

CRISE DU LOGEMENT ET LES BILLS 78 et 79

Joseph H. Chung

Université du Québec à Montréal

Département d'économique

Mémoire présenté devant la Commission parlementaire sur les Bills 78 et 79

Le 7 juin 1973

CRISE DU LOGEMENT ET LES BILLS 78 et 79

Joseph H. Chung

Département d'économie

Université du Québec à Montréal

Les projets de loi, Bills 78 et 79, constituent sans doute une page importante dans les annales de la politique socio-économique au Québec. L'objectif de ces bills est, semble-t-il, d'une part, de minimiser les abus de la part du propriétaire de logements locatifs et de celle des locataires, et d'autre part, d'atténuer la hausse de loyer. Mais pourquoi ces bills?

Malgré tout, la hausse de loyer au Québec et à Montréal a été sensiblement moindre que dans d'autres villes et dans d'autres provinces. En effet, d'après les données statistiques de Statistique-Canada, dans la période de 10 ans (1961-1971), le loyer a augmenté d'environ 60 pour cent plus vite à Toronto qu'à Montréal. La qualité physique des logements s'est améliorée sensiblement depuis 1961. Au Québec, la proportion des logements équipés d'eau chaude et froide courante s'est accrue de 80 pour cent en 1961 à 93 pour cent en 1971. De même, la proportion des logements équipés de toilette avec chasse d'eau a augmenté de 94 pour cent en 1961 à 98,5 pour cent en 1971.

De plus, l'expérience de plusieurs pays industrialisés démontre sans équivoque que l'intervention de l'Etat en matière de loyer risque de produire des résultats plutôt nocifs. Alors, pourquoi les Bills 78 et 79? Le but de cette communication est donc d'une part, d'examiner le bien fondé et les limitations de ces bills et, d'autre part, de démontrer qu'ils ne peuvent être qu'une mesure provisoire.

1. Crise du logement

Tout indique que le stock de logements au Canada a connu depuis la seconde guerre mondiale une croissance enviable, qu'au niveau national, la qualité physique du stock s'est améliorée, que les conditions des prêts hypothécaires sont devenues plus libérales grâce à la loi nationale sur l'habitation (LNH), et qu'en moyenne, le niveau du bien-être de l'habitation des canadiens est un des plus élevés au monde.

Mais faites attention! Contrairement aux autres biens et services, en ce qui concerne le logement, les indicateurs nationaux peuvent être très trompeurs à cause de l'aspect fortement local et à cause de la grande variété de la qualité, du prix, de l'apparence et de d'autres aspects du logement. Les indicateurs nationaux n'indiquent pas toujours la gravité du problème. En ce moment, effectivement, il y a une crise du logement.

Quelle est la nature du problème? Tout d'abord, il faut noter que la proportion des locataires ne cesse d'augmenter, surtout au Québec. Dans la période de 1951 à 1971, la proportion au Québec, s'est accrue de 51 pour cent à 53 pour cent, alors qu'elle a augmenté de 34 pour cent à 40 pour cent dans l'ensemble du Canada. En 1966, à Montréal, la proportion était de 67 pour cent contre 38 pour cent à Toronto. C'est ainsi que le Québec est le pays des locataires. Il faut aussi noter que c'est chez les locataires qu'on voit le plus d'encombrement. En 1968, 24.1 pour cent des logements propriétaires étaient encombrés contre 34.1 pour cent pour les logements locatifs. De plus, en général, les locataires sont plus pauvres que les propriétaires. En 1969, le revenu moyen du locataire était de \$7,900. contre \$11,200. pour le propriétaire, soit moins de 40 pour cent. Signalons aussi que le locataire doit consacrer une plus

grande proportion de son revenu à l'habitation que le propriétaire. En 1969, chez les locataires, le coût du loyer représentait 12 à 44 pour cent du revenu selon le niveau de ce dernier, alors que chez les propriétaires, les proportions correspondantes variaient entre 8 à 32 pour cent. Ces quelques données statistiques indiquent que la crise du logement, s'il y en a une, risque d'affecter plus le locataire qu'elle n'affecte le propriétaire. Il y a des raisons de croire que ceci va s'accentuer.

Le premier élément de la crise du logement est la hausse excessive du coût de l'habitation. Dans la période de 1961 à 1971, le coût du loyer a augmenté de 67 pour cent, alors que le niveau général des prix ne s'est accru que de 40 pour cent. Autrement dit, le coût du loyer a augmenté de 40 pour cent plus vite que le niveau général des prix.

