Société canadienne d'hypothèques et de logement

Canada Mortgage and Housing Corporation

RAPPORT DÉFINITIF DE LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LA RESTAURATION DES LOGEMENTS AU CANADA

SCHL Question habitation, comptez sur nous

RAPPORT DÉFINITIF DE LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LA RESTAURATION DES LOGEMENTS AU CANADA

RAPPORT DÉFINITIF DE LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LA RESTAURATION DES LOGEMENTS AU CANADA

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT

OTTAWA

AOÛT 1989

TABLE DES MATIÈRES

		Page
1.	INTRODUCTION	1
2.	LE MARCHÉ PRIVÉ DE LA RESTAURATION	1
2.1	Objectif	1
2.2	Contexte	1
2.3	Obstacles à la restauration des logements	2
2.4	Mesures à prendre	2
3.	AIDE À LA RESTAURATION DES LOGEMENTS	4
3.1	PAREL pour les propriétaires-occupants	5
3.2	PAREL pour les personnes handicapées	9
3.3	Besoins de modification du logement des personnes âgées fragiles	9
3.4	Programme de réparations d'urgence	10
4.	CONCLUSION	10
4.1	Marché de la rénovation	10
4.2	Programme d'aide à la remise en état des logements	10

1. INTRODUCTION

Le présent rapport décrit le consensus qui s'est dégagé de la consultation publique sur la restauration des logements au Canada.

Cette consultation visait à solliciter des avis sur :

- le rôle que le gouvernement devrait jouer dans les marchés privés de la restauration; et
- les modifications qu'il faudrait apporter au PAREL pour en assurer l'efficacité en tant que programme de logement social.

Le mandat de la consultation exclut tout nouveau programme entraînant de fortes dépenses et toute subvention directe à la restauration pour le marché privé, et exige que les propositions de rénovation subventionnée respectent les limites du budget actuel.

Des documents de consultation publiés en 1987 et 1988 exposaient les besoins de remise en état du parc de logements canadien et les solutions qui s'offraient au gouvernement.

Au cours des deux séries de consultations, plus de 80 dossiers ont été reçus de sociétés d'habitation provinciales, de groupes s'intéressant au logement, de ministères fédéraux et de particuliers.

2. LE MARCHÉ PRIVÉ DE LA RESTAURATION DES LOGEMENTS

2.1 Objectif

Le gouvernement fédéral s'inquiète des dangers que certains logements sérieusement détériorés présentent pour la santé et la sécurité de leurs occupants. Comme la remise en état coûte souvent moins cher que la démolition et la reconstruction, il faudrait choisir cette solution quand elle paraît pertinente. La réparation et la remise en état devraient être suffisamment soignées pour supprimer tout danger pour la santé et la sécurité et prolonger la durée du parc de logements.

2.2 Contexte

Au cours des années 80, les enquêtes de Statistique Canada ont permis de constater que de 10 à 12 p. 100 des logements canadiens avaient besoin d'importantes réparations. En 1988, le nombre total en atteignait 943 000. Environ 60 p. 100 des logements qui ont besoin de réparations majeures sont occupés

par des ménages à revenu moyen ou élevé, ce qui signifie que la faiblesse du revenu n'est pas la principale cause d'un entretien suffisant. Bien que le montant global des dépenses de restauration ait rapidement augmenté et corresponde environ à celui de la construction neuve actuelle, près de 75 p. 100 de ces dépenses sont consacrées aux ajouts et aux améliorations. La réparation de logements détériorés n'accapare que 25 p. 100 du total.

L'Enquête nationale sur l'habitation effectuée par la SCHL en 1986 a démontré que les occupants sous-estiment les besoins de réparation de leur logement, de sorte que les données de Statistique Canada peuvent être considérées comme une estimation prudente de l'envergure des besoins de réparation. Seulement la moitié des propriétaires de logements détériorés procèdent à une remise en état quelconque et le montant moyen qu'ils y consacrent (3 200 $ en 1985, d'après l'ENH) est inférieur aux besoins.

