ÉVALUATION DU PROGRAMME D'AIDE À LA REMISE EN ÉTAT DES LOGEMENTS

DIVISION DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMME
SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES
ET DE LOGEMENT
MAI 1986

La Société canadienne d'hypothèques et de logement, l'organisme du logement du gouvernement du Canada, a pour mandat d'appliquer la Loi nationale sur l'habitation.

Cette loi a pour objet d'aider à améliorer les conditions d'habitation et de vie au Canada. C'est pourquoi la Société s'intéresse à tout ce qui concerne l'habitation, l'expansion et le développement urbains.

Aux termes de la Partie V de la Loi, le gouvernement du Canada autorise la SCHL à affecter des capitaux à des recherches sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et à publier et diffuser les résultats de ces recherches. La SCHL a donc une obligation légale de veiller à ce que tout renseignement de nature à améliorer les conditions d'habitation et de vie soit connu du plus grand nombre possible de personnes ou de groupes de personnes.

La présente publication est l'un des nombreux moyens d'information que la SCHL a produits avec l'aide de capitaux du gouvernement fédéral.

ÉVALUATION DU PROGRAMME D'AIDE À LA REMISE EN ÉTAT DES LOGEMENTS

RÉSUMÉ À L'INTENTION DE LA DIRECTION

Le Programme d'aide à la remise en état des logements est né en 1974, en même temps que le Programme d'amélioration des quartiers, quand on s'est rendu à l'évidence que cela valait la peine de sauver les vieux quartiers résidentiels détériorés. À la cessation du PAQ en 1979, le PAREL a continué à financer la remise en état des logements, en centrant ses activités sur l'objectif principal d'assurer aux Canadiens à faible revenu un nombre suffisant de logements convenables et abordables. C'est ainsi que, depuis 1974, le PAREL a contribué à la remise en état de plus de 250 000 logements.

Les deux préoccupations du Programme, qui sont la réparation des logements ne répondant pas aux normes, d'une part, et l'offre d'une aide financière aux personne dans le besoin, d'autre part, apparaissent dans les objectifs du Programme et ont été maintenues dans les modifications apportées au Programme au cours des années.

L'évaluation du PAREL a été entreprise pour mesurer à quel point ces objectifs ont été atteints et examiner le rôle que certaines caractéristiques de conception du programme ont joué dans le rendement du Programme. L'étude se penche aussi sur les retombées et les effets du Programme, prévus ou non. À la lumière des constatations faites au cours des analyses effectuées tout au long de ce travail d'évaluation, un certain nombre de propositions concernant la conception et l'administration du programme ont été mises de l'avant, dans le but d'améliorer, si possible, l'efficacité du Programme.

Les principales conclusions de l'évaluation sont résumées dans cette section du rapport.

Justification du Programme

Nécessité de la remise en état.

Plus d'un million de logements, soit 13 p. 100 de tous les logements du Canada, ont été notés par leurs occupants comme ayant besoin de réparations majeures; un autre million et quart, soit 15 p. 100, ont été notés comme ayant besoin de réparations mineures. Bien que les trois quarts de tous les logements qui ont besoin de réparations majeures soient situés dans des zones urbaines, la fréquence du besoin est plus grande dans les régions rurales. L'estimation des besoins futurs indique que le nombre de logements ayant besoin de réparations majeures diminuera légèrement dans les prochaines années, mais augmentera considérablement vers la fin du siècle en raison du vieillissement du parc de logements.

Nécessité de l'aide à la remise en état.

La nécessité de remettre les logements en état se faisait sentir dans tous les groupes de revenu; il n'y a pas que des gens à faible revenu dans les logements qui ont besoin de réparations majeures. Bien sûr, les besoins sont plus grands parmi les ménages à revenu faible ou modeste; 50 p. 100 de tous les besoins se retrouvaient, en effet, dans les logements occupés par les ménages à revenu faible ou modeste, c'est-à-dire 40 p. 100 du parc résidentiel.

Les données montrent que, de façon générale, plus le revenu du ménage diminue, plus la part de son revenu qu'il consacre au logement augmente; il lui en reste donc moins pour d'autres dépenses, entre autres, les réparations qu'il faudrait faire au logement pour le garder en bon état. Il est vrai que ces ménages à faible revenu seraient probablement admissibles à une aide dans le cadre d'un programme de logement social, mais un programme de remise en état tel que le PAREL, qui prolonge la durée utile des logements existants, constitue une solution beaucoup moins coûteuse qu'un programme de logement social qui comporte des dépenses de subventions à long terme.

Réalisation des objectifs

Aide aux occupants des logements.

Le PAREL est bien axé sur les ménages à faible revenu; on a constaté en effet que, quels que soient les critères considérés, les bénéficiaires du PAREL avaient plus besoin d'aide que la population en général.

- Le revenu moyen des bénéficiaires du PAREL était sensiblement inférieur au revenu moyen de l'ensemble des ménages vivant dans des logements ayant besoin de réparations majeures (5 000 $ ou moins pour les propriétaires-occupants, 3 500 $ ou moins pour les locataires).

- Plus de la moitié des propriétaires-occupants du PAREL avaient un revenu familial inférieur au seuil de pauvreté. Il était deux fois et demie plus probable qu'un ménage du PAREL ait un revenu sous le seuil de pauvreté qu'un ménage dans l'ensemble de la population. Le programme n'a pas réussi, cependant, à atteindre les ménages du dernier échelon de revenu; en effet, les propriétaires-occupants du PAREL qui avaient un revenu inférieur au seuil de pauvreté avaient quand même un revenu moyen supérieur à celui de l'ensemble des propriétaires-occupants ayant un revenu sous le seuil de pauvreté.

- Le coefficient moyen d'amortissement brut de la dette des propriétaires-occupants du PAREL était de 4 points de pourcentage plus élevé que celui de l'ensemble des

propriétaires-occupants. Il était deux fois plus probable qu'un ménage recevant l'aide du PAREL ait un coefficient d'ABD élevé, c'est-à-dire au-dessus de 30 p. 100, qu'un ménage ne recevant aucune aide PAREL.

- Même si les propriétaires-occupants du PAREL avaient, en moyenne, accumulé un avoir propre assez important dans leur logement, cet avoir propre était nettement inférieur à l'avoir propre moyen de tous les propriétaires-occupants. Plus de la moitié des propriétaires-occupants du PAREL auraient pu financer le coût des réparations apportées à leur logement en empruntant sur leur avoir propre, sans réduire celui-ci à moins de 25 p. 100 de la valeur de leur logement, ou sans payer plus de 30 p. 100 de leur revenu pour se loger.

Amélioration des logements qui ne répondent pas aux normes.

Dans la catégorie des propriétaires-occupants, 50 p. 100 des logements inspectés ne répondaient pas encore aux normes dans au moins un élément; dans la catégorie des logements locatifs, la proportion était de 42 p. 100. Le coût moyen approximatif des réparations à effectuer était de 650 $ environ, ce qui indique qu'il ne s'agissait que de défauts mineurs, en général.

Dans presque tous les cas, la présence d'éléments non conformes aux normes provenait de leur omission dans les travaux PAREL et non d'une mauvaise exécution des travaux du Programme. Les cas de travaux incomplets étaient plus fréquents dans les logements de propriétaires- occupants que dans les logements locatifs, et chez les propriétaires-occupants, ces cas étaient plus fréquents parmi ceux qui devaient rembourser une partie de leur prêt que parmi ceux dont le prêt pouvait être remis au complet. Cette dernière situation était particulièrement frappante dans les régions rurales, bien qu'on n'ait constaté aucune différence marquée dans la fréquence des cas de réparations incomplètes entre les zones urbaines et les régions rurales. La fréquence des cas de réparations incomplètes et d'éléments non conformes aux normes était sensiblement moindre au Québec.

En ce qui a trait aux éléments touchés par des mesures concernant la salubrité et la sécurité, on a constaté la présence, comme ci-dessus, d'éléments non conformes aux normes qui n'avaient pas été réparés. Dans les logements de propriétaires-occupants, un tiers avaient des éléments reliés à la salubrité et deux tiers, des éléments reliés à la sécurité qui n'étaient pas conformes aux normes; dans les logements locatifs, les proportions étaient meilleures, c'est-à-dire 27 p. 100 pour les éléments reliés à la salubrité et 44 p. 100 pour ceux reliés à la sécurité. Mais il ne s'agit pas là d'un problème majeur, puisque 90 p. 100 des occupants étaient d'avis que le PAREL avait amélioré la salubrité et la sécurité de leur logement.

Qualité et durée utile.

À quelques exceptions près, les réparations faites dans le cadre du PAREL répondaient aux normes de qualité de la main-d'oeuvre et des matériaux. On a trouvé des travaux non conformes aux normes dans 15 p. 100 des logements, situation qui provenait surtout de la qualité de la main-d'oeuvre et non de la qualité des matériaux. La proportion des logements présentant des problèmes de travaux non conformes aux normes était sensiblement plus grande dans les zones urbaines que dans les régions rurales. On n'a pu établir aucun rapport entre la mauvaise qualité de certaines réparations et le fait qu'elles aient été exécutées par le propriétaire-occupant lui-même.

Si l'on considère les cas où la durée utile du logement risque d'être écourtée, nous n'avons trouvé aucune différence entre les logements financés par le PAREL entre 1975 et 1978 et ceux financés par le programme au cours des six années qui ont suivi; ce qui prouve que les travaux exécutés dans le cadre du PAREL ont jusqu'à maintenant subi avec succès l'épreuve du temps.

Pratiques d'entretien.

Le nombre des municipalités qui ont adopté des normes d'entretien et d'occupation a augmenté, bien que les données recueillies montrent que très peu de ces normes sont vraiment mises en application. Nous n'avons d'ailleurs pu établir aucun lien direct entre leur mise en application et le fait que, pour bénéficier du PAREL, la municipalité devait avoir des normes d'E&O.

En ce qui a trait aux propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs du PAREL pris séparément, les pratiques d'entretien étaient bonnes. Malgré leur faible revenu, les propriétaires-occupants du PAREL dépensent autant, en moyenne, pour l'entretien de leur logement que l'ensemble des propriétaires-occupants du Canada.

Conception et administration du Programme

Conception du Programme - Propriétaire-occupant.

Les revenus limites utilisés dans le Programme pour déterminer le genre et le montant d'aide qu'un propriétaire-occupant peut recevoir correspond généralement aux limites d'inclusion du premier et du second quintile de revenu (20 et 40 p. 100) de la population dans son ensemble. Mais ces limites ne s'appliquent pas à tous les demandeurs de la même façon, aux échelles régionale, urbaine et rurale. De plus, les pourcentages de la population que ces limites englobaient ont changé avec les années. Il s'ensuit que les limites prévues par le Programme à l'origine ont diminué sa capacité de satisfaire les besoins des groupes dont le revenu est le plus faible.

Conception du Programme - Normes du PAREL.

On a constaté que la façon même de rédiger les Normes du PAREL avait influé sur la réalisation des objectifs du Programme en ce qui a trait à la qualité des logements. Le fait d'y inclure des éléments non essentiels, aux dépens d'éléments obligatoires, pourrait expliquer la présence d'éléments non conformes aux normes, une fois les travaux PAREL terminés. C'est dans les cas où la décision de réparer ou de remplacer un élément est difficile à prendre qu'on a constaté, après le PAREL, le plus grand nombre d'éléments ne répondant pas aux normes. Pour bien utiliser les Normes du PAREL et repérer correctement les travaux à exécuter, les inspecteurs et les administrateurs du PAREL ont besoin de passablement d'aptitudes et de formation.

Conception du Programme - Les personnes handicapées.

Des dispositions destinées à adapter le PAREL aux besoins des personnes handicapées ont été introduites dans le PAREL en 1981. Dès 1983, les handicapés bénéficiaient du programme dans la même proportion que leur nombre dans l'ensemble de la population. Nous n'avons discerné aucune différence entre les travaux PAREL pour les handicapés et ceux pour les non handicapés, en ce qui a trait à l'exhaustivité et à la qualité des travaux. Bien que les clients handicapés se soient montrés moins satisfaits de l'administration du PAREL, les données sur ce point ne sont pas un portrait fidèle de la mise en application du PAREL pour les handicapés et des sommes accrues qui ont été affectées aux travaux visant à rendre les logements plus accessibles aux handicapés.

Administration du Programme - Affectation du budget.

L'introduction du Plan de contrôle du budget des investissements en 1980 a eu pour effet d'améliorer graduellement l'affectation des fonds du PAREL urbain en fonction des besoins, entre 1979 et 1983. Durant la même période, les fonds du PAREL rural ont été affectés assez fidèlement en fonction du besoin de réparations. Si l'on considère le budget PAREL global, on constate peu de changement dans l'affectation du budget selon les besoins en travaux de réparation, à l'échelle urbaine ou rurale. Il est évidemment difficile de répartir les ressources du programme uniquement en fonction de la proportion des besoins en réparations. Un programme comme le PAREL doit normalement répondre à toute une gamme d'objectifs gouvernementaux.

Administration du Programme - Les agents d'administration.

L'étude a constaté que la qualité de l'administration du Programme varie selon l'agence qui l'assure. De façon plus concrète, lorsque le Programme est administré par des firmes privées, des organismes régionaux ou provinciaux ou, à un moindre degré, des agences municipales, l'état du logement et la satisfaction du client ont obtenu des notations supérieures.

mais lorsque les prêts avaient été administrés directement par les bureaux de la SCHL et les organismes autochtones, l'état du logement et la satisfaction du client ont obtenu des notations moindres, par rapport à la plupart des indicateurs mesurés; ce qui peut s'expliquer, en partie, par les circonstances généralement plus difficiles (état du logement avant le PAREL, endroit, revenu) entourant ces prêts.

L'analyse indique qu'il faudra peut-être modifier le barème des droits d'administration actuel; mais les cas étudiés ne permettent pas de généraliser et d'appliquer nos conclusions à toutes les agences d'administration. Les données laissent voir des différences marquées dans les frais d'administration des prêts PAREL; ces différences proviennent du temps consacré à l'administration de chaque prêt, des frais de déplacement et des salaires, et du nombre de prêts administrés.

Administration du Programme: Régions éloignées.

Proportionnellement à leur population, les régions éloignées sont généralement mal servies par le Programme. Ceci est particulièrement apparent au Québec et en Colombie-Britannique. Mais là où l'aide du PAREL a été accordée, la qualité des travaux est comparable à ce qui se fait ailleurs. Dans l'ensemble, les clients éloignés étaient satisfaits du Programme; ils se sont dits par contre moins satisfaits des services offerts par les inspecteurs et du temps pris pour traiter leurs prêts.

Retombées et effets du Programme

Incitation à la remise en état dans le secteur privé.

Rien ne prouve que le PAREL a eu un "effet de contagion" dans les zones désignées, en incitant les propriétaires-occupants à entreprendre des travaux de remise en état de leur propre initiative. En réalité, nous avons constaté qu'il y a eu beaucoup moins de travaux de ce genre entrepris par le secteur privé dans les zones désignées que dans les zones non désignées comparables. Les bénéficiaires du PAREL font cependant un bilan très positif de la qualité de leur logement et de leur quartier.

Délogement des occupants.

L'analyse des données du recensement concernant la mobilité pour 1981 et 1971 révèle que les taux de mobilité, dans les zones désignées, n'étaient guère différents de ceux des zones non désignées comparables. Un quart des locataires du PAREL enquêtés étaient de nouveaux locataires arrivés au cours des douze derniers mois, ce qui est moindre que le taux de mobilité annuel de 30 p. 100 pour l'ensemble des locataires du Canada.

Situation financière des propriétaires.

