

Les Cahiers de droit



La hausse des prix du logement et les politiques de réduction des coûts. Comparaison à l'expérience britannique pour la période 1970-73

Bernard Vachon

Volume 16, Number 2, 1975

L'habitation et son milieu

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042033ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042033ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Vachon, B. (1975). La hausse des prix du logement et les politiques de réduction des coûts. Comparaison à l'expérience britannique pour la période 1970-73. *Les Cahiers de droit*, 16(2), 459–507. <https://doi.org/10.7202/042033ar>

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1975

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

La hausse des prix du logement et les politiques de réduction des coûts

Comparaison à l'expérience britannique
pour la période 1970-73

Bernard VACHON *

	Page
Introduction	461
Première partie: La hausse des coûts de l'habitation au Canada, 1961-74	461
A - Évolution de l'indice de l'habitation comparé à l'indice d'ensemble	461
B - Les coûts décomposés de l'habitation	463
C - Le coût des nouvelles maisons individuelles	465
1. Pour l'ensemble du Canada	465
2. Les différences régionales	465
Deuxième partie: Le cas de la Grande-Bretagne, de la région de Londres et du Sud-Est de l'Angleterre	468
A - L'ampleur du phénomène	468
B - Essai d'explication	469
1. La hausse du prix des terrains: cause ou conséquence de la hausse du prix des maisons	469
2. Les caractéristiques de l'offre et de la demande	472
a) Période qui a précédé 1970	472
b) Changements apportés à la demande à partir de 1970	472
c) Le déséquilibre entre l'offre et la demande	474
3. Le contexte micro-économique	475
a) La disponibilité des espaces à bâtir et le système de planification du territoire	475
i) bref aperçu de la structure d'aménagement dans la région de Londres et du Sud-Est	476
ii) politiques régionales et locales de libération du sol pour fins de construction résidentielle	478
iii) spéculation et stérilisation foncière	483
b) L'aménagement et la rente foncière	484
i) planification, politiques restrictives et coûts fonciers	484
ii) programmes d'habitation et disponibilité foncière: une équation difficile à établir	486

* Professeur au Département de géographie de l'Université du Québec à Montréal. Il a complété une scolarité de doctorat au London School of Economics and Political Science en 1973. Ce texte a été achevé en février 1975.

C - Mesures gouvernementales pour accroître la disponibilité des espaces pour fins de développement résidentiel	489
1. Secteur du <i>Green Belt</i>	489
2. Accroissement des densités résidentielles	489
3. Accélérer l'émission des permis de construire	490
4. Liquidation des terrains appartenant à l'État	490
5. Mesures fiscales pour combattre l'accumulation non productive (<i>land hoarding</i>) des sols	490
6. Les questions que soulève le Livre Blanc	492
a) Les crédits immobiliers et les taux d'intérêt	492
b) Les conflits d'autorité sur la question de la disponibilité foncière	493
c) Signification des mesures anti-spéculatives	494
Troisième partie: Éléments pour une politique de réduction des coûts de l'habitation au Canada	495
A - La demande et l'offre	495
1. Les facteurs de la demande	495
2. Les facteurs de l'offre	496
B - Les coûts mensuels d'une maison unifamiliale	497
1. Les coûts mensuels des composantes du logement	497
2. Le coût des taxes foncières	498
C - Simulation des effets de politiques de réduction des coûts	498
1. Les taux d'intérêt	500
2. Les coûts de construction	502
a) Les modèles de maison	502
b) La main-d'œuvre	502
c) Les matériaux de construction	503
d) Financement, supervision, administration, profit	504
3. Les coûts du terrain	504
4. Les taxes foncières	505
5. Les déductions sur l'impôt personnel	506
6. Subventions à l'acquisition d'une maison	506
Conclusion	507

INTRODUCTION

L'éducation et la santé sont des domaines où les gouvernements de la plupart des pays développés à économie libérale se sont acquis pleine juridiction — ou presque — alors que l'habitation demeure pour un grand nombre d'entre eux un bien à gagner.

Depuis 1970, les coûts du logement et particulièrement de l'habitation individuelle ont connu une telle hausse que même les ménages à revenus jugés élevés ont peine à accéder à un logement adéquat. En 1974, seulement 6 pour cent des salariés canadiens pouvaient acheter une maison unifamiliale sans l'aide du gouvernement. Le taux général d'inflation, qui se situe à environ 12 pour cent pour les dernières années, a atteint 27 pour cent pour les maisons neuves dans les régions métropolitaines du Canada, haussant le prix moyen d'une maison individuelle à \$31,000 avec des mensualités hypothécaires de près de \$300.

La première partie de cet article expose l'évolution du prix des maisons au Canada et l'importance relative de ses diverses composantes comparée à l'évolution des revenus personnels et du coût de la vie.

La seconde partie réfère à l'expérience britannique dans le domaine de l'habitation, où le prix des maisons a aussi subi une hausse importante. L'explication qui tient à des facteurs d'ordre macro- et micro-économiques est particulièrement révélatrice de l'influence des mesures de planification spatiale sur les coûts de l'habitation.

La troisième partie identifie l'importance respective du coût des diverses composantes de l'habitation sur le montant des paiements mensuels et simule les économies réalisées à court et à long termes découlant de politiques de réduction des coûts en vue de l'élaboration de programmes d'aide financière à l'habitation.

PREMIÈRE PARTIE

La hausse des coûts de l'habitation au Canada 1961-1974

A - Évolution de l'indice de l'habitation comparée à l'indice d'ensemble

La hausse des coûts est un dénominateur commun à chacun des biens et services de la production canadienne depuis 1961. L'examen des statistiques révèle d'autre part un rythme accru depuis le début de la présente décennie et des variances marquées entre les différents *item* de la gamme de production.

Le tableau 1, qui expose l'évolution de l'indice des prix des huit grandes rubriques des biens et services à la consommation pour la

Tableau 1

Indices des prix à la consommation au Canada (1961 = 100)

Année	Indice d'ensemble	Aliments	Habitation	Habillement	Transport	Soins personnels	Loisirs	Tabac Alcools
1962	101.2	101.8	101.2	100.9	99.9	102.0	100.8	101.3
1963	103.0	105.1	102.3	103.4	99.9	104.6	102.2	101.5
1964	104.8	106.8	103.9	106.0	101.0	108.0	103.9	103.4
1965	107.4	109.6	105.8	107.9	104.8	113.0	105.6	105.1
1966	111.4	116.6	108.7	112.0	107.3	116.5	108.6	107.6
1967	115.4	118.1	113.4	117.6	111.8	122.5	114.1	110.4
1968	120.1	122.0	118.6	121.1	114.7	127.4	119.7	120.4
1969	125.5	127.1	124.7	124.5	120.0	133.6	126.8	125.0
1970	129.7	130.0	130.9	126.8	124.8	139.5	131.2	126.5
1971	133.4	131.4	136.8	128.7	129.9	142.4	135.6	128.6
1972	139.8	141.4	143.2	132.0	133.3	149.2	139.4	132.1
1973	150.4	162.0	152.4	138.6	136.8	156.4	145.2	136.3
Sept. 1974	170.6	193.6	169.2	155.0	153.7	173.0	162.9	145.5

Source : B.F.S., Publication 62-002, *Prix et indices des prix*, sept. 1974.

période étudiée, révèle que le comportement de l'indice de l'habitation suit d'assez près l'évolution de l'indice d'ensemble.

À l'examen des derniers chiffres disponibles¹, une différence de 1.4 point séparant l'indice de l'habitation (169.2) de l'indice d'ensemble (170.6) apparaît, plaçant l'habitation en troisième place, loin derrière l'alimentation (193.6) et à 3.8 points des soins personnels (173.0). Cette première série statistique ne permet que des conclusions très générales du fait de la composition variée de chacune des rubriques et des écarts considérables existant entre les taux inflationnaires des composantes. Les huit indices présentés dans le tableau 1 sont des moyennes qui dissimulent des différences importantes dans les coûts de certaines composantes. Le cas est particulièrement évident pour les divers coûts de l'habitation.

B - Les coûts décomposés de l'habitation

Les éléments qui composent le coût général de l'habitation peuvent être partagés en deux grandes catégories. D'une part les éléments liés à l'acquisition, la location et la possession d'un logement; d'autre part les éléments liés à l'équipement et à l'entretien du logement. Le tableau qui suit donne le détail de l'indice des coûts des éléments et articles qui composent l'indice de l'habitation.

Tableau 2

*Coûts décomposés de l'habitation, Canada, 1971 — sept. 74
(1961 = 100)*

	Sept. 1974	1973	1972	1971
Habitation	169.2	152.4	143.2	136.8
Logement	183.5	168.7	157.9	149.7
Location	131.4	126.4	124.3	122.5
Propriété	231.6	207.0	188.3	174.3
Maison neuve	245.5	217.5	192.2	173.8
Intérêt Hypothécaire	279.8	240.2	215.9	198.6
Assurance Immobilière	363.2	304.9	245.0	197.1
Équipement, entretien	149.4	130.5	123.4	119.6
INDICE GÉNÉRAL DES PRIX	170.6	162.0	141.4	131.4

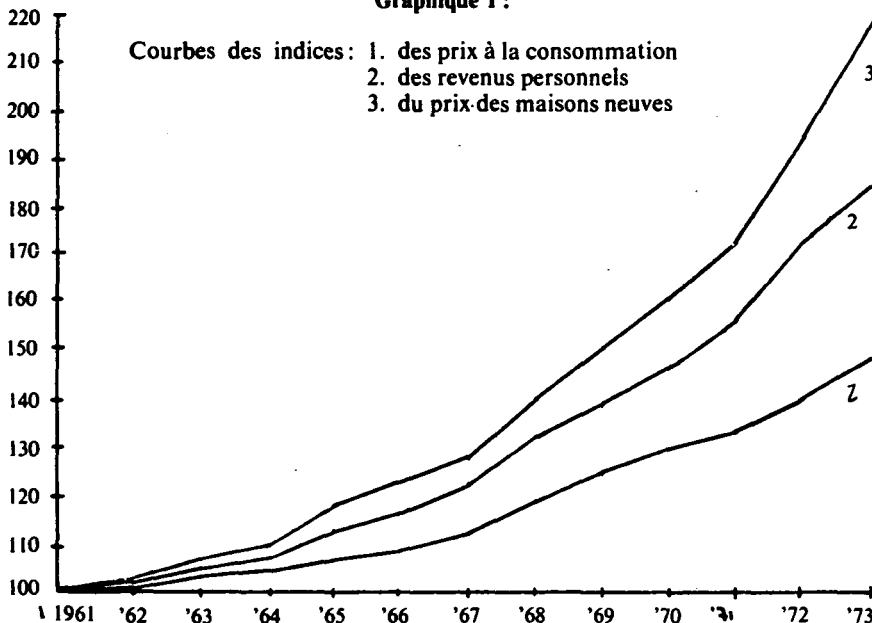
Source : B.F.S., Publication 62-002, Sept. 1974.

1. BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, *L'indice des prix à la consommation*, septembre 1974.

Les principales constatations que l'on peut dégager de l'examen de ce deuxième tableau sont les suivantes :

1. les composantes combinées du logement procurent un indice moyen nettement supérieur à l'indice général de l'habitation (183.5 v. 169.2);
2. les composantes combinées d'équipement et d'entretien procurent un indice moyen nettement inférieur à l'indice général de l'habitation (149.4 v. 169.2);
3. parmi les composantes du logement, l'élément location a un indice très faible (131.4) qui contribue à réduire l'impact de l'élément propriété (231.6) sur la composante logement (183.5);
4. les articles qui composent l'élément propriété ont des indices particulièrement élevés, c'est-à-dire tous supérieurs à 220 à l'exception de l'article « impôt foncier » (163.1) qui est légèrement inférieur à l'indice d'ensemble (170.6);
5. l'indice du prix moyen des nouvelles maisons est très élevé (245.5) soit un écart de 76.3 avec l'indice général de l'habitation. Depuis

Graphique 1 :



Sources :

- BFS, Publication 62-002, *Prix et indices des prix à la consommation*, sept, 1974.
- BFS, Publication 70-002, *Traitement et salaire*, 1974.
- SCHL, *Statistique du Logement au Canada 1973, 1974*.

1971, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 37.2 pour cent alors que le prix moyen des maisons a augmenté de 71.7 pour cent.

La hausse du prix des maisons neuves apparaît avec encore plus d'évidence lorsqu'on porte sur un même graphique les courbes des indices: 1° des prix à la consommation; 2° des revenus personnels; 3° du prix des maisons neuves.

C - Le coût des nouvelles maisons individuelles

1. Pour l'ensemble du Canada

Le tableau qui suit donne en valeurs absolues les coûts moyens des maisons neuves individuelles et de leurs trois principales composantes.

