



Pierre Desrochers

directeur de la recherche,
Institut économique de Montréal

Comment résoudre la crise du logement au Québec ?



Institut économique
de Montréal

Cahier de recherche
Juillet 2002

Président du conseil : Adrien D. Pouliot

Directeur exécutif : Michel Kelly-Gagnon



L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes de Montréal, l'IEDM ne reçoit aucun financement public.

Les dons permettant à l'IEDM de poursuivre ses activités sont déductibles de l'impôt sur le revenu au Québec et au Canada. L'Institut jouit en effet du statut d'organisme de bienfaisance au sens de la loi et peut donc émettre des reçus pour fins d'impôt.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut Économique de Montréal : 68 \$.



Institut économique de Montréal

6418, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
H2S 2M2 Canada

Téléphone : (514) 273-0969
Télécopieur : (514) 273-0967

Courriel : info@iedm.org
Site Web : www.iedm.org



Les opinions de l'auteur de la présente étude ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La publication de la présente étude n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou les membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.



Coordination de la production : Varia Conseil
Couverture, maquette et mise en page : Guy Verville

© 2002 Institut économique de Montréal

ISBN 2-922687-10-4

Dépôt légal : 2^e trimestre 2002
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

Imprimé au Canada

Pierre Desrochers

directeur de la recherche,
Institut économique de Montréal

Comment résoudre la crise du logement au Québec ?

Cahier de recherche
Juillet 2002



Institut économique
de Montréal

Avant-propos

La pénurie de logements abordables au Québec fait les manchettes depuis maintenant plus de deux ans. Cette année encore lors de la période de déménagement précédant le 1^{er} juillet, nos concitoyens ont été copieusement abreuvés d'images choquantes, de querelles de chiffres, de déclarations aussi passionnées que contradictoires, d'énoncés de politiques, de résumés d'études académiques et de reportages sur les conditions de logement dans d'autres régions du monde. Il manquait cependant un énoncé accessible, mais relativement complet, des principaux enseignements de la science économique quant aux causes profondes de cette crise. C'est à cette tâche que s'est attelé notre directeur de la recherche (et lui-même locataire), M. Pierre Desrochers.

Cette étude n'examine pas le détail et le coût des nombreux programmes et des mesures ponctuelles liés au logement qui ont été mis en place au cours des dernières décennies. Plusieurs chercheurs universitaires et fonctionnaires se sont déjà acquittés de cette tâche et le fruit de leur labeur a noirci des milliers de pages. Le travail de M. Desrochers ne contient pas non plus beaucoup d'anecdotes, bien qu'il s'en soit fait raconter plusieurs au cours de sa recherche. Sa contribution est plus générale, mais elle n'en est pas moins fondamentale dans le contexte actuel. Il fait sienne la philosophie de l'économiste français Frédéric Bastiat qui, il y a plus de 150 ans, écrivait dans son remarquable essai « Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas » qu'entre un mauvais et un bon économiste, le premier examine seulement la conséquence immédiate d'une politique, tandis que le second analyse ses effets secondaires. Comme Bastiat le souligne avec justesse :

Cette différence est énorme, car il arrive presque toujours que, lorsque la conséquence immédiate est favorable, les conséquences ultérieures sont funestes, et vice versa. D'où il suit que le mauvais économiste poursuit un petit bien actuel qui sera suivi d'un grand mal à venir, tandis que le vrai économiste poursuit un grand bien à venir, au risque d'un petit mal actuel.

M. Desrochers s'est donc efforcé de distinguer *ce que l'on voit*, c'est-à-dire les mesures gouvernementales qui ont été adoptées dans le but officiel d'améliorer les conditions de logement des ménages à faible revenus, de *ce que l'on ne voit pas*, c'est-à-dire les effets pervers que ces mesures ont entraînés dans le fonctionnement du marché locatif. Il décrit tour à tour les conséquences néfastes de politiques telles que la réglementation des loyers, les subventions au logement, les règlements de zonage et la réglementation de l'industrie de la construction. Il fait

un effort particulier pour resituer ces interventions dans un contexte historique et géographique plus large afin d'illustrer l'universalité des lois économiques et le coût élevé qui échoit aux sociétés qui décident de les ignorer.

La principale leçon de l'étude de M. Desrochers est que la crise du logement au Québec ne résulte pas de l'appauvrissement des ménages ou d'un phénomène conjoncturel. Ses véritables causes sont les barrières gouvernementales au bon fonctionnement du marché du logement locatif qui découragent la construction de nouvelles unités pour répondre à la demande accrue des dernières années. En voulant trop faire le bien, nos gouvernements ont provoqué une crise qui, selon certains analystes, pourrait entraîner une pénurie de plus de 16 000 logements dans la grande région de Montréal d'ici la fin de 2005.

Selon l'auteur, ce ne sont pas des mesures ponctuelles qui permettront de résoudre la crise de façon durable, mais une révision profonde des politiques québécoises en matière d'habitation. M. Desrochers ne nie évidemment pas que plusieurs familles à faibles revenus vivent des situations difficiles sur le plan financier et que toute hausse de loyer, même minime, peut constituer pour elles un grand défi. Il explique toutefois que la seule solution durable est la déréglementation du logement locatif. Dans ce contexte, la meilleure façon de venir en aide aux ménages moins fortunés n'est pas de construire de nouveaux logements subventionnés, mais d'augmenter le soutien financier direct à ces ménages afin qu'ils puissent se loger d'eux-mêmes sur le marché privé.

Il est absurde de constater que le résultat d'une période de prospérité et de croissance économique est de jeter à la rue un nombre croissant de familles. Ce cahier contient des éléments de solution essentiels pour que cette « crise du logement » ne soit bientôt plus qu'un mauvais souvenir.



Michel Kelly-Gagnon
Directeur exécutif
Institut économique de Montréal

Comment résoudre la crise du logement au Québec?

Résumé

Si on l'analyse à la lumière des enseignements de la science économique, il ressort que la « crise du logement » qui sévit depuis 2001 au Québec découle d'un ensemble de mesures gouvernementales qui ont faussé le fonctionnement normal du marché.

Au nombre des facteurs qui entrent en ligne de compte, la réglementation du prix des loyers décourage les investissements dans l'entretien des loyers existants et la construction de nouvelles unités de logement. Les ménages les plus pauvres sont paradoxalement les principales victimes de cette politique, car elle maintient la classe moyenne dans des logements qu'elle libérerait normalement au profit de nouvelles constructions. La législation québécoise pose également plusieurs obstacles à la sélection des locataires et à l'expulsion des plus mauvais locataires, ce qui décourage là aussi les investissements dans le secteur immobilier. Les principales victimes de cette politique sont les ménages moins fortunés qui sont de bons locataires.

L'investissement gouvernemental dans les habitations à loyers modiques (HLM) a de même dérégulé le fonctionnement normal d'un segment du marché privé et s'est avéré inutilement coûteux. Selon les données de 1997, loger une personne seule bénéficiaire de la sécurité du revenu dans un HLM coûtait au gouvernement 680 \$ par mois dans une unité existante et 1 062 \$ dans une unité neuve. Par comparaison, un logement adéquat pour personne seule coûtait de 349 \$ à 425 \$ par mois sur le marché privé.

Un ensemble de mesures gouvernementales ont pour effet de hausser le coût de construction des nouvelles unités de logements locatifs, ce qui nuit à leur rentabilité et réduit le nombre de nou-

Executive Summary

If we analyze the housing crisis that has plagued Quebec since 2001 through the lenses of economic science, it can be attributed to a number of government policies that have distorted the proper workings of the province's housing market.

Among other factors, rent control has discouraged the maintenance of existing units and the building of new ones. The poorest households are paradoxically the first casualties of this policy, which maintains middle-income households in units that they would normally vacate for newer and better ones, leaving the older units unavailable to lower income individuals. Quebec's housing regulations also throw numerous roadblocks in the way of tenant selection and the eviction of the worst tenants, which makes investment in housing less attractive. Again, the first victims of this policy are poorer tenants who take good care of their rental units.

Government investment in public housing has distorted the lower end of the market and has proven much more costly than private alternatives. According to 1997 data, the cost of placing a single welfare recipient in a public housing unit was \$680 a month in an existing unit and \$1,062 in a new unit. By comparison, the monthly rent of an adequate private apartment varied between \$349 and \$425.

Many regulations and policies put a higher price tag on the building of new private units, resulting in lower profitability and a much smaller number of units being built. For example, the highly regulated construction industry is a source of significantly higher labour costs. Quebec's building code enforces questionable standards that have almost



Comment résoudre la crise du logement au Québec ?

velles mises en chantier. Par exemple, la réglementation de l'industrie de la construction entraîne des hausses importantes du coût de la main-d'œuvre. Le code du bâtiment impose des normes discutables qui ont presque fait doubler le coût de construction de certaines catégories de logements au cours des vingt dernières années.

Des arguments fallacieux ayant été mis de l'avant au cours des derniers mois sont examinés plus en détail. Contrairement à ce que des intervenants ont laissé entendre, la situation économique de l'ensemble des ménages québécois s'est améliorée au cours des dernières années. Ce n'est donc pas la pauvreté grandissante des Québécois qui cause la crise actuelle, mais la réglementation excessive du secteur du logement locatif.

De même, les conclusions favorables à la législation québécoise en matière de réglementation des loyers du chercheur Jean-Claude Thibodeau ne résistent pas à une analyse rigoureuse. Dans son étude réalisée pour le compte de la Société d'habitation du Québec et de la Régie du logement, M. Thibodeau ne tient pas suffisamment compte des coûteuses mesures gouvernementales dans le domaine de l'habitation et de la faiblesse relative de l'économie québécoise. Il n'utilise pas non plus les données les plus récentes qui illustrent hors de tout doute que la réglementation des loyers a des effets aussi pernicieux au Québec que dans les autres juridictions où elle a été instaurée.

Il est également injustifié de blâmer les coupures fédérales dans les budgets destinés à la construction de nouveaux HLM depuis 1994 pour la crise actuelle, car le gouvernement provincial a considérablement bonifié ses programmes dans le domaine du logement social depuis cette date. Dans la mesure où cette intervention est financée par les mêmes contribuables, on peut dire que l'effet des coupures fédérales a été négligeable.

En dernière analyse, on ne peut envisager que deux options pour résoudre la crise du logement : 1) investir davantage dans le logement social et adopter de nouveaux allègements fiscaux, ce qui se traduira inmanquablement par une augmentation du fardeau fiscal de tous les contribuables québécois ; 2) déréglementer le secteur de l'habitation et laisser certains locataires supporter le coût de l'ajustement nécessaire à court terme. Nos élus provinciaux et municipaux ont jusqu'à maintenant choisi la première voie. La deuxième option serait cependant moins coûteuse et plus équitable. C'est dans cette optique que nous faisons les recommandations suivantes :

doubled the price tag for some types of new housing units in the last 20 years.

Fallacious arguments that have been put forward in recent months are also examined in detail. Contrary to what some housing activists have said, the general economic situation of Quebec's households has improved in the last few years. It is therefore not rising poverty that is at the root of the current crisis but excessive government interference in the housing market.

Similarly, the favourable conclusions of a government-sponsored study on Quebec's rent control policy are found wanting. The author, Jean-Claude Thibodeau, has not factored in the high costs of past government programs or the weaker growth rate of Quebec's economy compared to its neighbours. Furthermore, Mr. Thibodeau has not used the latest data available, which clearly demonstrate that rent control has had the same pernicious effects in Quebec as in the other jurisdictions where it has been implemented.

Also, the 1994 federal cuts to the building of new public housing units cannot be blamed for the current crisis because the provincial government has greatly increased its contribution to social housing. When one considers that the same taxpayers are footing the bill for these policies, the effects of the federal cuts have been negligible.

In the end, only two viable options exist to solve the Quebec housing crisis: 1) to invest more in public housing and tax credits for the private housing markets, which will result in all Quebec taxpayers footing the bill; 2) to deregulate housing and let some tenants bear the real cost of their housing unit. Provincial and municipal officials have so far chosen the first alternative. The second option is nonetheless much cheaper and fairer. We therefore make the following recommendations:

- The Quebec government must deregulate housing and let rents rise to a level that will make it profitable again to build new housing units. This can be achieved through either complete deregulation (with the quick and full repeal of controls) or partial deregulation (which could take place, for instance, when a new tenant moves in or include a pricing cap to avoid extraordinary increases).
- The provincial government must take steps to reduce the cost of building new private housing units. This can be done mostly through the deregulation of Quebec's construction industry and through the revision of some standards in the building code.
- Government assistance to lower-income households must distinguish a distinction between

Comment résoudre la crise du logement au Québec ?

- Le gouvernement provincial doit déréglementer le prix des loyers et les laisser s'ajuster à des niveaux qui encourageront de nouvelles mises en chantier. Deux approches sont envisageables. La première est une déréglementation totale (c'est-à-dire l'abolition complète et rapide des contrôles). La seconde est une déréglementation partielle et graduelle (par exemple, la déréglementation pourrait prendre place avec le changement de locataire ou maintenir un plafond pour éviter les hausses extraordinaires).
- Le gouvernement doit favoriser la réduction des coûts de construction des nouvelles unités de logements locatifs. Des économies significatives peuvent être obtenues en déréglementant l'industrie de la construction et en révisant certaines dispositions du code du bâtiment.
- Le soutien aux individus les plus démunis doit distinguer ceux qui ont besoin d'une aide temporaire de ceux qui ont besoin d'une aide permanente. Pour les premiers, une aide monétaire directe est préférable à de nouveaux investissements dans le logement subventionné. Des mesures permanentes ou de plus longue durée sont requises pour les clientèles plus lourdes (éprouvant des problèmes de toxicomanie, de santé mentale, etc.). Le gouvernement pourrait investir davantage pour répondre aux besoins de cette clientèle, mais dans une optique de santé publique (qui comprendrait notamment les traitements et les soins requis pour venir en aide aux individus) plutôt que de politique du logement.

the individuals who need temporary help and those who need long-term or permanent support. In the first case, direct financial support so that poorer tenants can find housing on the private market is a far better option than building new public housing units. In the second instance, substantial and permanent measures are needed, not only to provide housing but also to help treat tenants with problems of drug addiction, mental illness, etc. Such investments should be made from the perspective of public health rather than housing policy, however.

Table des matières

Avant-propos.....	3
Résumé.....	5
Introduction.....	9
1. Portrait de la crise du logement au Québec.....	10
2. L'économie de marché et le logement.....	12
2.1 Des progrès continus en matière de salubrité.....	13
2.2 Un confort et une accessibilité accrues.....	13
2.3 L'amélioration constante du niveau de vie des ménages les plus pauvres.....	14
3. L'intervention étatique dans le marché du logement locatif.....	15
3.1 La réglementation du prix des loyers.....	17
3.2 Le logement subventionné.....	23
3.3. Autres mesures contre-productives.....	29
4. Conclusion et recommandations.....	31
Annexe 1 :	
Les politiques publiques et le délabrement des villes américaines.....	35
Note biographique.....	37

Introduction

En l'espace d'une dizaine d'années, le marché du logement locatif au Québec est passé d'une situation favorable aux locataires à une pénurie qui semble s'être installée à demeure. Selon les projections démographiques de certains spécialistes, la grande région de Montréal pourrait souffrir d'un déficit de 16 000 unités de logement d'ici la fin de 2005, malgré les annonces récentes de subventions au logement social et le rythme naturel de construction de nouveaux immeubles. Si les principaux symptômes du « malaise locatif » sont désormais bien connus, il n'y a cependant pas de consensus sur les causes du problème et les solutions à y apporter.

Quelques analystes croient que la crise du logement n'est qu'un phénomène conjoncturel. Selon les économistes de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), l'immigration internationale, l'accroissement du nombre de jeunes adultes et la création soutenue d'emplois au cours des dernières années sont à blâmer. Comme le souligne un porte-parole de cet organisme au printemps 2001, « au cours des trois dernières années, [les jeunes] ont décroché 44 000 nouveaux emplois et des emplois de qualité »², ce qui a provoqué une hausse importante de la demande de logements locatifs. C'est aussi la position de l'éditorialiste du *Devoir*, M. Jean-Robert Sansfaçon, qui écrit que la baisse du taux d'inoccupation s'est produite si rapidement que « le marché n'a pas eu le temps de s'ajuster. Sauf dans quelques quartiers, les prix des loyers, et ceux des immeubles, sont restés très bas, et les projets de construction manquent toujours à l'appel »³.

