

## La législation fédérale sur l'habitation et ses résultats

Roland Parenteau

Volume 32, numéro 2, juillet–septembre 1956

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002802ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002802ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Parenteau, R. (1956). La législation fédérale sur l'habitation et ses résultats. *L'Actualité économique*, 32(2), 210–230. <https://doi.org/10.7202/1002802ar>

## La législation fédérale sur l'habitation et ses résultats

L'intérêt porté par le gouvernement fédéral au problème de l'habitation n'est pas nouveau. Dès 1935 en effet il promulguait une loi de nature à favoriser la construction d'habitations. À plusieurs reprises par la suite il est intervenu par voie législative pour l'amender et la compléter en vue de l'adapter aux conditions changeantes du marché du logement. Trois fois, en 1938, en 1944 et en 1954, l'État a procédé à une refonte complète de la législation<sup>1</sup>.

À vrai dire, même avant la loi de 1935, le gouvernement fédéral s'était déjà intéressé à la construction des logements, mais les deux mesures adoptées à cet effet avaient eu une extension assez limitée. La première, votée en 1918, permettait au Fédéral de faire des prêts aux provinces qui, elles, prêtaient à leur tour conjointement avec les municipalités aux propriétaires éventuels. Entre 1918 et 1923, 6,000 maisons furent construites grâce à cette loi<sup>2</sup>. Plus tard, une autre loi, le Canadian Farm Loan Act de 1927, permettait au gouvernement d'effectuer des prêts aux fermiers, prêts susceptibles d'être utilisés pour la construction d'habitations. Cette loi resta

---

1. Certains gouvernements provinciaux ont aussi légiféré en matière d'habitation. Celui de la province de Québec en particulier a promulgué quatre lois à cet effet, dont la plus importante permettait à l'État de ristourner une portion allant jusqu'à 3 p.c. du taux d'intérêt sur le prêt hypothécaire. Cette loi a constitué un certain temps un puissant stimulant à l'acquisition des maisons uni- ou bifamiliales dans la province de Québec. Mais la portée en est actuellement réduite considérablement, les autorités ayant décidé que les bénéficiaires de la loi fédérale de 1954 n'auraient pas droit aux avantages de la loi provinciale. Mentionnons aussi une loi de l'Ontario votée en 1948 et en vigueur pendant deux ans, qui permettait d'accorder une seconde hypothèque à ceux qui bénéficiaient déjà des avantages de la loi fédérale.

2. O.-J. Firestone, *Residential Real Estate in Canada*, University of Toronto Press, 1951, p. 480.

en vigueur jusqu'en 1949 et permit la construction de 1,994 maisons entre 1935 et 1949 et des réparations à 446 autres<sup>1</sup>.

Ce sont les diverses interventions de l'État que nous nous proposons d'étudier ici en essayant de déceler l'esprit qui les animait, en exposant les principales modalités législatives et en tâchant d'en mesurer sommairement les résultats. À travers la complexité de la législation multiforme du gouvernement fédéral, il est évident que les objectifs de la politique du logement n'ont guère varié. Au cours des vingt années d'expériences en matière d'aide au logement et qui couvrent des situations conjoncturelles très variées, la tendance de fond a toujours été l'accroissement en quantité et en qualité du stock de logements, même si, parfois, d'autres impératifs économiques à moins longue portée mais plus urgents venaient en conflit avec cette politique fondamentale.

\* \* \*

Voici les objectifs qui inspiraient la loi fédérale de 1935, selon les termes même de l'ancien président de la Société Centrale d'Hypothèque et de Logement, M. Mansur, dans un exposé présenté aux membres du Comité permanent de la Banque et du Commerce de la Chambre des Communes<sup>2</sup>:

«La loi en question s'inspirait de trois conceptions essentielles:

1. Il serait possible, grâce à l'aide gouvernementale d'aménager des logements qui n'auraient pu être bâtis autrement, et de relever ainsi le niveau d'existence des Canadiens.
2. L'érection de nouvelles maisons réduirait le chômage existant.
3. La participation du gouvernement permettrait l'adoption, dans le domaine de l'habitation, de normes dont dépendrait l'octroi de prêts hypothécaires; la qualité des nouveaux logements canadiens s'en trouverait améliorée.

La loi de 1935 prévoyait la participation du gouvernement aux prêts hypothécaires, sous la forme de prêts conjoints, formule qui, retenue dans la loi de 1944, allait contribuer à faire ériger tant de nouvelles habitations accessibles aux salariés moyens. Il était désormais permis au ministre des finances de s'entendre avec des institutions de prêts (compagnies d'assurance, de fiducie, de crédit foncier) ou des collectivités locales pour faire conjointement

1. *Ibid.*, pp. 480 et 482.

2. Chambre des Communes, Comité permanent de la Banque et du Commerce, *Procès-verbaux et témoignages*, 1954 (Étude du bill 102 sur le logement) fascicule 1, p. 7, 2 février 1954.

crédit à ceux qui avaient besoin de fonds hypothécaires. La loi permettait de porter la limite maximum du prêt à 80 p.c. soit du coût de la propriété soit de l'évaluation. De ces 80 p.c., le quart soit 20 p.c. était fourni par l'État, ce qui ne laissait que 60 p.c. à la charge de l'institution prêteuse<sup>1</sup>. Ce dernier pourcentage était considéré comme la proportion normale que pouvait se permettre sans danger une compagnie désireuse de préserver ses fonds. De plus, la part de l'État étant prêtée à 3 p.c., le taux pour l'ensemble du prêt s'en trouvait abaissé: en fait la loi avait fixé un taux de 5 p.c., pour un prêt remboursable en 20 ans.

La nouvelle loi procurait trois avantages évidents qui justifiaient en somme l'intervention publique en matière d'habitation et ont permis sans doute la construction de maisons qui n'auraient pu être construites sans cette aide. D'abord, elle permettait de réduire à 20 p.c. le montant initial à verser pour l'achat d'une maison neuve, ce qui constituait déjà un progrès considérable sur les méthodes traditionnelles de financement. De plus le taux d'intérêt, comme nous l'avons vu, était légèrement plus faible que les taux courants. Enfin, la période de remboursement était prolongée, alors qu'on trouvait rarement à l'époque des hypothèques remboursables sur des périodes supérieures à 10 ans.