2.3 Obstacles à la restauration des logements

Les documents de consultation relèvent quatre obstacles possibles à la restauration, qu'une intervention gouvernementale pourrait éliminer :

- Les consommateurs ne sont pas suffisamment au courant du besoin de réparations;
- Les consommateurs exagèrent les risques inhérents à l'achat de services de restauration;
- La détérioration des logements d'un quartier exerce une influence cumulative;
- L'accès au crédit est trop difficile.

On s'est entendu à dire que les deux premiers points revêtaient une importance primordiale dans la promotion d'une campagne efficace de restauration des maisons. Quant à l'influence du quartier, les preuves ne sont pas concluantes. On était aussi d'avis que les sources commerciales de financement par emprunt étaient suffisantes.

2.4 Mesures à prendre

Au cours des deux séries de consultations, personne n'a contesté les motifs de l'intérêt que le gouvernement fédéral porte à l'état des logements, et l'on a loué les initiatives destinées à soutenir les consommateurs et l'industrie.

Information des consommateurs :

Les personnes et organismes consultés estimaient généralement que la SCHL devrait diffuser des publications qui renseigneraient les consommateurs et qu'une campagne médiatique devrait être lancée pour promouvoir l'entretien et la remise en état des logements. Certains organismes se sont dits prêts à participer à une campagne d'information. On a toutefois souligné que le secteur privé et les services d'information publics doivent éviter d'effectuer les mêmes tâches chacun de son côté.

Lorsque les consommateurs ne se préoccupent guère de la restauration ou choisissent délibérément d'utiliser leur revenu disponible à d'autres fins, la SCHL pourrait se montrer encore plus persuasive pour encourager la correction des défauts susceptibles de nuire à la santé ou la sécurité ou d'accélérer la détérioration. Une campagne de publicité pourrait produire de bons résultats à cet égard. Certains groupes intéressés et certaines provinces étaient également de cet avis, exprimant toutefois des réserves quant aux coûts inhérents et aux chances de susciter la participation de l'industrie.

L'idée de la création, par la SCHL, d'un service consultatif sur la restauration des logements a soulevé de l'intérêt mais plusieurs groupes ont signalé le danger d'une concurrence injuste avec le secteur privé. L'aide au développement de la jeune industrie privée de l'inspection des maisons contribuerait à éviter ce problème.

Confiance des consommateurs :

De nombreux groupes ont reconnu que l'industrie de la restauration n'a pas la meilleure des réputations. Certains répondants estiment que la SCHL est capable de prendre des initiatives de développement de l'industrie. Plusieurs ont préconisé la formation des entrepreneurs comme moyen d'améliorer la capacité professionnelle et technique.

L'accréditation des entrepreneurs et la garantie des travaux ont été proposées comme moyens de protéger les consommateurs; plusieurs répondants étaient de cet avis. Mais il faudra d'abord démontrer que ces moyens sont possibles. D'après les recherches préliminaires effectuées par la SCHL, un programme national de garantie des travaux de restauration pourrait s'autofinancer. On s'est opposé à l'émission directe de garanties par le gouvernement. L'idée d'un programme volontaire de garanties par l'industrie, moyennant la participation du gouvernement au démarrage, a soulevé de l'intérêt.

Recherches relatives à l'influence du quartier sur la détérioration des logements :

Il faudra également se demander, dans l'élaboration d'une nouvelle ligne de conduite, si les programmes devraient être orientés vers les quartiers pour en stimuler la revitalisation ou, de façon plus générale, vers l'ensemble des consommateurs et des producteurs touchés.

Beaucoup ont déconseillé le ciblage des programmes de logement social vers les quartiers en dégradation. Cette opposition vient peut-être de ce qu'on n'a pas de preuves concluantes que l'activité de restauration engendrée par le gouvernement stimule l'activité privée, ou qu'on craint l'introduction de contraintes qui réduiraient l'efficience des programmes. La majorité des dossiers désapprouvaient le ciblage géographique des programmes axés sur le marché, à une exception près, et plusieurs ont omis le sujet.

On a préconisé une augmentation de la recherche sur les facteurs qui appellent l'activité de restauration, notamment les causes de la détérioration des quartiers et les effets de la politique publique sur la qualité des logements.