L'étude a constaté que les hausses de loyer imposées aux locataires des logements PAREL étaient généralement justifiées par le coût des travaux de remise en état encourus par les propriétaires. Ces augmentations s'établissent en moyenne à 30 p. 100 après PAREL. Bien que ces hausses ne leur aient pas, selon l'étude, apporté de profits excessifs, elles ont quand même créé des difficultés financières à certains locataires. Par contre, plus d'un tiers des locataires enquêtés ont dit que la hausse leur avait causé de sérieux problèmes. Aucune information équivalente n'existe pour les locataires ayant quitté leur logement après PAREL.

Retombées sur l'industrie de la remise en état.

Le PAREL est un excellent créateur d'emploi qui a suscité plus de 7 000 emplois dans l'industrie de la remise en état en 1984. Dans certaines régions, cet effet bénéfique va jusqu'à 20 p. 100 de tous les emplois de cette industrie. Le PAREL locatif est le créateur d'emploi le plus efficace qui soit puisque, pour chaque dollar de fonds publics dépensé en ce domaine, il entraîne des dépenses de 2,58 $ dans le secteur privé.

Rapports avec les autres programmes.

Le PAREL encourage le propriétaire-occupant à utiliser aussi les autres programmes de remise en état ou les programmes connexes. Plus de 50 p. 100 des clients du PAREL ont dit qu'ils avaient aussi utilisé d'autres programmes d'aide, les trois quarts d'entre eux ayant eu recours au PITRC et un quart, au PCRP. En ce qui a trait à l'état du logement, au caractère complet des travaux et à la satisfaction du client, il existe peu de différences entres les clients qui n'ont utilisé que le PAREL et ceux qui ont utilisé d'autres programmes en plus du PAREL. De façon plus particulière, les ménages à faible revenu ont été mieux servis quand ils n'ont eu recours qu'au PAREL. Dans la province de Québec, les ménages à faible revenu ont pu tirer avantage du programme provincial en le greffant sur le PAREL et obtenir ainsi de meilleurs résultats en ce qui a trait à l'état du logement et au caractère complet des travaux.

Économie d'énergie.

Le PAREL a beaucoup contribué à promouvoir l'économie d'énergie, qu'il ait été utilisé seul ou avec d'autres programmes d'aide préconisant l'économie d'énergie. Plus de 85 p. 100 des bénéficiaires du PAREL ont effectué des travaux directement reliés à l'économie d'énergie; et plus de 75 p. 100 de ces travaux ont été financés par le PAREL.

Autres solutions possibles

Plusieurs façons d'améliorer le Programme ont été examinées. Ces nouvelles solutions ont été proposées dans les domaines où les objectifs du Programme ne sont pas atteints actuellement ou dans les domaines où des améliorations ont été suggérées.

L'étude a constaté que le PAREL est généralement bien ciblé sur les ménages à faible revenu. Par contre, les ménages qui sont complètement au bas de l'échelle de revenu sont mal servis. Pour nombre de ménages, le Programme n'offre pas assez de fonds pour terminer les travaux; d'où, un certain nombre d'éléments qui, après le PAREL, ne sont toujours pas conformes aux normes. Il faudrait trouver d'autres fonds, soit par la réaffectation des fonds existants, soit par de nouveaux apports.

L'étude a aussi constaté que nombre de ménages dont le revenu est légèrement plus élevé, surtout ceux dont les frais de logement sont faibles et l'avoir propre dans le logement est substantiel, sont capables d'assumer personnellement une partie des coûts de rénovation de leur logement. L'étude a donc examiné plusieurs façons d'encourager le propriétaire-occupant à y contribuer lui aussi, par exemple, l'offre de prêts à paiements différés, la création de fonds de roulement, et l'imposition d'exigences accrues concernant la mise de fonds du propriétaire-occupant.

L'étude a enfin constaté que les travaux PAREL n'étaient pas exhaustifs, laissant de côté une bonne partie des réparations obligatoires. Un effort particulier pourrait être fait pour que tous les éléments obligatoires soient rendus conformes aux normes de construction, en limitant la remise sur le prêt aux éléments obligatoires, en ne finançant que les travaux de remise en état qui comportent une part importante d'éléments obligatoires, ou en surveillant de plus près et en rejetant même, au besoin, les projets PAREL non exhaustifs. De toute façon , l'évaluation a montré que certaines modifications aux Normes du PAREL contribueraient à définir plus clairement les éléments admissibles au financement et les critères de rendement des travaux de réparation.

TABLE DES MATIÈRES

		Page
I.	INTRODUCTION	1
	A. Questions abordées dans l'évaluation	1
	B. Études des composantes	4
	C. Gestion	9
II.	DESCRIPTION DU PROGRAMME	11
	A. Historique	11
	B. Profile du Programme	13
	1. Fondement législatif	13
	2. Objectifs	15
	3. Description	16
	4. Logique du Programme	17
	C. Administration	20
	1. Processus administratif	20
	2. Droits d'administration	26
	D. Activité	26
III.	JUSTIFICATION DU PROGRAMME	28
	A. Nécessité d'un programme public de remise en état	28
	1. Besoin de remise en état	29
	2. Besoin d'aide publique à la remise en état	40
	3. Justification de l'intervention gouvernementale	43
	B. Liens logiques	58
IV.	ATTEINTE DES OBJECTIFS	61
	A. Aide aux occupants	62
	1. Besoin	62
	2. Aide	79
	3. Sommaire - Aide aux occupants	85

B. Amélioration des logements délabrés 86

1. Conformité avec les normes 86
2. Exhaustivité des travaux 92
3. Salubrité et sécurité 97
4. Sommaire - Amélioration des logements non conformes aux normes 106

C. Qualité et durée utile 107

1. Qualité des travaux du PAREL 108
2. Satisfaction des clients 112
3. Prolongation de la durée utile 113
4. Sommaire - Qualité et durée utile 120

D. Pratiques d'entretien 121

1. Pratiques des occupants 121
2. Règlements sur l'entretien et l'occupation 124

V. CONCEPTION ET ADMINISTRATION DU PROGRAMME 131

A. Conception du Programme - Propriétaires-occupants 131

1. Limites de revenu 132
2. Définition du revenu 137
3. Forme et montant de l'aide 140

B. Conception du Programme - Normes du PAREL 142

1. Travaux obligatoires/facultatifs 144
2. Décision de réparer ou de remplacer 145
3. Critères de rendement 148
4. Sommaire 150

C. Conception du Programme - Handicapés 151
D. Administration du Programme - Affectation budgétaire 156
E. Administration du Programme - Agents d'administration 162

1. Qualité de l'administration 164
2. Droits d'administration 168

F. Administration du Programme - Régions isolées 175

VI. RETOMBÉES ET EFFETS 181

A. État des logements 181
B. Activité de remise en état suscitée dans le secteur privé 186
C. Délogement des occupants 197
D. Situation financière des propriétaires-bailleurs 209
E. Industrie de la remise en état 214
F. Relation avec d'autres programmes 226
G. Économie d'énergie 235

VII. AUTRES SOLUTIONS POSSIBLES 247

A. PAREL pour propriétaires-occupants 248
1. Ciblage 248
2. Forme d'aide 250
3. Montant de l'aide 253

B. PAREL pour le logement locatif 257
1. Ciblage 257
2. Accords de location 258

C. Administration 259
1. Zones désignées 259
2. Droits d'administration 260

D. Éléments admissibles et Normes du PAREL 261

E. Rapports avec les autres programmes 263

VIII. CONCLUSIONS 265

ANNEXE 1 BASES DE DONNÉES UTILISÉES DANS L'ÉVALUATION 271

A. Bases de données du PAREL 271
B. Revenu et équipement des ménages - Micro-données (ERMEM 1982) 275
C. Enquête sur les dépenses des familles (FAMEX 1982) 275
D. Étude pilote d'Ottawa sur l'état des maisons 276
E. Social Change in Canada (Évolution sociale au Canada) 276

I. INTRODUCTION

La rénovation[1] domiciliaire est un moyen de plus en plus important de répondre aux besoins de logement des Canadiens. De plus en plus, on remet en état, restaure, adapte et améliore les 8,4 millions de logements qui abritent actuellement la population du Canada, afin de les rendre conformes à ses exigences et à ses préférences. Ce renouveau d'intérêt pour le logement existant vient de l'accroissement de valeur du parc actuel, de son vieillissement global, de l'augmentation du coût des terrains et des services requis pour la construction neuve, et des changements de répartition de la population dans les villes.

Le gouvernement fédéral contribue aux activités de rénovation au moyen d'un certain nombre de programmes, dont l'un des principaux est le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), qu'administre la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Une partie du prêt peut faire l'objet d'une remise et n'a donc pas à être remboursé.[2] De 1974 à 1984, le PAREL a contribué à la remise en état de plus de 250 000 logements, en engageant des prêts de plus de 1 milliard de dollars, dont 840 millions sous forme de subventions et de prêts susceptibles de remise (non remboursables).[3]

En 1984, les engagements du PAREL ont atteint 197,1 millions de dollars (34 % de l'ensemble des engagements de la Société), dont 165,8 millions en prêts susceptibles de remise. Ces engagements ont visé 48 102 logements, répartis presque uniformément entre le PAREL urbain et le PAREL rural. Les deux tiers des logements étaient occupés par leur propriétaire, et 25 % étaient des logements locatifs. Le reste, soit 10 %, se répartissait également entre le PAREL sans but lucratif et le PAREL dans les réserves.

A. Questions abordées dans l'évaluation

L'objet de l'évaluation du PAREL est de déterminer le rendement du Programme depuis sa création en 1973. Elle s'inscrit dans l'évaluation continue des programmes de la SCHL. Le cadre de l'évaluation respecte les lignes

---

1 Les définitions de ce terme et d'autres activités de rénovation paraissent dans la figure 1.1.

2 Le chapitre II décrit en détail la conception, l'administration et les activités du Programme.

3 Les engagements comprennent tous les fonds autorisés pour les prêts et les placements. Les dépenses budgétaires sont des avances sous forme de subventions et de contributions qui, dans le cas du PAREL, constituent la partie du prêt qui est susceptible de remise.

FIGURE 1.1

DÉFINITIONS : TRAVAUX DE RÉPARATION ET D'AMÉLIORATION

Le terme générique qui englobe tous les genres de réparation et d'amélioration est rénovation. Les définitions qui suivent catégorisent les divers types de rénovation, ce qui permettra, espérons-nous, de dissiper toute confusion quant à l'objet de l'étude :

Rénovation : "Travaux effectués dans un immeuble d'habitation existant, pour quelque objet, motif ou préférence que ce soit. Le terme "travaux de rénovation" est le dénominateur commun ou le terme générique de tous les travaux effectués dans un immeuble existant."

Remise en état : "Travaux destinés à rendre à un logement sa sécurité et sa solidité, ainsi qu'à prévenir la perte d'utilité et l'obsolescence économique du logement."

Restauration : "Travaux effectués dans des logements existants, à l'aide de matériaux et de techniques destinés à redonner au logement son état, son objet et sa conception d'origine."

Transformation : "Travaux destinés à modifier l'objet ou la destination d'un immeuble ou le nombre de logements qu'il comprend."

Réparations : "Travaux effectués pour rétablir la sécurité et la solidité d'un ou de plusieurs éléments d'un logement. Les réparations constituent, en fait, des éléments d'un projet de remise en état."

Entretien : "Travaux de prévention visant la conservation des caractéristiques initiales d'un logement afin d'éviter d'éventuels défauts ou réparations."

directrices du Bureau du contrôleur général pour l'évaluation des programmes fédéraux. Dans le gouvernement fédéral, l'évaluation des programmes est considérée comme une aide à la prise de décisions et à la gestion. Elle fournit un ensemble de renseignements utiles pour affecter les ressources, améliorer les programmes et rendre compte de leur administration. C'est pourquoi l'évaluation d'un programme comporte la collecte systématique de données sur le Programme, en particulier sur les résultats obtenus.

Une étude d'évaluation examine un large éventail de questions qui peuvent se regrouper en quatre grandes catégories:[4]

- Justification du Programme - Le Programme est-il justifié?
- Réalisation des objectifs - Le Programme a-t-il accompli ce qu'on en attendait?
- Retombées et effets - Qu'est-ce qui s'est produit par suite de l'application du Programme?
- Autres solutions possibles - Y a-t-il de meilleures façons d'obtenir les mêmes résultats?

L'évaluation du PAREL se penche sur des questions qui font partie de chacune de ces catégories. Le chapitre III examine les questions relatives à la justification du Programme, à savoir: la nécessité de remettre en état le parc de logements actuel, la nécessité d'offrir une aide aux ménages pour la remise en état de leur logement, et la nécessité d'avoir encore un programme public de remise en état des logements. La justification de l'engagement du gouvernement dans la remise en état est envisagée des points de vue de l'efficacité économique, de l'équité sociale et d'autres considérations.

Le chapitre IV évalue dans quelle mesure chacun des quatre objectifs explicites du Programme a été réalisé. Chaque objectif est examiné en parallèle avec les réalisations du Programme, à la lumière des critères de rendement et d'indicateurs mesurables. Les rapports définis dans les hypothèses sont étudiés au moyen des méthodes d'analyse statistique appropriées. Les quatre objectifs sont:

- fournir à ceux qui vivent dans des logements non conformes aux normes une aide proportionnée à leurs besoins;

- améliorer les maisons en mauvais état en les rendant conformes aux normes convenues de salubrité et de sécurité;

- s'assurer que les réparations et améliorations ont la qualité voulue pour prolonger de façon appréciable la durée utile du logement;

- promouvoir un niveau acceptable d'entretien du parc de logements actuel.

Le chapitre V examine les rapports qui existent entre plusieurs caractéristiques de conception et d'administration du Programme, d'une part, et la réalisation de ses objectifs, d'autre part. Les caractéristiques de conception examinées comprennent, entre autres, les limites de revenu des propriétaires-occupants, la forme et le montant de l'aide, les Normes du PAREL, et le PAREL pour les handicapés. Les caractéristiques d'administration comprennent les affectations budgétaires, les agences d'administration, et l'administration du Programme dans les régions éloignées.

Le chapitre VI évalue les retombées et les effets du Programme, prévus ou non, qui peuvent contribuer à accroître ou à amoindrir le rendement du Programme. Les retombées et effets suivants sont examinés:

- état du logement;
- incitation aux travaux de remise en état dans le secteur privé;
- délogement des occupants;
- situation financière du propriétaire-bailleur;
- retombées dans l'industrie de la construction;
- rapports avec les autres programmes; et
- économie d'énergie.

Le chapitre VII examine d'autres solutions possibles à certaines caractéristiques de conception et d'administration du Programme. Ces solutions de rechange sont fondées sur l'analyse des objectifs et des réalisations du Programme, d'une part, et sur l'analyse des conséquences des caractéristiques actuelles de conception et d'administration. Les points examinés sont, entre autres, un meilleur ciblage du Programme sur les ménages à faible revenu, de nouvelles formes d'aide, l'ouverture du Programme à tous, et la définition des travaux admissibles.

Le chapitre VIII est un résumé des constatations et conclusions de l'évaluation.

B. Études des composantes

Nous avons entrepris au cours de l'évaluation un certain nombre d'activités de collecte de données et d'études analytiques. L'objet de cette approche était de recueillir, de différentes sources et par différentes méthodes, des renseignements sur les questions à évaluer afin de mettre en valeur le plus possible chacune des composantes. Cela

devait compenser les déformations systématiques inhérentes aux approches individuelles et permettre la validation des données par des recoupements.

a) Inspections des lieux

Des inspecteurs qualifiés ont procédé, à l'automne de 1982, à l'inspection des logements qui avaient reçu des fonds du PAREL. Ces inspections ont été exécutées par SNC, Inc., de Montréal, en vertu d'un contrat avec la SCHL.