D'autres intervenants estiment cependant que ces facteurs ne sont pas le cœur du problème. Le coordonnateur du Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), M. François Saillant, soutient que la crise résulte de l'inaction des gouvernements qui ne font pas suffisamment d'efforts pour contrer les déficiences du marché privé. Selon lui, « on paie aujourd'hui

Analyser de façon concise la question du logement locatif au Québec n'est évidemment pas un exercice facile, car les gouvernements fédéral, provincial et municipaux y ont multiplié le nombre et la variété des interventions depuis une soixantaine d'années dans le but officiel de stimuler l'activité économique et de mieux subvenir aux besoins des ménages les plus démunis.

pour des gestes posés par le gouvernement fédéral depuis le début des années 90. Si le fédéral avait gardé le même niveau d'investissements, il y aurait 50 000 logements sociaux de plus au Québec »⁴. Le directeur général de l'Association des propriétaires d'appartements du Grand Montréal (APAGM), M. Alain Renaud, tient un tout autre discours et blâme « 20 ans d'ingérence et de réglementation du logement locatif par le gouvernement du Québec, qui ont fait en sorte qu'il est pratiquement impossible, pour la majorité des propriétaires, de contrôler et de rentabiliser leur investissement »⁵.

Différentes solutions sont également envisagées. Par exemple, les groupes militants pressent le gouvernement d'investir des sommes beaucoup plus importantes dans le logement subventionné, tandis que l'Association provinciale des constructeurs d'habitation du Québec (APCHQ) propose une panoplie de mesures fiscales qui encourageraient la construction de nouvelles unités privées de logement⁶.

1. Ève Paré, « Crise du logement : La pauvreté n'est pas seule en cause », *Le Devoir*, 10 mai 2002.

2. Valérie Dufour, « Se loger en ville : Montréal, ce n'est pas la jungle », *Le Devoir*, 24 avril 2001.

3. Jean-Robert Sansfaçon, « Éviter de nuire ! », *Le Devoir*, 28 novembre 2001.

4. Sébastien Rodrigue, « L'avenir est dans le logement social, plaide Tremblay », *La Presse*, 7 janvier 2002.

5. Alain Renaud, « Québec est responsable : Une refonte de la législation sur le logement locatif s'impose », *Le Devoir*, 26 octobre 2001.

6. Ève Paré, « Crise du logement : La pauvreté n'est pas seule en cause », *Le Devoir*, 10 mai 2002.

Qu'en est-il réellement ? La crise actuelle n'est-elle que temporaire, ou peut-on croire qu'elle va s'installer à demeure si aucun correctif n'est apporté ? Doit-on demander aux gouvernements d'en faire plus ou de cesser de nuire ?

Les politiques fédérales, provinciales et municipales mises en place au tournant des années 1980 sont tellement généreuses qu'elles permettent d'investir dans le logement locatif sans même se préoccuper de rentabilité.

Analyser de façon concise la question du logement locatif au Québec n'est évidemment pas un exercice facile, car les gouvernements fédéral, provincial et municipaux y ont multiplié le nombre et la variété des interventions depuis une soixantaine d'années dans le but officiel de stimuler l'activité économique et de mieux subvenir aux besoins des ménages les plus démunis⁷. Il est néanmoins important de présenter un aperçu général de la crise et d'expliquer sommairement le fonctionnement normal du marché du logement locatif avant d'aborder les principaux enseignements de la science économique en ce qui a trait aux conséquences des interventions gouvernementales dans ce domaine. Nous soumettrons finalement quelques recommandations qui, bien qu'elles puissent parfois sembler radicales, sont nécessaires pour résoudre la crise actuelle de façon durable.

1. Portrait de la crise du logement au Québec⁸

Les faibles taux d'inoccupation que nous connaissons aujourd'hui ne sont pas sans précédent. Entre 1976 et 1986, le taux d'inoccupation dans les régions métropolitaines du Québec varie généralement entre 1,5 % et 3 %. À Montréal, il est de 1,3 % en 1976, de 1,9 % en 1981 et de 1,8 % en 1986⁹. Pour remédier à la pénurie de l'époque, le gouvernement québécois crée le Programme d'aide au logement locatif (PAL) qui, de 1976 à 1979, accorde des prêts sans intérêt pendant dix ans aux investisseurs pour compenser la différence entre le coût de location d'un appartement (400 \$ par mois par exemple) et son coût réel de construction (500 \$ par mois par exemple)¹⁰. Les autres niveaux de gouvernement emboîtent le pas dans les années suivantes et créent plusieurs autres mesures¹¹.

Selon l'un des principaux spécialistes québécois de la question, le professeur François Des Rosiers de l'Université Laval, les politiques fédérales, provinciales et municipales mises en place au tournant des années 1980 sont tellement généreuses qu'elles permettent d'investir dans le logement locatif sans même se préoccuper de rentabilité¹². Le volume des mises en chantier de logements locatifs dans les centres urbains du Québec grimpe donc en flèche pour atteindre un sommet de près de 27 000 unités

7. La principale synthèse de l'intervention des pouvoirs publics sur le marché de l'habitation au Québec est *Habitat, du discours aux pratiques*, par Réjeanne Blary, Montréal, Éditions du Méridien, 1988. Pour des textes plus récents, mais sans perspective critique, le lecteur est invité à consulter *L'Action gouvernementale en habitation. Orientations et plan d'action* (Société d'habitation du Québec, Québec, 1997, <<http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/pu/Mo4203.pdf>>) et *L'Habitat au Québec 1996-2001* (Société d'habitation du Québec, Québec, 2001, <<http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/pu/Mo6067.pdf>>).
8. Sauf indication contraire, les chiffres utilisés dans cette section proviennent de *Enquête sur les logements locatifs* (Société canadienne d'hypothèques et de logement, Ottawa, 2001, <<http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/presse/commu/2001/2001-11-26-0815.cfm>>) et *Le Marché de l'habitation durant les deux dernières décennies* (Société d'habitation du Québec, Québec, 2000, <http://webzine.acaiq.com/pdf_wz/Mo5702.pdf>). Le lecteur est invité à consulter ces documents pour obtenir un portrait statistique plus détaillé de la situation récente du logement au Québec. Pour une perspective plus longue sur les crises du logement à Montréal (mais qui diffère radicalement au niveau théorique de la présente analyse), on pourra consulter Marc H. Choko, *Crises du logement à Montréal (1860-1939)*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1980.
9. Ces faibles taux sont en bonne partie attribuable à la destruction de logements dans plusieurs secteurs, que ce soit pour faire place à des autoroutes, de nouveaux édifices municipaux ou d'autres constructions à usage non-résidentiel. À Montréal, le phénomène est particulièrement notable au début des années 1970, alors que le taux d'inoccupation passe de 7,2 % en 1971 à 1,3 % en 1976. Comme le remarque l'architecte Jean-Claude Marsan en 1977 : « Des quartiers entiers ont été charcutés par des autoroutes... Les démolitions se poursuivent encore de façon anarchique et la crise du logement va s'accroissant... Le stock des logements à prix modique a donc considérablement diminué, créant cette crise du logement que nous connaissons ». Cité par Choko, *Op. cit.*, p. 195.
10. Selon le professeur François Des Rosiers de l'Université Laval, « ce programme a eu un tel succès qu'on s'est retrouvés avec un surplus de logements : les propriétaires offraient même des mois de loyer gratuit pour attirer les locataires. Et les derniers acheteurs, ceux de 1979, ont dû rembourser en 1989, au moment où on était en pleine crise économique, ce qui n'avait pas été prévu et qui a été très dur pour plusieurs ». Cité par Josée Boileau, « L'art de gérer une pénurie », *Le Devoir*, 28 novembre 2001.
11. Au nombre des autres programmes de cette période, on peut mentionner AMI (Aide à la mise de fonds), PRIL, RéparAction et Logirente. Pour le détail des politiques d'habitation au Québec, le lecteur est invité à consulter le site web de la Société d'habitation du Québec (<http://www.shq.gouv.qc.ca/>).
12. Cité par Josée Boileau, « L'art de gérer une pénurie », *Le Devoir*, 28 novembre 2001.

Comment résoudre la crise du logement au Québec ?

en 1987 et il demeure très élevé (environ 15 000 logements en moyenne annuelle) jusqu'en 1990. À partir du début des années 1980, les gouvernements québécois et certaines municipalités mettent également en place d'autres politiques agressives pour stimuler le nombre de mises en chantier et favoriser l'accès à la propriété, tels que les programmes provinciaux Corvée-Habitation et Mon Taux, Mon Toit et l'Opération 20 000 logements à Montréal. Le résultat de ces coûteux programmes ne se fait pas attendre. Le taux d'inoccupation dans les régions métropolitaines du Québec augmente de façon spectaculaire à la fin des années 1980 et atteint un niveau record de plus de 8 % en 1992¹³.

La réduction des subsides gouvernementaux au début des années 1990 fait toutefois rapidement chuter le nombre de logements locatifs mis en chantier dans les centres urbains du Québec à 3 000 logements par année en 1995, un niveau qui est depuis demeuré stable. Outre les logements sociaux (un peu plus de 1 300 par année en moyenne), la presque totalité de ces nouveaux logements sont des appartements de luxe et des résidences pour personnes âgées qui commandent un prix beaucoup plus élevé que la moyenne. Il se construit depuis le milieu des années 1990 un nombre à peu près similaire de condominiums chaque année, ce qui est encore là moins élevé que la moyenne d'environ 5 000 nouvelles constructions de ce type que l'on observe entre le début des années 1980 et le milieu des années 1990.

De façon plus globale, il se construit depuis le milieu des années 1990 un peu moins de 25 000 logements (maisons individuelles isolées, logements multiples et autres) annuellement, un nombre qui est nettement insuffisant pour répondre à la moyenne d'environ 35 000 nouveaux ménages qui se forment annuellement au Québec. En fait, le nombre actuel de mises en chantier est comparable à celui du début des années 1980 qui était une période de récession éco-

nomique caractérisée par des taux hypothécaires avoisinant les 20 %.

Ce petit nombre de nouvelles constructions, combiné avec la reprise économique et la croissance de la population dans les principales agglomérations urbaines du Québec¹⁴, fait rapidement chuter le taux d'inoccupation pendant les années 1990. Selon la plus récente *Enquête sur les logements locatifs* publiée par la SCHL, le taux d'inoccupation moyen est de 0,6 % dans les régions de Montréal et de Hull et de 0,8 % à Québec. Ces taux étaient de 1,5 % en moyenne en 2000 et de près de 5 % en 1998 (tableau 1, page suivante). La situation des trois principales régions urbaines québécoises est en fait tellement mauvaise que seule la ville de Victoria, en Colombie-Britannique, affiche un pire taux d'inoccupation au pays (0,5 %).

Le petit nombre de nouvelles constructions, combiné avec la reprise économique et la croissance de la population dans les principales agglomérations urbaines du Québec, fait rapidement chuter le taux d'inoccupation pendant les années 1990.

Malgré la pénurie de logements locatifs, leurs prix réels — c'est-à-dire qui tiennent compte de l'inflation — en 1999 se situent à des niveaux pratiquement identiques à ceux que l'on observe en 1981. De plus, les hausses moyennes de loyer en 2001 au Québec sont inférieures à l'augmentation du coût de la vie dans 31 des 44 municipalités à l'étude. En fait, la hausse du prix du logement au Québec pendant les cinq dernières années a été inférieure à l'indice d'ensemble des prix à la consommation, sauf en 2000 (tableau 2, page suivante).

Comme le remarque l'ancienne ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, M^{me} Louise Harel, « il y a peu de logements disponibles, mais ils ne sont pas chers »¹⁵. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'on les compare avec les loyers en vigueur dans le reste du pays (tableau 3, page suivante).

13. On doit toutefois préciser que la récession économique du début des années 1990 joue également un rôle à ce chapitre.

14. Selon les plus récentes données de Statistique Canada, la population des principales agglomérations urbaines québécoises a augmenté entre 1996 et 2001 de 4,2 % à Hull, de 1,6 % à Québec, de 3 % à Montréal et de 2,8 % à Sherbrooke. Les seules exceptions notables dans les régions métropolitaines sont Chicoutimi-Jonquière (-3,4 %) et Trois-Rivières (-1,7 %). Pour le détail de ces données, voir <<http://www12.statcan.ca/francais/census01/products/standard/popdwell/Table-CMA-P.cfm?PR=24.0>>.

15. Mario Cloutier, « Il y a peu de logement disponibles mais ils ne sont pas chers, dit Harel », *Le Devoir*, 28 novembre 2001.

Tableau 1

Taux d'inoccupation des immeubles d'appartements d'initiative privée situés dans les régions métropolitaines québécoises, comprenant trois logements et plus

	Oct. 1997	Oct. 1998	Oct. 1999	Oct. 2000	Oct. 2001
Chicoutimi	4,1	4,8	4,9	4,4	4,4
Hull	9,4	6,7	4,4	1,4	0,6
Montréal	5,9	4,7	3,0	1,5	0,6
Québec	6,6	5,2	3,3	1,6	0,8
Sherbrooke	7,5	7,3	7,6	4,7	2,3
Trois-Rivières	8,6	8,5	7,9	6,8	4,7

Tableau 2

Hausse relative du coût de la vie et du coût du logement, Québec

	1997	1998	1999	2000	2001
Indice d'ensemble	1,5	1,4	1,5	2,4	2,4
Logement	0,2	0,8	1,2	3,1	2,0

Source : Statistique Canada¹⁷

Tableau 3

Loyer moyen pondéré par région métropolitaine, immeubles locatifs d'initiative privée de trois logements et plus, deux chambres, octobre 2001

Trois-Rivières	419 \$
Chicoutimi	439 \$
Sherbrooke	446 \$
Montréal	530 \$
Québec	538 \$
Hull	573 \$
Winnipeg	605 \$
Edmonton	654 \$
Halifax	673 \$
Calgary	783 \$
Vancouver	919 \$
Toronto	1 027 \$

Il est donc pour le moins étonnant de constater qu'avec un taux d'inoccupation inférieur à 1 %, la hausse du prix des loyers soit aussi faible et la construction de nouveaux logements locatifs pratiquement inexistante. Comment expliquer ce phénomène? La réponse la plus simple est que M^{me} Harel inverse la cause et la conséquence. En termes clairs, c'est parce que les logements ne sont pas chers qu'il y en a peu de disponibles. Il est toutefois utile, avant d'examiner plus en détail cette question, de brosser un portrait rapide du fonctionnement normal du marché locatif.

2. L'économie de marché et le logement¹⁶

L'économie de marché, c'est-à-dire les échanges volontaires entre individus prenant place dans un système caractérisé par les droits de propriété et le mécanisme des prix, fournit de façon généralement satisfaisante une gamme étendue d'un même type de produit. On peut ainsi se procurer des montres à 2 \$ et à 20 000 \$, des bouteilles de vin à 5 \$ et 5 000 \$ ou encore des automobiles à 1 200 \$ et à 120 000 \$. On trouve toutefois beaucoup plus de produits de bas de gamme et de qualité moyenne que de produits de haut de gamme, car ils répondent aux besoins et à la capacité de payer de l'immense majorité des consommateurs. Les entreprises qui servent ces créneaux sont donc beaucoup plus importantes, car elles réalisent leur profit en vendant un grand nombre d'unités abordables plutôt qu'un petit nombre d'unités très coûteuses (pensons, par exemple, à la taille beaucoup plus importante de la division automobile de General Motors par rapport à la division automobile de Rolls Royce).

Les économies prospères sont également caractérisées par une amélioration continue de la qualité et une diminution du prix réel des produits offerts. Par exemple, les ordinateurs personnels et les magnétoscopes qui sont aujourd'hui disponibles sur le

16. Sauf indications contraires, les chiffres utilisés dans cette section sont tirés de W. Michael Cox and Richard Alm, *Myths of Rich and Poor*, New York, Basic Books, 1999; W. Michael Cox, « Proofs that a Free Market System Enriches the Poor », *Journal of Private Enterprise*, 17 (1), 2001, p. 1-17; et Stephen Moore and Julian Simon, *It's Getting Better All the Time*, Washington, D.C., Cato Institute, 2000.

