

**Conférences sur la politique du logement
au Canada: Premier exposé**

**"Des programmes en quête d'un
organisme: l'origine de
la politique canadienne
du logement 1917-1946"**

**George Anderson
5 Novembre 1987**

Une Conférence présentée au
centre pour l'étude des
établissements humains
Université de Colombie-Britannique
Vancouver

Société canadienne d'hypothèques
et de logement
décembre 1987

Rares sont les personnes à l'extérieur de la Société canadienne d'hypothèques et de logement qui sont conscientes de l'impact profond qu'a cet organisme sur le Canada. Permettez-moi de vous faire part rapidement de quelques faits. La Société gère un parc d'environ un demi-million de logements subventionnés, accumulé laborieusement au cours des 40 dernières années. Malgré ses défauts, je crois que les Canadiens seraient bien mal servis si ce n'était de ce parc de logements que nous protégeons jalousement.

En tant que société, nous avons un actif de quelque 10 milliards de dollars. Nous accordons, pour le compte du gouvernement, des subventions pour le logement de 1,6 milliard de dollars par an. Par l'intermédiaire de notre programme d'assurance, nous avons 39 milliards de dollars d'assurance en vigueur.

Un logement sur quatre dans ce pays a été construit grâce à une forme quelconque de financement de la SCHL. Lorsque vous marchez dans les rues de cette ville, dites-vous qu'une maison sur quatre que vous voyez a été approuvée par la SCHL. C'est pourquoi je dis à mon personnel que notre Société a touché la vie des Canadiens d'une façon plus personnelle que certaines autres grandes institutions nationales comme la Société Radio-Canada ou Air Canada. Ces sociétés de la Couronne ont permis de relier toutes les régions de notre vaste pays, mais notre Société touche au coeur même de la vie des gens. Elle a produit des logements et elle a façonné le paysage urbain du Canada. C'est là une grande réalisation. C'est pourquoi je suis fier d'être le président de cette grande institution.

Je tiens à remercier les écoles d'architecture et d'urbanisme et d'aménagement de territoire et le Centre pour les établissements humains d'avoir parrainé cette série de conférences. Elle arrive à un moment important pour nous.

Si nous voulons parler de la politique du logement au Canada, c'est que peu de documents ayant été écrits sur le sujet, il faut en transmettre l'historique par la parole. Les personnes qui connaissent l'origine de la politique du logement dans ce pays sont rares et le deviennent de plus en plus. Nous avons peu de temps pour compiler cet historique, mais nous devons le faire parce qu'il sera utile aux Canadiens de l'avenir de savoir que le gouvernement fédéral a et aura toujours un rôle à jouer dans le domaine du logement.

Lorsque le Canada est devenu une confédération, il n'y avait pas de Société canadienne d'hypothèques et de logement. Il n'y avait pas non plus de politique nationale du logement. De fait, l'idée d'un organisme chargé du logement ou d'une politique nationale du logement n'est pas née avant de nombreuses années après la Confédération. Il vaudrait peut-être la peine de s'attarder quelques minutes sur les raisons de cette apparente négligence de la part des pères de la Confédération.

Il n'y avait pas de politique nationale du logement en 1867 pour deux raisons. Premièrement, les Canadiens partageaient à peu près les mêmes conditions de logement. Les personnes se rappelant une jeunesse marquée par la pauvreté disent souvent qu'elles ne se rendaient pas compte qu'elles étaient pauvres parce que tous les gens qui les entouraient étaient pauvres aussi. Notre situation du logement au moment de la Confédération ressemblait à cela; nous étions un peuple rural dispersé sur un très vaste territoire. Nous partagions le même--excusez l'expression--logement minable : cabanes en mottes de terre gazonnées, maisons en rondins, huttes. Puisque tout le monde vivait à peu près dans les mêmes conditions, peu de personnes se considéraient désavantagées.

Il va sans dire que les gouvernements de l'époque étaient loin d'être aussi interventionnistes qu'aujourd'hui. Jusqu'à ce qu'ils découvrent l'impôt sur le revenu, ils n'avaient pas d'argent. Ils n'étaient pas enclins à fureter dans des domaines où ils pourraient avoir à dépenser de l'argent pour corriger des problèmes.

Sur le plan culturel, nous ne croyions pas que nous devions aider les moins fortunés. Au moment de la Confédération, si des personnes connaissaient des difficultés financières, on avait le sentiment moral commun que leur situation n'avait rien à voir avec le système socio-économique, ni avec le système de classes. Ces personnes étaient considérées comme des dégénérées si elles étaient sans travail ou en chômage ou incapables de subvenir aux besoins de leur famille.

Il faut aussi se rappeler que la Confédération, bien que nous en chantions les louanges aujourd'hui, était fondamentalement un marché conclu entre plusieurs provinces; elle était un pacte économique qui n'avait rien à voir avec la politique sociale telle que nous la connaissons de nos jours.