Nous avions choisi un échantillon de 3 940 logements, stratifié par endroit, mode d'occupation et l'état actuel (1981) ou antérieur (1974-1978). Chaque logement a reçu la visite d'un inspecteur, qui a noté l'état de chaque élément du logement et la qualité des travaux réalisés en vertu du PAREL, et estimé en outre le coût des travaux supplémentaires éventuellement requis. Pour le sous-échantillon des logements antérieurs, les inspecteurs ont également noté la qualité des pratiques d'entretien. L'instrument de notation utilisé dans l'étude a été conçu et produit par Les Associés de recherche EKOS.

Les inspecteurs ont ainsi réalisé 2 901 inspections, soit un taux de participation de 74 p. 100. Parmi les difficultés qui se sont posées pour le reste de l'échantillon, il faut compter l'impossibilité de communiquer avec les occupants, l'inaccessibilité des lieux, l'inexactitude ou le caractère incomplet des adresses et les refus de répondre. Les inspections effectuées ont touché 2 178 logements de propriétaire-occupant et 723 logements locatifs. Le rapport final de SNC, Inc. indique, en détail, comment on a procédé à l'inspection des lieux.

Les renseignements fournis par cette inspection donnent un instantané de la qualité des logements. Bien qu'il n'existe pas de dossiers d'inspection sur l'état des logements avant le PAREL, on a supposé qu'ils n'étaient pas conformes aux normes pour au moins un des six éléments de base, car c'était là une condition d'admissibilité au programme.

b) Enquête auprès des clients

On a procédé à une enquête par la poste auprès des propriétaires ou des occupants des logements remis en état grâce au PAREL. L'échantillon initial des logements était le même que pour les inspections des lieux. Dans le cas des immeubles locatifs, le questionnaire d'enquête s'adressait à la fois au propriétaire et à un locataire. Les enquêtés devaient y

indiquer les caractéristiques physiques de leur logement, la remise en état dont il avait fait l'objet, la composition et le revenu du ménage, et ce qu'ils pensaient de la remise en état. Les occupants étaient aussi invités à noter l'état d'un certain nombre d'éléments structurels et des systèmes mécaniques des logements.

Le questionnaire d'enquête a été conçu par Les Associés de recherche EKOS, qui a également participé, avec Social Policy Research Associates, à la réalisation du sondage préliminaire pour l'enquête. L'enquête même a été menée pour la SCHL par Thompson/Lightstone Ltd.

On a obtenu des questionnaires remplis pour 2 123 logements, ce qui donne un taux de réponse total de 53 p. 100. Les taux de réponse ont varié considérablement selon le mode d'occupation, soit:

propriétaires-occupants	- 58 p. 100
propriétaires-bailleurs	- 55 p. 100
locataires	- 29 p. 100

La non-réponse peut généralement s'expliquer par la nature du questionnaire (enquête postale) et, plus particulièrement, par les erreurs d'échantillonnage, dont les erreurs de noms et d'adresses, les erreurs de désignation de langue et, dans le cas des locataires, le changement d'occupants.

La réponse des propriétaires-occupants et des propriétaires-bailleurs a été suffisante pour se prêter à l'analyse. Cependant, pour les locataires, il a fallu procéder à une deuxième enquête, qui a comporté la sélection d'un nouvel échantillon, de nouvelles méthodes de vérification de l'échantillon, et de nouvelles mesures d'enquête et de suivi afin d'assurer une réponse suffisante pour les besoins de l'analyse statistique. C'est l'Institute of Social Research (ISR) qui a procédé à l'enquête de suivi auprès des locataires en octobre et novembre 1984. Sur l'échantillon de 1 663 locataires, 1 085 ont répondu, soit un taux de réponse de 65 p. 100.

Les rapports finals que les experts-conseils ont remis à la Société donnent les détails de la conception et de la réalisation des enquêtes auprès des clients.

c) Données administratives

On a obtenu des dossiers administratifs informatisés pour toute l'activité du PAREL. Ces dossiers renferment des données sur les caractéristiques économiques et démographiques des propriétaires ainsi que des détails sur le prêt et la remise gracieuse du PAREL. Le fichier

renferme 210 300 enregistrements sur l'activité du PAREL jusqu'à juin 1984.

d) Rôle du gouvernement

On a commandé quatre documents de recherche ainsi qu'une étude des ouvrages publiés sur le rôle théorique du gouvernement dans la remise en état des logements existants. On a exploré toute une gamme d'approches - économiques, administratives et sociales. Cela a contribué utilement à l'examen du rôle du gouvernement dans la remise en état et à l'évaluation du PAREL dans le contexte global des activités gouvernementales. L'étude documentaire a été réalisée par Kathleen Mancer et les documents de recherche ont été rédigés par Michael A. Goldberg, Pierre-A. Letartre, Stuart Smith et Allan M. Maslove.

e) Industrie de la remise en état

Deux études ont visé à faire ressortir les liens entre le PAREL et l'industrie de la remise en état. La première, réalisée par Les Associés de recherche André Leroux, a porté sur la main-d'oeuvre et les matériaux requis pour les travaux de remise en état. À l'aide des commandes du PAREL, les auteurs ont établi des coefficients pour toute une série de travaux de remise en état, de formes de construction et de régions du Canada. Les coefficients aident à mesurer les retombées de la remise en état sur le marché du travail, les industries connexes et l'économie en général.

La seconde étude était une enquête auprès des entrepreneurs en rénovation dans le Toronto métropolitain. Son auteur, Donald M. Caskie, a réuni des renseignements sur l'historique et l'organisation de la participation des entreprises à la rénovation, sur les niveaux d'activité des entreprises, sur le nombre de salariés et sur le profil financier des entreprises. Cette étude de cas de Toronto n'a pas fait ressortir beaucoup de données sur le PAREL, vu que le faible échantillon des entreprises enquêtées était formé de grandes entreprises ayant très peu d'expérience du PAREL. Il ressort d'autres recherches que la majorité des entreprises qui travaillent effectivement dans le cadre du PAREL sont beaucoup plus petites. Néanmoins, cette étude aura donné certains aperçus sur la nature de l'industrie de la rénovation de façon plus générale.

f) Règlements sur l'entretien et l'occupation

On a fait une enquête pour déterminer les méthodes et les niveaux d'activité des municipalités en matière d'application des règlements d'entretien et d'occupa-

tion. Sur les 21 municipalités choisies, 19 ont répondu. Au nombre des questions examinées, on compte le genre de réglementation, les modifications que le PAREL a entraînées aux codes et méthodes, les modalités d'application, les moyens visant à faire respecter les règlements, le niveau d'activité et les coûts. On a insisté particulièrement sur la communication de données concernant les pratiques en cours dans les zones désignées du PAREL et les secteurs hors PAREL de chaque municipalité.

g) Répertoire des autres programmes de rénovation

On a répertorié les autres programmes gouvernementaux de rénovation, soit les programmes fédéraux, provinciaux et municipaux à l'intention des propriétaires-occupants, des propriétaires-bailleurs et des locataires. Les activités comprennent toute la gamme des travaux de rénovation comme la réparation d'éléments non conformes aux normes, l'amélioration des systèmes d'énergie et de l'isolation, les modifications destinées à faciliter l'accès des logements pour les occupants handicapés, les rénovations visant à améliorer ou à agrandir le logement et la transformation pour créer des logements supplémentaires. L'aide offerte va de l'information aux conseils sur les prêts et (ou) les subventions. Le répertoire complet fait l'objet d'un rapport distinct.

h) Administration du PAREL

La firme Peat Marwick Associates s'est vu confier l'étude des activités réalisées et des dépenses engagées par les agents d'administration des prêts du PAREL. À partir de profils établis au bureau pour 11 agents d'administration du PAREL dans l'ensemble du Canada, on a réalisé des études de cas dans cinq bureaux. L'échantillon d'agents d'administration comprenait des municipalités, des organismes privés sans but lucratif et la SCHL. Les résultats de l'étude permettent de connaître les genres de personnel, d'activités et de coûts que suppose l'administration du PAREL. Cependant, en raison de différences entre les bureaux, comme l'emplacement rural ou urbain, et vu le nombre de demandes approuvées, les données ne fournissent pas de renseignements généraux applicables à tous les agents d'administration et il ne faut donc y voir autre chose qu'une source préliminaire d'information.

i) Enquête auprès des administrateurs du PAREL

Les agents d'administration du PAREL (tant privés que municipaux), les fonctionnaires provinciaux, les administrateurs du PAREL dans les succursales de la SCHL

et les autres responsables de l'administration du PAREL ont été invités à faire connaître leurs vues sur le Programme. On a utilisé à cette fin un questionnaire à réponses libres, ce qui devait permettre aux enquêtés de faire leurs observations sur des questions d'ordre général ainsi que sur des points particuliers. Plus de 50 personnes ont renvoyé le document d'enquête, en y joignant jusqu'à 20 pages d'observations.

j) Délogement des occupants

On a entrepris une étude sur la relation entre le PAREL et le délogement des occupants. L'objet fondamental de la recherche était de savoir si les occupants, essentiellement des locataires, étaient forcés de libérer leur logement pour permettre l'exécution des travaux de remise en état ou parce que les propriétaires-bailleurs cherchaient à recouvrer les coûts des réparations après les travaux. Les taux de mobilité ont servi de variables de substitution pour le délogement. On a procédé à une comparaison de ces taux pour les secteurs PAREL et hors PAREL des municipalités de tout le pays, à l'aide des données du recensement. Même si cela n'a pas permis de connaître les détails des déménagements individuels, l'analyse a fait ressortir les secteurs où il est possible de lier les différences des taux de mobilité à la présence ou à l'absence du PAREL. L'étude sert à compléter les renseignements obtenus dans le cadre des sondages auprès des clients sur le nombre d'occupants qui ont continué d'habiter leur logement après la remise en état.

k) Normes du PAREL

On a demandé à deux équipes d'agents d'administration et à deux architectes spécialisés en rénovation de faire, chacun, une critique des Normes pour la remise en état des immeubles résidentiels (LNH 5132). Ils ont examiné le rôle que jouent les normes dans l'établissement de l'admissibilité des logements au PAREL et dans la définition des travaux admissibles au financement en vertu du Programme. Les quatre études ont été réalisées par Elizabeth Gillis et Rita Fraser, Allan Collins, Jack Milne et David Rose, Robert McLaren et Nils Larsson.

C. Gestion

L'évaluation du PAREL a été réalisée et gérée au niveau interne par la Division de l'évaluation de programme. On a fait appel à des experts-conseils de l'extérieur pour les grandes opérations de collecte des données et d'enquête. On avait formé trois comités, dont le rôle était d'orienter l'évaluation et de concourir à sa réalisation.

a) Comité d'orientation de la SCHL

Un Comité d'orientation, formé de directeurs de division de la SCHL, devait surveiller l'évaluation. Le Comité s'est réuni périodiquement pour prendre connaissance de l'état d'avancement des travaux et revoir les analyses et les constatations.

b) Comité consultatif

Un Comité consultatif formé de représentants d'organismes s'occupant de l'administration du PAREL était chargé de donner conseils et orientation à l'équipe d'évaluation. Il comptait des représentants de l'Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme (ACRHU), de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH, auparavant ACHDU), de la Fondation canadienne pour la protection du patrimoine, d'Énergie, Mines et Ressources, du Bureau du contrôleur général et des divisions de programme de la SCHL qui participent à l'administration du PAREL.

c) Comité de travail de la SCHL

Un Comité de travail, regroupant des représentants de toutes les divisions de la SCHL touchées par le PAREL, s'est vu chargé de fournir son apport et son soutien à l'équipe d'évaluation pour des points précis d'évaluation, de méthodologie et d'analyse. En outre, le Comité a fait connaître ses observations sur le plan d'évaluation et sur les résultats préliminaires, et revu les premières versions du rapport d'évaluation.

d) Personnes-ressources dans les régions

Dans chaque bureau régional de la SCHL, une personne-ressource était chargée d'assurer la liaison avec les fonctionnaires provinciaux et locaux. Ces personnes-ressources ont aussi facilité certaines opérations de collecte de données et examiné et commenté les premières versions du rapport d'évaluation.

II. DESCRIPTION DU PROGRAMME

A. Historique

L'intervention fédérale dans la remise en état et la rénovation des logements remonte aux années 1950. C'est à cette époque qu'est né le Programme de prêts pour l'amélioration de maisons, qui garantissait les prêts consentis par des prêteurs privés pour l'amélioration des maisons des propriétaires-occupants. Le Programme n'établissait pas de distinction entre les travaux de réparation et les améliorations au logement, et l'aide n'était pas fondée sur le revenu.

Dans les années 1960, le gouvernement fédéral a commencé à s'intéresser au logement existant dans l'optique de la rénovation urbaine. On a démoli les logements détériorés dans les zones urbaines pour faire place à la construction neuve. Cependant, à la fin de la décennie, il est apparu que la rénovation urbaine n'était pas la solution aux problèmes du logement urbain. Le délogement des résidents, le bouleversement et l'opposition des collectivités et l'accélération des coûts de la construction neuve forcèrent le gouvernement à chercher une autre solution.

En 1970, le gouvernement fédéral autorisait la SCHL à entreprendre plusieurs projets de remise en état des logements, dont un programme spécial de 200 millions de dollars aux fins d'innovations. Ces programmes visaient la réparation et l'amélioration du parc de logements existants. De même, plusieurs autres initiatives fédérales sont venues appuyer l'amélioration des maisons comme moyen de créer de l'emploi, par exemple les projets de travaux d'hiver. Les travaux réalisés en vertu de ces programmes n'étaient pas le fait d'un effort concerté visant l'entretien ou la prolongation de la durée du parc actuel, mais plutôt un sous-produit d'autres objectifs.

Puis, en 1973, sont apparus le Programme d'amélioration des quartiers (PAQ) et le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), destinés à remplacer la rénovation urbaine. Le PAQ avait pour objet de financer les améliorations aux équipements collectifs dans certains secteurs résidentiels à faibles revenus, alors que le PAREL était destiné à subventionner la remise en état du parc de logements privés dans ces secteurs.

Il s'agissait d'améliorer l'état général des quartiers et de favoriser l'amélioration des habitations selon des normes raisonnables de qualité, tout en évitant les grands problèmes auxquels s'était heurtée la rénovation urbaine. Cette grande orientation se faisait fort du succès apparent de programmes provinciaux semblables au Québec, dans l'Île-du-Prince-Édouard et au Manitoba, de programmes

municipaux à Toronto et à Montréal, et d'initiatives fédérales préliminaires. Bien que le PAQ ait disparu en 1978, le PAREL a continué ses activités dans les zones désignées des centres urbains.

Initialement, le PAREL comportait deux formes de subventions. La première avait pour objet de ramener à 8 p. 100 les taux d'intérêt sur les prêts du PAREL. Elle a été supprimée en 1978. La seconde, qui existe toujours, consistait à remettre à l'emprunteur une partie de sa dette. Le niveau maximal de remise a été majoré en 1976, en 1982, et, pour les propriétaires-occupants ruraux, en 1984. Les limites de revenu pour les prêts susceptibles de remise aux propriétaires-occupants ont été relevées en 1980 et en 1982.

Avant 1979, la SCHL offrait des prêts directs dans le cadre du PAREL locatif et du PAREL pour propriétaires-occupants. Cette année-là, la SCHL a apporté des modifications importantes à plusieurs de ses programmes afin de limiter ses dépenses d'investissement. C'est alors qu'elle s'est mise à exiger des prêts remboursables du secteur privé pour le PAREL locatif, tout en maintenant la possibilité de prêts directs, dans certains cas. La Société offre encore directement des prêts dans le cadre du PAREL pour propriétaires-occupants.

