

## Le contrôle des loyers

Denis Germain

Volume 38, Number 1, April–June 1962

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002541ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002541ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

HEC Montréal

### ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Germain, D. (1962). Le contrôle des loyers. *L'Actualité économique*, 38(1), 100–109. <https://doi.org/10.7202/1002541ar>

formé de l'intérêt, réel ou imputé, sur le capital immobilisé. En ce qui concerne l'immeuble à revenu monétaire, il faudra faire intervenir une évaluation quelconque, au moins pour fins d'amortissement. En somme, on se heurte fatalement à une difficulté qui a déjà fait l'objet de maintes discussions économiques: la relation intime qui unit le concept de revenu à celui de capital, le capital n'étant, en fait, qu'un certain flux de revenu escompté pour la période de vie probable du capital. À l'inverse, le revenu ne se définit pas, on le sait, sans référence au capital dont il découle. Si bien que percevoir l'impôt foncier sur le revenu de la propriété n'exempte en rien de s'entendre sur une évaluation de cette même propriété, mais ajoute aux problèmes d'évaluation des difficultés administratives nouvelles et entraîne une concentration de l'assiette fiscale globale qui en réduit le rendement d'ensemble ou, en tous cas, en bloque le développement.

Toute cette discussion nous ramène au même point: l'extension des services, entraînant des déboursés accrus, nécessite le recours à une assiette fiscale élargie. Il faut donc rejeter toute proposition visant à rétrécir cette assiette ou entraînant automatiquement un tel rétrécissement. En second lieu, tous les impôts sont à la fois concurrents et complémentaires, selon l'angle sous lequel on les aborde. En ce qui concerne l'impôt foncier, on ne peut éviter de prendre en considération, directement ou indirectement, la *valeur* des immeubles. Il est donc inutile de s'acharner à rechercher les formules magiques qui permettraient d'éviter cette évaluation: elles n'existent pas. On devrait, cependant, s'attacher à effectuer de telles évaluations par des techniques moins frustrées que celles auxquelles on a recours actuellement. Car c'est là où se trouve le véritable problème à résoudre.

Pierre HARVEY

**Le contrôle des loyers** Durant la dernière guerre mondiale, le gouvernement fédéral établissait des mesures spéciales visant à empêcher une hausse effrénée des prix. À ce moment-là, une bonne proportion des facteurs de production était utilisée pour la fabrication d'armements de toutes sortes, ce qui a amené une rareté relative des biens de consommation courante. Le secteur de l'habitation n'échappait pas à ce phéno-

mène qui en fait relève du jeu de l'offre et de la demande. Affectée sérieusement par la crise des années '30, ayant par surcroît à faire face à une situation de guerre quelques années après seulement, l'industrie de la construction domiciliaire ne pouvait pas rattraper le retard qu'elle avait pris sur la demande de logements. Si on ajoute à cela les spéculations résultant de la guerre, les pressions sur les loyers étaient inévitables.

On a donc assisté à l'établissement de mesures visant à protéger les locataires de logements contre une hausse immodérée des loyers. Elles étaient nécessaires. Au début, la réglementation se rattachait, d'une part, au niveau du loyer, d'autre part, à la reprise du logement par son propriétaire, laquelle ne pouvait se faire que sous certaines conditions. Disons immédiatement que la loi actuellement en vigueur concerne essentiellement ces deux points. Mais le second point surtout laissait la porte ouverte à des abus. Sous le couvert de la loi, plusieurs propriétaires reprenaient leur logement, pour le louer de nouveau à un prix plus élevé. Certains d'entre eux se livraient à du chantage en menaçant leurs locataires d'expulsion, s'ils portaient plainte à la suite d'une hausse des loyers. Devant ces faits, le législateur en est venu à interdire toute expulsion des locataires logeant dans des maisons d'appartements. Pendant un certain temps il y a même eu gel complet des baux en vigueur. Quelques années après la guerre, on assiste à certains adoucissements de la réglementation. En avril 1947, par exemple, les propriétaires peuvent augmenter les loyers de 10 p.c., à condition toutefois qu'ils accordent à leurs locataires des prolongations de bail de 2 ans.