Limites du marché financier :

Aucun organisme répondant n'a démontré que la restauration se heurtait à des contraintes financières (autres que les revenus peu élevés). Les prêteurs commerciaux disposent de fonds considérables pour l'amélioration des maisons, sous forme de prêts personnels garantis ou non garantis ou de marges de crédit personnelles, habituellement. On a fait observer que le programme d'assurance de prêts hypothécaires de second rang par la SCHL est bien peu connu des consommateurs à revenu moyen et l'on a suggéré d'en améliorer la commercialisation. La SCHL pourrait élargir la portée de ce programme pour y inclure des formes plus largement utilisées de financement des travaux de restauration.

3.0 AIDE À LA RESTAURATION DES LOGEMENTS

En 1985, le Programme d'aide à la remise en état des logements, qui visait l'entretien du parc de logements, devenait un programme de logement social, moyennant de légères modifications. On s'est par la suite interrogé sur son efficacité, comme programme de logement social. Pendant la première série de consultations, la SCHL a demandé que soit défini le rôle du PAREL en tant que programme de logement social.

Au cours de la deuxième série, elle a sollicité des observations sur certains aspects du programme, à savoir la manière dont l'aide devrait être reliée à la capacité de payer, la définition des réparations admissibles, si les zones hors marché justifiaient une forme particulière de programme, et si les restaurations devenues nécessaires pour des motifs autres que la salubrité et la sécurité devraient être également admissibles.

Les points envisagés, au chapitre des besoins spéciaux de restauration, englobaient les questions suivantes : le PAREL pour personnes handicapées devrait-il être ciblé vers les ménages éprouvant des besoins impérieux de logement? et y a-t-il lieu d'instituer un programme pour répondre aux besoins des personnes âgées fragiles? On s'est également demandé, pendant la deuxième série de consultations, si les montants versés en vertu du Programme de réparations d'urgence étaient suffisants.

3.1 PAREL pour les propriétaires-occupants

Objectifs

D'après le consensus qui s'est dégagé des consultations, le PAREL pour les propriétaires-occupants constitue une solution de rechange efficiente aux programmes de logement sans but lucratif et de supplément de loyer dans les cas de surpeuplement en milieu rural et de logements défectueux. Par conséquent, il a bien sa place parmi les programmes de logement social. Il devrait avoir pour objectif de restaurer les logements délabrés occupés par des ménages qui éprouvent des besoins impérieux. L'aide accordée devrait tenir compte de la capacité du client d'assumer une partie des frais de réparation.

Tant les groupes intéressés que les provinces ont jugé souhaitable de permettre un deuxième prêt PAREL lorsque des besoins de réparation se font à nouveau sentir. Les ménages y seraient admissibles s'ils sont demeurés dans la catégorie des besoins impérieux et s'ils peuvent démontrer qu'ils ont bien entretenu leur logement.

Conception du programme

La majorité des répondants appuyaient le maintien d'un programme qui fournit des prêts destinés à payer les frais de remise en état admissibles. Une partie du prêt serait susceptible de remise, selon la capacité de payer du bénéficiaire. La période de remise du prêt est actuellement fonction du montant de celui-ci et la remise ne sera accordée qui si le bénéficiaire demeure propriétaire-occupant. Aucune proposition en sens contraire n'a été formulée.

Pour que de tels clients soient équitablement traités, les ménages dont les frais de restauration sont plus élevés devraient recevoir une aide plus considérable que ceux dont les coûts de restauration sont moindres, si leur capacité de payer est la même. Il est donc plus opportun de fonder la remise sur un pourcentage des frais de restauration que de fixer un montant maximum, comme c'est actuellement le cas.

La Remise du prêt doit être fonction des frais de restauration admissibles

La plupart des répondants approuvaient l'objectif actuel de prolongation de la durée utile des logements. Les frais de remise en état admissibles engloberaient les travaux nécessaires en vue de supprimer les dangers pour la santé et la sécurité et assurer les éléments de confort de base. Dans les régions rurales et éloignées, ils comprendraient aussi les agrandissements requis pour remédier aux problèmes de surpeuplement. De nombreux répondants ont proposé d'augmenter la proportion maximum de la remise.