En dépit de ces avantages, le démarrage de la loi de 1935 fut assez lent, ce qui se comprend assez bien étant donné qu'on se trouvait alors en pleine dépression économique. Beaucoup de logements se trouvaient inoccupés et en général les loyers se trouvaient à un niveau très bas. En somme, on se trouvait tout près de la fièvre de construction des années 1926 à 1930. En tout, 4,899 logements furent construits grâce à cette loi surtout au cours des années 1937 et 1938<sup>2</sup>.

Une autre loi, votée en 1937, prévoyait une garantie gouvernementale accordée aux banques à charte et aux autres institutions financières contre les pertes résultant de prêts pour agrandissement ou réfection de maisons. Il en résulta l'approbation, entre 1936 à 1940, de 125,720 prêts<sup>3</sup>.

En 1938, le gouvernement procéda à une refonte de sa législation en matière de logement dans le but d'élargir davantage le champ

1. O.-J. Firestone, *op. cit.*, p. 481.

2. *Ibid.*, p. 483.

3. *Ibid.*, p. 484.

d'action de l'État et de pallier à certaine déficiences de la loi de 1935. On maintint dans l'ensemble les clauses de la loi précédente, mais on permit des prêts allant jusqu'à 90 p.c. de la valeur de la propriété dans le cas des maisons dont le coût était inférieur à 2,500 dollars. Le but évident de cette mesure était d'encourager la construction de maisons à bon marché. De plus, une clause spéciale prévoyait que des prêts conjoints pourraient être accordés même dans des régions où les institutions financières ne font pas affaire habituellement, grâce à une garantie de l'État contre les pertes éventuelles, grâce aussi au remboursement de certaines dépenses additionnelles occasionnées par ces prêts.

Une autre partie de la loi autorisait des prêts à des compagnies à dividendes limités et à des municipalités à des taux exceptionnellement avantageux, soit 1½ et 2 p.c. respectivement. Ces compagnies devaient fournir des logements à loyer modique, mais elles ne virent pas le jour, la guerre survenant dès 1939, avant qu'on ait complété la mise au point des premiers projets. La loi de 1938 eut toutefois un départ intéressant en facilitant la construction de 4,264 logements dès 1939 et de 6,045 l'année suivante. Le rythme de construction des maisons érigées en vertu de cette loi devait cependant être fortement affecté par la guerre. Néanmoins, elle permit la construction de 21,414 logements de 1938 à 1945<sup>1</sup>.

La guerre devait fatalement détourner l'attention de l'État des problèmes du logement, mais l'initiative publique dans ce domaine n'en disparut pas pour autant: elle se borna cependant à trouver des logements convenables à certaines catégories prioritaires de familles. Ce sont les «travailleurs de guerre» qui attirèrent d'abord la sollicitude de l'État, dans les agglomérations nouvelles créées par les industries d'armement. Les capitaux privés hésitaient souvent à construire des logements pour ce type de travailleurs, n'étant pas assurés de la permanence de l'établissement.

Plus tard les vétérans furent aussi l'objet de dispositions spéciales qui les classaient parmi les privilégiés en matière de logement. Aux uns, qui désiraient devenir propriétaires, l'État construisit des maisons ou accorda sa garantie contre des pertes éventuelles à des constructeurs qui vendaient leurs maisons de préférence à des vétérans. D'autres furent logés, à l'instar des travailleurs

1. Firestone, *op. cit.*, pp. 482 et 486.

de guerre, dans des maisons construites par l'État et appartenant à des organismes comme la Wartime Housing Limited. Ainsi, alors qu'auparavant le gouvernement fédéral n'intervenait que comme prêteur ou organisme de garantie, il devenait, avec les initiatives ci-haut mentionnées, propriétaire d'un grand nombre de maisons dispersées à travers tout le pays.

De 1941 à 1949, année où les divers projets de construction pour vétérans ont pris fin, l'État a construit 45,930 logements tant pour les travailleurs de guerre que pour les vétérans<sup>1</sup>. Ces maisons, destinées d'abord à la location, ont par la suite été en partie mises en vente, comme on le verra plus loin. De plus, le vétéran qui désirait s'établir à la campagne a bénéficié de l'aide de l'État en vertu de la Veterans Land Act de 1942, lequel a permis de mener à bonne fin la construction de 8,000 autres logements. Ainsi les anciens militaires pouvaient accéder à la propriété de leurs maisons à des conditions exceptionnellement avantageuses<sup>2</sup>.

Enfin, autre mesure d'urgence destinée à pallier à l'insuffisance de logements qui se fit sentir dès 1942 et 1943 dans certains centres, l'État devenait locataire, en vertu du *Home Conversion Plan* de 1943, de grandes maisons qu'il convertissait en maisons à logement multiples et qu'il louait à des familles prioritaires.

\* \* \*

Dès avant la fin de la guerre, le gouvernement fédéral songea à refondre complètement sa législation en matière d'habitation. Mais pour comprendre la portée de celle-ci, il faut la replacer dans le contexte économique de l'époque. Deux préoccupations principales animaient toute la politique économique d'Ottawa, dont la politique du logement n'était qu'un élément: d'abord, convertir l'économie de guerre en une économie de paix, ce qui constituait déjà une tâche gigantesque, qu'on voulait réaliser le plus rapidement possible mais sans trop de heurts ni dislocations importantes. L'autre préoccupation ne s'imposait pas moins à l'attention. On avait alors la hantise d'une nouvelle dépression qui, pensait-on, aurait succédé à l'activité factice de la guerre et qui n'aurait été que la suite logique de la période de stagnation des dernières années '30.

1. Firestone, *op. cit.*, p. 488.

2. *Ibid.*, pp. 487 et 489.