En 1980, on a apporté certains changements aux méthodes d'affectation budgétaire du PAREL urbain pour faire en sorte que les fonds aillent aux municipalités qui ont le plus besoin d'aide à la remise en état et que le budget des investissements soit engagé intégralement chaque année. Le plan de contrôle du budget des investissements a deux grandes composantes: la liste des priorités urbaines (LPU) et le calendrier de remise en état (CRÉ). La LPU est une liste consultative qui classe les municipalités en fonction du besoin de remise en état. Le CRÉ est établi par la municipalité pour chaque zone de remise en état (zone existante du PAQ ou PAREL ou nouvelle zone du PAREL proposée) et décrit l'état des logements dans la zone, les projections d'utilisation du PAREL et la stratégie d'application du Programme.

En 1974, le PAREL a été étendu aux régions rurales et intégré au Programme de logement pour les ruraux et les autochtones; par la suite, il devint aussi applicable dans les réserves indiennes, avec la collaboration du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Le PAREL rural n'a pour ainsi dire pas changé depuis sa création en 1974, si l'on ne tient pas compte des redressements des niveaux de revenu et de remise. En 1984, toutefois, il a subi de profondes modifications reflétant l'augmentation des coûts et la diminution du revenu des bénéficiaires, enregistrées dans les régions rurales de façon générale.

On a défini trois régions géographiques pour le calcul de la remise maximale aux propriétaires-occupants. Dans la région 1, qui comprend, en gros, les provinces de l'Atlantique et la moitié sud des six autres provinces, la remise maximale demeure 5 000 $. Dans la région 2, qui comprend la moitié nord des provinces, la remise peut atteindre 6 250 $. Dans les deux territoires septentrionaux, le Nord québécois et le Labrador (région 3), la remise maximale est de 8 250 $. Dans les régions rurales, le prêt maximal qui puisse être accordé en vertu du PAREL a été porté à 25 000 $. L'aide supplémentaire pour les travaux d'amélioration de l'accessibilité est également disponible. Le PAREL rural locatif demeure inchangé, et il comporte les mêmes limites que le PAREL urbain locatif.

La figure 2.1 indique la chronologie des principaux changements de conception et d'administration du PAREL.

B. Profil du Programme

1. Fondement législatif

Le fondement législatif du PAREL est l'article 34.1 de la Loi nationale sur l'habitation. Cet article autorise la Société à consentir des prêts pour faciliter la remise en état, la réparation et l'amélioration de logements; à renoncer au remboursement d'une partie du prêt selon les modalités prévues par règlement; et à recouvrer sur le Fonds du revenu consolidé les sommes requises pour ces prêts et la partie faisant l'objet d'une remise gracieuse.

Le PAREL se divise en un certain nombre de sous-éléments:

- PAREL urbain de propriétaire-occupant
- PAREL locatif - Direct
- PAREL locatif - Privé
- PAREL rural
- PAREL dans les réserves
- PAREL sans but lucratif

Notre évaluation porte sur les quatre premiers de ces éléments. Le PAREL pour le logement dans les réserves sera examiné dans une évaluation du logement dans les réserves, qui sera faite conjointement avec le MAINC. Le PAREL sans but lucratif a été étudié dans l'évaluation des programmes de logement coopératif et sans but lucratif.

FIGURE 2.1
PRINCIPAUX CHANGEMENTS APPORTÉS AU PAREL

Août 1973	. Approbation du PAREL et du PAQ . Limites de revenu - 6 000 $ pour la remise intégrale . Remise maximale - 2 500 $ par logement . Prêt maximal - 5 000 $ par logement
1974	. Création du PAREL rural
Mai 1976	. Le prêt maximal est porté à 10 000 $ par logement . Limites de revenu - 6 000 $ pour la remise intégrale 11 000 $ pour la contribution pour allégement d'intérêt . La remise maximale est portée à 3 750 $
Juin 1976	. Adoption des normes du PAREL
Janvier 1978	. Révision des normes du PAREL
Mai 1978	. Fin du PAQ . Création de zones désignées de remise en état . Élimination des contributions pour allégement d'intérêt . Remise du PAREL pour le logement locatif : 50 % jusqu'à concurrence de 2 500 $
Avril 1979	. Création du PAREL(P) . PAREL(P) pour maisons de chambres - Remise de 50 % maximum - 3 750 $ pour les trois premières places - 2 000 $ pour chaque place supplémentaire
Juin 1980	. Limites de revenu portées à 9 000 $ - 16 500 $
Septembre 1980	. Adoption de l'indemnité d'hébergement des locataires 20 $/jour pour les deux premières personnes 10 $/jour pour chaque personne supplémentaire
Octobre 1980	. Plan de contrôle du budget des investissements pour le PAREL urbain . Liste des priorités urbaines (LPU) . Calendrier de remise en état (CRÉ)
Avril 1981	. Création du PAREL sans but lucratif, à l'aide du PAREL(P)
Juin 1981	. Les éléments admissibles au PAREL comprennent désormais les travaux destinés à accroître l'accessibilité des logements
Juillet 1982	. Révision des normes du PAREL
Novembre 1982	. Limites de revenu portées à 13 000 $ - 23 000 $. La remise maximale pour propriétaires-occupants est portée à 5 000 $. La remise msximale pour propriétaires-bailleurs est portée à 3 500 $ par logement . La remise maximale pour les foyers est portée à 2 500 $ par place . Prêt supplémentaire de 3 000 $, remise de 1 500 $ pour les travaux destinés à accroître l'accessibilité pour un occupant handicapé
Février 1984	. Révisions au PAREL rural Prêt maximal pour propriétaires-occupants - 25 000 $ Remise maximale pour propriétaires-occupants - Région 1: 5 000 $ - Région 2: 6 250 $ - Région 3: 8 250 $ Prêt supplémentaire de 3 000 $, remise de 1 500 $ pour les travaux destinés à accroître l'accessibilité pour un occupant handicapé.

2. Objectifs

La Loi nationale sur l'habitation permet à la Société de consentir des prêts aux propriétaires dans le but "d'aider à la réparation, à la remise en état et à l'amélioration"[1] du logement. Selon l'interprétation qu'en donne le Manuel des usagers du PAREL en milieu urbain, ce mandat signifie qu'il faut "aider à la réparation et à l'amélioration des logements existants non conformes aux normes et en promouvoir l'entretien par la suite."[2]

Dans le cadre de ce mandat, les manuels des usagers du PAREL définissent quatre objectifs pour le Programme d'aide à la remise en état des logements.[3]

Aide aux occupants: fournir de l'aide aux occupants des logements délabrés selon leurs besoins.

Salubrité et sécurité: rendre les logements délabrés conformes à un niveau acceptable de salubrité et de sécurité.

Qualité et durée utile: s'assurer que la qualité des réparations et des améliorations prolonge sensiblement la durée utile de chaque logement.

Entretien: favoriser un niveau acceptable d'entretien des logements existants.

Ces objectifs sont identiques pour le PAREL urbain et le PAREL rural, à une exception près. Dans le cas du PAREL rural, l'aide aux occupants vise, en priorité, les familles dont la taille est la plus grande, le revenu, le plus faible et les conditions de logement, les pires.[4]

---

1 LNH, Partie IV, article 34.1 (1).

2 Manuel des usagers du PAREL urbain, 30 octobre 1981, p. B-2.

3 Ces objectifs sont énoncés dans le Manuel des directives et méthodes que la SCHL a rédigé sur l'administration du programme.

4 Manuel des usagers du PAREL rural, p. I-1.

3. Description[5]

Le PAREL offre des prêts destinés à permettre aux propriétaires-occupants et aux propriétaires-bailleurs de logements non conformes aux normes d'effectuer les réparations nécessaires à leurs propriétés. Une partie du prêt est susceptible de remise et n'a donc pas à être remboursée. La remise "se gagne" sur une période de cinq ans si le propriétaire continue d'occuper ou de louer le logement. Les maximums de prêt et de remise sont détaillés au tableau 2.1. De façon générale, le prêt maximal est de 10 000 $ par logement pour les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs urbains, et de 25 000 $ par logement pour les propriétaires-occupants ruraux. Un supplément de 3 000 $ est disponible pour accroître l'accessibilité d'un logement pour un occupant handicapé.

La remise maximale est à la portée des propriétaires-occupants qui ont un revenu familial redressé de 13 000 $ ou moins. Elle tombe à zéro lorsque le revenu atteint 23 000 $. Pour les propriétaires-occupants urbains, la remise maximale est de 5 000 $. Dans le PAREL rural, la remise maximale, qui est fonction de l'endroit où se trouve le logement, varie de 5 000 $ dans la région 1 (généralement les régions du sud voisines des grands centres de population) à 8 250 $ dans la région 3 (régions isolées du nord). Lorsqu'il y a des travaux destinés à faciliter l'accès pour les handicapés, tous les propriétaires-occupants peuvent obtenir en sus 1 500 $ en remise gracieuse.

Pour les propriétaires-bailleurs, en vertu du PAREL (P), les prêts proviennent de prêteurs privés, la SCHL offrant des prêts susceptibles de remise couvrant 50 p. 100 du coût des travaux. La remise maximale est de 3 500 $ par logement, dans les régions urbaines comme dans les régions rurales. La SCHL continue d'offrir des prêts directs, en vertu du PAREL (D), aux propriétaires-bailleurs qui possèdent une habitation de deux logements, dont l'un est occupé par lui et l'autre est loué. Le prêt maximal de 10 000 $ par logement autonome et le supplément pour les travaux destinés à améliorer

---

5 Les limites de revenu et les niveaux maximaux de remise cités sont ceux qui sont actuellement en vigueur. Au moment de la saisie des données pour l'étude, les limites de revenu pour les propriétaires-occupants étaient de 9 000 $ et de 16 500 $ et la remise maximale pour propriétaires-occupants, de 3 750 $. La remise maximale du PAREL locatif était de 2 500 $ par logement. On trouvera les détails des changements du Programme dans la figure 2.1.

TABLEAU 2.1

MAXIMUMS DE PRÊT ET DE REMISE DU PAREL (1984)
($ par logement)

	Prêt maximal		Remise maximale[2]		Remise gagnée par an	
	Travail de rem. en état	Travail de r. en état et handicap	Travail de rem. en état	Travail de r. en état et handicap	Travail de rem. en état	Travail de r. en état et handicap
URBAIN						
Prop.-occ.	10 000	13 000	5 000	6 500	1 000	1 300
Log. autonome locatif	10 000[1]	13 000[1]	3 500	5 000	700	1 000
Places de foyer			2 500		500	
RURAL						
Prop.-occ. Région 1	25 000	28 000	5 000	6 500	1 000	1 300
Région 2	25 000	28 000	6 250	7 750	1 250	1 550
Région 3	25 000	28 000	8 250	9 750	1 650	1 950
Log. autonome locatif	10 000	13 000	3 500	5 000	700	1 000
Places de foyer	4 000		1 750	3 premiers pour	350	3 premiers pour
			2 500	les autres	500	les autres

Notes :

1. Les prêts remboursables ne sont offerts qu'en vertu du PAREL (D). Lorsque l'emprunteur s'adresse à un prêteur privé pour le PAREL (P), la SCHL n'offre que la partie non remboursable.

2. La remise maximale est à la portée des propriétaires-occupants dont le revenu familial redressé est de 13 000 $ ou moins. La remise tombe à zéro lorsque le revenu atteint 23 000 $.

l'accessibilité s'appliquent également aux logements locatifs.

Étant donné que le PAREL est un programme de remise en état, plutôt qu'un programme de modernisation ou d'amélioration, les seuls logements admissibles sont ceux dont au moins un des six éléments de base suivants ne répond pas aux normes :

a) solidité de la charpente
b) sécurité-incendie
c) installation électrique
d) plomberie
e) systèmes de chauffage
f) accessibilité pour un occupant handicapé

Il est interdit de remplacer les éléments qui peuvent être réparés à moindre coût et à qualité acceptable. Lorsque les composantes d'un système ne répondent pas aux normes ou ne fonctionnent pas, comme dans le cas de la plomberie ou des systèmes de chauffage, elles peuvent être remplacées. Les travaux admissibles au financement en vertu du PAREL sont définis dans Normes pour la remise en état des immeubles résidentiels (LNH 5132). Les travaux qui dépassent ces normes sont permis, mais ne donnent pas droit à l'aide du PAREL.

Le PAREL est à la portée des propriétaires d'immeubles situés dans les zones désignées du PAREL dans les municipalités urbaines et dans les municipalités ou collectivités rurales comptant moins de 2 500 habitants. Le PAREL est disponible partout au Canada pour les travaux destinés à accroître l'accessibilité des logements d'occupants handicapés.

Une condition préalable du fonctionnement du Programme est que la municipalité ou la province ait adopté, à la satisfaction de la SCHL, des normes d'entretien et d'occupation. Dans certains cas, il suffit d'une résolution du Conseil municipal ou de son accord pour utiliser les Normes du PAREL.

4. Logique du Programme

L'ordinogramme illustré à la figure 2.2 rattache les activités du programme aux extrants et en indique les retombées directes et indirectes.

Les activités décrivent les mesures que prend la Société pour administrer le programme. Elles sont fondamentalement de deux types : premièrement, la prestation des prêts et, deuxièmement, les droits et les services offerts aux agents d'administration.

Les extrants indiquent les produits effectifs du Programme. Il s'agit de prêts pour fins de remise en état, dont une partie est susceptible de remise dans le cas des ménages à faible revenu et des propriétaires-bailleurs.

Les retombées directes indiquent les effets que recherche le Programme. Pour les logements subventionnés par le PAREL, cela comprend l'amélioration des conditions de logement, un niveau acceptable d'entretien et la prolongation de la durée utile. Parce que l'aide s'adresse, du moins en partie, aux ménages à faible revenu, on peut s'attendre à une augmentation du nombre de logements convenables pour ces ménages. Les retombées directes des prêts de remise en état et des droits versés aux agents d'administration sont la création d'emplois pour les entrepreneurs en remise en état et les agents d'administration, et l'augmentation des connaissances spécialisées en matière de rénovation.