Tableau 3

Coûts estimatifs moyens des composantes des maisons individuelles financées aux termes de la L.N.H. (Canada, 1961 — sept. 1974)

	Terrain \$	Construction \$	Autres \$	Total \$	Indice général
1961	2,602	12,041	245	14,888	100.0
1962	2,783	12,204	246	15,233	102.3
1963	2,973	12,448	261	15,682	105.3
1964	3,082	13,100	296	16,478	110.7
1965	3,095	13,992	315	17,402	116.9
1966	3,480	15,457	356	19,293	129.6
1967	3,580	16,669	362	19,611	131.7
1968	3,746	15,774	378	19,898	133.7
1969	4,201	17,197	462	21,860	146.8
1970	4,191	16,724	431	21,346	143.4
1971	4,588	17,051	455	22,094	148.4
1972	4,887	18,114	474	23,475	157.1
1973	4,673	20,359	488	25,517	174.1
Sept. 1974	4,885	24,820	575	30,280	203.5

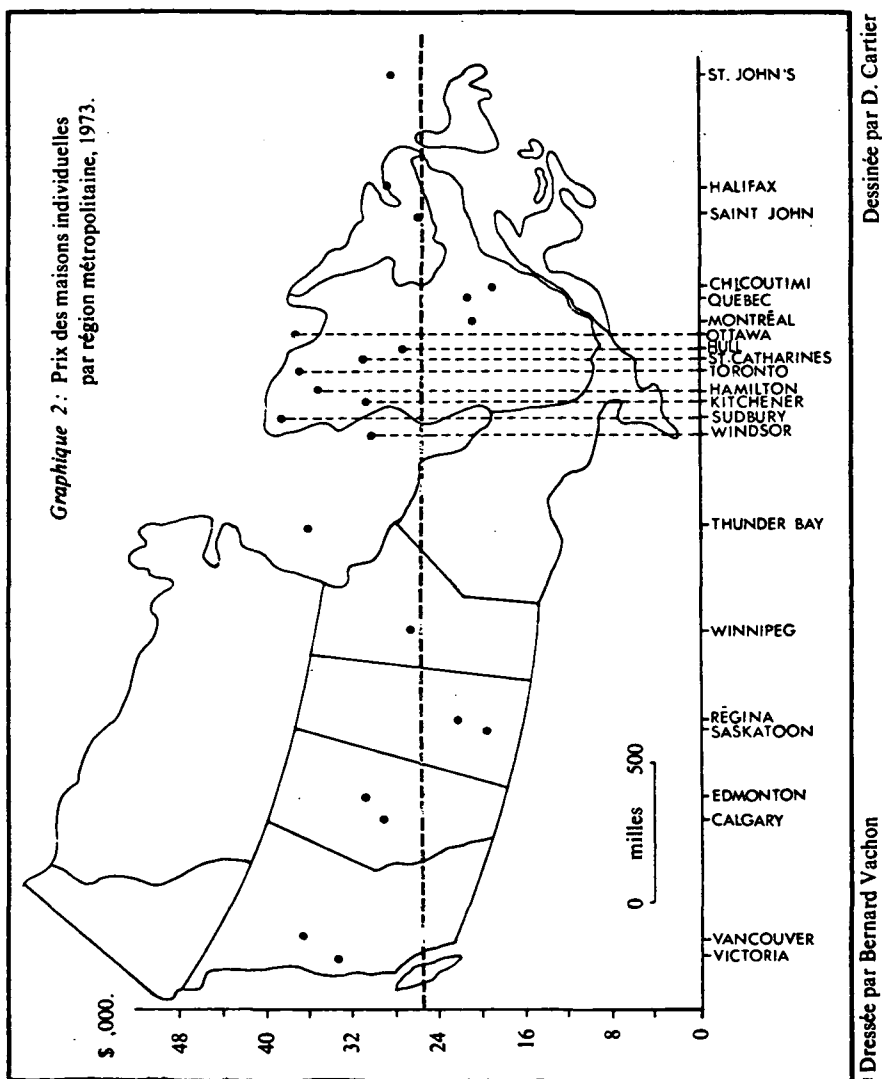
Source: S.C.H.L., *Statistique du logement au Canada*, 1974.

2. Les différences régionales

Au niveau régional, il y a des différences marquées, les données recueillies par région métropolitaine pour l'année 1973 et présentées

dans le graphique 2 témoignent de ces différences. Il ressort de ce graphique que les prix moyens d'une nouvelle maison individuelle dans les régions métropolitaines du Québec, bien que victimes aussi d'une hausse appréciable, demeurent inférieurs à la moyenne et davantage encore si on les compare aux prix enregistrés dans les régions métropolitaines de l'Ontario et des provinces de l'Ouest.

Graphique 2



La valeur moyenne des maisons vendues au Québec durant les neuf premiers mois de 1974 a été de \$32,600, soit une augmentation de 23 pour cent par rapport à \$26,611 pour la période correspondante en 1973. Pour l'ensemble du Canada, le prix moyen a augmenté de 30 pour cent.

Le prix moyen des maisons unifamiliales vendues par le système d'inscription multiple (MLS) dans toute la région métropolitaine de Montréal en 1974 était de \$32,416, une augmentation de 30.6 pour cent comparativement à \$24,813 en 1973. Une maison unifamiliale sur le Lakeshore coûtait en 1974 environ \$43,526, comparativement à \$27,781 en 1973, soit une augmentation de 56.7 pour cent. Dans le centre de Montréal, le prix moyen est passé de \$26,745 à \$33,385. Dans l'est, le saut a été de \$20,907 à \$26,530. À Laval, la moyenne s'est élevée à \$25,985 comparativement à \$19,398 en 1973.

Un relevé des transactions immobilières réalisé par la maison A. E. Lepage Limited révèle que le prix moyen des maisons unifamiliales dans la région de Toronto était de \$61,947 pour les trois derniers mois de 1974. Le prix moyen d'un logement en condominium était de \$45,728 et celui d'un appartement en condominium de \$33,051. Une maison simple de trois chambres à coucher qui se vendait \$21,360 en 1966 atteignait la valeur de \$29,490 en 1970, \$40,603 à la fin de 1973 et \$57,000 en mai 1974.

Les endroits où l'on peut se loger à « meilleur compte » dans la région de Toronto sont East York, où une maison unifamiliale coûte en moyenne \$50,236 ; North York où on peut acheter un logement en condominium pour \$44,195 en moyenne ; et York où un appartement en condominium se vend en moyenne \$30,559.

En Colombie Britannique, le prix moyen d'une maison ordinaire est passé de \$17,500 en mars 1970 à \$44,500 en janvier 1974.

Le coût sans cesse croissant des nouvelles maisons à un taux largement supérieur au taux moyen d'inflation du coût de la vie fait en sorte qu'une proportion de plus en plus faible de ménages canadiens peut envisager acquérir sa propre maison. La maison Lepage de Toronto estimait à environ 6 pour cent la proportion des salariés canadiens capables d'acheter une maison unifamiliale sans l'aide du gouvernement en 1974.

Cette escalade qui affecte le prix des maisons depuis le début de la présente décennie n'est toutefois pas un phénomène exclusif au Canada. Les États-Unis et un grand nombre de pays européens sont aux prises avec un problème analogue dont les dimensions sont parfois à une échelle plus grande.

La Grande-Bretagne est un des pays européens les plus sévèrement touchés par la hausse des prix dans le secteur de l'habitation. Dans le but de fournir un éclairage comparatif qui puisse aider à la compréhension de la situation canadienne et à évaluer l'importance relative susceptible d'être jouée par diverses composantes du prix du logement dans des conjonctures économiques et politiques différentes, la seconde partie de cet article sera consacrée au cas de la Grande-Bretagne avec une référence particulière à la région de Londres et du Sud-Est de l'Angleterre.

DEUXIÈME PARTIE

Le cas de la Grande-Bretagne, de la région de Londres et du Sud-Est de l'Angleterre

A - L'ampleur du phénomène

De 1967 à 1972, le prix des maisons neuves en Grande-Bretagne a augmenté de 76 pour cent alors qu'il s'accroissait de 132 pour cent dans la région de Londres et du Sud-Est de l'Angleterre². Dans cette région comme dans l'ensemble du pays, l'accroissement du prix des maisons individuelles au cours des années '50 et '60 s'est maintenu à des taux annuels moyens relativement bas, soit de l'ordre de 5 à 9 pour cent. Toutefois, à partir des derniers mois de 1970, les prix grimpent en spirale et précipitent le marché du logement dans la plus grave crise depuis la guerre.

Les nouvelles tendances commencent à se manifester à la fin de 1970, mais c'est au cours de l'année 1971 que la situation atteint un niveau crucial. Durant les six premiers mois, le prix des maisons neuves augmente de 9 pour cent, et de 12 pour cent au cours des six mois suivants, pour un total annuel de 21 pour cent. Cette augmentation affecte aussi les maisons existantes, modernes et anciennes, avec des taux respectifs de 22 et 18.5 pour cent.

Mais cette augmentation vertigineuse ne devait pas s'arrêter après un an : le prix des maisons neuves a poursuivi son ascension au taux de 47 pour cent en 1972 et celui des maisons existantes au taux de 40 pour cent. En l'espace de 24 mois, le prix moyen des maisons neuves a augmenté de 68 pour cent pour l'ensemble de la Grande-Bretagne et de 84 pour cent pour la région de Londres et du Sud-Est de l'Angleterre.

2. NATION WIDE BUILDING SOCIETY, *Occasional Bulletins*, Angleterre, 1967-1972.

B - Essai d'explication**1. La hausse du prix des terrains : cause ou conséquence de la hausse du prix des maisons**

L'explication la plus généralement apportée à la hausse vertigineuse du prix des maisons a été l'insuffisance des terrains disponibles à la construction résidentielle et les effets spéculatifs qu'elle provoque dans un contexte de grande demande. La compétition sur les sols disponibles est telle que les prix payés par les constructeurs contribuent à accroître substantiellement le prix final de vente, étant donné la proportion accrue de l'élément terrain. Sur la base de ce raisonnement, il apparaît logique de penser que si plus de terrains étaient accordés aux constructeurs, la montée en spirale du prix du terrain et des maisons se stabiliserait et éventuellement diminuerait. Un des principaux défenseurs de cette position est M. Michael Latham, directeur de la Fédération des Constructeurs résidentiels, qui déclarait lors d'une conférence prononcée en février 1972 :

« The alternative, of course, is to act on the supply side and to release more land for building in the hope of meeting the demand more adequately. »³

a) Le coût du terrain en tant qu'élément du prix de vente

Pour la période allant du dernier trimestre de 1970 au second trimestre de 1972, le prix d'une nouvelle maison individuelle a augmenté de 96 pour cent, le coût de la construction de 73 pour cent et le coût du terrain de 163 pour cent (tableau 4). L'évolution du pourcentage du prix du terrain sur le prix de vente des maisons neuves est exprimée dans le graphique 3.

En tant qu'élément constituant d'un ensemble, le coût du terrain ne peut évoluer différemment des autres composantes sans affecter proportionnellement la valeur finale de cet ensemble. Mais la rareté des terrains est-elle la seule cause de la hausse spectaculaire de leurs prix ?

b) La signification résiduelle de l'élément terrain

Le prix du terrain n'est pas déterminé par des coûts de matériaux ou d'heures de travail mais plutôt par la différence entre le prix susceptible d'être payé par l'acheteur éventuel d'une maison et les

3. Michael LATHAM, « Land for the Private Sector ». *Housing Review*, Londres, mai-juin 1972.

Tableau 4

Indices de la construction résidentielle comparés à l'indice des prix à la consommation, Grande-Bretagne, 1966-72

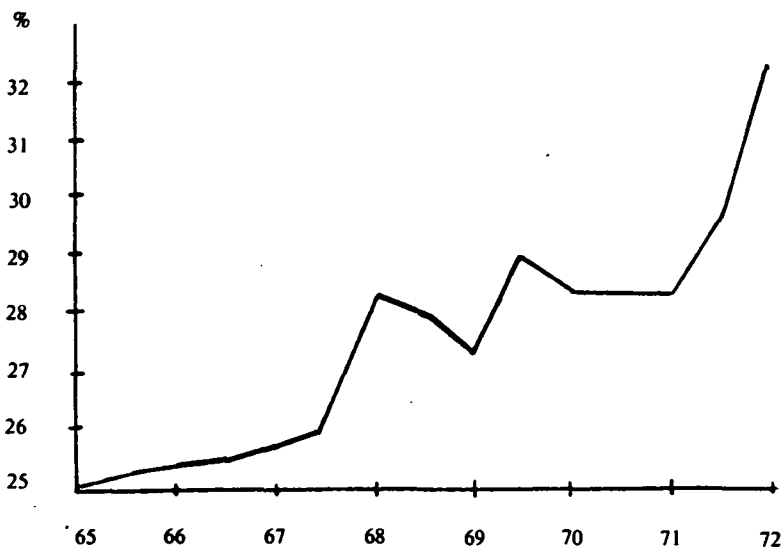
Période	Prix des maisons neuves	Coûts de la construction	Prix du terrain	Indice général des prix à la consommation
2 ^e trim. 1966	100	100	100	100
4 ^e trim. 1966	100.3	100.1	100.1	101.0
2 ^e trim. 1967	105.1	104.5	107.0	102.4
4 ^e trim. 1967	105.3	101.1	117.5	103.5
2 ^e trim. 1968	107.7	104.0	118.7	107.0
4 ^e trim. 1968	109.2	106.4	117.5	109.6
2 ^e trim. 1969	120.6	115.0	137.3	112.8
4 ^e trim. 1969	113.2	108.6	126.5	114.7
2 ^e trim. 1970	116.6	111.8	130.8	119.5
4 ^e trim. 1970	125.6	120.5	140.7	123.8
2 ^e trim. 1971	142.7	134.5	166.6	131.8
4 ^e trim. 1971	183.1	168.9	232.7	135.0
2 ^e trim. 1972	221.4	193.3	304.0	139.4

Sources: 1. NATION WIDE BUILDING SOCIETY, *Occasional Bulletins*, 1966-72.

