon of the redevelopment of the downtown and its peripheries.

#### RESUMEN

[*Familias de escasas entradas económicas, desarrollo urbano y políticas gubernamentales de la vivienda*] Los problemas de vivienda de las familias que tienen escasas entradas económicas en las zonas urbanas no pueden ser disociadas de las orientaciones propias a los diferentes grupos sociales (como los conflictos entre esos grupos) con respecto a la ocupación y a la utilización del terreno urbano. El análisis del impacto de la política gubernamental debe no solamente considerar el problema de la vivienda como tal, para esta categoría de la población (por ejemplo : número de piezas, costo, deterioración, etc.) sino establecer la relación entre sus políticas, y por una parte las diferentes orientaciones de los grupos sociales y de otra parte el desarrollo urbano. Este es el tema de este artículo donde se trata partiendo del ejemplo del Canadá de establecer la relación entre la política federal en materia de vivienda, las transformaciones en la utilización del espacio urbano y los problemas de vivienda de las familias que tienen escasas entradas económicas. La política en renovación urbana en la prestación directa y garantizada para la construcción moderna y la política de vivienda pública son examinadas brevemente en esta perspectiva y son puestas en relación con la formación acelerada de las afueras de la ciudad y el fenómeno más reciente del redesarrollo del centro de la ciudad y de su periferia.