LA POLITIQUE DU LOGEMENT AU CANADA

Conférences

George Anderson
Président
Société canadienne d'hypothèques et de logement
1986-1990

préparé par
Centre for Human Settlements
The University of British Columbia

pour le compte de la
Société canadienne d'hypothèques et de logement

juin 1992

LA POLITIQUE DU LOGEMENT AU CANADA

CONFÉRENCES

George Anderson
Président
Société canadienne d'hypothèques et de logement
1986-1990

préparé par
Centre for Human Settlements
The University of British Columbia

pour le compte de la
Société canadienne d'hypothèques et de logement

juin 1992

LA POLITIQUE DU LOGEMENT AU CANADA
CONFÉRENCES

Données de catalogage avant publication (Canada)

Anderson, George D.
La politique du logement au Canada

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Housing policy in Canada.
ISBN 0-88865-395-6

1. Logement--Politique gouvernementale--Canada.
I. University of British Columbia. Centre for Human Settlements. II. Titre: Housing policy in Canada
HD7305.A3A52 1992 363.5'8'0971 C92-091660-OF

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS i

CONFÉRENCE #1 1
Politique canadienne du logement, 1917-1946
Novembre 1987

CONFÉRENCE #2 19
Politique canadienne du logement, 1944-1967
Mars 1988

CONFÉRENCE #3 35
Politique canadienne du logement, 1967-1984
Mars 1989

CONFÉRENCE #4 49
Les grands débats sur la politique du logement:
qu'avons-nous appris?
Février 1990

Avant-Propos

En 1987, M. Peter Oberlander, alors directeur du Centre for Human Settlements de la University of British Columbia, m'a invité à donner une série de conférences à l'université sur l'évolution de la politique canadienne du logement. Je m'empressai d'accepter. À l'époque, il n'existait aucune chronique relatant la participation du gouvernement fédéral au secteur du logement. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) venait tout juste de célébrer, en 1986, son 40e anniversaire d'existence. J'ai donc cru qu'une série de conférences dans une des grandes universités canadiennes serait une bonne façon de donner suite à cet anniversaire.

La School of Architecture et la School of Community and Regional Planning ainsi que le Centre for Human Settlements ont reçu quatre conférences à l'université de British Columbia entre novembre 1987 et février 1990. Les trois premières conférences ont porté sur l'histoire de la politique canadienne du logement, relatée de façon chronologique, soit de 1917 à 1946, de 1944 à 1967 et de 1967 à 1984. Dans la dernière conférence, intitulée «Les grands débats sur la politique du logement: qu'avons-nous appris?», j'ai présenté les enseignements clés des expériences passées et la façon dont ils peuvent être appliqués à l'avenir.

L'histoire de la participation fédérale aux questions de logement illustre la longue coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces ainsi que les méthodes complémentaires employées pour répondre aux besoins de logement. Le gouvernement fédéral a adapté ses interventions aux différentes conjonctures politiques et économiques et a réagi aux crises, aux disparités régionales et aux demandes des provinces.

Pour compléter ces conférences, le Centre for Human Settlements a publié, en 1992, une monographie en trois parties intitulée «Un toit pour tous : l'évolution de la politique canadienne du logement». Cette monographie procure des détails additionnels sur les événements et les personnalités décrits dans mes trois premières conférences tout en suivant la même chronologie.

Bien des gens ont contribué à la recherche, à la rédaction et à la publication de cette série. J'aimerais donc remercier M. Peter Oberlander pour avoir mis sur pied ces conférences et M. Arthur Fallick pour s'être chargé d'une grande partie de la recherche. Mes remerciements s'adressent également à M. David Hulchanski, directeur exécutif du Centre for Human Settlements pour la présentation de ma dernière conférence, et à M. Alan Artibise, directeur de la School of Community and Regional Planning, pour ses précieux conseils et l'organisation de la dernière partie des séries. Je suis aussi reconnaissant de la participation des employés de la SCHL suivants : Doug Stewart, Chris Terry et Debra Darke. Enfin, je ne saurais passer sous silence la contribution de Bob Phillips, d'Ottawa.

George Anderson
Président de la
Société canadienne d'hypothèques et de logement
de 1986 à 1990

Conférence #1

La politique canadienne du logement, 1917-1946

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. La Société gère un parc, d'environ un demi-million de logements subventionnés, accumulé laborieusement au cours des 40 dernières années. Malgré ses imperfections, les Canadiens seraient bien mal servis sans 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. 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 d'État ont permis de relier toutes les régions de notre vaste pays, mais la SCHL 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 territiore 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 quelques personnes qui connaissent l'origine de la politique du logement dans ce pays se font de plus en plus rares. 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 partagaient 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. Nos logements 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, 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. A 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 lien qu'il fit avec 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 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 politiqwue 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 geré 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 ou 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 ou 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'était 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 Hears, 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 voyons 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 en introduisant une nouvelle loi. Il a donc eu recours à un décret du conseil, jugé plus 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'un changement de gouvernement porta Mackenzie King au pouvoir. Déjà, à ce moment-là, le programme avait vu de meilleurs jours. La froideur du gouvernemnt 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 gouvernemnt 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 ce marché 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 indirect 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 des provinces. 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. On commençait tout à coup à s'inquiéter, non seulement de la construction neuve, mais aussi du parc de logement 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 des 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 Societé centrale d'hypothèques et de logement de l'après-guerre.

Le gouvernement a agi, mais pas tout a fait dans le sens ni avec la vitesse qu'envisageait le Comité Ganong. Sans attendre le rapport, le gouvernemnt 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 un 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 puisque cela aurait un effet néfaste 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 possiblité 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. 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 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. 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 désservait 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. 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, 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 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. Elle 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 Cananda 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, elle 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 SCHL 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 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 gouvernemnt 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 SCHL, 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, naturellemnt, 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, le directeur exécutif de la Fédération canadienne des maires et des municipalités a 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 rajustemnet 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 rendre les emprunts hypothécaires accessibles aux personnes à faible revenu, 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 encore 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.

En cette dernière année de guerre, les attentes et l'optimisme augmentèrent 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 qu'ils avaient connu 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 conditons 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 maintenir 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 enfin 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 à 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.

Conférence #2

Politique canadienne du logement, 1944-1967

A l'époque de la crise, le logement était devenu une grande préoccupation sociale de la nation, précédée seulement par l'assistance publique.

Puis la guerre éclata et le mouvement vers les villes s'accéléra. Au cours des trois premières années, l'emploi créé par la guerre dans les milieux urbains avait augmenté de 60 p. 100. Presque tous les maires du pays suppliaient les gouvernements fédéral et provinciaux de trouver une solution à la crise du logement, qui allait en s'intensifiant.

Comme l'histoire le démontre, rien ne valait une guerre mondiale pour faire agir le gouvernement canadien en matière d'habitation. Ainsi, il créa la Société d'État Wartime Housing Limited en 1941, pour construire des habitations temporaires destinées aux travailleurs temporaires. Toujours soucieux de ne pas être accusé d'envisager une politique nationale du logement, le ministre des munitions et approvisionnements, C.D. Howe, soutenait qu'il ne s'agissait pas d'un programme général de logement mais que les mesures se limitaient au logement jugé nécessaire pour le succès du programme de munitions.

Wartime Housing Limited fit du bon travail. Cette société construisit 26 000 logements locatifs en six ans. Cependant, ce nombre correspondait aux besoins de moins du tiers des citadins à la recherche d'un

logement; le programme de construction n'arriva pas encore à suivre la demande.

Comme nous l'avons vu précédemment, une différence très frappante entre les deux grandes guerres réside dans le degré de planification d'après-guerre amorcée très tôt avant la fin des hostilités. On avait d'emblée résolu de ne jamais replacer les anciens combattants en particulier, et les Canadiens en général, dans la misère qu'ils avaient connue pendant la crise. Fait inhabituel, le gouvernement se montrait prodigue, tant moralement que financièrement, désireux de créer le meilleur des mondes.

Mais il y avait la constitution.

En 1942, C.D. Howe, qui avait la réputation de ne laisser personne lui faire obstacle, hésita un moment devant la constitution avant de déclarer que le logement de la population permanente était du ressort de la ville ou de la municipalité: Wartime Housing Limited ne pouvait qu'aider les autorités locales mais ne pouvait pas assumer l'entière responsabilité.

Le gouvernement, qui ne savait comment atteindre son objectif de loger convenablement les Canadiens sans assumer le rôle du secteur privé, obtint de nombreux conseils judicieux. Encouragé par le plan du Britannique Beveridge à se lancer dans une réforme sociale fondamentale, le gouvernemnet mit sur pied un comité consultatif sur la reconstruction. Sous son égide, un groupe remarquablement compétent dirigé par le professeur C.A. Curtis recommanda la conduite à suivre pour créer un programme efficace de logement pour les années d'après-guerre. En raison de sa portée considérable, tant pour le logement des économiquement faibles que pour la planification et l'aménagement urbains le rapport Curtis allait influencer la politique gouvernementale du logement pendant des décennies. Mais pas immédiatement.

Malgré le peu d'effet qu'ils semblèrent produire au début, c'est avec les changements apportés en 1944 à la Loi nationale sur l'habitation que s'amorça l'ère moderne de la politqiue nationale du logement. Cependant, le gouvernement se sentait encore obligé de masquer les mesures fédérales sous le voile des besoins découlant de la guerre.

La partie V de la nouvelle loi reflétait plus directement la pensée de Curtis. L'accent y était mis sur la planification et la recherche et prévoyait le financement de la formation d'une toute nouvelle génération de professionnels, au moyen de programmes qui seraient d'abord offerts à l'Université McGill, puis dans huit autre universités. Elle habilitait également le gouvernement fédéral à stimuler et à appuyer la formation, l'instruction et la recherche, notamment par la publication et la distribution de rapports. Certains pourraient soutenir qu'à longue échéance, c'est cette partie de la loi, bien qu'ajoutée après coup, qui a le plus influencé l'ensemble des mesures législatives.

Certes, la Loi Nationale sur l'habitation de 1944 ne tenait compte que d'une fraction des recommandations du rapport Curtis, mais le Canada ne s'était encore jamais rapproché à ce point d'une vraie politique nationale du logement. L'étape la plus décisive du cheminement vers l'atteinte de cet objectif fut la création d'un instrument permanent d'application de la politique. Cela se produisit le 18 décembre 1945, avec l'adoption de la Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement. Ce n'est pas simplement le succès de Wartime Housing Limited qui a rendu cette loi possible: Il fallait que C.D. Howe soit convaincu de son succès. Ce bruyant défenseur de la libre entreprise que les initiatives fédérales en matière de logement n'enthousiasmaient guère, était devenu un partisan des sociétés d'état. Il préconisait fermement la création d'une société d'état qui serait à la fois un instrument de la politique publique du logement et un organisme chargé d'administrer les fonds fédéraux consacrés au logement. Comme le CN, la société Radio-Canada et les lignes aériennes Trans-Canada, cette société d'état allait non seulement être indépendante des ministères gouvernementaux, mais elle allait fonctionner en grande partie comme une société privée. En fait, la SCHL a retourné plus de 700 millions de dollars dans le fonds du revenu consolidé, ce qui comprend les 100 millions de dollars des deux derniers exercices financiers.

