



LIBR-00812

LOGEMENT

**ÉTUDE PRÉPARÉE POUR LA
COMMISSION ROYALE DES RELATIONS ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES
PAR
A. E. GRAUER**

**OTTAWA
1939**

LOGEMENT

Avant-propos

Dans cette étude M. Grauer, directeur du département des sciences sociales à l'Université de Toronto, examine la question du logement à bon marché. Elle mérite considération tant comme service social où les gouvernements canadiens peuvent avoir à intervenir sur une grande échelle que par l'influence qu'elle exerce sur la dépense imputable à la collectivité du chef de la maladie, du chômage et de la criminalité. La forme de cette étude et les opinions qui y sont exprimées sont le fait exclusif de l'auteur et non de la Commission.

M. Grauer donne un exposé général du logement subventionné en Angleterre, Allemagne, Suède, Hollande et aux Etats-Unis ainsi que l'historique des initiatives canadiennes en la matière. La nécessité de l'assistance gouvernementale découle de ce qu'il n'a pas encore été possible d'assurer même le confort le plus modeste aux petits salariés sur une base commerciale, ou d'une façon qui permette de rentrer dans ses frais. L'assistance gouvernementale peut prendre différentes formes, notamment des prêts, des taux d'intérêt infimes, des subsides sous forme globale, des subsides annuels, et la remise des taxes. On peut alléguer qu'en retour l'Etat sera compensé de sa contribution tant directement, par la réduction des frais d'assistance publique, qu'indirectement par le relèvement du pouvoir de production. L'auteur considère la répartition des fonctions et émet un doute sur l'aptitude des gouvernements municipaux à solutionner seuls le problème. Il insiste sur la nécessité d'un programme et de la coopération de tous les gouvernements. M. Grauer termine son exposé par des appendices fournissant des détails statistiques sur les conditions dans quelques quartiers de taudis au Canada.

Le premier texte de cette étude fut rédigé en août 1938. Soumis au gouvernement fédéral et aux gouvernements des provinces

qui firent leurs commentaires et observations, le texte fut révisé en conséquence et rédigé dans la forme actuelle au printemps de 1939.

M. Grauer a rédigé en anglais cette étude dont voici la traduction française.

TABLE DES MATIERES

<u>Chapitre</u>		<u>Page</u>
I	Le logement en Angleterre	1
II	Le logement en Europe	10
	Allemagne	10
	Hollande	13
	Suède	15
	Résumé	19
III	Le logement aux Etats-Unis	22
IV	Le logement au Canada	32
	1. Causes éloignées du problème	32
	2. Historique du logement au Canada	35
	Récentes mesures fédérales concernant le logement	40
	Initiatives provinciales et municipales récentes concernant le logement	48
	3. Situation présente en ce qui concerne le logement	52
	4. Répercussions indirectes de la situation du logement - Aspects sociaux	54
	5. Sommaire	61
Appendice 1	- Situation relative à la pénurie de mai- sons, au surpeuplement, aux conditions insalubres et défavorables de vie et aux taudis, dévoilée par de récentes enquêtes sur les habitations au Canada	69
Appendice 2	- Statistiques additionnelles sur le logement au Canada	79
Appendice 3	- Liste choisie d'ouvrages consultés	84

LISTE DES TABLEAUX

<u>No.</u>	<u>Page</u>
1 - Nombre de maisons construites en Angleterre et au pays de Galles de 1919 à 1936	9
2 - Le logement d'après-guerre en Europe - Sommaire	21
3 - Répartition du revenu familial aux Etats-Unis d'Amérique en 1929, 1933 et 1935	31
4 - Loyers comme pourcentages des revenus familiaux, 1931	79
5 - Nombre moyen de pièces par personne pour les familles locataires à des niveaux progressifs de revenu	79
6 - Nombre de pièces par personne des ménages qui louent des maisons, classifiées selon le loyer mensuel, et pourcentage des locataires payant un loyer de \$15 ou moins par mois, 1931	80
7 - Pourcentage de la répartition des pièces occupées par les ménages en 1931	80
8 - Répartition de l'espace d'après l'importance des ménages, 1931	81
9 - Répartition de la population d'après l'espace occupé, 1931	82
10 - Pourcentage de la distribution des pièces occupées par les ménages ruraux, en 1931	82
11 - Aménagements des ménages ruraux au Canada - Recensement de 1931	83

LOGEMENT

La question du logement a son importance dans les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces, d'abord parce que les gouvernements du Canada dépensent déjà des sommes considérables directement pour améliorer le logement ou indirectement par suite de la répercussion sociale des mauvaises conditions de logement; de plus, l'expérience des autres pays et l'examen de la situation au Canada indiquent que les dépenses à venir sur le logement devront, d'après les prévisions, augmenter en importance.

Chapitre I. Le logement en Angleterre

Introduction

L'augmentation énorme de la population et son rassemblement dans les villes qui a suivi la révolution industrielle ont imposé l'étude du problème du logement aux pouvoirs publics plus tôt en Angleterre que dans les autres pays. Les premières lois du milieu du dernier siècle n'ont naturellement pas tenu compte de toute la complexité du problème ni aperçu le besoin d'un plan général du logement pour le gros de la population, comme le font les autorités de nos jours. En réalité deux des plus anciennes lois du logement proposées par Lord Shaftesbury visaient les scandales du logement en commun et non le taudis considéré comme tel; et le souci de l'intérêt public chez plusieurs des premiers philanthropes semble s'être inspiré, en partie du moins, de la crainte de la propagation du choléra et d'autres maladies contagieuses des quartiers pauvres infectés aux parties plus salubres de la ville.

Succédèrent aux lois Shaftesbury les lois Torrens de 1866 et 1868 permettant aux autorités locales de condamner ou réparer, aux frais du propriétaire, tout logement insalubre ou inconvenable. Les lois Cross de 1875 à 1882 octroyèrent aux grandes villes des pouvoirs de contrôle non seulement sur chaque maison d'habitation

mais encore sur des agglomérations entières où les logements ne pouvaient être améliorés autrement que par démolition et reconstruction sur le même emplacement ou dans les banlieues.

Ces lois semblent n'avoir pas atteint tout à fait leur but. Une commission royale sur le logement instituée en 1884 recommandait "des pouvoirs beaucoup plus grands et des obligations beaucoup plus sévères pour les autorités locales en matière de logement pour les classes ouvrières"⁽¹⁾.

La loi du logement des classes ouvrières de 1890 marqua la réalisation de ce vœu. Cette loi réunissait l'ensemble des lois antérieures et constitua en réalité par la suite le point d'appui de toutes les lois postérieures du logement. La première partie de la loi visait la démolition et la reconstruction des logements insalubres; la deuxième partie visait chaque maison d'habitation insalubre ou nuisible; enfin la troisième partie autorisait les pouvoirs locaux à acquérir des terrains pour construire et aménager des maisons pour la classe ouvrière.

L'unique innovation sérieuse des récentes lois britanniques se fit jour dans la loi de 1909 qui obligeait chaque conseil de comté à instituer un comité d'hygiène et de logement. La première loi d'urbanisme vit le jour en 1909; les subventions publiques et les prêts furent inaugurés après la Grande Guerre; de là datent les obligations statutaires au sujet du logement et de la démolition des taudis. "Bref", déclare Catherine Bauer, "la question du logement avait passé du simple abri pour le pauvre au problème de l'aménagement convenable et pratique pour les besoins généraux."⁽²⁾

Le logement d'après-guerre

La cessation presque absolue de construction de logements pendant la guerre explique qu'en Angleterre il manquait un million

(1) Cité par S.P. Hayward et C.K. Wright, loi du logement, p. 2.

(2) Bauer, Modern Housing, 1934, p. 261.

de maisons d'habitation après la guerre et qu'il fallut ensuite en construire cent mille par année. Les prix étaient excessifs et les entreprises particulières ne purent construire des maisons à des prix abordables pour l'ouvrier.

La première initiative en vue de faire face à un tel état de choses fut l'adoption de la loi de 1914, qui obligeait les autorités locales à assurer des logements convenables à la classe ouvrière; la seconde, à savoir: celle de fournir des maisons de rapport par le recours à des subventions du gouvernement central et parfois du gouvernement local, vint après la guerre. Les lois venues par la suite variaient surtout par la nature, la somme, la source et l'objet des subventions.

L'Angleterre avait depuis 1890 adopté un procédé de prêts directs aux autorités locales consentis par le gouvernement central en vue de la démolition des taudis et la construction de logements ouvriers; puis, après 1899, les autorités locales furent autorisées à prêter aux personnes désireuses de posséder leur propre maison. Les avantages de cette forme d'assistance viennent de ce qu'elle peut se consentir à un coût assez bas et qu'il permet le contrôle de son application. Après la guerre des avances aux autorités locales, aux sociétés de logement ou aux particuliers furent garanties; mais la Grande-Bretagne n'y eut pas recours sur une grande échelle. Cette pratique se propage sur le continent européen, probablement parce que la garantie n'oblige à aucun déboursé et qu'ainsi il peut en résulter une émulation dans la construction alors que la gêne financière ne permettrait pas d'accorder des subventions. La garantie peut aussi servir de moyen de contrôle.

Les subventions sous toutes leurs formes constituèrent cependant le mode d'aide financière d'après-guerre le plus répandu pour faciliter la construction de logements. La loi Addison de 1919 prévoyait l'octroi de prêts et de subventions globales de divers montants. Aux gouvernements locaux disposés à verser des subventions fixes pour la construction de logements, l'Etat offrait d'assumer

toute perte annuelle additionnelle, le ministre de la Santé se réservant le droit de vérifier les plans, le coût et le loyer. Quant aux sociétés d'utilité publique, à savoir: les organismes de construction de maisons, se contentant de bénéfices restreints, l'Etat assumait 30 p. 100 (et plus tard 50 p. 100 et enfin 40 p. 100) des charges d'intérêt et de remboursement dans le cas de projets approuvés. Le loyer de ces maisons devait être approuvé par le ministre de la Santé. Aux constructeurs particuliers l'Etat promit de verser une somme globale non remboursable, d'abord de £130 à £160 et plus tard augmentée. L'Etat posa certaines conditions. Les frais de construction s'élevèrent sous ce régime à un chiffre désordonné, et en 1921 on abrogea les subventions. Sous le régime de la loi Addison les gouvernements locaux construisirent 170,000 maisons, et les entreprises particulières, 44,000, à quoi il faut en ajouter un petit nombre construites par des sociétés de logement.

La loi Chamberlain de 1923 offrit une aide d'un autre genre aux autorités locales, des versements annuels fixes exclusivement. Ainsi une contribution annuelle de £6 pendant 20 ans pour chaque maison neuve fut offerte par l'Etat à l'autorité locale, cet argent devant aller aux constructeurs particuliers, aux sociétés d'utilité publique ou aux locataires ou acquéreurs de maisons neuves. La loi stipulait que l'aide aux constructeurs particuliers pouvait prendre la forme de versements annuels ou d'une somme globale. Les autorités locales étaient aussi autorisées à ajouter à cette subvention par voie d'un impôt local. On a fixé une limite aux dimensions de la maison ayant droit à l'aide de l'Etat. Ce genre de subventions, comportant des conditions plus libérales, fut aussi incorporé dans la loi de 1924.

La loi de 1923 fit l'essai du régime d'exemption de taxes. Ce genre d'assistance plus souvent utilisé sur le continent qu'en Angleterre ne nécessite aucun déboursé immédiat par l'Etat mais les avantages qu'elle comporte pour les propriétaires sont rarement transmis aux locataires.

Sous le régime de la loi de 1923 les autorités locales construisirent 750,000 maisons; les entreprises particulières, 351,000, et les sociétés d'utilité publique, 12,000.

La loi de 1930 proportionna les octrois au nombre de personnes abritées dans de nouvelles maisons à raison de £2.5s par personne pendant 40 ans, et les autorités locales durent fournir une somme déterminée pour chaque maison. Après 1935 les versements s'effectuèrent sur chaque maison, la somme variant selon la valeur de l'emplacement, mais les autorités locales devaient verser une somme égale à la moitié du chiffre brut de la subvention du gouvernement national. Les autorités locales pouvaient répartir l'ensemble de leurs versements sur 60 ans.

Le mode de versements annuels fixes semble avoir été accepté comme la forme la plus satisfaisante d'assistance gouvernementale en Angleterre. Le Danemark, la France et la Tchécoslovaquie l'ont aussi adopté. Ces versements annuels évitent au gouvernement central des versements immédiats considérables nécessaires sous le régime de la subvention globale. Ils s'adaptent tout particulièrement aux maisons destinées à la location (soit aux habitations des petits salariés), vu que les versements annuels rendent possible la continuation du contrôle sur les loyers et la disposition de la maison. La détermination des responsabilités constitue un avantage pour l'Etat. Elle encourage aussi les autorités locales à construire économiquement afin de s'assurer une marge aussi large que possible car le chiffre de la subvention ne varie pas, comme sous les anciens plans, avec le coût de la construction ou avec les pertes subies par les agences de construction. Le plan comporte des désavantages. Il nécessite de la part des autorités locales une surveillance constante assez prolongée. Il immobilise l'argent des constructeurs plus que ne le fait la subvention globale; de plus, la possibilité d'une réduction des subventions crée un risque pour eux.

Aménagement des agglomérations régionales et urbaines

Une mesure importante, la loi de l'aménagement des agglomérations urbaines et rurales, fut adoptée en 1932. Catherine Bauer résume ainsi ses clauses principales: "L'autorité des comités régionaux ou mixtes d'urbanisme est accrue; ('aménité', 'intérêt naturel', 'beauté' et 'valeur historique' ou 'architecturale' sont reconnus comme constituant des considérations appropriées ou statutaires dans l'aménagement (permis ou interdit) des rues ou des bâtiments; il devient théoriquement possible de défendre la plupart des formes de 'construction en ruban' et la poussée vers les agglomérations isolées; il est possible de diviser en zones et de réaménager les agglomérations existantes; elle facilite grandement la tâche des autorités locales désireuses de mettre sur pied une ville satellite en dehors des limites de la ville proprement dite grâce aux subventions de l'Etat; elle facilite l'obtention de fonds par les autorités locales; elle oblige ces dernières à préparer et faire approuver des plans d'urbanisme⁽³⁾.

Le rapport du ministère du Travail pour 1936-1937 établit que 22 millions et demi d'acres de terre soit les trois cinquièmes de l'Angleterre et du pays de Galles, sont présentement soumis à l'urbanisme. On a cependant signalé en certains quartiers que les projets embryonnaires locaux d'urbanisme ne réalisent rarement et que moins de la centième partie de la superficie désignée est effectivement sujette à des plans définitivement approuvés. Pour remédier à cette situation l'institution d'urbanisme propose la création d'une commission consultative d'urbanisme responsable à un ministre du cabinet, et qu'elle soit établie pour surveiller et coordonner tous les plans locaux d'urbanisme.

Surpeuplement

Avant l'adoption de la loi du logement de 1935 on ne s'était jamais fort inquiété du surpeuplement. La loi de 1935 s'en prit au surpeuplement, à la construction de nouvelles habitations et à l'a-

(3) Ibid, p. 263.

ménagement des anciennes. Elle impose un minimum de confort, définit le surpeuplement d'après le sexe et l'âge des occupants et d'après le nombre de pièces et leur superficie. Les autorités locales furent chargées d'appliquer les règles établies et de pourvoir à la carence des logements. La subvention du gouvernement central "ne sera accordée que dans les endroits et dans la mesure où elle est jugée nécessaire". Ainsi, là où l'on devra construire des maisons à plain-pieds sur des terrains coûteux la subvention vaudra pour 40 ans, la somme variant pour chaque maison selon l'emplacement. Cette subvention n'est accordée que si les autorités locales fournissent une somme égale à la moitié de la subvention du gouvernement central. Ces contributions peuvent s'étendre sur plus de 60 ans. On subventionne aussi le logement agricole. L'Etat contribue E2 à E8 par maison pendant 40 ans, et les autorités locales fournissent E1 chaque année pour le même laps de temps.

Gestion des logements

La loi de 1936 reconnaissant que le soin des maisons constitue une question distincte et différente de leur construction, autorisa les autorités locales à mettre sur pied une commission de gestion à laquelle on peut confier tout ce qui touche la gestion, la surveillance et la réparation, avec l'assentiment du ministère de la Santé. Cette commission s'occuperait de la location, des réparations et de l'entretien des maisons. A la fin de 1935, 28 municipalités avaient pris à leur emploi des gérants compétents de logements.

Sommaire

La loi de 1933 abolit les subventions à la construction, sauf pour les projets de destruction des taudis. En 1935 il devint possible de subventionner des projets destinés à remédier au surpeuplement. Sous le régime de la loi de 1936 - codification de la législation maintenant les dispositions de la loi de 1935 sur le surpeuplement - la démolition des taudis et la solution du surpeuplement

restent les deux seules fins pour lesquelles des subventions peuvent être accordées.

Les lois présentes s'occupent donc du logement des miséreux déjà considérablement amélioré. Avant la guerre il était laissé aux entreprises particulières de subvenir aux besoins de la classe de beaucoup la plus nombreuse qui constitue la masse de la population ouvrière. Les logements qu'elle occupait étaient vraiment misérables, et dans les années d'après-guerre le fait fut reconnu par des lois qui accordèrent des subventions au logement en général, et ce avec d'excellents résultats. Après 1933 et la baisse du coût de la construction, on s'en remit de nouveau aux soins des entreprises particulières; malheureusement ces dernières s'étaient tournées vers la construction de logements pour la classe plus fortunée. C'est l'exacte vérité, en dépit des efforts des sociétés de construction qui se sont multipliées grandement depuis la guerre. Ces sociétés ne sont pas de vraies sociétés de "construction" mais plutôt des sociétés coopératives cherchant des bénéfices à encaisser et qui financent la construction et l'achat de maisons pour leurs membres. Elles semblent avoir nui à la multiplication de vraies sociétés coopératives de construction qui ont fait un si beau travail sur le continent. Elles s'occupent surtout de construire des maisons pour propriétaires occupants plutôt que pour location; il reste toutefois que les maisons de la majorité des petits salariés doivent de toute nécessité être des maisons en location. L'idée que les entreprises particulières non subventionnées ne peuvent construire assez de maisons d'ouvriers s'appuie sur le maintien en vigueur des lois restrictives de location. En vertu de ces lois le loyer des maisons est fixé au-dessous du prix qui s'imposerait sous la libre concurrence, ce qui est reconnaître que "l'entreprise particulière ne peut, commercialement parlant, construire des maisons à la portée de la majorité des ouvriers"⁽⁴⁾.

(4) Kaethe Liepman, English Housing since the War, The American Economic Review, Septembre 1937.

TABLEAU 1

Nombre de maisons construites en Angleterre
et au pays de Galles de 1919 à 1936 (a)

<u>Année</u>	<u>Avec subventions de l'Etat</u>	<u>Sans subvention de l'Etat (b)</u>
1919		
1920	715	30,000 (c)
1921	28,090	
1922	101,152	
1923	68,224	
1924	18,671	52,749
1925	67,669	73,032
1926	106,987	66,735
1927	153,779	65,689
1928	178,626	60,313
1929	105,584	64,624
1930	111,455	71,083
1931	56,518	110,375
1932	71,323	132,909
1933	58,071	132,886
1934	57,749	167,880
1935	37,064	261,168
1936	41,154	283,453
		275,473
TOTAL	1,262,831	1,848,369

(a) Calcul basé sur le rapport du ministère de la Santé.

(b) Les maisons d'une valeur imposable dépassant £78 (ou £105 dans l'arrondissement métropolitain) sont exclues; y sont comprises un petit nombre de maisons construites par les autorités locales sans subvention de l'Etat.

(c) Chiffres approximatifs.

Chapitre II. Le logement en Europe

Introduction

Tous les pays de l'Europe occidentale possèdent leurs lois sur le logement, depuis le dernier siècle chez la plupart; et chacun d'eux est plus avancé sous ce rapport que n'importe quelle partie de ce continent. Comparant les initiatives prises en matière de logement en Europe et en Amérique, Catherine Bauer déclare: "Il n'existe probablement pas un seul pays en Europe occidentale où les lois aient jamais autorisé depuis 1919, pour n'importe quelle classe de salariés, la construction d'un logement, comme ceux qui autorise la New York New Law, ou une maison à trois étages semblable à celles de Boston et de Chicago, ou l'un de ces plain-pieds de villes industrielles ou enfin de ces maisons profondes avec couloirs latéraux de deux à douze pieds." (5) Dans cette étude certains pays font l'objet d'un examen particulier pris à part et étudiés, soit parce que leurs initiatives sont d'un genre typique, soit parce qu'elles sont uniques.

Allemagne

L'Allemagne a adopté une politique visiblement différente de celle de l'Angleterre. L'un de ses aspects consiste en ce que les états et les cités y jouent un rôle prépondérant. Avant la guerre il n'y existait aucune loi nationale du logement et cependant des initiatives de caractère permanent avaient déjà été entreprises.

