

# Quelques mythes sur les causes de la crise du logement

## Annexe 2 – Les HLM et les mesures fiscales: de mauvaises solutions à la crise du logement

Des intervenants proposent de résoudre la crise du logement au Québec au moyen d'investissements supplémentaires dans les habitations à loyers modiques (HLM) et par le recours à des mesures fiscales. L'expérience dans le domaine du logement locatif illustre cependant de façon convaincante que ces solutions sont moins efficaces que la déréglementation du marché du logement locatif dont nous avons expliqué les bienfaits dans notre étude parue en juillet 2002(1).

### **Les habitations à loyers modiques (HLM)**

Selon plusieurs intervenants, nos sociétés 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(2). Des fonctionnaires ont donc été mis en charge d'immeubles où des locataires sélectionnés selon divers critères ne paient qu'une portion fixe de leur revenu pour leur loyer.

Il faut cependant comprendre que si les logements sociaux sont plus abordables pour leurs occupants, c'est uniquement parce que l'ensemble des contribuables, y compris les locataires dans le marché privé, en assument les coûts. Est-il dès lors opportun pour les pouvoirs publics de se faire promoteur immobilier? Si le logement est un bien essentiel au même titre que la nourriture et le vêtement, pourquoi le gouvernement ne se contenterait-il pas de distribuer de l'argent avec lequel les citoyens les plus démunis se logeraient de la même façon qu'ils s'achètent de la nourriture et des vêtements sur le marché libre?

La question est d'autant plus pertinente que l'intervention directe des gouvernements dans le domaine du logement locatif a depuis longtemps fait la preuve de son inefficacité. Le correspondant parisien du *Devoir*, M. Christian Rioux, résume bien les problèmes des HLM dans sa chronique du 7 juin 2002:

Cela fait un demi-siècle que la France construit ces logements sociaux que réclame à cor et à cri la gauche québécoise. Tout cela pour découvrir que le problème des sans-abri est plus grave en France qu'au Québec. Les HLM français ont depuis longtemps détruit le marché du logement à bas prix. Aujourd'hui, un chômeur français ne peut pratiquement pas se louer un appartement dans le secteur privé. Même les étudiants ont toutes les misères du monde à le faire sans le soutien de leurs parents. Sans compter les immenses ghettos que l'État a créés aux portes des villes et qu'il faudra bien détruire un jour.

Le chercheur Max Falque résume également bien la tragédie des « Grands Ensembles »:

À partir d'une maîtrise foncière et de financement exclusivement publics et sous la responsabilité jalouse des pouvoirs publics, on est arrivé à produire un habitat si calamiteux que la seule solution a consisté à dynamiter des immeubles encore solides. Aucun promoteur privé, même le plus rapace, n'est arrivé à ce résultat. On objectera que face à la demande urgente de logements, il fallait privilégier le quantitatif. Soit, mais qui avait créé la pénurie, sinon le démagogique blocage des loyers qui, de 1920 à 1948, en ruinant les propriétaires a plus sûrement détruit le parc de logements que les deux guerres mondiales réunies(3)!

Le cas français est typique de ce que l'on observe partout ailleurs dans le monde. L'historien britannique Stephen Davies rappelle ainsi que les HLM construits dans son pays dans les années 1940, 1950 et 1960 ont non seulement mené à la démolition de maisons ouvrières qui avaient duré une centaine d'années et qui étaient encore dans l'ensemble dans un état convenable, mais à leur remplacement par des logements gouvernementaux qui n'ont dans la plupart des cas pas eu une durée de vie de 30 ans(4)!

Comme le soulignait dès 1961 la théoricienne urbaine Jane Jacobs, le principal résultat des grands ensembles de HLM américains a été de détruire le tissu social et urbain de quartiers pauvres, mais sécuritaires, et de lui substituer 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 que l'affaire de quelques années(5).