17. *Indice des prix à la consommation, provinces* (Statistique Canada, 2001, <http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/Economy/Economic/econo9f_f.htm>).

marché sont beaucoup plus performants et moins coûteux que les modèles offerts au début des années 1980. Cette diminution des coûts et cette amélioration de la qualité et de la performance s'expliquent avant tout par des gains de productivité, c'est-à-dire la capacité des producteurs de faire plus et mieux avec moins de ressources en développant de nouvelles façons de faire, de nouveaux matériaux et une production à plus grande échelle. Les gains de productivité permettent également d'offrir de nouveaux produits qui solutionnent d'autres problèmes ou qui répondent à de nouvelles attentes.

L'amélioration constante des conditions d'habitation dans les économies développées illustre bien tous ces processus.

2.1 Des progrès continus en matière de salubrité

Les maisons et les logements modernes sont beaucoup mieux chauffés, mieux éclairés, mieux isolés et plus sains que les demeures de nos ancêtres et des habitants du Tiers-Monde contemporain. L'amélioration de la qualité de l'air intérieur est l'un des meilleurs indicateurs à cet égard. Contrairement aux pratiques de nos ancêtres et de plus de 3,5 milliards d'êtres humains aujourd'hui, les logements modernes ne sont plus chauffés et éclairés par la combustion du bois, du charbon, des résidus de matières agricoles et des excréments d'animaux¹⁸. Malheureusement, l'utilisation de ces combustibles dans le Tiers-Monde provoque une pollution intérieure (fumée, particules en suspension, etc.) qui cause aujourd'hui une mortalité 14 fois plus importante que celle causée par la pollution de l'air extérieur. Selon plusieurs études de l'Organisation mondiale de la santé, la pollution intérieure moyenne dans les économies sous-développées est de 3 à 37 fois plus élevées

que la pollution de l'air extérieur dans lespires mégapoles du monde à cet égard (Beijing, New Delhi et Mexico) et elle serait responsable annuellement d'environ 5,5 % des décès dans le monde¹⁹.

On observe des progrès aussi notables pour toutes les maladies que l'on associe souvent à des conditions de logement insalubres, telles que la tuberculose, la gastroentérite et la variole. À titre indicatif, Montréal connaît des épidémies de variole en 1885, en 1890 et 1894. Entre 1897 et 1911, environ un bébé montréalais sur trois meurt avant l'âge de 12 mois, dont un très grand nombre de diarrhée²⁰. Ces problèmes ont aujourd'hui disparu dans les économies développées grâce au progrès technique et à la création de richesse.

2.2 Un confort et une accessibilité accrus

Les principales statistiques sur le confort et l'accessibilité des logements aux États-Unis, particulièrement dans le cas des logements construits pour les clientèles à faible revenu, sont également révélatrices des progrès accomplis depuis un siècle. Comme le rappelle le chercheur Howard Husock de l'Université Harvard, entre 1880 et 1930 les constructeurs privés bâtirent des millions de logements dans les principales villes américaines, dont le loyer n'exigeait que moins de 20 % du revenu des locataires²¹. Par exemple, 21 % des logements construits à Chicago et près de 40 % des logements construits à Boston durant cette période faisaient partie de cette catégorie et étaient, dans l'ensemble, considérés par les inspecteurs gouvernementaux de l'époque comme étant de bonne qualité²². Les promoteurs privés de l'époque trouvèrent donc rentables de répondre à la forte demande des ménages moins fortunés en

18. Selon la SHQ, au Québec en 1996, les principaux combustibles de chauffage des logements étaient l'électricité (68,2 %), le mazout (16,7 %), le gaz (7,8 %) et le « bois et autre » (7,3 %).

19. Bjørn Lomborg, *The Skeptical Environmentalist*, Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 2001, p. 182-184.

20. Il est toutefois entendu qu'une portion importante de ces problèmes ne sont pas seulement attribuables aux piètres conditions d'habitation, mais également aux déficiences des réseaux d'égouts et d'aqueducs, aux excréments d'animaux de trait et à d'autres facteurs similaires. Pour plus de détails, voir Choko, *Op. cit.*, p. 9.

21. Pour plus de détails, voir Howard Husock, *Repairing the Ladder: Toward a New Housing Policy Paradigm*, Reason Foundation Policy Study No. 207, July 1996 (<<http://www.rppi.org/ps207.pdf>>). Cet auteur fournit également une critique intéressante des travaux des premiers partisans du logement social et de l'intervention de l'État dans le domaine de l'habitation. Pour une analyse historique de la situation montréalaise, mais dans une perspective beaucoup plus négative, voir Choko, *Op. cit.*

22. Par exemple, une commission d'enquête fédérale conclut en 1907 que 84 % des bâtiments de ce type qu'elle avait étudiés dans les villes de la Côte Est étaient dans un état acceptable ou satisfaisant.

Entre 1880 et 1930 les constructeurs privés bâtirent des millions de logements dans les principales villes américaines, dont le loyer n'exigeait que moins de 20 % du revenu des locataires.

construisant des immeubles dont les loyers étaient peu coûteux, notamment au moyen d'une très forte densité d'occupation. Si certains de ces appartements ne comprenaient pas d'eau chaude ou de salle de bain, leurs résidents avaient néanmoins accès à des toilettes communes et des bains publics, ce qui constituait une amélioration notable par rapport aux conditions de logement antérieures.

La prospérité économique des années 1950 permettra d'améliorer considérablement la qualité de vie des occupants de ces logements. La théoricienne urbaine Jane Jacobs décrit ainsi ce qu'elle observe dans l'un de ces quartiers à Boston.

Les promoteurs privés trouvèrent rentables de répondre à la forte demande des ménages moins fortunés en construisant des immeubles dont les loyers étaient peu coûteux, notamment au moyen d'une très forte densité d'occupation.

Pendant la Grande Dépression, lorsque pour la première fois j'ai vu le North End, ses immeubles d'habitation — des maisons individuelles de différentes catégories et de dimensions variées transformées en appartements, et des logements ouvriers de 4 à 5 étages construits pour accueillir le flot des immigrants en provenance tout d'abord d'Irlande, puis d'Europe de l'Est et enfin de Sicile — étaient tout à fait surpeuplés, et l'impression générale était celle d'un quartier vraiment très mal en point et certainement très pauvre.

Lorsque je revis le North End en 1959, je fus stupéfaite du changement intervenu dans l'intervalle. Des douzaines et des douzaines d'immeubles avaient été restaurés et, au lieu de matelas contre les fenêtres, on apercevait des stores vé-

nitiens et des croisés récemment peintes. Beaucoup de petites maisons transformées en appartements ne comptaient plus qu'une ou deux familles d'occupants, au lieu des trois ou quatre qui les surpeuplaient autrefois. Certains locataires de logements ouvriers s'étaient desserrés en réunissant deux appartements voisins, dans lesquels ils avaient aménagé des salles de bains, de nouvelles cuisines et autres éléments de confort.

Les conditions d'habitation américaines n'ont depuis cessé de s'améliorer. Par exemple, entre 1970 et 2000, la taille moyenne des maisons neuves américaines a augmenté de près de 50 %²³. Elles sont également mieux construites et mieux équipées, tant aux niveaux du chauffage, de la climatisation et de l'isolation que des appareils ménagers et des équipements récréatifs. Malgré ces progrès, le prix de l'espace occupé par individu a diminué de 6 % durant cette période si l'on tient compte de la réduction de la taille des ménages. Les progrès à long terme sont encore plus spectaculaires. En 1920, il fallait 7,8 heures de travail au salarié moyen de l'époque pour se payer l'équivalent d'un pied carré dans une nouvelle maison. En 1956, cette proportion avait chuté à 6,5 heures et elle n'était plus que de 5,5 heures en 1996. La prospérité de l'économie américaine permet également à 67 % des Américains d'être aujourd'hui propriétaires de leur logement contre moins de 25 % dans les années 1920.

2.3 L'amélioration constante du niveau de vie des ménages les plus pauvres

Les statistiques sur les ménages pauvres américains (c'est-à-dire des ménages ayant des revenus de moins de 13 220 \$ US en 1996) démontrent également des progrès considérables de leur niveau de vie. Par exemple, la proportion des dépenses à la consommation consacrée à la nourriture, au logement et à l'habillement par les ménages sous le seuil de pauvreté est passée de

23. De 1 500 à 2 230 pieds carrés.

Comment résoudre la crise du logement au Québec ?

75 % en 1920 à 57 % en 1950, 52 % en 1975 et 37 % en 1995. En fait, la situation des ménages pauvres s'est améliorée à un point tel qu'elle est aujourd'hui comparable à celle de la classe moyenne du début des années 1970 pour ce qui est des principaux indicateurs du confort ménager (tableau 4).

Tableau 4
Biens ménagers, ménages pauvres américains

Pourcentage des ménages possédant	Ménages pauvres	
	1984	1994
Laveuse	58,2	71,7
Sècheuse	35,6	50,2
Laveuse à vaisselle	13,6	19,6
Réfrigérateur	95,8	97,9
Congélateur	29,2	28,6
Cuisinière	95,2	97,7
Micro-ondes	12,5	60,0
Télévision couleur	70,3	92,5
Magnétoscope	3,4	59,7
Ordinateur personnel	2,9	7,4
Téléphone	71,0	76,7
Climatiseur	42,5	49,6
Au moins une voiture	64,1	71,8

Ces progrès résultent en partie du fait que, dans le marché de l'habitation, une portion importante des logements occupés par les ménages pauvres n'ont pas été construits pour eux, mais pour les classes moyennes quelques décennies auparavant. La création de richesse permet cependant à la classe moyenne d'occuper de nouveaux logements plus confortables, ce qui libère leurs anciens logements pour le bénéfice d'une clientèle moins fortunée. Le reste de ces résultats s'explique dans une large mesure par la diminution du coût réel des produits ménagers, de la nourriture et des vêtements. Par exemple, le coût réel des cuisinières a diminué de 80 % entre 1970 et 1997, celui des laveuses à vaisselle de 60 %, celui des aspirateurs de 56 %, celui des sècheuses de 54 % et celui des réfrigérateurs de 40 %, pour ne nommer que quelques ar-

La situation des ménages pauvres s'est améliorée à un point tel qu'elle est aujourd'hui comparable à celle de la classe moyenne du début des années 1970 pour ce qui est des principaux indicateurs du confort ménager.

ticles. Le prix réel de la nourriture a, quant à lui, diminué de plus de 66 % entre 1957 et 2000²⁴, tandis que le prix réel d'une paire de jeans n'est plus aujourd'hui qu'environ le tiers de ce qu'il était en 1920. La qualité des produits s'est également considérablement améliorée depuis leur apparition.

Les statistiques officielles illustrent de façon irréfutable comment la croissance économique dans les économies de marché améliore de façon significative la situation de l'ensemble des ménages en matière d'accessibilité et de confort des logements²⁵. Comme nous allons maintenant le constater, de nombreux intervenants dans le domaine de l'aménagement urbain et du logement locatif refusent toutefois d'accepter cette réalité.

3. L'intervention étatique dans le marché du logement locatif

Il y a maintenant près d'un siècle et demi que nombre de militants, d'urbanistes et de politiciens soutiennent que l'économie de marché est incapable de fournir aux ménages à faible revenu des logements de qualité acceptable en quantité suffisante. Selon eux, l'action des pouvoirs publics est garante de meilleurs résultats que le marché privé. En effet, ils croient que les locataires sont toujours dans une position de faiblesse face aux propriétaires, notamment parce que l'information sur le marché du logement ne serait pas facilement disponible, qu'ils auraient généralement moins de marge de manœuvre et parce qu'ils doivent engager des frais importants s'ils veulent déménager. L'État doit donc intervenir parce que le logement constitue, au même titre que la nourriture et le vêtement, un bien essentiel à toute personne, voire un droit qui ne nécessite aucune contrepartie.

24. Lomborg, *Op. cit.*, p. 62.

25. L'état de délabrement avancé de certains quartiers urbains américains jette évidemment une ombre à ce tableau. Il est cependant incorrect d'attribuer la situation déplorable de certaines villes américaines au fonctionnement normal du marché, car paradoxalement l'aménagement urbain est le domaine où l'intervention des pouvoirs publics américains a été beaucoup plus importante et désastreuse qu'au Canada. L'annexe 1 fournit plus de détails pour appuyer ce point de vue.

Les statistiques officielles illustrent de façon irréfutable comment la croissance économique dans les économies de marché améliore de façon significative la situation de l'ensemble des ménages en matière d'accessibilité et de confort des logements.

Les premiers mouvements organisés voués à la défense des locataires apparaissent en Europe dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle et l'on trouve une Ligue protectrice des locataires à Montréal dès 1914²⁶. Les divers paliers de gouvernement au Canada ne commencent toutefois à jouer un rôle plus important dans ce domaine qu'à partir des années 1930. Un énoncé de politique publié en 1984 par le ministre québécois de l'Habitation et de la Protection du consommateur résume bien les justifications invoquées pour légitimer l'intervention publique :

Si plusieurs intervenants dénoncent les « défaillances » du marché de l'habitation, celles-ci ne devraient pas occulter les conséquences problématiques bien réelles des interventions des pouvoirs publics dans ce domaine.

*Au Québec, la grande majorité des gens comptent sur eux-mêmes pour se loger et se logent bien. Il reste cependant, pour certains groupes, des problèmes particuliers et parfois aigus : le problème numéro un de l'accessibilité financière, mesurée par la part du budget consacrée au logement, particulièrement pour les ménages à faible revenu, certains problèmes de qualité du logement occupé et, occasionnellement, des problèmes d'espace. Il va de soi que le cumul de deux ou trois types de problèmes exige une attention prioritaire*²⁷.

Les principaux indices retenus pour illustrer les défaillances de l'économie de marché sont donc les variations du taux

d'inoccupation et la proportion du revenu des ménages consacrés au logement²⁸. Il faut toutefois remarquer que l'utilisation de tels seuils masquent les progrès bien réels de la qualité du stock de logements et des conditions de vie des ménages à faible revenu au cours du dernier siècle. En fait, en valeur absolue, presque tous les Montréalais du début du dernier siècle seraient aujourd'hui considérés comme pauvres. De même, le niveau de vie des ménages pauvres d'aujourd'hui aurait fait l'envie de la presque totalité de nos ancêtres.

Comme nous allons le constater, si plusieurs intervenants dénoncent les « défaillances » du marché de l'habitation, celles-ci ne devraient pas occulter les conséquences problématiques bien réelles des interventions des pouvoirs publics dans ce domaine. En fait, ces dernières illustrent bien le propos de l'économiste français Frédéric Bastiat qui, dans son remarquable essai *Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas* publié il y a plus de 150 ans, souligne avec force que les réglementations et les dépenses gouvernementales pour promouvoir les intérêts de certains groupes n'engendrent pas seulement un effet, mais une série d'effets. Or, comme le souligne Bastiat, « il arrive presque toujours que, lorsque la conséquence immédiate est favorable, les conséquences ultérieures sont funestes, et vice versa. D'où il suit que le mauvais économiste poursuit un petit bien actuel qui sera suivi d'un grand mal à venir, tandis que le vrai économiste poursuit un grand bien à venir, au risque d'un petit mal actuel »²⁹.

Les deux principales façons par lesquelles les politiciens interviennent dans le domaine du logement locatif sont la réglementation des loyers et les subventions au logement. Nous allons donc y consacrer l'essentiel de notre analyse avant d'aborder beaucoup plus brièvement l'impact d'autres mesures, tels les codes du bâtiment et les règlements de zonage.

26. Choko, *Op. cit.*, p. 75.

27. *Se loger au Québec* (Ministère de l'Habitation et de la Protection du consommateur, Québec, 1984, p. 5).

28. Selon un barème largement accepté aujourd'hui, une personne ou une famille a un problème de logement dès qu'elle consacre 30 % de ses revenus au loyer, chauffage et électricité inclus. Au nombre des autres critères utilisés pour identifier une crise du logement, on trouve la présence ou l'absence de certains équipements, l'espace disponible par logement, la densité d'occupation et la capacité ou non d'accéder à la propriété.

29. Frédéric Bastiat, *Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas*, 1850 (<<http://bastiat.org/fr/cqoveqconvp.html>>).