2. Department of Employment Gazette, « General Index of Retail Prices », 1966-72.

Graphique 3

Pourcentage de l'élément terrain sur le prix total des maisons individuelles dans la région de Londres et du Sud-Est, 1965-72



coûts de sa construction. Le coût du terrain apparaît ainsi comme une valeur résiduelle déterminée par un ensemble de facteurs qui ne sauraient être limités au simple jeu de l'offre et de la demande affectant les espaces disponibles à la construction domiciliaire. La hausse du prix des maisons est d'abord le résultat d'un déséquilibre entre l'offre et la demande.

D'autre part, parce qu'une seule maison sur dix vendues dans le Grand Londres durant la période étudiée est une maison neuve et que dans le reste de la région le rapport est de 1 à 4, il apparaît évident que la tendance des prix est dominée par les prix de la majorité des maisons existantes sur le marché. Les maisons neuves et existantes se vendent d'ailleurs sensiblement le même prix, soit respectivement 11,531 livres et 10,030 livres⁴ pour le second trimestre de 1972. Les prix des maisons neuves et existantes ont d'autre part suivi à peu près le même rythme d'augmentation (tableau 5).

La hausse du prix des maisons neuves semble donc s'expliquer dans une large mesure par l'augmentation considérable du prix des terrains en tant que proportion du prix global. Cette augmentation ne tient toutefois pas à la seule rareté des terrains mais davantage à des facteurs macro-économiques qui ont entraîné en moins de deux ans un déséquilibre profond entre l'offre et la demande, précipitant le marché du logement dans une période de forte compétition qui favorise la

Tableau 5

*Évolution de l'indice des maisons neuves et existantes en Grande-Bretagne
(dernier trimestre 1965 = 100)*

Dernier trimestre	Maison neuve	Maison existante moderne	Maison existante ancienne
1965	100	100	100
1966	106	104	104
1967	112	111	113
1968	120	118	121
1969	125	125	129
1970	133	131	140
1971	161	160	166
1972	237	222	234

Source: BUILDING SOCIETY, *Occasional Bulletins*.

4. La livre sterling vaut environ \$2.50.

surenchère des terrains comme variable dépendante de l'ensemble maison neuve.

2. Les caractéristiques de l'offre et de la demande

a) Période qui a précédé 1970

La période qui a suivi la fin de la deuxième guerre mondiale jusqu'en 1970 a été caractérisée par un accroissement constant mais relativement lent du niveau de vie de la population. Les efforts, d'autre part, des gouvernements successifs pour revivifier la santé économique du pays ont eu pour principale conséquence de réduire la possibilité de crédit, si bien que durant toute cette période, la demande sur le marché du logement s'est maintenue à des niveaux plutôt bas.

À partir de 1964, la situation économique s'est détériorée momentanément, nécessitant des mesures gouvernementales plus sévères. En 1967, le gouvernement travailliste dévalue la livre et adopte, en vue de supporter son nouveau cours, des politiques de contrôle sur les prix et les revenus et impose des contraintes plus drastiques sur les diverses formes de crédit.

Ce contexte d'insécurité économique et de sécheresse de crédit a eu un effet direct sur l'industrie de la construction : de 1964 à 1970, la production de nouvelles maisons diminue graduellement pour atteindre en 1970 le niveau de mises en chantier le plus bas depuis les années '50.

Ainsi en 1970, l'industrie de la construction se trouve dans une situation précaire : faible production, sentiment d'insécurité vis-à-vis l'avenir et désorganisation de sa structure. Or c'est précisément à ce moment que des changements importants apportés à la conjoncture macro-économique vont provoquer l'escalade de la demande.

b) Changements apportés à la demande à partir de 1970

À partir de 1970, la conjoncture des années 1960 se transforme. En l'espace de 12 mois, une série d'événements plus ou moins indépendants va recréer un climat de confiance envers l'économie et accroître à un taux sans précédent la demande sur le marché de la construction. Trois points peuvent résumer la situation. À la fin de 1969, au moment où l'économie démontre des signes d'une nouvelle période d'expansion, le gouvernement retire sa politique de contrôle sur les prix et revenus. Au cours de l'année 1970, les revenus individuels moyens s'accroissent de 14 pour cent comparativement à

des augmentations de 8 pour cent en 1968 et 1969 et de moins de 6 pour cent en 1967. Le second événement important apparaît dans la diminution graduelle des taux d'intérêt dans l'ensemble de l'économie, ce qui contribue à rendre plus attrayantes les sociétés de prêts hypothécaires auprès des investisseurs (leur taux demeurant relativement élevé) et ainsi à accroître leurs montants à prêter. Les investissements reçus au cours des quatre trimestres de 1971 s'établissent comme suit (en millions de livres): 1^{er} trimestre: 394; 2^e trimestre: 453; 3^e trimestre: 523; 4^e trimestre: 664. Le troisième événement d'importance est l'accession au pouvoir en juin 1970 d'un gouvernement conservateur (Tory) déterminé à rétablir les règles de la libre entreprise et à encourager l'expansion du secteur privé dans les diverses sphères de l'économie.

Ainsi, la population jouit d'un niveau de vie accru et les sociétés de prêts ont plus d'argent à investir dans la construction. Ces nouvelles conditions vont inciter les acheteurs potentiels, qui avaient été empêchés durant plusieurs années de donner suite à leurs intentions, d'entrer sur le marché.

Cette augmentation de la demande semble d'autre part avoir été accentuée par des facteurs d'ordre démographique. Les enfants nés au cours du *boom* de naissances qui a suivi la deuxième guerre mondiale ont désormais atteint l'âge de former des ménages et les circonstances financières favorables de 1970 sont de nature à les y inviter (le pourcentage de la population âgée de 20 à 29 ans dans le Grand Londres est passé de 13.6 en 1961 à 15.8 en 1971). La diminution constante notée dans les taux d'occupation des logements constitue un autre facteur à l'accroissement de la demande (ce taux est passé de 3.09 personnes en 1966 à 2.92 en 1969 dans la région du Sud-Est). Enfin, la perspective d'obtenir de généreuses subventions pour fins de rénovation ou de conversion suivant certaines dispositions de la *Loi d'Habitation de 1969*⁵, a sûrement stimulé une autre catégorie d'acheteurs.

Au début de 1971, l'on se trouvait dans la situation où les revenus personnels avaient augmenté de 34 pour cent depuis 1968 alors que le prix des maisons n'avait augmenté que de 20 pour cent. La conséquence immédiate de ces nouvelles circonstances a été l'élargissement substantiel de la demande réelle pour la propriété privée, provoquant une pression considérable sur une offre très limitée.

5. *Housing Act, 1969*, 1969, c. 33 (R.U.).

c) Le déséquilibre entre l'offre et de la demande

Comme nous venons de le voir, les caractéristiques de la demande peuvent varier considérablement en l'espace de très peu de temps. L'offre par ailleurs, dont les nouvelles constructions ne représentent qu'une proportion infime, n'a pas cette souplesse et une hausse substantielle de la demande provoque une distorsion entre les deux composantes du système. Ce n'est qu'à moyen terme qu'un équilibre relatif peut être rétabli, en agissant sur les facteurs de la production, si de nouvelles contraintes ne sont pas apportées à la demande.

Cet accroissement rapide de la demande sur un stock très limité de logements ne pouvait avoir qu'un seul résultat : une compétition intensifiée entre les acheteurs entraînant progressivement la hausse des prix à la limite qu'ils semblaient disposés à payer. Dans la région de Londres et du Sud-Est, le prix moyen des maisons neuves est passé de 7,431 livres à 9,664 entre le second et le quatrième trimestre de 1971, et à 11,531 livres au cours des six mois suivants. Au 31 décembre de 1972, le prix moyen avait grimpé à 13,205 livres.

Considéré comme valeur résiduelle entre le prix de vente et le coût de construction, le prix du terrain est entraîné dans la spirale des prix des maisons et déterminé en fonction des sommets atteints. La valeur résiduelle du terrain est liée d'autre part à la capacité de l'industrie de la construction de combler le fossé entre la demande et l'offre. Dans la mesure où les nouvelles constructions parviennent à satisfaire une partie substantielle de la demande, la pression diminue et avec elle les prix. Or dans le cas de Londres et du Sud-Est de l'Angleterre, cette capacité est soumise à certaines conditions, trois précisément :

- a) l'ampleur que doit avoir un programme de mises en chantier pour influencer de façon significative le rapport entre le stock de maisons existantes et celui des maisons neuves effectivement misés sur le marché ;
- b) les politiques restrictives en matière de développement résidentiel des autorités locales impliquées ;
- c) les opérations spéculatives qui se jouent sur le terrain déjà disponible à la construction.

La dimension régionale — et locale — de ces facteurs d'explication requiert une approche plus particularisée à l'étude des composantes de l'offre et de la demande.

3. Le contexte micro-économique

Parce que le rétablissement de l'équilibre entre l'offre et la demande est avant tout un problème de production (des mesures restrictives sur la demande étant exceptionnelles en régime d'économie libérale), les caractéristiques de l'offre seront ici étudiées.

L'existence de 5.6 millions de logements dans la région de Londres et du Sud-Est (2.4 à Londres et 3.2 dans le reste de la région) ne requiert pas d'explication supplémentaire pour appuyer l'importance de la première contrainte imposée à la structure de l'offre, soit l'ampleur que doit avoir un programme de mises en chantier pour influencer de façon significative le rapport entre le nombre de maisons existantes et celui des maisons neuves sur le marché. Les deux autres contraintes sont plus complexes.

a) La disponibilité des espaces à bâtir et le système de planification du territoire

La matière première fondamentale de l'industrie de la construction est le terrain. Dans la mesure où celui-ci serait disponible de façon illimitée et au rythme désiré par les constructeurs, la réponse à la forte demande se limiterait à une question de production massive. Cette situation s'est produite à Montréal au cours des années '50 et début des années '60 alors que l'accroissement de la demande au lendemain de la guerre s'est traduit par l'éclosion d'une multitude de développements résidentiels, dont plusieurs ont été les embryons de futures banlieues. Ici l'espace était en abondance, à peu de frais et nullement contrôlé dans sa distribution et son utilisation⁶.

Dans la région de Londres et du Sud-Est, la situation est très différente : les espaces susceptibles d'être urbanisés sont limités et un système de planification à trois niveaux intégré contrôle rigoureusement toute nouvelle forme de développement, d'amélioration ou de conversion⁷. Des limites physiques et législatives viennent donc

6. a) SERVICE D'URBANISME DE MONTRÉAL, *Urbanisation*, bulletin technique n° 5, Montréal, 1966.

b) J.-B. RACINE, « Exurbanisation et métamorphisme péri-urbain », [1970] n° 2, *Revue de Géographie de Montréal*.

c) Bernard VACHON, « La création de Candiac en banlieue de Montréal », (1973) vol. XXVII n° 1, *Revue de Géographie de Montréal*.

7. Pour une interprétation simplifiée du *Town and Country Planning Act*, voir : J.-B. CULLINGWORTH, *Town and Country Planning In England and Wales*, George Allen and Unwin, Londres, 1970 ; pour un exposé du *Town and Country Planning Act. 1971*, voir : D. HEAP, *An outline of Planning Law*, 4^e éd., Londres, 1973.

s'interposer entre une demande en expansion et les structures disposées à créer l'offre.

l) **Bref aperçu de la structure d'aménagement dans la région de Londres et du Sud-Est**

L'Angleterre a une longue tradition de planification du territoire marquée de trois événements principaux depuis la guerre: les *Town and Country Planning Acts* de 1947 et 1968 et l'établissement en 1966 d'une structure de planification régionale. La Loi d'urbanisme de 1947 requérait des autorités locales la préparation d'un plan directeur détaillé montrant où et quand le développement des diverses affectations du sol devait être entrepris et la forme générale vers laquelle tendait le plan pour une période déterminée. Chaque plan directeur devait recevoir l'approbation du Ministre responsable de l'habitation et des gouvernements locaux. Depuis la loi de 1968 (refondue en 1971), les autorités locales sont requises dorénavant de préparer un plan directeur (*Structure Plan*) à soumettre au Ministère, définissant objectifs et politiques sur des sujets qui dépassent ceux abordés dans les plans directeurs existants, incluant des questions d'ordre social et économique, des problèmes spécifiques de rénovation urbaine et de transport. Le Ministre exerce maintenant son droit de regard sur ces plans directeurs, le détail de leur application étant laissé à l'initiative de chaque localité. Au premier avril 1974 lorsque les nouvelles entités locales, définies à la suite d'une réforme de la structure des gouvernements locaux⁸, sont entrées en vigueur, le principe des plans directeurs a pris une signification plus conforme à la réalité urbaine, s'appliquant désormais à des territoires que la Commission royale d'enquête a définis d'après des facteurs de fonctionnalité⁹.

Au niveau régional, la législation est beaucoup moins précise en matière d'aménagement. La création en 1966 de Conseils de planification économique régionale ayant pour mandat: « ... to assist in the

8. *Royal Commission on Local Government in England 1966-1969* (Redcliffe-Maud), Cmnd. 4040 (*Majority Report*), 4040-I (*Memorandum of Dissent by Mr. Derek Senior*), Londres, H.M.S.O., 1969.