La formule des grands édifices de HLM a été remplacée depuis une vingtaine d'années par des structures beaucoup plus petites et plus luxueuses, mais les

résultats préliminaires n'y sont guère plus encourageants(6). Comme le remarque le chercheur de l'université Harvard Howard Husock(7), les échecs répétés de toutes les formules retenues prouvent non seulement que les HLM ne sont pas une alternative intéressante au marché privée, mais qu'elles génèrent pour les familles pauvres qu'elles visent à aider des situations pires que celles qui existaient avant leur instauration.

Selon Husock, ces résultats sont inévitables pour un ensemble de raisons. Premièrement, le logement social repose sur le postulat erroné que la pauvreté de la plupart des ménages n'est pas transitoire, mais permanente. 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 ne fournit aucun incitatif à ses occupants pour augmenter leurs revenus, car leur loyer augmentera en conséquence. De plus, les HLM créent des disparités importantes entre les bénéficiaires de la sécurité du revenu qui profitent de ces logements et ceux qui n'en profitent pas(8).

Deuxièmement, les HLM sont toujours plus coûteux que les alternatives privées. Cette situation se vérifie partout dans le monde, y compris au Québec(9). Pour comprendre l'inévitabilité de ce résultat, il faut d'abord se rendre compte qu'à loyer comparable, les standards des HLM sont plus élevés que ceux du secteur privé, ce qui implique évidemment qu'ils seront toujours déficitaires. Le problème dans ce contexte n'est pas tant que les HLM soient déficitaires, mais que la gestion publique ne soit pas soumise à la recherche du profit. Elle fournit donc beaucoup moins d'incitatifs pour être constamment plus efficace et pour contrôler les coûts d'exploitation. De plus, les gestionnaires de HLM doivent suivre des procédures gouvernementales tatillonnes, ce qui veut notamment dire qu'ils devront payer leur main-d'oeuvre 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 surenchère des prix par les entrepreneurs.

L'expérience américaine et canadienne en matière de HLM nous enseigne également 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 contrecoups, les résidents de HLM ne sont tout simplement pas en mesure d'exiger une meilleure gestion en raison de leur position de locataires subventionnés, au Québec comme ailleurs(10).

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 ne paient pas de taxe foncière, 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(11).

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 taxes(12).

Les gouvernements étrangers ont beau multiplier les nouveaux types de HLM, aucune de ces formules n'a donné de résultats probants. Toute l'expérience dans le domaine des HLM prouve que cette formule ne fonctionne pas. Le gouvernement québécois devrait en tirer les leçons qui s'imposent et ne pas dépenser plus d'argent des contribuables dans cette formule.

En fait, la qualité de vie de Montréal est en partie attribuable au fait que les dépenses en HLM y ont historiquement été beaucoup moins significatives que dans les autres grandes villes des économies industrialisées. La région de Montréal ne se classe en effet qu'au 19<sup>ième</sup> rang sur les 23 plus grandes agglomérations nord-américaines à ce chapitre. On y trouve 37 logements sociaux pour 1000 habitants, contre 148 à New York, 89 à Washington, 81 à Boston et 73 à Toronto(13).

### **Les mesures fiscales**

Nos élus provinciaux et municipaux privilégient aujourd'hui comme par le passé l'usage de subventions et de mesures fiscales pour stimuler la construction de nouvelles unités de logements locatifs. Cette approche constitue en fait un retour aux mesures utilisées à la fin des années 1970 et au début des années 1980 pour stimuler le marché de l'habitation. Or comme on l'a constaté au tournant des années 1990, ces mesures comportent à moyen et à long termes des effets pervers, notamment parce qu'elles conduisent à un nombre de mises en chantier beaucoup trop élevé (et donc inutilement coûteuses) et qu'elles font artificiellement vivre un nombre élevé de fonctionnaires et de consultants privés (comptables, avocats, etc.) qui ne seraient pas requis dans un marché libre(14).