Donc, en termes simples, nous n'avions pas de politique nationale du logement parce que personne ne pensait qu'on en avait besoin. Il est vrai qu'en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le gouvernement fédéral disposait d'une très petite marge de manoeuvre, mais comme vous le verrez au cours de ces conférences, la loi constitutionnelle et les circonstances politiques ne font pas toujours bon ménage.

Il a fallu du temps avant que cette vue étroite du rôle du gouvernement fédéral change suffisamment pour qu'on décèle le premier indice réel d'une politique du logement au Canada, bien

qu'il y ait eu une commission locale du logement à Toronto avant la Première Guerre mondiale.

Le gouvernement fédéral s'est engagé dans le domaine du logement d'une façon unique. Un événement cataclysmique a précipité son intervention. À 8 h 45 le matin du 6 décembre 1917, Halifax a connu l'explosion la plus dévastatrice de l'histoire du Canada lorsqu'un navire chargé de munitions a sauté dans le bassin Bedford. Il nous est difficile d'imaginer la réaction que cet événement a suscité dans tout le Canada : l'horreur avec laquelle les gens contemplaient la mort de plus de 16 000 personnes ou la démolition d'une ville bien connue. Les Canadiens ont apporté leur soutien dans un esprit de compassion, le même esprit qu'ils ont manifesté récemment à Edmonton lors des tornades. Ils ont commencé à donner de l'aide et ils ont demandé au gouvernement fédéral ce qu'il était prêt à faire. Ce que le gouvernement a fait à ce moment-là, c'est d'établir un organisme connu sous le nom de Commission de secours d'Halifax.

La raison d'être de l'intervention du gouvernement à ce moment-là n'était pas tant l'événement lui-même que le fait qu'il était possible de relier le désastre aux conséquences de la guerre. C'est ainsi que le gouvernement a justifié son intervention dans le domaine du logement, en vertu de la Loi sur les mesures de guerre. Le principal effort de secours a été la création d'un fonds de pension de 30 millions de dollars pour aider les victimes et les survivants du désastre. Et pour accroître le capital de ce fonds, l'argent a été investi dans le logement. C'est ainsi que le gouvernement fédéral s'est engagé dans le domaine du logement.

Les fiduciaires du fonds ont admirablement bien réussi à produire des logements à un coût très peu élevé. Ils ont

contraint les syndicats et les entrepreneurs à leur donner les matériaux au prix coûtant, et les logements étaient exemptés de toutes les formes d'imposition, qu'il s'agisse d'impôts fédéraux, provinciaux ou municipaux. Ces efforts ont permis de produire les logements connus sous le nom de Hydrostone Project, qui a été achevé vers 1920. Aujourd'hui, il est protégé par la désignation de monument du patrimoine.

Les victimes de l'explosion occupaient les immeubles, mais elles ne bénéficiaient d'aucune aide sur le plan du loyer. Toutes ces personnes payaient le loyer du marché. Ainsi, la marge de profit de tous ces logements peu coûteux a servi non pas à réduire les loyers, mais à accroître le capital du fonds de pension. Par conséquent, en 1923, environ la moitié des logements de cet ensemble étaient inoccupés, parce que les gens n'avaient pas les moyens d'y habiter. La commission a maintenu cette politique jusqu'aux environs de 1948, où elle en a eu assez et a décidé de vendre les logements. Les résidents n'ont jamais réellement bénéficié de bas loyers. Ce début de l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine du logement ne fut pas prometteur.

Mais l'explosion d'Halifax nous a laissé un autre legs en la personne de Thomas Adams. Adams était un urbaniste britannique qui avait été à l'avant-garde de ce que certains d'entre vous connaîtrez comme le mouvement de la cité-jardin en Grande-Bretagne. De fait, il a géré la première collectivité britannique construite par la Garden City Pioneer Company. Sir Clifford Sifton a fait venir Adams au Canada juste avant la Première Guerre mondiale pour servir de conseiller auprès de la toute nouvelle Commission de la conservation. Sifton était allé en Europe où il avait vu les résultats de la révolution industrielle et ce qui arrivait aux villes lorsque la croissance

urbaine n'était pas planifiée. Il a décidé que les Canadiens devaient agir avant que les événements les dépassent.

L'explosion de Halifax a donné à Adams un lieu où faire la démonstration de ses idées. L'ensemble immobilier Hydrostone, qui est immense avec ses 326 immeubles en 10 blocs parallèles sur 24 acres, représente la planification classique de cité-jardin. En plus de bénéficier d'un emplacement, Adams avait facilement accès aux politiciens. Il est devenu un partisan éloquent de la participation fédérale dans les domaines du logement et de l'urbanisme.

Tout au long de l'histoire de la politique du logement au Canada, cet accès personnel et la marque de la personnalité sur la politique ont eu un très grand effet. Nous ne reconnaissons pas souvent le rôle que les individus jouent dans l'élaboration de politiques. Certains pensent peut-être que les politiques sont créées dans un milieu rationnel. Ce n'est pas toujours le cas. Elles sont souvent créées en situation de crise; elles le sont parfois sur la banquette arrière d'un taxi; et elles peuvent être créées pour les mauvaises raisons.