La hausse rapide du loyer s'explique évidemment par le jeu de la demande et de l'offre, renforcé par les activités spéculatives. En général, le loyer augmente plus vite dans les régions caractérisées par une croissance dynamique. Ce n'est guère étonnant que le niveau du loyer à Toronto augmente beaucoup plus vite qu'à Montréal. La variation du taux de logements vacants reflète l'excès-demande provoquée par le dynamisme de l'économie. Depuis 1968, à Toronto, le taux n'a jamais dépassé 3.3 pour cent. A Montréal, le taux a augmenté de 5.0 pour cent en 1968 à 8.2 pour cent en 1971 pour diminuer de nouveau à 5.7 pour cent en 1972.

Etant donné le jeu de la demande et de l'offre, la hausse du loyer dépend de celle du coût des éléments utilisés en construction. Dans la même période de 10 ans (1961-1971), le coût du terrain a augmenté de 88 pour cent contre une hausse de 110 pour cent pour la main d'oeuvre et 45.3 pour cent pour les matériaux de construction.

En réalité, le coût du terrain a augmenté encore plus vite que l'indique les données statistiques publiées. Il y a des raisons de croire que dans certaines régions, le coût du terrain augmente de 30 pour cent par an.

Les quelques chiffres examinés ci-haut démontrent que les ménages canadiens doivent consacrer de plus en plus de leurs ressources à l'habitation. Comment peut-on tolérer une telle situation? La situation est trop grave pour se contenter de dire que la hausse du loyer reflète la préférence des consommateurs.

Le deuxième élément de la crise est la tendance du loyer des logements à coût modéré d'augmenter plus vite que le loyer des logements plus dispendieux. Autrement dit, ce sont les pauvres, les gens âgés, les assistés sociaux qui sont plus frappés par la hausse de loyer. Dans la période de 1951-1961, le loyer des pauvres a augmenté de 97 pour cent alors que celui des riches n'a augmenté que de 64 pour cent. Autrement dit, le loyer des pauvres a augmenté d'au moins 50 pour cent plus vite. D'autre part, dans la même période, le revenu des pauvres s'est accru de 52 pour cent contre une hausse de 57 pour cent pour le revenu des riches. L'implication est claire: ce sont les pauvres qui supportent le fardeau de la hausse de loyer. Pour les pauvres, le loyer a augmenté deux fois plus vite que leurs revenus. Il n'y a pas de doute, cette tendance s'est maintenue dans les années soixantes.

La hausse excessive du loyer par rapport au revenu signifie naturellement que les moins fortunés doivent consacrer une part de plus en plus importante de leur revenu à l'habitation. D'après une étude de la Statistique-Canada, en 1969, un cinquième des ménages les plus pauvres consacrait pas moins de 44 pour cent de leur revenu au paiement du loyer alors qu'un cinquième des ménages les plus riches n'en consacrait que 12 pour cent.

En dépit de l'alourdissement du coût du loyer, les pauvres doivent se contenter d'une qualité inférieure de logements. D'après une étude sur la situation à Montréal, la moitié des logements occupés par les assistés sociaux n'avait pas la qualité minimum.

L'aspect fondamental de la crise du logement est d'une part, la hausse excessive du coût des loyers par rapport au coût des autres biens et services, et, d'autre part, l'alourdissement accéléré du coût du loyer chez les pauvres. L'ordre de grandeur de la crise peut se résumer. En ce moment, au Québec, il y a environ 588,000 ménages, soit 27 pour cent du nombre total de ménages, qui consacrent plus d'un quart de leur revenu à l'habitation. La majeure partie de ces ménages habitent des logements d'une qualité inacceptable. En 1981, il y aura 675,000 ménages, soit 31.2 pour cent du nombre total de ménages québécois, qui auront à consacrer plus d'un quart de leur revenu à l'habitation. Autrement dit, les besoins de logements sociaux augmentent d'environ 10,000 par an durant la présente décade.

Il y a d'autres dimensions de la crise du logement. La disparition des logements des pauvres causés par l'urbanisation, la détérioration de la qualité des logements des pauvres provoquée par la pollution, par la congestion du trafic, la privation de verdure, l'éloignement du lieu de travail, sont tous des éléments qui aggravent la crise du logement. Cependant, l'élément singulièrement important, c'est la difficulté financière des pauvres qu'à provoquées l'inflation du loyer.

2. La politique de la Société centrale d'hypothèques et de logements (SCHL)

Devant la crise du logement, quelle a été la politique de la SCHL?

En toute justice, il faut reconnaître les mérites des efforts déployés depuis la seconde guerre mondiale par la SCHL. La loi nationale sur l'habitation (LNH) de 1954, et ses amendements subséquents ont non seulement libéralisé les conditions des prêts hypothécaires, mais aussi stimulé l'offre de ces derniers. Pour la première fois, les banques à charte sont permises d'effectuer les prêts conventionnels aussi bien que les prêts assurés. Le régime d'assurance des prêts hypothécaires au terme de la LNH a fait diminuer grandement le risque inhérent dans les prêts hypothécaires. De plus, les prêts directs de la SCHL ont pour effet de substituer la pénurie des prêts privés. Il n'y a pas de doute que la politique de la SCHL a contribué énormément à la croissance du stock de logements.