En même temps, des pourparlers s'amorçaient entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, dans le but de remettre à ceux-ci le contrôle des loyers. À la suite de ces pourparlers, le Québec adoptait, le 30 avril 1951, la «Loi concernant la régie des loyers», devenue, en 1952, la «Loi pour favoriser la conciliation entre propriétaires et locataires».

Elle prévoit la formation d'un organisme désigné sous le nom de «Commission des Loyers», formé d'au moins trois membres et d'au plus cinq, choisis parmi les propriétaires et les locataires. Elle voit aussi à la nomination d'administrateurs locaux. Chaque agglomération importante a son propre administrateur, les autres

municipalités dépendant pour cette fin de l'un de ces derniers. Toute municipalité peut d'ailleurs se soustraire au contrôle si elle démontre à la satisfaction du Lieutenant-Gouverneur en Conseil que la situation concernant le logement y est normale.

Le contrôle s'applique à tous les logements loués qui ont été construits avant le 30 avril 1951, et à ceux-là seulement, à l'exception des maisons de chambres. Il vise à régler toute mésentente intervenant entre le propriétaire et ses locataires, si une telle mésentente est portée à leur connaissance par l'une des deux parties dans le délai fixé. Essentiellement, il a pour but d'empêcher des hausses exagérées du loyer et l'éviction injustifiée d'un locataire. Les plaintes sont faites à l'administrateur régional ou local. Les parties en cause peuvent en appeler de sa décision devant la Commission dont la décision est, cette fois, sans appel.

La loi n'est en vigueur que pour une période d'un an et chaque année la question est remise à l'étude, si l'on peut s'exprimer ainsi. En fait, il n'y a pas eu d'amendements importants depuis 1951. Le seul changement de quelque importance a été le fait de soustraire à son emprise, à compter du 30 avril 1958, tous les logements dont le loyer excédait 125 dollars au 15 novembre 1951.

L'établissement de ce contrôle s'est effectué dans une période où la situation était exceptionnelle. Depuis lors, des changements se sont produits. La construction domiciliaire, en particulier, a connu un essor formidable depuis la guerre. Aussi se pose-t-on des questions sur l'utilité de contrôler les loyers, vu la situation présente.

Les tenants du maintien du contrôle prétendent qu'il protège les locataires contre les abus des propriétaires, à preuve le grand nombre de cas présentés annuellement devant la Régie des loyers. Si on l'abolissait, on assisterait sans doute à une hausse générale des loyers contre laquelle le locataire n'aurait aucun recours. Dans le camp adverse, on est plutôt d'avis que le grand nombre de logements construits depuis la guerre empêchent de toute façon la hausse effrénée des loyers. En somme, le contrôle constituerait une entrave au jeu de l'offre et de la demande. On pourrait même assister, si on l'enlevait, à une baisse des loyers, pour les logements actuellement contrôlés. En effet, les locataires de ces derniers, ne se sentant plus protégés contre des hausses de loyers,

préfèreraient, pour une bonne partie d'entre eux, prendre un logement plus neuf où le risque de voir augmenter le loyer ne serait pas plus grand. Afin de conserver leurs locataires, les propriétaires se verraient forcés par la suite de baisser leur loyer. Quant à l'argument qui rejette le contrôle des loyers parce qu'il constitue une entrave à la libre entreprise, qu'il n'a pas sa place dans un régime capitaliste ou qu'il frustre les propriétaires d'un profit légitime, on nous permettra de ne pas nous y arrêter plus que de raison.

\* \* \*

On peut envisager le problème de la façon suivante: est-ce que les avantages apportés actuellement par le contrôle des loyers justifient le coût d'une telle mesure et par conséquent son maintien? Évidemment, nous ne pourrions pas apporter une réponse exacte à cette question à cause, d'une part, du manque de renseignements disponibles, et parce que, d'autre part, les coûts sont relatifs et laissent place à interprétations. Cette façon de procéder servira surtout de cadre à la discussion qui va suivre.

