SCHL CMHC
Question habitation, comptez sur nous

Le Programme de logement public
Consultation des parties intéressées

AUTOMNE 1990

LNH 6333

Le Programme de logement public
Consultation des parties intéressées

AUTOMNE 1990

La SCHL offre un large éventail de renseignements relatifs à l'habitation. Pour obtenir des précisions, adressez-vous au bureau SCHL de votre localité.

Canada

© 1990, Société canadienne d'hypothèques et de logement

ISBN 0-662-57905-4
Numéro de catalogue NH15-43/1990

Imprimé au Canada

Réalisation : Centre des relations publiques

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction **1**

2. Le processus de consultation **3**

3. Historique **5**

Origine et évolution du logement public 6

4. Les grandes questions de la consultation **9**

5. Les défis posés par le logement public **11**

5.1 Le contexte matériel 11

1er défi – Remodeler les ensembles défectueux 12

2e défi – Garder les ensembles en bon état 16

5.2 Le contexte social 18

3e défi – Le remodelage social 18

Diversification des locataires 18

Participation accrue des locataires 19

4e défi – La sécurité 22

La criminalité dans les logements publics 23

Prévention de la criminalité 24

La drogue, source particulière de préoccupations 24

5.3 Le contexte administratif 25

5e – Utiliser au mieux les fonds consacrés au logements public 26

Optimisation des décisions économiques 26

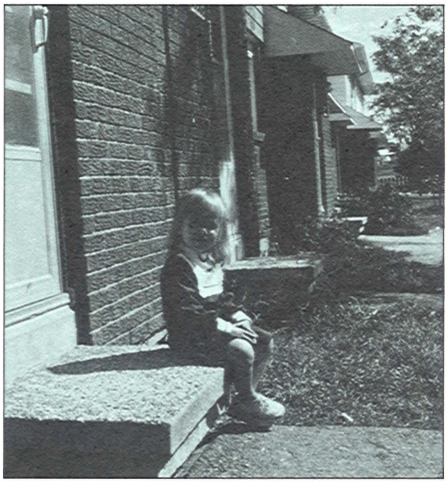
Taux de loyer et services fournis 27

Services communautaires fournis dans les logements publics 29

6. Orientations souhaitables **31**

7. Invitation **33**

1. INTRODUCTION



Le gouvernement fédéral entend consulter toutes les parties et les personnes qui s'intéressent de près au logement public et aux défis qu'il pose pour l'avenir. Il souhaite en tirer un consensus sur la meilleure façon de gérer cet important actif dont bénéficient plus de 200 000 ménages nécessiteux de tout le pays.

Le logement public constitue un actif social de grande valeur qu'on a mis 40 ans à bâtir. S'il a une telle valeur, c'est parce que, compte tenu du coût actuel des terrains et de la construction , il serait très onéreux de remplacer cet actif. Le logement public a été construit aux prix d'autrefois et il constitue aujourd'hui une forme très utile d'aide au logement des ménages à faibles revenus.

Le gouvernement fédéral examine périodiquement tous ses programmes. Les 2 programmes de logement public, dont les frais sont partagés avec d'autres gouvernements, ont récemment fait l'objet d'une évaluation. Le présent document constitue la seconde étape de l'examen, à savoir une consultation publique sur l'orientation des programmes. Préparé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), l'organisme fédéral chargé de l'habitation, il servira de point de départ à la consultation.

---

1. Dans ce document, le terme «logement public» vise les deux programmes suivants :

a) Les logements publics fédéraux-provinciaux (ou fédéraux-territoriaux) qui appartiennent au gouvernement fédéral et au gouvernement provincial (ou territorial) et qui sont subventionnés à 75 p. 100 par le premier et à 25 p. 100 par le deuxième. Les crédits fédéraux sont autorisés aux termes de l'article 79 (anciennement l'article 40) de la Loi nationale sur l'habitation (LNH).

b) Les logements publics ordinaires, financés par la province ou le territoire, qui lui appartiennent et qui sont subventionnés (y compris pour les paiements hypothécaires) à parts égales par le gouvernement fédéral et la province ou le territoire. Les crédits fédéraux sont autorisés aux termes des articles 80 et 81 (anciennement les articles 43 et 44) de la LNH.

Au Canada, d'autres logements bénéficient d'une aide en vertu de différents articles de la LNH, surtout l'article 95 (anciennement l'article 56.1). On les englobe d'habitude dans l'expression plus générale de «logement social.» Au Québec, cependant, la Société d'habitation du Québec administre comme logement public le logement de l'article 95 produit entre 1978 et 1985.

Le logement de l'article 95, dans toutes les régions du Canada, fera l'objet d'une évaluation et d'une consultation au cours des prochaines années.

Le *rapport d'évaluation du logement public*, dont un résumé figure en annexe, fournit d'autres détails sur les aspects matériel, social et administratif des ensembles de logements publics. Il offre un point de repère juste et objectif, à partir duquel on pourra formuler les réponses au présent document.

Pour relever les défis du logement public, le gouvernement fédéral devra tenir compte de deux points importants dans ses orientations stratégiques. D'abord, comme le gouvernement fédéral traverse actuellement une période de compressions budgétaires, on ne peut compter sur aucune augmentation des subventions fédérales au logement. Ensuite, le logement public, ressource sociale précieuse dont bénéficient de nombreux ménages à faibles revenus, doit être préservé le plus possible.

2.

LE PROCESSUS DE CONSULTATION

Le processus de consultation commence par la publication du présent document, qui a été envoyé à un large éventail d'organismes et de particuliers s'intéressant au logement public. Ceux qui désirent y répondre doivent le faire par écrit et envoyer leurs commentaires à la SCHL, au plus tard le 1er mars 1991. La SCHL demandera en outre l'avis d'occupants de logements publics et d'associations communautaires dans tout le pays.

Ce document présente divers points qui sont apparus dans le contexte du logement public, ainsi que les principales questions soulevées au cours de l'évaluation. Les points débattus ici ne visent pas seulement à restreindre le dialogue, mais aussi à l'orienter. La SCHL souhaite connaître les préoccupations d'autres parties.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux jouent un rôle particulier en matière de logement public. Ils sont des associés du gouvernement fédéral pour ce qui est du partage des coûts, et ils sont responsables des opérations quotidiennes. Les gouvernements provinciaux assument également la responsabilité d'autres services auxquels les occupants des logements publics ont habituellement recours. Les organismes provinciaux de l'habitation regrouperont les points de vue des autres ministères des gouvernements provinciaux.

Une fois les réponses étudiées, un rapport sommaire sera envoyé aux organismes et particuliers qui ont directement participé à la consultation. Il sera également possible de l'obtenir sur demande.

Des recommandations, fondées sur les réponses reçues et sur les rencontres avec les principaux intervenants, seront présentées au ministre d'État (Habitation) et suivies d'une requête au Cabinet.

3.
HISTORIQUE

Voici un bref aperçu du logement public. Il serait bon de lire également la version intégrale ou le résumé du *rapport d'évaluation du logement public*. La version intégrale peut être obtenue à l'adresse indiquée dans le résumé qui accompagne le document (voir 7. INVITATION).

Les programmes de logement public constituent la première initiative importante des gouvernements fédéral et provinciaux en vue de fournir des logements à vocation sociale. Le logement public est la forme de logement social qui existe depuis le plus longtemps au Canada. En effet, ces programmes sont appliqués effectivement depuis 35 ans, et les ménages nécessiteux reçoivent une aide depuis 40 ans. Les efforts conjugués et constants des gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral ont créé un actif social qui profite véritablement aux occupants des logements publics.

Le logement public présente un avantage social direct, celui d'une habitation convenable, dont le loyer est proportionné au revenu du locataire. Les avantages moins directs comprennent la sécurité d'occupation, et aussi dans le secteur du logement, un personnel doté d'une certaine expérience dans le traitement des besoins particuliers des personnes à faibles revenus, enfin un accès facile aux équipements collectifs dont elles ont besoin.

Des efforts particuliers ont été faits au cours de la planification des ensembles pour s'assurer que les ensembles de logement publics étaient construits à proximité d'écoles et d'établissements commerciaux, ainsi que d'équipements collectifs, tels que les services sociaux, les services médicaux et les équipements récréatifs.

Dans certains cas, pour s'assurer de leur présence, on a prévu un espace destiné aux équipements collectifs à même l'immeuble. Les services fournis sont financés par les programmes communautaires, non par les subventions au logement. La majorité des occupants ont accès sur place aux services essentiels, comme aux services médicaux, au soutien social et aux parcs ou terrains de jeux.