Il existe plusieurs raisons de l'importance relativement considérable du rôle des municipalité en Allemagne. Et d'abord les états et les municipalités jouissaient d'une autorité statutaire suffisante pour entreprendre une politique du logement de leur propre chef. De plus, en Allemagne, la fierté traditionnelle en matière civique et de bon gouvernement qui date des villes libres du Moyen-Age a eu pour effet que les initiatives de l'Etat dans le domaine du logement y semblent moins nouvelles qu'en Angleterre, par exemple.

(5) Bauer, Modern Housing, 1934, p. 149.

Le procédé adopté par les municipalités allemandes pour acquérir les terrains a eu les répercussions les plus lointaines. Pendant nombre d'années les villes allemandes, dont quelques-unes agirent ainsi dès le Moyen-Age, ont acquis des terrains tant dans les limites de leur propre territoire que dans les banlieues. Après 1890, après constatation que la possession de terrains par les villes empêcherait les manoeuvres coûteuses de la spéculation, ces sortes d'acquisitions municipales se multiplièrent très vite. Les municipalités s'avisèrent de trouver les moyens de réglementer leur croissance et leur importance, et vers 1900, outre les règlements sur les terrains à utiliser et sur la hauteur des maisons, la plupart des villes avaient imposé des plans de construction auxquels tous les constructeurs devaient se plier. Un autre résultat de cette politique des terrains de construction fut que, de nos jours, quantité de petites villes et villages d'Allemagne possèdent tant de terrain que leurs habitants n'ont pas de taxes à acquitter. De 1919 et jusqu'à 1926, deux à quatre cinquièmes de tous les terrains utilisés à de nouvelles constructions appartenaient aux municipalités. Vers 1920 les municipalités furent autorisées à exproprier les terrains vacants pour fins de construction de maisons moyennant compensation "raisonnable". Cette tradition d'urbanisme et d'achats de terrains, ajoutée au fait que l'époque de l'invasion industrielle a surgi sur le tard en Allemagne, veut dire que les villes se sont développées bien moins chaotiquement en ce pays que dans d'autres pays industriels de l'Europe occidentale.

Le procédé allemand de fournir des fonds pour la construction de logements à bon marché est, aussi, peu usité. Une bonne part des logements construits par les sociétés coopératives avant la guerre n'eussent pu se construire sans les fonds prêtés à petit intérêt par les sociétés d'assurances sociales encouragées à consentir des prêts pour faciliter la construction de logements. A la fin de 1913, environ \$114,000,000 de fonds d'assurance furent placés de cette manière.

Après la guerre il fallut envisager la continuation de l'aide à la construction si on voulait que celle-ci se maintînt, vu la situation financière anormale d'alors. La House Rent Tax fut la solution adoptée en 1925. (Cette taxe disparaîtra en 1940). Elle était imposée sur toutes les constructions d'avant-guerre et profitait de la disparition des frais hypothécaires pendant l'inflation. Son taux oscillait entre 10 et 50 p. 100 des loyers d'avant-guerre et variait avec la dépréciation des constructions. Les villes administraient directement le produit de la House Rent Tax.

Entre 1927 et 1931, période de plus grande activité, environ 70 p. 100 des nouveaux logements bénéficièrent de l'aide directe de l'Etat. Il est probable que 30 p. 100 de la plupart des autres constructeurs en retirèrent des avantages indirects.

Après 1931 l'essor de la construction des logements en Allemagne prit une tournure différente. En partie à cause du coût élevé des logements urbains et du chômage très répandu et en partie à cause d'un sentiment croissant que l'Allemagne devait pouvoir se suffire davantage à elle-même quant à l'alimentation, un mouvement en faveur de la construction de logements ruraux a pris des proportions croissantes. Depuis 1931 on a prêté des fonds publics pour de nouveaux logements que lorsque chaque logement comporte un jardin d'assez grandes dimensions et que les constructeurs sont des sans-travail.

L'Allemagne a appliqué l'expérience qu'elle a acquise en urbanisme à l'édification de certains de ces groupes de logements mais cet avantage est contrecarré par des caractéristiques défectueuses de ce plan. On ne choisit pas les emplacements parce que le sol convient à la construction, non plus que pour sa valeur possible au point de vue industriel. On choisit plutôt les terrains à cause de leurs bas prix et il en résulte d'habitude qu'ils sont éloignés des routes, chemins de fer et sources d'énergie. La vie sociale, les possibilités de culture et les maisons d'éducation sont réduites au minimum pour les colons. Ils ne peuvent demander de l'emploi dans

les villes et, même s'ils l'obtenaient, les difficultés de transport seraient très grandes, sinon insurmontables.⁽⁶⁾

Hollande

De tous les pays ayant eu à faire face à une pénurie de maisons, la Hollande est celui qui est venu le plus près de répondre à cette nécessité, tant en ce qui concerne le nombre de maisons construites eu égard à la population, qu'à la modicité des loyers en proportion des salaires. Et elle a démolì relativement plus de quartiers de taudis que les autres pays. Tout cela s'est effectué économiquement pour l'Etat. Ce succès semble s'expliquer en partie par la configuration du pays qui impose la nécessité de la coopération.

La loi qui est encore la loi fondamentale du logement en Hollande fut adoptée en 1901. Elle pourvoyait largement aux conditions d'arpentage, à l'établissement de normes, l'expropriation de terrains inutilisés ou de taudis (comportant seulement le paiement de la valeur utilitaire), obligeant les villes de 10,000 âmes et moins, à croissance rapide, à dresser des plans détaillés d'expansion et à financer des édifices de services publics.

On peut accorder des prêts d'Etat aux autorités locales ou aux sociétés de services publics. Celles-là sont responsables du paiement.⁽⁷⁾ Les prêts peuvent couvrir jusqu'à la totalité du coût de construction et s'échelonner sur 50 ans (plus tard 50 ans pour la construction, et 75 ans pour le terrain). L'intérêt est au taux courant des obligations d'Etat.

(6) On a dit que cette particularité rétrograde de la construction des logements existe parce que le but de la présente initiative n'est pas la construction de bons logements, mais l'assistance-chômage. On a aussi dit qu'un but de cette politique est la transformation de travailleurs urbains peut-être dangereux en paysans sans défense et pauvres.

(7) En 1918, au moyen d'une mesure d'urgence l'Etat fut autorisé à ordonner aux autorités locales de construire des maisons (à des conditions libérales) ou de les faire construire par des sociétés de services publics.

Les sociétés de services publics sont astreintes à un contrôle sévère en Hollande. On ne les autorise qu'à prêter des fonds pour des logements à loyers modiques et elles doivent limiter leurs dividendes à 4 p. 100. On a établi une commission centrale du logement qui doit approuver tous les projets de construction. Les membres de ces sociétés ne peuvent que louer les maisons. L'achat immédiat est interdit vu la crainte de spéculations possibles.

Il existe aussi des prêts pour la construction directe de maisons par les municipalités. On peut fournir des subventions tendant à l'abaissement des frais d'intérêt sur les prêts, la moitié du coût étant défrayé par l'Etat et l'autre par la commission locale. Afin de soustraire la construction des logements à la politique, des organismes semi-officiels exécutent de nombreuses entreprises de construction indépendamment des gouvernements urbains.

Dès 1924 on avait fait face à la plus grande pénurie de logements et comme le coût de la construction avait fléchi et que l'initiative privée reprenait, on crut pouvoir rescinder en partie la législation d'urgence. Une proportion remarquablement grande des maisons construites étaient à la portée de ceux qui en avaient besoin. Par conséquent l'Etat a pu retirer dans une grande mesure son appui financier, sauf pour la démolition des taudis et l'édification des logements les moins coûteux, que l'initiative privée en pouvait construire en nombre suffisant. Les autorités locales ne réduisirent pas leur participation dans la même mesure. En 1930 elles construisaient encore des maisons avec leurs propres fonds, continuaient leurs subventions aux sociétés de services publics et garantissaient des prêts aux particuliers. Toutefois, cette aide était sur une moindre échelle que lors de la grande pénurie de maisons.

Le vaste programme de construction de maisons semble avoir eu pour effet d'établir des normes modernes de construction et des méthodes économiques même pour l'initiative privée. "Il n'y a pas de pays où la nouvelle méthode de construction de logements collectifs, isolés, en grande série, réglementaires et à financement à longue

échéance, a si complètement remplacé l'ancienne méthode spéculative
(8)
mesquine."

Suède

La particularité la plus remarquable de la construction de logements dans les pays scandinaves, et particulièrement la Suède, réside dans le succès obtenu par les coopératives. Leurs entreprises dans ce domaine ont été grandement facilitées par le fait que bien des villes, en Suède, comme en Allemagne, ont acheté des terrains dans leurs banlieues, les soustrayant ainsi à la spéculation et les rendant disponibles à des projets dirigés de construction de logements. Stockholm a poursuivi cette pratique depuis 1880 et dès 1912 elle possédait des terrains près de ses limites qui représentaient une superficie double de celle de la ville. Actuellement cinq autres villes suédoises détiennent de 47 à 80 p. 100 de leurs étendues administratives.

Comme dans la plupart des pays européens, il y avait une pénurie de logements en Suède après la guerre et on commença à utiliser largement les terrains possédés par les municipalités pour y ériger des maisons. La Commission des petits logements de la ville de Stockholm est l'un des organismes qui ont obtenu les plus beaux résultats parmi les entreprises européennes construisant des logements individuels. Cette commission constitue l'organisme le plus actif du service immobilier de la ville. Ses travaux sont soustraits à la politique et ne se ressentent pas des changements d'administration. Le plan de Stockholm pour la construction de petits logements a fait surgir des jardinets. Les propriétaires ne sont pas tenus d'acheter leurs lots pour leurs maisons mais ils paient un loyer annuel à la ville. Cette disposition supprime la nécessité pour le gagne-petit de mettre toutes ses économies sur ces lots et permet aussi le contrôle municipal quant au choix des familles et au plan des maisons. On exige des références très complètes des familles désireuses de

(8) Bauer, op. cit. p. 285.

profiter du plan ci-haut. D'habitude, les familles choisies figuraient dans le groupe de celles dont les revenus oscillent entre \$800 et \$1,300. Elles forment un groupe plus ou moins homogène; leurs revenus sont faibles et leurs positions sont relativement stables. On accorde la préférence aux travailleurs à l'intérieur, à ceux qui habitent des quartiers fortement peuplés et aux familles avec enfants.

Dès qu'une famille a résolu de faire construire une maison on exige d'elle un versement comptant d'environ \$80. La commission des logements possède divers plans attrayants de maisons et elle a établi économiquement un nombre considérable de desiderata fondamentaux pour les maisons, bien que ceux-ci n'entraînent pas une uniformité monotone. De l'achat des matériaux que la ville acquiert en gros il résulte aussi des économies. Cela se traduit en définitive par une économie de 10 à 30 p. 100 pour le propriétaire. Les futurs propriétaires construisent leurs propres maisons sous la surveillance experte de la commission. Leur travail est évalué à environ \$270 par maison. La ville fournit le crédit pour le reliquat du coût de construction, la somme variant selon le genre de maison. Cette somme peut être remboursée en versements annuels échelonnés sur 30 ans. Comme garantie la ville prend une première hypothèque sur la maison. Le crédit fourni par la ville représente ordinairement environ 90 p. 100 du prix de la maison. La ville ne fournit aucune subvention et n'impose rien au contribuable. Cependant, l'existence de terrains à bas prix a contribué fortement à lancer ce plan de construction. Les maisons ne sont aucunement de construction inférieure ou faible, mais sont bâties pour résister à l'hiver rigoureux nordique. Elles doivent être conformes aux sévères règlements de construction de Stockholm.

La preuve du succès de ce plan réside dans le fait que pendant la crise seulement deux maisons se vendirent par le shérif et elles trouvèrent des acheteurs immédiats. Pour 1934, le service immobilier de Stockholm a signalé un surplus de 817,000 kroner (approximativement \$204,200) sur ses opérations. Le prétendu plan dit "Maison

(9)
magique" a fourni "des maisons confortables suburbaines à plus de 50,000 personnes, et à meilleur compte qu'aucun projet de construction de logements en Europe"⁽¹⁰⁾.

La maison à appartements coopérative est une autre particularité distinctive de la construction moderne de logements en Suède. La première coopérative de logements fut formée à Stockholm en 1916 et plus tard une société nationale appelée la Société d'épargne et de construction des locataires, ou la H.S.B. fut organisée. Celle-ci a eu un essor remarquable, surtout à Stockholm, mais les conciergeries érigées par des coopératives se sont répandues par toute la Suède. Leur construction se maintint au cours de la crise selon les plans financiers et de construction préparés plusieurs années d'avance. De même que les coopératives dans d'autres domaines, la H.S.B. a soutenu la concurrence en marché libre. Les gens sont attirés par les conciergeries érigées par les coopératives parce qu'elles sont supérieures aux autres à presque tous les égards, les loyers y étant en outre plus bas. A Stockholm les loyers annuels sont généralement de 10 à 30 p. 100, et dans la plupart des autres villes suédoises, de 25 à 30 p. 100 plus bas que ceux des maisons de particuliers.

Il existe quatre différents projets pour la construction de maisons à appartements par les coopératives. Le premier s'appelle la Maison A. D'après ce projet un membre de la H.S.B. doit acquitter 10 p. 100 du prix de son appartement. Cette somme varie de \$190 à \$270 pour une pièce, salle de bain et cuisine, et de \$1,070

(9) Ce projet de "Maison magique" de Stockholm ne fut adopté qu'après l'échec de plusieurs autres projets de construction de maisons. D'abord la ville entreprit de faire construire par des entrepreneurs particuliers des maisons suburbaines sur des terrains lui appartenant, moyennant un versement au comptant de 25 p. 100, le solde sous forme de prêt garanti par la ville. Il devint bientôt évident que les salariés ayant le plus besoin de logements ne pouvaient s'acquitter du paiement comptant et il fallut trouver un autre projet. On étudia la possibilité de construire des maisonnettes rudimentaires n'ayant que quelques commodités modernes. Mais l'examen des faubourgs construits sans cohésion entourant les autres capitales de l'Europe causa l'abandon du plan. On se rallia en définitive à la construction de petits logements et on ne paraît pas l'avoir regretté.

(10) Childs, Suède, The Middle Way, 1936.

à \$1,180 pour 5 pièces, salle de bain et cuisine. Les loyers annuels varient de \$125 à \$210 pour les plus petits appartements et de \$700 à \$865 pour les plus grands. Les membres fournissent 10 p. 100 du capital, les banques privées et les compagnies d'assurance 10 à 15 p. 100 et l'Etat, 75 à 80 p. 100. Pour la Maison B il y a un dépôt de 5 p. 100 qui va de \$80 à \$135 pour le plus petit appartement et de \$350 à \$400 pour le plus grand. Les loyers vont d'un minimum de \$120 à un maximum de \$485 pour l'appartement de cinq pièces. Les membres fournissent 5 p. 100 du capital, la ville et le gouvernement central, de 80 à 85 p. 100. La Maison C est conçue pour les gens à faibles revenus. Les locataires de ces maisons ne versent aucun dépôt; c'est l'Etat et la ville qui acquittent virtuellement tout le capital.

Les dépôts des locataires sont traités comme le capital provenant de n'importe quelle autre source. Ceux-ci retirent 6 p. 100 d'intérêt annuellement et au bout de 20 ans tous les dépôts sont remboursés intégralement et les loyers annuels sont réduits automatiquement de 20 p. 100. Le solde du loyer sert presque entièrement à défrayer le coût réel d'entretien et de réparation de la maison.

Les sociétés de construction de logements érigent la Maison D, en même temps que diverses autorités urbaines ou municipales. Cette maison s'adresse aux familles nombreuses des gens à faibles revenus. L'Etat en subventionne la construction et fournit également des subventions pour les loyers variant de 30 à 50 p. 100. Ce programme comprend la construction de logements pour 20,000 familles. Jusqu'ici on en a construit 2,850, et la H.S.B., plus de 1,800.

Les progrès de la construction de logements par des coopératives en Suède sont particulièrement remarquables si on se rappelle que le mouvement des coopératives y est relativement nouveau et n'a manifesté un essor vigoureux que ces vingt dernières années. En 1936 on y comptait des maisons érigées par des coopératives renfermant presque 25,000 plain-pieds, ce qui est doublement significatif si l'on se souvient qu'en Suède la population rurale prédomine. A

Stockholm seulement il y a 78 maisons H.S.B. où demeurent 65,000 personnes.

Résumé

Toute étude de l'essor de la construction des logements en Europe fait ressortir plusieurs points qui offrent un intérêt particulier pour le pays inexpérimenté en projets de construction de logements publics bon marché. L'un est la sagesse dont ont fait preuve des municipalités ayant acheté des terrains appropriés à des projets futurs de construction de logements et qui les ont soustraits à la spéculation. Elles ont obtenu cela en conservant les logements sous la propriété des coopératives, en vendant des terrains subordonnement à certaines restrictions de revente ou en les louant à longue échéance, rendant ainsi possibles des projets de construction de logements particuliers ou publics sans les obérer par le fardeau des prix élevés des terrains. Il est vrai que la plupart des municipalités européennes purent plus facilement profiter de projets de ce genre parce qu'elles pouvaient les réglementer et que bon nombre d'entre elles avaient eu la haute main sur leurs terrains pendant des années. Mais l'exemple de Berlin démontre clairement que cette longue expérience n'est pas indispensable pour retirer les avantages d'un contrôle sage sur les terres. Jusqu'en 1914 la spéculation sur les terrains à proximité de Berlin était plus effrénée que dans toute autre grande ville du continent. Un examen fait immédiatement avant la guerre a démontré qu'à Berlin le prix moyen d'un terrain mis en valeur et propice à la construction de petits logements variait de \$1.80 à \$3.25 le pied carré - ce qui y rendait la construction de maisons de rapport à multiples étages presque inévitable. Mais on a construit depuis 1926 sur des emplacements ayant coûté de 25 à 30 cents le pied carré des logements ayant bénéficié de subventions de l'Etat et de la ville, entourés d'espaces libres et spacieux. Tout cela est devenu possible sans confiscation. La ville avait acquis graduellement des terrains

et lorsqu'on y érigeait des logements de coopératives ou autres logements semi-privés à dividendes limités, on les vendait rarement sur-le-champ mais on les louait bon marché pendant longtemps. Le même résultat obtenu par les autorités locales anglaises est peut-être plus remarquable. Ces municipalités ont moins pratiqué l'achat et la main-mise sur les terrains que la plupart des villes des Etats-Unis. Cependant, bon nombre d'entre elles ont acheté des étendues de terrains assez vastes pour y loger des villes secondaires.

Cette façon de procéder quant aux terrains indique que les gens entendus en construction moderne de logements se rendent généralement compte que toute tentative de résoudre définitivement le problème doit entrer dans un projet plus vaste d'urbanisme comportant des règlements sages de zonage et l'établissement de quelque organisme central pour guider leur expansion ainsi qu'établir et appliquer des normes de construction, d'espacement, etc.

Peut-être l'unique facteur d'importance commun à l'expérience de tous les pays européens est-il la reconnaissance de la nécessité des subventions publiques pour des projets de construction de logements, si on veut que les personnes ayant les plus faibles revenus de la collectivité obtiennent des logements satisfaisants. "....On constate invariablement", déclare Catherine Bauer, "que ces personnes ne peuvent acquitter un loyer 'économique' pour un tel logement même lorsque des fonds d'Etat sont fournis aux prix de revient..... C'est vrai de pays assez stables où les taux d'intérêt sont bas comme la Suisse, les Etats-Unis et la Suède. C'est vrai de l'Allemagne où le coût des terrains non mis en valeur pour la construction de logements a été réduit à une quantité presque négligeable.

TABLEAU 2A

LE LOGEMENT D'APRES-GUERRE EN EUROPS --- SOMMAIRE

Pays (ou ville)	Population 1930 au recense- ment le plus rapproché	Période représentée par les chiffres	Total des habitations construites avec l'aide de l'Etat	Total des habitations construites par les auto- rités publi- ques	Total des habitations construites par les socié- tés d'utilité publique	Pourcent de la population vi- vant dans des habitations cons- truites avec l'ai- de l'Etat
Allemagne	62,430,000	1919-1933	3,000,000	250,000	1,500,000	18%
Hollande	7,527,000	1919-1928	450,000	40,000	110,000	15%
Belgique (sauf les reconstructions nécessitées par la guerre)	7,466,000	1919-1933	250,000	Aucune	70,000	12%
France: Paris et environs	4,800,000	1922-1933	Pas disponible	100,000	50,000	10%
Autriche: Vienne	1,839,000	1920-1933	65,000	62,000	3,000	15%
Danemark:Copenhague	772,000	1920-1929	45,800	35,000	18,700	20%
Suède: 280 villes	2,000,000	1917-1929	129,800	57,400	16,000	13%
Norvège: 5 grandes villes	478,000	1914-1928	16,600	14,900	4,800	14%
Suisse: Zurich	251,000	1910-1931	Pas disponible	12,100	10,000	22%

(a) Bauer, Modern Housing.

Chapitre III. Politique du logement aux Etats-Unis

A part la United States Housing Corporation, organisé en 1917, le gouvernement fédéral des Etats-Unis ne prit aucune part directe à la construction des habitations, avant la dépression. Il y manifesta toutefois son intérêt par la tenue de la conférence du président sur la construction et la possession des logements en 1931. Puis en 1932 le gouvernement fédéral s'attaqua pour la première fois au problème en établissant le Federal Home Loan Banking System (Banque fédérale du logement).