Le premier président, David Mansur, avait connu une belle carrière à la Sun Life, avant d'être appelé à Ottawa en 1938 pour diriger la Banque Centrale de crédit foncier. Le général Hugh Young, Sergent Quartier-Maître qui venait de prendre sa retraite, fut nommé vice-président. C'était une équipe forte et c'était bien ainsi parce que la SCHL n'avait pas beaucoup de temps à consacrer à la planification. Le premier de l'an 1946,

le président se mit au travail. Il se trouva immédiatement confronté à la difficulté de trouver à loger les familles de 16 000 anciens combattants dont bon nombre fréquentaient l'université. Ils furent logés au moyen de billets de logement dans des barraques de l'armée puis installés sur le campus de neuf universités. La SCHL réquisitionna des immeubles publics et des hôtels, notamment le vieil hôtel Vancouver et le hangard de l'Immigration à Winnipeg.

Peu de temps après sa constitution, la SCHL fit l'acquisition des actifs et du personnel de Wartime Housing Limited, notamment 30 000 maisons du temps de guerre, auxquelles la SCHL ajouta 20 000 maisons, également pour les anciens combattants.

Enfin, on se mettait à progresser rapidement vers l'enraiement de la pénurie de logements au Canada. M. Howe put apprendre à la Chambre des communes que près de 50 000 logements avaient été construits en vertu de la LNH, en 1945, et que les objectifs des deux années suivantes étaient fixés à 60 000 et à 80 000 logements.

Vers la fin de 1946, l'établissement d'une division de la recherche à la SCHL donna une forte impulsion aux activités de recherche sur le logement et d'urbanisme relevant de la partie V de la Loi nationale sur l'habitation. Cette division avait pour mandat de consulter les autorités provinciales de planification pour trouver des moyens de mettre en application les plans d'urbanisme et lancer un programme de recherche sur l'urbanisme.

En avril 1946, le gouvernement transféra à la SCHL presque toutes ses activités liées aux programmes de logement, de refuges d'urgence et de transformation des maisons. La Loi nationale sur l'habitation fut modifiée de sorte qu'il soit possible d'accorder aux sociétés exploitantes de ressource, des prêts leur permettant de construire pour leurs employés, des habitations de propriétaire-occupant ou locatives a prix modéré ou économique. La même année, M. Howe lançait un avertissement à l'industrie du logement: Si elle ne construisait pas les logements dont le Canada avait besoins, le gouvernement du Canada adopterait une position directe, dans le domaine du logement. Venant de lui et compte tenu de son idéologie politique, de

sa théorie constitutionnelle et de ses croyances personnelles antérieures, cette déclaration était révolutionnaire.

Cependant, les feux de la révolution ne brûlaient pas tous avec la même ardeur, au sein du cabinet libéral. Le Premier ministre St-Laurent déclara en octobre 1947 qu'aucun gouvernement dont il faisait partie n'adopterait jamais de loi visant à subventionner le logement. M. Curtis dû sans doute plier l'échine.

Le sentiment du Premier ministre était quelque peu surprenant, car vers la fin des années 1940, le logement public n'était pas une idée révolutionnaire. Le gouvernement britannique, dont le Premier ministre King avait été influencé par la pensée sociale de Beveridge, construisait depuis longtemps des logements publics. Les États-Unis subventionnaient déjà le logement public. En 1947, Toronto devançait la vague en réalisant Regent Park North, un important ensemble de logement public, en se prévalant des dispositions de la LNH sur la rénovation urbaine pour acquérir et libérer le terrain.

Les hommes politiques d'Ottawa continuèrent de compter sur les conditions de plus en plus favorables des prêts hypothécaires ainsi que sur d'autres stimulants financiers indirects qui allaient répandre très graduellement leurs bienfaits sur tous. A la fin des années 1940, il devenait évident que ces espoirs étaient vains. Malgré les programmes de construction vigoureux, un nombre croissant de canadiens ne pouvaient trouver de logement abordable.

En 1949, l'honorable Robert Winters, alors Ministre responsable de la SCHL, admit que le logement serait en temps de paix, un problème permanent. Le gouvernement fédéral se retranchait prudemment derrière une solution qui s'opposait évidemment à la déclaration du Premier ministre au sujet des subventions.

Si le gouvernement avait des remords de conscience, il était au moins épargné par l'opposition. Le critique progressiste-conservateur Donald Fleming appuyait la suppression des taudis et avouait avoir été très étonné du nombre impressionnant de familles avec des enfants qui ne

pouvaient trouver de logement abordable. Il recommanda même avec insistance les contrôles des loyers.

La modification apportée à la LNH en 1949 mérite d'être soulignée comme exemple de la créativité dont doit faire preuve le gouvernement fédéral pour obtenir des résultats dans un pays constitutionnellement complexe. La loi ne disait rien des subventions, mais prévoyait que les gouvernements fédéral et provinciaux se partageraient le déficit des activités conjointes dans une proportion de 75 et 25 p. cent.

Certains critiques prétendaient que le gouvernement, en plus d'observer des subtilités constitutionnelles, évitait de mettre le Premier ministre dans l'embarras. Le programme de logement public prenait naissance de la façon la moins douloureuse possible.

Même si le nombre de maisons construites immédiatement après la guerre dépassait toutes les prévisions, la pénurie demeurait un problème sérieux et constant. Elle était, entre autres, due au fait que la récession d'après-guerre, qui avait suscité tant de craintes, ne s'était jamais produite. Les emplois continuaient d'abonder pendant que l'industrie et le commerce étaient en pleine expansion. La faiblesse des taux d'intérêt avait un effet direct sur la demande de logements.

Un intérêt soudain pour le mariage chez les plus jeunes et le baby boom qui en découla coïncidèrent avec un flot d'immigrants étonnamment élevé. En 1945, il y eut 15 000 nouveaux arrivants. En 1952, leur nombre s'est élevé à 211 000 avant de se stabiliser. En 1950, au moment ou la guerre de Corée offrait un tout nouveau stimulant à l'économie, le taux de mises en chantier se mettait à chuter. Alors que les problèmes de pénurie de matériaux des années suivant immédiatement la fin de la guerre s'étaient résolus d'eux-mêmes, ceux du financement s'aggravaient. L'achat d'une maison requérait une mise de fonds correspondant à 20 ou même 25 pour cent de sa valeur; dans les petites collectivités et les régions rurales, la mise de fonds pouvait atteindre jusqu'à 50 pour cent. Il y avait à la fois pénurie de fonds pour les prêts hypothécaires et de terrains viabilisés. Et comme un malheur n'arrive jamais seul, les taxes municipales augmentaient en flèche.

Des critiques à la Chambre des communes accusaient la Société de ne répondre qu'aux besoins du tiers des salariés du pays occupant l'échelle la plus élevée. On estimait qu'il manquait 700 000 logements.

Lorsqu'on introduisit la nouvelle Loi nationale sur l'habitation en 1954, la vigueur conférée à la nouvelle politique laissa bien peu de place à la chamaillerie. Parmi les solutions proposées afin de trouver de nouvelles sources de fonds pour les prêts hypothécaires, on note, comme principal changement, l'entrée en scène des Banques à Charte comme prêteurs sur le marché du logement. Contrairement au gouvernement qui avait offert des prêts directs depuis 1935, la Société allait assurer les prêts hypothécaires à long terme consentis par des établissements de prêts privés. On abaissa à 10 pour cent la mise de fonds nécessaire. Cette mesure constitua l'amorce d'un long processus grâce auquel la Société facilita l'accès à la propriété tout en réduisant la demande de logements locatifs subventionnés grâce à l'assouplissement des conditions régissant les prêts hypothécaires.

L'arrivée massive de fonds sur le marché hypothécaire assura le succès de la nouvelle loi. En un an, le nombre de nouveaux prêts augmenta de plus d'un tiers. Entre 1954 et 1956, les banques financèrent plus de la moitié des logements construits en vertu de la LNH.

La loi de 1954 a eu pour conséquence de permettre à la plupart des Canadiens capables d'effectuer une mensualité de se trouver un prêt. Elle n'aidait malheureusement pas tous les Canadiens. Les banques étaient heureuses de servir les citadins, ce qu'elles pouvaient faire sans grande difficulté et à peu de frais. Mais Mansur d'écrire à l'époque:

> "Nous avons eu beaucoup de difficulté au début à amener les établissements de prêts à consentir des prêts dans les régions éloignées. Il était tout simplement trop dispendieux d'envoyer des employés dans l'arrière-pays pour un prêt ou deux ...les prêteurs s'opposaient en principe à l'intervention du gouvernement dans le secteur des prêts tout en refusant de changer leur façon de faire des affaires."

Sautons quelques étapes pour dire que le gouvernement Diefenbaker ordonna à la Société en 1957 de consentir à nouveau des prêts directs afin que tous les Canadiens, où qu'ils soient, aient accès au financement hypothécaire.

Même si la nouvelle loi reflétait le sens accru des responsabilités du gouvernement à l'égard des gagne-petit, les progrès accomplis au niveau des logements à faible coût demeuraient modestes.

La loi de 1954 ayant été votée, David Mansur décréta qu'il avait atteint ses principaux objectifs. Il prit donc sa retraite à la fin de 1954 en déclarant, bien modestement: "J'ai décidé qu'il y avait autre chose que je pouvais faire". Pendant les dix années suivantes, le poste de président a été occupé par Stewart Bates, une personne différente possédant des priorités différentes. Récemment ministre des Pêcheries, ses débuts à Glasgow avaient développé en lui un sens très fort des préoccupations sociales ainsi qu'un intérêt personnel intense quant à la répartition et à la qualité du logement.

La Société dont il venait d'hériter comptait un bureau principal ou travaillaient plus de 300 employés. Cinq bureaux régionaux ainsi qu'un réseau de bureaux locaux s'étendant d'un océan à l'autre. Jusqu'en juillet 1952, les employés du bureau principal occupèrent les locaux austères de l'immeuble temporaire numéro 4 situé juste à l'ouest de la Cour Suprême. Puis, le conseil d'administration décida qu'il était temps que la Société s'affirme en construisant ses quartiers généraux loin des ombrages projetés par le principal complexe gouvernemental du centre-ville d'Ottawa. Le choix de l'emplacement situé à même une vaste forêt claire et de l'architecture de style georgien en brique rouge est attribué au vice-président, Hugh Young, qui disait avoir été largement influencé par les cités-jardins d'Angleterre. C'est l'hôtel de ville de Welwyn qui a servi de prototype à la Société.

Une fois le nouvel immeuble occupé, Stewart Bates ne tarda pas à faire sa marque. Dans un important discours prononcé quelques mois après sa nomination au poste de président, il proclama sa foi dans la cité, principal creuset des changements sociaux et économiques, et dans le logement comme principal outil de façonnement de cette dernière. Il s'est opposé

discrètement aux notions de l'époque circonscrivant le logement à de simples bouts de papier vierges par la mathématique des mises en chantier, des mises de fonds et des terrains nivelés.

"Faut-il uniformiser complètement notre mode de vie à l'intérieur de nos cités nord-américaines?" demanda-t-il. "Des vies toutes identiques à l'intérieur de lotissements standardisés? C'est la notion de l'idéal que semblent partager les gouvernements, les constructeurs et les planificateurs... si l'environnement a une influence quelconque sur le caractère, celui que nous semblons préconiser possède de sérieuses restrictions. Il semble voué à la diminution de l'individu."

Au sein de la Société, la créativité et la planification prirent une nouvelle orientation avec la formation de ce qu'il appela le groupe consultatif, un petit comité composé de gens imaginatifs encouragés à élaborer de nouvelles idées sur les façons dont la Société pourrait améliorer les logements et les villes du pays, et, par le fait même, la qualité de vie des Canadiens. Les membres de ce comité eurent un effet profond sur la SCHL et le logement au Canada.