Le coût du contrôle se reflète dans les dépenses gouvernementales affectées à l'administration de la loi. Elles se composent des salaires versés aux administrateurs et aux employés, dans une proportion de près de 90 p.c. Le reste comprend la location des locaux et divers autres frais d'administration. On pourrait aussi inclure les pertes éventuelles subies par les propriétaires dont les revenus en loyers seraient inférieurs à ce qu'il devraient être, par suite d'une fixation des loyers par la Commission à un niveau trop bas. Mais ces pertes se trouveraient automatiquement contrebalancées par un gain identique des locataires, pour les mêmes raisons, si bien que pour l'ensemble de la communauté, à toute fin pratique, le solde est égal à zéro. Pour ce qui est des avantages, ils se retrouvent, selon l'esprit de la loi, dans une certaine protection accordée aux locataires de logements contre une augmentation exagérée des loyers ou une éviction injustifiée de leur logement. Nous disons «injustifiée», puisque le propriétaire peut reprendre le logement pour lui-même ou pour les membres de sa famille, et qu'il peut renvoyer un locataire si celui-ci fait un mauvais usage du logement, selon la définition donnée à cette expression par le

législateur. Nous allons maintenant approfondir davantage les deux points que nous venons de mentionner.

De 1951, date de l'adoption de la loi, jusqu'en 1961, le gouvernement du Québec a dépensé en moyenne, annuellement, près de 935,000 dollars. Si l'on ajoute à cela les sommes affectées à la Régie par le ministère des Travaux publics, les dépenses s'élèvent à environ un million de dollars. Au cours de cette période, les montants dépensés chaque année ont varié à peu près entre 900,000 et 1.1 million de dollars. Cependant, à la suite d'une réorganisation administrative, il semble que le montant affecté à cette fin va subir une diminution relativement importante. En effet, alors que pour l'année fiscale 1960-61, le budget prévoyait 1.1 million de dollars pour l'administration de la loi, en 1962-63 il n'en prévoit qu'un peu plus de 600,000, soit une diminution de l'ordre de 45 p.c.

Il est évident que, comparés au budget total de la Province, ces montants sont négligeables. Il faut plutôt les mettre en parallèle aux services rendus par le contrôle des loyers.

Nous avons vu un peu plus haut les avantages que l'on peut retirer de la loi, au moins en principe, c'est-à-dire si l'on s'en tient à l'esprit qui l'a animée. Cependant, en regardant de plus près, on s'aperçoit qu'elle est limitative, en ce sens qu'elle ne s'applique pas à tous les logements loués. En fait, elle ne concerne que les logements existant au 30 avril 1951 et parmi ces derniers elle ne conserve que ceux dont le loyer mensuel était de 125 dollars ou moins au 15 novembre 1957.

Or, au recensement fédéral de 1951, il existait dans la Province 858,785 logements occupés, dont 441,825, soit la moitié environ, l'étaient par des locataires. D'après le *New Residential Construction*, 329,349 logements ont été construits durant la période qui va de 1952 à 1961. Sans tenir compte de ceux qui ont été démolis, leur nombre total s'élève donc, à la fin de 1961, à 1,188,134. Puisque seuls les premiers 441,825 logements loués tombent sous l'emprise de la loi, en pratique elle concerne donc tout au plus 37 pc. du total. Il faudrait aussi soustraire des logements loués existant en 1951 ceux dont le loyer s'élevait à plus de 125 dollars en novembre 1957, ce qui diminuerait d'autant la proportion. Un autre facteur de diminution réside dans le fait que toute munic-

palité à la possibilité de se soustraire à la loi. Dans la mesure où un certain nombre de ces dernières se sont prévalu de cette clause, les logements loués tombant sous l'emprise de la loi ont vu leur nombre diminuer. De sorte que le pourcentage réel serait inférieur à celui que nous avons trouvé plus haut.

Sans avoir effectué les calculs exacts, faute de renseignements disponibles, on peut supposer que les avantages de la loi s'appliquent à un tiers environ du stock de logements, soit à un peu moins que 400,000 unités d'habitation. À la suite de recherches entreprises par la Commission des Loyers, on a calculé que, dans la ville de Montréal, 190,459 logements tombaient sous la loi sur un total de 332,467. Il y a donc une forte concentration de ces logements à Montréal. Cependant, tous les ménages qui occupent ces logements ne se prévalent pas des avantages de la loi pour diverses raisons. En fait, en 1961, environ 11,000 cas ont été présentés aux différents bureaux de la Province et en 1962, de janvier à mai, le chiffre s'élève à un peu plus de 6,000. Aucune compilation n'a été faite précédemment. Il est probable que le nombre de cas ait diminué depuis 1951, mais à ce rythme il faudrait quelque quarante années pour que tous les ménages se prévalent au moins une fois de la loi. Nous ne donnons ce chiffre qu'à titre d'indication générale car, d'une part, le nombre des logements contrôlés diminue constamment et, d'autre part, plusieurs ménages se présentent plus d'une fois devant la Commission. Au surplus, un grand nombre de problèmes, mineurs sans doute, sont réglés lors de conversations téléphoniques ou par correspondance.