Sans doute, il y avait déjà eu un certain nombre de tentatives antérieures, de la part d'organismes privés et publics, pour trouver quelque solution au problème du logement, tels les développements de Radburn, N.J., de Chatman Village, à Pittsburg, ainsi que les maisons de rapport des Amalgamated Clothing Workers, qui résultèrent de l'action coopérative du syndicat. Plusieurs de ces essais, sans profiter aux gagne-petit, furent toutefois de précieux exemples de ce qu'on pouvait réaliser en fait d'urbanisme et de construction de logements sans bénéfices. Quelques essais antérieurs tentés aux Etats-Unis fournissent des exemples d'une autre sorte. A New-York, ville qui pendant longtemps subventionna l'industrie de la construction des logements de spéculation, chaque maison construite depuis le commencement de 1921 jusqu'en avril 1924 fut exempte d'impôts en totalité ou en partie jusqu'en 1931. La plupart de ces maisons étaient peu solides et mal construites, pourtant elles n'étaient pas à la portée des gens dont le revenu se trouvait inférieur à celui du troisième groupe. Le docteur Edith Elmer Wood a calculé que ces habitations avaient coûté au contribuable près de \$200,000,000. Voilà pour la subvention directe seulement, sans compter l'ensemble des frais de forclusion, de banqueroute, de non-paiement d'impôts, etc. "Va sans dire que dans aucune ville d'Europe on n'a fourni de subvention approchant les \$200,000,000 pour des projets de logements à bon marché ou de suppression des taudis."⁽¹¹⁾

(11) Bauer, op. cit., p. 238.

A cause du nombre des agences qui fonctionnent actuellement aux Etats-Unis dans le domaine de la construction des logements, il est assez difficile de donner une idée claire de l'organisation existante. Presque toutes ces agences sont administrées d'une manière indépendante. Plusieurs sont considérées comme des organismes de fortune et leur travail n'a rien de stable. Il est manifestement difficile, dans ces conditions, d'établir une politique du logement qui soit cohérente, et le nombre des organismes de consultation ou de coordination montre la complication des problèmes administratifs. Le comité central du logement fut établi en août 1935 pour aviser aux moyens de coordonner les plans et les façons de procéder.

Les agences du logement aux Etats-Unis se rangent en trois grandes catégories: premièrement, celles qui s'occupent de nouvelles constructions; en second lieu, celles qui s'intéressent à refinancer les dettes hypothécaires; troisièmement, celles qui font des prêts soit pour le refinancement, soit pour la construction.

Avant la loi du logement de 1937, quatre organismes principaux figuraient dans la première catégorie: la division du logement, du service des Travaux publics, établie en 1933 en vertu du National Recovery Act, et maintenue par l'Emergency Relief Act de 1935, le service du rétablissement, 1935; le service des Travaux publics, 1935, et le service de la vallée du Tennessee, 1933. Cette dernière agence fournit des logements temporaires aux ouvriers qui travaillent à l'entreprise de la vallée du Tennessee; le service des Travaux publics donne du travail de secours en démolissant les bâtiments aux endroits où l'on prévoit de nouvelles constructions.

La division du logement du service des Travaux publics et le service du rétablissement ont exécuté des travaux plus considérables que les deux autres agences. Les principaux buts de la division du logement étaient de donner de l'emploi, de démontrer la possibilité de supprimer les taudis et de procurer des logements à bon marché. Tout d'abord, la division a cherché à induire des corporations payant de petits dividendes à entreprendre des projets de construction, avec l'aide de prêts à cet effet. Ces prêts devaient couvrir 85 p.

100 de l'estimation du prix, s'amortir en 30 ans et porter un intérêt de 4 p. 100. Cette méthode de pourvoir aux logements à bon marché n'a pas donné satisfaction. Sept postulants seulement ont rempli les conditions nécessaires pour obtenir des emprunts. En février 1934, la division du logement a changé de ligne de conduite et a pris à tâche de lancer, de financer et d'entreprendre des projets de construction, sous sa propre responsabilité. "L'adoption de cette attitude voulait dire qu'aux yeux de la division du logement le seul moyen d'atteindre les ⁽¹²⁾ gains-petit était de recourir à la construction publique subventionnée." Vers la fin de 1936, l'administrateur annonça un autre changement de ligne de conduite. Les fonds se distribuent maintenant à des agences de logement légalement constituées sur un pied de prêt et d'allocation. L'expérience de la division du logement du service des Travaux publics sera précieuse aux autorités locales qui entreprendront de construire et d'administrer ⁽¹³⁾ des logements. En toute probabilité, l'administration sera leur premier problème, car le service des Travaux publics louera ou vendra des groupes complets d'habitations aux autorités locales dès qu'elles pourront en prendre la responsabilité. Des décisions judiciaires adverses concernant l'acquisition des terrains entravèrent l'effort de la division en vue de supprimer les taudis. En 1936, la question parvint jusqu'au seuil de la Cour suprême. Là, elle fut abandonnée parce que, la division du logement ayant décidé de décentraliser l'autorité aussi longtemps qu'elle serait en vigueur, le droit du gouvernement fédéral d'exproprier des terrains pour fins de construction de logements devenait une question purement académique. En 1936, vingt états avaient adopté des lois de logement créant certains rouages qui permettaient la décentralisation.

(12) David T. Rowlands, Urban Housing Activities of the Federal Government. Annals of the American Academy of Political and Social Science, mars 1937.

(13) Il est intéressant de noter que dans le personnel d'administration extérieure du service des Travaux publics, neuf employés sur onze sont des diplômés de l'école spéciale maintenue par l'Association nationale des fonctionnaires du logement.

La loi George-Healey, adoptée en juin 1936, pose un certain nombre de règles à propos du choix des locataires. Les familles admises à se loger dans les maisons du service des travaux publics doivent venir de maisons certifiées comme étant inférieures au niveau normal, et il ne doit pas y avoir en disponibilité dans la localité d'habitation convenable pour ces familles eu égard à leurs moyens. Enfin, le revenu de la famille ne doit pas être supérieur à cinq fois le loyer demandé pour le logement désiré.

Le premier groupe de maisons créé par l'initiative fédérale fut terminé et occupé en 1937. C'était la série Techwood, à Atlanta, Georgie. Le directeur du logement du service des travaux publics donne certain renseignement sur cette entreprise dans le Housing Officials' Year Book de 1937. Le 1er février 1937, les maisons de Techwood étaient occupées dans la proportion de 96 p. 100. La moyenne des revenus hebdomadaires était de \$21.29, et 88 p. 100 de l'ensemble des familles gagnaient moins de \$25.00 par semaine. Le loyer mensuel moyen par pièce, dans des appartements comportant une cuisine et une salle de bain complètement montées, est de \$5.58. Il y a un prélèvement additionnel de \$1.81 pour le chauffage, l'éclairage, l'eau chaude, le fourneau de cuisine et la glacière. Le loyer total moyen d'un appartement de quatre pièces, dans les maisons de Techwood est de \$27.77 par mois. (14)

Le service du rétablissement n'est pas au premier chef une agence de logement. Son principal but est de "démontrer que la terre, les maisons et les gens peuvent se répartir de manière à renforcer les fondements de notre édifice économique et social". Par exemple, dans les campagnes, la maison est considérée comme formant partie du plan général d'une ferme, tandis que dans les villages on construit les maisons dans le dessein de relier chacune au reste de l'ag-

(14) Le directeur du logement a fait rapport qu'en 1937, à part les maisons de Techwood, la construction était virtuellement terminée dans cinq autres groupes et que les travaux étaient commencés sur 35 nouvelles séries.

(15) W.W. Alexander, Housing Activities of the Resettlement Administration, Housing Officials' Year Book, 1937, p. 20.

glomération. Dans les endroits ruraux-agricoles ou ruraux-industriels, on construit les maisons en tenant compte des problèmes particuliers de la région.

La partie du travail qui concerne le rétablissement suburbain se rapporte plus directement aux problèmes du logement, et c'est cette partie de l'administration qui construit les trois cités-jardins. Ce sont là des agglomérations rurales-industrielles construites aux confins de cités surpeuplées, sur des emplacements choisis avec soin pour leur beauté, leur facilité d'accès aux centres de travail et leur position par rapport à la direction dans laquelle l'industrie se développe. Ces villes, qui éventuellement logeront de 3,000 à 5,000 familles, se construisent à titre de démonstration et constituent des exemples de ce que peut accomplir l'étude de l'aménagement collectif. Il semble peu probable, toutefois, que ces maisons soient à la portée du groupe aux revenus modestes.

La deuxième catégorie d'agences de logement s'occupe surtout de financer les dettes hypothécaires existantes et non pas de construire de nouvelles maisons. La Home Owners' Loan Corporation refinance les dettes hypothécaires sur les maisons d'habitation, lorsque les créanciers sont dans la détresse.

Le troisième groupe d'agences de logement fait des prêts pour refinancer et aussi pour construire. Il comprend la Reconstruction Finance Corporation, la Federal Housing Administration et le Federal Home Loan Banking System. Ce groupe d'agences semble se préoccuper surtout de renforcer l'armature hypothécaire du pays et, sauf pour l'assurance des premières hypothèques, par la Federal Housing Administration, sur les maisons à bas prix, "aucune agence de ce groupe ne s'occupe de la construction des maisons à bon marché pour les petits salariés". Le travail d'assurance de la Federal

(16) David T. Rowlands, Urban Housing Activities of the Federal Government, Annals of the American Academy of Political and Social Science, mars 1937.

Housing Administration n'a pas progressé aussi rapidement que ses autres activités et semble n'avoir atteint qu'un très petit nombre de ceux qui appartiennent au groupe des petits salariés. D'après le recensement de 1930, 45.9 p. 100 des habitations des Etats-Unis demandaient un loyer de moins de \$30 par mois. Sur cette base, en supposant que les taux actuels soient à peu près comparables à ceux de 1930, les loyers même des logements comportant un petit nombre de pièces pourraient rarement dépasser \$6 ou \$8 par pièce pour être à la portée de 45.9 p. 100 de la population. Mais 1.8 p. 100 seulement des entreprises de logement à bon marché assurées par la F.H.A. avait des logis à ce chiffre, et un sixième seulement avait des logis de moins de \$12 par pièce.

La Federal Housing Administration fut établie sous l'empire de la loi nationale du logement (National Housing Act) de 1934. Ses principaux buts étaient de "stimuler la construction des maisons, d'encourager le placement des fonds privés dans la construction, de donner de l'ouvrage et de fournir des commandes de matériaux aux industries lourdes. Pour assurer aux prêteurs un placement sûr, elle prévoyait une assurance fédérale sur les prêts de banque pour réparations de maisons et sur les hypothèques des nouvelles constructions; afin d'encourager les gens à emprunter pour construire, on fait une campagne pour réduire le prix des matériaux de construction et pour encourager les familles à placer de l'argent dans la construction des maisons"⁽¹⁷⁾. On a apporté plusieurs modifications secondaires à la loi, en plus d'une modification importante qui fut adoptée en février 1938. L'amendement le plus récent rend plus larges les dispositions de la loi concernant les hypothèques et l'assurance, et garantit le paiement de 80 à 90 p. 100 de la somme prêtée par les banques et les autres sociétés financières. Le but est d'augmenter le nombre des habitations. Le paiement initial requis et le taux d'intérêt ont été réduits tous les deux, mais le paiement comptant pour l'achat d'une maison de \$5,000 est encore de \$500 (il était auparavant de \$1,000).

(17) Gazette du Travail, septembre 1934.

Les prêts peuvent maintenant se faire pour les nouvelles maisons de ferme et les maisons de village ou celles des faubourgs des grandes villes où les exigences de la première loi ne s'appliquaient pas. La loi modifiée pourvoit aussi à l'assurance des prêts consentis à certaines agences du gouvernement ou à certaines agences privées s'occupant de la suppression des taudis.

Comme moyen de fournir des maisons à bon marché, le United States Housing Act de 1937, communément appelée la loi Wagner-Steagall, a plus d'importance. Elle prévoit la dépense de \$500,000,000 en trois ans pour la construction de logements coûtant au plus \$4,000 chacun, soit \$1,000 par pièce, dans les collectivités de moins de 500,000 habitants. Ces limites peuvent être étendues un peu dans les cités plus peuplées. Le coût du terrain n'est pas compris.

La Commission du logement des Etats-Unis est créée aux fins d'appliquer la loi. Elle est autorisée à prêter aux agences publiques de logement pour aider à l'exécution, l'acquisition et la gestion de projets de construction de logements à bon marché ou de suppression de taudis. Ces prêts ne peuvent pas dépasser 90 p. 100 du coût d'exécution ou d'acquisition des projets; ils portent intérêt à un taux non inférieur au taux fédéral en cours au moment du prêt, plus une demie pour cent, et doivent se rembourser dans un délai de 60 ans au plus.

En sus des prêts, cette commission peut octroyer aux agences publiques de logement des contributions remboursables en versements uniformes fixes dans un laps de temps désigné. Avant l'octroi

(18) L'"agence publique du logement" se définit, au texte de la loi, "tout état, comté, municipalité ou autre corps gouvernemental ou public (mais non la commission du logement) autorisé à s'occuper de l'exécution ou application de la loi concernant le logement à bon marché ou la destruction des taudis".

(19) La loi appelle "exécution" "toute ou toutes entreprises nécessaires à la conception d'un plan à l'achat (y compris les frais fixes de terrains, à la démolition, construction ou aménagement ayant trait à un projet de construction de maisons à bon marché ou de suppression de taudis, mais pas au delà de l'achèvement purement matériel des maisons". Le "coût d'achat" se définit "le montant nécessaire à une agence publique de logement pour exécuter un projet de construction de maisons à bon marché ou de suppression de taudis".

de contributions, l'état, la ville, le comté ou tout autre morcellement politique de territoire où le projet doit s'exécuter doit s'engager à verser 20 p. 100 des contributions annuelles en espèces ou en remise de taxes. Il est aussi entendu que les contributions peuvent être refusées à tout projet à moins qu'il ne comporte l'élimination, dans le même district, de maisons menaçant ruine ou insalubres en nombre à peu près égal à celui des nouvelles maisons construites. Là où il y a pénurie grave de maisons à bon marché, il est permis de retarder cette partie de l'entreprise. Les contributions doivent se limiter aux montants nécessaires pour assurer la location à bon marché des maisons construites.

Comme alternative, au lieu des contributions annuelles, la loi prévoit l'octroi d'allocations de capital aux agences publiques de logement. Comme pour les contributions annuelles, l'objet de ces allocations est d'assurer la location à bon marché des maisons. Les conditions sont les mêmes quant à la contribution de 20 p. 100 par l'état ou autres divisions territoriales politiques et à la suppression des taudis. L'octroi en capital ne doit pas dépasser 25 p. 100 des frais de construction ou d'achat.

La commission est tenue de vendre ses projets fédéraux ou d'en céder la gestion en louant la propriété. Un projet fédéral de logement ne peut se vendre ou se louer qu'à une agence publique de logement.

La loi contient plusieurs autres clauses concernant la main-d'oeuvre; elle contient aussi une clause aux fins de maintenir un espace libre ou un terrain de jeu pour la sécurité ou la santé des enfants.

Il est encore trop tôt pour connaître l'effet de cette nouvelle loi. Mais la Commission du logement des Etats-Unis a annoncé, le 12 janvier 1938, qu'un montant global de \$146,645,000 a été mis de côté pour servir à 40 villes aux fins de projets de destruction de taudis et de construction de maisons à loyer modique pour les deux prochaines années. La ville de New-York a obtenu \$18,000,000

et Buffalo, \$4,900,000.

Le travail des anciennes agences de logement est cependant assez avancé pour mettre en évidence un fait particulier, à savoir, qu'aucun de ces projets n'a réussi entièrement à mettre des maisons confortables à la portée de la section la plus pauvre de la population. Le tableau 1 donne un sommaire de la répartition du revenu familial aux Etats-Unis en 1929, 1933, 1935. 59.2 pour cent des familles américaines disposaient d'un revenu familial moindre que \$1,500 en 1935, et même en 1929 un peu plus du tiers ne recevait pas \$1,500. Il est généralement admis que pas plus du quart ou du cinquième du revenu d'une famille ne doit servir à l'acquit du loyer. En partant de ce principe, il est possible de constater qu'il existe un réel besoin de maisons au loyer de \$8 à \$25 par mois, besoin que les anciennes agences de construction de maisons n'ont pas satisfait.

TABLEAU 3

Répartition du revenu familial aux Etats-Unis
d'Amérique en 1929, 1933 et 1935. (a)

<u>Groupement par revenu</u>	<u>Pourcentage du total</u>		
	<u>1929</u>	<u>1933</u>	<u>1935</u>
Jusqu'à \$499	3.0	24.6	20.6
\$500 à \$999	9.6	25.4	15.9
\$1,000 à \$1,499	21.9	19.2	22.7
\$1,500 à \$1,999	18.9	13.7	17.4
\$2,000 à \$2,499	12.7	6.4	9.2
\$2,500 à \$2,999	9.5	4.3	6.2
\$3,000 et plus	<u>24.4</u>	<u>6.4</u>	<u>8.0</u>
Total	100.0	100.0	100.0
Revenu familial national (en milliards de dollars)	\$83.6	39.2	53.1

(a) Du Monthly Labour Review, de mars 1938.

Chapitre IV. Le logement au Canada

1. Causes éloignées du problème

La question du logement au Canada a surgi avec l'augmentation rapide de la population, la course vers les villes et le recul des frontières de la vie agricole et minière. Il s'est fait des déplacements importants de population et il fallut sans retard loger les agglomérations croissantes. La situation, à l'époque, donna lieu à la spéculation par les agents d'immeubles et les entrepreneurs en construction; ni les municipalités ni les gouvernements ne se souciaient aucunement d'urbanisme et il en est résulté que l'on a construit les maisons de logement avec l'idée que l'avenir se chargerait de les remplacer par d'autres mieux construites. On en voit aujourd'hui les résultats dans la pléthore des services devenus nécessaires dans certaines villes et contrées rurales, l'aménagement au petit bonheur de la plupart des villes canadiennes, les maisons peu solides qui ont vieilli bien avant la durée normale de maisons construites avec soin, et enfin les pièces étroites et sans confort que l'on rencontre dans les sections rurales de l'Ouest canadien et des villes minières. (21)

La cause dominante d'une telle situation vient de ce que quantité de gens qu'il fallut loger avaient de maigres ressources financières. Ce fut vrai surtout des immigrants européens qui envahirent les centres agricoles de l'ouest ou les villes au début du 20e siècle. Leur grand nombre et leur extrême pauvreté les ont forcés à occuper dans les villes des maisons à loyer modique mais mal

(20) Sur le logement dans Québec, lire l'étude du professeur Minville, Régime social dans la province de Québec, chapitres XI et XII.

(21) Voir l'appendice 2, tableaux 7 et 8, pour statistiques sur le logement rural.

(22)

construites et surpeuplées.

Dans une large mesure l'absence d'amélioration dans la construction de maisons au fur et à mesure que la population augmentait, et le mauvais état des logements dans les villes et les campagnes, sont le résultat d'un état d'esprit qui accompagne toujours le recul des frontières ou l'industrialisation. Les ressources financières dans l'Ouest canadien, par exemple, trouvèrent leur emploi dans des entreprises rémunératrices plutôt que dans la recherche des commodités de la vie. Les villes et les cités luttèrent à qui mieux mieux pour attirer chez elles les industries et accordèrent peu d'attention au choix des emplacements. Les exemptions de taxes dont bénéficièrent les manufacturiers grâce à un zèle excessif des municipalités eurent pour effet de surcharger les contribuables en général et de rendre plus difficile l'organisation des services indispensables au bien-être d'une population croissante. L'importance dominante donnée à la question d'argent et l'acceptation dans un esprit optimiste de l'idée d'expansion se reflètent crûment dans cette affaire du logement au Canada.

De plus, le déplacement de la population a nui à la construction de maisons permanentes pour les besoins futurs. La parcimonie des fonds consacrés au logement laissait entendre que l'on n'attendait de pleins bénéfices qu'après un temps assez long. Le caractère temporaire des maisons dans les centres miniers et sur les terres de l'ouest provient en partie de l'hésitation à placer son argent dans la construction de maisons dont la durée d'utilité restait incertaine. De même, dans les villes, l'existence d'une population flottante encourageait le constructeur à bâtir un style de maisons lui permettant de rentrer assez promptement dans ses fonds plutôt que d'autres pouvant intéresser des occupants permanents.

(22) cf. Bryce M. Stewart, The Housing of our Immigrant Workers, Papers and proceedings of the First Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Vol. 1, 1913, pp. 98-111.

L'expansion des villes assurait un champ admirable à la spéculation sur les terrains et sur la construction. Cette spéculation a causé quantité des pires mésaventures dans la construction des maisons de villes. L'inflation du prix des terrains et de leur évaluation municipale basée sur des prix d'acquisition déraisonnables amenèrent la construction de logements inadéquats dans les banlieues. En même temps, le relèvement du prix des loyers dans les villes provoqua la réunion de deux ou trois familles dans une unique maison pour fins de réduction des frais de logement. Il s'ensuivit une augmentation par tête du coût des services pour les régions résidentielles dispersées çà et là et la naissance des taudis, aux endroits les plus congestionnés des villes.