Vingt ans plus tard, le cycle devait se répéter de nouveau avec l'établissement de l'insubordonnée division du plan, qui, à un certain moment donné, s'est même séparée complètement de la Société pour aller s'installer au-dessus d'un magasin d'alcool. Mais ça, c'est une autre histoire réservée pour la prochaine fois.

Même si ce groupe dynamique a fait l'objet de critiques, il représente une partie intéressante de la vie de la Société. Afin de mettre une certaine effervescence intellectuelle en perspective, nous n'avons qu'à nous rappeler les objectifs fixes et limités établis pour le secteur public par le premier ministre et M. Howe, de même que par son successeur, à titre de ministre responsable de la Société, Robert Winters, un homme de la même trempe. Ils pensaient probablement, et avec raison d'ailleurs, avoir parcouru beaucoup de chemin en tolérant l'interventionnisme permanent du fédéral dans le domaine du logement, même en temps de paix. Mais ils étaient loin d'accepter l'idée voulant que la politique nationale sur l'habitation constitue un outil capital de changement social.

Au Bureau national, bien des gens ne partageaient pas le même avis. Au Canada, la révolution intellectuelle sur la qualité de vie des collectivités n'a pas tant été le fait des universités, des associations professionnelles ou même de partis politiques. Elle trouve plutôt sa source auprès d'une société d'état qui a su inciter les autres intervenants à réflechir et à agir.

En 1956, les modifications apportées à la LNH donnèrent un nouvel essor au renouvellement urbain, particulièrement dans les centre-ville, par l'application de règles plus flexibles sur l'utilisation des terrains et par le financement d'études afin de déterminer dans quelles parties des municipalités des mesures s'imposaient.

L'année 1957 marque la fin d'une longue ère de gouvernement libéral. Elle coïncide avec la détérioration de l'économie. Les banques n'arrivaient plus à fournir les fonds hypothécaires nécessaires, les taux d'intérêt dépassant la limite de six pour cent prescrite par la loi.

Howard Green, devenu Ministre responsable du logement sous le gouvernement Diefenbaker, changea radicalement un des principes directeurs établis, soit le retrait graduel de la Société du secteur des prêts directs. Dans la décennie qui suivit l'année 1957, la Société finança directement l'achat de plus de maisons que les banques elles-mêmes.

On ne peut établir avec justesse si ce retournement se serait effectivement produit et à quel moment il aurait eu lieu n'eut été du changement de gouvernement. Il aurait peut-être fallu plus de temps, mais, en général, on peut conclure que la politique du logement a rarement fait l'objet de divergences aigües entre les partis politiques au Canada. L'opposition, qui n'a jamais manqué de critiquer les défaillances du système a, de façon générale, appuyé tous les correctifs législatifs proposés par le gouvernement devant la Chambre.

Les deux modifications apportées à la LNH en 1960 sont typiques du sentiment général d'acceptation entourant les extensions à la politique du logement. D'abord, le pouvoir d'accorder des prêts pour la construction de réseaux d'égout débloqua 208 millions de dollars au cours des six années subséquentes. L'autre modalité autorisa les prêts à la construction de

logements universitaires--un programme prévoyant les pressions qu'exercerait le baby boom à la fin des années 60.

Parmi les changements reconnaissables apportés par le nouveau gouvernement de la fin des années 50, mentionnons la qualité du logement. M. Green et M. Walker après lui, envisageaient de plus petites maisons sur de plus petits terrains. Quant à Davie Fulton, qui fut le successeur de M. Walker en 1962, il a mieux réussi à éveiller l'intérêt de ses ministres à l'égard de la rénovation urbaine.

À cette époque, les philosophies sociales de Stewart Bates étaient très contestées et certains jugeaient d'un oeil sévère ce qu'ils percevaient comme une tendance à diriger plutôt qu'à suivre dans le tango politique à Ottawa. Même parmi ses critiques, bien peu pourraient mettre en doute ses capacités et son honnêteté intellectuelles. Avec le temps, on en viendrait probablement pour la plupart à admettre que son prétendu radicalisme social était effectivement arrivé au bon moment de l'histoire de la Société. C'est le sentiment d'une mission à remplir qui attirait des personnages remplis de talents. En outre, Stewart Bates a contribué à faire de la Société une institution marquée au coin de la créativité alors que cette dernière aurait pu tout simplement glisser en toute sécurité vers une longue vie de banquier respectable.

Nous nous sommes penchés tout particulièrement sur l'échiquier législatif au cours de notre recherche pour retracer l'évolution d'une politique nationale du logement. Ce sont les lois qui concrétisent le mieux cette politique et jusqu'à la venue de la SCHL, ce programme législatif n'en était presque l'unique reflet. Mais la Société elle-même recevait l'autorisation et la responsabilité d'apporter sa propre contribution à la politique du logement. Pour ce faire, elle eut recours à la partie V de la Loi Nationale sur l'habitation.

D'ailleurs, ce qui en fait un des fondements essentiels pour poser les bases de notre politique nationale du logement est que la partie V est devenue une source d'inspiration pour l'élaboration d'idées nouvelles; elle prévoyait d'ailleurs la formation des étudiants en ce sens.

La Société a parrainé ses premiers étudiants de l'École d'Architecture de l'Université McGill en 1946-47, puis de la Colombie-Britannique en 1951-52, et ensuite des Universités du Manitoba et de Toronto. Un réseau de huit écoles professionnelles coordonnait une autre demi-douzaine de programmes universitaires, assurant une formation en aménagement du territoire et des possibilités de recherche aux quatre coins du pays. Parmi les étudiants qui ont reçu une aide de la Société tôt dans l'histoire, signalons Bram Wiseman que vous connaissez tous et Tommy Shoyama, futur sous-ministre de la Finance et Ray Moriyama qui, comme les deux autres, a laissé sa marque dans notre pays.

La partie V est devenue loi à l'époque ou des jeunes gens brillants issus des universités et du gouvernement rêvaient d'un monde de l'après-guerre au moment où les hommes politiques mettaient les gens en garde contre l'intervention permanente du gouvernement fédéral dans le secteur du logement et, en particulier, du logement social.

Compte tenu de ces circonstances et de la préoccupation générale à l'endroit des limites constitutionnelles des programmes fédéraux, la partie V s'est révélée en effet une mesure législative tout à fait radicale.

Il est difficile de savoir au juste si les députés ou même les ministres saisissaient toute l'ampleur des conséquences éventuelles de la partie V. D'ailleurs, personne ne s'y était opposé à la Chambre des communes ou dans les administrations provinciales si bien que depuis 44 ans, la partie V fait partie des statuts du Canada et est devenue une institution. Les travaux réalisés au siège social de la SCHL ont eu d'autres retombées importantes: Plus précisement, je fais allusion au Conseil canadien de l'habitation et à l'Association canadienne de l'urbanisme. La haute direction de la SCHL, surtout lorsque Stewart Bates en assumait la présidence, avait exprimé de toutes les manières possibles son engagement fondamental envers la qualité du logement et envers l'urbanisme. Et comme le dictaient les réalités politiques, économiques et sociales dans ce secteur, il fallait accorder une priorité toute spéciale aux mises en chantier d'habitation, en comblant les besoins quantitatifs, mais sans jamais laisser en marge la recherche de la qualité.

Permettez-moi un instant de sauter quelques étapes. La semence de la qualité du logement qui remonte aux années 50 avait déjà produit une riche récolte. A ce moment-là, on avait esperé que quelque part, à l'avenir, les principaux besoins en logement seraient satisfaits, en partie tout au moins, par les efforts conjoints de l'industrie, des administrations locales et provinciales, laissant ainsi aux auteurs d'une politique nationale du logement toute la liberté de placer la qualité du logement en tête des priorités.

Même si nous ne sommes pas encore rendus à cette étape de l'histoire et en dépit des quelques zigzags de parcours, nous nous rapprochons de cet avenir de nos prédictions, du moins dans nos régions urbaines.

En 1963, l'éléction du gouvernement Pearson avait soulevé une vague de mesures législatives sociales. La première, en 1964, constituait une série de modificatioins fondamentales à la Loi nationale sur l'habitation. La rénovation urbaine avait reçu une impulsion gigantesque. D'ailleurs, pour la première fois, l'expression 'logement public' paraissait dans la Loi. On autorisait des prêts jusqu'à concurrence de 90 pour cent de la valeur d'emprunt aux organismes de bienfaisance sans but lucratif ou à des sociétés d'état désireuses d'acheter ou de construire des logements locatifs à prix modérés. C'est grâce à la constitution des offices de logement provinciaux que les provinces se sont interéssées dans une large mesure au logement public.

Le professeur Albert Rose, un des critiques les mieux informés en matière de politique du logement au Canada, s'est prononcé sur les amendements de 1964: 'Il s'agit d'un point tournant dans l'histoire du logement au Canada. C'est à partir de cet instant qu'on a pu trancher la question de savoir s'il fallait balayer les taudis ou les quartiers délabrés, ou offrir des logements convenables et de taille suffisante aux personnes à faible revenu. C'est à partir de 1964 qu'on a saisi les gouvernements provinciaux de tous les aspects sociaux du processus de relogement et de réaménagement du territoire ainsi que des nombreuses autres questions connexes.

Au milieu des années soixante, la construction de logements publics destinés aux pauvres, aux personnes âgées et aux étudiants avait atteint un rythme sans précédent. Mais au même moment, la mise en chantier des maisons conventionnelles s'était stabilisée et la tendance se déplaçait vers le logement locatif. Déjà, depuis 1959, les banques jouaient un rôle moins important sur le plan des prêts hypothécaires, mais elles ont reçu leur coup de mort avec les taux d'intérêt de six pour cent. Cependant, pour remédier à cette situation, l'amendement de 1966 venait libérer, à toutes fins pratiques, les taux d'intérêt consentis en vertu de la LNH.

La période prévue pour la deuxième lecture de cette mesure législative tirait sur sa fin. En 1967, le Canada célébra son centenaire, le coeur en fête mais l'esprit replié sur lui-même dans ce qui semblait être une sempiternelle introspection.

De cette plus belle foire mondiale du siècle, il se dégageait une immense fierté et un optimisme débordant. Tout en brandissant son nouveau drapeau, la nation cherchait à connaître son histoire comme jamais auparavant. Le marché foisonnait de livres, de revues, d'émissions télévisées et radiodiffusées, et de films sur notre histoire. Tout le peuple canadien portait son regard vers l'avenir.

Le pays avait évolué rapidement. L'année du centenaire, les trois-quarts de la population habitaient dans des villes et y travaillaient. Les deux tiers de ce nombre étaient concentrés dans les grandes villes et les régions métropolitaines. Après la deuxième grande guerre, les maisons individuelles comptaient pour 85 pour cent des nouveaux logements. En 1961, ce taux s'était établi à 70 pour cent et en 1964, les immeubles d'appartements et les autres genres de collectifs d'habitation comptaient pour près la moitié de tous les logements neufs.

Bien entendu, de tels changements donnaient du fil à retordre à ceux qui avaient la garde d'une politique nationale de l'habitation.

Il était pourtant suffisamment difficile de lutter continuellement contre le déficit absolu que produisait le logement abordable. Mais il fallait en même temps compter avec le visage changeant à toute allure de nos villes

canadiennes et aussi tenir compte des attentes sans cesse changeantes des Canadiens qui demandaient des logements ou qui les occupaient.