Les loyers du logement public ne sont pas fondés sur les coûts d'exploitation. Ils sont plutôt calculés en fonction du revenu réel des ménages concernés. C'est pourquoi le total des loyers perçus est nettement inférieur au coût d'exploitation des logements. Les gouvernements versent des subventions pour combler la différence.

Figure 1. Recettes du logement public
en millions de dollars, par source

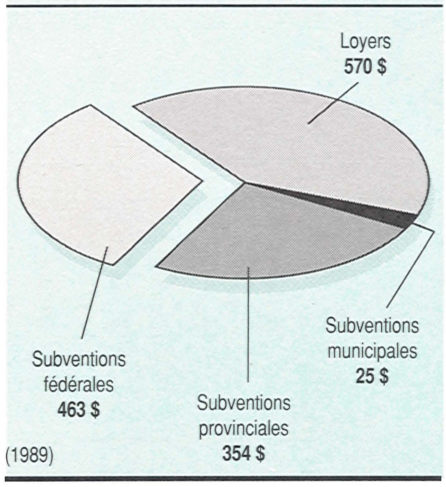


Figure 2. Logements publics
selon le genre de clientèle et l'année de la construction

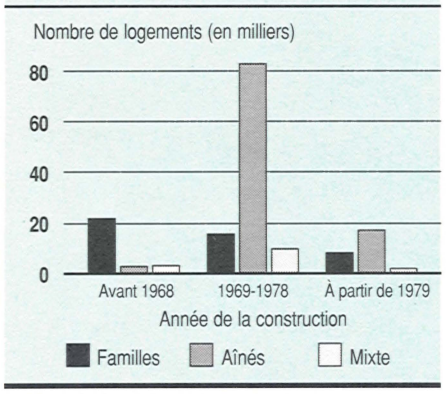
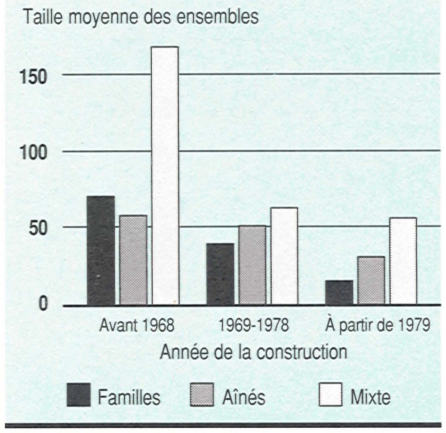


Figure 3. Taille moyenne des ensembles
selon la clientèle et l'âge de l'ensemble



Le budget global d'exploitation du portefeuille de logements publics a dépassé 1,4 milliard de dollars en 1989. Comme les loyers ont produit des recettes de 570 millions de dollars, les gouvernements fédéral, provinciaux et certains gouvernements municipaux, se sont répartis un déficit d'exploitation de 842 millions. Les pourcentages varient d'une province ou d'un territoire à l'autre, mais, pour l'ensemble du Canada, le gouvernement fédéral a subventionné 55 p. 100 de la perte, les provinces et les territoires 42 p. 100, et les municipalités les 3 p. 100 restants.

La gestion du parc de logements publics a toujours incombé aux provinces et aux territoires. En fait, ils jouent un rôle financier et administratif plus considérable dans les programmes de logement public que dans tout autre programme conjoint de logement.

Origine et évolution du logement public

Au moment de sa création, en 1949, le logement public visait essentiellement à fournir des logements abordables et convenables aux personnes et aux familles à faibles revenus. Il devait en outre constituer un moyen par lequel des contributions mixtes du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux pourraient être versées pour l'aide au logement.

Le portefeuille de logements publics

Les changements d'ordre social et démographique se sont multipliés, au cours des nombreuses années pendant lesquelles des logements publics ont été construits. Comme le logement n'a pas échappé à l'influence de cette évolution, le portefeuille de logements publics est devenu très diversifié. Avant 1970, l'accent était mis sur le logement familial (voir la figure 2). Ensuite, on a davantage insisté sur le logement des aînés. C'est pendant les années 70 que la production de logements publics a été la plus forte.

Aux premiers temps du programme, de nombreux grands ensembles axés sur les familles ont été construits, dans le cadre du réaménagement des quartiers insalubres et du renouvellement des centres-villes (voir la figure 3). Plus tard, on s'est rendu compte qu'il était socialement préférable de construire des ensembles plus petits.

La clientèle

Le logement public a d'abord été conçu comme une forme d'aide temporaire aux familles de travailleurs à faibles revenus. Durant les années 50, il y avait peu de programmes d'aide sociale ou d'autres mesures de soutien du revenu, comparativement à aujourd'hui. Les revenus provenaient presque exclusivement de l'emploi. On estimait alors qu'un loyer abordable suffirait à remettre une famille sur pied et à lui rendre son autonomie.

La clientèle d'aujourd'hui est très différente. L'importance acquise par le logement des personnes âgées, l'application de programmes de soutien du revenu et l'évolution démographique des dernières années ont fortement diversifié les ménages à faibles revenus qui habitent les logements publics. De nos jours, le revenu des familles dont le revenu est tiré principalement d'un emploi ne représentent que 18 p. 100 de tous les ménages qui habitent les logements publics.

Au cours de la même période, la taille des ménages a radicalement changé. Au Canada, la taille moyenne des ménages, de 4 membres en 1961, est tombée à 2,8 en 1986. Dans les logements publics, elle était de 2,1 personnes en 1988.

Le pourcentage d'enfants et de personnes âgées est plus élevé dans les logements publics que dans l'ensemble de la population. En fait, le quart des occupants des logements publics ont moins de 15 ans, et le quart ont franchi le cap des 65 ans (voir la figure 4). Le parc de logements publics est à peu près également réparti entre les familles et les personnes âgées. On y trouve beaucoup de familles monoparentales : elles y sont proportionnellement presque 2 1/2 plus nombreuses que dans tout le pays. Les occupants des ensembles pour les aînés sont plus âgés que la moyenne nationale de cette population, puisque 44 p. 100 d'entre eux ont au moins 75 ans. Presque le quart des ménages de personnes âgées ont un membre infirme ou handicapé.

Ces ménages de taille plus modeste forment aujourd'hui un important pourcentage de la population des logements publics (voir la figure 5).

Les revenus des ménages des logements publics sont faibles si on les compare aux moyennes nationales. Le revenu familial moyen du logement public était de 10 632 $ en 1988, contre 26 892 $ pour l'ensemble des locataires du Canada (voir la figure 6).

Avec de tels revenus, on ne peut plus s'attendre à ce que les locataires des logements publics réussissent à accéder en grand nombre aux logements du secteur privé. En réalité, les chiffres montrent que l'idée traditionnelle du logement public comme mode d'habitation à court terme ne tient plus aujourd'hui; plus de 30 p. 100 des ménages des logements publics vivent dans ces logements depuis plus de 10 ans et plus de 60 p. 100 y vivent depuis plus de 5 ans. Seulement 3 p. 100 ont l'intention de s'adresser au secteur privé au cours de l'année qui vient. En revanche, 36 p. 100 des ménages des logements locatifs privés songent à déménager dans des logements publics d'ici un an.

Figure 4. Répartition selon l'âge
Occupants des logements publics et population totale du Canada

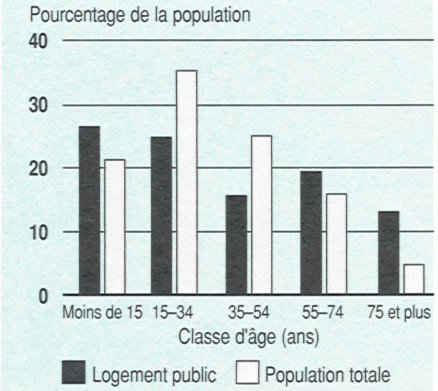


Figure 5. Composition des ménages
par genre d'ensemble

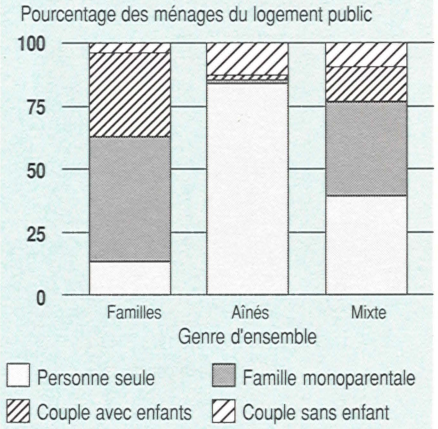
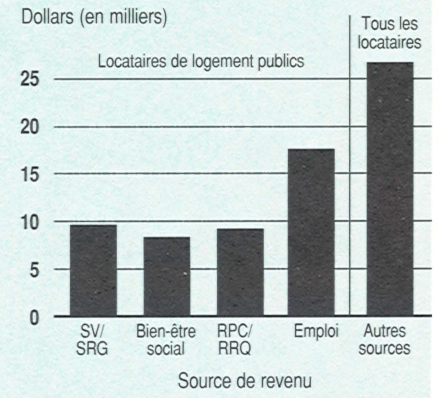


Figure 6. Revenu moyen des ménages
selon la source principale, pour les logements publics et pour tous les locataires du pays



4.