La volonté de réaliser le plein emploi a incité le gouvernement d'alors à adopter toute une série de mesures qui poursuivaient le même objectif: c'est en 1944, en effet, c'est-à-dire en pleine période de pénurie et de pression inflationniste qu'on établit les allocations familiales, le soutien des prix agricoles, l'assurance des crédits à l'exportation. On modifia la loi des banques pour étendre leur champ de crédit et on fonda la Banque d'Expansion Industrielle. Quant à la loi nationale de l'habitation de 1944, qui reprenait les principales dispositions de la législation précédente, plus ou moins mises en veilleuse à l'occasion de la guerre, elle faisait aussi partie de cet arsenal. Toutefois si les préoccupations d'ordre économique semblent avoir dominé la révision de la législation sur l'habitation en 1944, les préoccupations sociales n'en étaient pas absentes: elles constituaient en fait tout le substratum de l'aide fédérale au logement depuis 1935.

L'énoncé complet de la loi indique déjà plusieurs buts de la politique de logement de l'État fédéral: «Loi ayant pour objet de favoriser la construction de nouvelles maisons, la réparation et la modernisation des maisons existantes, l'amélioration des conditions d'habitation et de vie, ainsi que l'accroissement de l'emploi dans la période d'après-guerre.» (Chapitre 46 des *Statuts de 1944-45.*)

Sur le plan social, le gouvernement fédéral désirait voir la population canadienne convenablement logée par l'amélioration de la quantité et de la qualité des logements. Un arriéré considérable s'était constitué au cours des années de crise et des années de guerre. Cet arriéré était estimé en 1944 à 320,000 logements pour les centres urbains du Canada, d'après le rapport du Comité Consultatif de la Reconstruction (rapport Curtis)<sup>1</sup>. Cet estimé a été par la suite fortement contesté, mais ce qui est certain c'est que la construction domiciliaire, qui avait atteint un niveau élevé au cours de la décade 1920, a baissé considérablement par la suite en dépit de l'augmentation constante de la population et des destructions continuelles au stock de logements. Les moyennes suivantes (par cinq années) des constructions nouvelles couvrant la période de 1922 à 1946 donnent une idée approximative du déficit<sup>2</sup>:

1. Chambre des Communes, Comité permanent... 1954, *op. cit.*, fascicule 3, p. 17.

2. Firestone, *op. cit.*, p. 125.

## L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

| Moyenne annuelle | Logements |
|------------------|-----------|
| 1922-26.....     | 44,900    |
| 1927-31.....     | 57,000    |
| 1932-36.....     | 30,000    |
| 1937-41.....     | 50,700    |
| 1942-46.....     | 48,500    |

On considérait en 1944 qu'une aide gouvernementale plus poussée s'imposait en matière de logement, parce qu'on était convaincu que l'entreprise privée à elle seule, si elle restait fidèle à son stimulant, le profit, ne pourrait parvenir à doter rapidement la population de tous les logements qui lui étaient nécessaires, et cela à un prix accessible aux salariés modestes. Le marché du logement en effet est d'une nature assez particulière et n'obéit qu'avec beaucoup de lenteur aux impératifs de la loi de l'offre et de la demande.

Étant donné l'incertitude qui planait à la fin de la guerre sur l'orientation de la conjoncture économique, on pouvait craindre de voir les entrepreneurs en construction ne s'engager qu'avec répugnance dans des programmes à long terme qui ne leur rapporteraient peut-être pas toujours le rendement escompté. De plus, les mêmes hésitations pouvaient s'emparer de ceux qui étaient susceptibles de devenir propriétaires de leur logement. Les frais élevés de construction, combinés à la nécessité d'emprunter des fonds importants, pouvaient arrêter un grand nombre d'aspirants-propriétaires, préoccupés de ne pas assumer une perte de capital, advenant une baisse éventuelle des prix.

Vue dans ces perspectives, la loi nationale de 1944 a vraiment constitué l'épine dorsale de la politique fédérale sur le logement dans la période d'après-guerre et cela jusqu'à son abrogation en 1954. Les autres lois comme le *Veterans Land Act* de 1942, le *Farm Improvement Loans Act* de 1944, le *Emergency Shelter Program* de 1944, le *Home Conversion Plan* de 1943, le *Armed Service Married Quarters Program* de 1946, n'ont été que des lois d'appoint couvrant certains domaines très particuliers ou des lois d'urgence destinées à faire face à des objectifs très restreints.

La loi de 1944, qu'on a voulu adapter à toutes les circonstances et à tous les besoins, a subi plusieurs amendements importants, notamment en 1948 et en 1949. En fait les *Statuts Révisés du Canada* de 1952 (chapitre 188) présentent une loi nationale de l'habitation passablement plus considérable que la loi primitive



votée en 1944. C'est que la dernière version inclut les divers amendements ultérieurs, y compris la très importante loi de 1945 constituant la Société Centrale d'Hypothèque et de Logement. Cette dernière initiative, selon laquelle on confiait à un organisme spécialisé l'administration de la loi du logement, a contribué à donner à cette dernière une efficacité beaucoup plus considérable.

\* \* \*

Voici comment se présentait la législation fédérale en matière de logement à la veille du vote de la dernière loi en 1954. Nous ne donnons ici que les points principaux, passant sous silence une multitude d'aspects techniques, ainsi que la plupart des nombreuses conditions imposées aux individus et aux organismes participant à un titre ou à un autre à l'application de la loi. L'intervention gouvernementale pouvait s'effectuer selon cinq modalités différentes:

- a) la construction pure et simple de logements en vertu de programmes bien déterminés, et dont l'État demeurerait propriétaire;
- b) des prêts soit directs soit conjoints avec la collaboration des institutions de prêt agréées;
- c) des garanties accordées à certains constructeurs contre les pertes éventuelles résultant de la construction de logement dans des conditions trop aléatoires;
- d) l'encouragement et parfois la participation de l'État à des projets d'aménagement de terrains destinés à servir à la construction domiciliaire;
- e) des subventions pour recherches et études destinées à améliorer tant la qualité des logements que leur coût de construction, ainsi que pour les aménagements urbains.

Examinons successivement chacune de ces modalités.

A—Au cours de la guerre et de l'immédiat après-guerre, divers organismes gouvernementaux se sont occupés de construire des logements dans des cas où l'entreprise privée était incapable de le faire, du moins à des conditions aussi avantageuses. Ces projets étaient d'abord destinés à certains travailleurs de la défense, qui par suite de l'installation dans une municipalité d'une usine de guerre, donc d'une source d'emploi essentiellement temporaire,

trouvaient difficilement à se loger. Par la suite, on s'intéressa au sort des vétérans qu'on logea de la même façon dans des maisons à loyer construites par l'État. Un grand nombre de ces maisons ont cependant été mises en vente par la suite par la S.C.H.L., de sorte que le total des logements possédés par cette Société à la fin de 1954 n'était que de 17,642, alors qu'il atteignait 41,348 à la fin de 1949<sup>1</sup>.