En 20 ans, des simples débats où l'on se demandait si le gouvernement devait intervenir dans la question du logement, le Canada était passé au rang de chef de file, non seulement dans le domaine de la construction résidentielle, mais pour tout ce qui touchait à la nature même des collectivités.

Au début de cette période, l'idée d'une politique globale du logement était encore vague. Mais à la fin de cette époque, elle était devenue un élément capital de la politique socio-économique du gouvernement fédéral et elle occupait une place dont l'importance dépassait toutes les prévisions. Le Canada était à l'aube d'une expérience explosive dans le domaine des affaires urbaines. C'était là le début d'une nouvelle époque marquée par un large éventail de changements dans l'environnement résidentiel, changements qui devaient entrainer de rapides réactions. Et des bouleversements à la SCHL.

Conférence #3

La politique canadienne du logement, 1967-1984

Voici le troisième de quatre exposé sur l'histoire de la politique canadienne du logement, et le dernier qui s'arrête à l'histoire comme telle. Nous partirons de la fin des années 60, pour parcourir les années 70 et le début des années 80.

Nous avons là une période d'activité extraordinaire dans le domaine du logement. Si je la qualifie d'extraordinaire, ce n'est pas seulement en raison du nombre de mises en chantier, mais aussi du degré d'intervention gouvernementale dans la production de logements et dans le façonnement des collectivités qui en ont bénéficié. À l'exception peut-être des tous débuts de la SCHL, ce fut de loin l'époque la plus passionnante de la politique du logement.

Pour nous situer dans une juste perspective, rappelons le chemin immense parcouru en 25 ans par la politique fédérale du logement. La plupart de ceux qui ont débattu ou conçu les nouvelles orientations se souviennent que toute intervention fédérale dans ce domaine était jadis profondément suspecte. Au cours des deux guerres mondiales, le gouvernement s'en était prudemment mêlé en alléguant les besoins militaires ou le bien-être des anciens combattants. Dans l'entre-deux guerres, il s'est fort habilement tenu à l'écart.

La création de la SCHL, en 1946, marqua l'entrée définitive du gouvernement fédéral sur la scène du logement, en réponse à de fortes pressions politiques et à des besoins devenus évidents.

En 1968, les Canadiens intéressés au logement pouvaient jeter un regard de satisfaction sur les 20 années précédentes. La crise du logement des années 30 et 40, sur laquelle les maires des municipalités avaient bruyamment et presque rituellement attiré l'attention, chaque année, avait pris fin. La plupart des Canadiens étaient bien logés, et cela en partie parce que le gouvernement fédéral avait décidé de consacrer des sommes inhabituelles à la promotion du logement de bonne qualité; la SCHL s'était révélée un instrument efficace de politique gouvernementale. Les progrès accomplis découlaient aussi de l'engagement de plus en plus prononçé des provinces, qui voulaient maintenant unir leurs efforts à ceux du gouvernement fédéral et créer leurs propres organismes du logement riches en compétence professionnelle. Et, bien sûr, il faut rendre hommage à l'industrie de la construction, devenue un dynamique agent de croissance.

Quand nous disons que "la plupart des Canadiens étaient bien logés", nous devons reconnaître qu'une minorité importante ne l'était pas. Pour ceux-là, la solution communément retenue résidait dans le logement public, dont la qualité et l'opportunité soulevèrent de sérieux doutes à la fin des années 60.

Néanmoins, on sentait que, même si le logement public ne réglait pas définitivement les problèmes de pauvreté, une certaine forme d'intervention du gouvernement pouvait parvenir à surmonter les inéquités sociales et économiques. De toute évidence, il était prêt à tenter l'expérience.

Le début de cette troisième phase de la politique du logement coïncidait avec la fin d'une longue période de prospérité et de croissance économique relativement soutenues. Après l'enthousiasme et les débordements de fiertè du centenaire de la confédération, la société canadienne allait vivre des années de turbulences.

Turbulences politiques, d'abord, puisque le pays passa d'un gouvernement majoritaire à un gouvernement minoritaire. Ce fut en même temps une période de cheminement constitutionnel, où le logement se trouva inévitablement coïncé dans l'épreuve de forces entre le gouvernement fédéral et les provinces. La puissance subite du mouvement séparatiste québécois influa aussi sur les priorités fédérales.

Turbulences économiques, également, se manifestant par le chômage, une inflation effrénée, le blocage des salaires, une crise énergétique persistante et des taux d'intérêt qui semblaient grimper démesurément. De 1973 à 1984, il y eut trois récessions économiques sérieuses.

Turbulences sociales, enfin. Tous les paliers de gouvernement commencèrent à récolter les conséquences de 20 années d'urbanisation rapide. La population avait doublé depuis la deuxième guerre mondiale et les trois quarts des Canadiens habitaient la ville. La pauvreté, qui tend à se dissimuler dans les régions rurales, éclata soudain au grand jour.

Le moment était venu, pour le gouvernement fédéral, de s'impliquer plus que jamais dans la politique du logement. En même temps, la population se montrait de plus en plus disposée à trouver des solutions locales aux problèmes de logement, plutôt que de s'en remettre tout bonnement à de vastes programmes nationaux. Bref, ce qu'on est convenu d'appeler le troisième secteur, c'est-à-dire les coopératives et les organismes sans but lucratif, commençait à émerger et, avec l'appui concret de la SCHL, allait devenir le principal instrument de réalisation du logement social et du logement pour les ménages à faible revenu.

Cette période présente un intérêt particulier pour un autre motif. Dans cette longue et lente oscillation du pendule de la présence fédérale directe dans les collectivités, ainsi que dans le logement, il se trouva qu'au cours des années 70, le pendule se situait vers la gauche. Cette tendance se manifesta par la création du ministère d'État aux Affaires urbaines, les expériences de prises de décision à triple niveau, et les nombreux et rapides rajustements des programmes de logement pour des motifs qui dépassaient souvent de loin les simples impératifs de l'habitation.

En 1967, le Conseil économique du Canada donna le ton à cette ère nouvelle. Sa quatrième étude annuelle analysait les conséquences d'un taux de croissance urbaine dépassant celui de tout autre pays industrialisé.

Un an plus tard, le Conseil canadien du bien-être social convoquait la première conférence nationale sur l'habitation au Canada. Les 21 recommandations qui en découlèrent mettaient l'accent sur la qualité de vie

dans la collectivité, la consultation de la collectivité et un choix plus abondant d'endroits, de modèles et de modes d'occupation. Elles témoignaient de l'influence du puissant mouvement de développement communautaire des années 60. Pour que le sens de ces recommandations ne laisse aucun doute, les délégués affirmèrent que le logement était socialement aussi primordial que l'éducation.

Le gouvernement lui-même s'en mêla d'une façon plus active par la mise sur pied de la Commission fédérale d'étude sur le logement et l'aménagement urbain. Fait inhabituel pour un groupe de ce genre, la Commission était présidée par l'honorable Paul Hellyer, ministre des Transports, de qui relevait également la SCHL. Sa propre expérience de constructeur de maisons et son intérêt passionné pour les problèmes urbains l'avaient amené à accepter cette tâche. Les délais qu'il se fixa étaient encore plus inhabituels : quatre mois pour l'étude comme telle, et deux pour la préparation du rapport. Ses critiques l'accusèrent d'avoir rédigé le rapport avant même que la commission soit convoquée. De toute façon, il respecta ses échéances.

La Commission Hellyer reprocha vivement au gouvernement et à l'industrie l'insuffisance de logements à prix abordable pour répondre aux besoins du nouveau genre de ménages urbains ou à ceux des pauvres. La SCHL fut également blâmée de ne pas s'être adaptée assez rapidement à l'évolution des impératifs de l'habitation et de l'aménagement urbain. Les urbanistes, architectes et autres professionnels reçurent une note médiocre pour leur inaptitude à créer des modèles intéressants, variés et agréables de maisons et de collectivités.

C'est cependant envers les grands ensembles de logements publics que la Commission se montra la plus cinglante, les qualifiant de "Ghettos de pauvres". Elle préconisait des compagnies de logements à dividendes limités, des logements sans but lucratif et des coopératives, et souhaitait vivement l'interruption de tous les grands projets de logement public et le renouvellement urbain.

Sa recommandation la plus controversée portait sur la création d'un ministère fédéral du logement et des affaires urbaines, qui assumerait de

vastes fonctions de recherche et d'information, à l'appui d'une présence fédérale accentuée.

Le rapport Hellyer fut mal accueilli par un cabinet qui ne voyait pas la nécessité d'interventions audacieuses dans le domaine du logement. Frustré de cette inaction, le ministre démissionna en avril 1969, fit publiquement état de ses désaccords avec le premier ministre et passa à l'opposition. Si la provocation d'une crise ministérielle est un indice d'importance politique, le logement était parvenu à ce niveau.

Le fait sauta aux yeux à peine quelques semaines plus tard, lorsque le premier ministre Trudeau, réagissant aux remous politiques créés par l'affaire Hellyer, prononça un engagement de principe inattendu et inhabituellement ferme à l'égard du logement. Point significatif, cette promesse fut faite à la Fédération canadienne des maires et municipalités, qui était depuis 30 ans l'un des plus ardents protagonistes de l'amélioration du logement. Puis il nomma Robert Andras, Ministre responsable de la SCHL. Pour la première fois, un membre du cabinet pouvait se consacrer entièrement au logementet aux affaires urbaines.

M. Andras mena une inlassable campagne publique en faveur du logement, de l'urbanisation et du rôle fédéral dans les collectivités, semant peu à peu l'idée d'un ministère fédéral des affaires urbaines. Le principe en fut repris dans le discours du trône du 8 octobre 1970. Une proclamation par décret, appuyée à l'unanimité par la Chambre des communes, créa légalement le ministère d'État aux Affaires urbaines, le 1er juillet 1971.

Peter Oberlander fut nommé secrétaire du ministre, c'est-à-dire sous-ministre. Le poste de Secrétaire adjoint chargé de la politique et de la recherche fut confié à Harvey Lithwick, de l'Université Carleton, qui venait de terminer une étude sur l'urbanisation pour le compte du ministre. M. Lithwick avait critiqué la politique fédérale du logement, l'accusant entre autres de ne pas avoir saisi la nature interdépendante des problèmes suscités par l'urbanisation rapide. Moins d'un an plus tard, convaincu que le gouvernment fédéral ne changeait pas d'attitude, Lithwick démissionna.

Même si l'évolution de la politique n'était pas immédiatement évidente, la recherche sur le logement et l'urbanisation devenait une

industrie de croissance. La SCHL commanda une série imposante d'études qui devaient influencer l'élaboration de la politique en général et la loi de 1973 sur l'habitation en particulier. Michael Dennis, de Toronto, étudia le logement public, Glen Milne, de l'Université Carleton, se pencha sur le renouvellement urbain, et George Seadon, qui allait plus tard entrer au service du Conseil national de recherches, examina l'infrastructure municipale.

Personne ne s'étonna de voir surgir des problèmes dans le travail apparemment parallèle de la SCHL et du ministère. Celui-ci était convaincu d'avoir reçu le mandat clair et exclusif d'élaborer la politique, tandis que les ministères responsables et la SCHL poursuivraient la mise en oeuvre des programmes. Le ministère coordonnerait aussi les programmes de logement et d'initiatives urbaines de tous les ministères et organismes fédéraux.