LES GRANDES QUESTIONS DE LA CONSULTATION

D'après l'évaluation des programmes et l'analyse du milieu de vie inhérent au logement public, l'avenir de celui-ci pose cinq grands défis. Chacun d'entre eux est complexe et présente de nombreuses facettes. On en trouvera une explication ci-après, ainsi qu'un énoncé des arguments à l'appui des diverses solutions et options possibles. Des questions sont ensuite posées pour orienter les réponses.

Voici les cinq défis :

- **Remodeler les ensembles défectueux.**

Comment adapter ces ensembles aux normes modernes, faire le meilleur usage possible de leurs emplacements, prendre les décisions les plus judicieuses relativement aux réparations, apporter les éléments de confort qui manquent, et réaliser les objectifs des gouvernements provincial et fédéral?

- **Garder les ensembles en bon état.**

Quelles sont les meilleures façons de traiter les cas de réparations en retard tout en faisant exécuter les réparations nécessaires avec promptitude et efficacité?

- **Corriger les problèmes sociaux des ensembles.**

De quelles occasions sociales peut-on profiter pour améliorer la qualité de la vie communautaire dans les ensembles résidentiels et quels sont les meilleurs moyens de faire accepter le logement public dans le quartier et de donner aux occupants le sentiment qu'ils sont membres à part entière de la société?

- **Améliorer la sécurité dans les logements publics.**

Comment guérir le sentiment d'insécurité de nombreux locataires? Que faire pour combattre le crime et la drogue dans les logements publics?

- **Utiliser au mieux les fonds consacrés au logement public.**

Comment continuer de répondre au mieux aux besoins des occupants des logements publics et garder leurs immeubles en bon état, compte tenu de la multiplicité des besoins, de l'état matériel du parc de logements et du contexte actuel de contraintes budgétaires?

5. LES DÉFIS POSÉS PAR LE LOGEMENT PUBLIC

Le reste du présent document porte sur les défis que pose le logement public et sur les problèmes à résoudre pour relever ces défis. La liste des points soulevés n'est pas exhaustive. Les réactions ne doivent donc pas nécessairement s'y limiter.

Les principaux points sur lesquels la SCHL souhaite attirer l'attention touchent 3 principaux domaines : le contexte matériel, le contexte social et le contexte administratif. Ces titres ont été choisis pour faciliter la discussion. Concrètement, toutefois, la distinction n'est pas toujours aussi nette car, très souvent, les sujets sont intimement liés.

5.1 LE CONTEXTE MATÉRIEL

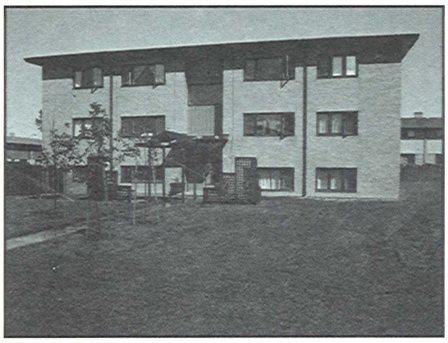
En ce qui touche le contexte matériel du logement public, les principaux défis consistent à tracer une stratégie de conservation et d'entretien permanent du parc de logements afin que celui-ci continue de répondre aux besoins.

Le problème engendré par le vieillissement du parc de logements a des conséquences pour les occupants et pour les gouvernements. Aussi, dans *l'évaluation du logement public*, s'est-on longuement arrêté à l'état des lieux. Dans l'ensemble, les résultats sont encourageants car on a constaté que la grande majorité des logements (96 p. 100 des ensembles) sont dans un état satisfaisant. Mais quelques points sont à souligner.

D'abord, un petit nombre d'ensembles (1,2 p. 100) risquent d'être perdus à court terme pour le portefeuille. Ils ont besoin non seulement d'importantes réparations, mais aussi de travaux supplémentaires pour faire disparaître les causes matérielles et, dans certains cas, les causes sociales de la détérioration. Les quelques ensembles qui ne satisfont pas effectivement aux normes minimales sont surtout occupés par des aînés et des familles. Le coût estimatif de ces améliorations s'élève à 130 millions de dollars.

Un nombre plus considérable d'ensembles (10,5 p. 100, y compris le 1,2 p. 100 décrit ci-dessus) ont aussi besoin de réparations, même si les normes relatives aux immeubles y sont actuellement respectées. On estime que les frais d'amélioration, dans ce cas, s'élèveront à 290 millions de dollars.

Par cette évaluation, on a aussi décelé une accumulation de réparations à faire. Les réparations qui se sont révélées nécessaires au moment de l'enquête dépassaient de 209 millions de dollars les budgets de réparations pour cette année. Cette accumulation, qui correspond à environ 75 p. 100 du budget d'entretien et de réparations de l'année en cours, devra être résorbée.



1er DÉFI - REMODELER LES ENSEMBLES DÉFECTUEUX

Le remodelage des ensembles défectueux a trait aux problèmes matériels qui sont trop graves pour être résolus selon les méthodes existantes d'entretien et de réparation.

Au cours des années 80, constatant le vieillissement des ensembles de logements publics, le gouvernement fédéral, avec l'appui des gouvernements provinciaux et territoriaux, a étudié l'idée du «remodelage» de ces logements. Deux projets témoins ont contribué à démontrer les possibilités et les difficultés du renouvellement matériel et social. L'évaluation a aussi comporté l'examen des perspectives de remodelage.

L'évaluation a fait ressortir qu'on a tort de croire que les travaux de remodelage peuvent résoudre tous les problèmes. Chaque projet de remodelage comporte ses défis particuliers et, fait important, la détérioration a des origines sociales plutôt que matérielles pour un grand nombre d'ensembles. De nouveaux schémas ou des travaux de réaménagement ne peuvent apporter de solution définitive ni complète à ces problèmes.

Le remodelage peut offrir 3 sortes d'avantages : premièrement, il peut, à long terme, optimiser l'efficience en tirant profit des possibilités offertes par le réaménagement; deuxièmement, il peut contribuer à réduire les problèmes sociaux par une modification des plans; et troisièmement, il peut apporter une solution au cas des logements difficiles à louer.

Réaménagement - rénovation ou remplacement des logements

Un petit nombre d'ensembles contiennent des logements détériorés, malgré toutes les réparations et l'entretien effectués.

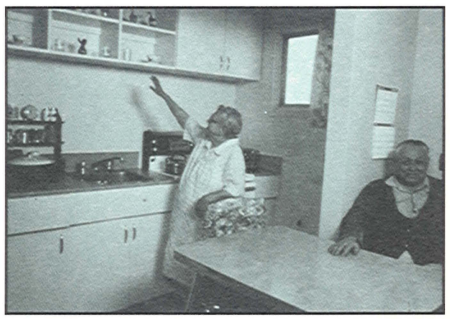
Dans bien des cas, on ne peut justifier le coût des réparations continuelles de ces logements détériorés. D'autres méthodes, comme la rénovation complète ou même la démolition et la reconstruction, pourraient bien s'avérer meilleur marché, sur le cycle de vie du logement.

L'efficience à long terme constitue un important objectif des travaux de remodelage, qui feront baisser les coûts globaux du portefeuille. Cependant, la planification à long terme pourrait augmenter les coûts à court terme.