À ce stade de notre étude, si l'on veut relier le coût du contrôle à la quantité des ménages auxquels il peut rendre service, on voit que d'un côté le gouvernement consacre environ 2.50 dollars par ménage (un million de dollars pour 400,000 ménages ou logements), mais que d'un autre côté, chaque cas étudié par la Commission coûte un peu moins de 100 dollars (un million de dollars pour 11,000 cas).

Mais ces chiffres, en plus de n'être qu'approximatifs, portent un peu à faux. Car, du fait que le nombre des cas soumis à la Commission soit de beaucoup inférieur à la quantité des ménages dont le logement tombe sous le coup de la loi, il ne faut pas con-

clure à priori à une diminution parallèle des services rendus par le contrôle. En effet, l'existence même d'un contrôle peut faire que certains propriétaires n'osent pas augmenter leurs loyers, au moins d'une façon exagérée, à cause du recours qu'ont les locataires.

À ce moment-ci, logiquement on est amené à se poser la question suivante: qu'arriverait-il si on abolissait brusquement le contrôle des loyers? C'est là, à notre avis, où réside le nœud du problème. Mais en même temps nous tombons dans la conjecture. En plus des difficultés inhérentes à la prévision, il y a le manque de renseignements disponibles.

Il nous semble logique de dire que si le contrôle des loyers rend service seulement aux quelques 11,000 ménages qui se présentent annuellement devant la Commission, il n'offre que des avantages très limités, relativement à son coût. Mais si, en plus, il a pour effet de contenir une foule d'autres propriétaires qui n'attendent que l'occasion pour hausser exagérément les loyers ou se débarrasser d'un locataire parce qu'il déplaît, alors nous pourrions conclure à son utilité. La décision de l'abolir ou de le maintenir ne devrait donc être prise qu'à la suite d'une étude plus approfondie permettant de mieux prévoir ce qui pourrait se produire si, brusquement, on l'enlevait.

Nous rejoignons ici les raisons évoquées pour ou contre la Régie et que nous avons présentées plus haut. En somme, elles constituent des réponses, un peu hâtives à notre avis, à la question qui vient d'être posée. Avec les renseignements dont on dispose, il est difficile de se prononcer carrément pour l'une ou l'autre solution. Tout au plus pouvons-nous utiliser certaines tendances générales de l'offre et de la demande de logements pour apporter une réponse, sous toute réserve par ailleurs, à ce problème. C'est ce que nous allons tenter de faire.

Dans quel sens le nombre et la grandeur des logements et des ménages ont-ils varié depuis 1951? Pour ce qui est des logements, sans tenir compte de ceux qui ont été démolis, ils ont augmenté de 329,349, soit 38 p.c. Ce chiffre inclut tous les logements parachevés de 1952 à 1960<sup>1</sup>. D'autre part, à la suite d'une enquête par échantillonnage que l'on effectue en mai de chaque année<sup>2</sup>, on voit

1. O.F.S., *New Residential Construction*.

2. O.F.S., *Household Facilities and Equipment*.

que le nombre de logements ou de ménages s'élève en 1961 à 1,162,000. Par rapport au recensement fédéral de 1951, ceci représente une augmentation de 35 p.c. Puisque ce pourcentage tient compte des logements démolis, il se compare bien avec le précédent et semble tout aussi bien correspondre à la réalité.