9. Les objectifs de la réforme ont été définis en ces termes: « The areas of many existing authorities are out-dated and no longer reflect the pattern of life and work in modern society. The division between counties and county boroughs has prolonged an artificial separation of big towns from their surrounding hinterlands for functions whose planning and administration need to embrace both town and country. Local authorities should be replaced to areas within which people have a common interest — through living in a recognisable community, through the links of employment, shopping or social activities, or through history and tradition ».

formulation of the region's resources »¹⁰, tendait à combler cette lacune. Cette nouvelle structure s'inscrivait dans la politique nationale de créer un meilleur équilibre de la structure industrielle entre les régions de la Grande-Bretagne et d'assurer le décongestionnement industriel et démographique des grands centres pour faciliter leur revitalisation. En plus de cette politique de diversion des forces de croissance, le gouvernement central est aussi très soucieux de contenir l'expansion spatiale urbaine et de canaliser les investissements à l'habitation dans des programmes de redéveloppement et de réhabilitation des vieux secteurs urbains.

C'est dans cette perspective que fut préparé un Plan stratégique de développement pour la région du Sud-Est¹¹ de l'Angleterre, qui est en vigueur depuis 1971 et qui régit en quelque sorte le développement de Londres et du reste de ce secteur dynamique de l'Angleterre.

Dans cette structure hiérarchique à trois niveaux, le palier régional n'a qu'une compétence consultative; les pouvoirs exécutifs sont entre les mains des gouvernements central et locaux, le premier voyant à l'application des plans régionaux (comme instruments de ses politiques nationales), les seconds étant responsables du développement de leur territoire dans les limites du Plan régional. Les 32 *boroughs* du Grand Londres doivent agencer leurs plans respectifs à celui de Londres, adopté en février 1973 par le gouvernement central. Le Conseil du Grand Londres est toutefois tenu de définir ses politiques dans le cadre établi par le Plan régional.

En 1971, la population de la région du Sud-Est comptait environ 17 millions d'habitants (dont 7.4 dans le Grand Londres) et les prévisions du Plan pour 1981 avaient été établies à 18.6 millions. L'accroissement prévu (et contrôlé en quelque sorte) sera distribué dans les villes nouvelles et les centres de croissance, et de façon à assurer un développement harmonieux en termes d'équipements et de services publics. Un des principaux instruments de régularisation du Plan est l'habitation, ou plus précisément les politiques d'habitation qui, par des programmes de construction rigoureusement appliqués, assureront le contrôle souhaité sur la croissance urbaine.

En vue de coordonner les efforts des autorités constituantes de la région, un organisme indépendant composé de représentants des municipalités et du gouvernement central fut mis sur pied, le « Standing Conference on London and South East Regional Plan-

10. *The Strategic Plan for the South East*, Londres, H.M.S.O., 1970, p. 3.

11. SOUTH EAST JOINT PLANNING TEAM, *Strategic Plan for the South East*, Londres, H.M.S.O., 1970.

ning ». Son premier rôle est de coordonner le processus de libération du sol pour fins résidentielles ainsi que le rythme de permis de construire, pour assurer une disponibilité suffisante de terrains à la construction domiciliaire.

ii) Politiques régionales et locales de libération du sol
pour fins de construction résidentielle

Le « Strategic Plan for the South East » prévoit la construction d'environ 1,200,000 logements pour la période 1971-81, incluant les logements produits dans le cadre des projets de redéveloppement. Ce nombre peut à première vue paraître élevé, mais un bref examen des facteurs qui ont conduit à sa détermination en révèle les limites.

L'inventaire réalisé en 1967 sur les conditions des logements dans le Grand Londres a révélé la présence de quelque 120,000 logements inadéquats à l'habitation ou en mauvaise condition. Les données recueillies ont d'autre part permis de déduire qu'environ 200,000 logements auraient atteint l'état de taudis avant 1981 et un autre 350,000 entre 1981 et 1991 (dans les conditions actuelles d'entretien). Dans le reste de la région, le nombre de maisons inadéquates a été estimé à 140,000 en 1966. Un autre volet du problème du logement dans le Sud-Est est l'ampleur du déficit entre le nombre de ménages et celui des logements. Ce déficit a été estimé à environ 243,000 en 1966¹². Ainsi, du fait seulement du déficit et de la décrépitude des logements, les besoins s'établissaient à 700,000 en 1967. Si l'on considère par ailleurs la tendance actuelle dans la division des ménages, un supplément d'environ 150,000 logements doit être ajouté aux prévisions de 1981. Sur un grand total de 1,200,000, ces divers besoins que le Plan va tenter de satisfaire, ne laissent que 350,000 logements pour l'accroissement naturel et l'immigration, pour la période 1971-81, soit 35,000 logements par an en moyenne.

Étant donné l'attraction qu'exerce cette région sur l'ensemble du pays et la vitalité démographique de sa population (au recensement de 1971, le pourcentage de la population âgée de 20 à 29 ans était de 15,8 comparé à 14.1 pour l'ensemble du pays), les gains réels consentis au chapitre de l'habitation ne peuvent être qualifiés d'encouragement au développement; ils trahissent plutôt la philosophie de limitation à la croissance qui a inspiré les orientations générales du Plan.

Les plans régionaux et métropolitains ne sont par ailleurs que des guides et les décisions relatives au rythme d'expansion relèvent

12. SOUTH EAST JOINT PLANNING TEAM, *Studies*, vol. 1, 1970.

finalement des autorités locales. Or celles-ci défendent le plus souvent des politiques plus restrictives que celles des plans auxquels elles sont subordonnées. Dans le *Outer London* où se trouvent la majorité des terrains vacants du Grand Londres susceptibles d'être alloués à la construction résidentielle, les autorités locales sont très réticentes aux propositions du Conseil d'accroître les densités résidentielles sur leur territoire. Lors de l'enquête qui a suivi la remise du Plan de Développement (*Greater London Development Plan* — G.L.D.P.) et qui permettait à chaque unité constituante de présenter ses objections, le London Borough of Croydon (*outer borough*) déclarait que toute tentative de réaliser les propositions du Plan, soit la construction de 18 à 25,000 logements entre 1967 et 1981, compromettrait sérieusement la qualité de l'environnement¹³. Cette attitude de « préservation » n'est pas le propre des municipalités de Londres mais de l'ensemble de la région du Sud-Est.

En plus des limites à la croissance contenues dans la stratégie de développement régional, la plupart des localités appliquent, à des degrés variables, des politiques restrictives à l'expansion urbaine. Étant donné que le Standing Conference n'est qu'un organisme de supervision sans autorité exécutive et que d'autre part le gouvernement central n'intervient que dans les cas litigieux, se gardant le plus possible de s'ingérer dans un domaine qui n'est pas de sa compétence immédiate, l'autorité dont relèvent les politiques d'allocation de terrains et de permis de construire se limite à toute fin pratique au gouvernement local.

Suivant l'argument soulevé plus haut que la pénurie d'espace dans le contexte actuel de grande demande contribue à hausser le coût du terrain et conséquemment celui des maisons, les pouvoirs locaux apparaissent les grands responsables de la situation et sont blâmés pour leur attitude restrictive et non coopérative. Les tenants de cette position — vigoureusement dominés par les constructeurs — soutiennent que seule une politique plus « libérale » de libération du sol permettrait de dissoudre la conjoncture actuelle. L'approche macro-économique a démontré que la hausse subite du prix des maisons avait été causée par d'importants changements dans les caractéristiques de la demande par suite d'une conjoncture économique nationale plus favorable et le manque de flexibilité de l'offre pour s'adapter simultanément aux conditions nouvelles du marché. Le processus d'ajustement susceptible d'être réalisé à moyen terme par un accroissement substantiel de la production est d'autre part gêné par les

13. *Inquiry on GLDP*, Croydon, Day 227, *Discussing Papers*, E 30/9. E 30/50.

politiques de développement régional et plus encore par celles des autorités locales. Le *Strategic Plan for the South East* étant la contrainte « institutionnelle » imposée au développement de la région, c'est dans les limites de son programme d'habitation que doit être situé le débat sur le problème et la signification de la disponibilité du terrain en tant que principal facteur de solution à la crise actuelle.

Une étude réalisée sous les auspices du Housing Research Foundation en 1971 sur le problème de la disponibilité en terrain pour fins de construction résidentielle¹⁴, a révélé que le rythme de livraison des permis de construire dans la région à l'extérieur de Londres était déficitaire de 20,000 à 35,000 par rapport aux programmes de construction prévus dans le Plan régional, soit 70,000 à 100,000 nouveaux logements par année, et qu'à ce rythme les 900,000 nouveaux logements nécessaires pour 1981 ne seront jamais construits. De façon plus spécifique, le rapport déclare que 40 pour cent des constructeurs interrogés (698) dans la région ont été incapables en 1971 d'acquérir suffisamment de terrain pour maintenir leur taux normal de construction ; 66 pour cent affirment que l'acquisition de terrains propices à la construction domiciliaire constitue la partie la plus difficile de leurs opérations. Du fait de la difficulté d'acquérir le terrain nécessaire au maintien du rythme de construction, les demandes de permis de construire sont plus limitées et conséquemment moins de maisons sont mises sur le marché. Le rapport déclare :

« The origin of this scarcity is that planning authorities are restricting the amount of land allocated for residential building in development plans and subsequently granted planning permissions. »¹⁵

Suite à la publication de ce rapport, Neil Wates, président d'une des plus importantes maisons de construction en Angleterre, écrivait une lettre ouverte au *Times* titrée : « Planners who push up the price of houses », accusant les urbanistes de restreindre arbitrairement les espaces à bâtir sur le marché.

De leur côté, les autorités locales affirment qu'elles ouvrent suffisamment d'espace pour rencontrer les quotas annuels établis dans le cadre du Plan. Le Standing Conference on London and the South East, qui les représente et qui coordonne les efforts respectifs des autorités locales en fonction des objectifs du Plan, publie régulièrement des données qui tendent à confirmer les déclarations des autorités locales. Dans un rapport titré : *The Housing Land Situation*,

14. SHANKLAND COX PARTNERSHIP, *Land Availability for Residential Development*, juin 1972.

15. *Op. cit.*, note 14, p. 3.

le Standing Conference affirmait qu'il y avait, en date du 19 juillet 1972, suffisamment de permis accordés pour assurer la construction de 120,000 logements et que quelque 200,000 autres logements pourraient être construits sur des terrains pour lesquels les autorités locales seraient disposées à accorder des permis s'ils étaient demandés, ajoutant toutefois,

« although the building of some of these would need to await the provision of sewerage plant, access to main roads, and the like. »¹⁶

Comme principal argument pour dissiper le blâme porté contre le contrôle restrictif exercé par les autorités locales, le Standing Conference démontre que dans les faits, le nombre de permis de construire dépasse de beaucoup le nombre de logements complétés.

Fort de cette démonstration où le nombre des logements complétés est inférieur de 16,000 au nombre des permis de construire, le Standing Conference conclut que le déficit actuellement noté entre la production de nouveaux logements et le programme de construction du plan régional n'est pas dû à une pénurie de terrains, puisque les constructeurs n'arrivent pas à équilibrer les permis obtenus et le nombre de logements complétés. Plus encore, un nombre important de lots visés par des droits de développement ne semblent pas faire l'objet d'une intention immédiate de construire puisqu'aucune demande de permis de construire n'a été entreprise.

Ainsi, d'une part il y a une quantité numérique suffisante d'espaces pour rencontrer les quotas du Plan, d'autre part le rythme de mises en chantier et de complétions annuelles enregistre un net déficit par rapport aux prévisions du Plan. À quoi ce déséquilibre est-il attribuable? Le Standing Conference, qui, de par l'origine de sa création, n'est qu'une assemblée représentative des autorités locales, adhère naturellement à leur philosophie de « conservation ». Dans ses fonctions de coordonnateur des efforts de développement des localités, cet organisme a pour règle de n'encourager que la libération des espaces nécessaires à la construction domiciliaire de 2 ou 3 ans. De fait, une proportion de cet espace « disponible » n'est pas immédiatement accessible aux constructeurs, les services publics n'étant pas encore installés. Cette proportion diminue d'autant l'espace réellement utile.

Ce contrôle présente des avantages évidents pour les autorités locales tant soucieuses de contenir les forces d'expansion spatiale, mais engendre de sérieuses difficultés pour l'industrie de la construc-

16. STANDING CONFERENCE ON LONDON AND SOUTH EAST REGIONAL PLANNING, *The Housing Land Situation*, Londres, p. 4.

tion. Les terres étant libérées au « compte-goutte », les constructeurs ont très peu de choix et leur pouvoir de négociation avec les propriétaires de terrains est considérablement réduit du fait de la forte compétition qui s'exerce sur les espaces disponibles.

L'industrie de la construction dans le secteur privé est une opération financière qui évolue suivant certaines règles et dont le rythme de production a d'autres influences que les seuls programmes rationnels d'un organisme de planification. C'est en ces termes que le Directeur de la House-Builders' Federation décrit le comportement du constructeur :

« Of course private developers must be maddening animals to the planners. They will not build where the planners want them to, or when they want them to, or how they want them to. The developer is basically motivated by market research ; he is extremely sensitive to changes in demand. Land which has been bought when things are bad will be sold to someone else or held until they are better ; and it is no use for the planners to complain that a permission has been granted, but not used. Only a fool builds houses when he knows he cannot sell them. Similarly, when houses are selling very well, as at present, the prudent developer stages his construction programme so that he will not eat up all his land stocks at a time when the replacement cost of land will be enormously high. So again the unfortunate planner is presented with the dismal spectacle of permissions which are not immediately translated into houses. »¹⁷

Ainsi, parce que le constructeur agit dans un but lucratif, son comportement n'est pas indépendant de la situation du marché. La réalisation de programmes de construction trop rigides risque alors d'être compromise par la moindre fluctuation dans l'équilibre des éléments du marché. Étant donné le grand nombre d'« acteurs » impliqués dans le processus de passage d'un terrain vacant à son état de mise en chantier, ce risque n'est pas à minimiser.