Les incitatifs fiscaux ne s'attaquent pas non plus à la réglementation gouvernementale, notamment la réglementation du prix des loyers et les obstacles à la sélection et à l'expulsion des locataires à problème. Ces mesures

font en sorte qu'il est pratiquement impossible pour la majorité des propriétaires de contrôler et de rentabiliser leur investissement. Ces entraves gouvernementales au fonctionnement normal du marché locatif découragent l'entretien des unités existantes et la construction de nouvelles unités. Il est donc très douteux que les investisseurs, qui sont bien au fait de ces contraintes réglementaires, se laisseront convaincre aussi facilement que par le passé d'investir dans le logement pour bénéficier d'incitatifs fiscaux tant et aussi longtemps que ces législations n'auront pas été revues en profondeur.

## Notes

1. Pierre Desrochers, *Comment résoudre la crise du logement au Québec*, IEDM, Juillet 2002 ([http://www.iedm.org/main/show\\_publications\\_fr.php?publications\\_id=39](http://www.iedm.org/main/show_publications_fr.php?publications_id=39)).
2. Pour plusieurs citations à cet effet, voir Daniel Gill et Bruno Dagenais, *Document de consultation. Mandat d'initiative sur le logement social et abordable*, Assemblée nationale du Québec, Commission de l'aménagement du territoire, Septembre 2002.
3. Max Falque, « Introduction » dans Max Falque et Guy Millière (Dir.), *Écologie et liberté*, Litec, Paris, p. 2.
4. Davies cite l'adage bien connu: « We have knocked down slums that had lasted for a hundred years and replaced them with slums that have lasted twenty-five years. » Voir Stephen Davies, « Laissez-Faire Urban Planning » dans David T. Beito, Peter Gordon, and Alexander Tabarrok, *The Voluntary City. Choice, Community, and Civil Society*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2002, p. 18-46.
5. Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York, 1961.
6. Gill et Dagenais, op. cit., présente une synthèse des nouvelles formules de logement social américain, français et britannique. Pour une critique en règle des programmes américains, voir Howard Husock, *Repairing the Ladder: Toward a New Housing Policy Paradigm*, Reason Public Policy Institute, Policy Study No. 207, July 1996 (<http://www.rppi.org/ps207.pdf>). 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](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](http://www.city-journal.org/html/10_4_lets_end_housing.html)).
7. Husock 1996, *Op. cit.*

8. Ce constat se vérifie également au Québec 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. » (Société d'habitation du Québec, *L'action gouvernementale en habitation. Orientations et plan d'action*, 1997, p. 5).
9. 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: 355,68 \$, qui permettrait de couvrir les frais d'un loyer convenable dans certaines régions du Québec (Gill et Dagenais, *op. cit.*). 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 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 privé (Société d'habitation du Québec, *L'action gouvernementale en habitation. Orientations et plan d'action. Québec*, 1997, p. 5). Comme le démontre également le professeur François Des Rosiers de l'Université Laval, à montant égal le soutien financier direct aux locataires permet de satisfaire quatre fois plus de bénéficiaires que les subventions aux HLM. Même si les prix des loyers privés neufs sont plus élevés, ils demeurent en dernière analyse beaucoup moins coûteux que les HLM.
10. Voir Husock, 1996, *Op. cit.* et Vaillancourt et Ducharme, *Op. cit.* Au Québec, plusieurs intervenants soutiennent que l'entretien des HLM 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 dollars. Voir Josée Boileau, « Une nouvelle vie pour les OMH », *Le Devoir*, 11 octobre 2001.
11. Gill et Dagenais, *op. cit.*, p. 43.
12. Josée Boileau, « Une nouvelle vie pour les OMH », *Le Devoir*, 11 octobre 2001.
13. Communauté métropolitaine de Montréal et Daniel Arbour et Associés, *La Communauté métropolitaine de Montréal: Vision stratégique*, Montréal, Communauté métropolitaine de Montréal, Octobre 2002, p. 64 (<http://www.cmm.qc.ca/publications/documentscmm/partie2.pdf>).
14. Pour un résumé des effets pervers des mesures fiscales dans le domaine de l'habitation au Québec, voir Pierre Desrochers, *Comment résoudre la crise du logement au Québec*, IEDM, Juillet 2002 ([http://www.iedm.org/main/show\\_publications\\_fr.php?publications\\_id=39](http://www.iedm.org/main/show_publications_fr.php?publications_id=39)).