Le 9 juillet 1918, Adams a pris la parole lors d'une réunion mixte de la Civic Improvement League of Canada. Il a fait ressortir que le logement était la question d'actualité la plus urgente. En raison de la guerre, le marché privé ne réagissait à peu près pas, peu de capitaux privés étaient disponibles pour le logement et le coût des matériaux de construction et de la main-d'oeuvre était monté en flèche. Par conséquent, Adams prétendait qu'il fallait avoir recours à l'aide du gouvernement. Il disait que le gouvernement fédéral disposait du pouvoir en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, que l'hébergement des travailleurs était une mesure de guerre et

que, par conséquent, c'était là une question qui relevait principalement du gouvernement fédéral.

C'est là une façon de penser très créative, mais pour des raisons pratiques, le gouvernement fédéral est demeuré en grande partie insensible à ces arguments. Il était au beau milieu d'une guerre; il n'avait pas beaucoup d'argent; et il était d'avis que le logement relevait des provinces en vertu de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Néanmoins, nous commençons à voir, pendant cette période, un changement des attitudes à l'égard du logement au fur et à mesure que le Canada s'urbanisait. On n'écartait plus l'idée de l'intervention gouvernementale dans le domaine du logement. Les hommes politiques discutaient sur le niveau de gouvernement auquel revenait la responsabilité constitutionnelle dans ce domaine. En particulier, Sir William Hearst, premier ministre de l'Ontario à l'époque, commençait à se faire entendre sur la nécessité pour le gouvernement fédéral d'intervenir dans le domaine du logement. Le logement et le surpeuplement ont fait l'objet de discussions lors d'une série de réunions fédérales-provinciales vers la fin de la guerre. Les gouvernements commençaient à se rendre compte que les soldats revenaient au pays et que quelqu'un devait faire quelque chose pour les loger.

Une conférence fédérale-provinciale a eu lieu moins de deux semaines après l'Armistice. Les provinces ont exercé de fortes pressions sur le gouvernement fédéral pour qu'il réagisse face à la situation du logement. Nous avons ici un paradoxe intéressant. Nous avons, d'une part, le gouvernement fédéral qui dit aux provinces que c'est à elles de faire quelque chose à propos du logement. D'autre part, nous avons les provinces et les municipalités qui se tournent vers le gouvernement fédéral

en disant qu'il doit intervenir parce qu'il s'agit d'une crise nationale.

Un débat semblable existe aujourd'hui à l'égard de l'infrastructure municipale. Le gouvernement fédéral dit qu'il est déjà intervenu dans ce domaine, mais qu'il n'a plus d'argent. Il ne convient donc pas, étant donné le déficit, que le gouvernement fédéral s'engage dans des programmes coûteux pour l'infrastructure municipale, qui d'ailleurs n'est pas une de ses responsabilités constitutionnelles. Bien sûr, les municipalités et les provinces exhortent le gouvernement fédéral à reprendre ses activités dans le domaine parce qu'il a la capacité de faire de grosses dépenses. Ainsi, ce débat n'est pas nouveau dans le contexte canadien.

Le gouvernement fédéral a été persuadé d'agir à la fin de la Première Guerre mondiale et a consacré environ 25 millions de dollars aux prêts pour le logement. C'était là une somme considérable à l'époque. Toutefois, même s'il s'était laissé convaincre d'intervenir, le gouvernement ne voulait pas risquer de susciter un débat constitutionnel en Chambre sur cette question en introduisant une nouvelle loi. Il a donc eu recours à un décret du conseil, jugé plus sûr sur le plan politique, même si le Parlement aurait néanmoins à voter plus tard des fonds pour l'application de ce décret. En présentant la proposition de financement au Parlement, le président du Conseil privé a encore une fois passé brièvement en revue les circonstances spéciales qu'avait créées la guerre, y compris l'importance de fournir des emplois.

Tout à coup, on commence à entendre le terme "emploi" dans le débat sur le logement, sous prétexte que la construction de logements ajouterait à la richesse nationale et à la force de la

nation pour les nombreux hommes qui pourraient se retrouver sans emploi par suite de la fin de la guerre. Le gouvernement commençait à passer de la guerre au chômage et à l'emploi comme questions qu'il jugeait importantes. Lorsque cette demande de fonds a été déposée en Chambre, l'opposition au projet n'a été que pour la forme. Comme les provinces et les municipalités ne cessaient d'exercer des pressions et que l'objet des dépenses était les anciens combattants, rien ne risquait de la faire rejeter.

Les archives montrent que le premier programme national de logement a duré de 1919 à 1923. Mais en réalité, il a commencé à perdre la faveur du Parlement en 1921 lorsqu'il y a eu un changement de gouvernement portant Mackenzie King au pouvoir. Déjà, à ce moment-là, le programme avait vu de meilleurs jours. La froideur du gouvernement fédéral pourrait sembler surprenante, surtout à la lumière de l'image de réformateur social que Mackenzie King cultivait si soigneusement.