La spéculation jointe à la pression exercée par les industries en quête d'emplacements favorables dans les centres urbains empêcha la mise en vigueur de tous règlements effectifs d'urbanisme. Les tentatives, sur papier, d'établissement de quartiers et les projets ambitieux d'urbanisme des premières agences d'immeubles durent baisser pavillon devant la course envahissante des chercheurs de revenus maxima des placements d'argent dans l'immeuble et chez ceux qui encourageaient de plus en plus la construction considérée comme moyen d'élargir la base de taxation.

Somme toute, les embarras du logement au Canada pour le petit salarié, embarras communs à tous les pays, se sont compliqués des conditions propres aux jeunes pays, à savoir: croissance rapide, inflation de l'estimation des propriétés immobilières, spéculation, afflux d'immigrants miséreux et absence d'urbanisme. L'augmentation phénoménale de la population urbaine au Canada, ces trente dernières années devait fatalement faire sentir ses pénibles effets sur le logement. Dans ce laps de temps, Saskatoon, Régina, Verdun, Calgary et Edmonton, de petites villes sans importance qu'elles étaient, sont devenues des cités considérables, cependant que Vancouver voyait sa population se multiplier par huit et demie, Winnipeg et Windsor par cinq, Toronto et Hamilton par trois, Montréal par deux et demie,

Québec, Ottawa et London par deux, Halifax par un et demie et Saint-Jean par un et demie. Dans l'ensemble ces seize villes ont augmenté leur population de 1,953,685 âmes. Mais pour couronner le tout sont venues les quatre années de guerre qui forcèrent la nation à diriger toutes ses ressources vers de nouveaux problèmes, puis une autre période d'expansion marquée par une immigration considérable dans les villes et enfin huit années d'une crise aiguë qui fit cesser presque complètement toute tentative de construction. Il en est inévitablement résulté un problème du logement très épineux et hors de toute proportion.

2. Historique du mouvement du logement au Canada

La question du logement tombe sans doute sous la juridiction provinciale en vertu de l'une ou l'autre des attributions spécifiques suivantes contenues à l'article 92 de l'Acte de l'A.B.N.:

- "2. La taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux.
8. Les institutions municipales dans la province.
10. Les travaux et entreprises d'une nature locale....
11. L'incorporation de compagnies pour des objets provinciaux.
13. La propriété et les droits civils dans la province.
16. Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province."

Cela fut généralement reconnu dans les premières mesures concernant le logement qui furent prises par les gouvernements provinciaux ou municipaux.

Même avant la guerre la pénurie de maisons était si évidente qu'on tenta d'y remédier. En 1912, il s'est tenu une conférence d'urbanisme à Winnipeg pour faire disparaître sans plans préconçus les désagréments de l'expansion des villes mais les résultats en furent à peu près nuls. L'année suivante, l'Alberta, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick copièrent en partie la loi anglaise du logement et de l'urbanisme de 1909. A Halifax, le conseil de ville imagina un plan d'urbanisme basé sur les dispositions de la loi de la Nouvelle-Ecosse, mais il ne l'a jamais ratifié, ni mis en vigueur. Les mesures législatives du Nouveau-Brunswick, d'après

(23) Housing in Halifax, rapport, 1932, p. 35.

M. H.L. Seymour, d'Ottawa, expert en urbanisme et en questions de logement, se sont écartées du but primitif "en imposant des règlements oiseux qui ne s'adaptèrent guère aux conditions en Canada et ne tenaient pas compte des problèmes d'urbanisme. En général, avant la guerre, les villes canadiennes qui grandissaient rapidement n'avaient fait que peu de progrès dans l'établissement de plans d'ensemble.

Il ne semble pas, non plus, qu'on ait tenté d'efforts directs pour résoudre le problème du logement. Un projet en ce sens fut lancé à Toronto, en 1913, mais il n'était pas de grande envergure et il ne répondait pas, non plus, aux besoins des petits salariés. En cette même année, une loi adoptée à la législature de l'Ontario permettait aux municipalités de garantir 85 p. 100 des obligations émises par les compagnies constructrices de logements pourvu que le solde de 15 p. 100 ne provint pas d'emprunts. Les dividendes étaient limités à 6 p. 100. La Toronto Housing Company, constituée en corporation en vertu de la loi en question, a pourvu au logement de 334 familles. Les habitations construites étaient des plain-pied de trois à six pièces dont le loyer, en 1934, s'échelonnait de \$23 à \$40 par mois. La compagnie paya, en 1923, un dividende de 5 p. 100 et, à partir de cette date, elle fut en mesure de verser le dividende maximum. En quelques autres municipalités, Winnipeg et Vancouver entre autres, on tenta de réglementer l'éclairage et l'aération des habitations à logements multiples, mais les efforts tentés restèrent vains à cause de l'hostilité des propriétaires et de la difficulté que l'on éprouvait à faire évacuer les lieux condamnés vu la pénurie de logements convenables dont le loyer était suffisamment bas.

La crise du logement, déjà assez grave en 1914 pour attirer l'attention, devint aiguë après quatre ans, vu le ralentissement

(24) Social Welfare, juin-septembre 1937, p. 53.

(25) cf. Report of the Lieutenant-Governor's Committee on Housing Conditions in Toronto, 1934, pp. 74-76.

de la construction, les prix élevés et les fluctuations de la population, conditions résultant de la Grande Guerre. En 1918 le problème fut mis à l'étude par les délégués des gouvernements fédéral et provinciaux réunis en conférence et, l'année suivante, il fut de nouveau étudié à la Conférence industrielle nationale. En cette dernière année, une commission royale instituée pour enquêter sur les problèmes sociaux et industriels du Canada conclut que la pénurie de logements et le mauvais état des habitations étaient parmi les causes premières du malaise social. Il en résulta la création d'un comité parlementaire sur le logement qui, en collaboration avec le comité de la conservation dressa les grandes lignes d'un projet du logement. Le gouvernement fédéral autorisa un prêt de \$25,000,000 aux provinces, basé sur une participation de 25 p. 100, les provinces consentant, à leur tour, des prêts aux municipalités. Du total des sommes avancées, l'Île du Prince-Edouard a reçu \$50,000, la Nouvelle-Ecosse, \$1,537,000, le Nouveau-Brunswick, \$1,525,000, Québec, \$7,369,690, Ontario, \$9,350,000, le Manitoba, \$1,975,000 et la Colombie-Britannique \$1,701,500. Nulle avance ne fut faite à la Saskatchewan ni à l'Alberta. Sous l'empire de ce projet, 6,244
(26)
maisons furent construites.

Les résultats ont varié de municipalité en municipalité, mais la ville de Winnipeg semble être la seule qui puisse se targuer d'avoir réellement mené à bien son programme de construction de logements. Grâce à des prêts se totalisant à \$2,757,848, la Commission du logement de Winnipeg a fait construire, de 1920 à 1923 inclusivement, 712 logements de cinq ou six pièces pour les gens de condition moyenne. Le fait qu'en 1922, la commission accusait un profit de \$14,754 après avoir payé l'intérêt sur les obligations et les
(27)
frais d'administration, atteste bien le succès de l'entreprise. La ville d'Ottawa a reçu \$741,000 pour la construction de maisons, mais

(26) Comité spécial d'enquête sur le logement, Chambre des communes 1935, p. 95.

(27) Ibid., p. 21.

la mauvaise gestion des fonds et une administration incompétente ont eu pour résultat la faillite du programme au point de vue financier. Dans son témoignage devant le Comité parlementaire spécial d'enquête sur le logement, le commissaire des finances de la ville d'Ottawa disait: "La Commission du logement d'Ottawa a été pitoyable dès le début et cette entreprise a été très coûteuse pour les contribuables."⁽²⁸⁾ Les pertes subies par ceux-ci sur les 171 maisons construites s'élevaient, au 7 mars 1935, à plus de \$332,499.71.⁽²⁹⁾ A London, Ontario, une commission du logement fut instituée et des prêts furent consentis aux individus pour la construction de 112 maisons. La commission elle-même a aussi construit 57 maisons. La mise de fonds globale, couverte par une émission d'obligations, était de \$700,000, soit une moyenne de \$4,140 par maison. Les pertes imputées à la ville de ce chef se chiffraient à \$150,000 et la majeure partie de ce montant provenait des maisons construites pour la vente.⁽³⁰⁾ Dans la province de Québec, le projet du logement de 1919 fut également malheureux dans ses résultats. Voici ce que disait à ce sujet M. Percy E. Nobbs, témoignant devant le comité de la Chambre des communes:⁽³¹⁾ "Le gâchis est encore visible dans toute la province de Québec".

Le projet de 1919 a été lancé avant que les rouages et les méthodes d'administration fussent bien au point. On s'est fié aux organismes municipaux et, sauf à Winnipeg, les commissions instituées pour surveiller l'exécution du projet ont, en général, fait preuve de négligence et d'incompétence. Elles se composaient de membres bénévoles n'ayant que peu ou même pas du tout d'expérience dans ce genre de travail et qui ne semblaient pas prendre leur mission au sérieux. Mais il est permis de douter que le projet de 1919 aurait été fructueux, même sous une gestion compétente. Il fut lancé à une époque où les prix étaient à leur niveau le plus élevé, de sorte que lorsque ce niveau s'affaissa, ceux qui avaient placé de l'argent dans

(28) Ibid., p. 60.

(29) Ibid., p. 62.

(30) Ibid., p. 377.

(31) Ibid., p. 43.

les maisons construites au moyen des prêts virent leurs placements s'anéantir. Le mémoire du National Construction Council of Canada, présenté au comité parlementaire explique ainsi la faillite du projet: "L'initiative du logement (en vertu de la loi de 1919) a été lancée alors que le main-d'oeuvre et les matériaux faisaient défaut, conditions qui ont élevé à un niveau anormal le prix de revient des habitations. Les logements n'étaient pas destinés aux groupes des petits salariés mais à ceux qui pouvaient disposer d'un peu de capital. Souvent, les maisons étaient habitées par des gens qui avaient les moyens d'en occuper de meilleures et qui pouvaient se passer de toute aide financière. Lorsque le manque de logements fut comblé, les valeurs ont baissé et l'on a constaté que ceux qui avaient acheté des maisons construites sous l'empire de la loi de 1919 avaient perdu le peu d'argent qu'ils avaient engagé, et qu'ils devaient verser, tous les mois, une plus forte somme que le loyer mensuel des maisons construites avant la hausse des prix. Il en est résulté que des municipalités ont dû reprendre possession de quelques-unes de ces maisons. Ces quelques dernières années, plusieurs de ceux qui avaient acheté ces maisons n'ont pu effectuer leurs paiements ou faire les réparations nécessaires."⁽³²⁾

Le peu d'amélioration qui s'est produit au sujet de cette question du logement depuis 1920 est dû à de meilleures conditions économiques plutôt qu'à l'aide de l'Etat. La construction a été constamment active de 1920 à 1929, année où elle a atteint son niveau maximum.⁽³³⁾ Mais, après 1930, le brusque déclin de la construction, dû

(32) Ibid., p. 104.

(33) Le tableau ci-après indique, en millions de dollars, la valeur des contrats de construction d'après une compilation des McLean Building Reports, Ltd. (Annuaire du Canada, 1937, page 498):

1911: 345	1918: 100	1925: 298	1932: 133
1912: 463	1919: 190	1926: 373	1933: 97
1913: 384	1920: 256	1927: 419	1934: 126
1914: 242	1921: 240	1928: 472	1935: 160
1915: 84	1922: 332	1929: 577	1936: 163
1916: 99	1923: 314	1930: 457	
1917: 85	1924: 276	1931: 315	

au retour de la crise, a causé un renouveau d'acuité dans le problème du logement. La compression des affaires et la diminution des appointements a presque arrêté la construction de maisons pour les gens de condition moyenne, tandis que la chute des salaires et l'accroissement phénoménal du nombre de chômeurs a radicalement réduit chez les petits salariés la capacité de payer leur loyer. Il en est résulté une diminution évidente du nombre de logements disponibles, l'occupation en commun des habitations dans les quartiers déjà congestionnés et la détérioration des logements à bon marché à cause de l'impuissance des propriétaires d'effectuer les réparations nécessaires.

Récentes mesures fédérales concernant le logement.

La nécessité d'efforts concertés pour arriver à la solution du problème des logements urbains était manifeste. En même temps le problème du chômage croissant a amené les gouvernants à chercher les moyens de procurer du travail aux ouvriers. Jusqu'à un certain point l'assistance que donne l'Etat à la construction de maisons a quelque peu contribué à la solution de ces deux problèmes. En 1935, en vertu de la loi fédérale concernant le logement, le gouvernement mit un fonds de prêt de \$10,000,000 à la disposition de ceux qui se proposaient de construire. En vertu de cette législation, des prêts devinrent possibles par l'entremise des agences ordinaires, et non par l'entremise des municipalités comme en 1920. L'emprunteur devait posséder un cinquième du capital requis, un autre cinquième devant être fourni par le gouvernement fédéral, et le reste par l'agence de prêt. Des prêts furent consentis au taux de 5 p. 100, comprenant la part de la compagnie de prêt à 5 1/3 pour cent et celle du gouvernement fédéral à 3 pour cent. Ces prêts sont pour une période originale de dix ans, et renouvelables pour une autre période de dix ans. L'échelle d'amortissement est établie de façon à rembourser l'emprunt dans l'espace de vingt ans, mais il est loisible à l'emprunteur de rembourser dans une proportion plus élevée s'il le désire. Il incombait aux constructeurs de se conformer à certains plans et devis dressés par le gouvernement fédéral.

Au 31 juillet 1938, des prêts au nombre de 3,371, et se chiffrant à \$21,155,655, avaient été consentis (les trois quarts par les compagnies privées et un quart par le gouvernement) pour la construction de 5,295 logements familiaux. La somme moyenne prêtée par logement, pendant toute la période d'application de la loi, a été de \$3,995, représentant une immobilisation totale d'environ \$5,000. Mais on a effectué un certain nombre de prêts inférieurs à cette somme, ainsi qu'il apparaît dans l'état suivant:

Loi fédérale concernant le logement

<u>Prêt</u>	<u>No. d'unités</u>	<u>p.100</u>
2,000 ou moins	235	4.44
2,001 - 2,500	485	9.16
2,501 - 3,000	1,063	20.08
3,001 - 3,500	868	16.39
3,500 - 4,000	877	16.56
4,001 - 4,500	420	7.93
4,501 - 5,000	349	6.59
5,001 - 6,000	448	8.46
6,000 ou plus	<u>550</u>	<u>10.39</u>
	5,295	100.00

Au 31 juillet 1938, le total des prêts se répartissait, (34) par provinces, comme suit:

Loi fédérale concernant le logement

<u>Province</u>	<u>Unités</u>	<u>Montant</u>
Ile du Prince-Édouard	10	54,034
Nouvelle-Écosse	375	1,634,498
Nouveau-Brunswick	98	416,857
Québec	1,200	5,491,922
Ontario	2,552	10,070,424
Manitoba	150	638,634
Saskatchewan	2	8,200
Alberta	-	-
Colombie-Britannique	<u>908</u>	<u>2,841,086</u>
	5,295	21,155,655

Aucune avance ne fut faite à l'Alberta.

(34) Bulletin pour les journaux, ministère des Finances, Ottawa.

Les opinions diffèrent quant aux résultats de la loi. On l'a critiquée, prétendant qu'elle favorisait la construction de grandes maisons dans les quartiers bourgeois, tandis que les quartiers ayant le plus besoin d'aide étaient oubliés. Ce fut particulièrement vrai pendant la première période de mise en vigueur. Sur les 40 prêts enregistrés en vertu de cette loi à Toronto jusqu'au milieu de 1936, presque tous allaient aux quartiers riches connus sous les noms de The Kingsway, Forest Hill Village, Stewart Manor, Cedarvale et Toronto-Nord; un seul allait au canton de Scarboro, tandis que le canton d'York-Est, d'une population de près de 38,000, et la municipalité la plus proche du centre commercial de Toronto, ne reçut rien. On a aussi prétendu que la loi ne stimulait pas sensiblement l'industrie de la construction, vu que bien des institutions de prêt, surtout au début, hésitaient à se constituer partie à des hypothèques de 80 p. 100 sur des bâtisses faites d'après les plans et devis préparés par le gouvernement. (35)

D'autre part, les défenseurs de la loi ont soutenu que ces accusations n'étaient pas bien fondées. F.W. Nicolls, directeur du prêt de construction au ministère des Finances, dans un article publié dans The Clubman en février 1937, p. 14, soutenait que depuis la mise en vigueur, en septembre 1936, des règlements encourageant les institutions de prêt à faire des avances aux futurs propriétaires de moyens modestes, "la loi fédérale sur le logement accomplissait un de ses principaux buts: celui d'aider au petit propriétaire, surtout l'homme de moyens modérés, à acquérir sa maison". M. Nicolls alléguait que la loi avait donné à l'homme du peuple "le goût de la propriété" en lui indiquant la possibilité d'avoir en propre une maison bien construite, commode, moderne, à un prix minimum, et avait suscité

(35) J.F. Coughlin, "Housing and Slum Clearance in Europe and North America", Toronto, 1936, pp. 20-21. H.L. Seymour, Ottawa, expert en aménagement et en construction, fit une critique semblable de la loi dans The Legionary, mars 1938, pp. 37-38.

(36) Voir "New Housing in Canada and other British Nations", par J.F. Coughlin, Toronto, 1937, pp. 43-44. Aussi The Clubman, février 1937, p. 15.

directement ou indirectement, une forte proportion de la construction qui se fit au Canada en 1936. A la date du 30 juin 1938, les statistiques indiquent que 3,188 familles ou 65.9 p.100 sur un total de 4,839 ont pris avantage d'emprunts inférieurs à \$4,000.

M. W.C. Clark, sous-ministre des Finances, écrivant dans le Social Welfare, admit que la loi n'était pas le moyen voulu pour réaliser d'ambitieux projets de suppression des taudis et n'avait pas pour but de réaliser un tel dessein, mais il soutint qu'elle "prenait déjà une part importante dans l'amélioration de la situation du logement et comportait plusieurs importantes possibilités qui restaient à explorer"⁽³⁷⁾.

Le plan d'amélioration des maisons, résultant des recommandations de la Commission nationale du chômage, fut inauguré en novembre 1936 d'abord comme un effort pour redonner de l'emploi.⁽³⁸⁾ La loi qui est encore en vigueur vient en aide au propriétaire qui désire effectuer des réparations ou des altérations à sa maison, urbaine ou rurale, ou à la moderniser. Des prêts sont consentis par des banques à charte ou autres institutions reconnues du même genre jusqu'à concurrence de \$2,000 par maison. Le prêt peut être plus élevé si le propriétaire possède plusieurs maisons. Le taux d'escompte est de 3½ p.100 pour un emprunt d'un an remboursable en versements mensuels égaux, et le taux varie en proportion pour un terme différent. Dans le cas d'un emprunt pour la réparation ou l'amélioration d'une seule maison, le terme peut être de trois ans; s'il s'agit de plusieurs maisons, le terme ne peut pas aller au delà de cinq ans. Le gouvernement fédéral se porte garant jusqu'à concurrence de 15 p.100 de l'ensemble des prêts consentis par une institution reconnue en vertu du plan d'amélioration des maisons. A la date du 30 avril 1939, les prêts se chiffraient à 66,927 représentant une somme de \$26,720,224.35.

(37) Juin-septembre 1937, pp.36-37.

(38) La loi garantissant des emprunts pour réfection de maisons, 1937, c.11, n'a été réellement adoptée qu'à la session de 1937.

(39)

Ces prêts étaient ainsi répartis dans les diverses provinces:

<u>Province</u>	<u>No. des prêts</u>	<u>Montant</u>
Ile du Prince-Edouard	647	\$ 166,629.76
Nouvelle-Ecosse	5,159	1,560,163.14
Nouveau-Brunswick	2,566	855,670.45
Québec	10,186	5,183,504.34
Ontario	30,986	12,611,920.59
Manitoba	4,025	1,540,856.30
Saskatchewan	1,345	460,231.13
Alberta	5,018	2,153,616.50
Colombie-Britannique	6,995	2,187,632.12
	66,927	\$26,720,224.35

Les chiffres complets pour le premier trimestre de 1939 accusent une augmentation de 7 p. 100, 11 p. 100 et 22 p. 100 respectivement dans le volume des prêts par comparaison avec le mois correspondant de 1938.