Un mandat aussi large ne pouvait être accepté avec enthousiasme par les personnes qui avaient déjà une vaste expérience du logement. Au moment même de la création du ministère d'État aux Affaires urbaines, le ministre dota la SCHL d'une Division de l'élaboration des lignes de conduite, dirigée par un fonctionnaire expérimenté et pittoresque, Walter Rudnicki. La division produisit une série d'analyses et de rapports, certains préparés par le personnel, d'autres, comme je l'ai déjà mentionné, par des experts-conseils privés. Ce travail contribua beaucoup à moins axer les programmes sur le nombre de mises en chantier et davantage sur les responsabilités sociales de la société à l'égard des pauvres. Rudnicki, lui-même profondément engagé vis-à-vis de la population autochtone, fut en bonne partie responsable du programme de logement pour les ruraux et les autochtones, institué peu après son départ de la Société, en 1973, départ provoqué par un profond désaccord public avec le président de la SCHL, William Teron, au sujet du traitement des documents de politique secrets. Il fut ultérieurement prouvé que Rudnicki avait raison.

Cette période d'effervescence, donc, fut marquée par des tensions manifestes dans les rangs supérieurs de la SCHL même, ainsi que du ministère. Ce fut néanmoins une époque de grande productivité en matière de politique du logement. Et, en matière d'expérimentation, rien ne semble avoir été constitutionnellement plus novateur que la brève incursion du

ministre dans les eaux agitées de la consultation intergouvernementale de triple palier.

La première réunion regroupant les trois paliers eut lieu à Toronto, en novembre 1972 et la deuxième à Edmonton, l'année suivante. Les paroles élogieuses et chargées d'espoir fusaient presque de toutes parts, après la première conférence. Les appréhensions, quoique plus voilées, devaient se révéler encore plus fortes.

Les dirigeants municipaux virent spécialement d'un bon oeil cet intérêt sans précédent du gouvernement fédéral pour les affaires municipales. Ils en tiraient l'espoir de nouvelles sources de fonds pour le logement et le développement des collectivités. Peut-être, de façon plus implicite, comptaient-ils voir relâcher ce que certains maires appelaient les chaînes de l'esclavage qui les liaient étroitement au pouvoir provincial. Le gouvernement fédéral ne nourrissait pas pareille intention, mais il était difficile de persuader certaines provinces que l'intérêt du gouvernement était dénué de toute menace constitutionnelle.

Pendant que la consultation de triple palier poursuivait son chemin, des progrès étaient réalisés sur des points moins contestés. Le ministère d'État aux Affaires urbaines, qui représentait le Canada à la conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, réussit à obtenir que l'ONU appuie la tenue d'une conférence canadienne sur les établissements humains, cette conférence Habitat qui devait faire époque, à Vancouver, en 1976.

Ce fut là le dernier triomphe du ministère d'État aux Affaires urbaines. Les pressions exercées par les provinces mettaient son avenir en doute, sans parler des attaques moins ouvertes de la bureaucratie fédérale, qui se voyait plus à l'aise sans ministère assurant la coordination. Ces pressions, combinées aux modestes gains politiques que pouvait rapporter l'annonce de coupures de dépenses par le gouvernement, entraînèrent l'abolition du ministère en 1978. Beaucoup en étaient profondément déçus, d'autres soulagés. Les provinces s'en réjouirent, car elles y voyaient le signal d'un retrait fédéral non seulement du secteur des affaires urbaines, mais d'une enclave constitutionnelle béante et menaçante.

Assez rapidement, le gouvernement fédéral sembla perdre tout enthousiasme pour l'urbanisation. Non pas qu'il ait décidé de n'attacher qu'une faible importance aux programmes de logement. Bien au contraire, la politique allait subir de multiples transformations. Vers le milieu de la décennie, cependant, le contexte était différent. De nouveaux éléments entraient progressivement en ligne de compte, tels que le niveau de chômage, les taux d'intérêt et la crise de l'énergie. La construction résidentielle était de plus en plus considérée comme un important outil de croissance nationale et peut-être moins comme un engagement humain à l'échelle nationale. En d'autres mots, l'élaboration de la politique du logement s'effectuait dans un contexte plutôt économique que social.

Faisons ici un bref retour en arrière. Au début de 1973, deux facteurs convergèrent pour produire certaines des modifications les plus importantes qui aient été apportées à la Loi nationale sur l'habitation en 20 ans. À la SCHL, on mettait maintenant surtout l'accent sur le logement social. Vers la même époque, le gouvernement Trudeau venait d'être réélu, mais minoritairement. Le NPD eut ainsi l'occasion d'influencer la législation sociale, ce qu'il fit quand les modifications à laloi furent proposées. Trente-six amendements furent apportés au projet de loi présenté à la Chambre des communes. En juin, le Canada possédait dix nouveaux programmes de logement, la plupart consacrés au logement social et à la planification municipale. Bon nombre d'entre eux étaient fondés sur les besoins sociaux, certains visaient à stimuler l'économie, et d'autres remplissaient les deux fonctions. Il fallut plus de trois ans pour mettre au point les trois programmes qui ont exercé la plus grande influence: le Programme d'aide à la remise en état des logements, ou PAREL, le Programme d'amélioration des quartiers, ou PAQ, et le Programme d'aide pour l'accession à la propriété, ou PAAP. Ces programmes apportaient de nouvelles solutions à la pénurie de logements: revitaliser les vieilles constructions au lieu de les démolir; bâtir la collectivité en l'y faisant participer; stimuler les gens à briser le cycle de la pauvreté en les aidant à acquérir leur propre maison plutôt que de s'en remettre à perpétuité au logement social.

En 1973, de nouvelles modifications prévoyaient aussi des fonds pour encourager la formation de nouvelles collectivités, comme solution à l'étalement urbain continuel et aux densités excessives des centres-villes.

L'offre fédérale n'eut jamais de suite et l'on n'insista guère, non plus, à Ottawa.

Les Programmes de logement social et de remise en état des logements de 1973 ont largement survécu jusqu'à présent. Cependant, les prêts et subventions pour l'infrastructure et le regroupement de terrains, le programme d'amélioration des quartiers et le programme d'aide pour l'accession à la propriété ont pris fin en deux temps, à partir de 1978, pour cesser d'exister lors de l'abolition ultérieure du programme général de contributions pour les équipements communautaires.

La crise de l'énergie, qui dura de 1974 à 1976, engendra la pire dépression jusqu'alors survenue depuis la Seconde Guerre mondiale. Les mises en chantier, spécialement de logements locatifs, tombèrent rapidement du nombre record de 273 000 logements atteint en 1976. Dans les agglomérations urbaines, les taux d'inoccupation ne se situaient plus qu'entre un et deux pour cent. Puis, en 1975 et 1976, ce fut le gel des salaires, le blocage des prix et la réglementation des loyers.

Le gouvernement réagit de façon discutable à la régression du logement. Le ministre des Finances, John Turner, institua des stimulants fiscaux, plutôt que des subventions à l'habitation, pour encourager les mises en chantier. Les stimulants fiscaux ont leurs avantages. Ils donnent plus de latitude au gouvernement et lui permettent d'agir, sans se faire remarquer et sans que le contribuable paraisse devoir en payer la note. Certains intervenants du secteur privé y voient, à leur avantage, une non-ingérence dans l'entreprise privée. D'un autre côté, ces stimulants sont considérés comme moins faciles à contrôler et moins rentables que les subventions directes, et comme un instrument de politique sociale relativement difficile à manier.

Le principal programme de stimulation fiscale à l'habitation institué par le gouvernement fut celui des immeubles résidentiels à logements multiples, qui encourageait l'investissement dans les logements locatifs pour ménages à revenu moyen. D'autres programmes encourageaient les personnes qui songeaient à acheter une maison à économiser pour leur mise de fonds, aidaient les familles à faible revenu à rembourser leurs emprunts

hypothécaires, et soutenaient les constructeurs de maisons destinées aux familles à revenu modéré.

En 1974, le gouvernement commença à annoncer ses nouveaux programmes de logement à l'occasion de la présentation du budget. Les 13 budgets présentés de 1974 à 1984, à une exception près, annonçaient tous de nouveaux programmes de logement ou une augmentation des fonds destinés aux ensembles résidentiels existants. L'une des conséquences en fut que la responsabilité du lancement de certains programmes gouvernementaux de logement passa de la SCHL au ministère des Finances. Même si la SCHL était chargée d'administrer la plupart des programmes de subventions, elle ne participait pas toujours nécessairement à leur planification. Il arrivait parfois que les hautes sphères politiques allient à la dernière minute décisions politiques et décisions économiques. En 1979, les dépenses fiscales pour le logement étaient environ trois fois plus élevées que le montant de toutes les subventions directes versées en vertu des programmes appliqués par la SCHL. Le moment n'était guère propice à une planification éclairée.

En 1977, le Premier ministre demanda une révision de la politique sociale fédérale du logement. Il en résulta de solides arguments en faveur des allocations-logements, qui perdirent ultérieurement leur attrait, et d'une certaine réduction du rôle du gouvernement fédéral dans l'application directe des programmes. Les suppléments de loyer augmentèrent et les programmes de logement pour les ménages à faibles revenu furent modifiés pour promouvoir l'intégration des diverses catégories de revenu ainsi que l'élaboration et la gestion des projets par des groupes sans but lucratif et des coopératives. Les capitaux du secteur privé allaient remplacer les prêts gouvernementaux, pour ces projets.

Les études se poursuivirent, pendant que le gouvernement était tiraillé entre les priorités de logement, les réalités du budget et les changements d'attitude de la population. Un groupe de travail fédéral-provincial sur l'offre et le prix des terrains résidentiels viabilisés, dirigé par un avocat de Toronto, David Greenspan, mis sur pied en réponse à la montée en flèche du prix des terrains et des maisons au milieu des années 70, conclut que les dédales bureaucratiques, les prélèvements sur les terrains, le prix élevé des services municipaux et les politiques fiscales

jouaient tous un certain rôle mais qu'aucun n'était l'unique responsable du problème. Pris individuellement, la simple demande du marché était la principale coupable.

Un groupe de travail fédéral sur la SCHL, créé par le nouveau gouvernement conservateur en 1979, examina les incidences de la privatisation des activités de la Société. On mit sérieusement en doute le principe de l'assurance hypothécaire publique, mais les critiques finirent par se taire. Le groupe de travail Nielsen devait se poser les mêmes questions, cinq ans plus tard, pour aboutir aux mêmes conclusions. La Conférénce nationale organisée en 1981 par l'Association canadienne de l'immeuble pour tous les secteurs de l'habitation s'est particulièrement fait remarquer par la diversité de ses conclusions, à commencer par la conviction, pour de nombreux délégués, qu'il n'existait tout simplement pas de problème de logement. Le Conseil canadien de développement social, qui n'était pas du même avis, organisa un an plus tard son propre symposium sur le marché du logement social et les subventions-logements.

Au début des années 80, les craintes inspirées par la montée rapide des taux d'intérêt reléguèrent au second plan les programmes normaux de logement social. Le gouvernement était l'objet de pressions insistantes de la part des propriétaires-occupants appelés à renouveler leurs prêts hypothécaires, des locataires des villes où le taux d'inoccupation était pratiquement nul, des ménages à faible revenu incapables de trouver un logement abordable et de l'industrie de la construction résidentielle qui voyait diminuer la demande et grimper les coûts.