Cela s'explique en partie par le zèle persistant du gouvernement fédéral à relier le programme de logement à la crise suscitée par la guerre. Le gouvernement avait peut-être agi trop rapidement à la fin de 1918, par suite des pressions exercées à la conférence fédérale-provinciale. Il avait facilement donné au programme de logement une raison d'être politique acceptable, sans prendre le temps de réfléchir à la mesure dans laquelle il pouvait ou devait servir de point tournant de la philosophie fédérale. En étant aussi étroitement lié aux nécessités de la guerre, le programme a perdu sa justification après l'Armistice. De plus, le climat politique avait changé; en temps de guerre, la population était disposée à bien accueillir l'intervention du gouvernement dans toutes sortes de domaines. Il était presque inévitable que cette attitude change du tout au

tout en temps de paix. Après la Deuxième Guerre mondiale, pour des raisons dont je parlerai tout à l'heure, le changement a été relativement modéré; les activités du gouvernement ne sont plus jamais rentrées dans les limites d'avant la guerre. Mais après la Première Guerre mondiale, le public a exercé de très fortes pressions pour que l'entreprise privée retrouve sa place privilégiée. La participation du gouvernement dans le domaine du logement a été une des victimes de cette façon de voir. Thomas Adams en a été une autre. Il en a eu assez, a pris le bateau et est retourné en Grande-Bretagne.

Le programme de 1919 a néanmoins connu un certain succès : 6 200 logements ont été construits dans 179 municipalités. Mais on l'a accusé d'être mal administré et de manquer d'économie. À partir de ce moment, on semble avoir pris la résolution de compter sur le marché privé pour construire des logements. Mais, comme on pouvait s'y attendre, le marché privé n'a pas construit des maisons pour la même classe de personnes que ne l'avait fait le programme de 1919; il visait la nouvelle classe moyenne confiante et riche, du moins jusqu'en 1929 lorsque cette dernière a perdu confiance et richesse.

En 1926, 36 000 logements ont été construits dans ce pays. Toutefois, la demande dépassait encore l'offre. Et si ces 36 000 logements ont fait quelque chose pour améliorer la situation dans les quartiers pauvres urbains de plus en plus étendus de ce pays, ce fut très peu, très indirecte et très involontaire. Ainsi, lorsque le Canada est entré dans l'aire de la dépression, il avait un grave problème de logement masqué par la vigueur apparente de la construction neuve.

Comme on pouvait s'y attendre, le problème de logement a bientôt visiblement empiré. En 1933, les mises en chantier de logements

neufs avaient chuté, tombant à moins du tiers du niveau de 1929. Les prêteurs hypothécaires étaient extrêmement nerveux. Ils voyaient les valeurs des propriétés chuter; la dépression semblait vouloir se poursuivre indéfiniment; et, pour comble de malheur, les taxes municipales continuaient de grimper parce que les municipalités avaient à payer la plus grande partie des frais d'assistance sociale du pays.

Pendant la dépression, les municipalités sont devenues éloquentes et se sont politisées; elles n'étaient plus de simples créatures de la province. Une nouvelle organisation nationale vigoureuse s'est formée en 1937 en raison de deux situations d'urgence qui ont uni les municipalités de ce pays : l'assistance sociale et le logement. Le coût de l'aide sociale écrasait les contribuables municipaux. Et les municipalités ont exercé de fortes pressions pour obtenir de l'aide au logement en se fondant sur des études menées au début des années 1930 à Halifax, Montréal, Toronto, Ottawa et Winnipeg.

Deux de ces études ont eu une influence toute particulière, soit le rapport de 1934 pour la Commission Bruce à Toronto et le rapport de 1935 sur le logement et l'aménagement des quartiers insalubres à Montréal. Malgré certaines voix au Parlement qui dénigraient l'intervention fédérale dans le domaine du logement, le premier ministre Bennett s'est incliné devant les pressions croissantes du public pendant cette période et a nommé un comité spécial sur le logement, dirigé par un homme d'affaires du Nouveau-Brunswick, Arthur Ganong. Le comité a été chargé d'examiner la possibilité d'établir une politique nationale sur la construction de maisons neuves, la réfection et la réparation. Ainsi, on commençait tout à coup à s'inquiéter non seulement de la construction neuve, mais aussi du parc de logements existants.

Encore une fois, le gouvernement se laissait glisser vers l'élaboration d'une politique du logement à des fins autres que le logement. En 1918, le logement était une mesure de guerre; en 1935, le logement créait des emplois. Et c'est une augmentation du nombre d'emplois que les Canadiens voulaient. Quoi qu'il advienne, si le gouvernement décidait de faire quelque chose dans le domaine du logement, il pouvait soutenir que les circonstances inhabituelles du jour en matière d'emploi n'étaient pas un précédent justifiant un engagement à long terme dans le domaine du logement.