Les réparations devraient être assez bien effectuées pour durer au moins 15 ans, moyennant un entretien consciencieux. On a affirmé que la prolongation de la durée utile constituait une formule plus efficiente de remise en état que les simples réparations d'urgence, lesquelles entraîneraient de fréquentes demandes d'aide.

Dans la détermination des besoins de restauration, afin d'atteindre une parité approximative avec les autres programmes de logement social, les subventions PAREL devraient être accessibles pour supprimer les dangers à la santé et la sécurité et pour apporter un niveau fondamental d'habitabilité. Les éléments de confort essentiels, y compris les travaux de restauration d'ordre énergétique et l'aménagement d'espaces de rangement et d'armoires de cuisine, devraient continuer d'être financés par le PAREL. Les éléments de confort ne devraient pas servir de critère d'admissibilité au programme et leur réparation ou installation ne devrait pas être obligatoire. Il faut également laisser une certaine latitude permettant de tenir compte des différences de besoins de services et des autres préférences reliées au style de vie dans les régions rurales et éloignées (p. ex. l'absence de besoin d'eau courante dans la maison), sans sacrifier les normes minimales de salubrité et de sécurité.

On s'est demandé si le PAREL devrait résoudre les problèmes de surpeuplement en milieu urbain. Le surpeuplement ne constitue pas un problème majeur dans les secteurs urbains et d'autres possibilités de logement sont presque toujours présentes. Le PAREL devrait donc demeurer un moyen de remédier au surpeuplement dans les régions rurales seulement.

Les niveaux maximums d'aide devraient être assez élevés pour assurer le paiement complet des frais de réparation de la plupart des logements qui ont besoin de réparations importantes, moyennant les rajustements dictés par le coût plus élevé de la main-d'oeuvre qualifiée et des matériaux dans les régions nordiques et éloignées. On a suggéré l'indexation annuelle de la remise maximum afin que le programme demeure en mesure de satisfaire intégralement aux besoins de réparations. En 1985, les frais estimatifs de remise en état des logements qui avaient besoin de réparations majeures atteignaient presque 7 000 $. Les frais auraient dépassé 12 000 $ pour moins de 20 p. 100 des logements examinés qui avaient besoin de réparations majeures. Le montant maximum de 5 000 $ de la remise prévue par le PAREL pour les propriétaires-occupants est présentement insuffisant, de sorte que certains logements ne sont que partiellement remis en état et que les clients les plus nécessiteux sont exclus du programme.

La remise du prêt doit être fonction de la capacité de payer

Le deuxième document de consultation précisait que le pourcentage de remise du prêt à la restauration devrait dépendre de la capacité de payer du ménage. Pour un besoin de réparation donné, un ménage dont la capacité relative de payer est moins forte devrait recevoir une aide plus considérable que celui dont la capacité de payer est supérieure.

Aux termes du programme actuel, l'aide est simplement fonction du revenu et il n'y a pour tout le pays qu'une seule échelle de remise, en vertu de laquelle l'aide diminue progressivement lorsque le revenu du ménage atteint 23 000 $. Cette formule engendre plusieurs problèmes, découlant surtout du manque d'adaptation aux variations de revenu et de coût du logement d'un endroit à l'autre. Ainsi, certains ménages éprouvant des besoins impérieux ne peuvent bénéficier du programme (les PRBI peuvent atteindre 35 000 $ pour les familles nombreuses vivant dans des régions où les coûts sont élevés) et l'on observe un "effet tout ou rien", en ce sens que les ménages dont le revenu dépasse le PRBI d'un dollar ne peuvent recevoir une aide importante.

Plusieurs dossiers recommandaient l'utilisation du revenu brut actuel du ménage par rapport au plafond de revenu déterminant le besoin impérieux, pour mesurer la capacité de payer. Par exemple, en fondant le pourcentage de remise sur le niveau de revenu par rapport au PRBI, on pourrait accorder une remise complète à des ménages dont le revenu est inférieur à la moitié du PRBI. La remise pourrait être réduite à zéro quand le revenu est égal au PRBI. De cette façon, tous les ménages éprouvant un besoin impérieux auraient droit à une certaine aide, et l'on éviterait l'"effet tout ou rien". Ces modifications auraient

pour conséquences d'augmenter l'aide aux clients à revenu très faible et d'écarter la possibilité de subventions maximums à des clients dont le revenu approche du PRBI.