Réaménagement - ajout de logements

Le réaménagement de certains ensembles pourrait permettre de construire d'autres logements sur le même emplacement. En certains endroits, les règlements actuels sur l'utilisation du sol permettent des aménagements résidentiels plus denses ou même d'autres formes d'utilisation du sol. La *vente* de terrains inoccupés rattachés à un ensemble, à des fins de construction intercalaire, rendrait possible le remodelage des logements existants ou même la construction de nouveaux logements à un autre endroit à un coût net réduit ou même nul. L'initiative peut cependant entraîner des coûts sociaux et financiers en raison de la perturbation causée par la réinstallation temporaire de la collectivité, et aussi en raison de la perte d'espaces libres et de la réaction défavorable des quartiers environnants. Par contre, elle donne l'occasion d'améliorer simultanément l'état et la vie sociale de l'ensemble.

Les habitations ajoutées pourraient provenir du secteur privé, puisque les logements publics se trouveraient ainsi mieux intégrés à la collectivité environnante et que des gens appartenant à des catégories de revenu plus diversifiées habiteraient alors le même secteur.



Les habitations ajoutées pourraient aussi être des logements sociaux neufs, par exemple des ensembles sans but lucratif. Ces nouveaux logements auraient l'avantage d'un accès à des emplacements privilégiés, qui deviennent de plus en plus rares. Cependant les ménages à faibles revenus se trouveraient concentrés encore davantage dans un secteur, ce qui n'est généralement pas souhaitable. Les critères d'admissibilité utilisés pour les logements sociaux neufs donnent toutefois suffisamment de latitude pour permettre une combinaison de revenus assez large.

Il y aurait aussi la possibilité d'un réaménagement mixte par une association de groupements privés et publics. Ce réaménagement pourrait comprendre un ensemble résidentiel ou commercial privé et des logements sociaux.

Nouveaux schémas - solution matérielle à des problèmes sociaux

Lorsque les problèmes fondamentaux d'un ensemble de logements sont d'ordre social, les améliorations matérielles sont souvent un élément indispensable de tout plan visant à réduire les aspects antisociaux de la vie dans cet ensemble et à rendre les occupants plus fiers de leurs habitations. Ces améliorations pourraient aller de la libération d'un espace pour des installations communautaires (p. ex. un centre communautaire pour une tour de logements familiaux) à l'amélioration de la sécurité (p. ex. l'installation d'un meilleur système d'éclairage ou un réaménagement paysager empêchant l'accès libre des non-résidents). Il peut en résulter des avantages tels que la création de possibilités d'emplois sur les lieux et un accroissement du sens communautaire dans l'ensemble résidentiel.

La création de nouveaux schémas peut également répondre aux besoins sociaux en faisant en sorte que les normes d'habitation des logements pour personnes âgées demeurent adaptées à leurs besoins. L'âge moyen de la clientèle des personnes âgées augmente, et leur santé devient plus délicate.

Le cas des logements difficiles à louer

Le taux d'inoccupation des logements publics n'est généralement pas élevé. Toutefois certains logements sont toutefois plus difficiles à louer que d'autres, mais les raisons ne sont pas toujours les mêmes.

- **Les nouvelles attentes font que les studios sont aujourd'hui relativement peu demandés.**
- **La diminution de la taille des familles fait qu'il est moins facile d'occuper des logements de 4 ou 5 chambres à coucher.**
- **Un certain nombre de logements, surtout dans les régions rurales, demeurent inoccupés en raison de la faible demande des ménages nécessiteux de la région considérée.**
- **Certains logements demeurent inoccupés en raison du mauvais état de l'immeuble.**

Certains spécialistes du logement s'inquiètent du fait que les logements publics deviendront généralement de plus en plus difficiles à louer par rapport aux logements modernes et aux modèles des plus récents programmes de logement social. Ces observateurs croient que, si la modernisation est insuffisante, les logements publics courent le risque de devenir de moins en moins acceptables pour les nouveaux occupants. En fin de compte, ils deviendront une forme de logement social de seconde catégorie. C'est pourquoi les spécialistes sont d'avis que tous les logements sociaux devraient présenter une qualité comparable. De plus, à mesure que de nouveaux logements sont construits selon les nouvelles normes, il devient nécessaire de revaloriser simultanément les anciens logements.

Ce problème soulève des questions très importantes. L'une d'elles consiste à savoir ce qui constitue une attente raisonnable relativement à la qualité du logement social. D'autres spécialistes du logement disent que la qualité du logement social devrait correspondre à la qualité du logement du secteur privé, loué par des personnes dont les revenus sont au seuil d'admissibilité. De façon générale, la qualité du logement social ne devrait pas dépasser ce niveau puisque, si elle le dépassait, ce serait injuste pour les ménages dont les revenus sont voisins du seuil d'admissibilité sans l'atteindre.

En général des solutions matérielles permettent de résoudre le cas des logements difficiles à louer. Ces solutions sont souvent coûteuses et, dans certains cas, il est plus rentable d'appliquer d'autres formules.

Par exemple, dans les ensembles de logement pour personnes âgées, les studios ne sont pas très populaires, car les aînés choisissent, de préférence, des appartements ayant des chambres séparées. Cependant, transformer un logement d'une taille en lui donnant une autre taille est une opération coûteuse. Devrait-on plutôt encourager les gens à accepter les logements plus difficiles à louer?

Une autre méthode serait de donner à l'immeuble une nouvelle destination. On pourrait louer les logements à un groupe différent de clients parmi ceux qui sont admissibles à l'aide au logement. Cette méthode permettrait de réduire le taux d'occupation sans les coûts en immobilisations, mais les occupants actuels ne désirent peut-être pas partager leur immeuble avec un autre genre de clients. Les personnes âgées, par exemple, seraient probablement peu disposées à partager leurs immeubles avec des clients plus jeunes, bien que l'on connaisse des cas où des personnes handicapées se sont très bien adaptées dans des ensembles pour personnes âgées.

Il n'est pas toujours possible de trouver d'autres locataires qui répondent aux critères de l'aide au logement. Dans quelles circonstances serait-il raisonnable de louer à des locataires qui ne sont pas dans le besoin?

D'autres questions se posent lorsque les logements vacants résultent simplement de l'absence ou de la faiblesse de la demande. Lorsqu'on ne peut assigner une autre destination à l'immeuble, on pourrait envisager de vendre ou de le démolir afin d'éviter le gaspillage ultérieur de fonds. Si les logements sont inoccupés et que les chances de location sont minces, cette façon de faire n'entraînerait pas la perte de logements utiles.

Un autre moyen pourrait consister à déménager l'immeuble dans une autre localité où le logement public est en demande. Il faudrait étudier minutieusement les coûts d'une telle opération. Le déménagement d'un immeuble coûte cher. Cependant, si un immeuble devait de toute façon être construit sur cet emplacement aux termes d'un programme de logement social, le coût net sera peut-être moindre au moyen de la formule du déménagement. Le premier défi soulève les questions suivantes :

- **Quels sont le but et l'ampleur du remodelage des logements publics?**
- **Les emplacements d'ensembles résidentiels devraient-ils être utilisés à leur pleine capacité actuelle de zonage?**
- **Comment utiliser le remodelage pour améliorer la qualité de la vie?**
- **Faut-il procéder à des changements matériels pour améliorer l'attrait de certains logements?**
- **Les logements qui ne sont pas nécessaires devraient-ils être vendus ou démolis?**
- **Les logements inoccupés devraient-ils être loués à des locataires qui ne sont pas dans le besoin?**

2e DÉFI - GARDER LES ENSEMBLES EN BON ÉTAT

Le maintien des logements publics en bon état exige une planification et une budgétisation rationnelles.

Bien qu'il existe un arriéré de travaux de réparations, le problème des réparations n'est pas encore sérieux au Canada. En effet, 96 p. 100 des ensembles sont conformes aux normes minimales. Cependant, l'état de beaucoup d'ensembles est à peine satisfaisant, et une légère dégradation de tout le portefeuille rendrait la qualité d'un nombre considérable d'ensembles inférieure aux normes.

Puisque l'état des logements se dégrade avec l'âge, il importe d'effectuer les réparations à temps. Cependant, la nature des réparations à faire tend à changer avec l'âge de l'immeuble, et il est donc important de s'assurer qu'il existe de bons systèmes de gestion de l'entretien et des réparations.

Deux facteurs peuvent expliquer l'arriéré des réparations. D'abord il se peut que les travaux d'entretien et de réparations aient été reportés dans certains ensembles en raison d'une mauvaise budgétisation. Ensuite, les travaux d'entretien et de réparations ont pu être sous-estimés et par

conséquent non inscrits au calendrier, surtout dans les immeubles comptant des logements dont le besoin de réparations était le plus urgent. Il n'est pas possible de dire si l'arriéré s'accroît, s'il est stable ou s'il diminue, étant donné qu'une seule enquête a été effectuée sur l'état de l'ensemble du parc.