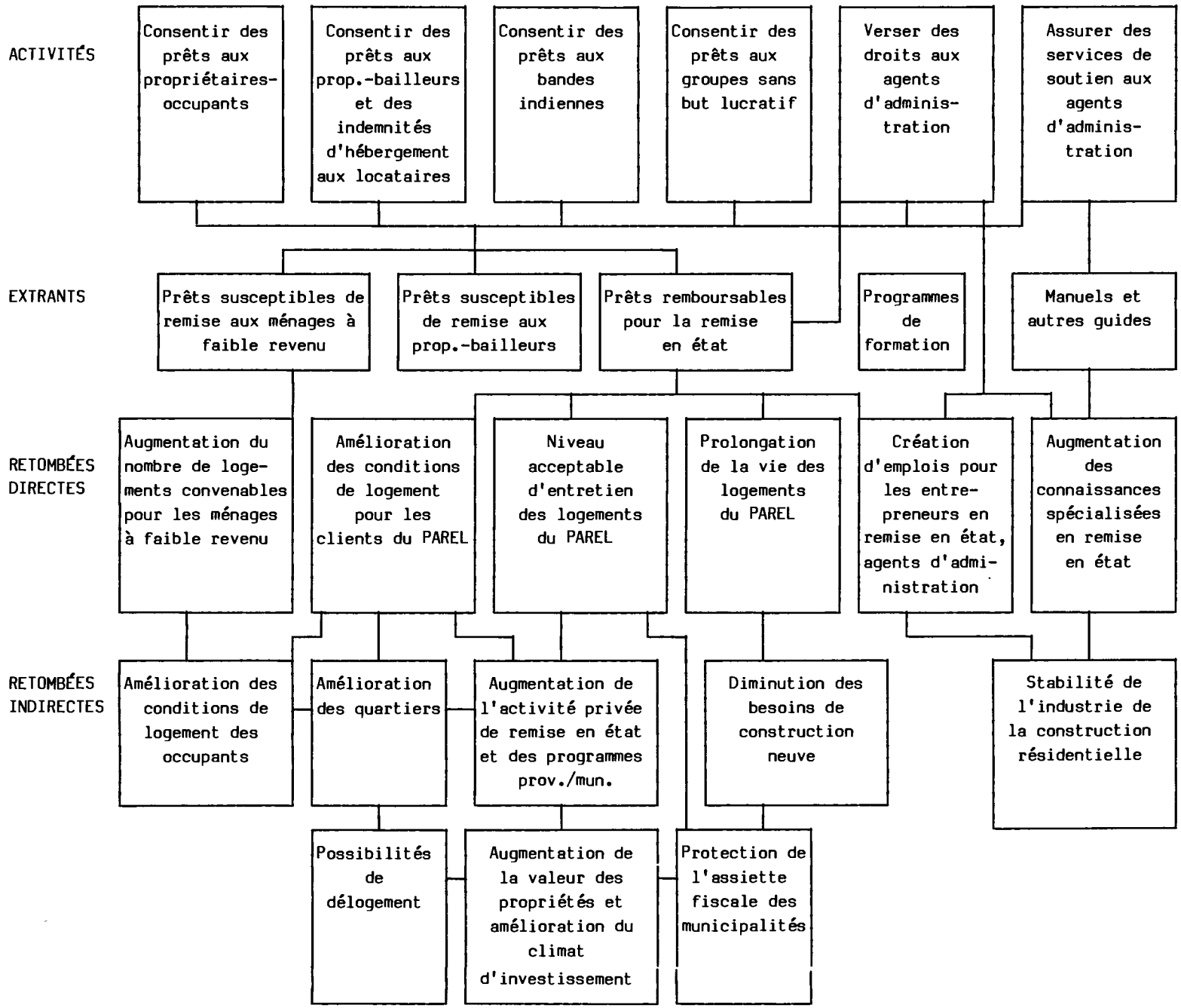
Les retombées indirectes sont tous les effets qui, sans être directement attribuables au programme, se produisent néanmoins en raison de son existence. Parmi les retombées indirectes qui ont été recensées, on compte l'amélioration des conditions de vie pour les occupants et l'amélioration des quartiers dans les zones du PAREL. Ces effets peuvent, à leur tour, faire augmenter la valeur des propriétés et créer un climat plus propice à l'investissement, mais ils peuvent aussi entraîner le délogement des occupants.

En second lieu, par effet de contagion, le PAREL peut être à l'origine d'autres travaux privés de remise en état dans les logements adjacents. En outre, les municipalités et les provinces se sont donné des programmes de remise en état qui viennent se greffer sur le PAREL.

En troisième lieu, le PAREL peut entraîner une diminution des besoins de construction neuve et d'infrastructure grâce à l'utilisation plus efficace du parc existant. Il se pourrait bien aussi que la remise en état soit une réaction au ralentissement de la construction neuve plutôt qu'un facteur qui la freine.

Quatrièmement, grâce à un niveau acceptable d'entretien des logements PAREL et à l'augmentation de la valeur des propriétés, l'assiette fiscale des municipalités est assurée d'une certaine protection.

FIGURE 2.2
LOGIQUE DU PROGRAMME



Enfin, la création d'emplois pour ceux qui interviennent dans le processus de remise en état peut amener une plus grande stabilité de l'industrie du logement.

Ces activités, extrants et retombées du Programme forment la base des questions abordées dans notre évaluation.

C. Administration[6]

Le PAREL est administré par des agences au nom de la SCHL. Dans les zones urbaines, ces agences sont habituellement les administrations municipales; elles s'occupent de l'administration du PAREL dans leur territoire, en plus d'autres programmes. Dans les régions rurales, l'administration du PAREL est confiée à divers genres d'agence: administrations locales ou régionales, agences provinciales, organismes sans but lucratif ou autochtones, sociétés privées et bureaux locaux de la SCHL. Celle-ci voit à l'administration des prêts PAREL consentis aux organismes sans but lucratif ou aux personnes handicapées.

1. Processus administratif

Quelle que soit l'agence d'administration, le processus administratif demeure le même et comprend les étapes suivantes:

(i) demande préliminaire;
(ii) inspection initiale;
(iii) description des travaux et estimation des coûts;
(iv) demande finale; et
(v) inspections d'étape et inspection finale

(i) Demande préliminaire

L'agent rencontre le demandeur pour discuter de l'aide offerte par le Programme et de ses besoins. Il s'assure que le demandeur est au courant des objectifs du Programme, des critères relatifs à l'endroit et à la propriété du logement, et du fait que l'aide offerte comprend en général deux parties, l'une qui est remboursable et l'autre qui peut être remise à certaines conditions. Après s'être assuré que le demandeur comprend bien toutes les exigences du Programme, l'agent l'aide à remplir une formule de demande préliminaire.

---

6 Cette section est tirée des méthodes d'administration du programme décrites dans le Guide des usagers (PAREL urbain et PAREL rural).

Cette formule comprend des détails sur le logement et le demandeur. L'agent avise le demandeur que les conditions d'approbation du prêt PAREL exigent que les réparations soient conformes aux Normes du PAREL et susceptibles de prolonger de 15 ans la durée utile du logement, que celui-ci soit inspecté une fois avant les travaux et plusieurs fois pendant les travaux, qu'un accord de location soit signé s'il s'agit d'un prêt pour logement locatif, et que le montant qui peut être remis sur le prêt soit fixé en fonction du revenu familial redressé du demandeur.

(ii) Inspection initiale

L'inspection initiale comporte deux volets. Premièrement, l'inspecteur doit s'assurer que le logement remplit les conditions d'admissibilité au PAREL, en étant défectueux dans au moins un des six éléments de base et que les réparations à entreprendre prolongeront probablement d'au moins 15 ans la durée utile du bâtiment. Deuxièmement, il doit préciser les travaux requis pour rendre la propriété conforme aux normes de salubrité et de sécurité définies dans les Normes du PAREL, ainsi que toute autre réparation admissible au financement PAREL.

L'inspection a pour but d'aider le demandeur à remettre sa propriété en état et à profiter au maximum du PAREL. Il doit donc être avisé du jour et de l'heure de l'inspection, afin de pouvoir y prendre part; sa connaissance de la propriété peut être très utile et aider l'inspecteur à n'oublier aucune réparation nécessaire.

(iii) Description des travaux et estimation des coûts

Si l'inspecteur décide que le logement est admissible au PAREL, il rédige un rapport descriptif de l'état de la propriété, en y précisant, en termes non techniques, tous les travaux qui doivent être exécutés. Il classe ces travaux selon la division classique des activités de construction. L'inspecteur doit aussi faire l'estimation du coût des travaux en cause, calcul qui permettra par la suite de déterminer si les soumissions des entrepreneurs sont raisonnables et à la portée des moyens financiers du demandeur.

L'inspecteur remet le rapport descriptif au demandeur, sans l'estimation des coûts, afin qu'il puisse offrir à deux entrepreneurs au moins de présenter des soumissions. Quand le demandeur reçoit les soumissions, le prix demandé par l'entrepreneur est comparé au coût estimé par l'inspecteur. Le deman-

deur et l'inspecteur s'entendent alors sur le choix d'un entrepreneur pour exécuter les travaux. Toute soumission qui dépasse l'estimation de l'inspecteur de plus de 10 p. 100 doit être considérée comme inacceptable.

Le demandeur peut entreprendre la totalité ou une partie des travaux lui-même, à l'exception des travaux de plomberie et d'électricité qui doivent être confiés à un entrepreneur qualifié. Le demandeur peut exiger un certain montant pour son travail, à un taux acceptable pour l'inspecteur. Tout règlement municipal ou provincial relatif à l'emploi de gens de métier détenteurs de permis doit être respecté.

(iv) Demande finale

L'agent aide le demandeur à remplir la demande de prêt PAREL finale; il doit, en effet, fournir plus de renseignements sur sa situation financière, s'il est propriétaire-occupant, et plus de détails sur ses revenus et dépenses, s'il est locataire. La demande finale comprend aussi le calcul de la partie remboursable du prêt et de la partie susceptible de remise.

Dans le cas d'un propriétaire-occupant, il faut calculer le revenu familial redressé et le coefficient d'amortissement brut de la dette, afin de pouvoir déterminer le montant de remise possible sur le prêt et juger si le ménage est capable d'assumer, éventuellement, le fardeau de la partie remboursable du prêt. Dans le cas des propriétaires-bailleurs, la remise sur le prêt est calculée en fonction du coût des réparations.

Le revenu familial redressé est le revenu brut global, sous quelque forme que ce soit, du revenu du principal salarié et de son conjoint, déduction faite cependant de ce qui suit:

- les frais de déplacement et de subsistance du chef de famille, lorsqu'il doit vivre loin de chez lui pour son travail;
- les gains de capital, tels que règlements d'assurances, héritages, vente de biens;
- les allocations familiales;
- 1 000 $ du revenu du conjoint s'il travaille;
- le premier 1 000 $ du revenu d'une famille monoparentale, abstraction faite des prestations d'assistance sociale; et
- 300 $ par enfant à charge.

Pour faciliter le calcul du montant de la remise sur le prêt, le revenu familial redressé est arrondi au montant de 50 $ inférieur.

Le montant de la remise sur un prêt PAREL se calcule en soustrayant de la remise maximale possible (5 000 $) un dollar par tranche de deux dollars de revenu qui dépasse 13 000 $. Les agents d'administration ont des tables indiquant la remise offerte pour n'importe quel revenu familial redressé. Si des réparations sont faites au logement pour le rendre plus accessible à une personne handicapée, une remise additionnelle de 1 500 $ est offerte.

Le coefficient d'amortissement brut de la dette permet de déterminer si le demandeur est en mesure d'assumer le remboursement de la partie remboursable du prêt demandé pour financer les travaux de remise en état. Le coefficient est égal au quotient des paiements annuels requis pour la propriété et des paiements fixes en remboursement du prêt, d'une part, par le revenu annuel brut, d'autre part. Ces paiements comprennent:

- tout paiement hypothécaire (principal et intérêt);
- les taxes foncières;
- les paiements de principal et intérêt de la partie remboursable du prêt PAREL;
- les paiements de principal et intérêt de tout autre prêt obtenu pour l'achat, la réparation ou l'amélioration de la propriété;
- les autres dépenses de logement (services publics, assurances, etc.); et
- les paiements sur les prêts pour automobiles, les prêts personnels, et les achats à tempérament.

Un coefficient d'amortissement brut de la dette de 40 p. 100 a été fixé pour indiquer le point au-delà duquel le fardeau de la dette pourrait devenir trop lourd pour le demandeur. L'agent doit réexaminer le coefficient d'ABD et le comparer à la situation financière du ménage pour déterminer si ses moyens lui permettent d'assumer les paiements du prêt PAREL.

Dans le cas des propriétaires-bailleurs, la remise offerte sur le prêt est égale à 50 p. 100 du coût des travaux admissibles, jusqu'à concurrence de 3 500 $ par logement; montant qui est augmenté de 1 500 $ si le projet comporte des travaux d'accessibilité pour les handicapés. Le propriétaire doit obtenir d'un établissement prêteur privé la partie remboursable du prêt PAREL. Il doit prouver que ce financement additionnel a été obtenu sous forme d'un

prêt assuré aux termes de l'article 6 de la LNH, d'un prêt personnel, ou d'un prêt garanti par un avoir propre. Il doit en outre signer un accord de location en vertu duquel le loyer qu'il peut exiger durant la période de gain de la remise ne peut dépasser un certain plafond.

Les hausses maximales de loyer permises sont calculées en fonction de ce qu'il en coûte au propriétaire-bailleur pour rembourser le prêt PAREL en 20 ans. Ce terme de 20 ans sert au calcul, quelle que soit la durée du terme que le propriétaire-bailleur a réellement choisi. Là où existent d'autres dispositions relatives à la réglementation des loyers, le loyer exigé ne peut dépasser le loyer maximum permis par la Régie des loyers.

(v) Inspections d'étape et inspection finale

Une fois la demande finale présentée et le prêt approuvé, les travaux doivent commencer dans les 90 jours. N'importe quand après la signature du billet à ordre ou de l'acte hypothécaire, les avances de fonds pour les travaux exécutés peuvent commencer à la demande du propriétaire. L'inspecteur visite les lieux pour déterminer la valeur des travaux exécutés et s'assurer qu'ils sont conformes aux codes et aux normes applicables. Dans le cas des prêts pour logements locatifs, la partie du prêt susceptible de remise n'est avancée qu'après que la partie remboursable du prêt ou la mise de fonds du propriétaire a été versée.

Le bureau local de la SCHL est chargé du versement des paiements échelonnés, quand l'agent et l'inspecteur le recommandent. La SCHL est informée que tous les travaux sont terminés lorsqu'elle reçoit de l'agent d'administration le rapport de la dernière inspection des travaux en cours. À ce moment-là, le remboursement de toute partie remboursable du prêt commence conformément aux dispositions et au calendrier précisés dans le billet à ordre ou l'acte hypothécaire.

11 2. Droits d'administration[7]

Les agents d'administration reçoivent un droit de la SCHL pour leur administration, complète ou partielle, d'un prêt PAREL. Dans les zones urbaines, ils reçoivent 400 $ par logement, pour un logement de propriétaire-occupant et pour le premier logement d'un prêt pour
12 logements locatifs, avec 50 $[8] par logement supplémentaire lorsque le prêt couvre plus d'un logement dans le même bâtiment. Ce droit est versé sous réserve processus d'administration prévues dans l'accord d'agence.

Dans les régions rurales, les droits d'agence sont les mêmes que pour le PAREL urbain. Des droits plus élevés sont payés lorsque des frais supplémentaires sont engagés, des frais de déplacement principalement. Les maximums provinciaux varient et peuvent atteindre 650 $; au Labrador, toutefois, le maximum est de 850 $.

D. Activité

Le tableau 2.2 présente un sommaire de l'activité en vertu du Programme, par année et par province.

---

7 En 1985, la proposition de hausser à 600$ le droit d'administration de base et de rembourser les frais accrus engagés pour des prêts nécessitant des déplacements supplémentaires a été approuvée.

8 Le droit de base de 400 $ s'applique aussi aux places de lit dans les foyers d'hébergement, avec un droit de 25 $ par lit supplémentaire.

TABLEAU 2.2

ACTIVITÉ DU PAREL, 1974-1984

	URBAIN					RURAL				
	PROP.-OCC.	LOCATIF		SANS BUT LUCRATIF		PROP.-OCC.	LOCATIF		SANS BUT LUCRATIF	
	Prêts	Prêts	Log.(1)	Prêts	Log.(1)	Prêts	Prêts	Log.(1)	Prêts	Log.(1)
PAR ANNÉE										
1974	228	11	22	86	1 064	159	9	91	0	0
1975	2 179	592	3 839	34	500	216	61	154	0	0
1976	5 644	1 807	4 265	174	1 034	2 446	36	73	0	0
1977	8 265	3 117	8 742	155	2 736	4 019	162	538	15	15
1978	9 136	3 675	9 581	59	158	10 320	309	732	54	55
1979	7 686	1 795	4 553	128	3 679	15 708	391	745	396	397
1980	6 985	1 889	7 137	148	3 099	15 665	703	2 819	761	761
1981	8 253	2 133	6 916	196	1 968	15 060	622	1 483	1 012	1 012
1982	8 485	2 323	8 054	300	3 721	16 227	951	1 812	1 667	1 674
1983	11 723	3 168	11 915	260	3 603	18 761	963	2 256	2 211	2 223
1984	10 943	3 005	11 890	246	2 758	17 276	765	1 559	2 217	2 309
PAR PROVINCE										
T.-N.	3 553	408	872	41	412	10 546	46	58	-	-
Î.-P.-É.	3 059	1 015	2 646	19	133	6 065	191	246	-	-
N.-É.	9 881	1 295	3 054	191	502	12 217	55	66	466	466
N.-B.	4 054	1 885	5 178	73	1 097	14 833	193	694	301	301
QUÉ.	6 350	9 531	32 323	540	6 738	47 784	3 813	8 713	930	1 037
ONT.	12 440	5 019	13 651	435	4 650	4 090	308	560	1 818	1 822
MAN.	3 950	393	3 343	164	507	3 520	4	6	1 121	1 121
SASK.	10 714	1 153	2 129	30	459	5 351	105	162	877	877
ALB.	8 954	1 101	2 132	36	1 005	3 073	80	114	458	459
C.-B.	16 410	1 934	6 884	147	6 930	7 942	167	465	2 194	2 194
YUK.	7	5	36	1	7	77	1	1	141	142
T.N.-O.	-	-	-	-	-	139	-	-	1	1
CANADA	79 372	23 739	72 248	1 677	22 440	115 637	4 963	11 085	8 307	8 420

Source : Données administratives du PAREL, 1974-1984

1. Comprend les logements locatifs autonomes et les places de foyer.

III. JUSTIFICATION DU PROGRAMME

Le premier ensemble de questions à évaluer concerne la justification du Programme. Ces questions sont :

- une évaluation de la nécessité d'un programme public de remise en état; et
- un examen de la mesure dans laquelle la conception du PAREL répond logiquement à cette nécessité.