3.1 La réglementation du prix des loyers³⁰

Bien que l'idée soit lancée à Montréal dès 1899³¹, ce n'est qu'avec la Seconde Guerre mondiale que le gouvernement fédéral intervient pour réglementer le prix des loyers. En 1951, le gouvernement fédéral transfère cette compétence aux provinces. Depuis ce temps, le Québec est la province canadienne qui est intervenue le plus dans ce domaine³². Au Québec, les principaux tenants de la réglementation des loyers sont des militants influencés par la critique marxiste de la propriété privée et du profit. Le directeur-coordonnateur du Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ), M. Denis Cusson, croit donc impérieux, « si la société veut lutter contre la pauvreté, d'instaurer une réelle politique de réglementation des loyers. Ce contrôle doit être obligatoire et s'appliquer à tous les logements sur le marché privé »³³.

L'histoire de la réglementation du prix des loyers illustre cependant hors de tout doute que ses effets néfastes à long terme sont beaucoup plus importants que ses apparentes retombées bénéfiques à court terme. Comme le remarque l'économiste suédois Assar Lindbeck au début des années 1970, la réglementation des loyers est, après les bombardements, la technique la plus efficace pour détruire une ville. On peut résumer la dynamique mise en branle par cette mesure comme suit.

Avec la réglementation des loyers, les propriétaires ne peuvent obtenir un rendement comparable à ce qu'ils obtiendraient s'ils investissaient leurs ressources dans d'autres activités ;

L'histoire de la réglementation du prix des loyers illustre hors de tout doute que ses effets néfastes à long terme sont beaucoup plus importants que ses apparentes retombées bénéfiques à court terme.

- × les propriétaires cessent donc d'investir dans l'entretien des logements et dans la construction de nouvelles unités ;
- × les logements réglementés étant moins profitables, les propriétaires sont tentés de convertir leurs logements en condominiums ou de leur trouver des usages autres que résidentiels ;
- × le nombre d'unités de logement disponibles est réduit et le marché se resserre ;
- × dans certains cas extrêmes, les propriétaires refusent tout simplement de louer leurs appartements et peuvent même chercher à démolir leurs immeubles afin de les remplacer par des bâtiments ayant des usages autres que résidentiels ;
- × la réglementation des loyers décourage également les propriétaires de baisser leur prix en période de fort taux d'occupation, car il leur est ensuite très difficile de les augmenter si le marché se resserre et que la demande de logements locatifs augmente.

Nombre d'études et de statistiques illustrent ces processus de façon concrète. Par exemple, New York, dont la réglementation des loyers depuis la fin des années 1940 est de loin la plus sévère aux États-Unis, est la ville américaine qui a le plus besoin de nouvelles unités de logements. Son taux de nouvelles mises en chantier est toutefois l'un des plus faibles aux États-Unis³⁴. Plus près de nous, il se construisait en

30. Pour une analyse plus détaillée de cette problématique, voir notamment Peter D. Salins and Gerard Mildner, *Scarcity by Design: The Legacy of New York's Housing Policies*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1992 ; W. Dennis Keating, Michael B. Teitz and Andrejs Skaburskis, *Rent Control: Regulation and the Rental Housing Market*, New Brunswick (NJ), Center for Urban Policy Research, 1998 ; et William Tucker, *How Rent Control Drives Out Affordable Housing*, Cato Policy Analysis No. 274, 1997 (<<http://www.cato.org/pubs/pas/pa-264.html>>).

31. Choko, *Op. cit.*, p. 42.

32. Pour une description plus détaillée des pratiques québécoise et canadienne dans ce domaine, voir le site web de la Régie du logement (<<http://www.rdl.gouv.qc.ca/>>) ainsi que Jean-Claude Thibodeau, *Étude comparative de la législation sur le contrôle des loyers au Canada entre 1950 et 2000*, Société d'habitation du Québec et Régie du logement du Québec, 2001 (<<http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/pu/M06206.pdf>>).

33. Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ), *Pour un contrôle obligatoire des loyers : en 2002, il faut un gel des loyers*, 27 décembre 2001 (<<http://www.cam.org/~rclalq/accueil.html>>).

34. Peter D. Salins, « There is a Way to End the Housing Crunch », *New York Daily News*, February 27, 2002 (<http://www.nydailynews.com/2002-02-27/News_and_Views/Opinions/a-142709.asp>).

La réglementation des loyers bénéficie immanquablement à des individus et des ménages qui ne peuvent pas être considérés comme pauvres et qui sont même souvent très bien nantis.

moyenne 27 000 unités de logement en Ontario dans les six années précédant l'introduction de la réglementation des loyers en 1974. Ce nombre a cependant rapidement chuté à 4 200 unités en moyenne lors des années subséquentes. La production de nouvelles unités de logement chuta encore de façon importante avec le resserrement de la réglementation des loyers ontariens au début des années 1990. On observa également à Toronto que le taux d'inoccupation était plus élevé (3 % en moyenne) avant l'adoption de la réglementation des loyers qu'une fois ces mesures adoptées (1 % en moyenne)³⁵.

Le prix des loyers et l'itinérance sont également plus élevés dans les villes où l'on réglemente le prix d'une portion importante des loyers³⁶. Par exemple, depuis que la réglementation des loyers a été adoptée à San Francisco en 1979, le prix moyen des loyers y a quintuplé, en partie à cause de la montée en flèche du coût des logements non réglementés. Le prix moyen d'un logement y est maintenant de 2 100 \$ par mois et le stock de logements a rapidement pris de l'âge, car 75 % des logements réglementés ont été construits avant les années 1950³⁷. De plus, 26 % des ménages qui habitent dans des logements soumis au contrôle des loyers ont des revenus annuels de 100 000 \$ ou plus, plus de la moitié ne comptent qu'une personne et plus des trois quarts n'ont pas d'enfants³⁸. À New York, 175 000 appartements de quatre pièces et plus soumis à la réglementation des loyers sont occupés par des couples âgés ou des personnes âgées seules qui les ont conservés après que leurs enfants les aient quittés³⁹. Des New Yorkais qui ne bénéficient pas de ce

privilège s'insurgent régulièrement contre le fait que plusieurs occupants de logements réglementés ont eu les moyens d'économiser des sommes substantielles et de s'acheter une résidence secondaire, pendant que des jeunes couples avec des enfants doivent se contenter d'appartements trop petits pour leurs besoins ou doivent partager un appartement avec un autre couple. On observe le même phénomène à Boston où la déréglementation des loyers au milieu des années 1990 a permis de constater que l'immense majorité des occupants des loyers réglementés n'étaient pas pauvres⁴⁰.

Comment expliquer ces chiffres pour le moins surprenants ? Tout simplement parce que l'un des principaux effets pervers de la réglementation des loyers est de maintenir sur place des résidents dont la condition économique s'améliore. Par exemple, à Berkeley en banlieue de San Francisco, plusieurs individus fortement rémunérés qui habitent aujourd'hui des logements dont le prix est réglementé étaient des étudiants lorsque que cette mesure a été adoptée en 1979. Dans un marché normal, ces individus auraient éventuellement acheté ou loué de nouveaux logements plus luxueux, ce qui aurait permis de libérer leurs logements au profit d'autres personnes moins fortunées. La réglementation du prix des loyers, notamment parce qu'elle décourage les nouvelles mises en chantier, les incite toutefois à demeurer sur place. La réglementation des loyers bénéficie donc immanquablement à des individus et des ménages qui ne peuvent pas être considérés comme pauvres et qui sont même souvent très bien nantis.

La réglementation des loyers provoque aussi la création d'un marché noir de la sous-location pour contourner la pénurie qui résulte immanquablement de l'adoption de cette législation. Un ancien résident new yorkais décrit la situation dans cette ville il y a une vingtaine d'années :

35. Patrick Luciani, *Economic Myths: Making Sense of Canadian Policy Issues*, Toronto, Addison Wesley, 2001, p. 13.

36. Peter D. Salins, « Rent Control's Last Gasp », *City Journal*, Winter 1997 (<http://www.city-journal.org/html/7_1_rent_controls.html>).

37. Thomas Sowell, « The Housing Farce », *Townhall*, February 27, 2002 (<<http://www.townhall.com/columnists/thomassowell/printts20020207.shtml>>).

38. Sowell, *Ibid.*

39. Tucker, *Op. cit.*

40. Henry O. Pollakowski, *The Effects of Rent Deregulation in Massachusetts*, Civic Report No. 3, Manhattan Institute for Policy Research, 1997 (<http://www.manhattan-institute.org/html/cr_3.htm>) et Tucker, *Op. cit.*

Comment résoudre la crise du logement au Québec ?

En 1980, j'habitais la ville de New York... Dans mon immeuble — soumis, comme plusieurs immeubles à New York, à une réglementation incroyablement complexe des loyers — un nombre étonnamment élevé d'appartements étaient illégalement occupés par des sous-locataires. Plusieurs d'entre eux élaboraient des stratagèmes complexes pour cacher leur présence. Ils mettaient le nom de l'occupant légal sur la sonnerie à l'entrée. Ils recevaient leur courrier dans une boîte postale. Ils avaient des numéros de téléphone qui n'étaient pas dans le bottin. Les plus paranoïaques refusaient même de révéler leur nom aux étrangers⁴¹.

Si la réglementation du prix des loyers favorise à court terme quelques locataires qui ont la chance d'avoir un logement au moment de l'instauration de ce type de législation, elle pénalise tous ceux qui sont ou seront à la recherche d'un loyer abordable. À long terme, tous les locataires y perdent, car les propriétaires n'ont tout simplement pas intérêt à investir dans l'entretien des logements existants et la construction ou l'achat de nouveaux édifices. Les ménages les plus pauvres sont paradoxalement les plus touchés, car l'offre de nouveaux logements abordables chute rapidement dès que l'on instaure cette politique, notamment parce que cette politique maintient la classe moyenne dans des logements qu'elle quitterait au profit de nouvelles constructions dans un marché libre.

Le Québec⁴²

Au Québec, la Régie du logement limite l'augmentation des loyers pour les immeubles de plus de cinq ans seulement, ce qui peut sembler une mesure plus souple

que dans certaines autres juridictions⁴³. S'il est vrai que le système québécois permet les ententes à l'amiable entre propriétaires et locataires en matière de fixation des loyers, il faut noter que le locataire a la possibilité de revenir sur la parole donnée à l'intérieur d'un délai de dix jours. Le résultat est tout de même un contrôle des prix très sévère. Comme nous l'avons souligné plus haut, malgré la forte demande, les hausses moyennes du prix du logement au cours des cinq dernières années au Québec ont, sauf en 2000, été inférieures à l'augmentation du coût de la vie.

Les conséquences de cette législation sont aujourd'hui bien visibles. Comme l'in-

La Régie du logement décourage les travaux de rénovation importants, car même si elle autorise un taux d'ajustement pour les dépenses majeures, elle ne permet le plus souvent que des hausses de loyer très marginales sous prétexte que les propriétaires peuvent récupérer leurs investissements à long terme.

dique le faible nombre de mises en chantier, les investisseurs ne sont plus intéressés par la construction de nouveaux immeubles. Un porte-parole d'une association de propriétaires explique : « Avec les coûts de construction, un 4 1/2 neuf très simple devra être loué à 900 \$. De l'autre côté de la rue, ils sont à 575 \$. Un investisseur ne peut construire dans ces conditions-là »⁴⁴. Comme le souligne l'économiste Ève Paré de l'Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec (APCHQ), la plupart des constructeurs qui s'intéressent encore au secteur des logements multiples se tournent donc vers le marché du condominium : « Un constructeur me disait qu'un bloc neuf de huit logements vaudrait 800 000 \$ quand c'est du condo, mais il n'en vaut plus

41. « In 1980... I was living in New York City... In my building — subject, like many in New York, to incredibly complicated rent-control laws — a surprising number of apartments were occupied by illegal sub-tenants. Many went to elaborate lengths to conceal the fact of their existence. They put the legal tenant's name on the doorbell. They received their mail at a post-office box. They had unlisted telephone numbers. The most paranoid refused to reveal their names to strangers ». Charles C. Mann, « How Many is Too Many? », *The Atlantic Monthly*, February 1993 (<<http://www.theatlantic.com/issues/93feb/manni.htm>>).

42. Le lecteur voulant plus de détail sur la réglementation québécoise sur les logements locatifs est invité à consulter le site web de la Régie du logement du Québec (<<http://www.rdl.gouv.qc.ca/>>).

43. Il faut toutefois souligner que cette situation n'est avantageuse pour les propriétaires qu'en période de pénurie. En situation d'équilibre ou de surplus, c'est-à-dire lorsque le taux d'occupation est d'au moins 3 %, le niveau des loyers des immeubles neufs demeure fonction du prix des loyers existants.

44. Cité par Charles Côté, « Les propriétaires lancent les hausses de loyer », *La Presse*, 10 janvier 2002.

Il est vrai que le coût des logements est plus bas dans les villes québécoises que dans les villes canadiennes comparables, mais cela reflète en bonne partie la faiblesse de l'économie de la province.

que 600 000 \$ aux yeux des prêteurs quand les logements sont en location »⁴⁵.

La Régie du logement décourage également les travaux de rénovation importants car, même si elle autorise un taux d'ajustement pour les dépenses majeures, elle ne permet le plus souvent que des hausses de loyer très marginales sous prétexte que les propriétaires peuvent récupérer leurs investissements à long terme. Par exemple, dans le régime actuel, des travaux de rénovation de 10 000 \$ ne donnent typiquement droit qu'à une augmentation d'environ quarante dollars par mois⁴⁶. Le propriétaire doit donc attendre une vingtaine d'années avant de récupérer son argent, ce qui ne l'incite évidemment pas à investir dans la rénovation de ses logements et dans le secteur immobilier. De plus, il est arrivé que certains nouveaux locataires acceptent une hausse significative du prix d'un loyer pour couvrir des frais de rénovation importants, mais qu'ils aient par la suite exigé une réduction toute aussi significative en invoquant le montant facturé à l'ancien locataire⁴⁷. Plusieurs propriétaires québécois dénoncent donc ouvertement l'impact négatif de la Régie du logement. Comme le remarque l'entrepreneur en construction Michel Cholette, « dans le passé, les complications avec la Régie ont été si importantes qu'elles ont fait peur aux investisseurs. Les gens voient un système qui penche toujours du côté des locataires et ils se disent, "À quoi bon?", je vais investir mon argent ailleurs »⁴⁸.

L'étude Thibodeau

Des porte-parole du gouvernement québécois ont récemment défendu leur politique de réglementation du prix des loyers sur la base d'une étude commandée par la Société d'habitation du Québec et la Régie du logement à l'économiste Jean-Claude Thibodeau, un spécialiste du développement régional. L'auteur y compare les performances de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec sur plusieurs plans, notamment le niveau du stock de logements, le prix du loyer, le taux d'effort (loyer brut par rapport au revenu des ménages), le surpeuplement, le taux d'inoccupation et les besoins en travaux importants. Selon l'auteur, le secteur locatif québécois serait bien meilleur que dans le reste du Canada, car les loyers et le taux d'effort des locataires y sont plus bas qu'ailleurs. Le système québécois favoriserait donc un meilleur équilibre entre l'offre et la demande, car depuis des années il serait plus difficile de se loger dans les grandes villes des autres provinces canadiennes qu'au Québec.

L'auteur conclut de sa démarche que les politiques québécoises de contrôle des loyers n'ont pas nui au marché locatif et ont plutôt permis de le stabiliser et d'offrir depuis 50 ans des logements de bonne qualité, à prix raisonnable⁴⁹. L'ancienne ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, M^{me} Louise Harel, s'est donc appuyée sur cette recherche pour affirmer que « c'est un stéréotype de penser que le contrôle des loyers a des conséquences négatives. Ce qu'il faut surtout, c'est de la stabilité. Le Québec est la seule province à avoir adopté une loi et à l'avoir maintenue pendant 50 ans : les investisseurs connaissent donc les règlements du jeu »⁵⁰.

45. Cité par André Dubuc, « Une ville sur trois connaît une pénurie », *Les Affaires*, 8 décembre 2001. Il faut également souligner que certaines considérations fiscales entrent en ligne de compte dans ce cas.

46. Chiffre basé sur l'*Avis de modification de bail et calcul estimé de la variation de loyer (2002)* de la Régie du logement du Québec (<<http://www.rdl.gouv.qc.ca/>>) où l'on peut lire la mention suivante : « Si des réparations ou améliorations majeures ont été effectuées dans l'immeuble en 2001, on peut calculer la hausse du loyer pertinente à ces dépenses. Ainsi, une dépense de 1 000 \$ donne un ajustement de 4,17 \$ par mois, montant à répartir entre les logements qui sont bénéficiaires de cette immobilisation ».