Les principales dépenses de remplacement et de réparations par logement ont augmenté notablement en termes réels au cours des années 80. Cette augmentation signifie sans doute que l'ampleur de l'arriéré des réparations diminue au lieu d'augmenter, ou bien ce pourrait être le signal d'une augmentation réelle du besoin de réparations par suite du vieillissement du parc.

L'état à peine acceptable de certains ensembles et l'existence d'un arriéré de réparations montrent que les programmes actuels d'entretien et de réparations pourraient être améliorés et que de nouvelles méthodes sont nécessaires pour faire en sorte que le budget de l'entretien et des réparations de chaque ensemble corresponde à des besoins réels.

L'une des formes d'amélioration consisterait à augmenter la fréquence et l'objectivité du contrôle et des rapports concernant l'état des logements publics. Un tel système de contrôle pourrait raviver la confiance dans la répartition des dépenses, protéger les ensembles contre le risque de dégradation en deçà des normes minimales et constituer un repère pour améliorer le calendrier des travaux d'entretien. Il faut peut-être changer la méthode d'établissement du budget d'entretien et de réparations et utiliser une méthode qui ne permette pas de considérer ces catégories de dépenses comme susceptibles d'être reportées, ou bien une autre méthode qui soit assortie d'une réserve, de façon à garantir l'existence des fonds nécessaires.

Par ailleurs, la façon de faire actuelle n'a besoin que de légers rajustements et non d'une réforme complète. Cet argument supposerait que la formation des gestionnaires des ensembles pour évaluer l'état des immeubles et l'engagement des gouvernements à assurer une qualité suffisante grâce à des travaux de réparations et d'entretien sont nécessaires pour effectuer une juste évaluation de l'état des logements et une budgétisation suffisante.

Le deuxième défi soulève les questions suivantes :

- **Quelles améliorations peut-on apporter pour que les logements publics soient maintenus en bon état?**
- **Quelles améliorations peut-on apporter aux méthodes d'entretien et de réparations d'immeubles vieillissants?**

5.2 LE CONTEXTE SOCIAL

Le logement public constitue une habitation de longue durée pour de nombreuses personnes âgées et de nombreuses familles. Ces ensembles seront la seule demeure pour quantité d'enfants et de jeunes jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge adulte. C'est pourquoi la qualité sociale des ensembles et leur place dans la collectivité prennent une importance particulière.

3e DÉFI - LE REMODELAGE SOCIAL

Les ensembles de logements publics qui ont besoin d'être remaniés ou réaménagés sont souvent en proie à des problèmes sociaux aussi graves que les problèmes d'état matériel. Les conditions de la vie sociale sont les pires dans les ensembles anciens et mixtes qui furent bâtis pour les familles nombreuses au début des programmes de logement public. On croit depuis le début que les grands ensembles d'habitation ne sont pas très propices à former des collectivités socialement viables en raison de la concentration excessive de ménages défavorisés d'une manière ou d'une autre.

Souvent, le signe le plus visible du déclin du contexte social d'un ensemble d'habitations est la détérioration matérielle qui en est habituellement l'aboutissement. Dans certains cas, les gérants des immeubles ont essayé de résoudre les problèmes sociaux en s'attaquant aux symptômes physiques parce que, en leur qualité de gérants, ils n'avaient pas les outils nécessaires pour traiter directement les problèmes sociaux. Les outils susceptibles de faciliter la gestion du contexte social sont les suivants : diversifier les locataires et accroître leur participation dans la vie des logements publics. Ces deux points sont discutés ci-après.

Diversification des locataires

Certaines règles en vigueur dans les ensembles de logements publics restreignent trop la diversification des catégories de revenus. Ces règles peuvent concerner, entre autres, les critères de sélection des locataires (méthodes des points).

En vertu de la politique actuelle, quelques variations provinciales ou territoriales mises à part, le ménage demandeur est évalué selon la gravité du besoin. Les ménages dont les revenus sont faibles et les conditions de logement mauvaises recevront un plus grand nombre des points. Les ménages auxquels on attribue le plus grand nombre de points ont de meilleures chances d'obtenir un logement.

On laisse entendre que les pauvres sont évincés des logements publics par d'autres genres de clients qui reçoivent déjà une aide de l'État, encore qu'elle soit modeste parce que la méthode de points est trop rigide. On a en outre proposé de modifier cette notation pour en supprimer les distorsions.

Selon les partisans de la diversification des catégories de revenus, l'élargissement des catégories de locataires dans les ensembles qui éprouvent de graves perturbations sociales constituerait une meilleure solution à ces problèmes que les travaux d'adaptation ou de réparations. Lorsque les ensembles comptent davantage de familles qui ont des revenus plus élevés et une proportion plus forte de ménages ayant un emploi, les normes sociales se trouvent renforcées dans l'ensemble et la stabilité sociale augmente.

Les critiques du principe de la diversification des catégories de revenus soutiennent qu'une certaine partie de l'aide au logement sera ainsi accordée à ceux qui n'en ont pas le plus besoin. En outre, étant donné le grand nombre de ménages nécessiteux et le nombre limité de logements sociaux, il est plus important de continuer de préserver la ligne de conduite actuelle, qui consiste à aider d'abord les plus nécessiteux.

Afin d'élargir les catégories de revenus, on pourrait appliquer la définition actuelle du besoin de logement utilisée dans les programmes de logement récents. Cette définition est assez large pour admettre un nombre plus considérable de catégories de revenus que dans les ensembles de logements publics actuels. D'après la définition moderne, tous les ménages qui remplissent les critères d'admissibilité au logement social pourraient également être éligibles au logement public.

Participation accrue des locataires

On a souvent reproché au logement public, surtout dans les grands ensembles, d'isoler physiquement et socialement les occupants du reste de la société et d'accroître chez eux le sentiment de dépendance à l'égard de l'État.

Dès les débuts du programme, on a reconnu la nécessité de stimuler une attitude communautaire plus positive à l'égard des ensembles de logements sociaux. On s'est appliqué à soutenir financièrement les associations de locataires, et les gérants des ensembles ont toujours eu pour fonction d'encourager l'intégration des occupants à la collectivité voisine. Certaines provinces et territoires ont adopté des lignes de conduite visant à encourager les locataires à jouer un rôle actif dans leurs immeubles.

Une participation accrue des occupants des logements publics à la gestion de leurs ensembles pourrait être un remède à la détresse sociale. De cette manière, soutient-on, les occupants sont plus satisfaits de leur qualité de vie à cause d'heureuses répercussions, telles qu'un sentiment accru de dignité, de confiance en soi et de prise en main de sa destinée. La participation active des occupants à la vie de leurs immeubles les pousse à accroître leur participation à la vie sociale et à acquérir une autonomie fonctionnelle propre à élever leur condition dans la société.

Les gouvernements peuvent aussi en tirer profit. Plus les occupants contribuent à la bonne marche de l'immeuble, plus celui-ci fonctionne de façon efficiente; souvent, le vandalisme diminue, ce qui fait réaliser des économies.

Certains locataires jouent déjà un rôle, à divers égards, dans le fonctionnement de leurs ensembles. Ce rôle porte principalement sur des activités d'ordre social et récréatif et sur l'entretien du terrain. Dans quelques provinces et territoires, les locataires sont représentés devant les organismes d'habitation par leur conseil d'administration. Pourtant, peu nombreux sont les locataires interrogés qui ont déclaré participer aux tâches administratives de leur immeuble. Dans l'ensemble, environ un tiers des locataires souhaitent une participation élargie, et les gérants des ensembles souscrivent généralement à l'idée de consulter les associations de locataires à propos du fonctionnement des ensembles.

L'accroissement du rôle des occupants des ensembles de logements publics peut se situer aux trois niveaux décrits ci-dessous :

a. Participation structurée des occupants

À ce niveau de participation, les locataires ont leur mot à dire dans le fonctionnement de leur ensemble et peuvent y assumer quelques responsabilités.

Les locataires sont représentés par une association dûment constituée, dont les dirigeants sont élus et qui tient des assemblées générales. Dans un modèle, une association de locataires assume effectivement la responsabilité de diverses activités inhérentes à l'ensemble, selon des conditions arrêtées avec la direction de l'ensemble, laquelle fournit à l'association les fonds nécessaires pour accomplir son travail.