Les prêts consentis en vertu du plan d'amélioration des maisons pour les fermes, à la date du 31 mars 1939, étaient ainsi répartis dans les diverses provinces:

<u>Province</u>	<u>No. des prêts</u>	<u>Montant</u>
Ile du Prince-Edouard	356	\$ 69,475.59
Nouvelle-Ecosse	870	192,777.77
Nouveau-Brunswick	558	135,626.17
Québec	1,087	366,070.91
Ontario	4,262	1,936,018.36
Manitoba	524	177,416.56
Saskatchewan	197	68,022.15
Alberta	1,143	412,537.03
Colombie-Britannique	409	141,601.14
	9,406	\$3,499,545.68

(40)
La loi nationale sur le logement, 1938, est d'une portée beaucoup plus grande que les deux lois précédentes et tend expressément à pourvoir aux besoins de petits salariés relativement à leur logement, et cela d'après leurs moyens. La loi se divise en trois parties. La partie I abroge la loi fédérale sur le logement de 1935, mais elle reproduit et amplifie certaines de ses dispositions. Elle donne de l'aide à celui qui veut construire à bon marché une maison qu'il occupera lui-même. Il est prévu que les prêts ne doivent pas dépasser 90 p. 100 (ni être inférieurs à 50 p. 100) de la valeur hypothécable des maisons, lorsque cette valeur ne dépasse pas \$2,500, et ne doit pas être de plus de 80 p. 100 (ni de moins de 70 p. 100) dans les autres cas; la part du fédéral dans le prêt conjoint ne doit pas dépasser 25 p. 100. Dans certains cas le gouvernement sera responsable des pertes subies par l'institution de prêt jusqu'à 20 p. 100 des prêts s'élevant à 80 p. 100 de la valeur hypothécable, et jusqu'à 25 p. 100 sur les prêts de 90 p. 100 de cette valeur. La somme globale des prêts à consentir et des pertes et dépenses à payer en vertu de cette partie de la loi est limitée à \$20,000,000, moins la somme des prêts consentis en vertu de la loi de 1935. (43)

En vertu de la deuxième partie de la loi, le ministre des Finances est autorisé à faire des prêts aux autorités locales de logement pour aider à la construction de maisons à louer aux familles à revenu modique, la somme globale de ces prêts étant limitée à \$30,000,000. Les prêts aux sociétés de logement à dividende limité ne doivent pas dépasser 80 p. 100 du coût de construction des maisons, et les prêts à toute autre autorité locale de logement ne doivent pas

(40) Pour les dernières statistiques en rapport avec la loi nationale du logement, voir appendice III.

(41) "Valeur hypothécable" signifie le coût estimatif de la construction d'une maison ou sa valeur prise suivant le chiffre le moins élevé.

(42) "...dans les collectivités éloignées ou peu considérables ainsi que certains centres d'autres collectivités que peut désigner le ministre."

(43) Approximativement \$5,500,000 au 1er juillet 1938.

dépasser 90 p. 100, ces prêts ne devant pas en moyenne dépasser \$2,400 pour chaque habitation construite par les sociétés de logement à dividende limité, et \$2,700 pour les autres. Les sociétés doivent recevoir des prêts au taux de 1 3/4 p. 100, et les autres autorités au taux de 2 p. 100.

La municipalité doit consentir à limiter les impôts de tous genres sur la propriété à un pour cent du coût du projet pour la durée du terme de l'emprunt, et à ne prélever aucune taxe sur le revenu. Dans le cas d'une corporation à dividende limité dont les profits ne suffisent pas à assurer en plein le service de l'intérêt et les frais d'amortissement de l'emprunt du fédéral, la municipalité doit exempter la corporation d'autres taxes de façon à lui permettre de faire face à toutes ses obligations. Lorsque l'autorité locale en matière de logement est une municipalité ou une agence unique, le gouvernement de la province doit consentir à payer lui-même à chaque semestre toute somme pour intérêt et amortissement que cette autorité est incapable de payer. Dans certains cas, la province devra recourir à une loi pour donner aux municipalités le pouvoir d'accorder une exemption partielle d'impôts à des projets comportant des maisons à loyer modique et de se conformer aussi à certaines autres exigences de la loi fédérale. Il apparaît donc que le succès de ce plan tient à la coopération effective des trois gouvernements

La loi reconnaît en principe le choix du locataire et la relation économique entre le revenu et le loyer. C'est là une innovation dans la législation concernant le logement au Canada laquelle devrait pourvoir aux besoins "des familles de revenu modique". Sont ainsi classées les familles recevant un revenu global moindre que cinq fois le loyer économique d'une maison pouvant accommoder convenablement toute la famille. Ceci d'après la règle établie que les familles prolétaires ne doivent pas affecter au loyer plus de 20 pour cent de leur revenu. Toute famille, par conséquent, qui ne peut se procurer une maison sans qu'il lui en coûte plus de 20 pour cent de son revenu peut être classée dans cette catégorie pouvant obtenir une

maison ou un appartement à loyer modique, c'est-à-dire moins que le loyer économique. De façon à maintenir le loyer à un niveau modique, l'autorité locale doit voir à ce qu'il ne soit pas accessible à aucune famille dont le revenu global dépasse cinq fois le loyer économique de la maison. Il est stipulé que le loyer annuel de chaque unité, outre ce qu'il en coûte pour l'eau et le chauffage, ne doit pas dépasser 20 p. 100 du revenu global de la famille qui devient locataire. Le loyer, en même temps, doit comprendre certaines dépenses indiquées. On prévoit la réduction éventuelle du loyer à n'importe quel niveau en créant "un fond volontaire pour l'allègement du loyer". Dès que l'autorité locale en matière de logement constate que les loyers qu'elle doit exiger sont encore trop élevés pour les catégories de revenus infimes qui relèvent d'elle, il lui est loisible de négocier avec la municipalité ou le gouvernement provincial ou avec les deux conjointement de façon à conclure une entente pour assurer des contributions volontaires à un fonds destiné à fixer les loyers à un niveau inférieur à ce qui serait possible sans cela.

La troisième partie de la loi autorise le ministre des Finances à payer les impôts municipaux y compris les impôts scolaires prélevés sur une maison dont la construction commence entre le 1er juin 1938 et le 31 décembre 1940, et qui ne coûte pas plus de \$4,000 comme suit: 100 p.100 des impôts de la première année où la maison est imposée; 50 p.100 la deuxième année, et 25 p.100 la troisième.

Il faut mentionner qu'il y a de fortes protestations à certains endroits contre cette disposition. On allègue qu'elle suscite une concurrence injuste pour certains intérêts établis dans le domaine du logement en un temps où leur situation est déjà menacée. De semblables objections furent soulevées dans tous les pays contre les lois concernant le logement.

(44) "Loyer économique" est un loyer établi sur la base de 9½ p.100 du coût de construction (y compris le coût de l'emplacement, des plans et des dépenses légales, etc.) en y ajoutant une somme suffisante pour assurer le paiement des taxes municipales sur l'édifice.

Initiatives provinciales et municipales récentes concernant le logement

Les gouvernements provinciaux et municipaux n'ont pas pris beaucoup d'initiatives, depuis 1930, concernant la construction des logements. En 1932, la province de la Nouvelle-Ecosse, à la suite des représentations de la Better Housing League, des églises, des organismes de bienfaisance et des chambres de commerce, adopta une loi pour "encourager et promouvoir l'amélioration du logement populaire". Le public, par l'entremise des sociétés à dividende limité, devait fournir la somme complémentaire et construire, posséder et gérer les entreprises sous la surveillance d'une commission du gouvernement provincial. Le gouvernement offrait des prêts à long terme et à faible intérêt et la rémission de toutes les taxes d'incorporation et des droits provinciaux, tandis que les municipalités recevaient les pouvoirs d'étendre l'exemption ou la limitation des impôts sur une période de vingt ans, pour les habitations construites en vertu de la loi. En 1934, la commission fut établie, et l'année suivante le gouvernement offrit \$200,000 de prêts de construction. La Halifax Housing Corporation fut organisée en 1936 pour construire des logements à bon marché mais jusqu'à présent elle s'est pratiquement bornée à faire faire les levés et à dresser un plan pour la suppression des taudis. En d'autres centres de la Nouvelle-Ecosse on ne constate guère plus d'activité en ce sens. A Reserve Mines une coopérative du logement a été constituée en corporation et un groupe de maisons de mineurs est en voie de développement; en plus d'acquérir le terrain, les mineurs donnent leur propre travail comme contribution tandis que les prêts du gouvernement pourvoient à l'achat des matériaux nécessaires à l'exécution du projet. La municipalité du Cap-Breton a accordé d'importantes exemptions d'impôts.

(45) Social Welfare, juin-septembre 1937, p. 52; cf. aussi Rapport de la Commission du logement de la Nouvelle-Ecosse, Halifax, 1935.

Quoiqu'une corporation du logement ait été instituée à Elmsdale pour construire des cottages ouvriers, le plan n'a pas encore été lancé, tandis qu'en d'autres centres seuls les travaux d'arpentage ont été exécutés.⁽⁴⁶⁾

Au Nouveau-Brunswick, une loi concernant les commissions du logement fut adoptée en 1935. Cette loi pourvoyait, sur demande de toute municipalité, à l'institution d'une commission du logement composée de membres nommés par le gouvernement et par le conseil municipal. C'était, dans son entier, une loi concernant la réfection des habitations. Les prêts pouvaient être consentis pour réparer les vieilles maisons et les rendre conformes aux types établis par la commission ou pour en construire de nouvelles à la place de celles qui avaient été démolies. Une commission du logement fut créée à Saint-Jean et cette dernière fit quelques propositions au sujet du standard-type des logements et fit l'inspection de quelques propriétés. La loi est maintenant tombée en désuétude.⁽⁴⁷⁾

En Ontario, afin de stimuler la construction de maisons, le gouvernement entreprit d'aider certaines municipalités à ériger des habitations sur les terrains confisqués en vertu de ventes pour taxes, mais l'expérience n'a donné que de maigres résultats.⁽⁴⁸⁾

A Winnipeg, en collaboration avec quelques notables, la ville a créé la City of Winnipeg Housing Company, Limited. Parmi les objectifs en vue se trouvait celui de procurer du travail aux ouvriers, mais la société est restée inactive en attendant l'aide du gouvernement.⁽⁴⁹⁾

(46) Le but et les travaux de la Commission du logement de la Nouvelle-Ecosse, mémoire de S.H. Prince.

(47) Social Welfare, juin-septembre 1937, p. 53.

(48) Coughlin, New Housing in Canada, p. 45.

(49) The Legionary, mars 1938, p. 38.

Presque toutes les villes canadiennes ont édicté des règlements concernant le niveau minimum d'hygiène et de salubrité; la plus remarquable de ces mesures est le règlement adopté en 1936 par la cité de Toronto. (50) Cependant ces règlements n'ont pas été appliqués avec succès par suite, d'abord, de l'hostilité des propriétaires, mais surtout du fait des hésitations qu'éprouvent les inspecteurs ou les officiers de santé à condamner les habitations quand ils savent que les locataires évincés sont dans l'impossibilité de se loger ailleurs. L'inspecteur en chef du service de santé de la ville de Winnipeg disait, en défendant l'attitude de ses subordonnés: "Je n'aurais pas la cruauté de jeter ces gens dans la rue car ils ne peuvent aller se loger ailleurs." (51) L'application efficace des ordonnances d'hygiène repose sur l'existence d'alternatives satisfaisantes concernant le logement des locataires évincés.

En quelques provinces certains progrès ont été accomplis en matière d'urbanisme et de zonage, mais partout, les efforts tentés sont spasmodiques et d'un caractère isolé. (52) En Colombie-Britannique une loi d'urbanisme fut adoptée en 1925; cette mesure législative se ressent de l'influence des pratiques américaines, surtout en ce qui regarde le zonage. Maintes municipalités ont adopté des règlements sur le zonage en vertu de cette loi mais, à cause de la crise, il a été impossible de se prévaloir de toutes les prérogatives

(50) Le 10 février 1936, le conseil municipal de Toronto a adopté un règlement dans le but d'apporter certaines améliorations à la situation du logement en attendant qu'un plan pour la suppression des taudis soit entrepris sur une grande échelle. Ce règlement détaillait certaines exigences à propos des habitations et pourvoyait à leur application. Un délai raisonnable était accordé aux propriétaires pour qu'ils exécutent les réparations nécessaires et, quand leurs finances ne le leur permettaient pas, la cité était autorisée à prêter jusqu'à \$50 par pièce de l'immeuble ainsi qu'un montant supplémentaire pour la plomberie et les appareils de chauffage.

(51) Compte rendu du comité parlementaire spécial d'enquête sur le logement, p. 185.

(52) cf. H.L. Seymour, "Planning and Housing Legislation", conférence d'Ottawa sur l'urbanisme et le logement, 1937.

qu'elle autorisait. L'Alberta Town Planning Act, tel que rédigé de nouveau en 1929 reconnaissait le principe d'une commission provinciale qui tout en ayant juridiction sur l'embellissement des routes et des parcs, encouragerait aussi l'urbanisme dans toutes les collectivités. Au delà de vingt commissions d'urbanisme ont été instituées en plusieurs cités, villes et districts municipaux et des règlements sur le zonage ont été adoptés en nombre encore plus grand. Quoique le personnel des commissions d'urbanisme recruté dans la province ait été congédié, la commission provinciale subsiste encore. Au Nouveau-Brunswick, une loi d'urbanisme fut adoptée en 1936; elle conférait des prérogatives étendues à toute autorité locale relativement à la préparation d'un plan d'aménagement officiel et d'un règlement sur le zonage. Bien que les fonctions des commissions d'urbanisme instituées en vertu de cette loi fussent en majeure partie consultatives, on encourage leur création en permettant aux municipalités d'exercer un contrôle plus étendu sur les nouveaux développements, là où ces commissions existent. La Commission provinciale d'urbanisme, instituée le 30 juin 1938, doit préconiser l'urbanisme dans les agglomérations urbaines, adopter des règlements pour préserver la beauté des paysages le long des routes, suggérer un programme général d'urbanisme à propos du développement physique de la province et de la création d'emplacements de parcs, et le reste; elle doit aussi étudier les conditions du logement et formuler certaines propositions quant à un programme du logement pour la province et les municipalités. En vertu de la loi, des commissions d'urbanisme ont été créées à Fredericton et à Saint-Jean et cette dernière ville a adopté un règlement sur le zonage.

Les autres législatures provinciales ont adopté des lois d'urbanisme moins complètes. Dans l'Ile du Prince-Edouard, le Planning and Development Act de 1918 pourvoyait à l'organisation d'une commission provinciale qui devait dresser un plan des principales voies de communication de l'île, mais bien que la loi eût été suffisante pour le but à atteindre, les résultats sont négligeables. En

(53) cf. Social Welfare, juin-septembre 1937, p. 54

Nouvelle-Ecosse, le Housing Commission Act de 1932 préconisait la création de commissions locales en vertu du Town Planning Act de 1912. La province de Québec n'a adopté aucune loi d'urbanisme de quelque nature que ce soit. En Ontario, sept lois différentes contiennent des dispositions relatives à l'urbanisme, mais ces dispositions, pour la plupart, sont subordonnées au Planning and Development Act et au Municipal Act. La première de ces lois a trait aux subdivisions et au plan général, si une commission d'urbanisme est instituée, cet organisme est muni de toutes les prérogatives qu'autorise la loi. La deuxième contient plusieurs articles relatifs au zonage, dont la plupart sont facultatifs suivant les conditions locales. Au Manitoba, le Town Planning Act de 1916 n'a pas été modifié, sauf que les plans des nouvelles subdivisions doivent être approuvés par le conseil municipal plutôt que par le contrôleur de l'urbanisme. Vingt-cinq municipalités ont adopté des plans d'urbanisme, mais ils consistent surtout en règlements concernant le zonage. La plupart des municipalités voisines de la ville de Winnipeg ont dressé des plans assez complets de zonage et quelques-unes des villes où le plan est en vigueur s'intéressent activement à l'application de ses dispositions. En Saskatchewan, une loi d'urbanisme fut adoptée en 1928 et plusieurs municipalités se livrent à l'urbanisme bien compris.

3. Situation présente en ce qui concerne le logement.

La gravité de la situation en ce qui concerne le logement a donné naissance à un certain nombre d'enquêtes en différentes parties du pays au cours des dernières années. En 1932, le comité des citoyens enquêtant sur le logement à Halifax, dressa un rapport basé sur ses propres constatations ainsi que sur celles de M. A.G. Dalzell, et celles du bureau d'hygiène d'Halifax. Deux ans plus tard, le service de Santé de Winnipeg s'acquitta d'une inspection méthodique de certains districts de la ville. L'année suivante, des enquêtes sur les conditions du logement furent conduites à Toronto, à Montréal et

à Ottawa. La première était le fait du comité du lieutenant-gouverneur enquêtant sur le logement, la seconde était conduite par un comité mixte du Montreal Board of Trade et de la City Improvement League et la troisième par le comité d'Ottawa du National Construction Council of Canada, de concert avec le Welfare Board et la commission d'urbanisme. Cette année là le parlement institua un comité spécial qui étudia la question en détail, s'occupant en particulier des répercussions du problème sur les projets de travaux pour remédier au chômage. Une étude superficielle de la question du logement se poursuivit à Hamilton, en 1936, et, l'année suivante, le service de l'urbanisme et des recherches de la Commission métropolitaine de Montréal entreprit une étude de la même question à Montréal. D'autres enquêtes ont été faites à ce sujet en différentes villes par les services municipaux d'hygiène, les organismes de service social, les comités de citoyens et les syndicats d'immeubles. De toutes ces investigations, l'enquête sur certaines conditions sociales à Winnipeg, animée par l'échevin Margaret McWilliams, est la plus intéressante. Les rapports de ces organismes variés et ceux du bureau fédéral de la statistique donnent une idée assez complète des conditions actuelles du logement au Canada.

La situation contemporaine en ce qui concerne le logement accuse une suite de causes et d'effets qui amènent des conditions sociales malsaines. Il y a pénurie complète, au Canada, de maisons d'habitation. Cette pénurie affecte le plus sérieusement les petits salariés et tend à surpeupler les logements. Le surpeuplement implique qu'un grand nombre de personnes vivent dans des conditions insalubres et indésirables. Cet état de choses conduit à la désintégration matérielle et morale de districts entiers, c'est-à-dire qu'il mène aux taudis. Même là où l'on ne pourrait appliquer ce terme de taudis, les logis malsains sont inévitablement cause des conditions sociales les plus regrettables.

Les différentes enquêtes précitées illustrent d'une documentation impressionnante chaque maillon de cette chaîne de causes et d'effets. L'appendice I en résume les faits saillants.

4. Répercussions indirectes de la situation du logement -
Aspects sociaux

Les mauvaises conditions du logement, particulièrement quand un district entier en est victime, deviennent un grave problème social dont, indirectement, le contribuable doit payer les frais. Les résultats sociaux se constatent dans la santé, la morale, l'appétit au travail et l'attitude générale des occupants de ces maisons. L'état extérieur des maisons, le surpeuplement, l'absence d'air pur et de soleil, le manque d'eau, d'égoûts et d'installations hygiéniques, les garde-manger, défectueux, l'humidité, la vermine et les ordures, sont des causes qui favorisent la tuberculose, la mortalité infantile et les maladies contagieuses. Cet état de choses joint à des abords extérieurs malsains conduit aux délits juvéniles, au vice, au crime et à l'absence de toute morale au sein de la famille. A la suite d'une étude des conditions de vie au sein d'une agglomération de taudis à Cleveland conduite par le service du logement dans la banlieue, on a constaté que cette agglomération tout en ne contenant que 2.5 p. 100 de la population de la ville, contribuait à 21.3 p. 100 des meurtres, 26.3 p. 100 des maisons de prostitution, 6.8 p. 100 des jeunes délinquants, 10.4 p. 100 des enfants illégitimes et 12.5 p. 100 des décès par la tuberculose. Les conclusions tirées des relevés effectués au sein des villes canadiennes relèvent un état de choses à peu près identique.

Il est impossible de conclure que l'écart dans la proportion des cas de tuberculose, de mortalité infantile, de jeunes délinquants, de crime et de démoralisation des familles entre les régions de bons et de mauvais logements puisse entièrement s'expliquer par le caractère des habitations. Bien entendu, la pauvreté est le point de départ de ces piètres conditions de vie, mais ces dernières influent les unes sur les autres et aggravent ainsi considérablement l'ensemble du problème. Les quartiers urbains aux logements misérables attirent entre autres les familles dont la situation

(54) An Analysis of a slum area in Cleveland by the Cleveland Metropolitan Housing Authority, p. 6.

financière ou sociale s'est trouvée rabaissée par la tuberculose, le crime ou l'absence de toute morale chez leurs membres, et il convient de s'en souvenir à la vue du nombre considérable des indices de désorganisation sociale au sein de ces quartiers. On s'attend à constater un taux élevé de mortalité infantile chez ces gens dont la santé fut affaiblie par la tuberculose ou d'autres maladies, ce qui explique dans une certaine mesure l'écart dans la proportion de ces maladies entre les agglomérations vivant dans des maisons confortables et celles habitant des maisons malsaines. De même le chiffre élevé des jeunes délinquants, de ces agglomérations qui attirent les familles désunies ou désorganisées peut s'expliquer par l'influence familiale aussi bien que par le milieu où ils vivent. Il est donc impossible de juger avec précision de l'effet des logements insalubres sur les troubles sociaux; cependant toutes les autorités en la matière s'accordent à reconnaître que si un tel état de choses ne constitue pas la cause unique de ces maux, il y contribue considérablement. Dans la mesure où cet élément joue, le problème du retour à la normale des familles désorganisées comporte la réfection des habitations et l'amélioration des lieux où ces gens établissent leur demeure.