Le gouvernement est donc entré dans le domaine, mais en se ménageant une porte de sortie : si le taux de chômage baissait, que la guerre se terminait ou qu'un autre événement se produisait, il pouvait reculer. En moins de deux mois, le Comité Ganong a conclu que le besoin de mesures fédérales était urgent; il a recommandé l'établissement d'un organisme national de logement pour assurer la création d'emplois. Comme la Commission Bruce avant lui, le Comité Ganong rejetait implicitement la notion que le logement ne servait que dans les situations d'urgence temporaires et spéciales.

Ce Comité a donc, pour la première fois, commencé à regarder au-delà des problèmes à court terme. Il préconisait des arrangements permanents faisant penser à une institution financière pour régler les problèmes sociaux graves et de plus en plus intenses chez les pauvres que les forces du marché n'avaient pas aidés. Le gouvernement fédéral donnerait une aide financière et administrative continue, établirait des normes, soutiendrait la construction de logements neufs, aménagerait les quartiers pauvres, canaliserait l'aide vers ceux qui en avaient le plus besoin. Ces idées étaient sans précédent et rompaient

avec les attitudes fédérales traditionnelles à l'égard du logement. Elles semblaient pousser vigoureusement le gouvernement vers l'élaboration de politiques qui mèneraient finalement à l'établissement de la Société centrale d'hypothèques et de logement de l'après-guerre.

Le gouvernement a agi, mais pas tout à fait dans le sens ni avec la vitesse qu'envisageait le Comité Ganong. Sans attendre le rapport, le gouvernement a ordonné à W.C. Clark, sous-ministre des Finances, d'entreprendre la rédaction de ce qui deviendrait la Loi fédérale sur le logement, 1935. Que ce soit par direction politique ou conviction personnelle, Clark est retourné à l'idée qu'une politique du logement doit essentiellement être axée sur le problème urgent immédiat de l'utilisation du logement pour stimuler la reprise des affaires et pour "absorber le chômage". Devant le comité parlementaire, Clark a énoncé les principes sur lesquels la loi sur le logement allait se fonder. Toujours désireux d'économiser les deniers publics, il a fait valoir que le logement devait servir uniquement comme moyen à court terme de stimuler l'emploi. Il a souligné que le gouvernement ne devait pas s'engager à faire des dépenses à long terme dans ce domaine puisque cela aurait un effet négatif sur le marché du logement.

La Loi fédérale sur le logement a été présentée en 1935, à la veille d'élections nationales où le logement et le chômage seraient les principales questions nationales. Une de ses principales dispositions prévoyait une étude sur le logement qu'entreprendrait le Conseil économique du Canada. Le projet de loi autorisait aussi le ministre des Finances à accorder, conjointement avec un établissement de prêt ou une commission locale de logement, des prêts pour la construction de maisons neuves, mais non pas pour la réparation de maisons existantes.

On a donc abandonné temporairement l'idée de faire quelque chose à propos du parc de logements existants. La Loi n'a pas mis sur pied un organisme national de logement, même si l'on avait discuté de cette possibilité pendant les débats. De fait, le gouvernement a soudainement minimiser l'importance de sa propre initiative, à un point tel que Sir George Perley, en présentant la Loi, a dit qu'il ne s'agissait pas d'une loi sur le logement, malgré son titre. Il s'agissait d'une loi proposant d'étudier le problème du logement, d'une loi prévoyant certaines mesures pour s'attaquer au problème immédiat du chômage. Eh bien, quoi qu'en dirait Perley, la Loi fédérale sur le logement a été un jalon dans le cheminement vers une politique nationale du logement; à tout le moins, le projet de loi a de toute évidence fait oeuvre de pionnier en présentant les concepts des prêts hypothécaires à paiement mixte et des périodes d'amortissement plus longues.

Bien que l'opposition ait refréné son enthousiasme à l'égard du projet de loi, ce à quoi on pouvait s'attendre, elle n'a pas non plus été particulièrement critique. Son principal avertissement a été qu'il n'atteindrait pas les objectifs du ministre concernant l'emploi, la construction de maisons et la propriété de maisons par les pauvres. Comme vous le savez, l'opposition avait raison.

Le premier ministre King, qui venait tout juste d'être réélu, a décidé qu'il n'allait pas tenter de modifier cette loi sur le logement et qu'il lui donnerait peut-être la chance de faire ses preuves. Mais l'essai a fait ressortir certaines lacunes de la Loi fédérale sur le logement de 1935. Les établissements de prêt étaient insatisfaits parce que la Loi plafonnait à 5 % le montant qu'ils pouvaient pratiquer sur les prêts. Étant donné qu'il n'y avait pas de succursales d'établissements de prêt à

l'extérieur des villes du pays, la Loi ne desservait pas notre immense population rurale. Elle exigeait un versement initial de 20 %, de sorte qu'elle excluait une grande partie des groupes de personnes à faible revenu. En 1938, seulement environ 5 000 maisons avaient été construites aux termes de la Loi fédérale sur le logement.