47. Entretiens avec divers propriétaires montréalais dans le cadre de la préparation de cette recherche.

48. « In the past, the hassles with the rental board were so complicated that it scared people off. They see a game stacked in favour of the tenants and they say, "why bother?" I'll put my money in some other investment ». Cité par Mary Lamey, « Landlords luck out », *The Gazette*, December 1, 2001.

49. Société d'habitation du Québec et Régie du logement du Québec, *Étude comparative de la législation sur le contrôle des loyers au Canada entre 1950 et 2000*, Gouvernement du Québec, 2001 (<<http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/pu/M06206.pdf>>).

50. Josée Boileau, « Régie du logement : louer sans se faire flouer », *Le Devoir*, 16 octobre 2001.

Comment résoudre la crise du logement au Québec ?

La réglementation du prix des loyers a-t-elle des effets radicalement différents au Québec que dans les autres juridictions qui l'ont instaurée ? Il n'y a aucune raison de le croire, pour un ensemble de motifs que nous allons maintenant examiner plus en détail.

Il faut d'abord préciser que l'étude de M. Thibodeau a été complétée avant que les résultats du recensement de 2001 ne soient rendus publics. Les dernières données qu'il utilise sont celles de 1996, qui ne rendent pas compte de l'évolution récente du marché locatif au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. Certaines conclusions de l'auteur ne tiennent donc tout simplement pas à lumière des plus récents chiffres. Par exemple, les taux d'inoccupation en 1996 sont de 6,3 % à Montréal, de 1,2 % à Toronto et de 1,1 % à Vancouver, tandis qu'ils sont de 0,6 % à Montréal, de 0,9 % à Toronto et de 1 % à Vancouver en 2001⁵¹. Force est donc d'admettre qu'il est maintenant plus difficile de trouver un logement à Montréal que dans les autres villes du pays.

La lacune la plus étonnante de cette étude est toutefois qu'elle ne rend aucune compte des coûteux programmes gouvernementaux qui ont soutenu artificiellement la construction et le maintien du stock de logements durant la période étudiée. Les tendances observées au milieu des années 1970 indiquent cependant que la situation montréalaise (et québécoise) se serait rapidement dégradée sans ces mesures qui ont rendu possible, pendant à tout le moins une partie de la période sous étude, d'investir dans le logement locatif sans même se préoccuper de sa rentabilité.

Une autre lacune de cette recherche est qu'elle évacue trop rapidement la performance relativement moins dynamique de l'économie québécoise pendant la période étudiée ainsi que sa croissance démographique moins élevée⁵². Il est vrai que le coût des logements est plus bas dans les villes

Tableau 5

Quelques statistiques de base sur le logement locatif au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique, 1951-1996

	Population	Nombre de logements locatifs	Revenu moyen
Québec	+ 80 %	+ 176 %	+ 842 %
Ontario	+ 141 %	+ 288 %	+ 936 %
C.-B.	+ 233 %	+ 379 %	+ 956 %

Source : Compilation effectuée à partir de Thibodeau, *Op. cit.*, p. 46-48.

québécoises que dans les villes canadiennes comparables, et qu'il l'aurait sans doute été sans réglementation des loyers, mais cela reflète en bonne partie la faiblesse de l'économie de la province ainsi qu'une demande qui a crû moins rapidement, comme le révèle rapidement l'examen plus poussé des données contenues en annexe de l'étude (tableau 5).

Ce qu'il faut comprendre ici, c'est que si les effets de la réglementation des loyers sont toujours les mêmes, leur ampleur varie selon la vigueur de l'économie des juridictions où on l'applique. La réglementation des loyers a eu des effets dramatiques dans les économies en forte croissance de New York, Boston et San Francisco. Ses effets sont toutefois moindres dans une économie en déclin relatif comme celle du Québec, car les ménages s'y enrichissent moins rapidement qu'ailleurs. Cette pauvreté relative se reflète sur le prix que les propriétaires de logements peuvent demander et sur la valeur de leurs immeubles. Des facteurs conjoncturels, comme le départ de plusieurs ménages anglophones de classes moyenne et supérieure vers d'autres provinces pendant cette période, contribuèrent sans doute également à réduire les pressions sur le marché immobilier.

Il est utile de chiffrer quelque peu le déclin relatif de Montréal pour mieux com-

51. SCHL, *Enquête sur les logements locatifs 2001* (<<http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/presse/commu/2001/2001-11-26-0815.cfm>>).

52. Nous parlons ici d'une création de richesse moins rapide et non pas d'un appauvrissement réel des Québécois. Notre exposé ne soutient donc pas l'argument du coordonnateur du FRAPRU, M. François Saillant, selon qui le revenu médian des locataires québécois a diminué de 27,7 % et celui des propriétaires de 4,5 % en dollars constants entre 1981 et 1996. Ces derniers chiffres s'expliquent en bonne partie par le fait qu'un nombre important de locataires ayant de meilleurs moyens financiers que la moyenne des locataires, mais inférieurs à la moyenne des propriétaires, sont devenus propriétaires durant cette période. Cette hausse de la proportion de propriétaires crée donc une illusion statistique selon laquelle le revenu médian des locataires et des propriétaires a diminué, mais cela ne veut nullement dire que l'ensemble des Québécois se sont appauvris en termes réels. M. Saillant omet également de préciser que ces données sont basées sur le revenu brut et que l'écart ne représente en rien le revenu disponible des ménages, le niveau de taxation de la classe moyenne ayant considérablement augmenté durant cette période.

prendre l'évolution récente de son marché locatif. Au chapitre de la population, la métropole québécoise n'occupe plus que le 15^e rang des régions métropolitaines d'Amérique du Nord en 2000, alors qu'elle était encore au 11^e rang il y a quelques décennies⁵³. Le déclin relatif de Montréal par rapport à Toronto est également révélateur. En 1961, la population de la région métropolitaine de Montréal (c'est-à-dire la ville

fois cruciale, car elle explique plus que tout le peu d'intérêt des investisseurs privés pour le marché locatif montréalais depuis la réduction du soutien gouvernemental au début des années 1990⁵⁶. Tant que les loyers montréalais seront réglementés et ne s'ajusteront pas aux conditions réelles des marchés, les investisseurs privés n'y verront pas de gains potentiels suffisants pour y consacrer des ressources.

L'auteur ne fait pas non plus d'analyse ou de description de ce qui constitue le stock de nouveaux logements privés qui, comme nous l'avons souligné, est presque entièrement composé de résidences pour personnes âgées et de logements de luxe. L'étude ignore également les différences dans la fiscalité entre les provinces. Or comme nous le savons, la fiscalité québécoise est la plus lourde d'Amérique du Nord. Les Québécois ont donc moins de ressources disponibles pour se loger et acheter une maison.

En dernière analyse, l'argumentation développée par M. Thibodeau ne permet pas de soutenir ses conclusions. Elle ne fait qu'illustrer ceci : les coûteuses mesures gouvernementales de soutien à la construction et à la rénovation de logements, qui ont été financées par la ponction fiscale plus lourde à laquelle sont soumis les contribuables québécois, couplées à la faiblesse relative de l'économie montréalaise, ont permis de maintenir le prix des loyers à un niveau nettement inférieur à celui des prix en vigueur dans le reste du pays. La crise du logement qui a suivi la poussée de demande inattendue des dernières années démontre cependant que la réglementation des loyers a des effets aussi pernicioeux au Québec que dans les autres juridictions où elle a été instaurée. En fait, ses pires effets pervers sont encore à venir si rien n'est fait à ce chapitre.

La crise du logement qui a suivi la poussée de demande inattendue des dernières années démontre que la réglementation des loyers a des effets aussi pernicioeux au Québec que dans les autres juridictions où elle a été instaurée.

centre et les banlieues) représentait 116 % de celle de la région métropolitaine de Toronto. Cette proportion n'était plus que de 85 % en 1986 et de 78 % en 1996. Selon les données du dernier recensement, elle n'est plus aujourd'hui que de 73 %⁵⁴. Montréal est également la plus pauvre. Avec ses 82 milliards de dollars, son PIB ne représente plus en 2000 que 57 % de celui de la Ville Reine (144 milliards de dollars)⁵⁵.

Ce déclin relatif ne s'explique toutefois pas seulement par la bonne performance de Toronto car, entre 1990 et 2000, la région de Montréal ne se classe qu'au 32^e rang parmi les régions métropolitaines des États-Unis et du Canada en termes de croissance absolue de la population. Sur le plan de la croissance relative, la région glisse au 193^e rang nord-américain. Même face aux régions métropolitaines de taille comparable, Montréal affiche une croissance modeste. Parmi les régions métropolitaines qui présentaient une population totale se situant entre 3 et 4 millions de personnes en 2000, Montréal est celle qui affichait la croissance relative la plus faible.

L'étude de M. Thibodeau ne compare pas non plus la rentabilité de l'immobilier résidentiel locatif au rendement d'autres outils de placement. Cette question est toute-

53. Pour un portrait plus détaillé de l'évolution démographique de la région de Montréal, voir notamment Ministère d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, *Le Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales : région métropolitaine de Montréal, 2001-2021* (<http://mamm.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc_2000/cadre_aménagement/cadre_sections_1_5.pdf>).

54. Pour le détail du dernier recensement, voir <<http://www12.statcan.ca/francais/censuso1/products/standard/popdwel/Table-CMA-N.cfm>>.

55. *Le Cadre d'aménagement, Op. cit.*, p. 45.

56. Bien que nous n'ayons pas de données à cet effet, l'absence de nouvelles constructions dans une phase de croissance économique et de forte demande suffit à démontrer ce postulat.

Autres aspects de la réglementation des loyers

Un loyer mensuel a beau être abordable, il n'en demeure pas moins qu'un logement de bas de gamme ou de moyenne qualité vaut au minimum plusieurs dizaines de milliers de dollars. On peut donc comprendre l'insistance que mettent les propriétaires à bien choisir leurs locataires et à protéger leur investissement. La législation québécoise pose toutefois plusieurs obstacles à la sélection des locataires et à l'expulsion d'un locataire à problème, notamment parce qu'elle attribue au locataire le droit au maintien dans les lieux, ce qui veut dire que tout locataire a droit à ce que son bail soit reconduit à terme s'il le désire. L'éviction n'est possible que sur décision du tribunal et est autorisée uniquement pour des motifs reconnus par la loi, soit principalement le non-paiement du loyer ou des comportements causant des torts à autrui. La loi autorise par contre la reprise du logement par le propriétaire qui désire s'y loger ou loger un membre de sa famille immédiate.

Outre la complexité du cadre réglementaire, plusieurs propriétaires se plaignent de la lourdeur des procédures et des délais importants imposés par la Régie du logement. Par exemple, le délai habituel pour l'audition d'une cause autre que le non-paiement de loyer est d'au moins un an, car bien que le délai pour les non-paiements de loyers soit théoriquement de 45 à 60 jours, la plupart des propriétaires attendent plusieurs mois avant de recourir à cette procédure.

Selon certains comptes rendus journalistiques, les propriétaires seraient également en voie de perdre le contrôle sur leur investissement avec la cession de bail. Bien que cette question soit encore devant les tribunaux, elle mérite d'être abordée plus en détail. Traditionnellement, un locataire qui veut quitter son loyer peut le sous-louer, ce qui en pratique veut dire qu'il demeure responsable du logement qu'à l'échéance du bail un propriétaire peut remettre sur le

Ce sont les ménages les plus pauvres qui subissent le contrecoup d'une « protection » induite pour des locataires qui ne respectent pas la propriété qu'ils louent et le contrat qu'ils signent.

marché. Un jugement récent de la Cour du Québec laisse toutefois croire qu'il est maintenant légitime de céder son bail, c'est-à-dire qu'à moins d'un motif sérieux et justifié par écrit de la part du propriétaire, un locataire peut céder son bail à qui il le veut. En cas de cession, l'ancien locataire n'a plus de responsabilité envers le propriétaire et à l'échéance le nouveau locataire peut demeurer dans le logement avec tous les privilèges reconnus par l'État à l'ancien locataire. Si cette décision est maintenue, elle signifiera en pratique qu'un propriétaire n'aura plus le droit de choisir ses locataires. On comprend donc facilement que l'adoption d'une telle pratique découragera encore davantage l'investissement dans le marché locatif. On peut également anticiper qu'elle encouragera la sous-location à un prix plus élevé que le loyer versé initialement aux propriétaires. Si elle se concrétise, la cession de bail créera une variante montréalaise du marché noir new-yorkais de la sous-location d'appartements lorsque les locataires réaliseront les occasions de profit qu'ils pourront faire en cédant leur bail à un prix plus élevé que leur loyer⁵⁷.

Le contexte réglementaire québécois décourage donc les investissements dans le domaine du logement locatif. Encore une fois, ce sont les ménages les plus pauvres qui subissent le contrecoup d'une « protection » induite pour des locataires qui ne respectent pas la propriété qu'ils louent et le contrat qu'ils signent.

3.2 Le logement subventionné

Les conséquences néfastes de la réglementation des loyers au Québec sur l'offre de nouveaux logements locatifs ont redonné un nouveau souffle aux militants du logement

57. Un avocat spécialisé dans le domaine de l'habitation consulté dans le cadre de cette recherche a toutefois tenu à nuancer certaines affirmations rapportées dans la presse écrite. Selon lui, la cession de bail n'est automatique que si le propriétaire ne signifie pas par écrit au locataire qu'il refuse le candidat proposé pour la cession à l'intérieur d'un délai de 15 jours. Le propriétaire peut néanmoins être appelé à défendre sa position devant la Régie du logement si le locataire décide de faire appel à ce tribunal administratif pour contester la décision du propriétaire. Qu'un propriétaire soit obligé d'agir de la sorte nous paraît cependant indiquer clairement le côté problématique de la législation québécoise. Il est donc important de mentionner cette question dans le cadre de cette recherche malgré le flou juridique qui l'entoure encore.

subventionné. La feuille de route de cette mesure n'est cependant pas très reluisante.

Selon les partisans du logement subventionné, les villes abritent des gens trop pauvres pour défrayer le coût d'un logement convenable et il n'existerait jamais suffisamment de logements abordables pour répondre à leur demande. Les gouvernements doivent donc réinvestir une partie des impôts de la très grande majorité des contribuables pour corriger ces iniquités au moyen de l'une et/ou l'autre des mesures suivantes : 1) la construction d'habitations à loyer modique (HLM) entièrement financées et gérées par l'État; 2) le financement d'organismes sans but lucratif (OSBL) et de coopératives œuvrant dans le domaine du logement; 3) le financement de la rénovation de logements anciens.

En 2001, plus de 85 000 ménages québécois vivaient dans des logements subventionnés, communément appelés logements sociaux⁵⁸. Selon les groupes militants, ce chiffre est insuffisant et la crise du logement est directement attribuable à l'abandon par le gouvernement fédéral en 1994 du financement de la construction de nouveaux logements sociaux. Selon leur analyse, il faudrait 8 000 nouveaux logements sociaux par année, tandis que le Québec

ment fédéral n'a pas cessé de subventionner les logements sociaux existants. De plus, depuis 1994, le gouvernement du Québec a dépensé à lui seul plus de 900 millions de dollars dans le domaine, notamment par le lancement en 1997 du programme Accès-Logis qui implique plus de 1,2 milliard de dollars de subsides gouvernementaux. En fait, le nombre de ménages bénéficiaires de l'aide au logement social et communautaire de la Société d'habitation du Québec, qui comprend à la fois le logement subventionné et les subventions aux locataires, a presque doublé entre 1991 et 2001, passant de 121 000 à plus de 235 000⁶¹. Les dépenses en matière de logement social en 2000 ont été de 243 millions de dollars par le gouvernement québécois et de 209 millions de dollars par la SCHL, pour un total de 452 millions de dollars, une hausse de plus de 21 % par rapport à 1996 (372 millions de dollars). Le logement social compte maintenant pour 4,4 % des unités d'habitation au Québec. De plus, le pourcentage des ménages québécois bénéficiaires d'une aide au logement à caractère social est passé de 3 % en 1981 à 8 % en 1999⁶².