À une époque plus récente, divers départements gouvernementaux comme le ministère de la Défense nationale et l'*Atomic Energy of Canada* ont recouru à la Société Centrale pour construire des habitations destinées à des groupes de familles isolées des centres urbains. Ainsi beaucoup de militaires mariés sont logés dans des maisons construites par l'État, lequel a même construit des écoles pour leurs enfants.

Enfin, la loi nationale de l'habitation, en vertu de son article 35<sup>2</sup>, permet à la Société Centrale d'entreprendre des programmes conjoints de construction à la suite d'ententes fédérales-provinciales. Il s'agit dans ce cas soit de logements dits «à loyers économiques», soit de logements à loyers subventionnés. Dans le premier cas, les projets, tout en fonctionnant sur une base excluant tout profit, pourvoient quand même à l'aide des revenus-loyers aux intérêts à payer, à l'amortissement de la dette et aux frais d'exploitation. Dans le deuxième cas, le revenu-loyer est inférieur aux frais, la différence étant comblée par une subvention. Le gouvernement fédéral fournit 75 p.c. du capital nécessaire à la construction et assume aussi les pertes éventuelles dans la même proportion. À la fin de 1955, la construction de 5,408 logements avait été autorisée dans plusieurs provinces canadiennes, et 2,976 étaient complétés<sup>3</sup>, sous l'inspiration de cet article.

B — Parmi les formes de participation financière gouvernementale à la construction de logements, on peut distinguer deux types de prêts: les prêts conjoints et les prêts directs, selon que la Société agit seule ou qu'elle s'associe à un autre prêteur.

La formule du prêt conjoint, inaugurée par la législation de 1935 et dont nous avons parlé plus haut a été conservée en 1944:

1. Société Centrale d'Hypothèque et de Logement, *Dixième rapport annuel*, 1955, p. 43.

2. Article 46 du chapitre 188 des *Statuts Révisés de 1952*.

3. S.C.H.L. *Dixième rapport annuel*, 1955, p. 42.

elle est même devenue la principale modalité d'aide de l'État. Elle comportait trois utilisations possibles: permettre à un individu l'acquisition de sa propre maison soit à titre individuel soit par l'entremise d'une coopérative, et troisièmement favoriser la construction de maisons à louer.

Dans le cas d'un prêt à un aspirant propriétaire ou à un constructeur qui devait vendre ses maisons à des propriétaires, le prêt pouvait aller jusqu'à 80 p.c. de la valeur de la maison, dont le quart était apporté par l'État et les trois quarts par l'institution prêteuse<sup>1</sup>. Le taux d'intérêt sur l'ensemble du prêt ne devait pas dépasser au début 4½ p.c.<sup>2</sup>, ce qui était rendu possible par le fait que l'État se contentait d'un taux de 3 p.c. sur la part qu'il assumait. Pour éviter que la formule ne bénéficie à ceux qui étaient en mesure de se payer des maisons coûteuses, un maximum était fixé au prêt: en 1949 il s'élevait à 8,500 dollars<sup>3</sup>. La période de remboursement pouvait atteindre 20, 25 ou 30 ans.

Ce genre de financement était appelé à devenir extrêmement populaire pour plusieurs raisons: a) le taux d'intérêt se trouvait réduit d'au moins une demie de un pour cent par rapport aux taux courants, ce qui n'était pas négligeable étant donné les longues périodes de remboursement; b) le paiement initial se trouvait lui aussi réduit par rapport aux méthodes traditionnelles de financement hypothécaire, selon lesquelles le prêteur n'avancait guère plus de 50 ou 60 p.c. de la valeur de la maison; c) le problème du financement temporaire en cours de construction se trouvait sinon résolu du moins atténué par la pratique de verser le montant du prêt au fur et à mesure des progrès de la construction, alors qu'auparavant un créancier hypothécaire ne prêtait qu'une fois la construction terminée, pour être sûr de disposer d'un gage valable; d) la pratique de rembourser le capital et les intérêts sous forme de paiements mensuels égaux, auxquels les compagnies de prêts ajoutaient un douzième des taxes annuelles avait l'heur de plaire aux acquéreurs de maisons: en somme, une fois trouvé le montant

1. Les prêts conjoints à des particuliers pouvaient bénéficier de l'avantage du prêt additionnel d'un sixième, pendant les quelques mois où cette clause fut en vigueur.

2. Firestone, *op. cit.*, p. 492. Par la suite cette clause fut modifiée pour tenir compte de l'élévation des taux d'intérêt. Le chapitre 188 des *Statuts révisés* (art. 7 (2) e) mentionne que le taux exigible de l'emprunteur ne doit pas dépasser le taux fixé par le gouverneur en conseil.

3. *Ibid.*, p. 492. Le maximum fut porté ultérieurement à 10,000 dollars pour une habitation unifamiliale et 13,200 dollars dans le cas d'un duplex. (Comité permanent de la Banque et du Commerce, 1952, *Procès-verbaux et témoignages*. (Étude des états financiers de la S.C.H.L.), fasc. 1, p. 13.

du versement initial, la maison se payait sans effort grâce à des versements mensuels équivalant approximativement à un loyer; e) les sources de crédit hypothécaire se trouvaient accrues du fait de la participation financière de l'État, lequel peut se procurer des fonds plus facilement que les particuliers et les institutions financières; f) la surveillance de la Société Centrale d'Hypothèque et de Logement sur la qualité de la construction de même que ses exigences minima et l'effort qu'elle a entrepris de populariser des plans-types de maisons ont contribué à assurer une qualité de logements sinon toujours excellente du moins fort convenable.