Le gouvernement a commencé à remanier la Loi lorsqu'il a vu qu'elle ne donnait pas de bons résultats. En 1937, il a adopté la Loi sur la réfection des maisons (Prêts garantis). Cette loi a cessé de s'appliquer l'an passé. Enfin, le gouvernement offrait des prêts pour les rénovations, de sorte que quelqu'un a dû faire valoir son point sur la banquette d'un taxi ou ailleurs. Mais encore une fois, le programme n'a connu qu'un succès limité.

La première Loi nationale sur le logement est entrée en vigueur en 1938. Enfin, après cette expérience, le gouvernement fédéral a commencé à reconnaître qu'une aide fédérale était nécessaire pour fournir des logements de qualité convenable et non pas seulement pour stimuler l'économie. C'est à compter de l'adoption de cette loi, soit la Loi nationale sur le logement, 1938, que commencent les années formatrices de la politique fédérale du logement.

La partie un de la loi réitérait l'ancienne, mais elle portait à 20 millions de dollars le montant disponible pour les prêts. Il s'agissait là d'une somme considérable. La Loi a atténué mais n'a pas réglé le problème de l'accès aux avantages pour les familles habitant des régions éloignées. En outre, la Loi a créé le premier service modeste de gestion.

Cette disposition de prêt de la Loi nationale sur le logement a connu beaucoup plus de succès que la version de 1935 de la Loi fédérale sur le logement. En 44 mois, il y a eu 15 000 demandes de prêt. Le montant des prêts individuels a commencé de diminuer, ce qui indiquait que des salariés à revenu moins élevé se prévalaient des dispositions de la Loi. Le gouvernement fédéral a contribué environ 30 millions de dollars, en exigeant que les municipalités ramènent leurs taxes foncières à un pour cent pendant la durée du prêt. Cette disposition n'a pas fonctionné. Les provinces n'ont pas adopté de lois pour permettre aux municipalités d'abaisser leurs taxes. Ailleurs, des problèmes d'ordre administratif sont survenus. La construction de certains ensembles s'est arrêtée brusquement lorsque la guerre a débuté.

La partie trois de la Loi, intéressante sur le plan historique, était une mesure de compensation financière. Si les municipalités fournissaient des terrains à bâtir pour 50 \$, le gouvernement fédéral allait payer les taxes sur les logements qu'on y construirait, à condition que le prix total de la maison soit inférieur à 4 000 \$. Ainsi, à une certaine époque dans ce pays, on pouvait acheter un terrain à bâtir pour 50 \$ et construire une maison pour 4 000 \$.

Bien que le début de la guerre en septembre 1939 ait suspendu la construction aux termes de la Loi nationale sur le logement, cette dernière a néanmoins été un point tournant de la politique nationale du logement. Elle a prouvé que le gouvernement fédéral pouvait stimuler la construction de logements et engageait ce dernier à jouer un rôle dans le domaine du logement et à appliquer une politique du logement pour un temps indéfini, après la fin de la guerre.

Un autre texte législatif important a vu le jour juste avant le début de la guerre. Il s'agissait de la disposition prévoyant la création d'une banque centrale de crédit hypothécaire qui devait être exploitée par la Banque du Canada sous la direction d'un conseil d'administration. N'importe quel établissement pouvait devenir membre de la banque en acceptant de maintenir les taux d'intérêt de ses prêts hypothécaires à 5 % pour les exploitations agricoles, et à 5,5 % pour les maisons. Bien que ces dispositions n'aient jamais été appliquées, elles ont eu une importance historique. Elles indiquaient à quel point King et ses libéraux avaient évolué en 15 ans, passant d'une politique non interventionniste comptant sur le marché privé, à une politique d'intervention fédérale croissante. Elles ont aussi expliqué bien clairement la nature de l'intervention, ce qui est important du point de vue de ce que la Société fait aujourd'hui. Le gouvernement fédéral s'est limité au genre d'encouragement qui éviterait les conflits avec l'industrie privée de l'aménagement et de la construction.

L'industrie de la construction semblait satisfaite de cette façon de voir, mais les établissements de prêt n'aimaient pas l'idée d'une banque centrale de crédit hypothécaire centrale et ils s'y sont opposés énergiquement. La banque était un ancêtre direct de la SCHL. Elle avait été inventée par W.C. Clark, sous-ministre, et un dénommé David Mansur, qu'on a persuadé à quitter la compagnie Sun Life pour devenir surintendant général de la nouvelle banque. En trois mois, il a dû fermer la banque qu'il avait aidé à mettre sur pied. Mais David Mansur est venu à Ottawa, où il habite encore aujourd'hui. Il est devenu le premier président de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Jusqu'en 1944, aucun nouveau texte législatif sur le logement n'a vu le jour. Les conditions de logement se sont quelque peu améliorées dans certaines régions, avec le départ à l'étranger de soldats, et l'argent, qui était impossible à trouver pendant la dépression, ne manquait pas pour loger les travailleurs des usines de munitions. Le gouvernement a créé en 1941 l'organisme Wartime Housing Limited pour les seules fins qu'indique son titre, soit de fournir du logement en temps de guerre. C.D. Howe, autre grand Canadien lié à la Société canadienne d'hypothèques et de logement, a dit que cette loi visait à prendre des mesures appropriées en matière de logement au moment et aux endroits où une pénurie de logements retardait la production de munitions et de fournitures de guerre pour l'achèvement de projets de défense.