Cependant, il est de plus en plus évident que la politique de la SCHL est singulièrement déficiente en ce qui concerne les logements à coût modéré. On constate que la rapidité de la croissance du stock, aussi louable soit-elle, n'assure pas la solution au problème crucial, à savoir, la pénurie de logements sociaux et l'inflation du loyer. Au contraire, il y a des raisons de croire que la rapidité de la croissance stock a causé l'instabilité de la construction, laquelle, à son tour, a intensifié la hausse du coût de l'habitation. La question n'est pas de savoir si l'économie peut produire rapidement le stock requis, mais plutôt de savoir à quel coût on doit assurer la croissance.

Depuis 1946, la SCHL a financé environ 208,000 unités de logements qualifiés "logements à coût modéré". En réalité, la majeure partie de ces logements sont difficilement accessibles aux pauvres. Par conséquent, une très petite part de ce chiffre représente vraiment des logements sociaux. Même si l'on supposait que la totalité de 268,000 unités de logements est accessible aux pauvres, elle représente à peine 13 pour cent des besoins. Au Québec, il y a environ 588,000 ménages qui ont besoin de logements sociaux, mais depuis 1946, à peine 69,000 unités de logements à "coût modéré" ont été construites à l'aide du financement de la SCHL, soit 12 pour cent des besoins.

Heureusement, depuis trois ans, la SCHL consacre une part importante de ses ressources aux logements sociaux, ce qui est fort encourageant. Cependant, c'est un peu tard et ce n'est pas suffisant. Avant que l'économie puisse consacrer une plus grande part de ses ressources au problème, il faut que l'on trouve des moyens de confiner l'inflation du loyer dans une limite tolérable.

3. Une politique du loyer

Devant la crise, il est tout à fait naturel d'envisager une politique en vue de freiner la hausse du loyer. Deux approches peuvent être explorées. En premier lieu, il s'agit du contrôle du loyer classique qui consiste, pour les autorités publiques, à fixer le loyer au niveau désiré et de le modifier selon les besoins. L'expérience de plusieurs pays indique que cette approche est vouée à l'échec. Elle intensifie davantage la pénurie des logements, elle décourage la mobilité des ménages, elle fait accélérer la détérioration de la qualité des logements et enfin, elle empêche une meilleure affectation des ressources. Il n'est plus question de recourir à une telle politique.

La deuxième approche dont s'inspirent d'ailleurs les Bills 78 et 79, consiste, non pas à fixer le loyer à un niveau donné, mais plutôt à tolérer une marge de hausse du loyer, tout en respectant le jeu libre du marché.

Par conséquent, dans cette politique, la notion de loyer "juste et équitable" devient un élément crucial.

Ce qui est juste et équitable se prête à plusieurs interprétations. Au point de vue du propriétaire, le loyer juste et équitable est celui qui est suffisant pour lui permettre de continuer son entreprise. D'autre part, quant au locataire, le loyer juste et équitable est celui qui correspond à sa capacité financière. Par exemple, le principe qui veut que le loyer ne doit pas représenter plus du quart du revenu, détermine ce qui est juste et équitable. Finalement, du point de vue d'analyse économique, le loyer juste et équitable est celui qui prévaut lorsque le marché est en équilibre parfait.

Laquelle des trois interprétations peut-on adopter quand on applique les Bills 78 et 79? C'est une des questions que l'on doit examiner à fond. Si l'on adoptait la première interprétation, le propriétaire serait satisfait mais ceci ne réglerait pas le problème du locataire. D'autre part, si l'on acceptait la deuxième interprétation, on risque de compromettre l'offre de logements locatifs. Quoi faire?

Il me semble que l'on doit tout d'abord reconnaître le fait que la politique du loyer n'est qu'une mesure partielle, ayant pour but de solutionner un aspect du problème de l'habitation. Il faut également accepter que toutes tentatives de faire baisser le loyer au dessous d'un certain niveau amène soit à la baisse d'offre ou soit à la détérioration de la qualité des logements. La politique du loyer, telle que spécifiée dans les bills 78 et 79

ne peut être qu'une mesure partielle et elle doit être complétée de d'autres mesures appropriées, si l'on veut vraiment résoudre le problème du logement. En fait, le loyer juste et équitable déterminé aux termes des Bills 78 et 79 doit être celui qui est suffisamment élevé pour que l'offre soit soutenue et que la qualité soit assurée. Ceci veut dire que la politique du loyer doit être accompagnée d'une politique de subsides aux locataires pour que ces derniers ne subissent pas de fardeau financier excessif.