De 1971 à 1981, le prix du logement augmenta à un rythme presque deux fois plus rapide que l'indice des prix à la consommation. Le logement devint un enjeu important des élections fédérales de 1979. Les progressistes-conservateurs promirent de rendre les paiements d'intérêt sur les prêts hypothécaires et les impôts fonciers déductibles du revenu imposable, mais aucun changement ne survint sous le règne éphémère du gouvernement Clark.

Quand les Libéraux reprirent le pouvoir, le Canada était à la veille du sérieux marasme économique des années 1981 et 1982. Encore une fois, le gouvernement recourut à une combinaison de dépenses fiscales et de

subventions directes. Il lança quatre nouveaux programmes d'aide pour l'accession à la propriété et un autre de construction de logements locatifs, et ressuscita le programme des immeubles résidentiels à logements multiples. Le ministre des Finances MacEachen estima que ce programme coûterait 15 millions de dollars pour réduire les pénuries de logements locatifs et stimuler la construction. Il était très loin de la réalité: en 1982, le programme avait effectivement coûté 237 millions de dollars.

D'autres mesures, dont aucune ne dura très longtemps, aidèrent les personnes qui songeaient à acheter une maison, les constructeurs de logements locatifs et les détenteurs de prêts hypothécaires élevés.

Il existait alors tout un assortiment de programmes qui changeaient souvent et portaient peut-être à confusion, pour répondre aux besoins des années 1970 et du début des années 1980. On ne risque pas de se tromper en disant que le logement figurait certainement au programme national. Son degré de succès est subjectif, car tant les échecs que les succès pouvaient s'expliquer par des facteurs tout à fait étrangers au logement et, à certains égards, indépendants de la volonté de n'importe quel gouvernement.

Il ne fait aucun doute que le remue-ménage annuel des programmes de logement a de lourdes conséquences pour les intérêts à la fois publics et privés de tous ordres. La planification à long terme, tant pour le bien public qu'à l'avantage du secteur privé, ou pour l'un et l'autre, s'est révélée presque impossible. Comme l'intervention gouvernementale a été aussi changeante, en théorie et en pratique, que la Loi de l'impôt sur le revenu, la participation du public à l'élaboration de la politique est devenue de plus en plus difficile. Mais en fin de compte, les occupants des logements ne se souciaient guère de savoir comment ou pourquoi leur maison avait été construite, pas plus qu'ils semblaient contrariés par l'absence de planification à long terme. Ils ont tout simplement emménagé dans de meilleures maisons et commencé une vie plus satisfaisante.

Quand le gouvernement conservateur prit le pouvoir, muni d'une forte majorité et d'une mission de changement, le moment était propice à une autre réévaluation complète de la politique du logement. Ce réexamen, particulièrement en ce qui touche le logement social, prit une ampleur jusqu'ici inconnue. Des discussions approfondies eurent lieu avec

l'industrie, les autres gouvernements, les représentants du troisième secteur, les consommateurs de logements et tous ceux qui avaient quelque intérêt particulier à manifester ou des vues à exprimer. Les théories, les politiques et les programmes allaient subir de profonds rajustements.

Je laisse à quelqu'un d'autre la tâche de raconter la suite des événements.

Conférence #4

Les grands débats sur la politique du logement: q'avons-nous apris?

1. Une longue route

Nous avons parcouru une longue route depuis un siècle et quart. De nombreuses personnalités ont joué un rôle important tout au long de l'histoire. Certains étaient des hommes politiques comme Clifford Sifton, C.D. Howe, Lester B. Pearson et Ron Basford. D'autres étaient des bureaucrates et des universitaires comme Thomas Adams, C.A. Curtis, Stewart Bates et Bill Teron.

La situation du logement au Canada n'a que peu évolué au cours des 50 premières années de la Confédération, non pas nécessairement parce que nous étions bien logés mais parce que nos attentes étaient modestes. Pratiquement personne ne s'attendait à ce que le gouvernement fasse quelque chose relativement aux maisons dans lesquelles nous vivions. Deux guerres mondiales, séparées par la grande dépression, établirent définitivement l'idée que le Gouvernement du Canada avait la responsabilité de s'assurer que la nation était décemment logée.

Avant de commencer ce quatrième et dernier exposé sur la politique du logement, j'aimerais remercier publiquement certaines personnes qui m'ont aidé dans la préparation de cette série. Si vous avez des éloges à faire pour la partie historique, c'est à eux qu'il faut les adresser. Si vous

avez des critiques à formuler sur les conclusions, c'est à moi que vous devez les faire.

J'aimerais tout d'abord remercier David Hulchanski, Directeur exécutif du Centre pour l'étude des établissements humains et Alan Artibise, directeur ici de l'école de planification communautaire et régionale de l'Université de Colombie-Britannique pour avoir organisé cette série de conférences. Je dois également mentionner Peter Oberlander qui, au cours de sa carrière, a atteint tous les sommets dans les domaines de l'enseignement, de la recherche et de l'administration gouvernementale. Même si on se souvient surtout de lui comme dirigeant du centre pour l'étude des établissements humains de l'Université de Colombie-Britannique, je pense à lui comme à un vieil ami et au principal instigateur de cette série de conférences, ainsi qu'à l'aide énorme qu'il nous a apporté lors de leur préparation.

Nous devons accorder une mention particulière à Arthur Fallick, recherchiste associé du centre pour l'étude des établissements humains, dont les patients efforts de recherche et de rédaction ont permis de bâtir un dossier de la plus grande valeur.

Afin de vous montrer qu'intellectuellement, Ottawa n'est pas complètement dépendante de Vancouver, j'ajouterais quatre autres noms : Doug Stewart, directeur exécutif, Recherche et développement à la SCHL. Vous serez sans doute étonnés si j'ajoute aussi á cette liste Chris Terry, directeur actuel du Musée national de l'aviation. Au cours de la préparation de cette série de conférences, il a travaillé avec M. Stewart et, avec lui, a dû faire face à des délais souvent déraisonnables. Enfin, je remercie Bob Phillips et Debra Drake, d'Ottawa, pour l'aide qu'ils nous ont apportée.

L'histoire des 43 années suivantes, celle de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, ont été marquées au coin de l'innovation, des expériences, du retrait et de l'engagement du gouvernement et de nombreuses approches différentes face au problème du logement. Tout n'a pas réussi. Tous les problèmes n'ont pas été résolus mais à la fin de cette période, aussi bien les statistiques que nous possédons que ce que nous pouvons constater prouvent que nous avons fait des progrès énormes quant

à la qualité des logements mais aussi quant à celle des communautés dans lesquelles ils se trouvent.

En examinant cette phase récente de notre histoire, nous pouvons dégager trois conclusions générales.

(1) Le gouvernement est passé d'une phase de non-engagement dans le logement à une phase d'engagement complet puis à la prise de conscience qu'une politique saine du logement doit être basée sur la collaboration entre tous les niveaux de gouvernement et les secteurs public et privé.

(2) Il est maintenant universellement reconnu que le logement et, d'une façon plus générale, la communauté urbaine élargie, ont une importance considérable sur le niveau de vie de tous les Canadiens.

(3) Enfin, la force de la personnalité et le jeu des circonstances peuvent avoir autant d'influence sur l'élaboration d'une politique qu'une planification et une analyse soignées.

Certains problèmes relatifs au logement ont été nettement mis de côté à mesure que se dégageait une certiane unanimité ou un certain consensus. D'autres méritent que nous ne relâchions pas notre attention car ils refont périodiquement surface.

Aujourd'hui, j'aimerais aborder six problèmes:

- L'engagement du gouvernement fédéral dans le domaine du logement
- La constitution
- Les allocations-logement
- La vente des logements publics
- Le contrôle des loyers
- Et la déductibilité des intérêts hypothécaires

J'aimerais conclure cette série de conférences en tirant des leçons pour l'avenir.

2. *Les grands débats*

A. L'engagement du gouvernement fédéral dans le domaine du logement

L'une des questions qui revient avec une fréquence étonnante est celle de l'importance du logement dans les priorités fédérales. Dans certains milieux, on s'inquiète aujourd'hui du fait que le gouvernement fédéral soit en train de se désengager du domaine du logement. Cette crainte a été exacerbée par la présence á Ottawa du Comité d'examen des dépenses, dont le mandat est d'aider le ministre des Finances dans sa lutte contre le déficit. Il semble, cependant, que les gens aient confondu la modification du rôle du gouvernement dans l'exécution du programme avec le leadership qu'il exerce et son engagement financier.

Si le gouvernement fédéral se retire vraiment du champ du logement, il met certainement beaucoup de temps à le faire. Une des raisons de ce malentendu tient peut-être au fait qu'on évalue mal l'importance réelle de l'aide fédérale parce qu'elle est moins facilment identifiable et moins visible que les dépenses publiques consacrées aux programmes de logement administrés par la SCHL. Cependant, ainsi que le faisait remarquer Robert Adamson, ancien vice-président de la Société :

> "Les dépenses publiques en subventions-logement par le biais des programmes de logement social de la SCHL sont infimes par rappport à la composante logement des formidables programmes canadiens de soutien et de sécurité du revenu..."

Le gouvernement fédéral dépense des millions de dollars chaque année, par le biais du programme d'assistance publique du Canada, pour aider les familles qui reçoivent les prestations du bien-être social à payer leurs frais de logement ainsi que pour aider les occupants des centres d'hébergement et autres types de logements spéciaux. Une partie de chaque dollar versé en prestations de sécurité de la vieillesse ou de supplément de revenu garanti est consacré au logement. Le même principe s'applique à tous les programmes fédéraux destinés à aider les Canadiens à faire face au

coût de la vie comme les allocations familiales et l'assurance-chômage. Une partie de ces prestations est inévitablement consacrée au logement.

Il existe un autre type d'aide fédérale au logement qui est presque invisible car elle découle de notre régime fiscal. Par exemple, la plupart des familles canadiennes font un profit substantiel lorsqu'elles vendent leur maison. Dans de nombreux pays, ce profit, appelé gain en capital, serait imposé par le gouvernement, qui en tirerait d'importants revenus. Au Canada, ce gain n'est pas imposé. Il s'àgit là, quels qu'en soient l'intention ou l'objectif, d'une énorme contribution du gouvernement fédéral au logement. Les logements existants sont au nombre des exemptions prévues dans le projet de nouvelle taxe sur les produits et services qui prévoit, par ailleurs, accorder d'importantes déductions dans le cas des nouvelles maisons. On estime que ces mesures coûteront 500 millions au gouvernement fédéral en 1990-1991. Les loyers résidentiels sont également exemptés de la nouvelle TPS.

Ensuite, nous avons, bien entendu, les dépenses fédérales en matière de logement, beaucoup plus directes et facilement identifiables, administrées par le SCHL. Les dépenses de la SCHL dans le cadre des programmes de logement social, qui augmentent chaque année, totalisent aujourd'hui 1,7 milliard de dollars. Le gouvernement fédéral, avec ses partenaires provinciaux, loge chaque année près de 47 000 ménages dans des habitations neuves ou restaurées. En 1988, la SCHL a assuré près de 10 milliards de dollars d'emprunts pour 150 000 logements environ. Cela veut dire que le montant des assurances en vigueur s'élève à environ 45 milliards de dollars ou encore qu'une maison canadienne sur quatre a bénéficié du financement de la SCHL. Ce type d'aide directe au logement est facile à constater et à mesurer.