Et nous revenons à notre point de départ. Tout à coup, tout le monde appuie le logement en utilisant la guerre pour justifier sa position. En même temps a débuté dans ce pays un changement fondamental du climat politique et social. Il découlait de l'amertume qu'avait laissée l'expérience des années de la grande dépression. Les images de pauvreté étaient gravées dans la mémoire de beaucoup de Canadiens, et non pas seulement de ceux qui avaient parcouru le pays à la recherche de travail, vécu dans des égouts désaffectés ou regardé leurs familles mourir de faim. Les Canadiens étaient amers en pensant qu'une terre aussi riche n'avait pas les moyens de nourrir ou de loger son peuple.

Et ainsi, naturellement, un radicalisme sans précédent est né chez les Canadiens. Bien sûr, il s'agissait de la forme polie de radicalisme canadien. Toutefois, c'était le genre de radicalisme qui a amené un petit groupe de Canadiens instruits à s'intéresser vivement aux appels de plus en plus distincts à la

réforme sociale en Grande-Bretagne, survenant notamment après le rapport Beveridge extrêmement influent de 1942. Quelques-uns des jeunes gens brillants qui affluaient à Ottawa ont convaincu le premier ministre King de prendre au sérieux le rapport Beveridge qui, qu'il le veuille ou non, était une indication de l'avenir.

De la Grande-Bretagne venait aussi la voix forte d'un dénommé John Maynard Keynes, qui expliquait comment empêcher la dépression par l'intervention économique gouvernementale. Même au début de la guerre - car personne ne savait qu'on n'en était qu'au début, ni quelle en serait la durée - des Canadiens élevaient la voix sur le Canada d'après-guerre en général et sur le logement d'après-guerre en particulier. Les hommes politiques municipaux, qui après tout étaient les plus proches des quartiers pauvres et des pénuries de logement, exerçaient sans relâche des pressions pour que le gouvernement agisse. Une situation de crise se préparait et le gouvernement devait agir. Dans un retour inconscient à l'époque de l'explosion de Halifax, ils reliaient maintenant leurs demandes de logement aux intérêts des soldats. Typique des revendications de l'époque est celle du maire John McQueen de Winnipeg, qui disait : "Ce dont notre pays a grand besoin aujourd'hui, c'est de construire des logements à louer aux personnes à faible revenu. Nous devons faire construire des maisons pour qu'un soldat qui revient vivre dans notre collectivité ait une maison saine qui l'attend." En même temps, l'urbanisme gagnait en popularité comme moyen de rendre l'investissement dans le logement plus efficace et d'améliorer la qualité de la vie municipale. En 1940, les dirigeants de la Fédération canadienne des maires et des municipalités ont rédigé un discours important sur ce sujet.

En 1944, le Comité consultatif de restauration, présidé par le président Cyril James de l'Université McGill, a publié son rapport final qui comprenait une analyse du logement et de l'urbanisme. Deux auteurs de cette sous-section étaient W.A. Curtis, de l'Université Queen's, et Leonard Marsh, spécialiste des sciences humaines à l'Université McGill. Il s'agissait d'un comité impressionnant de penseurs dans le domaine des sciences humaines. Pour la première fois, on donnait un contexte social à la politique du logement. Le rapport Curtis arrivait à la conclusion que le Canada aurait besoin d'un programme de logement de grande envergure après la guerre. Cela n'est pas une conclusion surprenante en soi, mais le rapport fixait le besoin à 606 000 logements urbains neufs et à 125 000 maisons de ferme. Il affirmait en outre que quelque 355 000 logements existants de ce pays avaient besoin d'améliorations considérables. Même si personne en 1944 n'aurait pu prévoir l'importance de la croissance démographique d'après-guerre qu'allait provoquer l'immigration, ces chiffres sobres étaient saisissants par rapport à toute expérience passée des mises en chantier de logements dans l'histoire du Canada.