Il est clair que les Bills ne sont que des éléments d'une véritable politique de l'habitation et qu'ils ne sont qu'une mesure provisoire.

Le but de la politique de l'habitation est d'assurer à tous un logement de qualité acceptable, à un coût raisonnable, et situé dans un endroit convenable. Par conséquent, une vraie politique de l'habitation ne peut être que globale et elle doit être inspirée de connaissances systématiques sur tous les aspects de l'habitation.

4. Politique de l'habitation

La gravité de la crise du logement nécessite une nouvelle définition de la politique de l'habitation. Cependant, l'état des connaissances actuelles ne suffit pas pour permettre une telle politique. Il s'avère qu'une enquête complète est nécessaire.

Une étude sommaire démontre que l'enquête devra apporter une réponse précise aux questions suivantes:

- Quels sont les besoins de logements dans un avenir proche selon le type de logements, selon le type de ménage, selon l'âge du chef de ménage, selon la région et selon le prix des logements?
- De quel moyen peut-on assurer l'offre soutenue des prêts hypothécaires à un coût modéré?
- De quelle façon peut-on atténuer la hausse du coût de l'habitation grâce à l'innovation technologique et la rationalisation de la production de logements?
- De quelle façon peut-on assurer la meilleure productivité de la main d'oeuvre grâce aux relations de travail harmonieuses?
- Quel est l'impact de l'expansion urbaine sur la qualité et la localisation des logements?
- Comment peut-on atténuer la hausse du coût du terrain? Comment peut-on assurer une quantité suffisante de terrains?
- Quel est l'impact régional de la politique monétaire sur la croissance de la construction résidentielle et sur le prix des logements?
- Quel est l'impact régional de la politique fiscale sur la croissance du stock de logements et sur le coût de l'habitation?
- De quelle façon peut-on intégrer de façon efficace la politique de sécurité de revenu à la politique de l'habitation?
- De quelle façon peut-on assurer la meilleure diffusion des renseignements au public concernant l'habitation?

Ce sont quelques questions qui doivent être étudiées avant de concevoir une politique cohérente de l'habitation, qui est susceptible de réussir. Nous avons quelques éléments de réponses à certaines questions, mais les connaissances actuelles dans ce domaine sont loin d'être suffisantes.

Quoiqu'il en soit, on peut se faire une idée sur l'orientation générale de la politique de l'habitation. En premier lieu, il faut atténuer la hausse du coût de l'habitation, non pas par le contrôle du loyer, mais par une restructuration du marché des prêts hypothécaires, du marché du terrain urbain, de l'industrie de la construction et de d'autres institutions impliquées. En deuxième lieu, il faut que la richesse du pays soit répartie de telle manière que le fardeau du coût de l'habitation soit équitablement partagé. En troisième lieu, il faut que la réhabilitation des logements existants soit entreprise sur une grande échelle. Finalement, la politique de l'habitation doit être intégrée aux autres politiques socio-économiques.

La politique de l'habitation ne consiste plus à maximiser le taux de croissance du stock de logements. Il ne s'agit plus de modifier de temps en temps le cadre juridico-politique du marché du logement afin d'affecter le comportement des agents impliqués dans une règle de jeu établi. Il s'agit plutôt de considérer l'habitation au même titre que l'éducation, la santé publique et d'assurer à tous un bien-être convenable, tout en tenant compte des contraintes sociales et économiques de la nation.

5. Conclusion

La crise du logement est réelle. La distribution inégale du stock de logements en faveur des ménages plus fortunés, la hausse démesurément rapide du loyer des logements à coût modique, la mauvaise qualité de ces derniers, la disparition rapide des logements à la portée des pauvres à cause de l'expansion urbaine, la spéculation foncière, tous constituent les éléments de la crise.

S'il y a une crise, ce n'est pas nécessairement attribuable à un groupe d'individus ou d'institutions particulières. C'est plutôt le résultat du fonctionnement du système. Par conséquent, toute tentative de régler le problème avec des moyens partiels, est vouée à l'échec. Les Bills 78 et 79, aussi louables soient-ils, ne peuvent être la solution. Ils sont tout au mieux une palliative ayant pour but de minimiser les abus de part et d'autre, et de confiner la hausse du loyer dans une limite tolérable. Les Bills ne sont donc qu'une mesure provisoire en attendant une véritable politique de l'habitation.

En terminant, il est souhaité que le gouvernement du Québec nomme immédiatement une enquête sérieuse sur les différents aspects du problème et définisse une politique globale à la lumière des résultats de l'enquête. En outre, il est également souhaité que le gouvernement du Québec se dote d'un Conseil supérieur de l'habitation afin que les points de vue de tous les secteurs de la société soient respectés dans la politique.