A Toronto, en juin 1934, le nombre des cas de tuberculose venus à la connaissance du service de la Santé publique pour les sept quartiers affligés d'habitations malsaines fut de 37 par 10,000 habitants contre 25 par 10,000 pour les quatre quartiers favorisés d'habitations convenables. La proportion la plus élevée, soit 64 par 10,000 habitants, s'est rencontrée au quartier 4, subdivision 3, où la population est la plus dense de toutes les subdivisions de la ville. A Montréal les treize quartiers de Hochelaga, Sainte-Marie, Papineau, Bourget, Lafontaine, Saint-Louis, Crimazie, Saint-Jacques, Ville-Marie, Saint-Laurent, Saint-Joseph, Sainte-Cunégonde et Saint-Henri, où se trouvent à peu près toutes les habitations défectueuses de la ville, ont compté une moyenne de mortalité causée par la tuber-

(55) Rapport de 1934 sur le logement à Toronto, p. 41.

culose, dans le laps de temps compris entre 1930 et 1935, de 12.8 par 10,000, alors que la ville de Westmount en comptait 4, Notre-Dame de Grâces, 4.5 et Mont-Royal 4.2. La proportion la plus élevée, à savoir 21 par 10,000 habitants, s'est rencontrée au quartier surpeuplé de Saint-Jacques. A Winnipeg deux quartiers de la ville dotés d'habitations insalubres ont compté de 1930 à 1934 une proportion de mortalité de 4.6 et 7.9 respectivement par 10,000 habitants due à la tuberculose, contre 2.9 pour le reste de la ville. (56) (57)

La proportion de mortalité infantile pour l'ensemble de Toronto en 1933 fut de 63.4 contre 1,000 naissances d'enfants vivants, alors que pour les sept quartiers à logements insalubres elle fut de 72.6, et pour les quatre quartiers à logements salubres, de 58.3. Dans la subdivision 2 du quartier 2 (Moss Park) la proportion fut de 121.2, soit presque le double de celle valant pour tout Toronto; dans la subdivision 6 du quartier 3 (The Ward) elle fut de 83.3. On ne connaît pas le chiffre par quartiers de la mortalité infantile pour Montréal, mais le comité du logement de 1935 a jugé que la proportion pour toute la ville étant 97.6 et à Verdun de 52.8, et vu que la moitié de l'ensemble de la ville comportait à peu près la même proportion que Verdun, l'autre moitié devait compter une proportion d'environ 142.4; dans d'autres quartiers elle était encore supérieure à ce chiffre. A Winnipeg le taux de la mortalité infantile dans les deux quartiers du centre fut de 58.5 et 52 respectivement et 42.5 pour le reste de la ville. (58) (59) (60)

(56) Rapport de 1935 sur le logement à Montréal, p. 19.

(57) Enquête sur certaines conditions sociales à Winnipeg, par l'échevin Margaret McWilliams.

(58) Rapport de 1934 sur le logement à Toronto, p. 43.

(59) Rapport de 1935 sur le logement à Montréal, p. 19.

(60) Enquête sur certaines conditions sociales à Winnipeg.

A Toronto en 1933 la proportion par 10,000 habitants de jeunes délinquants du quartier des habitations salubres de Yorkville, fut de 7.9, et dans les quartiers d'habitations insalubres de Parkdale, de la rue McCaul et de Moss Park, de 27.6, 24.9, 36.6 respectivement. Ces trois derniers quartiers fournirent 43 p. 100 des jeunes délinquants de la ville en 1933 et plus de 52 p. 100 des récidivistes. "Même dans le quartier choisi comme possédant de bons logements", ajoute le comité du logement, "la majorité des jeunes délinquants demeuraient dans les 'mauvais parages' exigus de ce quartier où se rencontrent les pires habitations de toute la ville."⁽⁶¹⁾

A Montréal la proportion de jeunes délinquants par 10,000 habitants en 1933 pour les treize quartiers de logements insalubres fut de 15.5; dans la ville de Westmount, 1.17; à Notre-Dame de Grâce, 1.7 et à Mont-Royal, .84.⁽⁶²⁾ Les deux quartiers du centre de Winnipeg ont fourni par 1,000 élèves inscrits une moyenne respective, de 1932 à 1934, de 16.9 et 23.7 de jeunes délinquants des écoles publiques de Winnipeg; quant au reste de la ville il a fourni une moyenne de 11.5.⁽⁶³⁾

Quant au crime, les dossiers de la police ont établi que dans un quartier de Toronto où 315 des 547 logements n'atteignaient pas le minimum de salubrité et de confort, 100 habitations avaient été "reconnues" en 1933 comme constituant des antres de paris, de jeu et de débauche ou de violation des lois sur les spiritueux; certaines de ces habitations avaient subi jusqu'à dix condamnations, bien que chaque fois le tenancier eût changé d'adresse après condamnation. La police résuma ainsi ses conclusions dans le rapport du comité du logement: "L'ambiance qui résulte (dû le mauvais état des habitations) incite à l'ivrognerie, au jeu, à la débauche et aux crimes de caractère moins grave, et crée un foyer de crimes et de nombreux délits chez les jeunes qui sont vite entraînés à des crimes

(61) Rapport de 1934 sur le logement à Toronto, pp. 45 à 47.

(62) Rapport de 1935 sur le logement à Montréal, p. 19.

(63) Enquête sur certaines conditions sociales à Winnipeg.

(64)
plus graves." A Winnipeg aux deux quartiers du centre il s'est produit dans chacun d'eux 21.1 et 52.2 arrestations par 1,000 habitants en 1934 (arrestation de la même personne comptant pour une unique arrestation), alors que pour le reste de la ville cette proportion ne fut que de 11.5.
(65)

La démoralisation de la vie familiale fut jugée comme constituant un autre effet des habitations insalubres. A Toronto l'une des plus importantes agences sociales a déclaré au comité du logement que sur le nombre de familles confiées à ses soins et dont les enfants étaient appelés à devenir pupilles de la Société d'aide à l'enfance, près de 20 p. 100 vivaient dans une superficie moindre qu'un mille carré où les logements insalubres constituaient la règle plutôt que l'exception. Au cours d'un entretien avec le comité, les autorités policières déclarèrent que "les maisons de mauvaise réputation" étaient plus nombreuses dans les agglomérations de logements délabrés et menaçant ruine; et un éminent travailleur social ajouta que, dans ces quartiers, les enfants illégitimes et les maladies vénériennes dépassaient la moyenne.
(66)
A Winnipeg les deux quartiers de logements insalubres ont fourni par 1,000 habitants de moins de dix-sept ans 36.1 et 67.7 respectivement des cas venus à la connaissance de la Société d'aide à l'enfance et du bureau des enfants pour l'année expirée le 31 août 1934, alors que le reste de la ville en a fourni 14.8. Sur les cas dont eut à s'occuper la Commission du bien-être social en avril 1935 16.1 et 19.3 respectivement par 1,000 habitants venaient des deux quartiers du centre et seulement 6.7 du reste de la ville. Sur les cas rapportés à la clinique des maladies vénériennes du ministère provincial de la Santé 5.0 et 16.5 par 1,000 habitants étaient originaires des deux quartiers du centre et seulement 1.8 du reste de la ville.
(67)

(64) Rapport de 1934 sur le logement à Toronto, pp. 48 à 49.

(65) Enquête sur certaines conditions sociales à Winnipeg.

(66) Rapport de 1934 sur le logement à Toronto, pp. 49 et 50.

(67) Enquête sur certaines conditions sociales à Winnipeg.

Ce sommaire des conclusions des relevés sur le logement effectués par tout le pays indique que les quartiers d'habitations insalubres dans les villes constituent un fardeau direct sur les trésoreries municipales et gouvernementales. L'enquête conduite à Winnipeg a révélé que les services de l'hôpital municipal, de la Commission du bien-être social, de la police, de l'aide aux enfants, de l'Hôpital général de Winnipeg et de la clinique pour les patients de l'extérieur à Saint-Boniface ont coûté à la ville pour les deux quartiers du centre dotés d'habitations insalubres \$25,000 de plus que pour le reste de la ville, bien que ces quartiers ne contiennent que 23.7 p. 100 de la population totale. Bien que les données nous manquent pour les autres villes canadiennes, les témoignages reçus nous permettent des conclusions identiques. "Les témoignages entendus devant nous et devant d'autres comités de même nature que le nôtre dans d'autres villes," déclare le Comité du logement de Toronto, "démontrent amplement que le taux de la mortalité, surtout celle survenue par la tuberculose et celle des enfants, est extraordinairement élevé, que les maladies contagieuses de toutes descriptions sont nombreuses, que le crime et les délits chez les jeunes se multiplient et que la vie de famille et l'amour-propre disparaissent petit à petit dans les taudis. Un tel état de choses occasionne des dépenses publiques que toute la population doit porter et qui consistent en frais d'hospitalisation, de détention et de services publics de santé." (68)

Le comité du logement à Montréal a déclaré en 1935:

"La charge financière que représentent pour la collectivité les mauvais logements et les taudis est une chose tangible et appréciable. Les statistiques ne peuvent évaluer leurs effets sur la santé, non plus que le découragement, la névrose, ainsi que l'arrêt du développement mental et physique dont ils sont la cause. Mais, en outre, le taudis impose une charge financière directe à la ville. D'un côté, les dépenses encourues par le service d'Hygiène publique et les

(68) Ibid.

(69) Rapport de 1934 sur le logement à Toronto, p. 34.

hôpitaux, les agences sociales, le service de police, les maisons de correction, les prisons, le service de prévention des incendies et les maisons de santé sont plus considérables pour la population qui habite les quartiers à logements mal construits, de l'autre, la part des taxes payées par ces quartiers à la ville est disproportionnément faible. Il en coûte davantage aux gouvernements et à la société en général d'entretenir les quartiers à taudis que tout autre de la ville..... Même si la construction subventionnée de maisons comporte des dépenses disproportionnées aux revenus possibles, il faut se demander si cette somme ne dépasse pas la perte actuelle de taxes due à la non-amélioration des quartiers à logements pauvres, ou plus justement, à l'aggravation de cette situation."⁽⁷⁰⁾

Le Report on Relief Housing Conditions in the City of Ottawa, 1935, déclare:

"Au point de vue économique, le 'mauvais logement' est extrêmement coûteux et influe directement ou indirectement sur la dépense par tête de la ville pour la répression des crimes, contraventions et délits juvéniles, l'entretien des hôpitaux et des sanatoria, le traitement des maladies vénériennes, l'entretien des cliniques et des services d'infirmières, l'aide aux enfants et aux pouponnières, la distribution des secours publics, le soin des aliénés, et le maintien du bien-être familial en général. Autrement dit l'accroissement des frais de ces services imputables à des logements insuffisants et 'malsains' constitue une subvention à ces derniers. Il serait pratique et économique d'affecter une somme équivalente à la construction de meilleurs logements."⁽⁷¹⁾

Il faut considérer les frais indirects que représentent pour la collectivité les quartiers à maisons délabrées lorsqu'on fait l'estimation des revenus susceptibles d'être tirés d'un programme de reconstruction de maisons et de démolition de taudis. Les pertes entraînées par la construction de maisons à faibles loyers peuvent être

(70) Montreal Housing Report, 1935, p. 22.

(71) The Report on Relief Housing Conditions in the City of Ottawa, 1935, p. 6.

compensées par des gains pour le trésor public grâce à la diminution des frais afférents à la santé publique, aux services sociaux, ainsi qu'à la prévention du crime et des incendies. Ainsi la question de logements (pour la distinguer de celle de la construction des maisons) comporte de plus amples considérations qu'une analyse du bilan de la mise de fonds et des profits réalisés sur la construction des maisons d'habitation. Ces considérations justifient davantage l'aide de l'Etat pour la construction de logements et la démolition des taudis.

5. Sommaire

Le problème du logement au Canada a comporté certaines particularités qui n'existent pas en Grande-Bretagne et en Europe parce que le Canada est un pays neuf ayant pris un essor rapide. Mais l'étude de cette question nous démontre qu'on trouve actuellement, au Canada, les mêmes problèmes fondamentaux auxquels ont été acculés chaque pays, à savoir: d'abord, l'incapacité des petits salariés à payer un loyer suffisant pour permettre à l'entreprise privée de leur fournir des logements satisfaisants; deuxièmement, les conditions sociales qui en résultent et qui font que la situation intéresse le gouvernement.

(72) Les statistiques du revenu des diverses catégories de salariés déjà citées indiquent que les travailleurs canadiens ne sont pas plus en mesure de se procurer des habitations convenables que ceux des autres pays. Ce fait s'explique mieux quand on compare le revenu à la possibilité de payer un loyer. Le Comité du logement de Montréal fit, en 1935, l'estimation suivante de la capacité des divers groupes

(72) Voir Assistance publique et Assurances sociales par A.E. Grauer.

(73)
de salariés à payer loyer:

	<u>Revenu annuel</u>	<u>Proportion disponible pour le loyer</u>	<u>Loyer par mois</u>
Employés de bureaux, etc	\$1,250	1/3	\$ 34.70
Artisans, salariés expérimentés	940	1/4	19.60
Salariés peu expérimentés du groupe intermédiaire	750	1/5	12.50
Salariés inexpérimentés, à faibles salaires	550	1/5	9.20

Même si l'on prend les chiffres des revenus annuels moyens de 1929, il est encore évident que la plupart des ouvriers inexpérimentés et peu expérimentés ne peuvent se loger convenablement à l'heure actuelle. Puisque le logement est une nécessité, et que le mauvais logement entraîne des conditions sociales coûteuses, on a généralement fini par considérer que l'un des services sociaux réguliers de l'Etat était de pourvoir à des logements convenables pour ceux qui ne peuvent s'en procurer dans le cours normal des choses. (74) C'est la ligne de conduite suivie depuis quelque temps par l'Angleterre et les pays européens et celle que les Etats-Unis semblent avoir adoptée dans leur dernière loi concernant le logement.

On se demande si l'industrie ne pourrait faire davantage pour fournir des logements bon marché sans l'aide de l'Etat. On estime que l'organisation de l'industrie de la construction est généralement inférieure en comparaison d'autres entreprises de production

(73) Rapport sur le logement à Montréal, 1935, p. 13. Le Comité du logement de Toronto aboutit aux mêmes conclusions: "L'impression générale qui vous reste des rapports de nos propres investigateurs et des agents ordinaires de l'assistance" a-t-il signalé "c'est que dans la situation actuelle, il n'y a que relativement peu de groupes de familles parmi celles qui furent visitées dont les revenus suffisent à acquitter des loyers de plus de \$10 ou \$12 par mois. Même dans les années dites 'bonnes' qui précéderent 1930 il est douteux que les familles ayant ces revenus auraient pu payer beaucoup plus que ce chiffre à cause de l'irrégularité de leur emploi et de l'incertitude des taux de salaires." (Toronto Housing Report, 1934, p. 56). D'autres autorités y compris le Comité spécial de la Chambre des communes ont accepté à peu près la même somme comme le maximum de ce que peut raisonnablement payer le petit salarié.

(74) Voir, par exemple, l'International Survey of Social Services, (1936) du bureau international du Travail, où la construction de logements est considérée comme l'un de ces services sociaux ordinaires.

en masse, mais les gouvernements n'y peuvent apporter pratiquement aucun remède. (75) Cependant, ils pourraient intervenir au sujet des deux postes principaux des frais obligatoires des maisons construites par les particuliers, à savoir: les taux d'intérêt et les taxes sur la propriété. On prétend que les taxes sur les immeubles sont plus élevées au Canada qu'en tout autre pays. On a souvent dit que si la taxe foncière était abaissée, le problème du logement serait résolu. C'est une exagération bien que l'abaissement des taxes immobilières stimulerait sans conteste la construction des maisons. L'abaissement des frais obligatoires engagerait les familles de la classe moyenne et les salariés les mieux rémunérés à construire, mais les salariés des catégories inférieures ne peuvent espérer construire ou louer des maisons convenables aux conditions auxquelles l'industrie privée pourrait les produire, même si les taxes sur les immeubles étaient réduites. Le problème est compliqué. Même dans les "bonnes années" une proportion importante de salariés n'ont que de très faibles revenus. (76) Par ailleurs, les travailleurs mieux rétribués qui construisent ou achètent alors des maisons, le font lorsque le coût de la construction et les taux d'intérêt sont élevés. Quand survient le marasme inévitable ils restent avec des frais fixes élevés qu'ils auraient de la difficulté à assumer à tout événement. S'ils manquent d'emploi, leur situation est naturellement désespérée.

Le fait que de 1926 à 1936 aux Etats-Unis environ 1,600,000 habitations non situées sur des fermes ont été l'objet de forclusions démontre les difficultés inhérentes à la possession d'une maison dans de telles conditions. (77) Pendant le même intervalle la Home Owners' Loan Corporation a protégé 1,000,000 de maisons, soit en onze ans un

(75) A moins que, comme en Suède, les gouvernements eux-mêmes n'aient établi des plans pour la fabrication préalable des matériaux fondamentaux et leur vente aux prix de gros. Voir chapitre 2.

(76) Voir les statistiques des salaires publiées par le bureau fédéral de la Statistique pour 1929.

(77) Une estimation du Dr. Edith Elmer Wood pour le National Housing Committee citée par Stuart Chase dans le Survey Graphic de mai 1938.

total de 2,600,000 hypothèques dont le gage a été saisi ou l'aurait été sans l'initiative de l'Etat. Il semble que la loi fédérale du logement fait bien d'aider à la construction de maisons à loyer modique (seconde partie) plutôt que d'encourager simplement les gens à devenir propriétaires.

Certaines grosses entreprises commerciales ont reconnu les diverses difficultés que présente le logement pour les salariés et elles ont construit des villes modèles pour leurs employés. Cependant, ces expériences ont été trop peu nombreuses pour modifier le problème général du logement.

L'étude du problème ainsi que l'expérience des pays qui envisagent depuis longtemps le problème du logement tendent à démontrer que dans tous les pays, les groupes des plus petits salariés ne peuvent se loger convenablement sans l'aide de l'Etat. Ceux de la classe des salariés qui appartiennent aux groupes les mieux rétribués peuvent se construire une maison dans des conditions raisonnables si le coût de la construction n'est pas excessif et si les charges courantes comme les taxes sur la propriété et les intérêts sur les hypothèques ne sont pas trop élevés. Leur capacité de conserver leur propriété dépendra de la violence des oscillations du cycle commercial. La plupart des pays européens ont eu pour politique d'offrir une assistance continuelle aux groupes ayant les plus faibles revenus, c'est-à-dire qu'ils ont toujours combattu les conditions d'encombrement et cherché à faire disparaître les taudis. Les ouvriers appartenant aux groupes les mieux rétribués ne reçoivent l'aide du gouvernement que dans le cas de disette aiguë de logements, dans les cas de crise économique ou lorsque les frais de construction sont excessifs.

(78) Le tableau 1, p. 9, donnant le nombre de logements construits en Angleterre et dans le pays de Galles, de 1919 à 1936, avec et sans assistance gouvernementale, fait voir que l'aide du gouvernement s'accroît pendant les années de crise économique à partir de 1920 et les suivantes alors que la construction privée ne pouvait pas suppléer à l'insuffisance des logements. Après 1930, le prix des matériaux étant moins élevé et la prospérité étant plus générale, la construction privée reprit plus d'activité et le gouvernement limita ses efforts à combattre l'encombrement et à supprimer les taudis.

Au Canada, avant la législation fédérale de 1938, les gouvernements abordaient le problème du logement non pas comme tel, mais plutôt comme lié au problème du chômage. Il en résulta que la législation ignorait les aspects qui nécessitaient le plus d'attention, à savoir le loyer modique et la disparition des taudis. Il peut, de fait, y avoir corrélation entre la politique du logement et la politique du chômage, mais il importe pour le moment de réaliser le problème du logement comme tel, et son importance dans la politique du gouvernement.

A l'heure actuelle, le gouvernement fédéral est le seul à faire preuve de compréhension au sujet du problème du logement en général. Bien que le logement soit du ressort des provinces, au point de vue constitutionnel, le gouvernement fédéral adopta des lois à ce sujet durant la crise présente, d'abord pour combattre le chômage, puis ensuite sur une plus vaste échelle. En sommes, les initiatives du gouvernement fédéral constituent un effort raisonnable et assez complet pour faire face au problème du logement. Voici sur quoi portèrent ces diverses initiatives:

(1) La loi pour l'amélioration des maisons qui pourvoit à la réparation, l'amélioration et la modernisation des maisons rurales ou urbaines actuellement érigées dans n'importe quelle partie du pays.

(2) La partie I du plan national de logement qui met des fonds, à bon compte et à long terme, et dans n'importe quelle partie du pays, à la disposition des emprunteurs qui désirent se construire une maison.

(3) La partie II du plan national de logement qui rend disponibles, de généreuse façon, des maisons à loyer modique, grâce à des subsides et par l'intermédiaire des municipalités ou de corporations de logement à dividende limité.

(4) La partie III du plan national de logement qui a pour but de stimuler la construction immédiate de maisons à bon marché prêtes à être occupées par leur propriétaire grâce à des boni qui assurent le paiement des taxes pour une période de trois ans.