Aux subventions directes, il faudrait ajouter les dépenses du gouvernement fédéral en matière de recherche sur le logement, y compris les analyses de marché et la diffusion de l'information technique. L'année dernière, la SCHL a consacré 12 millions de dollars pour réunir et diffuser de l'information sur le logement et les collectivités. Cette recherche a porté sur toute une gamme de problèmes allant de la protection des bâtiments contre les effets du sel à la prévision de la demande future de logements.

L'investissement national continu dans le logement, direct et indirect, visible et invisible, est énorme et augmente régulièrement.

B. La constitution

Bien que certains puissent prétendre que le logement est une responsabilité provinciale en vertu des dispositions de la constitution concernant le droit de propriété, le logement est bien plus qu'une simple question de propriété. Lorsque nous parlons de notre maison, nous parlons de cet endroit qui abrite et protège nos familles, un endroit qui est très largement une expression de nous-mêmes. Le logement est une nécessité qui, heureusement, reste abordable pour la plupart des ménages canadiens. Il constitue également un important investissement, le principal actif de la plupart des propriétaires.

Sur un autre plan, le logement est un secteur important de l'économie qui influence la politique économique et financière et en subit les effets. Il comprend de nombreux aspects, dont la redistribution des revenus, la réglementation de la performance macro-économique nationale et des marchés financiers, qui sont clairement de compétence fédérale. D'autres, comme la planification et les règles d'utilisation du sol, relèvent des municipalités et des provinces. Cette complexité rend confuse toute interprétation stricte de la constitution et, lorsque la loi est rien moins que claire, nous devons regarder ce qui se passe dans les faits. D'une façon générale, seules les personnes mal informées contestent encore aujourd'hui la présence du gouvernement fédéral dans le domaine du logement.

C. Les allocations-logement

Depuis dix ans, on discute des meilleurs moyens de venir en aide à ceux qui ne peuvent trouver à se loger eux-mêmes sur le marché privé.

Je suis sûr que les expressions "allocations d'hébergement" ou "allocation-logement" vous sembleront familières.

Nous pouvons aider les familles à faible revenu en construisant des logements subventionnés ou en subventionnant les loyers dans des bâtiments d'initiative privée. Cette dernière approche s'est concrétisée dans les

allocations-logement. Certes, il existe également l'approche plus générale du transfert de revenu, le revenu annuel garanti. Nous devons cependant nous demander combien il faudrait dépenser en transferts généraux de revenus de manière à ce que toutes les sommes soient affectées au logement. Je pense que le coût d'un tel programme serait prohibitif.

Ceux qui préconisent l'approche d'une meilleure canalisation de l'allocation-logement se fondent sur les arguments suivants:

- Elle s'attaque au problème réel: les pauvres n'ont pas assez d'argent;
- Il est plus efficace et plus rentable d'émettre des chèques d'allocation-logement que de construire des logements pour les ménages à faible revenu;
- Les clients peuvent choisir leur logement et son emplacement en fonction de leurs besoins et rajuster leur tir quant leurs besoins évoluent;
- Les allocations-logement ne perturbent pas le fonctionnement normal du marché résidentiel;
- Elles favorisent la diversité sociale dans la collectivité; et
- Elles donnent une plus grande latitude au gouvernement pour éviter une accumulation de logements là où on n'en a plus besoin.

D'un autre côté, les opposants aux allocations-logement soutiennent que:

- Les allocations-logement ne permettent pas de palier les pénuries de logements, du moins à court terme;
- Elles ne contribuent en rien à régler les problèmes de logements inadéquats ou surpeuplés; et elles ne permettent même pas forcément de rendre les logements abordables. Certains programmes d'allocations-logement offrent des subventions

minimales afin d'aider un plus grand nombre de ménages. Le problème soulevé par ce type de subventions est qu'elles ne sont pas suffisantes pour ramener le coût du logement à un niveau abordable;

- Les allocations-logement ne sont utiles que dans les endroits où il est possible de louer un logement, ce qui n'est pas le cas dans la plupart des régions rurales ou lorsque le marché locatif est serré;

- Elles ont tendance à provoquer une hausse des loyers parce que l'offre est relativement fixe à court terme;
et

- Elles sont assujetties aux modifications soudaines de la philosophie politique.

Au Canada, cinq provinces offrent des programmes limités d'allocation-logement. La Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec et la Colombie-Britannique ont toutes des programmes d'allocation-logement pour les aînés. Le Manitoba offre un programme d'allocation-logement pour les aînés et un autre, pour les familles.

Les États-Unis ont essayé et étudié en profondeur des programmes de ce genre. L'un d'entre eux, le programme expérimental d'allocation-logement, offre l'information la mieux documentée sur les allocations-logement.

Ils se sont aperçus que si les allocations-logement n'entraînaient pas une inflation grave des prix des loyers locaux, elles ne contribuaient pas non plus à une amélioration des conditions de logement. Aux États-Unis, les ménages qui vivaient dans des locaux ne répondant pas aux normes d'habitation avaient tendance à se retirer de ces programmes plutôt que de déménager dans un logement qui leur aurait permis de toucher les allocations. Plus les administrateurs tentaient d'imposer des normes, plus les ménages se retiraient du programme. À plus long terme, il n'est pas certain que les allocations-logement, dont le montant augmente à mesure que l'augmentation des coûts de location dépasse celle des revenus, soient plus rentables que la construction de logements pour les ménages à faible revenu.

L'évaluation des besoins en logement au Canada indique que près d'un demi-million de ménages vivent dans des logements surpeuplés ou inadéquats et n'ont pas les moyens d'améliorer leur situation. Les allocations-logement ne contribueraient pas beaucoup à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Actuellement, le marché locatif canadien, spécialement dans les grandes villes, continue à être très serré et les listes d'attente pour obtenir un logement subventionné sont longues, en particulier pour les familles. Le taux de vacance n'a pas dépassé 1 p. 100 à Toronto depuis les années 1970. À Vancouver, il a atteint un peu plus de 2 p. 100 en 1984-1985, mais est de nouveau retombé à moins de 1 p. 100. Dans la plupart des régions rurales canadiennes, il n'existe tout simplement pas de marché du logement locatif. Les allocations-logement ne serviraient pratiquement à rien dans ces conditions.

D. Vente du parc de logements publics

En plus de débattre de la façon dont nous pouvons aider les Canadiens à se loger, nous avons exploré des méthodes qui permettraient d'administrer le parc de logements publics d'une façon plus rentable. La décision, largement publicisée, du gouvernement Thatcher en Grande-Bretagne de vendre ses logements publics, a alimenté les discussions sur ce sujet au Canada.

Les partisans de la vente du parc de logements publics croient que:

- Le gouvernement économiserait de l'argent à long terme en transférant le titre de propriété à l'occupant et en radiant la perte en capital;

- Les occupants y gagneraient la sécurité d'occupation et la fierté de la propriété, ce qui les inciterait à mieux entretenir leur logement, sans aucun frais pour le gouvernement; et

- La propriété rendrait les occupants moins dépendants de l'état et leur servirait de rempart contre l'inflation.

Cependant,

- D'après mon expérience, il est faux de croire que le gouvernement peut se dégager de sa responsabilité d'aider les Canadiens à faible revenu tout simplement en leur vendant leurs logements subventionnés. La plupart des locataires n'auraient pas les moyens d'acheter ou d'entretenir leur propre maison. Le gouvernement devrait donc accorder une aide supplémentaire à ces nouveaux propriétaires pour leur permettre de rester dans leur nouvelle maison. Et, s'il faut dire les choses telles qu'elles sont, toute déficience qui apparaîtrait ensuite dans le logement serait mise sur le dos du gouvernement, qui devrait aider le propriétaire à faire les réparations.

- Les meilleures habitations seraient toutes vendues et c'est le gouvernement qui serait aux prises avec tous les logements difficiles à entretenir. Avec les prix élevés que nous connaissons aujourd'hui, le remplacement de ces vieux logements coûterait cher.

- Le programme de logement public offre aux Canadiens à faible revenu une base économique à partir de laquelle ils peuvent se bâtir une certaine autosuffisance. Quand la situation d'un ménage s'améliore et qu'il en vient à ne plus avoir besoin de l'aide du gouvernement, il déménage, libérant ainsi le logement pour un autre ménage dans le besoin. Grâce à cette mobilité verticale des locataires, un seul logement public permet de venir en aide à plus d'un ménage. Il faut reconnaître que si les locataires ne quittent pas leur logement, le système se trouve paralysé. Cependant, si nous vendions les logements publics, nous supprimerions cette possibilité qui est offerte à de nombreux ménages à faible revenu à un moment où il n'y a pas suffisamment de logements subventionnés pour satisfaire à la demande. En d'autres termes, alors que les ménages à revenu moyen pourraient profiter de ce genre de transaction, les gens pauvres verraient s'allonger les listes d'attente pour obtenir un logement à bon marché.

La situation britannique n'est pas similaire à la nôtre. Il y a une décennie, plus du tiers de tous les logements en Grande-Bretagne étaient de

propriété publique. Ils avaient été construits pour répondre aux besoins de toutes les catégories de revenu et non pas des familles à faible revenu comme au Canada. Des 15 p. 100 de locataires britanniques qui ont acheté le logement public qu'ils occupaient, la plupart n'aurait tout simplement pas droit au logement public au Canada.

Physiquement, les logements sont d'un type différent dans les deux pays. Plus des deux tiers des logements publics britanniques sont des habitations, jumelées ou en rangée, relativement faciles à vendre. Cette proportion est presque deux fois plus forte qu'au Canada.

Au Canada, le logement public ne compte que pour 4 p. 100 de l'ensemble des logements. De plus, 60 p. 100 des familles qui les occupent sont des prestataires du bien-être social et peu de provinces accepteraient de contribuer, par le biais de leurs programmes d'aide, au paiement du principal de l'emprunt hypothécaire. Plus de la moitié des logements publics sont occupés par des aînés. Même avec des réductions de prix substantielles, peu d'occupants seraient capables de rembourser un prêt hypothécaire. Il serait déjà assez difficile de définir des modalités convenables pour les personnes âgées, mais il faudrait en plus faire face à une réticence, courante à un certain âge, à assumer de nouvelles responsabilités financières dont elles ne seraient pas nécessairement les bénéficiaires.

Nous n'avons pas l'intention de vendre une partie importante du parc canadien de logements publics. Notre programme de logement public a été créé à l'intention d'une catégorie relativement petite de familles qui l'utilisent et dont le revenu se situe vers le bas de l'échelle. Nous considérons plutôt le vaste parc de logements publics comme un actif certes vieillissant, mais aussi comme une ressource qui nous permet de répondre à des besoins sociaux qui changent inévitablement.

E. Déductibilité des intérêts hypothécaires

Laissons maintenant le domaine du logement social pour nous intéresser au marché du logement. De nombreux Canadiens peuvent se permettre de louer un logement convenable mais n'ont pas les moyens de l'acheter. L'une des idées avancées pour améliorer l'abordabilité de la

propriété, un des articles des plate-formes électorales de Joe Clark en 1978 et de John Turner en 1989, est la déductibilité des intérêts hypothécaires de l'impôt sur le revenu.

L'attrait de cette déductibilité est qu'elle permettrait de rendre la propriété plus abordable en réduisant les charges de remboursement hypothécaire. Dans un contexte de faible croissance économique, elle permettrait également de stimuler l'économie en augmentant la demande de maisons. La déductibilité des intérêts hypothécaires présente cependant de graves inconvénients.