A. Nécessité d'un programme public de remise en état

La création du Programme d'aide à la remise en état des logements répondait à deux grandes préoccupations.[1] Tout d'abord, les programmes antérieurs ne tenaient pas compte de l'investissement public et privé considérable que représentait le parc de logements, et, en second lieu, il y avait concentration de ménages à revenu faible et moyen dans la partie du parc actuel qui n'était pas conforme aux normes. Ces faits ont imprimé au Programme deux orientations bien particulières : la nécessité de préserver le parc de logements existants par la remise en état, et celle d'aider les ménages à revenu faible et moyen qui sont incapables de garder leur logement en bon état.

Pour les fins de notre évaluation, l'examen de la nécessité d'un programme public de remise en état établira dans quelle mesure les situations qui ont donné lieu à la création du PAREL existent toujours. Les critères qui serviront à déterminer la nécessité du Programme sont :

a) Premièrement, l'existence d'un besoin de remise en état, tant à l'heure actuelle que pour l'avenir. Cela exige que l'on examine particulièrement le parc de logements, en utilisant les indicateurs disponibles pour en déterminer l'état et, partant, les besoins de rénovation.

b) Deuxièmement, l'existence d'un besoin d'aide à la remise en état. Il faut considérer non seulement les logements à remettre en état, mais aussi leurs occupants, pour s'assurer que la remise en état requise ne se ferait pas sans une certaine forme d'aide.

c) Troisièmement, la justification de l'intervention du secteur public dans l'activité de remise en état. Ceci démontrera que la responsabilité de l'aide à la remise en état revient clairement au gouvernement.

---

[1] Manuel des usagers du PAREL en milieu urbain, SCHL, 1981.

Si l'existence de ces trois critères est prouvée, on considérera comme manifeste la nécessité de maintenir le PAREL. Si l'un ou l'autre des critères manque, cela pourrait indiquer qu'il faut recourir à d'autres types de programmes d'aide à la remise en état.

1. Besoin de remise en état

a) Besoin actuel

Avant la création du PAREL en 1973, le parc de logements s'était détérioré avec le temps, si bien qu'il avait été graduellement "filtré"[2] par les ménages à revenu faible ou moyen, au fur et à mesure qu'il devenait plus abordable. Lorsqu'on en venait à considérer que les logements posaient un grave danger, on les remplaçait par de nouveaux logements, dans le cadre des initiatives d'entreprises privées et publiques. Depuis la création du PAREL, on s'est efforcé de remettre en état les logements non conformes aux normes dans des quartiers qui n'étaient pas gravement atteints : c'est-à-dire dans les cas où ils étaient réparables. Vu que le PAREL fonctionne depuis 10 ans, il importe de déterminer si le parc actuel renferme toujours des logements qui ont besoin de remise en état.

Malgré les programmes publics et les initiatives privées, la remise en état est vraisemblablement toujours nécessaire, pour diverses raisons. Le parc de logements continue de vieillir et le nombre de logements susceptibles d'avoir besoin de remise en état augmente. La portion du parc qui avait besoin de remise en état lors de la création du PAREL était importante et répartie largement. Les restrictions budgétaires et les désignations géographiques ont limité la portée de la réponse que le PAREL pouvait apporter à l'ensemble des besoins de remise en état. Enfin, même les logements qui reçoivent l'aide du PAREL risquent de redevenir non conformes aux normes, puisque le programme ne prévoit pas de mesure à long terme pour prévenir leur détérioration ultérieure et pallier l'incapacité financière des occupants de procéder aux réparations nécessaires.

Idéalement, pour évaluer le besoin de remise en état, on détermine le nombre des logements non

---

2 Les auteurs canadiens et américains semblent tous convenir que le processus de filtering ("filtration") existe à des degrés variables; cependant, il n'y a pas consensus sur la "filtration" comme mécanisme d'amélioration des conditions de logement des ménages à faible revenu.

conformes aux normes. Aucune inspection n'a encore été entreprise, qui fournisse une mesure exacte du nombre de logements non conformes aux normes au Canada. Le recensement de 1981 et l'ERMEM de 1982 comportaient l'évaluation que les occupants faisaient de l'état de leur logement, puisqu'on demandait à l'occupant dans les deux cas d'indiquer si son logement avait besoin de réparations majeures, de réparations mineures ou simplement d'entretien.[3]

Cette mesure du besoin de réparations ne correspond pas exactement à la définition d'un logement non conforme aux normes que nous avons retenue pour les besoins du Programme. Par conséquent, il y a lieu de choisir entre deux critères possibles que permet cette mesure: a) le besoin de réparations majeures; ou b) le besoin de réparations majeures et de réparations mineures à la fois. Le premier représente vraisemblablement une estimation prudente du besoin de remise en état, alors que le second constitue peut-être une surestimation du besoin total. La nature des réparations comprises dans la catégorie "réparations majeures" reflète plus fidèlement les types de lacunes admissibles en vertu du PAREL. C'est pourquoi, aux fins de l'évaluation, nous avons retenu comme indicateur le seul besoin de réparations majeures; mais il faut noter qu'on risque ainsi de sous-estimer le besoin total de remise en état.

---

3 Cette mesure provient de l'enquête de Statistique Canada sur le revenu des ménages et l'équipement ménager. La question posée était la suivante :

Votre logement a-t-il besoin de réparations? (Faites abstraction du remodelage, des agrandissements, des transformations ou des mesures d'économie d'énergie qui seraient souhaitables. N'indiquez qu'une catégorie.)

OUI, DE GROSSES RÉPARATIONS (par ex., tuyaux rouillés, câbles électriques endommagés, planchers affaissés, murs bombés, murs et plafonds humides, murs de fondation désagrégés, marches et porches pourris)

OUI, DE PETITES RÉPARATIONS (par ex., fissures dans le parement intérieur des murs et plafonds, luminaires et interrupteurs électriques brisés, éviers qui coulent, vitres craquées ou brisées, bardeaux ou éléments de bardage manquants, peinture qui s'écaille)

NON, L'ENTRETIEN COURANT SUFFIT (par ex., peinture, ajustage des robinets qui coulent, nettoyage des rigoles ou gouttières bouchées)

Les difficultés que pose l'évaluation de l'état des maisons ressortent également d'une comparaison de la question de l'ERMEM et du recensement de 1981 sur les réparations requises. Le besoin de réparations majeures dans l'ERMEM est deux fois supérieur à celui que fait ressortir le recensement. Bien qu'il y ait des différences entre les deux questions,[4] la très grande différence des résultats est difficile à expliquer. Le caractère interprétatif de la chose mesurée et l'ordre des réponses peuvent avoir plus d'importance qu'on pourrait s'y attendre. Il n'en demeure pas moins que la tendance générale et l'importance des rapports qui existent entre le besoin de réparations majeures et les caractéristiques du ménage et du logement sont semblables dans l'ERMEM et dans le recensement. Pour cette raison et aussi parce que les données de l'ERMEM contiennent d'autres variables utiles à notre analyse, nous avons retenu, tout au long de l'évaluation, les estimations présentées par l'ERMEM de 1982 concernant les besoins de réparations . Il faut se rappeler cependant que ces données, comparées à celles du recensement de 1981, auront pour effet de surestimer le besoin total de réparations.

La question de l'enquête ERMEM qui porte sur les réparations majeures présente d'autres limitations pour nous. Vu qu'elles sont fondées sur un sondage d'opinion auprès d'un échantillon limité, quoique représentatif, des ménages canadiens, les constatations sont sujettes à interprétation. L'étude pilote d'Ottawa[5] sur l'état des logements, qui visait à dégager des variables fondamentales dans l'évaluation de l'état des logements, a mis en lumière certaines des difficultés d'interprétation. Par exemple, les propriétaires-occupants ont tendance à être très critiques dans l'évaluation de l'état de leur logement, tout comme les enquêtés

---

4 La question du recensement de 1981 présentait les catégories de réponse en ordre inverse (entretien régulier, réparations mineures, réparations majeures), selon une formulation différente et des exemples différents de travaux, et elle s'adressait à un échantillon de taille différente, constitué d'après une autre méthode de sélection.

5 Pilot Study of Physical House Condition and Rehabilitation Need; grand rapport, SCHL, Frank Graves et Fred Ermuth, 1981, pp. 85-95. L'étude pilote a repris la question du recensement de 1981 et obtenu les évaluations faites par les occupants et inspecteurs d'un échantillon de logements de la région d'Ottawa.

appartenant à des ménages gagnant plus de 20 000 $. Les locataires ont tendance à sous-estimer les véritables besoins de réparations, tout comme les personnes à faible revenu. Mais les occupants à faible revenu réussissent mieux que les propriétaires-occupants à revenu élevé à estimer le coût des réparations.

Une enquête sur la remise en état privée (par les occupants), qui sera menée dans le cadre du Panorama des programmes de remise en état et d'économie d'énergie, cherchera à faire disparaître ces différences. Cependant, d'ici la fin de cette enquête, la meilleure mesure de substitution du besoin de remise en état et, partant, du nombre de logements non conformes aux normes est la question de l'enquête ERMEM sur les réparations majeures.

On analysera tout d'abord le besoin de remise en état sous l'angle d'un certain nombre de variables pertinentes, dont la région, le mode d'occupation, l'âge du logement, la taille de l'agglomération, la concentration du besoin, l'âge du chef du ménage et le revenu du ménage. Par des analyses subséquentes, on cherchera à isoler les variables qui sembleront les meilleurs indicateurs du besoin de réparations.

Le tableau 3.1 indique que 13 p. 100 du parc de logements existants au Canada a besoin de réparations majeures, soit plus d'un million des 8,5 millions de logements du pays. Une autre tranche de 1,3 million de logements, soit 15 p. 100 du parc total, a besoin de réparations mineures, alors que 72 p. 100 ou 6 millions de logements, n'ont besoin que d'entretien régulier.

TABLEAU 3.1

BESOIN DE RÉPARATIONS DÉFINI PAR L'OCCUPANT

	Nbre de ménages	%
Réparations majeures	1 087 170	12,9
Réparations mineures	1 259 050	14,9
Entretien régulier	6 083 000	72,2
TOTAL	8 429 220	100,0

Source : Enquête ERMEM, Statistique Canada, 1982

Même si l'on a constaté un besoin de réparations majeures dans toutes les régions du pays et dans les logements occupés par des ménages présentant des

caractéristiques variables, il y a des différences de fréquence des besoins de réparations majeures. Le tableau 3.2 résume la répartition et la fréquence du besoin de réparations majeures pour diverses caractéristiques de l'emplacement, du logement et du ménage.

Au niveau des régions, il ressort que la fréquence du besoin de réparations majeures diminue au fur et à mesure qu'on se déplace vers l'ouest, la fréquence la plus forte se retrouvant dans la région de l'Atlantique. De même, il y a une relation entre le besoin de réparations majeures et la taille de l'agglomération, la fréquence augmentant dans les petits centres urbains et les régions rurales.

Les différences les plus importantes de fréquence du besoin de réparations majeures sont liées à l'âge du logement. Comme on peut s'y attendre, les vieux logements ont beaucoup plus besoin de réparations; les logements de plus de 42 ans ont cinq fois plus de chances d'avoir besoin de réparations majeures que ceux de construction plus récente. Les propriétaires-occupants indiquent plus souvent que leur logement a besoin de réparations majeures que les locataires.

Pour ce qui est des caractéristiques du ménage, il n'est pas ressorti de relation étroite entre le besoin de réparations majeures et le revenu du ménage ou l'âge du chef du ménage. Cependant, en examinant de plus près la variable "revenu du ménage", comme on le voit au tableau 3.3, on constate que cette absence de relation ne vaut pas pour certains sous-groupes. Parmi les propriétaires-occupants, par exemple, il y a une nette relation entre le besoin de réparations majeures et le revenu. Cela vaut également pour les régions rurales, dans la région de l'Atlantique et, dans une moindre mesure, dans les Prairies.

TABLEAU 3.2

RÉPARTITION ET FRÉQUENCE DU BESOIN DE RÉPARATIONS MAJEURES SELON DIVERSES CARACTÉRISTIQUES

	Besoin de réparations majeures		Fréquence du besoin de réparations majeures
	Nombre (milliers)	%	%
Région			
Atlantique	123	11,4	17,9
Québec	288	26,5	13,0
Ontario	399	36,7	13,2
Prairies	164	15,1	11,1
C.-B.	112	10,3	11,0
Taille de l'agglomération			
Urbaine (100 000)	521	48,0	10,8
Urbaine (30 000-100 000)	99	9,1	12,4
Urbaine (2 500-30 000)	194	17,9	14,4
Rurale (2 500)	271	25,0	18,6
Âge du logement			
Plus de 42 ans	459	42,3	25,5
33-42 ans	141	13,0	20,8
23-32 ans	178	16,5	14,5
13-22 ans	198	18,3	11,0
Moins de 13 ans	108	9,9	5,6
Mode d'occupation			
Propriétaires	752	69,2	14,1
Locataires	334	30,8	10,8
Revenu du ménage ($)			
5 000 ou moins	52	4,8	14,9
5 001- 9 000	123	11,4	14,7
9 001-13 000	116	10,7	14,6
13 001-16 500	96	8,9	14,7
16 501-23 000	160	14,8	12,6
23 001-30 000	182	16,8	13,7
30 001-40 000	172	15,9	11,4
plus de 40 000	183	16,9	11,0
Âge du chef du ménage			
moins de 65 ans	924	85,0	13,0
65 ans et plus	163	15,0	12,5

Source : Enquête ERMEM, Statistique Canada, 1982.