Dans un contexte où la marge de manœuvre entre les besoins en espace que représentent les programmes de construction et les espaces effectivement disponibles est réduite à sa dimension d'égalité numérique, ou presque, les promoteurs et constructeurs ne sont pas les seuls agents susceptibles de provoquer le déséquilibre qui risque de se produire. Des retards dans la livraison des permis de construire pourront reculer de plusieurs mois le début des travaux et ainsi occasionner un déficit dans la production annuelle. Des difficultés administratives ou financières des entrepreneurs pourront aussi occasionner des délais. Mais l'activité sans doute la plus sensible à cette situation demeure la spéculation foncière.

17. *Op. cit.*, note 3, p. 94.

iii) Spéculation et stérilisation foncières

Le rationnement dont est l'objet le sol dans le cadre des politiques locales de développement fait du terrain disponible une denrée rare qui devient, en période de grande demande, le siège d'une compétition frénétique. Les propriétaires de ces terres — privilégiés par les choix sélectifs des urbanistes — pourront alors être incités à les conserver dans l'espoir d'une augmentation substantielle de leur valeur sur une période de quelques mois ou d'une année et d'un bénéfice accru au moment de leur vente ou de leur mise en chantier. Des terres déjà visées par des droits de développement ou des permis de construire seront ainsi soustraites à la construction, aggravant la pénurie en sol à bâtir et stimulant les opérations spéculatives.

Le Standing Conference le reconnaît :

« Some owners [...] for good reasons may not be interested in early development. [...] The whole system would be undermined if the rights of development assigned by plans were ignored over considerable areas and for long periods of time. The prospects of land not being brought into development are accentuated in a period of marked inflation and, in the situation of rationing of development land inherent in the planning system, this simply adds to scarcity and further inflates prices. »¹⁸

En l'absence de législations foncières appropriées visant à réduire la spéculation sur les sols et à assurer la disponibilité des terres en quantité suffisante, en temps désiré et à des prix raisonnables, la situation conflictuelle qui oppose les autorités locales et les entrepreneurs semble inévitable. Sous le dernier gouvernement travailliste (socialiste), le Parlement britannique avait adopté une législation foncière dont le double but était d'enrayer la spéculation par l'application de mesures particulières de taxation (*betterment levy*) et d'assurer une disponibilité suffisante de terrains par la création de banques de sol¹⁹. Un des premiers gestes du gouvernement conservateur (Tory) en accédant au pouvoir en juin 1970, a été l'abolition de cette législation. Favorisant les principes de la libre entreprise, le gouvernement de M. Heath crut de son devoir de mettre fin aux travaux à peine commencés de la Land Commission.

Pour contrer les difficultés qui perturbent aujourd'hui le bon cheminement des plans, le Standing Conference préconise une action interventionniste plus poussée de la part des autorités locales et du gouvernement central :

18. *Op. cit.*, note 16, p. 6.

19. *The Land Commission*, Cmnd. 2771, Londres, H.M.S.O., 1965 ; *Land Commission Act*, 1967, c. 1 (R.-U.).

« A show by authorities, with the firm support of the Secretary of State, that they were prepared to take determined action aimed at securing the timely implementation of plans, could diminish this kind of risk », ²⁰ (pénurie de terrain et prix inflationnaires).

Le gouvernement central adopte toutefois une attitude plus flexible et invite les autorités locales à assouplir leurs politiques.

b) L'Aménagement et la rente foncière

1) Planification, politiques restrictives et coûts fonciers

Le concept de l'organisation rationnelle des espaces habités tient sa justification du désir de soustraire le choix des points de développement urbain au jeu de l'offre et de la demande exercé sur des terrains non construits par des particuliers. Le déséquilibre fonctionnel qui en résulte très souvent entraîne des investissements très lourds en équipements divers à la charge de la collectivité et provoque des coûts sociaux non moins importants. L'intervention publique doit agir sur le mécanisme des choix tel qu'il est exercé dans un contexte de laisser-faire, où les axes de développement sont fonction des prix fonciers les plus bas, ou des perspectives de profit les plus élevées. L'objectif fondamental de la planification est donc de faire en sorte que la rente foncière ne soit pas le seul critère d'organisation spatiale et de doter les autorités responsables de l'aménagement de pouvoirs susceptibles de permettre l'application de politiques rationnelles de développement.

Les diverses mesures interventionnistes se groupent fondamentalement sous deux catégories :

- a) les mesures foncières juridiques qui s'étendent de la nationalisation totale des sols aux formes discrètes de taxation ;
- b) le contrôle sur le développement, exercé dans le temps et dans l'espace.

Dans leurs formulations extrêmes, les solutions juridiques peuvent mettre fin à la subordination du choix des sites à aménager aux seuls indices fonciers fournis par le marché, mais ne résolvent pas le problème de la sélection des sites dans la perspective d'un développement rationnel. De plus, ce type d'intervention qui soustrait un champ d'activités spéculatives au système économique est difficilement conciliable avec un régime d'économie libérale.

Les diverses formes de contrôle sur l'urbanisation ont essentiellement pour but d'encadrer et de régulariser les forces de développement

20. *Op. cit.*, note 16, p. 7.

pour que soient réalisés des buts et objectifs préalablement établis. La valeur de ce mode d'intervention dépend largement de l'authenticité des objectifs visés par rapport aux aspirations réelles de la population concernée²¹, ainsi que des moyens dont il dispose pour mener à terme ses tâches. Dans ce contexte, la rente foncière attachée au processus de développement se trouve en quelque sorte inhérente à la politique d'aménagement et plus spécifiquement déterminée par le choix des planificateurs.

Toutefois, parce que le processus de planification n'agit pas en principe sur le mécanisme de l'offre et de la demande, son action consistant à organiser dans l'espace la satisfaction de cette demande suivant des critères de rationalité, il ne peut être accusé (en principe) de créer la rente foncière : le pouvoir public, par l'intermédiaire du Plan, ne fait que distribuer cette valeur suivant des critères et un mode différents de ceux qui prévalent dans un contexte de laisser-faire. Cet argument constitue la base d'un important rapport qui a précédé l'adoption du *Town and Country Planning Act* en 1947. Le rapport déclare :

« Planning control may reduce the value of a particular piece of land, but that over the country as a whole, there was no loss. [...] Development values, whether attaching to land already developed or undeveloped, are dependent on the economic factors that determine the quantum of development of various types, required throughout the country; that since the planning does not reduce or increase this quantum, it does not destroy land values but merely redistributes them over a different area. »²²

Le rapport emploie l'expression de *shifting value*.

La législation britannique sur le processus de développement est généralement reconnue comme étant l'une des plus perfectionnées, sinon la plus perfectionnée au monde, et son arme stratégique s'est toujours limitée aux plans de développement²³; à part la brève expérience de la Land Commission (1967-70), les mesures foncières juridiques n'ont jamais été véritablement utilisées.

L'absence (ou presque) d'un contrôle sur le prix des terrains par des législations foncières ne signifie pas pour autant que le principe

21. Cette propriété est particulièrement bien traitée dans un ouvrage de Georges CHADWICK : « For planning to replace or to add to the normal processes of social choice in a democracy, the benefits of proceeding via planning must be clearly visible. Goal formulation is surely the very crux and hinge-pin of the rational planning process ». *A Systems View of Planning*, Londres, Pergamon Press, 1971, p. 120.

22. *Report of the Expert Committee on Compensation and Batterment* (Uthwatt), Cmnd. 6386, Londres, H.M.S.O., 1942.

23. Dans son ouvrage *The Government Housing*, D. V. Donnison emploie l'expression « *nationalization of development rights* » pour définir la politique d'urbanisme d'Angleterre.

exposé par le Comité Uthwatt en 1942 s'applique intégralement. La logique académique de l'argumentation est de plus en plus compromise depuis un certain nombre d'années par les politiques restrictives des autorités locales (et régionales) de planification²⁴. Le professeur Donnison affirme :

« The economic and social changes which the planners' decisions must accommodate and occasionally initiate now threaten to outspace the capacities of the system. [...] »²⁵

Des politiques restrictives sont de plus en plus appliquées, ce qui va à l'encontre des objectifs originaux de la législation :

« The government regarded the powers it had secured as being rather like those of the police: designed to establish order by regulating, arbitrating and occasionally exhorting — to control the traffic (of development) rather than to create it — deciding its destinations or constraining it. The traffic of development, it was assumed, would be reasonably well dispersed and not too heavy. »²⁶

Cette nouvelle dimension de l'intervention publique, qui consiste à empêcher des développements qui autrement auraient eu lieu, par un contrôle sévère sur les espaces alloués à la construction, provoque une plus grande compétition sur ces sols et partant, entraîne la hausse de leur prix sur le marché. Dans des régions fort peuplées comme le Sud-Est de l'Angleterre, cette situation est devenue une réalité à laquelle promoteurs et constructeurs doivent se faire. En principe, il y a suffisamment d'espaces pour répondre à la demande, mais à cause de politiques de limitation à la croissance urbaine, les espaces concédés sont rationnés, ce qui contribue, en période de grande demande, à une hausse rapide des prix.

ii) Programmes d'habitation et disponibilité foncière : une équation difficile à établir

Le *Strategic Plan for the South East* a prévu un rythme de construction annuel moyen de 90,000 à 100,000 logements. Or, comme il a été mentionné plus haut, un déficit annuel de 20,000 à 30,000 a été enregistré jusqu'ici. C'est sur cette incapacité d'assurer la

24. Lors d'un séminaire organisé par le Housing Centre Trust de Londres sur le problème de la disponibilité foncière (fév. 1972), un des panélistes, M. R. A. Rafféty, a déclaré qu'à cause des politiques restrictives des autorités locales, le seul moyen pratiquement d'obtenir un permis de construire dans le *Outer Metropolitan Area* (zone périphérique de la région Sud-Est) était d'aller en appel. *Housing Review*, mai-juin 1972, Londres, p. 97.

25. *Op. cit.*, note 23, p. 304.

26. *Op. cit.*, note 23, p. 315.

réalisation de ses programmes d'habitation que le système de planification fait défaut. Si le déficit accumulé de deux ans ne peut être retenu comme une des causes majeures de la hausse des prix, il n'est pas pour autant justifiable. Ce qui nous amène à dissocier le problème de la disponibilité foncière pour fins de développement résidentiel (dans le cadre du Plan régional du Sud-Est) de celui de l'accroissement des prix.

Pour permettre la réalisation d'un programme d'habitation, une certaine quantité d'espace est nécessaire. Or, du point de vue de l'entreprise privée, une distinction doit être faite entre l'espace effectivement utilisé par les nouvelles maisons et celui requis par les tractations financières et administratives qui précèdent la mise en chantier d'une nouvelle construction. Ces tractations incluent les longues démarches d'obtention des permis de construire et les fréquents délais qui les caractérisent ainsi que les négociations qui accompagnent l'acquisition par un constructeur de terrains à bâtir.

Le Standing Conference reconnaît les besoins de l'entreprise privée mais n'est pas convaincu de la nécessité d'assouplir sa politique :

« Member authorities have sound reasons for pursuing generally tight housing land policies in the South East. »²⁷

La principale crainte des autorités locales, si une politique plus libérale devait être appliquée, est de favoriser la création de banques de terrains chez les promoteurs et les constructeurs, ce qui pourrait éventuellement nuire à la bonne marche de leur plan. Cette crainte, qui, en l'absence d'autres mesures, est justifiable, pose le problème de la durée « optimale » pour laquelle des terres doivent être allouées. Le Standing Conference est d'avis que cette période ne devrait pas excéder 3 ans. Or le Département de l'Environnement préconise une période de 5 ans. Sensibilisé à la gravité de la situation, due en particulier aux nombreux refus de développement reçus par les constructeurs portés en appel au Département, celui-ci a pris contact avec les autorités locales, les invitant à assouplir leur position foncière en matière de développement ; deux avis ont été envoyés à cet effet. Dans un discours prononcé à la Chambre des communes de 27 avril 1972, M. Peter Walker, alors ministre de l'Environnement, déclarait :

« On the question of providing information about land I expect local authorities, with the additional financing facilities that I have made available, to join me, particularly in areas of great housing stress, in a positive approach to obtaining a much longer term land release policy. I

27. *Op. cit.*, note 16, p. 6.

have asked them to publish detailed information of the location and state of readiness of land — whether already allocated for housing or not — on which development can start within the next five years. I shall ask for undertakings that they will ensure that substantial amounts of land are provided with services, where these do not already exist, and made available during the early part of the five years. I shall also seek indications from them within one year from now of the areas to be made available within the next seven to ten years, and I shall press them to make effective use of these new measures. »²⁸

Cette question de la concordance entre programme d'habitation et disponibilité foncière est délicate dans un contexte de planification restrictive, mais des solutions peuvent être trouvées. Un appel a été lancé par le gouvernement central à plus de coopération entre les autorités locales et les entrepreneurs en vue d'un dialogue positif à la lumière des vues et objectifs des deux parties. Pour étudier les diverses formes de coopération possible, un comité spécial a été mis sur pied par le Département de l'Environnement, ayant pour mandat :

« To consider and to report in six months' time on the possible scope for new forms of partnership between local authorities and private enterprise in undertaking large scale development for residential and related purposes within growth areas of the South East identified in the South East Strategic Plan. »²⁹

Composé de représentants du gouvernement, du Standing Conference et de l'entreprise privée, le comité conclut :

« There are, over the region as a whole, a number of special problems — and related planning and procedural difficulties — in those parts of growth areas where development is to be concentrated; but we believe that existing agencies are capable of providing adequately for future needs within the present planning framework. »³⁰

Dans cet essai d'explication de la montée vertigineuse du prix des maisons dans la région de Londres et du Sud-Est de l'Angleterre, deux catégories de facteurs ont été retenus : ceux liés à la conjoncture économique générale et ceux relevant de la structure et de la philosophie de planification. Dans le premier cas, nous avons vu à quel point l'habitation était vulnérable aux changements apportés à la structure du marché. Le second cas a soulevé la délicate relation entre les pouvoirs de planification et la rente foncière.