L'argent n'était pas la seule chose dont on avait besoin. Le Comité Curtis recommandait en outre le rajustement social pour aider les groupes à revenus faible et moyen à emprunter. Dans le cadre de diverses dispositions de prêt, il faudrait réduire de 20 % à 10 % la mise de fonds exigée par les institutions financières. Le rapport Curtis affirmait que pour assurer l'accès des personnes à faible revenu aux emprunts hypothécaires, il fallait établir l'assurance-prêt hypothécaire publique et offrir des logements publics, de l'aide aux coopératives et des prêts pour la rénovation à taux d'intérêt moins élevés. Il proposait aussi d'avoir recours à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et l'élimination de

la taxe de vente pour réduire le coût excessivement élevé des matériaux de construction afin qu'il soit possible de construire des logements moins coûteux. Le rapport recommandait la création d'un organisme fédéral d'urbanisme, l'offre de prêts à faible intérêt et à long terme aux municipalités pour le regroupement de terrains, des subventions fédérales pour la planification urbaine des municipalités et l'imposition d'une exigence, à savoir que la planification des quartiers soit une condition de l'octroi de prêts hypothécaires subventionnés par le gouvernement fédéral.

Une des recommandations les plus importantes du rapport James était de considérer ensemble tous les éléments étudiés, comme le logement, et non pas isolément. "La sécurité sociale ne se suffit pas en soi. Elle doit faire partie d'un vaste programme visant à améliorer les ressources humaines d'une nation, où les éléments comme le logement, la politique nutritionnelle et l'éducation tiennent des places importantes." Si le gouvernement fédéral a été touché par l'enthousiasme des réformateurs sociaux dont il avait retenu les services pour préparer ce rapport, il n'était pas réellement convaincu. La Loi nationale sur le logement de 1944 qui a découlé de ce rapport était loin d'intégrer toutes les recommandations du Comité Curtis; elle retournait à la logique du passé en se fondant sur la nécessité de fournir des emplois après la guerre pour justifier les mesures gouvernementales. La Loi n'était pas conçue pour assurer un logement aux Canadiens comme un droit en soi, mais bien pour favoriser la construction de maisons neuves, l'amélioration des logements et des conditions de vie et l'accroissement de l'emploi pendant la période d'après-guerre.

Un an plus tard, la guerre avait pris fin et, cette année-là, les attentes et l'optimisme à l'égard de l'avenir se sont

accrues rapidement. On entendait parler de réforme sociale au Canada même en lieux fort respectables. Les soldats revenaient d'Europe; un grand nombre d'entre eux ont suivi leur premier cours d'instruction civique par l'intermédiaire du bureau des questions d'actualité de l'armée et sont devenus des partisans de changement social. Des dizaines de milliers d'autres s'inscrivaient aux universités en emportant avec eux d'amers souvenirs de la dépression et de la guerre, décidés à ce qu'aucun de ces deux fléaux n'assombrisse de nouveau la vie de leur famille. Tout à coup, les parlementaires avaient affaire à un climat politique très différent de celui auquel ils faisaient face en 1919.

Les Canadiens partageant les idées de réforme sociale qui avait d'abord pris racine en Europe pouvaient trouver des raisons d'agir propres à la situation canadienne. Bien que le Canada ne semblait pas avoir un système de classes aussi rigide contre lequel ils pouvaient se révolter, il avait certainement un territoire très vaste. Et seule l'intervention gouvernementale pouvait assurer que tous les Canadiens, quelle que soit la région qu'ils habitent, aient les mêmes droits, privilèges et conditions de vie. Voilà l'essence même de la Société aujourd'hui : l'effort en vue d'atteindre cet objectif de la politique publique.

C'est peut-être avec nervosité et idéalisme entremêlés que les dirigeants politiques ont reconnu le besoin de changement social fondamental. Cette évolution avait déjà commencé avec des mesures comme l'assurance-chômage, mais il fallait continuer sur le même élan. Dans le mouvement de bascule continu du pouvoir entre les niveaux fédéral et provincial, la guerre a temporairement fait d'Ottawa le gagnant. Le gouvernement fédéral avait au moins eu une force morale suffisante pour faire

preuve d'initiative en planification sociale, ce qui aurait été impensable 30 ans plus tôt. Par suite de l'effort de guerre, le public avait appris à se tourner vers Ottawa pour régler un plus grand nombre de ses problèmes. Le Canada devenait aussi plus fort sur le plan économique. Le gouvernement percevait des impôts et avait de l'argent à dépenser. Les optimistes ont vu dans la force industrielle la source de nouveaux revenus pour promouvoir des normes de vie plus élevées et de meilleurs programmes de sécurité sociale. Les pessimistes voyaient dans la vigueur industrielle un moyen de lutter contre la dépression d'après-guerre prévue.

Enfin, avec le retour de la paix au Canada, un nouvel esprit hardi de changement a envahi Ottawa. Quelles qu'en soient les raisons, Ottawa a réussi pendant la période d'après-guerre à s'encadrer de fonctionnaires dotés de compétences remarquables, d'idéalisme et d'une aptitude à prendre des mesures efficaces. Ils étaient des personnes qui non seulement préconisaient de nouvelles idées, mais étaient prêtes et aptes à les mettre en oeuvre. C'est ainsi que, soudainement, le temps était venu pour la politique nationale du logement et pour la SCHL.

Merci beaucoup.