TABLEAU 3.3

FRÉQUENCE DU BESOIN DE RÉPARATIONS MAJEURES, SELON LE REVENU DU MÉNAGE

Revenu du ménage ($)	RÉGION					TAILLE DE L'AGGLOMÉRATION			
	Atl.	Qué.	Ont.	Prai.	C.-B.	Plus de 100 000	30 000 -100 000	2 500 -30 000	Moins de 2 500
5 000 ou moins	22,3	15,2	13,3	15,7	11,8	10,3	15,1	18,5	26,8
5 001- 9 000	23,3	15,3	12,6	13,2	14,1	10,9	14,4	16,1	24,5
9 001-13 000	20,0	17,0	13,5	12,9	9,5	11,2	13,0	15,3	21,6
13 001-16 500	21,9	15,7	14,3	13,0	10,4	11,7	14,7	16,7	20,7
16 501-23 000	18,7	11,8	13,0	11,4	9,6	10,0	12,4	14,8	17,8
23 001-30 000	16,0	13,3	15,3	10,9	11,8	11,7	13,6	15,0	18,7
30 001-40 000	14,4	10,0	12,4	10,1	11,4	10,2	11,1	13,0	14,7
plus de 40 000	11,3	11,0	12,4	8,6	10,4	11,0	9,1	10,2	13,1

Revenu du ménage ($)	ÂGE DU LOGEMENT					MODE D'OCC.		ÂGE DU CHEF DU MÉNAGE	
	Plus de 40	30-40	20-30	10-20	Moins de 10	Prop.-occ.	Locataire	Moins de 65	Plus de 65
5 000 ou moins	24,1	23,5	12,5	10,6	4,8	21,5	11,4	14,7	15,8
5 001- 9 000	25,0	24,2	13,2	11,8	6,6	20,3	10,7	15,4	13,9
9 001-13 000	26,3	17,8	14,6	9,9	7,5	17,8	11,1	16,2	12,0
13 001-16 500	28,4	17,6	12,8	12,0	6,0	17,8	11,4	15,1	13,6
16 501-23 000	24,0	21,4	13,2	10,7	4,3	14,5	10,2	13,0	9,2
23 001-30 000	27,4	25,4	17,7	11,6	5,9	14,7	11,8	13,9	11,2
30 001-40 000	26,6	17,4	13,3	10,9	5,3	11,7	10,4	11,4	10,6
plus de 40 000	22,3	18,6	16,0	10,7	5,7	11,3	9,5	11,0	12,1

Source: Enquête ERMEM, Statistique Canada, 1982

On a présenté, bien que sous forme descriptive, certaines relations entre des variables indépendantes et le besoin de réparations, mais il est important de déterminer l'effet global de ces variables dans un modèle illustrant le besoin de réparations du parc actuel. La première étape de la construction de ce modèle a comporté une analyse des facteurs de toutes les variables explicatives connexes pour limiter le nombre de variables et éliminer la covariation. Pour tenir compte de la nécessité de variables dichotomiques dans la technique de construction des modèles, il a fallu simplifier certaines de ces variables.

Une analyse de régression logistique faisant intervenir ces variables clés a révélé que cinq d'entre elles expliquaient 45 p. 100 de la variation du besoin de réparations : l'âge du logement, le fait qu'il se trouve dans une région rurale, qu'il soit loué et soit situé dans la région de l'Atlantique ou des Prairies. Parmi ces variables, l'âge du logement est de loin la plus lourde de conséquences. Elle a près de trois fois le poids de la deuxième variable indépendante (région rurale) et plus de cinq fois celui des trois autres variables significatives (logement loué, région de l'Atlantique, région des Prairies).

Le besoin de réparations majeures est directement fonction de l'âge du logement: il est toujours plus fréquent lorsqu'on a affaire aux logements les plus vieux. Le tableau 3.4 indique la répartition, par intervalle d'âge des logements, de l'ensemble des logements et des logements ayant besoin de réparations majeures. Alors que plus de la moitié des logements ont moins de 22 ans, plus de la moitié de l'ensemble des logements ayant besoin de réparations majeures ont plus de 33 ans. Ces vieux logements ont trois à cinq fois plus de chances d'avoir besoin de réparations majeures que les logements plus récents.

TABLEAU 3.4

RÉPARTITION ET FRÉQUENCE DU BESOIN DE RÉPARATIONS MAJEURES SELON L'ÂGE DU LOGEMENT - CANADA 1982

Âge du logement (années)	Ensemble des logements (milliers)	(%)	Logements ayant besoin de réparations majeures (milliers)	(%)	Fréquence du besoin de réparations majeures (%)
Plus de 42	1 804	21,4	460	42,3	25,5
33-42	683	8,1	142	13,0	20,8
23-32	1 231	14,6	179	16,5	14,5
13-22	1 812	21,5	199	18,3	11,0
Moins de 13	2 900	34,4	108	9,9	5,6
	8 429	100,0	1 088	100,0	12,9

Source: ERMEM 1982.

La fréquence du besoin de réparations majeures est toujours plus grande dans les régions rurales que dans les régions urbaines (18,6 p. 100 contre 11,9 p. 100. Proportionnellement, toutefois, près de la moitié de l'ensemble des logements ayant besoin de réparations majeures se trouvent dans les régions urbaines.

Parmi les explications possibles, il y en a une qui est liée à l'âge du parc de logements. Mais le parc rural présente les plus fortes fréquences du besoin de réparations majeures pour tous les intervalles d'âge. Même pour le groupe d'âge le plus élevé (plus de 40 ans), un logement rural sur trois a besoin de réparations majeures, à comparer à un logement urbain sur cinq.

b) Besoin futur

Comme nous l'avons vu à la section précédente, on estime qu'environ un million de logements ont besoin de réparations majeures. Seulement la moitié, à peu près, de ces logements sont occupés par des ménages qui auraient droit à une aide proportionnelle à leur revenu, selon la formule actuelle du PAREL. Au taux annuel actuel de 40 000 logements remis en état par le PAREL, ce besoin non satisfait représente 12 années d'activité pour le PAREL.

Malheureusement, l'état des logements n'est pas statique : les logements ne cessent de vieillir et de se détériorer avec le temps. En 1982, on estimait à 1,8 million le nombre de logements de 40 ans et plus. Les logements de cet âge sont beaucoup plus susceptibles d'avoir besoin de réparations majeures que les plus récents. Entre maintenant et la fin du siècle, le nombre des logements qui entreront dans cette catégorie d'âge aura doublé pour atteindre 3,6 millions. En chiffres relatifs, la proportion du parc de logements canadiens ayant plus de 40 ans passera de 21 p. 100 en 1982 à 32 p. 100 en 2001. Si le rapport actuel entre l'âge du logement et le besoin de réparations majeures ne change pas, le besoin de réparations et de remise en état ira croissant.

Il est possible, à partir du vieillissement du parc actuel, d'élaborer un simple modèle du besoin futur de réparations majeures. Ce modèle calcule le nombre de logements ayant besoin de réparations majeures à l'aide de la fréquence mesurée pour chaque intervalle d'âge des logements.[6] Comme il ressort du tableau 3.5, le nombre absolu et la proportion des logements ayant besoin de réparations majeures augmentera à chaque décennie pour dépasser les 1,5 million (17,6 p. 100) au début du prochain siècle. Cela traduit le vieillissement de la majeure partie du parc actuel, qui est relativement neuf et en bon état.

---

6 Le modèle suppose que la fréquence du besoin de réparations déterminé par l'âge du logement demeurera constante, c'est-à-dire que les logements construits aujourd'hui auront la même fréquence de besoin de réparations dans 25 ou 40 ans que les logements qui ont aujourd'hui 15 à 40 ans. L'évolution de la technologie et des matériaux de construction pourrait amener un allongement de la durée des logements.

TABLEAU 3.5

PRÉVISION DU BESOIN DE RÉPARATIONS MAJEURES (1982-2002)
(en milliers de logements)

GROUPE D'ÂGE DES LOGEMENTS	FRÉQUENCE DU BESOIN DE RÉPARATIONS MAJEURES	1982		1992		2002	
		NOM-BRE	RÉP. MAJ.	NOM-BRE	RÉP. MAJ.	NOM-STOCK	RÉP. MAJ.
Plus de 40 ans	25,5	1 802	459	2 240	571	3 026	771
31-40 ans	20,8	681	141	1 233	256	1 807	375
21-30 ans	14,5	1 233	178	1 807	262	1 931	279
11-20 ans	11,0	1 807	198	1 931	212	1 500	165
Moins de 11 ans	5,6	1 931	108	1 500	84	1 050	58
TOTAL		7 456	1 087	8 711	1 385	9 314	1 648
FRÉQUENCE DU BESOIN %			14,6		15,8		17,6

Hypothèses:

1. 150 000 mises en chantier par an (1982-1992); 105 000 par an (1992-2002).

2. Démolitions de 1 % par an des logements de plus de 40 ans.

3. Réparations majeures selon les fréquences de 1982.

Source : Fréquence du besoin de réparations et nombre de logements selon l'âge, d'après l'ERMEM, 1982.

Le modèle indique qu'il subsistera un nombre considérable de logements ayant besoin de réparations majeures jusqu'à la fin du siècle. Le recul prédit de la construction et le vieillissement du parc domiciliaire relativement neuf d'aujourd'hui amèneront une augmentation de la fréquence du besoin de réparations majeures à l'avenir.

2. Besoin d'aide publique à la remise en état

On a établi dans la section qui précède que plus d'un million de logements au pays ont besoin de réparations majeures. En outre, on a vu qu'en raison des caractéristiques que présente le parc de logements, les besoins de remise en état augmenteront vraisemblablement jusqu'à la fin du siècle.

La question à étudier dans cette section de l'évaluation consiste à établir si le besoin recensé de réparations majeures équivaut à un besoin d'aide à la remise en état. On peut dire qu'il faut de l'aide si les ménages sont incapables d'entreprendre les réparations nécessaires sans se heurter à des problèmes d'abordabilité.

Selon les mesures traditionnelles d'abordabilité du logement, les coûts de logement ne devraient pas représenter plus de 25 ou 30 p. 100 du revenu. Idéalement, pour déterminer le besoin d'aide à la remise en état, on ajouterait au coefficient d'amortissement brut de la dette (ABD) des ménages chez qui on a défini un besoin de réparations, le service de la dette supplémentaire qu'entraînent les réparations, puis on l'examinerait pour évaluer les problèmes d'abordabilité que cela poserait. Dans le cas d'un ménage locataire, la hausse de loyer requise pour que le propriétaire-bailleur recouvre le coût des réparations entreprises devrait être ajouté au loyer actuel.

On ne peut connaître le besoin d'aide que de façon générale en examinant le rapport entre le coefficient d'ABD et le revenu, d'une part, et entre le coefficient d'ABD et le besoin de réparations, d'autre part. On dispose en outre de données sur les dépenses réelles que les ménages ont engagées pour réparer leur logement.

Le tableau 3.6 fait ressortir le rapport entre le coefficient d'amortissement brut de la dette et le revenu. Dans l'ensemble, plus le revenu décroît, plus la proportion du revenu du ménage affecté au logement croît. Il est clair également que, dans toutes les régions, le coefficient moyen d'ABD pour les ménages propriétaires-occupants gagnant moins de 16 500 $ dépasse le seuil de 30 p. 100 au-delà duquel surgit le problème d'abordabilité. Pour ce qui est des ménages locataires, le coefficient moyen d'ABD est légèrement moins élevé.

TABLEAU 3.6

COEFFICIENTS MOYENS D'AMORTISSEMENT BRUT DE LA DETTE[1] - 1981
PAR RÉGION, PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS ET LOCATAIRES

	REVENU DES MÉNAGES (2)					
	Moins de 9 000 $	9 000 - 16 499 $	16 500 - 24 999 $	25 000 - 39 999 $	Plus de 40 000 $ (3)	n
PROPR.-OCCUPANTS						
Atlantique	32,2	24,8	19,8	16,0	11,6	1,395
Québec	53,4	49,3	35,1	24,7	15,7	1,069
Ontario	61,5	55,2	36,8	25,5	16,7	1,592
Prairies	53,9	47,4	32,4	23,0	14,9	1,608
C.-B.	41,3	50,8	35,5	24,7	16,3	817
LOCATAIRES						
Atlantique	33,7	18,8	13,8	9,7	7,5	603
Québec	35,4	18,2	12,3	9,3	6,5	965
Ontario	37,8	24,4	16,8	12,6	9,2	829
Prairies	41,0	26,3	18,3	13,8	9,5	920
C.-B.	42,3	28,0	18,0	14,0	10,0	432

Source : RECENSEMENT, Micro-données, Statistique Canada, 1981.

1. Les coûts du logement comprennent, dans le cas des:
   Propriétaires-occupants: principal + intérêt + taxes;
   Locataires: loyer.
2. Le revenu est le revenu du ménage avant impôts, en 1981.
3. Le coût de logement le plus élevé qu'on ait rencontré est de 900 $ par mois; il est donc probable que le coefficient d'ABD aux niveaux de salaire supérieurs ait été sous-estimé.

Nous avons vu qu'il n'y a pas de rapport significatif entre le revenu du ménage et le besoin de réparations majeures pour un logement. Le tableau 3.7 montre qu'il existe un rapport significatif entre le coefficient d'amortissement brut de la dette d'un ménage et le besoin de réparations majeures d'un logement. Chez les propriétaires-occupants, les ménages qui vivent dans des logements ayant besoin de réparations majeures ont, en moyenne, un coefficient d'ABD de 3 points de pourcentage supérieur à celui des ménages qui vivent dans des logements n'ayant pas besoin de réparations majeures. Ce rapport est le même pour les logements de toutes les catégories d'âge (la seule variable étant celle ayant trait au besoin de réparations majeures du logement). Chez les locataires, le coefficient d'ABD ne varie pas de façon marquée.

TABLEAU 3.7

COEFFICIENT MOYEN D'AMORTISSEMENT BRUT DE LA DETTE - 1981
DES PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS ET DES LOCATAIRES
SELON LE BESOIN DE RÉPARATIONS MAJEURES ET L'ÂGE DU LOGEMENT

	Répar. majeures		Pas de réparations majeures			
	ABD %	n	ABD %	n	Diff.(1) %	Signif.
PROPR.-OCCUPANTS						
TOUS	20,0	3540	17,0	63 411	3,0	***
Âge du logement:						
40 ans +	20,0	1738	16,5	13 476	3,5	***
25 à 39 ans	19,2	1010	15,0	15 883	4,2	***
15 à 24 ans	18,5	409	15,4	12 639	3,1	***
- de 15 ans	22,9	383	19,8	21 413	3,1	***
LOCATAIRES						
TOUS	21,9	2810	22,9	38 377	-1,0	n.s.
Âge du logement:						
40 ans +	21,0	1238	21,0	7 369	0,0	n.s.
25 à 39 ans	21,4	694	22,0	7 187	-0,6	n.s.
15 à 24 ans	23,9	559	23,3	10 398	0,6	n.s.
- de 15 ans	23,1	319	24,1	13 423	-1,0	n.s.

Source : RECENSEMENT, Micro-données, Statistique Canada, 1981.

*** La différence est significative au niveau de 0,001.

1. Un différence positive indique un coefficient d'ABD supérieur pour les ménages qui vivent dans des logements ayant besoin de réparations majeures.

L'examen des dépenses déclarées pour la réparation des maisons fait ressortir des constatations homogènes. Il y a un net rapport entre le revenu et, d'une part, la propension à entreprendre des réparations et, d'autre part, le coût des dépenses engagées. Comme l'indique le tableau 3.8, les trois quarts de l'ensemble des ménages ont déclaré avoir fait des dépenses pour l'entretien et des réparations mineures. Parmi les ménages urbains, la fréquence de ménages ayant fait des dépenses diminuait à mesure que diminuait le revenu, alors que chez les ménages ruraux la fréquence demeurait constante. Dans les deux cas, la moyenne des sommes dépensées augmentait avec le revenu.

TABLEAU 3.8

SOMMES DÉPENSÉES POUR L'ENTRETIEN RÉGULIER ET LES RÉPARATIONS MINEURES - PAR GROUPE DE REVENU DES MÉNAGES

Catégorie de revenu	ENSEMBLE DES MÉNAGES		URBAINS SEULEMENT		RURAUX SEULEMENT	
	Ménages avec dépenses %	Dépenses moyennes $	Ménages avec dépenses %	Dépenses moyennes $	Ménages avec dépenses %	Dépenses moyennes $
Moins de 5 000 $	59	203	51	244	72	121
5 000 $ à 13 000 $	67	478	65	479	71	475
13 001 $ - 23 000 $	74	512	74	535	72	435
Plus de 23 000 $	77	666	77	676	76	581
Ensemble des ménages	75	617	75	635	74	513

Source : Statistique Canada, FAMEX, 1982

Note : 1. Propriétaires-occupants seulement.
2. Dépenses déclarées par les ménages eux-mêmes pour l'entretien régulier et les réparations mineures en 1982.