28. Peter WALKER, Extrait d'un discours prononcé à la Chambre des communes le 27 avril 1972.

29. *Local Authority / Private Enterprise Partnership Schemes*, DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, Londres, H.M.S.O., 1972.

30. *Op. cit.*, note 29, p. 4.

Alors que la limitation à la croissance devient un thème de plus en plus populaire, le coût élevé de cette nouvelle forme d'intervention publique apparaît comme un corollaire inévitable. Pour en atténuer et régulariser l'impact, d'autres formes d'intervention sont à définir et à être adoptées.

C – Mesures gouvernementales pour accroître la disponibilité des espaces pour fins de développement résidentiel

Dans un Livre Blanc sur l'habitation publié en 1973³¹, le gouvernement britannique propose cinq nouvelles mesures en vue d'accroître la quantité d'espaces mis à la disposition du développement domiciliaire et d'accélérer leur mise en chantier.

1. Secteurs du Green Belt

Bien que la signification et la valeur du *Green Belt* ne puissent être mises en doute, des recherches doivent être entreprises, recommande le gouvernement, afin d'établir la fonction et l'utilité de chaque acre, dans la perspective des objectifs fondamentaux poursuivis par le *Green Belt*. Des rapports préliminaires préparés par le Conseil du Grand Londres dans le cadre de l'élaboration du plan de développement du Grand Londres, devenu officiel en mars 1973, permettent de croire qu'au moins 2,000 acres de terrain pourraient rapidement être mis à la disposition des constructeurs.

2. Accroissement des densités résidentielles

Le gouvernement central n'est pas favorable à de très fortes densités résidentielles; il est toutefois disposé à soutenir les autorités locales qui proposeraient ce qu'il décrit comme *reasonable minimum densities*³². Dans l'étude des demandes de permis de construire portées en appel par suite d'un refus de la part des autorités locales³³, le gouvernement se dit disposé d'autre part à faire preuve d'une plus grande souplesse envers les projets dont les densités seront au-dessus

31. *Widening the Choice: The Next Steps in Housing*, Cmnd. 5280, Londres, H.M.S.O., avril 1973.

32. *Ibid.*, p. 5.

33. Disposition prévue dans le *Town and Country Act* qui permet aux requérants, dont la demande de permis de construire a été refusée, de porter leur cas en appel auprès du ministère de l'Environnement.

des faibles niveaux généralement respectés aujourd'hui, pour autant qu'un bon environnement aura été assuré.

3. Accélérer l'émission des permis de construire

De nouvelles directives concernant le processus relatif à l'obtention des permis de construire seront soumises aux autorités locales. Ces directives viseront à simplifier la procédure actuelle et à assouplir les critères d'émission des permis. Le Livre Blanc déclare :

« The guidelines will contain a general presumption in favour of housing development. »³⁴

Il est par ailleurs stipulé que ces directives ne devront pas être interprétées comme un encouragement aux développements désordonnés et linéaires à l'extérieur des aires urbanisées ou de croissance :

« There will be no encouragement of sporadic or ribbon development in the open countryside ».

4. Liquidation de terrains appartenant à l'État

À cause de la rareté et du coût élevé du terrain pour fins de développement résidentiel dans les grands centres, le gouvernement central a invité, au cours des dernières années, les ministères et services publics, industries nationalisées et hôpitaux, à faire un inventaire de leurs propriétés foncières et à mettre en vente les espaces non utilisés et sans intérêt pour l'avenir. C'est ainsi qu'en 1972, les terrains provenant de telles sources ont procuré 7,400 acres, dont la plupart ont été utilisés pour l'habitation. Avec la fermeture de puits de mines, de lignes de chemins de fer, de quais et de complexes industriels, le gouvernement compte récupérer une quantité considérable d'espaces au cours des prochaines années.

5. Mesures fiscales pour combattre l'accumulation non productive (*land hoarding*) des sols

Outre les politiques foncières restrictives des autorités locales, il est un autre facteur qui contribue à accentuer le problème de la rareté du sol à construire. Il s'agit de la spéculation « à moyen terme » qui s'exerce sur des terrains déjà dotés de permis de développement (*outstanding permissions*). Plutôt que de procéder à leur développe-

34. *Op. cit.*, note 31, p. 4.

ment, leurs propriétaires, qui sont à ce stade des promoteurs urbains ou des constructeurs, retardent la mise en chantier en vue de l'accroissement de la plus-value foncière, procurée par des projets avoisinants en cours de développement ou simplement par l'escalade inflationniste des prix. Ces opérations spéculatives, qui se prolongent parfois sur plusieurs années, sont particulièrement nuisibles, car elles « stérilisent » des sols pour lesquels les autorités locales prévoyaient la mise en chantier à court terme, et retardent la réalisation des programmes d'habitation.

L'absence des mesures juridiques foncières facilite, sinon encourage, la pratique de telles opérations³⁵. C'est pour pallier à cette carence et empêcher que ne s'aggrave une situation qui n'a déjà que trop causé de torts que le Livre Blanc propose l'adoption de mesures fiscales spéciales contre ceux qui retardent au-delà d'une certaine limite le développement de terrains déjà dotés des permis nécessaires (*out-standing planning permission*) ou de permis de construire (*detail planning permission*)³⁶:

« The purpose of this charge is to ensure that land with planning permission for housing is developed promptly, and to penalize the speculative hoarding of such land. »³⁷

Il est proposé que la taxe soit imposée quatre ans après l'émission d'un permis de développement, ou trois ans après celle d'un permis de construire dans le cas où un permis de développement n'a pas été demandé au préalable. Cette taxe sera prélevée sur la valeur marchande du terrain telle qu'établie le lendemain de l'émission du permis; dans le cas des terrains déjà détenteurs d'un permis au moment de la présentation du Livre Blanc, la valeur sera celle déterminée en date du Livre Blanc. Cette valeur sera fixée par l'évaluateur du district et sujette à appel au Lands Tribunal.

Le gouvernement propose d'établir à 30 pour cent cette taxe imposable pour chaque année de retard. Le montant de la charge à payer va augmenter de jour en jour à partir du lendemain de la date

35. De 1967 à 1970 le gouvernement travailliste (parti socialiste) avait institué le *Land Commission* dont le principal mandat était précisément d'assurer une disponibilité suffisante d'espaces à des prix raisonnables. Une taxe spéciale, le *betterment levy*, était imposée sur les gains réalisés à la suite de la vente d'un terrain pour fins urbaines. La commission était aussi chargée de créer des banques de terrains. Cf. *Land Commission Act 1967*, 1967, c. 1 (R.-U.).

36. Le *outstanding planning permission* n'est que l'assentiment à un projet de développement où apparaissent le nombre et le type de maisons, les densités, le *design* de l'environnement..., alors que le *detailed planning permission* constitue le permis de construire accordé à la suite d'une demande détaillée.

37. *Op. cit.*, note 31, p. 8.

d'expiration de la période accordée pour la mise en développement, pour atteindre 30 pour cent à la fin de la 4^e ou 5^e année (selon le type de permis). Après deux années de retard, la taxe sera de 60 pour cent et ainsi de suite. Dans le cas où une partie du terrain aurait été aménagée, la taxe ne sera alors prélevée que sur la partie non développée.

Les montants versés dans le cadre de cette politique foncière ne seront pas déductibles pour fins d'impôts, c'est-à-dire qu'en aucun cas ils ne pourront être considérés comme dépenses commerciales par les promoteurs et les constructeurs ou autres propriétaires spéculateurs.

Afin de protéger les propriétaires de terrains non désireux de procéder à leur développement (les fermiers par exemple), le Livre Blanc propose d'amender la loi d'urbanisme (*Town and Country Planning Act*), de telle sorte que le consentement écrit du propriétaire soit dorénavant requis pour qu'un permis de développement puisse être accordé et soit valide³⁸.

6. Les questions que soulève le Livre Blanc

a) Les crédits immobiliers et les taux d'intérêt

Le gouvernement considère comme condition préalable qu'il n'est pas souhaitable que le marché du logement dans le secteur privé soit isolé des taux d'intérêt qui affectent l'économie en général. Il reconnaît d'autre part que les fluctuations dans ces taux d'intérêt ont de néfastes répercussions sur la liquidité des sociétés de prêts, contribuant par le fait même à perturber les rythmes de construction. Comme remède, le Livre Blanc propose :

« La recherche, en collaboration avec les sociétés prêteuses, d'une formule qui assurerait une plus grande stabilité dans la disponibilité des crédits immobiliers. »³⁹

Si cette « formule » doit prendre la forme de subventions gouvernementales chaque fois que le taux d'intérêt aux emprunteurs doit être accru au-delà d'un niveau jugé raisonnable, de sérieux doutes peuvent être entretenus sur la valeur de la prémisse.

Le problème réside largement dans le fait que les sociétés de prêts immobiliers accordent des prêts à long terme (25 ou 30 ans) alors que

38. Il est de pratique courante pour un promoteur de faire une demande de permis sur un terrain qui ne lui appartient pas, dans le but de connaître les contraintes de l'urbanisation et conséquemment d'en évaluer le coût.

39. *Op. cit.*, note 31, p. 3.

leurs capitaux proviennent de petits investisseurs, dont la décision d'investir et la durée d'investissement sont généralement fonction du cours de l'intérêt. La situation est d'autre part compliquée par les vastes programmes d'habitation prévus par les gouvernements central et locaux pour enrayer la pénurie de logements et lutter contre l'inflation du prix des maisons. Ces programmes ont pour but d'accroître le rythme des mises en chantier ou tout au moins d'assurer une certaine stabilité dans les taux actuels. L'incompatibilité entre la raison d'être des sociétés de prêts et le mécanisme d'approvisionnement des fonds nécessaires à leurs opérations semble ici évidente.

b) *Les conflits d'autorité sur la question de la disponibilité foncière*

Suivant les dispositions actuelles du *Town and Country Planning Act*, les autorités locales conservent une presque entière autonomie en matière d'habitation et de développement résidentiel. Or il s'avère qu'un nombre de plus en plus grand de localités, particulièrement dans la région de Londres et du Sud-Est, adhèrent au principe de la « limite à la croissance » (*Limit to Growth*). Cette attitude des pouvoirs locaux contribue à restreindre les espaces nécessaires au développement résidentiel et ainsi à accroître la concurrence sur les logements.

Depuis deux ans, le gouvernement central incite les municipalités à assouplir leurs politiques en matière de disponibilité foncière, mais ces appels à la bonne volonté n'ont produit que de maigres résultats. Les promoteurs et constructeurs qui se sont vu refuser des permis de développement ou de construction ont exercé leur droit d'appel auprès du gouvernement central. Au cours des années 1970-72, il a été révélé⁴⁰ que plus de 75 pour cent des permis accordés dans la zone immédiatement à l'extérieur du *Green Belt* (le *Outer Metropolitan Area*) l'ont été à la suite de refus portés en appel. Ce qui avait été prévu comme cas d'exception dans la loi est en train de se transformer en procédure courante. Deux passages relatifs à la procédure d'appel dans le Livre Blanc ne laissent aucun doute sur le rôle que le gouvernement central entend poursuivre dans le futur pour contrer les politiques restrictives des autorités locales :

« Appeals to the Secretary of State on refusals to grant planning permission for housing will be judged on the basis of the new guidelines. »⁴¹

40. R. A. RAFFETY, in *Housing Review*, mai-juin 1972.

41. *Op. cit.*, note 31, p. 5.

Et plus loin :

« In dealing with appeals the Secretary of State will be sympathetic towards proposals for densities above the low levels commonly used at present, if these provide a good environment. »⁴¹

La fréquence des décisions favorables de la part du gouvernement central à propos des demandes rejetées réduit d'autant l'autorité des gouvernements locaux et suscite un rythme, voire une forme de développement non désirés, par suite de l'application de critères qui diffèrent de ceux établis au niveau local.

Dans sa définition actuelle, la loi britannique d'urbanisme est-elle en mesure de répondre à des problèmes issus d'une conjoncture tout à fait nouvelle? Dans quelle mesure les autorités locales doivent-elles jouir d'autodétermination et dans quels domaines? La réforme des gouvernements locaux (limites territoriales et pouvoirs administratifs), qui est entrée officiellement en vigueur le 1^{er} avril 1974⁴³, réduit les pouvoirs des nouvelles localités (*districts*) en matière d'habitation mais est-ce souhaitable?

c) Signification des mesures anti-spéculatives

Ce que le Livre Blanc propose est une pénalité fiscale imposée aux « accumulateurs de terrains » (*land-hoarders*) qui de fait n'a que très peu d'effet sur la spéculation foncière. Il demeure toujours possible à quiconque de grouper de vastes espaces susceptibles d'être ultérieurement classés zones résidentielles et alors de négocier des opérations spéculatives. Ce n'est qu'à la suite de l'obtention d'un permis que la loi va pouvoir s'appliquer. Or un permis de construire est généralement demandé par un constructeur qui a intérêt à ne pas retarder indûment les travaux du fait du coût de l'argent et du financement de ses terrains.