Dans un autre modèle, les locataires interviennent directement dans les décisions de principe touchant leur immeuble, p. ex. en envoyant des représentants au conseil d'administration pour le compte de l'organisme chargé du logement.

Les partisans de ces formes de participation soutiennent qu'elles procurent le niveau de participation dont a besoin la grande majorité des locataires. Si l'on pousse les responsabilités plus loin, on impose un fardeau excessif aux ménages qui ont déjà d'autres problèmes.

Les critiques, par contre, affirment que cette forme de participation est en fait superficielle puisque les principales décisions relatives à l'ensemble échappent encore aux occupants. Selon eux, ces formules ne donnent pas vraiment de pouvoir aux occupants ni ne leur garantissent une influence sur la vie de leur immeuble.

b. Gestion par les occupants

Au Canada, on relève peu d'exemples de gestion intégrale des logements publics par les occupants. Aux États-Unis, où plusieurs grands ensembles ont fait l'expérience de la gestion par les occupants, les adeptes de cette idée affirment que les gestionnaires choisis parmi les occupants accomplissent un meilleur travail puisqu'ils connaissent mieux les problèmes et qu'ils se sentent davantage tenus de rendre des comptes aux autres occupants. La perception des loyers et les coûts d'entretien et de réparations s'améliorent également. Cependant, il existe peu d'exemples de réussite susceptibles d'étayer leurs affirmations.

Les sceptiques soulignent que la gestion par les occupants a aussi donné lieu à des échecs. Elle n'a pas d'ailleurs soulevé d'enthousiasme débordant chez les locataires américains. Ils admettent que cette forme de gestion peut être souhaitable si l'on possède les bons ingrédients, dont un locataire dynamique et motivé comme chef et un ensemble détérioré et mal administré. Ils précisent que la gestion par les occupants ne fait pas nécessairement réaliser des économies, à tout prendre, puisqu'il faut fournir un soutien technique et apporter des améliorations majeures aux ensembles en mauvais état.

c. Occupants devenus propriétaires

Le degré ultime de participation des occupants consiste à faire des occupants les propriétaires de leurs immeubles. En Grande-Bretagne, environ un million de logements publics ont été vendus à leurs occupants. Seuls les occupants assez nantis ont pu les acheter, malgré les importants rabais offerts.

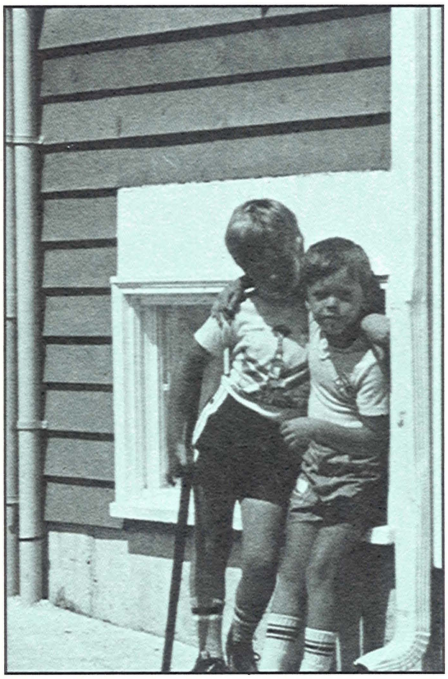
En Grande-Bretagne, le parc de logements publics, et par conséquent la diversité des catégories de revenus qu'on y trouve, est beaucoup plus étendu qu'au Canada. Le secteur locatif privé en Grande-Bretagne est modeste, et le logement public exerce la plupart des fonctions que le secteur privé exerce au Canada. Les logements publics constituent à peine

plus de 2 p. 100 de tous les logements au Canada (les autres genres de logement social en forment, quant à eux, 5 p. 100), et environ 30 p. 100 en Grande-Bretagne. La perte subie par le parc de logements publics par suite de la vente de ces logements a moins de répercussions dans ce pays qu'elle n'en aurait au Canada.

Aux États-Unis, la gamme de revenus des locataires de logements publics ressemble davantage à celle du Canada. On a récemment déployé des efforts afin d'encourager les occupants à gérer leurs immeubles et à devenir propriétaires en formant des coopératives comme étape provisoire vers la propriété individuelle.

Les partisans de la propriété, qu'elle soit individuelle ou coopérative, font valoir que ce mode d'occupation procure le sentiment d'avoir un enjeu dans la société. La propriété de son logement est l'idéal de la plupart des Canadiens, mais un idéal qui demeure normalement inaccessible aux ménages à faibles revenus.

Les critiques soutiennent que la plupart des occupants des logements publics gagnent une moyenne annuelle de 10 600 $ parce qu'ils n'ont pas les moyens d'acheter leur logement sans une aide soutenue de l'État et l'enjeu dans la société est illusoire. De plus, si les logements vendus sont rayés du portefeuille de logements publics, un actif qui a demandé et qui demande tant d'années et de deniers publics pour bâtir, réduit la capacité du gouvernement à satisfaire les besoins en logement. Si les occupants deviennent propriétaires, il faudra parallèlement établir un plan en vue de contrebalancer la perte de logements publics.



Le troisième défi soulève les questions suivantes :

- **Quelles modifications pourraient être apportées au logement public pour que les occupants se sentent mieux intégrés à la société et davantage maîtres de leur propre vie?**
- **Devrait-on encourager une plus grande diversité de revenus dans le groupe des ménages dont le besoin en logement est impérieux?**
- **Quelles autres initiatives devraient-on prendre pour encourager la participation des locataires à la gestion de leur ensemble résidentiel?**

4e DÉFI - LA SÉCURITÉ

Les familles occupant des ensembles résidentiels sont très inquiètes des crimes perpétrés dans leur milieu. Ce défi explore la fréquence des actes criminels dans les logements publics, la prévention du crime et les problèmes de drogue.

La criminalité dans les logements publics

L'aide au logement a pour objet de procurer un milieu de vie sûr, en plus de procurer des logements peu coûteux et de bonne qualité.

En ce qui concerne la moitié du portefeuille constituée de logements publics pour les aînés, une enquête effectuée auprès des locataires a permis de constater que ces personnes considèrent leur logement actuel plus sûr que leur logement précédent. Parmi les répondants de cette catégorie, seulement 6 p. 100 estimaient que la criminalité et le vandalisme causaient plus de problèmes dans les logements publics, 46 p. 100 pensaient le contraire et 48 p. 100 ne voyaient pas de différence. Dans les ensembles familiaux, cependant, 36 p. 100 estiment que la criminalité et le vandalisme sont pires, 22 p. 100 trouvent qu'ils sont moindres et 43 p. 100 ne voient pas de différence.

Globalement, 57 p. 100 des occupants des ensembles familiaux disent qu'il y a un important problème de criminalité dans leur immeuble, et 42 p. 100 se disent mécontents de la sécurité dans leur immeuble. Le vandalisme et les larcins sont les délits les plus fréquents, mais la drogue suscite encore plus d'inquiétude, surtout dans les grands centres. On ne peut ignorer les préoccupations des occupants de logements publics à l'égard de la criminalité, mais il faut aussi reconnaître qu'elles ne sont pas le propre du logement public: elles tiennent simplement à un problème social généralisé. Ce fait est d'ailleurs confirmé par les résultats d'une enquête auprès du grand public, qui montrent les mêmes réponses. Les réponses des aînés occupant des logements publics indiquaient qu'ils voyaient beaucoup moins de problème de criminalité dans leurs immeubles que la population des aînés en général.

Que la criminalité soit ou non plus importante dans les logements publics que dans les autres formes d'habitation, il n'en demeure pas moins qu'elle préoccupe beaucoup les occupants des logements publics. Certains disent que, pour dissiper de telles préoccupations, on devrait prendre des mesures particulières afin de réduire la criminalité dans le voisinage des logements publics.

Certains font valoir que les organismes d'habitation devraient adopter des lignes de conduite en matière de criminalité. Ils font remarquer que, selon certaines études, le risque de délinquance est plus élevé que la moyenne chez les enfants provenant de quartiers qui présentent des similitudes avec le logement public. Les similitudes en question sont les suivantes : nombreux ménages à faibles revenus, pourcentage élevé de familles monoparentales et concentration de jeunes.