La question du traitement des ressources personnelles a été soulevée, lors des consultations. La plupart des répondants n'étaient pas d'accord pour fonder explicitement l'aide sur les ressources. Pourtant, les personnes dont l'avoir est considérable sont en meilleure posture que d'autres moins fortunées, puisqu'elles ont davantage de ressources pour résoudre leurs problèmes de logement. Il faudrait donc envisager d'établir un ordre de priorité des clients en tenant compte des ressources, dans une certaine mesure. Par exemple, on pourrait exiger que l'occupant déclare son avoir. Tout demandeur dont l'avoir dépasserait un certain niveau serait inscrit sur une liste d'attente, en espérant qu'il restera des fonds, vers la fin de l'année de programme. Ainsi, la cote de priorité la plus élevée serait accordée aux demandeurs qui ont à la fois un faible revenu et peu de ressources personnelles.

La possibilité d'exiger que les ménages dont les frais de logement sont peu élevés assument une part de dette plus lourde avant d'être admissibles à une subvention a aussi été soulevée pendant la consultation. La plupart des répondants s'y sont opposés. Beaucoup de bénéficiaires, en particulier les personnes âgées qui ont remboursé leurs emprunts hypothécaires, ne participeraient vraisemblablement pas à un programme qui leur imposerait un fardeau financier plus lourd. Les ménages dont le logement accapare une forte tranche du revenu, notamment les jeunes, en bénéficieraient même si leur problème est temporaire. De plus, étant donné que les propriétaires contrôlent leurs frais de logement, ils pourraient les accroître afin de profiter davantage du programme.

Prêts remboursables

Les organismes du secteur financier étaient d'avis que le gouvernement devrait assurer les prêts à risque élevé et servir de prêteur de dernier recours. On a aussi exprimé l'avis que la présence à la fois de tranches susceptibles de remise et de tranches remboursables, dans les prêts de la SCHL, améliore l'application du programme.

Par conséquent, la SCHL devrait continuer à offrir des prêts remboursables pour payer le solde des frais de réparation non couverts par le prêt susceptible de remise. On admet, cependant, que les clients aux prises avec un problème d'abordabilité seront peut-être privés du droit de participation au programme. La reconnaissance de la valeur de l'entraide sera explorée comme moyen possible de réduire les remboursements requis. De plus, grâce à une possibilité de report de paiements, les clients aux prises avec des problèmes pourraient obtenir une aide PAREL pour effectuer les réparations nécessaires.

3.2 PAREL pour personnes handicapées

Présentement, à cause des limites de revenu uniformes qui servent de critère au PAREL pour personnes handicapées, certains ménages handicapés ne peuvent avoir accès au PAREL pour les propriétaires-occupants parce que leur revenu dépasse le plafond de 23 000 $. En pareil cas, ils peuvent perdre l'admissibilité au programme s'ils sont incapables de rendre eux-mêmes leur logement conforme aux normes.

La SCHL sollicite des avis sur quatre moyens possibles de résoudre ce problème. La première solution consisterait à rendre le PAREL pour personnes handicapées conforme aux autres programmes fédéraux de logement social en ciblant l'aide vers les ménages dont le revenu est inférieur au plafond déterminant les besoins impérieux. Si l'on suivait cette ligne de conduite, 25 p. 100 des clients handicapés deviendraient inadmissibles au PAREL. En vertu de la deuxième solution, on redresserait les plafonds de revenu en raison des frais de logement plus élevés des ménages handicapés. Cette formule ferait disparaître la discordance entre l'admissibilité au PAREL pour les propriétaires-occupants et au PAREL pour personnes handicapées. Elle élargirait cependant du même coût l'admissibilité aux autres programmes de logement social. Une troisième solution consisterait à séparer le PAREL pour personnes handicapées des programmes de logement social, en n'exigeant seulement que les logements subventionnés ne comportent pas de danger pour la santé et la sécurité. Enfin, on pourrait graduellement s'orienter vers le ciblage, en abandonnant peu à peu le programme actuel à mesure que les plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux "rattraperont" les limites de revenu présentement en vigueur.