Dans le cas des projets coopératifs de construction, la loi prévoyait des prêts conjoints allant jusqu'à un maximum de 80 p.c. de la valeur des maisons. Deux cas pouvaient se présenter à cet égard: celui des coopératives de construction qui, une fois la maison terminée, la revendaient au sociétaire qui en assumait alors toutes les charges; et alors l'association coopérative était ni plus ni moins assimilée à un constructeur de maisons pour revente; deuxièmement, le cas des coopératives d'habitation dans lesquelles la propriété restait aux mains de la coopérative; mais alors celle-ci pour bénéficier d'un prêt conjoint devait mettre à la disposition de ses membres au moins 80 p.c. de ses logements.

Les prêts conjoints n'étaient cependant pas limités à ceux qui désiraient devenir propriétaires de leur propre logement: la formule s'appliquait aussi aux constructeurs désireux d'offrir des logements en location et les modalités techniques dans ce cas étaient assez semblables aux conditions précédentes.

La guerre de Corée, en accélérant les préparatifs de défense, amena une concentration rapide d'ouvriers dans certains centres, ce qui détermina de nouvelles modifications à la loi de l'habitation. Tout en offrant les avantages des prêts conjoints pour propriétaires occupants ou locataires, la loi a permis des prêts pouvant aller jusqu'à un maximum de 90 p.c. au lieu du 80 p.c. En réalité cependant, c'est la Société qui s'est vue obligée d'avancer tous les capitaux nécessaires à ces projets<sup>1</sup>, les institutions prêteuses ayant refusé de s'engager à cet égard.

1. Comité permanent de la Banque et du Commerce, 1952, *op. cit.*, fascicule 1, p. 14.

Les prêts conjoints, avons-nous dit, se sont révélés extrêmement populaires. Selon le témoignage de M. Mansur, au début de 1954, 175,000 logements avaient bénéficié des clauses de la loi concernant cette forme de prêt depuis la guerre<sup>1</sup>. La seule année 1950 a vu les institutions prêteuses accorder des prêts de 265 millions de dollars pour 38,100 logements. Par ailleurs les pertes jusqu'à maintenant ont été très faibles. Au 30 avril 1952, la perte totale s'élevait à 79,800 dollars pour tout le Canada; la part de l'État s'y chiffrait par 11,800 dollars<sup>2</sup>.

La formule des prêts conjoints supposait toujours que l'initiative venait des propriétaires-requérants ou de constructeurs pour revente ou pour location. Toutes les transactions se faisaient alors par l'entremise de la société de prêt dans le cadre des stipulations de la loi. Dans tous ces cas, la Société Centrale d'Hypothèque et de Logement ne jouait qu'un rôle passif.

Mais en fait, elle ne se contentait pas toujours de ce rôle de second plan. En plusieurs circonstances, la Société Centrale intervenait par des prêts directs. On peut ranger ces prêts en deux catégories. D'abord tous les prêts qui auraient pu théoriquement entrer dans le cadre des prêts conjoints mais qu'aucune institution prêteuse ne voulait effectuer soit par suite d'insuffisance de fonds ou parce qu'il s'agissait de petits centres isolés. Deuxièmement, certaines initiatives destinées à favoriser davantage la construction mais à des conditions trop peu intéressantes pour les prêteurs qui cherchent le rendement avant tout.

L'article 31A de la loi nationale de 1944<sup>3</sup> permettait à la Société Centrale de prêter directement aux aspirants propriétaires quand ceux-ci, tout en remplissant les conditions requises pour obtenir un prêt conjoint, ne pouvaient trouver aucune compagnie disposée à leur prêter, celles-ci préférant habituellement grouper leurs débiteurs hypothécaires dans les grandes ou moyennes agglomérations. Au début, l'activité de la Société sous ce rapport se limita aux centres d'au plus 5,000 habitants. Mais quand, en 1952, les fonds hypothécaires se firent plus rares, elle étendit son champ d'action aux villes allant jusqu'à 55,000 habitants. Au 2 février

1. Comité permanent de la Banque et du Commerce, 1954, *op. cit.*, fasc. 1, p. 11.

2. Comité permanent de la Banque et du Commerce, 1952, *op. cit.*, fasc. 4, p. 30.

3. Amendement apporté en 1947.

1954, selon le témoignage de M. Mansur, la Société avait approuvé 6,745 prêts directs de cette nature dans 750 collectivités diverses<sup>1</sup>.

Une autre forme de prêt direct de la Société Centrale était constituée par un prêt additionnel égal au sixième du prêt principal effectué dans le cas des prêts conjoints à des propriétaires-occupants. Cette pratique inaugurée en 1949 pour permettre à plus de modestes salariés d'accéder à la propriété en abaissant davantage le versement initial ne dura que quelques mois. La guerre de Corée, suscitant des restrictions au crédit, amena en février 1951 la suppression de cet avantage supplémentaire<sup>2</sup>.

En troisième lieu, la loi de 1944 autorisait aussi les prêts de l'État à des compagnies à dividendes limités, à un taux d'intérêt très bas (3½ p.c. en 1952), pour un montant allant jusqu'à 90 p.c. de la valeur d'emprunt, prêt amortissable en 50 ans. Ces compagnies pouvaient soit construire des maisons nouvelles ou acquérir des maisons déjà érigées pour les transformer en habitations à loyer modique. Parmi les diverses conditions des contrats, il était entendu que des loyers maximums seraient fixés et que les projets de cette nature pouvaient recevoir soit des municipalités soit des organismes philanthropiques des subventions à une caisse de réduction des loyers. Cette formule qui était destinée à procurer au prix coûtant des loyers aux salariés modestes et à empêcher l'exploitation des locataires par certains propriétaires dans une conjoncture de rareté de logements n'a pas eu une extension considérable.

Enfin la loi prévoyait des prêts aux compagnies engagées dans l'exploitation des ressources naturelles (forêt, mines, pêche) qui désiraient loger leurs employés, ainsi que des prêts à des projets de location comportant l'assurance-loyer, dont il sera question plus loin.

C — La troisième forme d'activité relevant de la Société Centrale d'Hypothèque et de Logement était l'octroi de diverses formes de garanties qui, dans bien des cas, permettaient d'atteindre les mêmes objectifs que si la Société avait directement participé au financement, mais évidemment avec beaucoup moins de problèmes adminis-

1. Comité permanent . . . 1954, *op. cit.*, fasc. 1, p. 9.

2. Chambre des Communes, *Débats de la session 1953-54*, 21 janvier 1954, vol. II, p. 1384.

tratifs. Cela avait l'avantage aussi de nécessiter moins de capitaux de la part de la S.C.H.L.