Nos gouvernements ont également investi des sommes supplémentaires importantes dans le logement subventionné depuis quelques mois. Par exemple, le gouvernement provincial recevait, en décembre 2001, 37 millions de dollars supplémentaires d'aide fédérale au logement social. Cette somme, qui devrait mener à la construction de 6 500 logements (dont 1 000 à Montréal), s'ajoutera aux près de 2 milliards de dollars que Québec, Ottawa et les municipalités s'étaient déjà engagés à dépenser dans le logement abordable au cours des prochaines années. La Ville de Montréal a de son côté mis sur pied un programme pour encourager la construction de logements locatifs. De plus, le gouvernement provincial oblige les huit nouvelles grandes villes du Québec

Le pourcentage des ménages québécois bénéficiaires d'une aide au logement à caractère social est passé de 3 % en 1981 à 8 % en 1999.

n'en construit annuellement que 1 325 depuis cinq ans⁵⁹. M. Denis Cusson du RCLALQ soutient ainsi que, « si l'on n'est pas en mesure d'imposer la construction de logements locatifs au secteur privé, il faut se tourner vers le gouvernement »⁶⁰.

Il est cependant erroné de croire que nos gouvernements ont complètement délaissé ce secteur. Tout d'abord, le gouverne-

58. Soit près de 65 000 logement publics et environ 20 000 autres logements sociaux appartenant à des coopératives, des organismes à but non lucratif ou des propriétaires privés pour lesquels une aide est versée en fonction du revenu des locataires. Voir Hélène Aubé, *New Housing Policy Orientations*, Avril 26 2001 (<<http://www.chra-achru.ca/New%20housing%20policy%20orientations.htm>>) et Société d'habitation du Québec, *L'Habitat au Québec 1996-2001*, 2001 (<<http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/pu/Mo6067.pdf>>).

59. Josée Boileau, « L'art de gérer une pénurie », *Le Devoir*, 28 novembre 2001.

60. Valérie Dufour, « Se loger en ville : Montréal, ce n'est pas la jungle », *Le Devoir*, 24 avril 2001.

61. Le chiffre pour 2001 est tiré de Hélène Aubé, *New Housing Policy Orientations*, Avril 26 2001 (<<http://www.chra-achru.ca/New%20housing%20policy%20orientations.htm>>). Le chiffre pour 1991 a été fourni par la SHQ à la demande de l'auteur.

62. Société d'habitation du Québec, *L'Habitat au Québec 1996-2001*, 2001 (<<http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/pu/Mo6067.pdf>>).

à investir dans le développement du logement social depuis les fusions forcées, une activité dont plusieurs anciennes villes de banlieue n'étaient pas friandes.

Il semble donc difficile, à la lumière de ces chiffres, de soutenir que la crise du logement résulte d'abord et avant tout de la réduction de la contribution fédérale dans le domaine du logement social. Dans la mesure où ce sont les mêmes contribuables qui financent les initiatives de tous les paliers gouvernementaux, on ne peut blâmer les coupures fédérales pour les problèmes actuels alors que le gouvernement provincial et les municipalités multiplient les programmes dans le domaine. Il est cependant utile de prendre un peu de recul sur la question du logement subventionné pour s'interroger sur le bien-fondé de cette pratique.

Les justifications⁶³

Selon ses partisans, des dépenses gouvernementales pour la construction de logements à but non lucratif gérés par l'État sont toujours mieux avisées que des investissements privés. À Montréal, au début des années 1930, un certain P. Nobbs rend compte du sentiment selon lequel il suffit de réinstaller des ménages pauvres dans des bâtiments neufs construits et gérés par l'État pour régler leur problème de logement :

C'est bien simple : le capital privé est incapable de procurer des logements à bon marché. Le capitaliste privé construit une maison qui se détériore sérieusement en vingt ans ; il crée les taudis. Le capital privé fonctionnant sur une faible échelle ne peut pas construire à si bon marché ; sa gestion est bien plus coûteuse que celle d'une grande corporation assistée par l'État⁶⁴.

Les porte-parole du FRAPRU tiennent aujourd'hui le même discours :

Au Québec, les HLM sont apparus dans les années 1960, les coopératives d'habitation sans but lucratif dans les années 1970 et les OSBL d'habitation dans les années 1980.

Des logements sociaux, ce sont d'abord des logements qui appartiennent à la collectivité plutôt qu'à des intérêts privés. Ils sont sans but lucratif, c'est-à-dire que personne ne cherche à faire de profit ni sur leur location ni sur leur vente. Ils sont enfin directement financés par l'État qui y exerce une réglementation. C'est pour toutes ces raisons que les logements sociaux peuvent offrir des loyers inférieurs à ceux du marché. Dans la majorité des cas, ces loyers correspondent à 25 % du revenu des locataires, plus certains services. C'est aussi pourquoi la qualité des logements sociaux est généralement supérieure à celle que les ménages à faible revenu peuvent se payer sur le marché privé⁶⁵.

Les formes de logements subventionnés privilégiés par nos gouvernements ont évolué au fil des années. Au Québec, les HLM sont apparus dans les années 1960, les coopératives d'habitation sans but lucratif dans les années 1970 et les OSBL d'habitation dans les années 1980. Certains programmes ont également financé la rénovation de vieux logements durant cette période⁶⁶.

Les HLM sont financés en majeure partie par les gouvernements supérieurs, mais sont gérés par des offices municipaux d'habitation (OMH). L'admission dans un HLM procède selon des critères stricts, dont le principal est le revenu, mais qui ne tient pas compte des capacités d'engagement ou des problèmes particuliers d'un locataire. La majorité des HLM furent construits entre 1968 et 1980. Les nouvelles villes fusionnées de Montréal et de Québec comp-

63. Pour un énoncé plus complet défendant les politiques de logement social au Québec, voir Yves Vaillancourt et Marie-Noëlle Ducharme, *Social Housing - A Key Component of Social Policies in Transformation: The Quebec Experience*, Caledon Institute of Social Policy, September 2001 (<<http://www.caledoninst.org/PDF/894598857.pdf>>). Pour un examen plus détaillé des politiques européennes d'un point de vue généralement favorable au logement social, voir le site de la Joseph Rowntree Foundation (<<http://www.jrf.org.uk>>).

64. P. Nobbs dans Comité spécial d'enquête sur le logement, Ottawa, 1935, p. 44. Cité par Choko, *Op. cit.*, p. 125.

65. D'après le site web de cet organisme à <<http://www.frapru.qc.ca/>>.

66. Pour une synthèse des programmes québécois en la matière, voir la section « logement social » de la Société d'habitation du Québec (<<http://shq.gouv.qc.ca/fr/pg/ls/index.html>>) et Vaillancourt et Ducharme, *Op. cit.*

tent aujourd'hui respectivement 28 000 et 6 000 logements HLM. Les plus connus sont les Habitations Jeanne-Mance, construites en 1959 au centre-ville de Montréal (788 logements), et Saint-Pie X à Québec (500 logements). Comme ailleurs dans le monde, et pour des raisons qui seront examinées plus en détail plus bas, l'ère des grands complexes de HLM est depuis longtemps révolue au Québec. Les nouvelles constructions comptent désormais un maximum de 30 à 40 logements par édifice⁶⁷.

Les coûts élevés des HLM amènent toutefois les gouvernements à envisager d'autres formules à partir du milieu des années 1970. Comme les HLM, les OSBL d'habitation abritent des gens à faible revenu. Ces résidences ne sont cependant pas gérées par un organisme paragouvernemental, mais par un conseil d'administration où doivent siéger des gens du « milieu » (en pratique, souvent un travailleur de CLSC ou le représentant d'une communauté religieuse). Les OSBL offrent également des services aux résidents (cuisinière, animatrice, travailleur communautaire, etc.) en plus de concierges résidents ou surveillants. Les premiers OSBL ont été créés pour les sans-abris au début des années 1980 pour pallier l'état jugé pitoyable des maisons de chambre de Montréal. Le Québec compte aujourd'hui près de 30 000 logements gérés par des centaines d'OSBL.

Les coopératives d'habitation sont la dernière forme de logements subventionnés. En résumé, elles appartiennent à leurs membres qui fixent les loyers, les réparations à faire ou les services en commun à se donner. Avec environ 22 000 unités de logements au Québec, elles sont le type de logement social le moins significatif, car bien que l'on compte plus de 1 000 coopératives d'habitation au Québec, leurs mises en chantier n'ont jamais représenté plus de

4 % des mises en chantier annuelles entre 1981 et 1999 (et souvent beaucoup moins, notamment avec la fin d'importants programmes subventionnaires tels que le LOGI-POP)⁶⁸. L'importance de ce secteur est également demeurée marginale au cours des cinq dernières années⁶⁹. Outre la fin des subventions, leur déclin s'explique en partie par les limites de cette formule. Comme le souligne la journaliste Josée Boileau, « les membres des vieilles coopératives ne cachent pas qu'avec le temps, la participation aux tâches s'effrite, des tensions peuvent se développer. Pas toujours facile d'aller quérir le loyer en retard de son voisin »⁷⁰. De plus, comme le souligne M. François Saillant du FRAPRU, « entrer dans une coop, c'est souvent une question de réseaux » et la gestion de la liste d'attente y serait moins transparente que dans les HLM⁷¹.

Il y a peu de raisons de croire que les sommes dépensées dans ces divers types de logement subventionné ont été mieux utilisées que si elles avaient été directement investies par les consommateurs dans le marché privé.

*Les résultats*⁷²

Selon Howard Husock, depuis maintenant quatre générations les pouvoirs publics américains fournissent aux ménages pauvres des logements subventionnés de meilleure qualité que ce qu'ils pourraient se payer eux-mêmes sur le marché privé à *un certain moment dans le temps*. Il affirme que les échecs répétés de toutes les formules retenues prouvent non seulement que cette idée ne fonctionne pas, mais qu'elle génère pour les familles pauvres qu'elle vise présumément à aider des situations pires que celles qui existaient avant l'instauration de ces mesures.

Comme le soulignait Jane Jacobs en 1961, le principal résultat des premiers

67. Montréal compte néanmoins une douzaine d'ensembles de taille moyenne (100 à 300 logements).

68. Pour un survol plus détaillé du logement coopératif au Québec, voir notamment Marie Bouchard, *Le Logement coopératif au Québec : entre continuité et innovation*, Cahier de recherche de l'ARUC en économie sociale, R-01-2001 (<http://www.aruc-es.uqam.ca/aruces/publications/R-01-2001.PDF>).

69. Pour plus de détail, voir SHQ, 2000, *Op. cit.*, p. 6

70. Josée Boileau, « Maîtres chez nous », *Le Devoir*, 12 octobre 2001.

71. Josée Boileau, « L'Entrevue : le radical de velours », *Le Devoir*, 26 novembre 2001.

72. Pour un examen plus détaillé de cette problématique, le lecteur est fortement invité à consulter Husock 1996, *Op. cit.* Husock a également résumé son analyse dans une série d'articles plus courts. Voir notamment « We Don't Need Subsidized Housing », *City Journal*, Winter 1997 (<http://www.city-journal.org/html/7_1_we_dont_need.html>) et « Let's End Housing Voucher », *City Journal*, Autumn 2000 (<http://www.city-journal.org/html/10_4_lets_end_housing.html>).

grands ensemble de HLM a été de remplacer des quartiers pauvres, mais beaucoup plus sécuritaires et dotés d'institutions sociales de toutes sortes, par de mornes méga-édifices rapidement transformés en foyers de vandalisme et de délinquance, générateurs d'une situation bien pire que celle qui existait auparavant. Une fois ces foyers de criminalité bien implantés, la dégradation des quartiers avoisinants n'a été l'affaire que de quelques années⁷³. Les grands édifices de HLM ont depuis été relégués aux oubliettes et les nouvelles constructions sont des structures beaucoup plus modestes. Elles demeurent cependant problématiques à plusieurs égards.

Premièrement, le logement social repose sur le postulat erroné que la pauvreté de la plupart des ménages n'est pas transitoire, mais permanente. Bien que le discours des activistes laisse entendre que les gens à faible revenu sont très nombreux, que la pauvreté est pour la majorité d'entre eux une condition permanente et qu'ils sont condamnés à vivre dans des logements insalubres pour le reste de leur vie si on les abandonne à leur sort, il n'en est rien. Malgré des difficultés bien réelles dans certains cas, les résultats des recherches disponibles sur la question sont clairs : contrairement à ce que l'on entend souvent, il y a une proportion très restreinte de personnes à faible revenu dans les économies avancées et, d'autre part, ces gens ne sont pas pris dans un engrenage de pauvreté dont il est impossible de sortir. Par exemple, au Canada c'est dans la catégorie d'âge 18-24 ans qu'on trouve la plus forte proportion de gens à faible revenu pour une année ou plus (38,5 %) et pour quatre années ou plus (10,8 %), une situation qui s'explique évidemment par la présence des étudiants dans ce groupe. Il est toutefois démontré que les revenus des étudiants grimpent rapidement quelques années après leur entrée sur le marché du travail. En dernière analyse, seulement 3,3 % des Canadiens sont demeurés sous le seuil de faible revenu à

Le principal résultat des premiers grands ensembles de HLM a été de remplacer des quartiers pauvres, mais beaucoup plus sécuritaires et dotés d'institutions sociales de toutes sortes, par de mornes méga-édifices rapidement transformés en foyers de vandalisme et de délinquance, générateurs d'une situation bien pire que celle qui existait auparavant.

chaque année pendant la période 1993-1998⁷⁴.

Le problème du logement subventionné dans ce contexte, surtout dans le cas des HLM où le loyer est basé sur une fraction du revenu disponible, est qu'il n'est pas une mesure transitoire. Ce faisant, il n'incite aucunement ses occupants à augmenter d'eux-mêmes leurs revenus, car leur loyer augmentera en conséquence. De plus, les HLM créent des disparités importantes entre bénéficiaires de la sécurité du revenu qui profitent de ces logements et ceux qui n'en profitent pas. Comme le remarque l'auteur d'un document de la SHQ publié en 1997 : « Les personnes seules vivant en HLM paient en moyenne 196 \$ par mois pour se loger, comparativement à 336 \$ pour les bénéficiaires de l'aide sociale logés sur le marché privé. Or, tous ces ménages reçoivent le même montant de 325 \$ à même leur prestation de sécurité du revenu pour le logement »⁷⁵.

Deuxièmement, les HLM sont toujours plus coûteux que les alternatives privées. À loyer comparable, les standards des HLM sont plus élevés que ceux du secteur privé, ce qui implique qu'ils seront toujours déficitaires. C'est évidemment la situation qui prévaut au Québec. Selon les prévisions budgétaires de 2000, le déficit d'exploitation des OMH est de 242 millions de dollars. Plus remarquable encore est le chiffre officiel du montant moyen mensuel requis pour couvrir le déficit de chaque unité de logement : 330 \$. Ce montant permettrait en fait de couvrir les frais d'un loyer convenable dans certaines régions du Québec⁷⁶. Un fonctionnaire de la SHQ remarque également en 1997 que la dépense gouvernementale pour loger une personne seule qui est bénéficiaire de la sécurité du revenu dans

73. Jacobs, *Op. cit.*

74. Pour une analyse plus détaillée de cette problématique voir Institut économique de Montréal, *La Pauvreté n'est pas une condition permanente*, Note économique, Mai 2001 (http://www.iedm.org/etudes/etude8_fr.html).

75. Société d'habitation du Québec, *L'Action gouvernementale en habitation. Orientations et plan d'action*, 1997, p. 5 (<<http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/pu/Mo4203.pdf>>).

76. Société d'habitation du Québec, *Rapport annuel 2000*, p. 21 (<<http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/pu/Mo6242.pdf>>).

un HLM atteint 680 \$ par mois dans une unité existante et 1 062 \$ dans une unité neuve. Un logement adéquat pour personne seule ne coûte cependant que de 349 \$ à 425 \$ par mois sur le marché privé⁷⁷.

Parce que la gestion publique n'est pas soumise à la recherche du profit, elle fournit beaucoup moins d'incitatifs pour être constamment plus efficace et pour contrôler les coûts d'exploitation. Par exemple, le propriétaire-occupant d'un triplex peut rénover lui-même le logement abordable qu'il loue dans son sous-sol. De plus, selon les estimations de la SHQ, environ 30 % des activités de rénovation au Québec sont ef-

Parce que la gestion publique n'est pas soumise à la recherche du profit, elle fournit beaucoup moins d'incitatifs pour être constamment plus efficace et pour contrôler les coûts d'exploitation.

fectuées au noir, c'est-à-dire d'un commun accord entre le propriétaire et ses ouvriers sans tenir compte des contraintes réglementaires gouvernementales et des cotisations syndicales obligatoires⁷⁸. Même si ces pratiques sont illégales, on ne peut que constater qu'elles permettent de réduire considérablement le coût d'entretien des immeubles et le prix des loyers pour les familles à revenus modestes. De leur côté, les gestionnaires de HLM doivent suivre des procédures gouvernementales tatillonnes, ce qui veut notamment dire qu'ils devront payer leur main-d'œuvre au prix fort. Des intervenants mentionnent également que le fait que les travaux d'entretien et de rénovation des logements à but non lucratifs soient subventionnés entraîne souvent une surchère des prix par les entrepreneurs.