3.3 Besoins de modification du logement des personnes âgées fragiles

Beaucoup de personnes âgées fragiles, bien que non handicapées, ont besoin de faire modifier leur logement pour continuer d'y vivre de façon autonome. Une composante distincte du programme, à l'intention des ménages âgés éprouvant des besoins impérieux, pourrait prévoir des fonds en vue de telles modifications. Celles-ci pourraient toucher le déplacement des interrupteurs, l'installation de dispositifs d'alarme en cas de danger, de dispositifs à levier pour ouvrir les portes, de finis antidérapants dans les baignoires et les douches, etc. Le montant de l'aide requise à cet égard est sensiblement inférieur à celui que le PAREL pour personnes handicapées peut fournir, soit jusqu'à 2 500 $.

3.4 Programme de réparations d'urgence (PRU)

L'aide du PRU vise les réparations qu'il faut apporter d'urgence à un logement si l'on veut continuer de l'occuper en toute sécurité. Les montants accrus qu'il est possible d'obtenir en vertu du PAREL permettront d'élever à un niveau acceptable de salubrité et de sécurité des logements qui requièrent à cette fin des travaux de réparation plus importants que les critères actuels le permettent. Le PRU demeurera disponible pour les logements qui ne sont pas admissibles au PAREL, dans les régions rurales, soit parce qu'ils ont besoin de réparations excessives ou parce que les coûts en seraient prohibitifs au point de dépasser les limites révisées du PAREL.

Comme le PRU est examiné dans le cadre de l'évaluation du Programme de logement pour les ruraux et les autochtones, il serait prématuré d'y apporter des modifications à ce stade-ci.

4. CONCLUSION

4.1 Marché de la rénovation

D'après le consensus qui s'est dégagé de la consultation, le gouvernement fédéral devrait jouer les rôles suivants :

- préconiser des normes élevées d'entretien des maisons, produire et diffuser des renseignements sur les réparations, et soutenir l'industrie privée de l'inspection des logements;
- informer les consommateurs de leurs droits et obligations lorsqu'ils confient des travaux de restauration à des entrepreneurs, et soutenir l'industrie privée de la restauration;
- effectuer des recherches sur les causes de la détérioration des logements et des quartiers, et en diffuser les résultats;
- améliorer l'efficacité des programmes gouvernementaux actuels de financement de la restauration.

4.2 Programme d'aide à la remise en état des logements

Le Document de consultation sur la restauration des logements propose d'évaluer les formes possibles de programme en partant de critères d'efficience, de traitement équitable des bénéficiaires et d'efficacité du ciblage. La forme de programme appuyée par la majorité des participants à la consultation est efficiente puisqu'elle apporte aux ménages qui doivent engager de fortes sommes dans la réparation de leur logement une aide

suffisante pour supprimer complètement les dangers à la santé et la sécurité. De plus, ceux qui touchent des revenus plus élevés doivent assumer eux-mêmes une partie des frais.

L'équité verticale est réalisée en veillant à ce que les ménages les plus nécessiteux reçoivent une aide plus forte que les ménages plus riches ou dont le revenu est supérieur. Si le degré de richesse n'est pas explicitement utilisé pour déterminer le niveau d'aide, il pourrait l'être au moins pour établir un ordre de priorité parmi les demandeurs éventuels. L'équité horizontale est réalisée en faisant dépendre l'aide du revenu réel, c'est-à-dire du revenu nominal dûment rectifié en raison du coût local de la vie qui se manifeste dans les frais de logement.

L'efficacité du ciblage est réalisée en diminuant progressivement l'aide à mesure que le revenu approche du plafond déterminant les besoins impérieux. On supprime ainsi les larges écarts de subvention entre les ménages dont le revenu est immédiatement au-dessus des plafonds de revenu admissible et ceux dont le revenu est immédiatement au-dessous, ce qui écarte les incitations à la fraude ou à l'abaissement du revenu afin de devenir admissible.

La SCHL serait heureuse de savoir si les participants à la consultation sur la restauration des logements sont d'accord avec les conclusions du présent rapport.