Dans certains cas, la garantie prenait la forme d'un engagement de l'État à acheter les maisons construites pour revente, un an après la fin des travaux si le constructeur n'avait pu trouver preneur. Un plan de cette nature mis en vigueur après la guerre sous le nom sibyllin de «programme intégré de logement» permit la construction de 17,000 maisons pour vétérans.

En second lieu, selon la partie IV de la loi nationale de 1944, l'État s'engageait à rembourser toute banque ou tout autre institution financière des pertes subies à la suite de prêts accordés pour l'agrandissement ou l'amélioration de maisons.

Mais l'application la plus étendue de la formule de la garantie concernait les logements à louer. D'abord l'État garantissait à toute compagnie d'assurance ou à tout organisme formé par des compagnies d'assurance qui s'engageaient dans des programmes d'habitation à loyer modique un rendement minimum de 2½ p.c. une fois calculées toutes les dépenses afférentes. Le même rendement minimum s'appliquait à toute institution prêteuse qui acquérait et aménageait des terrains propices à des développements domiciliaires. Cependant aucune compagnie d'assurance ne pouvait affecter à des entreprises de cette nature plus de 5 p.c. de son actif total.

Enfin selon les projets d'assurance-loyer l'État s'engageait à assurer à des constructeurs désireux de bâtir des logements à louer à des prix convenus, un rendement minimum de 2 p.c. sur le capital initial engagé une fois couvertes toutes les dépenses d'amortissement de capital, d'intérêt et d'entretien. Ce rendement garanti représentait en pratique 85 p.c. du revenu permis sous forme de loyer pour les trois premières années de fonctionnement de ces projets. En d'autres termes, les constructeurs s'engageaient à louer leurs logements au prix fixé par la Société Centrale pour les trois premières années. En février 1954, 21,700 logements avaient été construits en vertu de ces dispositions, dont 16,500 sous le régime des prêts directs de la S.C.H.L.<sup>1</sup>.

1. Comité permanent . . . 1954, fasc. 1, p. 9.

D — La quatrième forme d'activité de la Société Centrale est résultée d'un sérieux handicap que la politique de logement a souvent trouvé sur sa route dans beaucoup de municipalités qui se développaient rapidement: à savoir la pénurie de terrains aménagés. Pour toutes sortes de raisons, parmi lesquelles il faut ranger l'existence de revenus insuffisants ou l'inertie des autorités municipales, certains des projets de construction ont dû être retardés ou ajournés indéfiniment parce que ces municipalités refusaient ou se révélaient incapables de fournir les services municipaux normaux: acqueduc, égouts, écoles, etc.

L'État est donc intervenu pour supprimer cet obstacle dans plusieurs circonstances. La loi de 1944 l'autorisait d'ailleurs à le faire grâce à son article II (Statuts de 1944-45, chapitre 46), en vertu duquel il peut donner sa garantie à des institutions prêteuses désireuses d'aménager des terrains destinés à des développements domiciliaires.

Mais l'article 35 va plus loin. Il autorise le gouvernement fédéral à participer à des programmes fédéraux-provinciaux d'aménagement de terrains, soit pour revente à des constructeurs, soit pour servir à des projets conjoints d'habitation à loyers économiques ou à loyers subventionnés, ainsi qu'il a été vu plus haut. De 1950 à 1955, l'aménagement de 13,474 terrains avait été ainsi facilité grâce à l'aide de l'État, qui a fourni dans ce but 10.2 millions de dollars<sup>1</sup>.

À cette dernière catégorie d'aide se rattachent les subventions à des municipalités désireuses de supprimer les taudis. Dans ce cas, l'État peut fournir 50 p.c. des fonds requis pour cette entreprise représentés par la différence entre le coût d'acquisition des maisons et de leur démolition et le prix obtenu pour les terrains ainsi déblayés. De plus, la municipalité doit s'engager à reloger les personnes déplacées par la démolition. Habituellement on combine cet aspect du programme avec la reconstruction de logements subventionnés à loyer modique.

E — Enfin une dernière activité de la Société Centrale d'Hypothèque et de Logement, même si elle met en jeu des sommes

1. S.C.H.L., *Rapport annuel, 1955*, p. 42.



moins élevées que les activités de prêts proprement dites, a trait aux recherches qu'elle entreprend elle-même ou qu'elle fait entreprendre grâce à des subventions qu'elle distribue. Ces recherches ont abordé à peu près tous les aspects du problème de l'habitation: enquêtes sociales, urbanisme, plans de maisons, technique de construction, de financement, sans compter les nombreuses publications statistiques de la Société grâce auxquelles il est maintenant possible de se faire une idée passablement exacte de la situation du logement au Canada. De 1946 à 1955, un total de 3.3 millions de dollars ont été affectés à ces usages, dont 1.2 million ont été distribués à l'extérieur de la Société.

\* \* \*

La législation fédérale de 1944 sur le logement a trouvé bon accueil partout au Canada. Un grand nombre d'aspirants propriétaires se sont prévalus des avantages de la loi pour acquérir des maisons qu'ils n'auraient sans doute pas achetées autrement. Un grand nombre de logements à loyer ont aussi été construits en peu d'années, ce qui a contribué à atténuer la pénurie de logements et à empêcher une hausse excessive des loyers. Celle-ci se serait sûrement produite si les constructeurs laissés à eux-mêmes avaient fait leurs prévisions en tenant compte des conditions instables de l'après-guerre. Ou bien ils auraient hésité à entreprendre la construction de logements et alors la pénurie aurait subsisté. Ou bien ils auraient fixé leurs loyers à un niveau très élevé de façon à amortir le plus rapidement possible leur investissement.

Notons cependant que l'influence de la législation fédérale tant sur le prix des loyers que sur celui des maisons destinées à être vendues à leurs occupants, pour incontestable qu'elle soit, n'est pas toujours facile à déceler. C'est que, malgré tout, un grand nombre de maisons ont été construites sans aucune référence à la législation fédérale comme en témoigne le tableau qui suit<sup>1</sup>. Ces chiffres nous aident à mesurer l'incidence de l'aide fédérale en matière de logement depuis la première loi sur l'habitation.