L'expérience américaine et canadienne en matière de HLM nous enseigne que les gestionnaires publics ont tendance à ne pas investir suffisamment dans l'entretien régulier de leurs immeubles. Cette pratique aide à réduire les déficits annuels, mais elle implique des coûts plus élevés à long terme lorsque des investissements majeurs sont

requis. Bien qu'ils en subissent les contre-coups, les résidents de HLM ne sont tout simplement pas en mesure d'exiger une meilleure gestion en raison de leur position de locataires subventionnés⁷⁹. Au Québec, plusieurs intervenants soutiennent également que l'entretien de ces immeubles a été négligé. Bien que la SHQ ait consacré 35 millions de dollars pour les rénovations de HLM en 2001, l'Association des OMH juge ce montant nettement insuffisant. Selon la fédération des locataires de HLM, les rénovations nécessaires demanderaient un investissement supplémentaire de 52 millions de dollars⁸⁰.

Le sous-investissement est également caractéristique des logements subventionnés administrés par des organismes sans but lucratif. Pour dire les choses simplement, les organismes sans but lucratif n'ont pas de recette miracle pour gérer à moindre coût que l'entreprise privée. Dans la mesure où les profits du secteur privé dans le secteur immobilier ne sont souvent pas énormes, il est clair que des logements subventionnés équivalents, mais aux loyers beaucoup moins élevés, impliqueront toujours des subsides importants ou un entretien déficient.

Il ne faut pas non plus oublier de tenir compte des coûts cachés du logement social, notamment le fait que les HLM et les organismes à but non lucratif ne paient pas de taxes municipales, ce qui revient à dire que les coûts de ces immeubles pour le reste des contribuables est encore plus élevé qu'il n'y paraît à la lecture de leurs bilans financiers.

Au bout du compte, les critiques que l'on peut soulever envers les HLM et le logement social au Québec sont les mêmes qu'ailleurs. Selon la journaliste Josée Boileau, plusieurs intervenants se plaignent de ce que « les HLM, c'est une gestion coûteuse et centralisée pour créer de gros ghettos de pauvreté » et plusieurs petits propriétaires se plaignent de la concurrence déloyale du logement social qui est financé à même leurs taxes⁸¹.

77. Société d'habitation du Québec, *L'Action gouvernementale en habitation. Orientations et plan d'action*. Québec, 1997, p. 5 (<<http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/pu/Mo4203.pdf>>).

78. Société d'habitation du Québec, *Ibid.*, p. 9.

79. Voir Husock, 1996, *Op. cit.*, et Vaillancourt et Ducharme, *Op. cit.*

80. Josée Boileau, « Une nouvelle vie pour les OMH », *Le Devoir*, 11 octobre 2001.

81. Josée Boileau, « Une nouvelle vie pour les OMH », *Le Devoir*, 11 octobre 2001.

Les subventions à la rénovation

Les subventions à la rénovation de vieux logements sont une formule qui gagne en popularité depuis quelques années. Ses partisans soutiennent qu'elles permettent de faire d'une pierre deux coups en revigorant de vieux quartiers tout en fournissant des logements abordables.

Malgré la bonne volonté des tenants de ces mesures, cette formule génère malgré tout des effets pervers. Des intervenants du domaine de l'habitation soutiennent ainsi qu'elles peuvent inciter des propriétaires de logements locatifs à laisser leurs immeubles se détériorer afin de bénéficier de subventions pour les rénover à moindre coût. Ce genre de mesures punit doublement les propriétaires qui investissent dans la rénovation de leurs immeubles sans faire appel à l'aide de l'État, car ils voient leurs taxes augmenter en raison d'une évaluation majorée de leur immeuble. Des mesures de subventions à la rénovation peuvent donc inciter des ménages ayant des revenus suffisants à s'acheter une maison en banlieue plutôt qu'un vieux logement en ville qui nécessiterait des rénovations, mais qui ne seraient pas admissibles aux programmes de rénovation⁸².

Les subventions aux locataires⁸³

Une portion importante des dépenses québécoises en logement social est versée directement aux locataires plutôt qu'investie dans le bâtiment. Outre les 85 000 ménages qui vivent dans des logements subventionnés, plus de 150 000 ménages québécois ont reçu en 2001 une contribution au financement de leur loyer (allocation-logement), quel que soit leur lieu de résidence⁸⁴. Le principal argument invoqué pour justifier cette mesure est que le soutien financier direct aux locataires introduit moins de distorsion dans le marché que l'investissement dans le logement subventionné. Cette ap-

Plusieurs intervenants se plaignent de ce que « les HLM, c'est une gestion coûteuse et centralisée pour créer de gros ghettos de pauvreté » et plusieurs petits propriétaires se plaignent de la concurrence déloyale du logement social qui est financé à même leurs taxes.

proche a également d'autres avantages. Elle permet d'aider un nombre beaucoup plus important de bénéficiaires pour un même montant d'argent⁸⁵, tout en étant beaucoup plus flexible et adaptable aux conditions du marché que les HLM.

Bien que cette approche soit préférable aux programmes de logements subventionnés, on peut s'interroger sur le bien-fondé de mesures spécifiques à l'habitation. Nos gouvernements interviennent déjà de multiples façons pour redistribuer la richesse (assurance-chômage, assistance sociale, pension de sécurité de la vieillesse, supplément de revenu garanti, régime de pension, régime des rentes, allocations familiales, crédit d'impôt pour enfants, etc.). Or en pratique, on constate qu'il n'y a pas de corrélation entre l'évolution des dépenses sociales et la pauvreté⁸⁶. Dans la mesure où le secteur privé peut répondre aux besoins en logement des ménages à revenu modeste lorsqu'on le laisse fonctionner, nos gouvernements pourraient se contenter de redistribuer la richesse de façon générale, sans multiplier les programmes particuliers comme celui-ci.

3.3. Autres mesures contre-productives

Plusieurs mesures gouvernementales influencent négativement le niveau de vie des ménages les plus démunis. Par exemple, la réglementation de certains pans de l'agriculture québécoise augmente artificiellement le coût de la nourriture et les entraves commerciales celui des vêtements. Certaines réglementations ont cependant un impact plus direct sur le marché locatif.

82. Société d'habitation du Québec, *Actes du Colloque d'orientation SHQ 2000*, Novembre 2000, p. 18 (<<http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/pu/M05731.pdf>>).

83. L'expression « subventions aux locataires » inclut les crédits d'impôt.

84. Hélène Aubé, *Op. cit.*, et Société d'habitation du Québec, *L'Habitat au Québec 1996-2001*, 2001 (<<http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/pu/M06067.pdf>>).

85. Le professeur François Des Rosiers de l'Université Laval estime ainsi que, à montant égal, les subventions « à la personne » permettent de satisfaire quatre fois plus de bénéficiaires que les subventions « à la pierre ».

86. Institut économique de Montréal, *L'État-providence et les pauvres*, Octobre 2000 (<http://iedm.org/etudes/etude4_fr.html>).

Toutes les règles qui imposent une limite à la taille des immeubles, qui réservent certains terrains à des usages autres que résidentiel, qui imposent une densité maximale ou qui préservent de vieux bâtiments de petite taille aux dépens de nouvelles constructions plus importantes, mènent à une diminution de l'offre de logements et par le fait même à une augmentation du coût du loyer pour les ménages.

Réglementation de la construction⁸⁷

Au Québec, les travaux liés aux bâtiments sont assujettis à la Loi sur les relations de travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction (Loi R-20). Cette réglementation sévère introduit plusieurs contraintes au chapitre des salaires, des avantages sociaux, des horaires de travail et de la rigidité des définitions de tâches, avec pour résultat des coûts de main-d'œuvre qui augmentent rapidement et qui sont plus élevés que dans les juridictions non réglementées. Pour les petites entreprises dans ce secteur, cette situation implique de nombreux contrôles administratifs. Ces contraintes se traduisent par des coûts plus élevés pour les consommateurs, car les propriétaires québécois doivent investir des sommes plus importantes que s'ils résidaient dans d'autres provinces pour la construction ou l'achat de nouveaux immeubles. Il leur est ensuite plus difficile de récupérer leur mise dans la mesure où les loyers québécois sont bas en comparaison avec ceux du reste du pays.

Zonage⁸⁸

Le règlement de zonage est l'outil de contrôle du développement urbain le plus connu. Si on fait abstraction des villes de Québec et de Montréal qui sont régies par leurs chartes, c'est l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui autorise toutes les corporations municipales à exercer ce pouvoir réglementaire et qui en délimite l'objet et le contenu. Fondamentale-

ment, cet outil d'urbanisme a pour objet le contrôle de l'usage, de l'utilisation du sol ainsi que des modalités de cette utilisation.

De façon générale, toutes les règles qui imposent une limite à la taille des immeubles, qui réservent certains terrains à des usages autres que résidentiel, qui imposent une densité maximale ou qui préservent de vieux bâtiments de petite taille aux dépens de nouvelles constructions plus importantes, mènent à une diminution de l'offre de logements et par le fait même à une augmentation du coût du loyer pour les ménages.

Si certaines restrictions sont compréhensibles, le principal problème de ces mesures est que leurs partisans n'en portent pas le coût. Par exemple, les demandes de moratoires sur la construction de condominiums dans certains quartiers recherchés, comme le Plateau Mont-Royal à Montréal, favorisent les habitants du quartier, qui sont bien souvent déjà propriétaires, aux dépens de nouveaux résidents et des locataires de ce quartier et d'ailleurs qui doivent payer un loyer plus important en raison de l'absence de nouvelles constructions.

Certaines des mesures de zonage résidentiel les plus restrictives sont aujourd'hui adoptées pour lutter contre l'expansion du périmètre urbanisé (que plusieurs commentateurs qualifient péjorativement « d'étalement urbain »). Ces restrictions sont toutefois injustifiables, car elles cherchent à lutter contre un faux problème. Dans un premier temps, la croissance urbaine ne menace pas notre approvisionnement agricole et la qualité de notre environnement, car on produit aujourd'hui beaucoup plus sur un même lopin de terre qu'il y a quelques décennies à peine. L'un des principaux résultats de ces avancées a d'ailleurs été une expansion soutenue de la surface des forêts dans les économies développées au cours du dernier siècle. Deuxièmement, le progrès technique a permis d'améliorer considérablement la qualité de l'air dans nos villes malgré une augmentation importante du nombre de voitures. Par exemple, la

87. Pour une introduction plus détaillée aux coûts supplémentaires et aux autres effets de ces mesures (notamment le vieillissement de la main-d'œuvre), le lecteur est invité à consulter les travaux du Secrétaire à l'allègement réglementaire du gouvernement du Québec (<<http://www.cex.gouv.qc.ca/f/html/fo369003.html>>).

88. Pour une analyse plus détaillée de cette question, voir notamment Samuel R. Staley, « Reforming the Zoning Laws » dans Jane S. Shaw and Ronald D. Utt, *A Guide to Smart Growth. Shattering Myths, Providing Solutions*, Washington (D.C.) and Bozeman (MT), The Heritage Foundation and the Political Economy Research Center, 2000.

concentration de plomb dans l'air à Montréal a diminué de 99 % entre 1974 et 1999, celle de dioxyde de soufre de 77 % et celles de particules en suspension et de monoxyde de carbone de plus de 70 % chacune⁸⁹. Finalement, les villes qui ont adopté les mesures les plus sévères pour combattre l'expansion du périmètre urbanisé ont vu le prix de leurs logements augmenter beaucoup plus rapidement qu'ailleurs⁹⁰.

On peut finalement remarquer que Montréal a été l'une des métropoles d'Amérique où les règlements de zonage pour le secteur de l'habitation ont été les moins contraignants jusqu'à l'arrivée de l'administration Doré au milieu des années 1980⁹¹. Le résultat a été une trame au style architectural un peu débridé, où de grands immeubles à logements multiples côtoient de petites maisons victoriennes plus que centenaires, mais qui a été plus bénéfique aux locataires que le zonage beaucoup plus restrictif d'autres grandes villes.

Code du bâtiment⁹²

Les normes requises pour la construction des immeubles (qui touchent le choix des matériaux, la fenestration, l'isolation, les rampes dans les immeubles, etc.) opposent d'un côté les partisans de normes moins sévères, qui permettraient de réduire le coût des immeubles, et de l'autre les tenants de la sécurité (les services d'incendie, par exemple) et des groupes ayant des besoins particuliers (comme les personnes handicapées).

Le Québec a adopté en 2001 le nouveau Code de construction du Québec qui ne vise que les bâtiments de la catégorie « édifices publics » et les immeubles résidentiels de plus de deux étages et huit logement. Les villes et les municipalités qui reçoivent une

délégation de pouvoir de la Régie du bâtiment du Québec peuvent cependant édicter et appliquer des normes bonifiées. L'une des conséquences de la structure législative actuelle est que les coûts de construction sont

Les villes qui ont adopté les mesures les plus sévères pour combattre l'expansion du périmètre urbanisé ont vu le prix de leurs logements augmenter beaucoup plus rapidement qu'ailleurs.

plus élevés dans certaines municipalités que dans d'autres, parfois pour des raisons contestables⁹³.

Bien que l'arbitrage entre le coût et la sécurité soit toujours difficile à faire, il est entendu que les normes exigées pour la construction des immeubles ont des conséquences importantes. Par exemple, l'utilisation obligatoire du béton pour des structures qui étaient auparavant construites en bois-briques a entraîné des hausses de coûts par logement très importantes. Des propriétaires et des constructeurs affirment même que les nouvelles normes imposées par le Code du bâtiment ont fait doubler le coût de construction des nouveaux logements au cours des vingt dernières années⁹⁴.

4. Conclusion et recommandations

Si la forte demande et les bas taux d'intérêt que nous connaissons aujourd'hui favorisent la construction de nouvelles maisons individuelles isolées et l'achat de propriétés existantes, on n'observe pratiquement aucune nouvelle mise en chantier de logements locatifs abordables. Comment expliquer cette situation ? La seule réponse valide est que le fonctionnement normal

89. Pour le détail de ces données et d'autres informations, voir Liv Fredericksen, Laura Jones and Tracy Wates, *Environmental Indicators* (5th édition), Vancouver, Fraser Institute, 2002 (<<http://www.fraserinstitute.ca/shared/readmore.asp?Nav=pb&id=314>>).

90. Pour plus de détails, voir Pierre Desrochers, « Quelques mythes sur la banlieue », *La Presse*, 17 mars 2002 (<http://www.iedm.org/library/art16_fr.html>).

91. De plus, le maire Jean Drapeau, malgré tout ce que l'on peut reprocher à son administration, sera toujours un opposant farouche des grands ensembles de HLM. Ces deux facteurs expliquent en bonne partie la qualité de vie dont jouissent encore aujourd'hui les Montréalais.

92. Pour plus de détails, voir notamment le site web de la Régie du bâtiment du Québec (<<http://www.rbq.gouv.qc.ca/accueil.html>>).

93. On nous a ainsi rapporté le cas de normes municipales où l'on impose l'installation de portes coupe-feu qui sont moins efficaces que les portes de chêne de certains appartements et l'installation de gicleurs dans des structures de béton.

94. Josée Boileau, « La crise du logement », *Le Devoir*, 6 octobre 2001.

du marché du logement locatif au Québec a été faussé par un ensemble d'interventions gouvernementales qui ont eu des effets pervers importants. Il est vrai que ces mesures, qui vont de la réglementation des loyers à celle de l'industrie de la construction, semblent avoir permis aux Québécois de jouir de loyers très bas dans le contexte nord-américain pendant plusieurs années. Le faible coût du logement au Québec résulte

Le fonctionnement normal du marché du logement locatif au Québec a été faussé par un ensemble d'interventions gouvernementales qui ont eu des effets pervers importants.

cependant de la pauvreté relative des Québécois et de coûteux programmes gouvernementaux dans le domaine de l'habitation, qui ont été financés au moyen d'un niveau de taxation plus élevé qu'ailleurs.