Mais d'autres font valoir que le logement public fait déjà suffisamment pour prévenir la criminalité au moyen d'avantages sociaux réguliers. Le logement public soulage les occupants de nombreuses contraintes économiques en leur fournissant des logements de qualité à faible loyer, ainsi qu'une sécurité d'occupation. De plus, on situe les ensembles de logements publics dans le voisinage d'autres services communautaires afin d'essayer de soulager les ménages de leurs difficultés. Souvent des services de consultation ou d'aiguillage sont aussi offerts par les organismes provinciaux ou territoriaux d'habitation.

La prévention et le traitement de la criminalité sont la responsabilité d'autres services, non des organismes d'habitation. Il est difficile de dire à quel moment de tels organismes devraient apporter leurs propres solutions au problème de la criminalité, si tant est qu'ils devraient réagir au problème.

Prévention de la criminalité

Les critiques de la conception matérielle des logements publics ont fait observer qu'il serait possible d'améliorer la sécurité en réduisant au départ les possibilités d'actes criminels, par exemple en augmentant le nombre de patrouilles de sécurité ou en améliorant la visibilité et l'éclairage. Ce moyen est efficace puisqu'il retire au délinquant occasionnel qui commet des actes criminels isolés les moyens susceptibles de le tenter. À tout prendre, cependant, beaucoup de criminologues sont d'avis que la méthode en question n'a que des chances limitées parce que tous ceux que ces mesures pourraient dissuader le sont déjà, de toute façon.

On aura peut-être de meilleures chances de prévenir la criminalité si l'on s'attaque aux causes du mal. Si l'on se concentre sur le développement social des enfants et des jeunes qui pourraient être portés à la délinquance, ils seront moins nombreux à faire un jour partie du petit groupe qui est responsable de la majorité des actes criminels dans la société.

La drogue, source particulière de préoccupations

Le plus souvent, les occupants des logements publics considèrent les crimes reliés à la drogue comme un sérieux problème, et les autres crimes comme un problème mineur.

Parce que les logements publics abritent de nombreux jeunes, que l'activité criminelle reliée à la drogue peut se propager rapidement et que la toxicomanie a des effets désastreux, beaucoup sont d'avis que les organismes de l'habitation devraient tenter d'écarter la drogue des logements publics. Cela pourrait nécessiter des mesures radicales. Une politique de rejet total de la drogue pourrait entraîner l'expulsion des locataires et de

leurs proches reconnus coupables d'un délit relié à la drogue, des locataires simplement accusés d'un tel délit, ou des locataires du logement où un délit s'est produit. De plus, par une sélection préalable des demandeurs, on pourrait interdire l'accès des logements publics à tous ceux qui ont déjà été condamnés pour usage ou trafic de drogue.

Les locataires respectueux des lois ont le droit de *jouir en paix* de leur logement et l'expulsion des locataires délinquants est sans doute le seul moyen, pour le propriétaire-bailleur, de leur garantir ce droit. On pourrait ajouter qu'il n'est pas entièrement juste de faire patienter un ménage paisible sur la liste d'attente pendant qu'un ménage qui se livre à des activités antisociales, voire illégales, continue de recevoir une aide au logement.

Cependant, une décision aussi radicale que l'expulsion touche d'autres membres, peut-être innocents, du ménage, qui ne devraient pas être punis pour des méfaits qu'ils n'ont pas eux-mêmes commis. De plus, dans une perspective plus large, une expulsion ne règle pas un problème de drogue : elle ne fait que le déplacer. Bien que le rejet absolu de la drogue puisse supprimer le problème pour le logement public, il ne le supprime pas pour l'ensemble de la société. Il y a aussi possibilité de conflit avec des droits constitutionnels, provinciaux et autres.

Les toxicomanes ont besoin d'aide et les organismes du logement sont bien placés pour la leur apporter en coordonnant et en orientant les programmes anti-drogues existants, là où le besoin s'en fait sentir. De cette façon, ces organismes peuvent s'acquitter d'un devoir envers la société plutôt que d'en laisser le soin à d'autres.

Le quatrième défi soulève les questions suivantes :

- **Compte tenu des préoccupations générales de la société au sujet de la criminalité, les organismes du logement public devraient-ils prendre des moyens spéciaux?**
- **Dans l'affirmative, quel serait le meilleur moyen d'aider les occupants à se sentir en sécurité dans leur logement et dans la collectivité?**
- **Faut-il adopter une stratégie spéciale contre la drogue et, si tel est le cas, que devrait-elle être?**

5.3 LE CONTEXTE ADMINISTRATIF

D'autres questions touchent surtout, mais pas exclusivement, le domaine de la gestion du portefeuille pour le logement et de sa coordination avec des services non reliés à l'habitation.

Ces questions concernent l'amélioration des décisions économiques en matière de logement public, l'examen des niveaux de loyer et des services fournis dans les ensembles, enfin le rapport entre le logement public et les services communautaires.

5e DÉFI - UTILISER AU MIEUX LES FONDS CONSACRÉS AU LOGEMENT PUBLIC

En raison du vieillissement du parc, il est probable que les frais d'exploitation des logements publics augmentent à l'avenir si l'on veut garder le portefeuille en bon état. Simultanément, le gouvernement fédéral doit modérer ses dépenses en raison de sa situation financière.

Le gouvernement croit donc qu'il faut explorer tous les moyens d'assurer un maximum d'efficience et de coûts-avantages afin d'utiliser tout le potentiel du portefeuille pour le logement public à l'avantage des Canadiens nécessiteux.

On a mentionné, dans les sections précédentes du présent document, des solutions susceptibles d'exercer un effet positif net sur l'efficience globale : épargnes à long terme grâce au remodelage des ensembles particulièrement détériorés, traitement des cas de logements sous-utilisés, meilleure utilisation des ressources existantes par l'intensification de l'utilisation des terrains, enfin réduction des frais d'exploitation par une participation accrue des occupants à la gestion.

Optimisation des décisions économiques

La détérioration est encore un véritable problème dans certains ensembles, en dépit des réparations importantes qui y ont été faites. Dans d'autres ensembles, les avantages possibles d'un réaménagement n'ont pas été étudiés.

C'est peut-être là le résultat d'un manque de souplesse en ce qui concerne l'entretien, les réparations et le remplacement d'un parc vieillissant. Le point de vue actuel sur la conservation du parc remonte au temps où le parc était de création récente. Ces façons de faire sont assorties de délais trop courts et leur portée est trop restreinte.

Des délais plus longs pour la planification et la budgétisation peuvent sans doute améliorer les décisions touchant la réparation et les remplacements des immeubles anciens dont le remodelage devient de plus en plus urgent. Par exemple, les travaux de réparations pourraient être réduits selon une échelle fixée, pour les logements qui doivent être remodelés, si les fonds nécessaires pouvaient être assurés au moyen d'un processus de budgétisation. Sans une telle assurance, il pourrait être risqué de rogner sur les réparations.

Une planification et une budgétisation de portée plus large pourraient faciliter l'examen de nouvelles solutions de rechange à la méthode actuelle qui consiste à procéder aux réparations et à les passer en charges selon les besoins.

Par exemple, des occasions de remodelage économique des logements publics peuvent se présenter lors de la vente de terrains excédentaires. Pourtant, la pratique traditionnelle de la comptabilité publique considère les articles de recettes séparément des éléments de dépenses. Cela signifie que les dépenses justifiées sont les dépenses brutes, non les dépenses nettes. Il est donc possible que le fait de séparer les recettes des dépenses ait pour effet de freiner le réaménagement.

Sur un plan encore plus général, l'équilibre des coûts et des recettes pour le remodelage des logements publics peut s'appliquer non seulement à l'immeuble lui-même, mais également au portefeuille tout entier. Parmi les ensembles susceptibles de profiter d'un remodelage, certains peuvent sans doute produire des recettes et d'autres non. Les recettes et les dépenses devraient-elles être regroupées sur le portefeuille, ou bien les opérations comptables devraient-elles être limitées à chacun des ensembles?

La question suivante se pose:

- **Comment peut-on gérer le parc de logements publics soit géré de la meilleure façon possible?**

Taux de loyer et services fournis

Bien que le gouvernement fédéral ait sa propre échelle de loyers (jusqu'à 25 p. 100 du revenu) pour calculer sa part des subventions à verser, les loyers effectivement payés par les locataires sont souvent fixés d'après les échelles provinciales ou territoriales. Celles-ci peuvent s'écarter de l'échelle fédérale de la façon prévue par les accords d'exploitation. Il existe des différences entre les provinces et territoires et entre les organismes fédéral et provinciaux/territoriaux d'habitation dans de nombreuses régions.