(5) Exemption de la taxe de vente de huit pour cent pour tous les principaux matériaux qui entrent dans la construction des maisons. On estime que cette exemption réduit de trois et demi à quatre pour cent le coût de construction d'une maison.

(6) Efforts pour encourager l'urbanisme et la réglementation du logement par l'entremise d'un code municipal servant de modèle, par la création de zones réglementées, etc.

C'est la seconde partie de la loi qui donne espoir aux catégories de gens à revenu modique et qui permet aussi d'entrevoir la disparition des taudis.

Par suite des limites constitutionnelles en matière de logement, le gouvernement fédéral dut étayer sa politique sur la coopération des gouvernements provinciaux et municipaux. Mais le gouvernement fédéral fit deux choses essentielles: il donna l'impulsion et fournit l'aide financière. Il chargea résolument les autorités municipales et les citoyens éminents de la responsabilité de prendre les initiatives en matière de logement. Lorsqu'une municipalité doit se débarrasser de logements malsains, un groupe d'hommes d'affaires et de citoyens éminents peuvent se constituer en une corporation de logement à dividende limité ou la municipalité elle-même peut prendre l'initiative. A cette fin la coopération de la province est requise sur certains points. Pour assurer le succès d'un plan, les gouvernements provinciaux doivent consentir sans tarder aux municipalités tous pouvoirs et garanties qui leur permettront de se prévaloir des avantages de la législation fédérale. Il reste à voir, en définitive, si la double autorité peut obtenir en ce qui concerne le logement à loyer modique de meilleurs résultats qu'en d'autres domaines.

La question du logement au Canada constitue un aspect du problème mondial qui s'est posé ou qui se pose dans tous les pays industriels. Il n'y a aucune raison de croire que les gouvernements canadiens puissent se refuser à suivre les autres gouvernements dans l'adoption d'une politique permanente pour assurer la construction de logements à bon marché et dans l'élaboration d'un plan général

relatif à la question du logement. La seule question qui se pose ici est de savoir quel gouvernement ou quelle combinaison de gouvernements peut le mieux assumer cette responsabilité.

L'expérience acquise en d'autres pays a mis en relief certains points:

Premièrement, les administrations municipales ne peuvent pas régler la question et il incombe au gouvernement principal ou aux gouvernements principaux d'assumer la direction et de contribuer de leurs fonds si on désire accomplir des progrès réels contre l'encombrement et les taudis, c'est-à-dire si on désire mettre des logements convenables à la portée des petits salariés. Pour atteindre ce but il faudra recourir, sous une forme ou une autre, à des subventions directes. L'expérience des autres pays semblerait indiquer que c'est en assumant la responsabilité des directives et en accordant son assistance financière que le gouvernement central peut le mieux contribuer à la solution du problème du logement.

Deuxièmement, les autorités municipales peuvent coopérer à cette oeuvre en faisant l'acquisition des terrains destinés aux projets de logement, en accordant des exemptions d'impôts, en entreprenant des projets municipaux (si la chose est jugée désirable) en coopération avec les autres gouvernements et en établissant des règlements sensés relatifs à la construction et à l'urbanisme.

Troisièmement, la coopération de tous les gouvernements est nécessaire en vue d'un urbanisme national, régional et municipal si l'on veut prévenir tout développement chaotique et empêcher que les efforts d'une administration soient contrecarrés par le fait qu'une autre administration néglige, par exemple, en élaborant ses plans, de prévoir l'expansion industrielle ou de pourvoir à l'établissement de régions de récréation.

(79) L'exemption de taxes n'est pas une perte pour les municipalités. George Mooney, dans "Tax Exemption in Low-Rent Housing Projects" (Montréal, 1938) analyse cette question en détail et arrive à la conclusion que les gouvernements locaux, tout en accordant une exemption complète de taxes aux projets de construction de maisons à loyer modique, retireront un profit net du fait que tant d'autres dépenses se trouveront sensiblement diminuées.

En dehors des parcs nationaux, l'encouragement au développement régional et à l'urbanisme doit provenir surtout des gouvernements provinciaux. Il est essentiel de créer des conseils provinciaux d'urbanisme en vue de diriger et de coordonner des activités municipales et pour agir comme organismes chargés de la constatation des faits. Le gouvernement fédéral peut accomplir un travail très utile en démontrant l'importance des projets, comme le fait aux Etats-Unis le service du Rétablissement, et en s'attaquant aux problèmes spéciaux des régions arriérées dans lesquelles la question du logement est simplement une partie du problème plus vaste que la province ou la municipalité ne peut entreprendre de régler, les finances ne le permettant pas. Si la politique fédérale comprend un plan de travaux publics pour combattre la dépression, rien qui ne fasse mieux dans un tel plan que la construction de logements.

Pour conclure, si le Canada suit l'exemple des autres pays en envisageant la question des logements à bon marché comme un service social désirable, les gouvernements canadiens doivent s'attendre à faire, dans l'avenir, des déboursés réguliers relativement à ce service. Il se peut que les gouvernements, surtout provinciaux et municipaux, puissent effectuer à la longue certaines économies au chapitre de ces déboursés, mais il est impossible d'en prévoir le montant. Il faut tenir compte de ces faits en considérant au Canada la répartition des fonctions gouvernementales et des revenus nationaux.

Appendice I: Situation relative à la pénurie de maisons, au surpeuplement, aux conditions insalubres et défavorables de vie et aux taudis, dévoilée par de récentes enquêtes sur les habitations au
Canada

Pénurie de maisons

Le Bureau de la statistique a calculé pour la gouverne du Comité du logement de la Chambre des communes que le nombre de maisons construites dans les trois années 1932-1934 ne dépassait pas le tiers de ce qu'il eût fallu pour abriter la population croissante du Canada. L'ensemble des maisons construites dans ce laps de temps a servi à abriter 27,500 familles, alors que la population du Canada s'est augmentée de quelque 82,000 familles. Les constatations obtenues dans chaque ville permettent cette conclusion générale. En 1934 le comité d'enquête du lieutenant gouverneur sur les conditions du logement à Toronto a déclaré que cette ville comptait 136,000 logis pour abriter 150,000 familles, soit une insuffisance apparente de 14,000 logis. Toutefois, il semble bien qu'il manque 25,000 maisons en réalité si l'on tient compte des mariages différés, le retour des familles dans les villes au fur et à mesure que les conditions économiques s'améliorent et l'existence de nombreuses maisons insalubres et inconvenables qu'il faudrait démolir. La même situation s'est révélée à Montréal. En 1938 on lisait ceci dans un rapport basé sur un relevé du logement entrepris par le service d'urbanisme et de recherches de la Commission métropolitaine de Montréal: "Montréal se trouve en face d'une pénurie aiguë de logis. Il reste un gros arriéré de logis à construire. La population de la ville augmente sans cesse. Les mariages différés puis accomplis augmentent le nombre de ces derniers. Les familles vivant auparavant à deux cherchent présentement à se caser séparément. Les chômeurs, reprenant leur emploi, sont rentrés en lice dans la chasse aux logements.

(80) Rapport du Comité spécial du logement de la Chambre des communes de 1935; p. 393.

(81) Rapport sur le logement; p. 33.

Les emplois sans titulaires ont cessé d'exister et le relèvement du prix des loyers est à l'ordre du jour. Dans les cinq prochaines années il faudra au moins 25,000 nouveaux logis si l'on veut relever le niveau du logement.⁽⁸²⁾ A Ottawa, un rapport du directeur du bureau de la Santé appuyait avec force sur la menace d'insuffisance de maisons. De 1930 à 1934 la population de la ville s'est accrue de 10,759 âmes; or, bien qu'il n'existât pas de surplus de maisons à loyer peu élevé en 1930, la construction de cette catégorie de logis fut nulle pendant les quatre années suivantes; le résultat fut que plusieurs maisons qui avaient auparavant abrité une famille dans des conditions raisonnables et salubres se trouvaient, à l'époque du rapport, occupées par deux familles ou plus qu'elles ne pouvaient contenir convenablement.⁽⁸³⁾ Dans un rapport sur le logement à Winnipeg en mai 1938 on a porté à 6,606 la carence de maisons, et à Halifax le comité du logement des citoyens déclara en 1932 qu'il fallait 12,000 maisons pour abriter la population de la ville forte de 60,000 habitants et qui ne pouvait compter que sur 8,000 maisons.⁽⁸⁴⁾

Surpeuplement

Les inconvénients de cette pénurie de maisons pour la population du Canada pèsent sur les petits salariés et occasionnent le surpeuplement et l'occupation de logements insalubres. Un relevé du bureau de la Statistique établit que 25.56 p. 100 des familles de Montréal, 15.48 p. 100 de celles de Toronto et 25.09 p. 100 de celles de Winnipeg disposent de moins d'une pièce par personne.⁽⁸⁵⁾ Des relevés spéciaux effectués dans certaines villes viennent appuyer la conclusion qui veut que la pénurie générale de maisons congestionne à l'excès les logements qui abritent une classe particulière de la population urbaine.

(82) Rapport, art. 2, p. 2 à 3. Aussi rapport sur le logement et la démolition des taudis à Montréal, comité mixte du Board of Trade et de la City Improvement League de 1935, p. 11.

(83) Rapport sur l'augmentation du nombre de maisons dans la ville d'Ottawa, novembre 1935, p. 6.

(84) Rapport du comité mixte spécial d'enquête sur les conditions du logement et du comité spécial sur les travaux d'assistance aux chômeurs à Winnipeg, 16 mai 1938; rapport sur le logement à Halifax, p. 11.

(85) Etat du logement pour la population du Canada, bureau de la Statistique, Ottawa, 1935, p. 23.

A Montréal, un relevé effectué en 1937 a établi qu'une moyenne de 1.02 personne par pièce et 4.5 personnes par logis vivent dans 4,216 maisons. (86)

A Toronto, un relevé complet effectué sur 1,332 logis et 1,521 familles a révélé que 6.6 p. 100 des maisons abritent une ou deux familles additionnelles, que 57 p. 100 comptaient en moyenne plus d'une personne par pièce et que 16 p. 100 abritaient deux personnes ou plus par pièce; que 43 familles de trois personnes ou plus habitaient une unique pièce, et 175 une ou deux pièces. Un relevé aussi exact que possible effectué à Moss Park et au Ward a établi que 12.27 p. 100 des maisons de Moss Park et 3.04 p. 100 de celles du Ward abritaient une ou deux familles additionnelles. (87) (88)

Les 1,890 maisons de quatre quartiers de la basse-ville de Winnipeg ont abrité 3,972 familles, soit une moyenne de 2.1 familles, ou encore 8.24 occupants par maison. En tout et partout 53 p. 100 des maisons abritaient plus d'une famille, et chacune comptait 1.2 personne par pièce. Cent trente-quatre pièces du quartier étaient démesurément surpeuplées; 171 familles vivaient au grenier et 17 à la cave. (89)

Des 727 familles d'Hamilton comptées au cours d'un relevé du Conseil des agences sociales de 1932, 53 p. 100 comptaient plus d'une personne par pièce, 31 p. 100 plus de deux personnes par chambre à coucher, 18 p. 100 plus de trois personnes par chambre à coucher et 8 p. 100 plus de quatre personnes par chambre à coucher. Dix-sept familles n'avaient qu'une pièce pour trois personnes ou plus, 1.4 p. 100 des familles habitaient des sous-sols et 18 p. 100 n'avaient qu'une unique chambre à coucher pour des enfants de sexe différent. (90)

(86) Rapport sur le logement à Montréal, 1938, p. 7.

(87) Rapport sur le logement à Toronto, 1934, p. 18

(88) Ibid., p. 24.

(89) Rapport à la suite d'un relevé sur le logement de certains quartiers spéciaux. Service d'hygiène de la ville de Winnipeg, 1934, pp. 17 à 21.

(90) Mémoire du Conseil national de construction du Canada soumis au Comité du logement de la Chambre des communes; rapport de 1935; p. 106.

Un relevé du même quartier avait établi en 1936 que 20 p. 100 des familles occupant des maisons et 33 p. 100 de celles habitant des conciergeries ne comptaient qu'une pièce pour plus d'une personne; 10 p. 100 des familles habitant des maisons et 24 p. 100 habitant des conciergeries n'avaient pas suffisamment de chambres à coucher, et enfin 13 p. 100 de maisons et 6 p. 100 des conciergeries logeaient leurs occupants à la cave ou au grenier. (91)

A Halifax les maisons visitées par le service d'hygiène en 1932 abritaient une moyenne de 1.9 famille et 1.4 personne par pièce; 291 pièces soumises à un examen spécial contenaient une moyenne de trois personnes chacune. (92)

Sur 91 familles ou maisonnées de Calgary visitées en 1929 par le service d'hygiène on en compta 12 où le mari, la femme et un enfant ou plus habitaient une unique pièce, et 18, deux pièces. (93)

A Ottawa, les 3,529 maisons habitées par des chômeurs assistés contenaient une moyenne de 1.59 famille par maison et 1.26 personne par pièce; 13.66 p. 100 des chambres à coucher étaient surpeuplées et 3.95 de l'ensemble des familles habitaient le grenier et 1.5 p. 100 la cave ou le sous-sol. (94)

Conditions de vie insalubres et défavorables

Le surpeuplement serait déjà condamnable en soi, mais les constatations effectuées au cours des relevés établissent clairement que le surpeuplement et les maisons insalubres et insuffisamment meublées vont de pair.

Sur les 1,332 maisons de Toronto visitées au cours du grand relevé de 1934, 43 p. 100 manquaient de cave, 28 p. 100 étaient en mauvais état, 82 p. 100 n'avaient que des poêles comme système de chauffage, 58 p. 100 étaient humides dont 20 p. 100 étaient inondées;

(91) Sommaire d'un relevé du logement à Hamilton en 1936 par Leo A. Haak.

(92) Le logement à Halifax, rapport de 1932, p. 57 à 58.

(93) Synopsis des conditions de vie constatées à la suite de la visite de quatre-vingt-onze familles de Calgary, août 1929.

(94) Rapport sur les conditions d'habitation de chômeurs assistés dans la ville d'Ottawa, 1935.

9 p. 100 manquaient d'électricité; 40 p. 100 dégageaient de mauvaises odeurs au dedans et au dehors, 55 p. 100 étaient infestées de vermine, 59 p. 100 manquaient de baignoire, 20 p. 100 avaient des cabinets d'aisances à l'extérieur, 19 p. 100 possédaient des cabinets d'aisances en mauvais état et 20 p. 100 manquaient de garde-manger. Treize vivoirs ou chambres à coucher manquaient de fenêtre. Sur l'ensemble des maisons de Moss Park et du Ward 1 p. 100 et 4 p. 100 respectivement manquaient d'ouvertures sur la rue ou sur une ruelle, 45 p. 100 et 65. p. 100 respectivement n'avaient pour se chauffer que des poêles, 9 et 16 p. 100 respectivement n'avaient que des cabinets d'aisances extérieurs et 27 et 44 p. 100 respectivement manquaient de baignoire. ⁽⁹⁵⁾

Un relevé de 4,216 maisons de Montréal en 1937 a établi que 10.3 p. 100 étaient délabrées, 8.8 p. 100 malpropres, 6.5 p. 100 avaient l'entrée par la cour de derrière ou de côté ou par un passage couvert, 3.4 p. 100 avaient une cuisine commune, 7 p. 100 manquaient de garde-manger, 68 p. 100 manquaient de baignoire, 2.3 p. 100 avaient une baignoire commune, 3.3 p. 100 utilisaient le robinet en commun, 3.2 p. 100 utilisaient le cabinet d'aisances en commun, 29 p. 100 avaient l'installation de plomberie en mauvais état, 8 p. 100 manquaient de moyens naturels de ventilation, 9.8 p. 100 étaient constamment humides, 5 p. 100 souffraient de mauvaises odeurs extérieures, 2 p. 100 répandaient de mauvaises odeurs à l'intérieur, 15 p. 100 étaient infestées de rats, 17 p. 100 de punaises et 23 p. 100 de coquerelles. On y comptait 17 "pièces noires" dont 14 étaient habitées et 9 p. 100 de l'ensemble des pièces étaient indirectement éclairées. 1,716 maisons seulement sur un total de 4,216 possédaient des cabinets d'aisances isolés, 1,31 d'entre elles avaient ces cabinets à la cuisine et 112 au vivoir, 536 à la chambre à coucher et 239 au vestiaire ou dans le corridor (aucun rapport sur 182 maisons). ⁽⁹⁶⁾

(95) Rapport sur le logement à Toronto, 1934, p. 18.

(96) Ibid., p. 24.

(97) Rapport sur le logement à Montréal, 1938, pp. 8 à 14.

Dans les quatre quartiers de Winnipeg visités par le service d'hygiène en 1934, 4.8 p. 100 des maisons manquaient de cave, 29 p. 100 se chauffaient au moyen d'un poêle, 3-1/3 p. 100 étaient malpropres, 5.1 p. 100 dans un mauvais état et 43.9 p. 100 étaient mal construites ou possédaient un système défectueux de plomberie. On y comptait 1.93 familles par cabinet d'aisances, 1.79 par évier, 3.10 par baignoire et 3.85 par lavabo; quant aux maisons occupées par plus qu'une famille, la moyenne des familles était de 2.61, 2.30, 4.69 et 5.77 respectivement. (98)

D'après son relevé des conditions du logement à Hamilton, en 1932, le Conseil des agences sociales fit rapport que 20 p. 100 des habitations n'avaient que des latrines extérieures, 20 p. 100 avaient des latrines intérieures placées dans des conditions antihygiéniques, 5.55 p. 100 avaient des pièces sans fenêtres (dont 7 étaient des chambres à coucher dans lesquelles dormaient vingt personnes en tout) et 7.2 p. 100 n'avaient pas d'évier dans la cuisine. Parmi ces maisons d'Hamilton inspectées en 1936, 10 p. 100 étaient insuffisamment éclairées, 26 p. 100 étaient mal chauffées, 42 p. 100 n'avaient de baignoire, 45 p. 100 avaient des latrines défectueuses et 15 p. 100 étaient infestées de vermine, tandis que pour les appartements les proportions étaient de 52, 10, 40, 81 et 38 p. 100 respectivement. (99) (100)

Des 3,529 habitations occupées par des secourus à Ottawa, 13.7 p. 100 étaient en mauvais état de réparation à l'extérieur, 64.35 p. 100 étaient insuffisamment chauffées, 9.6 p. 100 insuffisamment éclairées, 28 p. 100 sans lavabo séparé, 31.5 p. 100 sans baignoire séparée, 24.6 p. 100 sans pièce organisée pour la cuisine, 16.5 p. 100 sans garde-manger convenable ou sans garde-manger du tout, 18 p. 100 étaient infectées et 10 p. 100 malpropres. En tout, une moyenne de 6.59 personnes se servaient d'un évier, 9.78 d'un lavabo, 10.28 d'une baignoire, et 6.75 d'une latrine à l'eau. (101)

(98) Rapport sur le logement à Winnipeg, 1934, pp. 14 à 25.

(99) Compte rendu du Comité du logement, Chambre des communes, Ottawa, 1935, pp. 106-107.

(100) Rapport Haak, 1936.

(101) Situation relative au logement des secourus à Ottawa.

Le conseil d'hygiène d'Halifax, dans son relevé des logements, fit rapport que 1,465 habitations avaient été jugées peu satisfaisantes. Dans plusieurs, on ne se chauffait que par des poêles, la disposition des commodités hygiéniques nuisait au bien-être des gens, le nombre des robinets et des éviers était insuffisant -- un ou deux éviers dans un corridor desservant communément une habitation occupée par trois à sept familles, les baignoires étaient insuffisantes pour le nombre des occupants, et plusieurs chambres noires ou sombres étaient occupées. (102)

Les rapports des comités régionaux du Conseil national de construction du Canada concernant le logement, complètent le tableau (103) fourni par le relevé spécial. Le comité de la ville de Québec a rapporté que: "Après une enquête faite dans cette ville, il est établi que 450 à 500 maisons sont dans des conditions sanitaires peu satisfaisantes et sont classées comme taudis; en outre, il y a environ 1,100 à 1,200 maisons qui ont grand besoin de réparations." A London, Ontario, le comité a fait rapport que: "Il y a plusieurs îlots, dans la ville, où les maisons sont tout à fait délabrées et antihygiéniques, et nous en recommandons la démolition complète." A Régina, le comité a fait rapport qu'il y avait 2,000 habitations au-dessous de la normale, 1,000 sans égoût ni service d'aqueduc. A propos de Vancouver, le comité a dit: "Il n'y a pas à Vancouver de quartier misérable reconnu au sens ordinaire, mais il y a des centaines de maisons à logement unique, d'îlots de cabanes et de logements en séries éparpillés dans toute la ville, qui au cours des cinq ou six dernières années par suite de négligence, ont dégénéré en taudis et menacent la santé de la population."

(102) Rapport sur le logement à Halifax, 1932, p. 54.

(103) Rapport du comité du logement, 1935, pp. 106-108.