On remarquera que des 1,330,000 maisons construites depuis 1935, le quart a bénéficié d'une forme quelconque d'intervention

1. Chiffres tirés du Dixième Rapport annuel de la S.C.H.L., p. 38.

## Construction d'habitations (1935 à 1955)

| Année | Total     | En vertu des lois sur l'habitation |           |
|-------|-----------|------------------------------------|-----------|
|       | (unités)  | (unités)                           | (en p.c.) |
| 1935  | 31,800    | —                                  | —         |
| 1936  | 38,000    | 570                                | 1.5       |
| 1937  | 46,900    | 2,118                              | 4.5       |
| 1938  | 41,400    | 2,313                              | 5.6       |
| 1939  | 48,800    | 4,669                              | 9.6       |
| 1940  | 49,000    | 6,816                              | 13.9      |
| 1941  | 53,200    | 4,573                              | 8.4       |
| 1942  | 42,800    | 3,195                              | 7.5       |
| 1943  | 32,700    | 1,064                              | 3.3       |
| 1944  | 36,500    | 1,637                              | 4.5       |
| 1945  | 42,488    | 5,094                              | 12.0      |
| 1946  | 60,454    | 4,817                              | 8.0       |
| 1947  | 72,218    | 10,970                             | 15.2      |
| 1948  | 76,097    | 20,768                             | 27.3      |
| 1949  | 88,233    | 29,178                             | 33.1      |
| 1950  | 89,015    | 36,400                             | 40.9      |
| 1951  | 81,310    | 38,782                             | 47.7      |
| 1952  | 73,087    | 20,633                             | 28.2      |
| 1953  | 96,839    | 35,306                             | 36.7      |
| 1954  | 101,965   | 39,137                             | 38.4      |
| 1955  | 127,552   | 58,852                             | 46.1      |
|       | 1,330,358 | 327,092                            | 24.6      |

de l'État fédéral. On constatera de plus l'effet de la loi de 1944 à partir de 1947, c'est-à-dire au moment où la pénurie de matériaux s'atténua suffisamment pour permettre une construction plus active, facteur qui se conjuguait avec la hausse des loyers pour stimuler les désirs des aspirants-proprétaires.

L'importance des réalisations en matière de construction domiciliaire dans l'après-guerre ne doit cependant pas nous induire en erreur. Les besoins restent encore considérables<sup>1</sup>. C'est que la formation des nouveaux ménages, sous l'impulsion notamment de l'abaissement de l'âge moyen de la nuptialité et d'une immigration massive a subi au cours des dernières années un rythme d'expansion exceptionnel. Le résultat, c'est que le volume de la construction d'après-guerre a à peine suffi à combler les besoins de ces nouveaux ménages et n'a guère entamé l'arriéré des logements existant en

1. Pour une évaluation des besoins d'ici quelques décades, voir dans ce même numéro, l'article de Jacques Henripin, pp. 191 à 209.

1944. Il n'est donc pas exagéré de prétendre que la construction domiciliaire doit au cours des prochaines années dépasser annuellement les 100,000 unités sinon atteindre 125,000 unités si l'on veut qu'un jour chaque famille canadienne ait un toit convenable. Notons que nous ne disons rien ici des problèmes relatifs à la qualité, aux dimensions, aux types et aux coûts des logements à construire. Ces problèmes s'imposeront avec plus de force à mesure qu'on approchera du stock normal de logements. Toute erreur aura alors des incidences sociales beaucoup plus graves qu'à l'heure actuelle.

C'est dans cette perspective qu'en 1954 le gouvernement fédéral a décidé d'amender sa législation sur l'habitation. L'occasion lui en était fournie par la revision cette année-là de la loi des banques. Comme on voulait désormais associer ces institutions au financement de la construction, on en a profité pour modifier aussi la loi sur le logement.

Le problème qui se posait alors était le suivant. On prévoyait pour les années à venir un ralentissement de la construction surtout à cause de la pénurie de fonds hypothécaires. Il faut dire qu'une portion importante du crédit hypothécaire fourni dans l'après-guerre l'a été par ce qu'on appelle les institutions prêteuses agréées: compagnies de prêt, de fiducie, et surtout compagnies d'assurance-vie. Or ces dernières au cours des années 1947 à 1953, ont accru considérablement leur portefeuille d'hypothèques grâce à leurs recettes sous forme de primes d'assurances, mais aussi en liquidant une portion importante de leur portefeuille d'obligations. Ainsi en 1946, les prêts hypothécaires ne constituaient que 14 p.c. du total de l'actif de ces compagnies et les obligations fédérales, 57 p.c. En 1952, les hypothèques formaient près de 30 p.c. de l'actif et les obligations, 22 p.c. seulement<sup>1</sup>.

Mais une telle évolution ne pouvait se poursuivre indéfiniment et l'on entrevoyait le jour où ces compagnies ne pourraient affecter aux nouveaux prêts hypothécaires qu'un pourcentage relativement constant de leurs recettes annuelles. Par ailleurs, l'État fédéral, qui par l'entremise de la S.C.H.L. avait lui aussi accumulé un important portefeuille d'hypothèques, surtout grâce aux prêts conjoints, ne désirait pas continuer dans cette voie. On voulait laisser le champ

1. Comité permanent . . . 1954, *op. cit.*, fasc. 1, pp. 12-17, 36.

libre aux institutions privées pour tout ce qui concernait les prêts normaux et réserver l'aide financière de la S.C.H.L. à des projets qui n'intéressaient pas l'entreprise privée. D'où l'idée de recourir aux banques, qui disposaient, disait-on, d'épargnes importantes laissées par des Canadiens et dont une partie restait quasi en permanence dans ces institutions<sup>1</sup>.

La nouvelle loi de 1954 fut influencée par ces conceptions et l'objectif d'élargir davantage les sources de crédit hypothécaire. Elle conserve par ailleurs la plupart des dispositions de la loi de 1944, notamment en ce qui concerne les prêts aux compagnies à dividendes limités, les prêts directs dans les cas n'intéressant pas l'initiative privée, les prêts pour améliorations de terrains ou démolition de taudis, les projets fédéraux-provinciaux de construction à loyer modique, etc. La formule des prêts conjoints disparaît pour faire place aux hypothèques assurées.