D'abord, les provinces et territoires appliquent diverses déductions au revenu réel, pour en arriver à un revenu rajusté qui servira à calculer le loyer. Citons par exemple les exemptions partielles pour le revenu gagné, ou encore les frais de garde d'enfants. En second lieu, les provinces et les territoires n'appliquent pas tous le même pourcentage au loyer (c'est 25 p. 100 ou 30 p. 100) du *revenu rajusté*.

Troisièmement, les coûts de services publics varie d'une province à l'autre. En principe, les loyers des logements publics s'appliquent à des logements loués *charges comprises*, ce qui englobe les principaux services publics, dont le chauffage, l'eau et l'eau chaude, une cuisinière et un réfrigérateur. Toutefois, dans certains cas, les provinces ou territoires réduisent le loyer des locataires qui paient eux-mêmes leurs factures de services publics ou ces régions appliquent une surcharge si d'autres services sont fournis. Les méthodes ne sont pas uniformes d'une province ou d'un territoire à l'autre.

Quatrièmement, dans la plupart des provinces et territoires, un barème des loyers existe souvent pour les bénéficiaires de l'aide sociale, barème qui est arrêté par l'organisme provincial ou territorial de l'habitation et du bien-être et qui est particulier à la province concernée. Le barème des loyers peut ou non reposer sur les mêmes pourcentages de revenu que les échelles de loyer proportionné au revenu pour d'autres genres de revenus. Un barème distinct est nécessaire dans ces provinces ou territoires parce que le revenu de l'aide sociale comprend un volet distinct et variable pour le logement. En ce qui concerne le logement public, les loyers varient selon le revenu, et il devient donc nécessaire d'arrêter un loyer fixe.

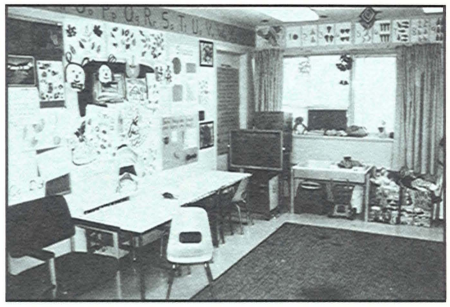
Les échelles de loyer et les barèmes présentent peut-être trop de variations et l'aide au logement serait plus équitable en fixant des loyers uniformes dans tout le pays. De plus, on pourrait rationaliser les échelles de façon à supprimer les divers rajustements aux revenus, rajustements qui souvent ne sont pas en rapport avec le logement ou pris en considération par le biais d'autres mesures, telles que les crédits d'impôt ou les encouragements à travailler.

D'autres affirment que les besoins sociaux de chaque province ou territoire sont très différents. C'est pourquoi, tout en reconnaissant le fait que le logement public pourrait respecter les objectifs fédéraux, ils disent que l'objet de l'aide au logement devrait varier et répondre aux besoins sociaux de la province concernée. L'une des façons de s'y prendre consiste à modifier le calcul du loyer.

Les questions soulevées ici sont les suivantes :

- **Les locataires des logements publics paient-ils des loyers appropriés pour les logements qu'ils occupent?**
- **Leur faut-il payer trop ou trop peu pour les services qu'ils reçoivent? Quels services devraient être compris dans le loyer de base?**

Services communautaires fournis dans les logements publics



Les loyers subventionnés des logements publics, la sécurité d'occupation et un habitat de meilleure qualité, malgré les avantages qu'ils représentent pour les occupants des logements publics, ne suffisent pas à répondre à leurs besoins. Par exemple, au fur et à mesure que les aînés vieillissent, ils ont de plus en plus besoin de services de santé, d'aide ménagère et de repas à domicile, tandis que les chefs de famille monoparentale ou les personnes handicapées ont peut-être besoin de conseils sur l'éducation des enfants ou l'apprentissage de la vie quotidienne.

Pour le gouvernement fédéral, la prestation et le financement de ces services auxiliaires constituent un point difficile. Les accords conclus entre les gouvernements fédéral et provinciaux et territoriaux en matière de logement touchent le partage des frais d'exploitation du logement public. La société dispose déjà de mécanismes, financièrement et administrativement indépendants du logement, pour fournir des services communautaires.

Les services pertinents sont mieux assurés lorsque cette aide est fournie à toute la collectivité, et non pas seulement aux occupants d'un logement ou d'un ensemble particulier. Les organismes de l'habitation ont cependant le devoir de veiller à ce que les occupants des logements publics aient accès à de bons services.

Le portefeuille pour le logement des aînés et le vieillissement des résidents âgés qui occupent déjà des logements publics sont des questions à débattre pour l'avenir. Près des deux tiers des occupants âgés des logements publics y vivent depuis au moins cinq ans. Environ 80 p. 100 ont plus de 65 ans et environ 40 p. 100 ont franchi le cap des 75 ans. Il est à prévoir que l'âge moyen des personnes âgées augmentera et que ces personnes deviendront de moins en moins autonomes. Il faut par conséquent s'attendre que la demande de services pour les aînés en perte d'autonomie augmente considérablement.

Les questions suivantes se posent :

- **Les services communautaires sont-ils adaptés au logement public?**
- **Comment les organismes responsables peuvent-ils assurer des services adéquats pour l'avenir?**

6.
ORIENTATIONS SOUHAITABLES

Les questions sur le logement public posées dans la section précédente, peuvent être regroupées en deux séries : celles dont la réponse doit s'appliquer à tous les ensembles, et celles dont la réponse ne s'appliquera qu'à un nombre limité.

Certains défis concernent tout le programme

D'après les résultats de l'évaluation, les programmes de logement public aident effectivement les ménages à faibles revenus à se procurer un logement. De plus, le fonctionnement des programmes est en étroite harmonie avec les orientations stratégiques issues de la consultation de 1985 sur le logement.

Le gouvernement fédéral en conclut donc que les principaux éléments du programme de logement public doivent être conservés. Une amélioration serait cependant souhaitable à certains égards, notamment :

- la façon d'effectuer les travaux d'entretien et de réparation;
- l'amélioration du rapport coût-efficacité du logement public; et
- l'amélioration de la qualité de la vie dans les immeubles.

Il appartient aux organismes de l'habitation de s'occuper des problèmes matériels de la détérioration, mais les problèmes sociaux doivent être considérés dans un contexte plus large. Les inconvénients auxquels se heurtent de nombreux occupants des logements publics ne sont pas particuliers aux occupants en question, mais se retrouvent dans le reste de la société. La réponse des organismes de l'habitation aux problèmes sociaux devrait donc prendre en considération la réaction globale de la société à l'égard des défavorisés. Il faut apporter une réponse à la question suivante :

- Quelles sont les mesures de nature sociale qui devraient être subventionnées au moyen des budgets de l'habitation, et lesquelles devraient être coordonnées avec l'habitation, mais financées à l'aide des fonds réservés à d'autres programmes?

Certains défis sont particuliers à des ensembles

Certains sujets de préoccupation sont d'envergure locale ou s'appliquent simplement à un petit pourcentage du parc de logements. Quoique ces points ne justifient peut-être pas une orientation de tout le programme, ils ont néanmoins des répercussions sur la ligne de conduite générale. Il s'agit des points suivants :

- le remodelage des ensembles souffrant de détérioration matérielle et sociale;
- la modification des ensembles en fonction de l'évolution des besoins;
- le traitement des cas d'ensembles sous-utilisés; et
- les préoccupations de sécurité.

En particulier, une initiative spéciale serait souhaitable pour cette partie du portefeuille pour le logement public qui est composée d'habitations familiales plus grandes et plus anciennes.

7. INVITATION

Les parties qui souhaitent exprimer leurs points de vue sur le logement public sont invitées à le faire par écrit.

Les réponses doivent être envoyées à :

Monsieur E. A. Flichel
Président
Société canadienne d'hypothèques et de logement
682, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

On peut obtenir d'autres exemplaires de ce document à l'adresse suivante :

Centre canadien de documentation sur l'habitation Société canadienne d'hypothèques et de logement
682, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7
Tél. : (613) 748-2367

On peut obtenir sans frais d'autres exemplaires du livret intitulé *Évaluation du logement public*, et des exemplaires du résumé (67 pages) et du rapport principal (322 pages). S'adresser à :

Division de l'évaluation des programmes
Société canadienne d'hypothèques et de logement
682, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A OP7

These documents are also available in English.