Le véritable spéculateur, celui qui anticipe les points d'urbanisation et de développement résidentiel, celui qui fait croître la rente foncière avant de demander un permis de construire, n'est aucunement touché par les recommandations du Livre Blanc. La non-utilisation volontaire de terrains qui sont ainsi « stérilisés » au-delà de quatre ans ne touche qu'une faible minorité d'espaces disponibles. Le fait de limiter des mesures anti-spéculatives et anti-inflationnistes à ce type

42. *Idem.*

43. *Local Government Act*, 1972 c. 70 (R.-U.). Pour une analyse de cette loi, voir C. A. CROSS, *Principles of Local Government Law*, 5^e éd., Londres, Sweet & Maxwell, 1974.

d'opération ne procure nullement les conditions nécessaires pour enrayer les causes véritables qui sont à la source de la rareté du sol à bâtir et de l'escalade des prix des logements.

TROISIÈME PARTIE

Éléments pour une politique de réduction des coûts de l'habitation au Canada

Le cas de la Grande-Bretagne met en évidence, du point de vue macro-économique, la réaction déphasée de l'offre par rapport à l'augmentation de la demande, déséquilibre qui provoque un processus inflationnaire sur le prix des maisons nettement supérieur au taux général d'inflation. Du point de vue micro-économique, c'est la proportion grandissante de l'élément terrain sur le prix global des maisons qui se dégage avec le plus d'acuité et qui soulève la délicate question de la rareté des sols pour fins de développement comme corollaire à des mesures restrictives des politiques de planification.

La situation canadienne depuis 1970 connaît elle aussi une augmentation disproportionnée du prix des maisons par rapport à la hausse du coût de la vie et un accroissement constant de la part de l'élément terrain. Des politiques financières et institutionnelles peuvent aider à réduire ou tout au moins alléger l'impact de ce mouvement inflationnaire. Dans cette troisième partie, nous allons décomposer les coûts de l'habitation et tenter de voir comment chaque élément peut faire l'objet de mesures visant à réduire leur importance relative sur le coût total et sur le total des coûts de la période de l'hypothèque.

A - La demande et l'offre

1. Les facteurs de la demande

Les principaux facteurs qui déterminent le volume de la production domiciliaire à moyen terme sont :

- a) l'accroissement du nombre de ménages ;
- b) le revenu réel par habitant ;
- c) le prix de l'unité résidentielle ;
- d) la disponibilité et le coût du crédit hypothécaire.

La demande pour des maisons propriétaires-occupants est grandement affectée par la disponibilité et les conditions du crédit

hypothécaire, la plupart des ménages étant très sensibles aux paiements mensuels et au montant initial requis à l'achat d'une maison.

Dans le cas de la maison unifamiliale, ce n'est pas le prix nominal d'achat qui est le principal facteur considéré par l'acheteur, mais plutôt les coûts mensuels (capital et intérêt) et le montant à verser comptant au moment de l'achat (bien qu'il y ait une influence du prix nominal sur les mensualités). L'ampleur des paiements mensuels influence directement le nombre de ménages capables de rencontrer les coûts d'être propriétaire.

Les conditions de financement d'une maison, qui sont essentiellement le comptant requis au moment de l'achat, le taux hypothécaire et la période d'amortissement de l'hypothèque, jouent un rôle prépondérant sur les décisions de l'acheteur potentiel. Le Royal Commission on Banking et le Finance Consumer Survey ont établi que si les paiements mensuels avaient été 10 pour cent plus élevés durant la période 1957-62, de 20 à 25 pour cent des familles qui sont alors devenues propriétaires d'une maison unifamiliale n'auraient pas acheté de maison alors que de 12 à 15 pour cent auraient acheté une maison moins chère⁴⁴. Des réductions sur les comptants initiaux exigés procurent un effet direct considérable sur la demande d'habitation. Ceci est particulièrement vrai lorsque le prêt consenti se rapproche de 100 pour cent du prix de vente. En contre-partie toutefois, les mensualités peuvent augmenter au point de nuire à la demande.

Plus bas, nous verrons comment des politiques d'aide financière peuvent contribuer à accroître la demande en réduisant le comptant initial ou les paiements mensuels, chacune de ces réductions ayant pour effet d'accroître la capacité financière des ménages à acquérir une maison.

2. Les facteurs de l'offre

La production d'une nouvelle maison dépend d'une part de la capacité de l'industrie de la construction d'assurer les différentes étapes de la mise en chantier et de la mise en marché des unités résidentielles faisant l'objet d'une demande. Elle dépend d'autre part du coût respectif des multiples composantes du produit fini: coût d'acquisition et de développement du terrain, coût des matériaux de construction, coût de la main-d'œuvre, coût d'administration et de mise en marché, profits, coût du financement.

44. L. B. SMITH, *The Postwar Canadian Housing and Residential Mortgage: Markets and the Role of Government*, University of Toronto Press, 1974.

L'importance respective des coûts de production demeure relative dans la mesure où il y a un certain nombre de substitutions possibles dans le processus de développement. À titre d'exemple, l'industrialisation des opérations de construction permet une réduction des coûts de main-d'œuvre par un accroissement de la productivité.

Les deux principales composantes du prix d'une maison unifamiliale sont le coût du terrain et les coût de construction. En 1973, dans les régions métropolitaines du Canada, l'élément terrain représentait 20.3 pour cent (\$5,184 sur \$25,471) du prix total des maisons individuelles financées aux termes de la *Loi nationale de l'habitation* (tableau 6). De ce montant, 9 pour cent environ représentait les coûts de développement. Quant aux coûts de construction, ils représentaient 77.8 pour cent (19,827 sur \$25,471) suivant la répartition indiquée au tableau 6.

Tableau 6
*Coûts des composantes d'une maison unifamiliale des
régions métropolitaines, Canada, 1973*

	\$	%	
Coût du terrain	5,184	20	
— terrain brut	2,292	9	
— développement	2,802	11	
Coûts de construction	19,827	77	
— matériaux	7,896	31	
— main-d'œuvre	6,623	26	
— financement	764	3	
— administration, profit	4,330	17	
Mise en marché	764	3	3
Totaux	25,471	100	100

Sources: 1. *Building the American City*, NATIONAL COMMISSION ON URBAN PROBLEMS, 91st Congress, Washington, 1968.

2. SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *Canadian Housing Statistics*, 1973.

B - Les coûts mensuels d'une maison unifamiliale

1. Les coûts mensuels des composantes du logement

Parce que les acheteurs potentiels sont davantage influencés dans leur décision par la valeur des paiements mensuels que par le seul prix

nominal, des mesures visant à favoriser l'acquisition d'une maison doivent tendre à réduire le montant de ces mensualités. Des réductions réalisées sur les coûts de terrain et de construction contribuent certes à alléger les paiements mensuels, mais ce but peut aussi être atteint par une réduction du taux d'intérêt ou un allongement de la période d'amortissement.

En combinant les coûts des différents éléments qui entrent dans la composition du prix d'une maison unifamiliale, tels que présentés dans le tableau 6, et en tenant compte du taux d'intérêt appliqué sur une période de 25 ans, il est possible d'évaluer l'importance relative de chaque facteur à l'intérieur du paiement mensuel ainsi que les interrelations existant entre eux. Le tableau 7 expose une méthode d'analyser la complexité des coûts des composantes du logement.

Ce tableau indique que le prix nominal de l'unité résidentielle représente seulement 43.4 pour cent du total des montants versés pour le logement durant la période de l'hypothèque. Dans les paiements mensuels, la part de l'hypothèque représente 36.9 pour cent alors que l'intérêt absorbe 63.1 pour cent. Ces remises mensuelles du capital et de l'intérêt hypothécaire constituent une somme annuelle de \$2,262.96.

2. Le coût des taxes foncières

Outre les coûts directement liés au financement de la maison, il est une autre dépense qui contribue à grossir le montant que le propriétaire d'une maison unifamiliale doit acquitter chaque mois. Il s'agit de la taxe foncière. À l'aide de différentes sources statistiques⁴⁵, nous avons établi le coût annuel de cet impôt à environ \$950. pour les régions métropolitaines, soit \$79.16 par mois.

Ainsi, en 1973, l'acquisition d'une maison unifamiliale au prix moyen de \$25,500 dans les régions métropolitaines du Canada nécessitait des déboursés mensuels de \$267.74.

C – Simulation des effets de politiques de réductions des coûts

À partir des données établies dans le tableau 7, nous allons simuler les effets qu'entraînent des réductions dans les diverses

45. Étant donné les différentes structures financières des municipalités du Canada, nous avons retenu celles de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique et la moyenne de leurs taxes foncières.

Tableau 7

Coûts mensuels décomposés pour une maison unifamiliale de \$25,500, Canada, 1973

Prix nominal : \$25,000		Prix nominal : \$25,500 (41%)
Comptant : \$4,600		Intérêt sur hypothèque : \$35,679 (59%)
Hypothèque : \$20,900		
Taux hypoth. : 9.5%		
Période de l'hypoth. : 25 ans		
	Total des dépenses encourues durant la période d'hypothèque	Total à la fin de la période de l'hypothèque \$61,179
<i>Détail des coûts mensuels</i>		
h - \$267.74	$\left\{ \begin{array}{l} a - \$188.58 \\ t - \$79.16 \end{array} \right.$	$\left\{ \begin{array}{l} s - \$69.65 \\ i - \$118.93 \end{array} \right.$
	$\left\{ \begin{array}{l} d - \$13.93 \\ c - \$53.62 \end{array} \right.$	$\left\{ \begin{array}{l} z - \$6.27 \\ v - \$7.66 \\ m - \$21.59 \\ w - \$18.11 \\ b - \$11.83 \\ j - \$2.09 \end{array} \right.$
		$\left\{ \begin{array}{l} k - \$2.10 \end{array} \right.$

composantes. Ces effets ont été évalués par mois ainsi que sur le coût total à la fin de la période de l'hypothèque, en tenant compte des effets multiplicateurs de certaines composantes. Les réductions qui ont été retenues sont les suivantes :

1. réduction du taux d'intérêt de 1, 2, 4 et 6 points ;
2. réduction des coûts de construction de 15 pour cent due à une combinaison de 10 pour cent sur les matériaux de construction, 25 pour cent sur la main-d'œuvre et 10 pour cent sur les coûts d'administration et de profit ;
3. réduction du coût du terrain de 25, 50 et 75 pour cent ;
4. réduction des coûts de développement de 25 et 50 pour cent ;
5. réduction de la taxe foncière de 25, 50 et 75 pour cent.

Toutes ces mesures sont possibles tant du point de vue technique qu'économique, mais étant donné les changements parfois profonds qu'elles nécessitent dans les structures de production et de financement, des changements tout aussi importants doivent être réalisés sur le plan politique.

Certaines mesures proposées ont des effets multiplicateurs : les mesures entraînant des réductions dans le coût des composantes du logement (terrain, développement, construction) contribuent à diminuer le montant de l'intérêt à payer. Le multiplicateur est déterminé par le rapport entre l'effet premier et les effets cumulés tout au long de la période de l'hypothèque. Ainsi une réduction de 1 dollar réalisée sur le coût du terrain à l'achat de la maison entraîne une économie de quatre dollars à la fin de la période d'amortissement (1:4). À court terme, une réduction dans le coût de l'unité résidentielle pourrait entraîner une réduction de la taxe foncière, puisque la maison a une moindre valeur imposable. Mais si cette politique devait s'appliquer à toutes les nouvelles maisons, les autorités municipales et scolaires se verraient dans l'obligation d'accroître le taux de la taxe foncière pour compenser la baisse de la valeur imposable globale.

De toutes les hypothèses de réduction simulées, les réductions affectant le taux d'intérêt, les coûts de construction et la taxe foncière procurent les économies cumulées les plus importantes.

1. Les taux d'intérêt

Une réduction des taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires entraîne rapidement des économies appréciables. Le tableau 8 indique que pour une réduction de 1 point seulement, une économie mensuelle de \$14.70 est réalisée, une économie annuelle de \$176.40 et de \$4,410 à

la fin de la période d'amortissement. Ce type d'aide financière suppose une politique substantielle de subsides pour compenser l'écart entre le taux courant et le taux préférentiel.

Dans le cadre du « Programme d'aide pour l'accession à la propriété », une telle mesure est appliquée, comportant des taux hypothécaires décroissants. L'aide est dispensée suivant un barème basé sur le revenu familial et est d'autant plus élevée que le revenu est bas à l'intérieur de ce barème. Ce programme n'est toutefois pas universel; seules les familles dont le revenu annuel se situe entre \$6,000 et \$11,000 peuvent s'en prévaloir. D'autre part, ce programme dispose d'un budget annuel très limité qui permet la construction d'un nombre restreint de logements. De 1970 à 1973, 26,252 prêts ont été consentis dans le cadre de ce programme, pour un montant total de \$403,153., soit une moyenne annuelle de 6,563 prêts. Pour la même période, 942,624 logements étaient mis en chantier au Canada, dont 268,529 pour la seule année de 1973. Le rapport est de 1 à 144.