En vertu des modifications, les institutions prêteuses, qui comprennent désormais les banques, peuvent accorder des prêts hypothécaires pour une proportion très élevée de la valeur de la construction et cela en éliminant pratiquement les risques, puisque l'hypothèque devient assurable auprès de la S.C.H.L. Le propriétaire éventuel doit verser une prime d'assurance qui est de 2 p.c. dans le cas d'une maison qu'il habitera<sup>2</sup>. Cette prime est ajoutée au montant de l'hypothèque, qui est amortissable sur une période de 25 ans.

Pour permettre l'accession à la propriété des salariés modestes, on a décidé de réduire davantage le versement initial, qui est d'ailleurs proportionnellement d'autant plus faible que la maison coûte moins cher. Le montant du prêt est calculé de la façon suivante: 90 p.c. des premiers 8,000 dollars, et 70 p.c. de la tranche suivante<sup>3</sup>. Quant au taux d'intérêt, c'est le gouverneur en conseil qui en fixe le maximum, mais celui-ci ne doit pas dépasser le taux d'intérêt sur les obligations à long terme du gouvernement, plus 2¼ p.c. s'il s'agit d'un prêt assuré. Si le prêt est effectué en vertu d'une autre partie de la loi, le taux maximum variera en conséquence.

1. Nous ne discuterons pas les aspects monétaires de la participation des banques aux prêts hypothécaires.

2. Si c'est une habitation à loyers, la prime est de 2½ p.c. *Statuts de 1953-54*, chapitre 23, art. 6.

3. Les pourcentages seront différents s'il s'agit d'un travailleur de la défense, d'une coopérative, d'une maison pour location, *Statuts de 1953-54*, chapitre 23, art. 7.

Une telle procédure a l'avantage de faire varier les taux du crédit hypothécaire dans le même sens que les autres taux d'intérêts.

Une autre innovation de la loi de 1954 c'est de favoriser la création d'un marché pour les hypothèques assurées. Celles-ci sont en effet négociables, ce qui ne manque pas d'intérêt pour les banques préoccupées avant tout de leur liquidité. Ainsi les prêteurs «agrés» reçoivent l'autorisation non seulement d'accorder des prêts assurables mais aussi d'en acheter ou d'en vendre. Cette clause a pour but de supprimer un inconvénient traditionnel du marché des hypothèques: l'absence de négociabilité et l'éloignement des échéances. On espère ainsi intéresser plus de prêteurs à ce type de marché.

Il semble que les dispositions de la loi de 1954 ait donné un regain de vigueur à la construction domiciliaire puisqu'en 1955, la première année complète de fonctionnement de la loi, 58,800 maisons terminées, soit 46 p.c. du total, ont bénéficié des diverses clauses de la législation fédérale. Au surplus, si l'on examine les mises en chantier en 1955, 65,500 logements ont bénéficié de la loi, ce qui tend à indiquer l'intérêt croissant apporté par elle.

Les banques sont d'ailleurs intervenues de façon massive sous ce rapport puisque pour l'année 1955, elles ont approuvé 53 p.c. des prêts assurés et les compagnies d'assurance 41 p.c. seulement<sup>1</sup>. Voici par ailleurs sous quel régime les divers logements bénéficiant de la législation fédérale ont été construits cette année-là<sup>2</sup>:

#### Propriétaires

|                                    |               |
|------------------------------------|---------------|
| propriétaires-requérants . . . . . | 12,929        |
| bâtitseurs-vendeurs . . . . .      | 43,806        |
| total . . . . .                    | <u>56,735</u> |

#### Locataires

|   |                      |
|---|----------------------|
| loyer garanti . . . . .                 | —                    |
| industries primaires . . . . .          | 40                   |
| sociétés à dividendes limités . . . . . | 1,419                |
| autres . . . . .                        | 7,142                |
|   | <u>8,601</u>         |
|   | <u><u>65,336</u></u> |

1. S.C.H.L. *Statistique du Logement au Canada*, 4<sup>e</sup> trimestre 1955, tableau 24, p. 17.

2. *Ibid.*, tableau 27, p. 19.

Mentionnons un dernier détail qui permet de mesurer la part respective des individus, des institutions financières et de l'État dans l'apport des capitaux nécessaires à la construction nouvelle. Ces données, datant de 1953, ont été soumises par M. Mansur au Comité permanent de la Banque et du Commerce<sup>1</sup>. Aussi étonnant que cela puisse paraître, dans chaque dollar dépensé pour le logement, 59 cents ont été apportés par les propriétaires eux-mêmes, 28 cents par les diverses institutions financières et autres prêteurs privés et 13 cents par les gouvernements. Parmi les 59 cents venant des propriétaires, 28 cents ont été fournis par ceux qui n'avaient aucune autre source de fonds. Le reste recourait à un financement mixte, fournissant eux-mêmes une partie des capitaux (31 cents pour chaque dollar dépensé pour le logement).

Les 28 cents des prêteurs hypothécaires privés se répartissaient comme suit:

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| Compagnies d'assurance-vie     |            |
| prêts en vertu de L.N.H.....   | 14.0       |
| autres.....                    | 4.5        |
| Sociétés de prêt et de fiducie |            |
| prêts en vertu de L.N.H.....   | 0.5        |
| autres.....                    | 2.0        |
| Autres.....                    | 7.0        |
|                                | 28.0 cents |

Enfin la part de l'État (13 cents) comprenait 5 cents de prêts conjoints, 4 cents de prêts directs et 4 cents de fonds investis dans les entreprises de logement du gouvernement. Voilà quelle était la situation à la veille des modifications à la loi bancaire. Il est difficile de prévoir l'orientation qu'apportera la nouvelle loi au marché des capitaux hypothécaires. Il est probable que la part de l'État diminuera, que celle des prêteurs privés augmentera, par suite de l'action des banques, qu'enfin la part des propriétaires marquera une tendance à la baisse.

Roland PARENTEAU,  
*professeur à l'École des Hautes Études  
commerciales (Montréal).*

<sup>1</sup>. Comité permanent . . . 1954, *op. cit.*, fasc. 1, pp. 12-13.