Taudis

Le surpeuplement, le délabrement, l'insuffisance des commodités sanitaires, de l'éclairage et de la ventilation, l'infection par la vermine, etc., voilà ce qui caractérise les taudis. Lorsqu'on trouve ces conditions dans un grand nombre d'habitations réunies dans un même quartier, ce milieu social et physique devient celui d'un quartier de misère. Le relevé ci-dessus indique l'existence d'une mauvaise situation du logement dans les diverses grandes villes du Canada. Il souligne le besoin d'un programme de construction de maisons pour abriter davantage et mieux loger les gagne-petit. Dans la mesure où les taudis sont éparpillés et ne constituent pas un état de détérioration générale dans un coin particulier, la solution ne comporte que le problème de construire des maisons satisfaisantes, d'un loyer assez bas pour accommoder les travailleurs. Mais lorsque ces conditions se concentrent sur une certaine étendue, les ramifications ont un caractère plus précisément social et la solution consiste en un vaste programme de restauration des taudis. Il importe d'envisager ce problème, car d'après l'expérience de l'Europe et des Etats-Unis, les grandes villes peuvent très facilement tomber dans une situation misérable, mais il est très difficile de les en tirer.

A Toronto, Montréal et peut-être Winnipeg, la situation du logement indique le développement de quartiers de misère. Le comité du lieutenant gouverneur concernant la situation du logement à Toronto fit rapport que: "Si, par taudis nous voulons dire une grande étendue dans laquelle toutes ou presque toutes les maisons sont inconvenantes, délabrées et sales, et abritent de nombreuses familles parquées, tassées, sans ressources, peut-être criminelles ou semi-criminelles, où les précautions de pudeur sont négligées, où les agréments de la vie brillent par leur absence; alors nous pouvons dire que Toronto est exempte de taudis. Car de tels quartiers, qui constituent des plaies dans certaines villes du vieux monde, n'existent pas -- encore -- dans notre ville. Mais si par taudis nous voulons dire des petits groupes épars d'habitations où les conditions

du taudis sont évidentes, alors la preuve que nous avons recueillie montrera que nous sommes justifiés de parler de 'conditions de taudis' et même de 'quartiers de taudis' à Toronto." (104)

Le comité qui a exploré la situation à Montréal, en 1935, a constaté que les quartiers de taudis étaient relativement peu considérables, même pris dans l'ensemble, mais qu'ils étaient éparpillés dans une douzaine d'arrondissements où leur présence nuisait à la valeur des propriétés avoisinantes; la population des taudis fut estimée à 18,000 et le nombre des taudis à 3,000. (105) Le relevé des logements à Montréal en 1937 confirme le rapport de 1935. Le compte rendu basé sur ce relevé dit ceci: "Dans le sens où la description des taudis fait songer aux vieilles maisons branlantes, délaissées et négligées, aux passages étroits et sales où se donnent rendez-vous la peste et la pourriture sociale, la pauvreté, le vice et la malpropreté, Montréal, dans son ensemble est relativement exempt de cet état de choses." Mais si l'on entend par taudis une étendue où dominant des maisons délabrées, vieilles, surpeuplées, mal aménagées, manquant de ventilation, de lumière ou d'installations sanitaires ou ayant plusieurs de ces caractéristiques qui nuisent à la sécurité, à la santé, à la moralité, au confort et au bien-être des habitants, "nous sommes obligés d'affirmer qu'il y a à Montréal des districts qui peuvent à juste titre être considérés comme des 'quartiers de taudis'". (106)

A Winnipeg, il y avait moins d'indication précise de l'augmentation des taudis, mais même là les particularités qui caractérisent les quartiers de taudis étaient visibles. "Ce relevé", dit le rapport sur l'inspection des logements, en 1934, "montre une fois de plus qu'il y a beaucoup trop de familles tassées dans des maisons qui n'avaient été construites que pour une seule, sans qu'aucun effort n'ait été fait pour assurer l'accommodation convenable des familles additionnelles..... Il y a plus d'usure dans ces maisons;

(104) Rapport sur le logement à Toronto, 1934, p. 13.

(105) Rapport sur le logement à Montréal, 1935, pp. 5 et 21.

(106) Rapport sur le logement à Montréal, 1938, p. 21

les occupants sont portés à devenir insouciant; la plomberie est souvent plus exposée à s'abimer; les murs et les plafonds deviennent souillés par l'usage de cuisinières à gaz ou à pétrole; et souvent tout le logement présente une apparence qui indique la négligence des principes élémentaires de l'hygiène. (107)

(107) Rapport sur le logement à Winnipeg, 1934, p. 25.

APPENDICE 2 - STATISTIQUES ADDITIONNELLES SUR LE LOGEMENT AU CANADA

Tableau 4: Loyers comme pourcentage des revenus, familiaux, 1931, (a)

Ville	\$0-399	\$400-799	\$800-1199	\$1200-1599	\$1600-1999	\$2000-2399	\$2400-2799	\$2800-3199	\$3200-4999	\$5000-
Halifax	94	36	24	24	21	20	18	16	19	16
Montréal	100	37	27	22	19	19	17	16	14	14
Toronto	189	51	36	29	24	22	23	21	19	17
Hamilton	136	42	29	24	22	19	18	17	14	10
Winnipeg	119	48	30	26	26	22	26	19	18	14
Vancouver	139	49	32	24	23	21	19	18	13	12

(a) Salaires urbains et logements au Canada. Bureau de la Statistique, Ottawa, p. 33.

Tableau 5: Nombre moyen de pièces par personne pour les familles locataires à des niveaux progressifs de revenu, 1931, (a)

Ville	\$0-399	\$400-799	\$800-1199	\$1200-1599	\$1600-1999	\$2000-2399	\$2400-2799
Halifax	.8	.9	.9	1.0	1.0	1.2	1.2
Montréal	.9	1.1	1.1	1.2	1.3	1.3	1.4
Toronto	1.0	1.1	1.2	1.3	1.3	1.3	1.6
Hamilton	1.1	1.2	1.2	1.4	1.4	1.3	1.4
Winnipeg	.8	.9	.9	1.1	1.2	1.1	1.2
Vancouver	1.0	1.0	1.1	1.1	1.3	1.3	1.4

(a) Ibid, p. 34.

Tableau 6: Nombre de pièces par personne des ménages qui louent des maisons, classifiées selon le loyer mensuel, et pourcentage des locataires payant un loyer de \$15 ou moins par mois, 1931 (a)

Ville	Nombre de pièces par personne d'après le loyer							Pourcentage des locataires payant \$15 ou moins
	Moins de \$10	\$10 à \$15	\$16 à \$24	\$25 à \$39	\$40 à \$59	\$60 et plus		
Halifax	.7	.7	.9	1.1	1.4	1.7	25.7	
Montréal	.8	.9	1.0	1.2	1.4	1.6	18.4	
Toronto	.7	.8	1.0	1.2	1.4	1.7	8.2	
Hamilton	.8	.9	1.1	1.3	1.5	1.8	14.8	
Ottawa	.7	.9	1.1	1.3	1.6	1.9	10.1	
Winnipeg	.6	.7	.9	1.0	1.2	1.5	18.4	
Vancouver	.7	.9	1.0	1.2	1.4	1.5	15.5	

(a) Housing Accommodation of the Canadian people. Bureau fédéral de la statistique, Ottawa, 1935, pp.14 et 25.

Tableau 7: Pourcentage de la répartition des pièces occupées par les ménages en 1931 (a)

Nombre de pièces par ménage	Pourcentage des ménages				
	Halifax	Montréal	Toronto	Hamilton	Ottawa
Une pièce	1.7	1.9	1.4	1.7	1.2
Deux pièces	6.9	2.5	4.7	3.1	2.8
Trois pièces	11.1	7.5	10.5	5.6	4.9
Quatre pièces	15.6	19.6	9.8	9.1	8.6
Cinq pièces	14.4	22.9	12.3	17.7	12.2
Six pièces	17.3	20.2	32.1	34.3	20.4
Sept pièces	15.8	14.3	10.2	15.7	22.1
Plus de sept pièces	17.1	11.0	18.9	12.8	27.7

(a) Housing Accommodation of the Canadian people. Bureau fédéral de la Statistique, Ottawa, 1935, p. 21.

Tableau 8: Repartition de l'espace d'après l'importance des ménages, 1931 (a)

Nombre de personnes par ménage	Montréal		Toronto		Winnipeg	
	Pourcentage des ménages comptant moins d'une pièce par personne	Nombre moyen de pièces par personne	Pourcentage des ménages comptant moins d'une pièce par personne	Nombre moyen de pièces par personne	Pourcentage des ménages comptant moins d'une pièce par personne	Nombre moyen de pièces par personne
Total des ménages	25.6	1.2	15.5	1.4	25.1	1.2
Une personne	-	3.2	-	3.8	-	2.4
Deux personnes	3.7	2.2	2.5	2.4	7.2	2.0
Trois personnes	3.6	1.7	6.7	1.8	12.9	1.5
Quatre personnes	8.2	1.4	10.8	1.5	17.9	1.3
Cinq personnes	22.8	1.1	13.7	1.3	23.4	1.1
Six personnes	41.0	1.0	19.9	1.1	38.2	1.0
Sept personnes	61.4	.9	54.1	1.0	57.0	.9
Huit personnes	79.1	.8	63.6	.9	71.2	.8
Neuf personnes	90.0	.7	76.7	.8	79.2	.8
Dix personnes	93.0	.7	81.7	.8	82.5	.7
Onze personnes	95.0	.6	87.7	.7	87.7	.7
Douze personnes	95.7	.6	87.1	.7	92.5	.7
Treize personnes	94.7	.6	89.4	.7	91.2	.7
Quatorze personnes	96.0	.6	95.2	.6	88.2	.6
Quinze personnes	97.2	.6	93.5	.7	97.6	.6
Seize et plus	91.9	.6	94.2	.6	93.9	.7

(a)
Tableau 9: Répartition de la population d'après l'espace occupé, 1931

	Montréal	Toronto	Winnipeg
	(Pièces par personne)	(Pièces par personne)	(Pièces par personne)
La quart de la population occupe moins de	8	1.0	8
La moitié de la population occupe moins de	1.1	1.3	1.2
Les trois quarts de la population occupent moins de	1.5	1.9	1.5
Pourcentage de la population qui occupe moins de $\frac{1}{2}$ pièce par personne	3.7	1.5	3.6
Pourcentage de la population qui occupe moins de $\frac{3}{4}$ de pièce par personne	23.5	11.4	19.8
Pourcentage de la population qui occupe moins d'une pièce par personne	40.5	24.2	35.7

(a) Housing Accommodation of the Canadian people. Bureau fédéral de la statistique, Ottawa, 1935, p. 9.

Tableau 10: Pourcentage de la distribution des pièces occupées par les ménages ruraux, en 1931 (a)

Nombre de pièces par ménage	Canada		Nouveau-Brunswick		Écosse		Nouvelle-Écosse		Ile du Prince Édouard		Manitoba		Saskatchewan		Alberta		Colombie-Britannique	
Une pièce	5.6	.5	1.8	2.1	2.3	7.1	10.2	15.5	11.2									
Deux pièces	9.7	1.9	5.5	6.4	4.4	16.2	18.5	18.8	3.0									
Trois pièces	10.3	3.1	6.6	8.8	6.1	14.1	17.5	16.1	5.4									
Quatre pièces	13.8	6.2	10.6	13.5	9.8	16.6	18.0	13.3	9.7									
Cinq pièces	12.8	8.9	10.4	12.6	12.3	15.8	12.8	12.1	11.2									
Six pièces	13.3	13.3	12.9	13.6	17.2	11.9	9.2	8.5	15.2									
Sept pièces	10.1	14.6	12.0	12.8	14.8	7.4	5.6	4.6	16.0									
Plus de sept	23.4	51.5	40.2	29.7	33.0	10.1	7.7	5.8	38.6									

(a) Housing Accommodation of the Canadian people. Bureau fédéral de la Statistique, Ottawa, 1935, p.21. Ménages non déclarés; le pourcentage ne représentant que de faibles fractions n'est pas indiqué dans le tableau.

Tableau 11: Aménagements des ménages ruraux au Canada - Recensement de 1931

	Canada		Ile du Prince Edouard		Nouvelle-Ecosse		Nouveau-Brunswick		Québec		Ontario		Manitoba		Saskatchewan		Colombie Britannique	
Nombre de pièces par ménage	5.5	7.6	6.8	6.7	6.1	6.5	4.4	4.0	3.7	4.1								
Nombre de pièces par personne	1.2	1.6	1.5	1.3	1.1	1.5	.9	.8	.9	1.2								
Pourcentage des fermes ayant de l'eau courante dans la cuisine	11.7	5.6	10.3	11.2	32.0	10.5	1.9	1.4	2.1	31.2								
Pourcentage des fermes ayant de l'eau courante dans la salle de bain	4.9	3.8	4.3	3.9	8.2	6.3	1.6	1.2	1.5	20.0								
Pourcentage des fermes ayant le gaz ou l'électricité	10.0	4.0	9.5	7.4	14.0	16.8	3.7	2.9	2.9	24.6								
Pourcentage des fermes ayant le téléphone	32.1	21.6	26.0	20.9	19.5	54.1	24.2	34.3	17.1	26.5								
Pourcentage des fermes ayant des postes radio-récepteurs	16.4	10.9	12.1	7.8	6.3	21.5	18.1	20.2	17.7	23.6								
Valeur des bâtiments par ferme	1,843	1,530	1,113	1,137	1,897	2,534	1,631	1,640	1,410	1,772								

(a) La valeur des habitations n'est pas séparée de celle des bâtiments.

Appendice 3. Prêts en vertu de la loi fédérale du logement et du plan national du logement

TABLEAU 12

Unités familiales approuvées et montants des prêts (a)

	<u>Unités</u>	<u>Montants</u>
1936	934	\$ 4,444,788
1937	1,961	8,066,195
1938	4,138	14,641,949
1939 (4 mois) (b)	1,320	4,354,271

(a) Approuvés par la loi fédérale du logement et le plan nationale de logement.

(b) 4 mois, 1938 - 807 unités pour \$2,819,351.

TABLEAU 13

Nombre d'unités familiales approuvées et montants des prêts répartis d'après chaque loi

<u>Loi</u>	<u>Unités</u>	<u>Montants</u>
Loi du logement (oct 35) juillet 38, inclus.(a)	5,295	\$ 21,155,655
Plan national (août 38) avril 39, inclus.(b)	3,157	10,876,618
(a) 34 mois		
(b) 9 mois		

TABLEAU 14

Moyenne des prêts par famille

<u>1936</u>	<u>1937</u>	<u>1938</u>	<u>1939</u>
\$4,759	\$4,112	\$3,538	\$3,299

TABLEAU 15

Pourcentage de familles d'après le montant du prêt

<u>Prêts</u>	<u>1936</u>	<u>1937</u>	<u>1938</u>	<u>1939(a)</u>
\$2,500 ou moins	8.14 p. 100	7.34 p. 100	19.67 p. 100	25.91 p.100
3,000 ou moins	19.92 p. 100	31.26 p. 100	42.22 p. 100	46.52 p.100
3,500 ou moins	31.80 p. 100	50.03 p. 100	60.42 p. 100	67.05 p.100
4,000 ou moins	44.97 p. 100	65.75 p. 100	78.79 p. 100	86.37 p.100
Plus de \$4,000	55.03 p. 100	34.25 p. 100	21.21 p. 100	13.63 p.100

(a) quatre mois.

Appendice 4. Liste choisie d'ouvrages consultés

Canada

Bureau fédéral de la Statistique. Urban Earnings and Housing Accommodation in Canada, 1931 and 1936. Ottawa, 1938.

Bureau fédéral de la Statistique. The Housing Accommodation of the Canadian People, Ottawa, 1935.

Bureau fédéral de la Statistique. Buildings, Dwellings, Households and Rent by Size and Dwellings for the Provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta, Ottawa, 1938.

Bureau fédéral de la Statistique. Social Aspects of Urban Housing. Manuscrit non publié préparé par E.A. Greenway, Ottawa.

Bureau fédéral de la Statistique. Factors Related to Adequacy of Housing Accommodation - A Special Analysis of Canadian 1931 Housing Data. Manuscrit non publié préparé par E.A. Greenway, Ottawa.

Calgary. Rapports de l'ingénieur municipal, 27 février et 6 juin 1935, et du directeur du bureau de Santé, 24 avril 1936, sur les conditions du logement.

Cleveland. An Analysis of a Slum Area by the Metropolitan Housing Authority.

Clubman, The. Montréal-Toronto, février 1937.

Coughlin, J.F., Housing and Slum Clearance in Europe and North America, Toronto, 1936.

Coughlin, J.F., New Housing in Canada and Other British Nations, Toronto, 1937.

Cousineau, Aimé. Housing in Montreal. Extrait du Canadian Public Health Journal, janvier 1935.

Cousineau, Aimé. Discours prononcé à l'Informal Conference of Planning and Housing Officials, Ottawa, 16 mars 1937.

Cousineau, Aimé. Continental and British Housing. Discours prononcé au Montreal Housing Committee le 12 octobre, et au Dominion Health Council, Ottawa, le 15 octobre 1937.

Ministère des Finances, Ottawa. Bulletin pour les journaux.

Halifax, Housing. A Report made under the Direction of the Citizens' Committee, Halifax, 1932.

Hamilton. Summary of a Housing Survey, 1936, préparé par Leo Haak.

Chambre des communes. Procès-verbaux et témoignages d'un comité spécial du logement, Ottawa, 1935.

(1) Ceci n'est pas une bibliographie complète sur le logement, mais elle renferme des ouvrages utilisés dans la Partie V.

- Legionary, The, Montreal, mars 1938.
- Montréal. A Report on Housing and Slum Clearance by a Joint Committee of the Montreal Board of Trade and the City Improvement League, Montréal, mars 1935.
- Montréal. A Report on Housing Conditions based on a Survey undertaken by the Department of Planning and Research of the Montreal Metropolitan Commission, janvier 1938.
- Montreal Council of Social Agencies, Housing for the Low Wage Earner. Rapport du Comité du logement, 1936.
- Nova Scotia Housing Commission, rapport pour la période du 24 février 1934 au 31 mars 1935, Halifax, 1935.
- Nova Scotia Housing Commission. The Purpose and Work of. Mémoire préparé par S.H. Prince.
- Ottawa. Report on Relief Housing Conditions by the National Construction Council of Canada, novembre 1935.
- Seymour, H.L., The Ottawa Planning and Housing Conference, 1937.
- Social Welfare, Toronto. Housing Number, juin-septembre 1937.
- Stewart Bryce M., "The Housing of our Immigrant Workers." Transactions de la Canadian Political Science Association, 1913.
- Toronto. Report of the Lieutenant-Governor's Committee on Housing Conditions, 1934.
- Toronto. Report on Existing and Proposed Low-Cost Housing as Adopted by the Advisory Committee on Housing, janvier 8, et présenté à la National Employment Commission, janvier 9, 1937.
- Toronto. Interim Reports of the Advisory Committee on Housing, 25 mai et 19 juillet 1937.
- Toronto. Slums and Re-Housing, plaquette préparée par le Canadian Youth Council, mars 1936.
- Vancouver. Interim Report of the Special Committee appointed to make a Survey of the Housing Situation, Vancouver, 15 novembre 1937.
- Winnipeg. Report on a Housing Survey of Certain Selected Districts, janvier, février et mars 1934, par le bureau de Santé.
- Winnipeg. Report of the Twentieth Annual Survey of Vacant Houses and Vacant Suites in the City, also Total Housing Accommodation and Remarks on Housing in General, janvier 1938, bureau de Santé.
- Winnipeg. An Investigation into certain Social Conditions. Préparation et compilation de l'échevin Margaret McWilliams.
- Winnipeg. Report of the Joint Special Committee on Housing Conditions and Special Committee on Unemployment Relief Works, tel qu'amendé et adopté par le conseil le 16 mai 1938.
- Winnipeg. Report of the Housing Committee of the Greater Winnipeg Youth Council, 12 mai 1938.
- Wood, L.M., Memorandum on Low-Cost Housing in Canada, Toronto.

Angleterre

Hayward and Wright. Law of Housing, 1937.

Catherine Bauer. Modern Housing, 1934.

Kaethe K. Liepman. English Housing Policy since the War - The American Economic Review. Septembre 1937.

The Annals of the American Academy of Political and Social Science - Current Developments in Housing, mars 1937.

Margaret H. Schoenfeld. British Housing and Housing Policies, 1919-1937. Monthly Labour Review d'octobre 1937.

Europe

Catherine Bauer. Modern Housing, 1934

Marquis W. Childs. Sweden - The Middle Way, 1936.

International Labour Office. Housing Policy in Europe, 1930.

Co-operative Housing in Sweden. International Labour Review, avril 1938.

Co-operative Housing in Europe. Monthly Labour Review, juin 1937.

Etats-Unis

Edith Elmer Wood. Recent Trends in American Housing, 1931.

Catherine Bauer. Modern Housing, 1934.

National Association of Housing Officials. Housing Officials Year Book, 1937.

The Annals of the American Academy of Political and Social Science - Current Developments in Housing, mars 1937.

Monthly Labour Review. Juin 1937, mars 1938.

Arthur M. Weimer. The Work of the Federal Housing Administration. The Journal of Political Economy, août 1937.

Horace L. Seymour. Housing in the United States - The Canadian Unionist, mars 1938.