Tableau 8

*Simulation des effets des mesures de réduction des coûts pour
une maison individuelle de \$25,500, Canada, 1973*

Réduction	par mois	Effets premiers par année	25 ans	Effets cumulés sur 25 ans	Multiplieur
Intérêt de					
1 point	14.70	176.40	4,410	4,410	1 : 1
2 points	28.35	340.20	8,505	8,505	1 : 1
4 points	54.18	650.16	16,254	16,254	1 : 1
6 points	77.28	927.36	23,184	23,184	1 : 1
Coût du terrain					
– 25%	3.48	41.76	1,044	4,176	1 : 4
– 50%	6.96	83.52	2,088	8,352	1 : 4
– 75%	10.45	125.40	3,132	12,528	1 : 4
Coût de construction					
– 15%	8.05	96.60	2,415	9,660	1 : 4
– 30%	16.09	193.08	4,827	19,308	1 : 4
Taxe foncière					
– 25%	20.00	240.00	6,000	6,000	1 : 1
– 50%	40.00	480.00	12,000	12,000	1 : 1
– 75%	60.00	720.00	18,000	18,000	1 : 1

2. Les coûts de construction

a) Les modèles de maison

Des économies peuvent être réalisées dans les coûts de construction par la simplification des modèles de maison et par la répartition des espaces habitables sur 2 planchers plutôt que sur un seul, réduisant ainsi les dimensions des fondations et du toit.

b) La main-d'œuvre

Des réductions beaucoup plus significatives peuvent être envisagées par suite d'une industrialisation poussée des opérations de construction visant à diminuer le coût de la main-d'œuvre sur le chantier. Les salaires des employés de la construction sont de beaucoup supérieurs à ceux offerts aux ouvriers industriels du fait du caractère saisonnier de leurs emplois. En 1973, le salaire horaire moyen des ouvriers de la construction était de \$5.15 alors qu'il se situait à \$3.54 pour les ouvriers en usines⁴⁶. L'importance relative de l'élément main-d'œuvre a d'autre part augmenté au cours des dernières années du fait des augmentations substantielles des salaires des ouvriers de la construction.

Une politique d'industrialisation de la construction résidentielle se traduirait par le transfert d'un grand nombre d'opérations de construction en usines dans des conditions de production continue et à haut rendement.

Il faut reconnaître toutefois que de telles mesures ne vont pas sans affecter les conditions de travail de centaines de milliers d'ouvriers et que des politiques de réduction des coûts de l'habitation ne doivent pas se faire aux dépens de ceux-ci. Un transfert des opérations de constructions en usine se traduirait automatiquement par une diminution des emplois sur le chantier. La hausse de la productivité réalisée par suite de l'industrialisation de plusieurs phases de la construction contribuerait aussi à réduire la somme des emplois. Pour pallier à ces « retombées sociales », des programmes de recyclage de la main-d'œuvre devraient être mis sur pied, en collaboration avec les syndicats, pour garantir les emplois des ouvriers de la construction au cours du processus de conversion du mode de construction et ce dans des conditions satisfaisantes. Des politiques d'aide accrues au logement social stimuleraient l'industrie de la construction et pourraient

46. Publication 72-002, BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, *Emploi-Gain-Durée de travail*, 1974.

compenser la perte potentielle d'emplois résultant de la hausse de la productivité.

L'Union Soviétique est parvenue à une réduction d'environ 30 pour cent des coûts de construction au cours des années '60 par l'application d'une politique très poussée d'industrialisation⁴⁷. Cette forme de réduction est donc techniquement possible et permet de réaliser des économies appréciables, mais elle doit s'accompagner de mesures sociales que tous les gouvernements ne sont pas prêts à assumer. Le tableau 8 indique qu'une réduction de 15 pour cent des coûts de la construction procure une économie mensuelle de \$8.03, annuelle de \$96.60 et, au total, de \$9,660 compte tenu des effets multiplicateurs de ce facteur. Une réduction de 30% procurerait des économies de \$16.09, \$193.08 et de \$19,308. Dans ce dernier cas, l'économie réalisée correspond presque au prix nominal de la maison (comme dans le cas d'une réduction de 75 pour cent du taux de l'intérêt hypothécaire).

c) Les matériaux de construction

Le coût des matériaux représente une part très importante du prix total d'une maison (31 pour cent). Des économies peuvent ici être envisagées par la substitution de certain matériaux devenus coûteux du fait de leur rareté, du coût de leur production, des frais de transport et d'installation. L'utilisation de produits synthétiques dont les formes et dimensions requises sont usinés est de nature à procurer des gains non négligeables pour une durabilité et un confort égaux.

Le gouvernement peut intervenir par une diminution de la taxe sur les matériaux de construction, comme il l'a fait à l'automne 1974 (réduisant cette taxe de 11 pour cent à 5 pour cent). Des mesures de contrôle doivent toutefois être prises pour que les économies visées profitent aux consommateurs et non aux distributeurs qui ne majorent pas leurs prix. Cette diminution de taxe aurait dû normalement représenter une économie moyenne de \$650 par maison avec les effets multiplicateurs qu'une telle réduction comporte.

Des subsides à la production du bois de sciage, de ciment ou de tout autre matériau de base en construction domiciliaire peuvent aussi être envisagés.

47. A. A. BATES, «Low-Cost Housing in the Soviet Union», in U.S., CONGRESS JOINT ECONOMIC COMMITTEE, SUBCOMMITTEE ON URBAN AFFAIRS, *Industrialized Housing*, Congress, First Session, 1969.

d) *Financement, supervision, administration, profits*

L'industrialisation de la construction domiciliaire permet d'envisager plusieurs économies à ce chapitre. La rapidité accrue avec laquelle les maisons sont construites réduit la durée des emprunts et conséquemment le coût de leur financement.

La concentration des opérations de construction en de vastes complexes industriels facilite le contrôle et la supervision et en réduit les coûts. La concentration peut aussi contribuer à des économies d'administration bien que cet élément soit plus discutable.

D'autres économies peuvent être réalisées par la concentration du travail en usine : par exemple, une réduction des pertes et du gaspillage des matériaux, des meilleurs prix obtenus à l'achat des matériaux du fait des quantités considérables impliquées dans les transactions.

Bien que l'élément profit apparaisse comme l'« intouchable » des coûts de l'habitation, des contrôles plus sévères sur l'application des normes de construction ainsi qu'une responsabilité élargie de l'entrepreneur vis-à-vis les vices éventuels de ses maisons pourraient éviter des gains réalisés sous de la fausse représentation. En outre, pour être accrédités, les entrepreneurs devraient pouvoir offrir des garanties financières sérieuses et faire la preuve de leur compétence en ce domaine. Ainsi les opportunistes sans scrupule, qui s'immiscent malheureusement dans l'industrie de la construction, seraient évincés.

3. Coûts du terrain

Il faut ici distinguer entre le coût d'acquisition du terrain brut et les coûts de développement. Dans le premier cas, le prix sur le marché est largement déterminé par une valeur ajoutée issue d'opérations spéculatives pratiquées sur ce terrain, qui en milieu urbain est le siège d'une forte compétition. D'autre part parce que les autorités locales n'ont pas la maîtrise du sol, les orientations et la trame du développement urbain résultent alors des initiatives des entrepreneurs. Ce processus irrationnel de la croissance urbaine est à l'origine des coûts élevés de l'installation des infrastructures et des équipements collectifs et contribue ainsi à hausser les coûts de développements inclus dans le prix du terrain.

Certains pays ont reconnu la nécessité de la maîtrise publique du sol et ont acquis d'immenses réserves de terrains pour fins de développement urbain, qui sont ensuite loués à des organismes

corporatifs privés ou publics. La Suède est l'exemple classique d'une telle politique foncière⁴⁸.

La constitution de banques de terrains par les pouvoirs publics implique des investissements considérables (si les transactions sont faites de gré à gré et même par voie d'expropriation). Le professeur Chung a évalué à environ \$4.8 milliards le coût de l'acquisition des espaces nécessaires à loger les nouveaux ménages canadiens en quête de logements durant la période 1971 à 1981⁴⁹.

La Suède, qui s'est dotée d'une telle politique foncière depuis le 17^e siècle, maintient toujours des réserves de 12 à 15 ans autour des centres urbains. Au moment de l'achat, les terres ne sont pas encore affectées par la plus-value urbaine et peuvent être acquises à bas prix.

La situation est évidemment différente au Canada, mais étant donné la proportion croissante de l'élément terrain dans le prix d'une maison neuve, si une telle politique permettait de stabiliser cette proportion, peut-être en vaudrait-elle son coût (en 1974, le prix du terrain égale les coûts de construction pour une maison unifamiliale dans la région métropolitaine de Toronto).

4. Les taxes foncières

Des politiques de réduction de la taxe foncière procurent aux propriétaires de maisons des économies substantielles (tableau 8). Toutefois, parce que l'impôt foncier est la principale source de financement des villes et des commissions scolaires dans la plupart des provinces canadiennes, de telles mesures doivent s'accompagner d'une réforme en profondeur des structures du système municipal. Dans une telle politique, comme dans le cas des politiques de réduction des taux d'intérêt hypothécaire et de toutes formes de subsides aux coûts de construction, les avantages financiers ne tiennent pas dans des économies réelles réalisées à même les composantes de l'habitation mais dans une redistribution du fardeau fiscal national : les montants perçus de la taxe foncière diminuent et ceux puisés de l'impôt des particuliers et des compagnies s'accroissent.

En plus des bénéfices qu'elles procurent aux propriétaires immobiliers, ces mesures diminuent la compétition entre les municipalités ainsi que la signification du zonage fiscal motivé par les besoins d'une rentabilité de l'affectation des sols.

48. NATIONAL SWEDISH BUILDING RESEARCH, *Municipal Land Policy in Sweden*, 1970.

49. Joseph CHUNG, « Spéculation foncière et banque de sol urbain », in [1973] *Actualité Économique*.

5. Les déductions sur l'impôt personnel

Des mesures fiscales visant à accroître la capacité financière du propriétaire d'une maison ou d'un acheteur potentiel constituent d'autres formes d'aide financière.

En Grande-Bretagne, les remises annuelles de capital sur l'hypothèque sont déductibles de l'impôt des particuliers.

Dans un projet de *Loi modifiant le droit fiscal*, le gouvernement canadien proposait, en décembre 1974, un régime d'épargne-logement⁵⁰. Cette mesure, tout en visant la reprise de l'industrie de la construction, a une portée sociale évidente. Tout contribuable non encore propriétaire pourra mettre de côté \$1,000 par année sans impôts — jusqu'à concurrence de \$10,000 — en vue d'accumuler les fonds nécessaires pour l'achat d'une maison. D'autre part, parce que ce régime d'épargne-logement pourra être transféré à un régime enregistré d'épargne-retraite, n'importe qui (à la condition de ne pas être propriétaire déjà) pourra se prévaloir de cette mesure, et ainsi conserver à l'abri de l'impôt les intérêts produits par ces sommes.

Pour saisir le caractère intéressant et stimulant de cette mesure, on n'a qu'à faire le calcul du rendement d'une somme de \$10,000 (ou moins) s'accumulant à intérêt composé sans impôt.

6. Subventions à l'acquisition d'une maison

L'acheteur potentiel est influencé dans sa décision non seulement par le montant des paiements mensuels, mais aussi par l'importance du comptant à déboursier au moment de l'achat d'une maison. C'est pour diminuer le rôle de ce facteur chez les nouveaux propriétaires que le gouvernement canadien a adopté, en décembre 1974, un règlement accordant une subvention de \$500 aux personnes achetant pour la première fois une maison neuve à coût modéré, dont le prix maximum admissible est fixé à \$31,500 pour l'ensemble du Canada, compte tenu toutefois de certains ajustements régionaux⁵¹.

Si cette aide financière stimule plusieurs acheteurs qui n'avaient pas encore recueilli le comptant nécessaire pour acquérir une propriété, elle n'aide en aucune façon à supporter le coût élevé des mensualités auxquelles ces nouveaux propriétaires devront faire face une fois en possession de leur maison. Il s'agit plutôt d'une mesure pour relancer la construction domiciliaire à la baisse depuis l'été 1974.

50. Bill C-49, *Loi modifiant le droit fiscal*, 1974.

51. *Règlement sur les subventions à l'acquisition d'une habitation*, 1974.

CONCLUSION

Bien que plusieurs raisons militent en faveur d'un accroissement des densités résidentielles, est-il souhaitable de laisser aux seules règles de l'offre et de la demande la diminution proportionnelle de la maison unifamiliale? Ce type d'habitation offre des avantages à la satisfaction des besoins liés à certaines étapes du cycle familial, qu'il importe de soustraire au caractère discriminatoire des revenus des ménages.

L'accroissement des densités résidentielles est-il d'autre part une mesure suffisante pour assurer des coûts satisfaisants de logement? Bien que nous n'ayons pas traité dans le cadre de cet article de l'évolution des coûts des logements sous location, certains indices nous incitent à en douter.

Des politiques de réduction des coûts de l'habitation peuvent être envisagés sur deux plans :

1. des politiques visant à maintenir un écart « raisonnable » entre le taux d'inflation du logement et celui des revenus ;
2. des politiques visant à élargir et à universaliser le caractère social de l'habitation afin de rendre accessible au plus grand nombre un logement adéquat.

Les mesures de réduction des coûts dont il est fait mention dans le texte et leurs effets à court et à long termes procurent des éléments qui, individuellement ou réunis en diverses combinaisons, fournissent des hypothèses de programme d'aide à l'habitation. Dans la mesure où des avantages substantiels en découlent, leur adoption et leur application demeurent toujours liées aux priorités politiques des gouvernements concernés.