En dernière analyse, on ne peut envisager que deux options pour résoudre la crise du logement : 1) investir davantage dans le logement social et adopter de nouveaux allègements fiscaux, ce qui se traduira immanquablement par une augmentation du fardeau fiscal de tous les contribuables québécois ; 2) déréglementer le secteur de l'habitation et laisser certains locataires supporter le coût de l'ajustement nécessaire à court terme. Nos élus provinciaux et municipaux semblent avoir choisi la première voie, qui n'est en fait qu'un retour aux programmes de subventions du tournant des années 1980. Par exemple, en juin 2001, le gouvernement du Québec a débloqué 3,5 millions de dollars en suppléments au loyer pour éviter que 500 familles de Montréal et de Hull ne se retrouvent à la rue⁹⁵. En avril 2002, la Ville de Montréal annonçait qu'elle contribuerait à hauteur de 34 millions de dollars à la construction de 1 000 unités qui abriteront 5 000 logements sociaux⁹⁶. L'expérience passée, au Québec et ailleurs, nous enseigne cependant que des mesures de ce type sont beaucoup plus coûteuses et moins efficaces que la déréglementation du marché du logement locatif.

La principale tâche à accomplir est donc de s'attaquer aux causes structurelles de la crise du logement. Afin de procéder de la façon la plus juste et la plus équitable possible, il faut toutefois reconnaître l'existence de deux groupes de locataires, c'est-à-dire, d'une part, la très grande majorité des locataires qui n'ont peut-être pas la volonté, mais qui ont la capacité de payer le prix réel de leur loyer et, d'autre part, les ménages et individus qui requièrent un support financier permanent. Nos recommandations tiennent compte de ces deux groupes.

La déréglementation du marché du logement locatif

Comme le démontrent toutes les études sérieuses sur la question, la réglementation du prix des loyers est une politique qui, à moyen et long terme, nuit à tous les locataires. Ses principales victimes sont paradoxalement les locataires à faible revenu, car elle décourage les nouvelles mises en chantier et maintient sur place les locataires de la classe moyenne qui ne libèrent plus leurs appartements pour le bénéfice de ménages moins fortunés. La déréglementation du prix des loyers est donc une mesure indispensable pour augmenter de façon significative le nombre de nouvelles mises en chantier. Cette mesure peut sembler radicale, mais il faut souligner que l'abolition et la libéralisation récentes de la réglementation des loyers dans plusieurs juridictions américaines, notamment en Californie, au Massachusetts et dans le district de Columbia, n'ont pas provoqué les catastrophes anticipées par les opposants à ces mesures.

Le gouvernement provincial peut procéder à la déréglementation de deux façons : 1) par l'abolition complète et rapide des contrôles et des organismes réglementaires ; 2) par des mesures partielles et graduelles. Dans le second cas par exemple, la déréglementation pourrait prendre place avec le changement de locataire ou pourrait maintenir un plafond pour éviter les hausses extraordinaires, même si celles-ci sont très peu probables. Si une déréglementation partielle peut sembler moins radicale,

95. Martin Pelchat, « Payer votre loyer ! » recommande Louise Harel », *La Presse*, 28 novembre 2001.

96. Dominique Mauffette Filion, « Logement social : La ville se retrouve les manches », *Métro*, 16 avril 2002.

et donc plus souhaitable, il faut comprendre qu'elle aura toutefois pour effet de retarder la période d'ajustement et qu'elle ralentira la reprise des mises en chantier. Quelle que soit la formule retenue, la déréglementation devra également toucher les mesures actuelles concernant la sélection et l'expulsion des locataires afin de récompenser les locataires méritants et de sanctionner ceux qui ne respectent pas les clauses de leur bail ou qui endommagent la propriété qu'ils louent. Il est bien entendu que les propriétaires auront eux aussi toujours des obligations de service envers leurs locataires, telles que stipulées dans leur bail.

La réduction des coûts

Réduire les coûts de construction des nouveaux bâtiments ne peut qu'aider à résoudre la crise du logement. Les réductions de coût les plus significatives peuvent être accomplies de deux façons. La première est de déréglementer l'industrie de la construction. La seconde est de revoir certains aspects du code du bâtiment, notamment l'imposition des constructions en béton dans certaines catégories aux dépens du traditionnel bois-briques.

Certains règlements de zonage ou initiatives de citoyens qui nuisent à la construction de nouvelles unités résidentielles devraient être également combattus. Par exemple, les élus municipaux doivent résister aux pressions de citoyens-propriétaires qui ne veulent pas avoir de nouvelles constructions dans leur secteur. Dans la mesure où les nouvelles constructions s'intègrent bien au cadre bâti environnant et ne nuisent pas à la valeur des immeubles existants, les droits des résidents actuels ne devraient pas avoir préséance sur ceux des résidents futurs. Le zonage de certaines anciennes zones industrielles devrait également être revu pour permettre davantage de constructions résidentielles. De plus, les

banlieues ne devraient pas faire l'objet de restrictions sévères visant à contrer la construction de nouvelles unités, car l'argumentation des opposants à l'extension du périmètre urbanisé ne repose pas sur une analyse solide.

L'aide aux plus démunis

La déréglementation des loyers provoquera une hausse de leur prix à court terme dont l'ampleur dépendra des mesures adoptées à l'égard de la déréglementation de l'industrie de la construction, de la révision du code du bâtiment et du caractère restrictif des règlements de zonage. Si nos gouvernements veulent toutefois intervenir pour faciliter la transition, consacrer des sommes supplémentaires aux HLM est fortement à déconseiller⁹⁷. Comme le démontre toute l'expérience dans le domaine, le logement subventionné est beaucoup plus coûteux que le logement privé, car si les gestionnaires publics ne sont pas tenus de faire des profits, ils ont cependant beaucoup moins d'incitatifs à contrôler les coûts. Il serait plus juste et équitable que nos élus versent un supplément de revenu aux familles qui ne peuvent trouver autre chose qu'un logement à prix plus élevé que leur capacité de payer. Malgré ces mesures, il est probable qu'une certaine classe de locataires trouvera toujours difficilement preneur. Si des mesures permanentes ou de plus longue durée sont requises pour les clientèles plus lourdes souffrant par exemple de problèmes de toxicomanie ou de santé mentale, elles devraient cependant être envisagées dans une optique de santé publique (qui comprendrait notamment les traitements et les soins requis pour venir en aide aux individus) plutôt que de politique du logement.

Toutes les mesures d'aide devront faire la distinction entre les individus dont la situation difficile n'est que temporaire et

97. Il serait même plus prometteur d'examiner la possibilité de les privatiser ou d'en confier une proportion encore plus importante à des organismes sans but lucratif où les occupants auront un plus grand rôle à jouer. À ce sujet, voir notamment Lawrence W. Reed, « A Public Housing Success Story », Mackinac Center for Public Policy, 1988 (<<http://www.mackinac.org/article.asp?ID=218>>). Pour une discussion un peu plus poussée du concept de privatisation qui traite notamment de la privatisation des logements subventionnés en Grande-Bretagne, voir Madsen Pirie, « Privatization », *The Concise Encyclopedia of Economics* (<<http://www.econlib.org/library/Enc/Privatization.html>>). La privatisation des logements publics a été la principale réussite politique du gouvernement Thatcher, mais le contexte britannique du début des années 1980 (avec un taux de propriété publique des logements de plus de 30 %) est sans commune mesure avec le contexte québécois. Cette expérience a néanmoins prouvé que la condition des logements nouvellement privatisés s'est rapidement améliorée.

Réduire les coûts de construction des nouveaux bâtiments ne peut qu'aider à résoudre la crise du logement. Les réductions de coût les plus significatives peuvent être accomplies de deux façons. La première est de déréglementer l'industrie de la construction. La seconde est de revoir certains aspects du code du bâtiment.

ceux qui ne pourront jamais subvenir à leurs propres besoins, et cibler la deuxième catégorie en priorité. Le principe directeur de toute solution durable à la crise du logement est que, si le gouvernement peut adoucir le retour au fonctionnement normal du marché de l'habitation pour certains locataires, la mobilité résidentielle doit cependant demeurer le résultat des efforts individuels.

Comme le souligne l'éditorialiste Jean-Robert Sansfaçon, « qu'on ne s'y méprenne pas : aucun gouvernement ne peut régler à lui seul les situations de déséquilibre des marchés. En voulant trop faire le bien, nos chers gouvernements sont souvent les premiers responsables de déboires extrêmement coûteux pour la collectivité et qui prennent des années à être réparés »⁹⁸. En dernière analyse, l'intervention gouverne-

L'intervention gouvernementale dans le domaine du logement ne doit plus être caractérisée par une mentalité de partage de la pauvreté, mais par une éthique de la responsabilisation et de la création de richesse qui reconnaît qu'une politique sociale efficace aide les gens à s'adapter au changement plutôt qu'à lui résister.

mentale dans le domaine du logement ne doit plus être caractérisée par une mentalité de partage de la pauvreté, mais par une éthique de la responsabilisation et de la création de richesse qui reconnaît qu'une politique sociale efficace aide les gens à s'adapter au changement plutôt qu'à lui résister.

98. Jean-Robert Sansfaçon, « Déficit de logements », *Le Devoir*, 12 avril 2002.

Annexe 1 :

Les politiques publiques et le délabrement des villes américaines

L'un des principales pièces à conviction des critiques du libéralisme économique américain est le délabrement de plusieurs quartiers des villes de ce pays. Paradoxalement, l'aménagement urbain est le domaine où l'intervention des pouvoirs publics américains a été beaucoup plus importante et désastreuse qu'au Canada. Jane Jacobs décrit en 1961 la tragédie qui frappe les villes américaines à une époque où politiciens, urbanistes et militants mettent en place de vastes programmes de « renouveau urbain » (*urban renewal*) afin d'améliorer la qualité de vie dans des quartiers comme le North End.

D'après une vague croyance en vigueur, si seulement nous pouvions disposer de suffisamment d'argent — le chiffre généralement avancé est de 100 milliards de dollars — nous pourrions, en dix ans, liquider tous nos taudis, mettre fin à la dégradation des immenses zones mornes et grises que forment les banlieues d'hier et d'avant hier, fixer sur place, une fois pour toute, l'errante classe moyenne et les ressources fiscales non moins errantes qu'elle représente, et même résoudre le problème de la circulation.

Mais voyons un peu ce que nous avons construit avec les premiers milliards de dollars en question :

- × des programmes de logements sociaux transformés en foyers de délinquance et de vandalisme, générateurs sur le plan social d'une désespérance sans issue, situation pire que celle qui existait du temps des taudis que ces logements sont supposés avoir remplacés ;
- × des programmes de logements à l'intention de la classe moyenne, véritables merveilles de tristesse et d'uniformité, privés à tout jamais de la possibilité d'évoluer vers une véritable vie urbaine ;

- × des programmes de luxe qui atténuent, ou du moins tentent d'atténuer, leur manque de caractère en affichant une fade vulgarité ;
- × des centres culturels où une librairie digne de ce nom ne pourrait pas couvrir ses frais ;
- × des centres administratifs que tout le monde fuit sauf les clochards : il est vrai que ces derniers ne peuvent pas se permettre de choisir les endroits où ils traînent ;
- × des centres commerciaux qui sont de pâles imitations des magasins de banlieue à succursales multiples ;
- × des promenades qui mènent de nulle part à nulle part et sont dépourvues de promeneurs ;
- × des voies rapides qui éventrent les grandes villes.

On ne peut pas parler de la reconstruction des villes, mais de leur mise à sac.

Pour que de telles merveilles puissent voir le jour, on bouscule les gens marqués du signe fatal par l'urbaniste, on les expulse et on les déracine exactement comme s'ils étaient les victimes d'une puissance conquérante. Des milliers et des milliers de petits commerces sont détruits et leurs propriétaires ruinés, après avoir tout juste reçu un dédommagement symbolique. Des communautés entières sont démembrées et semées au vent, ce qui provoque chez leurs membres un mélange de cynisme, de colère et de désespoir qu'il faut avoir vu et entendu pour en mesurer la violence. On comprend qu'un groupe de ministres du culte de Chicago, consternés par les résultats d'une opération d'urbanisme dans cette ville, ait posé la question suivante :

« Est-ce que Job pensait à Chicago lorsqu'il s'écriait : Les méchants déplacent les bornes, écartent de leur chemin les indi-

gents, complotent pour opprimer ceux qui sont abandonnés de tous. Ils moissonnent le champ qui ne leur appartient pas, vendangent la vigne injustement enlevée à son propriétaire. Un cri s'élève des rues de la ville où gémissent les blessés étendus sur le sol. »

Si vraiment Job pensait à Chicago, il pensait également à New York, Philadelphie, Boston, Washington, Saint-Louis, San Francisco ainsi qu'à beaucoup d'autres endroits⁹⁹.

Quelques années plus tard, Jacobs expliquera pourquoi, selon elle, les villes canadiennes n'ont pas connu le même sort¹⁰⁰. Premièrement, les banques canadiennes n'ont pas pratiqué systématiquement le « *redlining* », une façon de faire des banquiers américains qui délimitaient à gros traits rouges sur des cartes géographiques certains quartiers urbains qui n'avaient pas un caractère luxueux ou qui ne ressemblaient pas à une zone résidentielle de banlieue et où ils cessaient du jour au lendemain d'effectuer des prêts hypothécaires et d'autres injections financières. Par exemple, dans son classique *Déclin et survie des grandes villes américaines*, elle s'interroge sur le financement ayant permis de réaliser les travaux de rénovation dans le North End qui avait été victime de cette pratique. Elle trouve la réponse en interrogeant les habitants du quartier : « En fait, les travaux de réhabilitation avaient été presque entièrement financés par des bénéfices et des économies effectués dans le quartier et investis sur place, ainsi qu'au moyen d'échanges de main d'œuvre qualifiée opérés entre des habitants et des membres de leurs familles¹⁰¹. » Dans la plupart des cas, le *redlining* découlait directement de plans d'aménagement qui condamnaient les vieux quartiers à la casse pour faire place à des autoroutes, d'immenses complexes d'habitations à loyers modiques (HLM) et des édifices publics. Selon Jacobs, la plupart des institutions financières canadiennes n'ont jamais adopté cette pratique, ce qui a permis de réinvestir dans nombre de vieux quartiers et d'en faire des endroits recherchés.

Jacobs remarque également que, bien que la discrimination raciale et les préjugés n'aient pas été que l'apanage des villes américaines, les autorités municipales canadiennes n'ont jamais institutionnalisé la discrimination raciale au moyen de législations qui interdisaient la mixité des résidences ou la propriété d'entreprises aux membres de minorités visibles.

La construction d'autoroutes dans les villes canadiennes a également fait beaucoup moins de dommages. Selon Jacobs, les approches des planificateurs américains et canadiens ne différaient guère, mais il s'est avéré plus facile de bloquer la construction d'autoroutes éventrant les villes lorsqu'elles étaient planifiées par des provinces canadiennes plutôt que par le gouvernement fédéral américain.

Finalement, les vastes programmes de « renouveau urbain » ont été mis en branle plus tôt aux États-Unis qu'au Canada, ce qui a permis aux élus et décideurs canadiens d'en observer rapidement les résultats désastreux et d'y mettre un terme beaucoup plus rapidement.

99. Jacobs, *Op. cit.*, p. 17-19

100. Les remarques de Jacobs sont tirées de la préface qu'elle a rédigée pour l'ouvrage de John Sewell, *The Shape of the City: Toronto Struggles with Modern Planning*, Toronto, University of Toronto Press, 1993.

101. Jane Jacobs, *Déclin et survie des grandes villes américaines*, Paris, Pierre Mardaga éditeur, 1991 (1961), p. 22-23.

Note biographique



Pierre Desrochers,
directeur de la recherche,
Institut économique de Montréal

Né le 29 mai 1969, Pierre Desrochers détient un Ph.D. en géographie de l'Université de Montréal et a effectué un stage post-doctoral de 2 ans à l'Université Johns Hopkins (Baltimore, Maryland). Ses principaux champs d'intérêt sont le développement économique, les politiques environnementales et urbaines et les finances publiques. Il compte à son actif plus d'une dizaine d'articles scientifiques et une centaine de chroniques économiques. Il s'est mérité plusieurs bourses et récompenses académiques pour la qualité de sa recherche sur le développement durable.