La répartition des logements d'après le nombre de pièces montre que l'augmentation est loin d'être uniforme. Il y a eu une diminution de 15 et 33 p.c. respectivement pour les logements de une et deux pièces. Quant aux autres catégories, les accroissements s'échelonnent de 16 à 69 p.c. Les logements de cinq et six pièces ont connu des augmentations respectives de 69 et 46 p.c. En fait, les logements de cinq pièces accaparent 40 p.c. des nouveaux logements construits et, en 1961, ils comptent pour 25.6 p.c. de tous les logements de la Province, contre 20.6 en 1951. Si on y ajoute ceux de quatre et six pièces, la proportion s'élève à 80 p.c. Il reste 17 p.c. pour les logements de sept pièces et plus, et 6 p.c. pour ceux de trois pièces. La somme dépasse cent puisque la diminution au niveau des une et deux pièces est soustraite du nombre des nouveaux logements dont la quantité s'élève en réalité à 313,325. Les pourcentages ont été calculés sur 303,215. Même si ces statistiques sont sujettes à des erreurs d'échantillonnage, il n'en reste pas moins vrai que la situation ne semble pas s'améliorer, au moins pour les gros ménages. Si, au surplus, on ne prenait en considération que les logements loués, puisque en définitive ce sont eux qui nous intéressent présentement, il est très probable que l'on verrait augmenter la proportion des petits logements au détriment des grands. Or, 45 p.c. des nouveaux logements sont situés dans des maisons unifamiliales. En prenant pour acquis que ces logements ont au moins cinq pièces, on peut en déduire que l'augmentation des grands logements destinés à la location a été minime.

Pour ce qui est de la demande de logements, c'est-à-dire les ménages, l'augmentation s'est répartie plus également au niveau des différentes catégories. Elle se situe entre 33 et 48 p.c., sauf pour les ménages de huit personnes (27 p.c.) et ceux de neuf personnes et plus (8 p.c.). La répartition de leur nombre total n'est donc pas très différente en 1961 de ce qu'elle était en 1951. On y décèle

toutefois une légère tendance à la diminution relative des familles nombreuses.

Une étude plus approfondie devrait tenir compte du caractère local du problème. Par exemple, on sait que les maisons de rapport se concentrent dans une bonne proportion dans la ville de Montréal et que les maisons unifamiliales y sont relativement rares. On doit donc s'attendre à trouver dans cette ville un nombre plus grand de petits logements. La pénurie de logements, quand elle existe, se situe au niveau local et c'est là qu'elle doit être corrigée.

À tout considérer, il semble bien que la situation du logement ne s'est pas profondément modifiée durant la dernière décennie. Les ménages qui habitent des logements de cinq et six pièces ont été les plus favorisés. Comme nous l'avons mentionné, si on ne considère que les locataires, les gains se sont faits surtout au niveau des logements de trois et quatre pièces, favorisant ainsi les ménages de quatre personnes et moins. La situation des ménages de cinq personnes et plus ne s'est pas améliorée à ce point de vue.

À la lumière de ce qui précède, on peut voir que l'abolition immédiate du contrôle des loyers pourrait produire des effets néfastes sur un grand nombre des ménages qui requièrent des logements vastes. Vu l'impossibilité physique de substituer les logements non visés par la loi à ceux qui le sont, plusieurs locataires devraient subir la hausse éventuelle des loyers. Seule une augmentation de leurs revenus, depuis 1951, leur permettant soit d'absorber la hausse sans trop d'inconvénients, soit de devenir propriétaires, détruirait cet effet. Mais il ne faut pas y compter pour la plupart des cas. Quand aux petits ménages, leur situation est meilleure et il y a des possibilités au moins physiques de substitution. À loyer égal, ils préféreraient en majorité un logement plus moderne. Si bien que les propriétaires se verraient forcés de demander un loyer plus conforme à l'état du logement.

Il est évident que d'autres facteurs devraient être pris en considération. La localisation, par exemple, des nouveaux logements ne manque pas d'avoir un effet sur une substitution possible. Il en est ainsi pour certains services qui sont donnés dans plusieurs logements plus récents, les maisons de rapport surtout, et que l'on trouve plus rarement dans les autres (cuisinière et réfrigérateur

## COMMENTAIRES

fournis, laveuse automatique et sècheuse à la disposition des locataires, etc.).

En conclusion, disons que les tendances de l'offre et de la demande de logements, telles que décrites ci-haut, ne militent pas en faveur de l'abolition du contrôle. Seule une étude plus approfondie permettant d'analyser des facteurs que nous avons ignorés pourrait permettre une réponse plus nette dans un sens ou dans l'autre. Cependant, il semble assez évident que l'abolition du contrôle ne devrait pas avoir lieu sans une action parallèle, gouvernementale ou autre, en faveur des gros ménages.

Denis GERMAIN