- La déductibilité des intérêts hypothécaires profite aux riches. Elle les aide de deux façons. Tout d'abord, plus vous êtes riche, plus le montant de l'emprunt hypothécaire que vous pouvez envisager peut être élevé et donc plus votre déduction fiscale sera forte. Deuxièmement, la déduction devient de plus en plus intéressante à mesure que votre revenu augmente, compte tenu de la progressivité du régime fiscal. Et cela ne donnerait rien aux locataires à moins de leur offrir un crédit-loyer parallèle.

- La déductibilité des intérêts hypothécaires aurait un effet inflationniste. L'accroissement de la demande de logements entraînerait une augmentation des prix au détriment du bénéfice que les acheteurs pourraient en retirer. De plus, d'une façon tout à fait disproportionnée, les propriétaires actuels seraient donc beaucoup plus avantagés que les nouveaux acheteurs.

- La déductibilité des intérêts hypothécaires abaisserait le coût des emprunts destinés au logement par rapport au coût des emprunts destinés à d'autres fins, drainant ainsi vers le logement les capitaux d'autres secteurs. Les taux d'intérêt pour les autres secteurs connaîtraient une hausse compensatoire et le prix des autres bien tutélaires augmenterait. Nous devons donc nous demander quel prix nous sommes prêts à payer dans un autre secteur de l'économie pour augmenter le taux d'accès à la propriété.

- Enfin, le taux d'intérêt constitue, pour la Banque du Canada, un outil important dont elle se sert pour stimuler l'économie ou la

ralentir. La déductibilité des intérêts hypothécaires mettrait tout un secteur de l'économie à l'abri de la politique monétaire de la Banque. Il pourrait en résulter un affaiblissement de son contrôle sur l'inflation ou la nécessité pour elle de prendre des mesures plus sévères pour aboutir au même degré de contrôle.

Cette idée de la déductibilité des intérêts hypothécaires pourrait refaire surface lorsqu'un parti politique cherchera un moyen d'aider rapidement de nombreux Canadiens pour qui l'accès à la propriété est légèrement hors de portée. J'espère qu'ils chercheront autre chose parce que cette façon de faire pourrait s'avérer plus nuisible qu'utile.

F. Le controle des loyers

Les débats sur la question du contrôle des loyers ont été encore plus animés que tous ceux dont j'ai déjà parlé. Peut-être est-ce parce que cela touche tous ceux qui paient un loyer et que cela peut avoir des répercussions sur l'ensemble du secteur de l'habitation et l'économie elle-même. De toute évidence, les défenseurs des locataires et du logement sont en faveur d'un contrôle des loyers alors que les propriétaires et les entrepreneurs s'y opposent. Le contrôle des loyers avait été instauré comme mesure d'urgence en temps de guerre puis abandonné partout, sauf au Québec et à Terre-Neuve. Vers 1975, toutes les provinces l'avaient réintroduit, non pas tellemnet dans le cadre de leur politique du logement, mais comme moyen de lutte contre une inflation élevée. Aujourd'hui, ces contrôles sont maintenus dans toutes les provinces sauf l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick.

Les arguments en faveur du contrôle des loyers sont simples.

- Le contrôle des loyers permet de préserver un parc de logements locatifs abordables;
- Il offre aux gens une protection contre les évictions injustifiées ou d'ordre économique; et
- Il constitue un véhicule de médiation en cas de conflit entre locataires et propriétaires.

Les arguments contre sont aussi clairs.

- Le contrôle des loyers provoque une distorsion du marché libre et inhibe la confiance des investisseurs qui ne peuvent plus prévoir aussi bien les tendances du marché;

- Il ralentit la construction de nouveaux logements et crée, de ce fait, une pression à la hausse sur les loyers;

- Il place le fardeau de la redistribution des revenus, que l'on considère généralement comme la responsabilité du gouvernement, sur les épaules des propriétaires; et

- Il dissuade les propriétaires de bien entretenir les logements, contribuant ainsi à une accélération de la détérioration du parc existant.

Bien que les arguments pour et contre le contrôle des loyers soient clairs, les réponses sont loin d'être définitives. Il est presque impossible d'estimer l'effet du loyer sur l'économie parce qu'elle est soumise à un grand nombre de variables en même temps. Au Québec, le contrôle des loyers n'a pas empêché une hausse spectaculaire des mises en chantier de logements locatifs quand la demande pour ce type de logement est devenue évidente. De 1985 à 1987, par exemple, les mises en chantier sont passées d'environ 4 000 à près de 13 500. En Colombie-Britannique, le retrait du contrôle des loyers en 1983 n'a provoqué aucune hausse marquée des loyers ou des mises en chantier de logements locatifs. Dans les deux cas, la hausse a été lente.

A Toronto, les entrepreneurs ont fait preuve de prudence en ce qui concerne le logement locatif, peut-être à cause d'une certaine incertitude quant à l'avenir du contrôle des loyers dans la province, peut-être à cause d'autres facteurs tout à fait différents comme la pénurie de terrains.

Si le contrôle des loyers est, bien sûr, du ressort provincial, il intéresse beaucoup tous ceux qui se préoccupent de la politique du logement public au Canada. Les fonctionnaires fédéraux comprennent fort bien l'incertitude des fonctionnaires provinciaux quant à l'importance et à

l'opportunité de l'intervention du gouvernement sur le marché du logement locatif. Qu'il s'agisse d'hier, d'aujourd'hui ou de demain, certaines décisions politiques de logement ne peuvent pas toujours être carrément bonnes ou mauvaises dans toutes les situations.

3. Leçons pour l'avenir

Nous en sommes venus à la conclusion qu'il y a rarement une seule et bonne réponse au problème du logement ou une réponse qui sera définitivement valable. Il n'y a rien en celà de surprenant, car un pays ne peut avoir une politique étrangère ou agricole immuable. Les circonstances changent. Les problèmes changent. Les solutions changent.

Nous avons vu que même lorsque les problèmes sont similaires, il peut être nécessaire d'adapter notre approche pour tenir compte de la différence de contexte. Nous devons faire attention de ne pas préconiser une panacée dans un domaine où la solution à la plupart des problèmes de logement repose sur des moyens précis et bien dirigés. Les conséquences imprévues d'un programme de logement peuvent être bien plus importantes que la solution immédiate qu'il semble offrir dans un marché où la demande est forte, comme celui de Toronto ou de Vancouver. Il est parfois difficile pour le gouvernement de savoir quand il est sage d'intervenir ou quand il vaut mieux laisser le marché s'ajuster de lui-même. Rappelons-nous que ne rien faire du tout ne signifie pas forcément que l'on ait adopté une position neutre. Les fonctionnaires avisés ainsi que les leaders politiques doivent par conséquent réévaluer constamment leurs progrès et leurs options.

Une autre leçon que nous avons apprise, ou si nous ne l'avons pas déjà fait, nous devons nous hâter, c'est la nécessité d'adopter une approche plus intégrée dans la planification et la gestion de nos villes. Il y a cinquante ans, quand nous pensions logement, nous ne pensions généralement qu'au bâtiment qui abritait les gens. Il y a trente-cinq ans, la SCHL a joué un rôle majeur en encourageant les provinces et les municipalités du Canada à s'inspirer du travail plus approfondi de planification communautaire des pays européens. De plus en plus, nous sommes, obligés de reconnaître que les villes sont des systèmes complexes. Le logement, le transport, la planification de l'utilisation des terres, l'emploi

et la protection de l'environnement sont clairement interreliés. Nous devons prendre conscience de ces liens, si nous voulons construire et gérer des collectivités à l'image de notre pays quant aux perspectives économiques, à nos valeurs et à la qualité de vie.

Dans l'histoire des civilisations, la définition des frontières de la "maison" a bien souvent varié. À certaines époques, ce n'était que la demeure où l'on habitait. À d'autres, c'était toute la ville : nous en étions très fiers, et nous consacrions proportionnellemnt plus de ressources à la communauté qu'à notre propriété privée.

Au cours des dernières générations, nous avons été de nouveau, semble-t-il, beaucoup trop préoccupés par le luxe grandissant de nos maisons pour nous intéresser suffisamment à la communauté environnante. Il est vrai que nous ne jetons plus nos eaux usés par la fenêtre, mais nous fermons les yeux, à nos risques et périls pour l'avenir, sur la ségrégation culturelle et économique qui existe dans nos collectivités. Nous ne nous opposons pas au logement social pourvu qu'il soit construit dans un autre quartier que le nôtre, ou encore à l'autoroute qui passe derrière chez quelqu'un d'autre. Au lieu de faire des pressions pour que nos communautés soient socialement, environnementalement et économiquement saines, nous avons eu tendance à nous retirer dans le confort de notre petit cocon.

Bien sûr, les villes d'autrefois avaient leurs problèmes : les taudis, l'eau malsaine, les égouts omniprésents et les maladies. Nous avons fait beaucoup de chemin depuis pour régler ces problèmes matériels. Mais il ne suffit pas d'installer un bon système de filtration des eaux ou d'égouts fiables pour qu'une ville devienne vivable.

Malheureusement, il semble que les considérations économiques aient pris le pas sur les considérations sociales ou esthétiques, en particulier au cours de la dernière décennie, et que, dans nos villes, le bilan financier soit devenu plus important que la qualité de vie des résidents. Le concept de la ville, considérée comme une entité sociale et économique, n'a pas été très en vogue, ces dernières années.

Il est fort peu probable que l'obéissance aveugle à des motivations étroites nous permette de construire le genre d'environnement que nous voulons laisser en héritage à nos enfants. La mauvaise planification ou la mauvaise gestion d'une communauté diminuent la qualité de vie de tous ceux qui y vivent ou y travaillent. C'est l'injustice de toute une génération envers ses enfants, et peut-être ses petits-enfants.

J'ai bon espoir que les années 1990 nous amèneront des changements. J'espère que nous sommes en train de comprendre que nous devons avoir une perspective à plus long terme. Une génération qui s'intéresse avec tant d'ardeur à la cause de l'environnement semble destinée à établir le lien entre l'environnement urbain et la qualité de nos vies. Cette prise de conscience ne se produira que si les gens font savoir que leurs préoccupations environnementales sont liées à leur volonté d'excellence de la vie en milieu urbain. Nous devons trouver des façons d'évaluer et de comparer les réalités que l'on exprime dans cette vague notion de qualité de la vie.

J'espère que le passé nous aura appris qu'il ne peut y avoir de logements et de collectivités de qualité sans la collaboration des gens. Rien n'est possible sans la coopération des gouvernements, sans la collaboration des secteurs publics et privé et, peut-être plus que tout, sans l'apport significatif de tous ceux à qui s'adressent ces efforts, le peuple canadien.

UN TOIT POUR TOUS:
L'évolution de la politique canadienne du logement

par
H. Peter Oberlander, Arthur L. Fallick
George Anderson (éd.)
15.00 $
(16.05 $ incl. TPS)

LA POLITIQUE DU LOGEMENT AU CANADA
Conférences

par
George Anderson, Président
Société canadienne d'hypothèque et de logement, 1986-1990
10.00 $
(10.70 $ incl. TSP)

Pour obtenir ces publications, envoyer un chèque, un mandat-poste ou un bon de commande à The University of British Columbia, Centre for Human Settlements, 2206 East Mall, Vancouver, B.C. V6T 1Z3. Veuillez ajouter **les frais de livraison**, 2 $ pour le premier livre et 1 $ pour chacun des prochains livres.