Même si les données sur le besoin de réparations majeures n'ont pas fait ressortir de forte corrélation avec le revenu du ménage, certains indices montrent que les ménages à faible revenu qui vivent dans des logements ayant besoin de réparations majeures sont davantage susceptibles de ne pouvoir entreprendre les réparations nécessaires sans aide financière. Ces ménages sont plus sujets à rencontrer des problèmes d'abordabilité et à négliger les travaux d'entretien et de réparation.

Si l'on applique ces constatations au besoin de réparations majeures que nous avons défini plus haut, on voit que le besoin d'aide à la remise en état peut toucher entre 175 810 (revenu de moins de 9 000 $) et 388 220 ménages (revenu de moins de 16 500 $). De tous les logements ayant besoin de réparations majeures, la moitié seulement étaient occupés par des ménages ayant un revenu inférieur à 23 000 $.

3. Justification de l'intervention gouvernementale

Selon les constatations des deux sections précédentes, le parc de logements du pays a un besoin considérable et croissant de rénovation et, de façon moins concluante, des contraintes financières empêcheront vraisemblablement certains ménages d'effectuer les rénovations requises sans l'aide du gouvernement. Dans cette

section, il faut donc examiner la justification de l'intervention gouvernementale dans ce domaine, c'est-à-dire déterminer pourquoi les gouvernements devraient, ou ne devraient pas, jouer un rôle dans la rénovation du parc de logements. En outre, l'examen de la justification de l'aide gouvernementale permet de mieux voir si divers types d'instruments correspondent bien au rôle qui revient au gouvernement.

Pour étudier la question du rôle du gouvernement dans la rénovation, nous utiliserons trois grands critères:

a) L'efficience.- L'intervention gouvernementale est justifiée pour contrer les imperfections ou les échecs du marché qui empêchent l'utilisation la plus productive des ressources.

b) L'équité.- L'intervention gouvernementale est justifiée pour promouvoir l'équité verticale et horizontale dans la répartition des revenus ou des autres biens et services jugés essentiels au bien-être de la société.

c) Les autres objectifs gouvernementaux.- L'intervention gouvernementale dans un domaine particulier est justifiée si elle favorise l'atteinte d'autres objectifs gouvernementaux, par exemple, la création d'emplois ou l'économie d'énergie.

L'analyse présentée dans cette section est fondée sur une étude des textes des auteurs sur le rôle du gouvernement dans la rénovation et des analyses que nous avons commandées à quatre universitaires pour les besoins de notre évaluation.[7]

---

7 The Role of Government in Rehabilitation : A Review of The Literature, Kathleen Mancer, novembre 1982.

Public Sector Assistance for Housing Renovation : An Economic Perspective, Allan A. Maslove, avril 1983.

Government Assistance and the Rehabilitation of the Existing Housing Stock : Rationale and Conceptual Framework, Michael A. Goldberg, 1983.

Le rôle de l'État dans la restauration et la rénovation du logement, Pierre-A. Letartre, avril 1983.

The Role of Government in Housing Rehabilitation, Stuart Smith, avril 1983.

a) Considérations d'efficience

L'étendue des imperfections et des échecs du marché dans le processus de la remise en état des logements met en évidence la nécessité de l'intervention gouvernementale. Il est utile de distinguer plusieurs composantes dans ce processus:la décision de rénover, le financement de la rénovation, l'industrie de la nénovation et le contexte de la réglementation.

(i) La décision de rénover

Le fait que la rénovation coûte moins cher que les avantages escomptés constitue une incitation à rénover. Ces avantages peuvent prendre la forme d'un accroissement de la valeur des propriétés, d'une augmentation des recettes locatives, d'une diminution des coûts d'exploitation, ou d'avantages non financiers comme l'accroissement de l'utilité, du confort, de la salubrité, de la sécurité ou de l'agrément d'un logement. Il y a cependant plusieurs entraves au bon fonctionnement de ce processus.

En premier lieu, on a constaté que les caractéristiques du quartier ont une influence considérable sur la valeur des propriétés.[8] À moins qu'elles ne soient coordonnées avec les mesures prises à l'égard de propriétés voisines, les interventions individuelles de rénovation peuvent rompre l'équilibre entre les coûts et les avantages pour les propriétaires concernés. Cela est illustré dans une adaptation du "dilemme du prisonnier" appliqué à la rénovation.

Pour le propriétaire-occupant, la situation optimale du point de vue financier serait de faire des gains financiers sans aucun frais de sa part, grâce aux activités de rénovation de ses voisins. Mais ce propriétaire risque, s'il ne fait rien, de voir la valeur de sa propriété diminuer, si personne dans le quartier ne fait de travaux de rénovation. Par contre, s'il rénove, sa propriété augmente de valeur si les voisins aussi rénovent (la situation la plus intéressante après la précédente). La pire situation est celle du propriétaire qui ne retire aucun gain de son investissement, parce qu'aucune autre rénovation n'est entreprise dans le quartier.

L'échec du marché provient de la nécessité d'une action collective dans le quartier, soit par accord

---

8 Mancer, op. cit., p. 19

unanime ou par un regroupement privé de terrains à grande échelle. Comme l'une et l'autre actions sont improbables, la réaction du marché privé au dilemme du rénovateur ne sera vraisemblablement pas la solution la meilleure du point de vue social.[9]

Le dilemme du rénovateur repose sur l'hypothèse d'un rapport direct entre les coûts de la rénovation et la valorisation des propriétés. Cependant, les travaux de rénovation ne font pas forcément augmenter la valeur des propriétés. Selon certaines études sur le marché de Vancouver,[10] il n'existe aucun lien entre la valeur des propriétés (prix de vente) et les dépenses du PAREL, indépendamment du genre de travaux (améliorations à l'intérieur ou à l'extérieur) réalisés. Les travaux de rénovation les plus importants pour la sécurité et la durée utile d'un logement - charpente, système électrique et plomberie - sont les moins susceptibles d'être perçus comme des améliorations valorisantes. Si les rénovations sont inspirées par des mobiles financiers, les propriétaires peuvent être davantage portés à faire des réparations superficielles ou se refuser à toute rénovation parce qu'ils sont incapables d'en recouvrer les coûts par des gains pécuniaires.

Enfin, le refus de rénover peut avoir des conséquences graves. Par exemple, créer des risques d'incendie ou des dangers pour la sécurité dans les logements détériorés, accroître les possibilités de vandalisme, ou, simplement, choquer la vue par le spectacle de bâtiments mal entretenus et délabrés. Cela représente pour la société des frais que ne supporte pas le propriétaire et qui ne se répercutent donc pas sur l'équilibre des coûts et des avantages dans la décision de rénover. Il est à peu près impossible de mesurer l'ampleur de ces coûts ou leur étendue géographique. Leur incidence se limite vraisemblablement au quartier ou, peut-être, à la

---

9 Voir, par exemple, Rothenburg, J., Economic Evaluation of Urban Renewal, The Brookings Institute, 1967.

10 Tucker, E.N., The External Benefits of Government Subsidized Rehabilitation Programs, thèse de maîtrise non publiée, Université de la Colombie-Britannique, 1983. Cette étude ne faisait pas de distinction entre les travaux internes et externes. Cette distinction est faite dans une étude de Jonathan Mark et Michael Goldberg, An Analysis of the Effect of the Residential Rehabilitation Assistance Program on Housing Values, U.C.B., janvier 1984 : il n'y a toujours pas de lien.

municipalité et ils peuvent n'être ressentis que lorsque la détérioration devient extrêmement grave.

Ces situations donnent à croire que le mécanisme du marché n'explique pas effectivement tous les coûts et les avantages de la décision de rénover. Les avantages revenant au propriétaire n'ont peut-être même rien à voir avec ce qui peut constituer un bienfait plus grand pour l'ensemble de la société : la préservation de la salubrité, de la sécurité et de la durée utile des logements. De même, l'action collective destinée à maximiser les avantages, tel qu'il ressort du dilemme du rénovateur, est difficile à concerter dans un système de marché fondé sur les initiatives individuelles.

La seconde entrave au mécanisme du marché réside dans la possibilité qu'a le propriétaire-bailleur de recouvrer les coûts de rénovation par des augmentations de loyer, et dans les implications de cette approche. L'incapacité de profiter de déductions accélérées pour amortissement, de recourir à des déductions permises de coût en capital pour compenser d'autres sources de revenu, ou de déduire les "coûts périphériques" des travaux de rénovation signifie que le régime fiscal comporte peu d'encouragements à la remise en état des logements locatifs. Par conséquent, c'est par des augmentations de loyer qu'il faut recouvrer les coûts de rénovation.

Dans la plupart des provinces, les lois sur la réglementation des loyers permettent de répercuter sur le locataire les dépenses d'exploitation "raisonnablement engagées" et de tirer, à la longue, un avantage financier des rénovations d'importance. Cependant, l'existence même de la réglementation des loyers, dans la mesure où elle limite la production de nouveaux logements locatifs, prive les propriétaires-bailleurs de stimulants qui les inciteraient à engager des dépenses de rénovation pour attirer des locataires. On a soutenu que le resserrement des taux d'inoccupation et le fardeau administratif du contrôle et de l'examen des loyers ont poussé les propriétaires-bailleurs à refuser tout travail de rénovation et à diminuer leurs dépenses d'entretien, précisément à cause de la

diminution de la concurrence sur les marchés locatifs.[11]

Un dernier point à faire ressortir dans le contexte de la décision de rénover, c'est que le processus de décision du marché suppose une information parfaite. Cependant, dans les marchés du logement peu étendus et séparés géographiquement, composés de ménages peu habitués à prendre des décisions touchant l'achat, la vente et les rénovations, il n'est pas raisonnable de supposer que l'information circule parfaitement. L'absence d'information peut amener les propriétaires à hésiter à entreprendre la quantité optimale de rénovations ou, au contraire, l'inciter à entreprendre des améliorations structurelles ou superficielles inopportunes.[12] L'hésitation est un indicateur de la complexité du processus de rénovation. La différence entre construire une maison et rénover un logement est que, dans ce dernier cas, le propriétaire a beaucoup plus de difficulté à prendre une décision en raison du grand nombre de questions à régler.

En un mot, la décision de rénover est compliquée par la présence des coûts et des avantages sociétaux qui ne touchent pas directement le décideur, par l'existence d'un marché faussé par d'autres activités gouvernementales, et par l'absence d'information complète et totale. Les études existantes ne permettent pas une évaluation exacte ou poussée de la mesure dans laquelle ces imperfections du marché existent, ni de leurs retombées sur la rénovation.

(ii) Le financement des rénovations

Les sources de financement des rénovations sont extrêmement diverses, allant des économies personnelles aux prêts hypothècaires de deuxième rang, des

---

11 Bien que les données soient loin d'être concluantes, c'est ce qu'ont constaté Mercer, J. et D. Phillips, "Residential Rehabilitation in Vancouver", Housing and People, vol. 7, n° 4, 1976; Clark, John, A Pilot Investigation of Characteristics of Renovation/Rehabilitation Contractors, SCHL, 1980; et Skaburskis, A., Determinants of Rental Rehabilitation, SCHL, 1982. D'autres études ont fait constater que les niveaux d'entretien et de réparation n'ont rien à voir avec la réglementation des loyers.

12 Maslove, op. cit.

prêts à la consommation aux comptes d'achats à crédit.[13] Dans la mesure où il faut avoir accès au marché des capitaux, il y a possibilité d'imperfections du marché. Cependant, il est généralement reconnu que les marchés hypothécaires fonctionnent bien, et qu'on y trouve les fonds destinés au logement à des taux d'intérêt en rapport avec le risque.

En ce qui concerne particulièrement la rénovation, on est toujours exposé à la ségrégation géographique du crédit (ligne rouge), où les prêteurs considèrent que des quartiers entiers comportent trop de risques pour des prêts hypothécaires. Bien que le problème se soit posé dans d'autres pays, notamment aux États-Unis, rien n'indique que cela constitue un problème sérieux dans les régions urbaines du Canada. Dans les régions rurales et isolées, le financement de la remise en état pose un problème.[14] Cependant, il y a peu de données concluantes indiquant que le problème se rattache spécifiquement au financement de la rénovation, plutôt qu'à un échec du marché hypothécaire général.

La création, par le gouvernement de l'Ontario, en 1984 d'un programme de réassurance pour les prêts à la rénovation, donne à croire, de façon indirecte, que le financement de la rénovation peut poser certains problèmes. Sans la disposition de réassurance, la société privée d'assurance-prêt hypothécaire (CAHC) refusait d'assurer des hypothèques pour des travaux de rénovation. Cela donne à croire que les risques que comporte l'activité de rénovation sont peut-être trop élevés pour les prêteurs ou les assureurs de prêt hypothécaire. Cependant, le prélèvement subséquent du programme a été limité, ce qui indique peut-être que le marché financier des prêts à la rénovation peut fonctionner efficacement sans intervention gouvernementale.

Il y a peu de données sur la mesure dans laquelle le marché assure efficacement le financement de la rénovation. Bien que le marché puisse comporter certaines imperfections à cet égard, on ne peut invoquer d'arguments solides dans un sens ou dans l'autre.

---

13 Clayton Research Associates. Survey of Lenders on Financing Home Improvements, pour la Division de l'élaboration du programme, SCHL, 1985.

14 Conseil canadien de développement social. Actes de la Conférence canadienne sur la remise en état des logements, Montréal, 1973.

(iii) L'industrie de la rénovation

La rénovation à grande échelle est un phénomène relativement récent, auquel l'industrie de la construction est en train de réagir. L'industrie de la rénovation n'a pas encore exploité à fond les phénomènes communs à la construction neuve, comme les codes du bâtiment, les normes, les garanties de constructeur et la technologie de la construction. Pour la construction neuve, le Code national du bâtiment est le modèle qui a inspiré les codes officiels du bâtiment des gouvernements provinciaux et des municipalités. Les codes pour la rénovation sont beaucoup moins élaborés, et ont une portée géographique beaucoup plus restreinte. Certaines municipalités se sont donné des règlements précis pour la rénovation. En Ontario, un supplément au Code ontarien du bâtiment exige que tous les travaux de rénovation soient conformes ou supérieurs aux normes des logements existants. Le Comité associé du Code national du bâtiment a établi un groupe de travail chargé d'étudier la possibilité de préparer un nouveau document pour aider les responsables de la réglementation à appliquer le CNB aux logements existants. Cependant, il faudra probablement encore plusieurs années avant que les codes disponibles pour les logements existants atteignent un niveau comparable à celui des codes applicables à la construction neuve.

Les normes régissant la construction neuve figurent dans les "Normes de construction résidentielle" qui accompagnent chaque édition du Code national du bâtiment. Bien qu'aucun organisme de réglementation autre que la SCHL n'utilise officiellement ces normes, les responsables municipaux du bâtiment y voient un guide officieux de bonne construction. Il n'existe pas de normes comparables pour la rénovation.

Les programmes de garantie, encore relativement récents pour la construction neuve, n'ont été étendus au marché de la rénovation au Québec qu'en 1984. D'autres provinces envisagent ou étudient de façon plus générale les programmes de garantie pour la rénovation. Conjuguée à l'absence de toute réglementation concernant l'entrée d'entrepreneurs dans l'industrie de la rénovation, ainsi qu'à l'expansion relativement récente des travaux de rénovation, l'absence de programmes de garantie risque d'obliger les consommateurs à traiter avec des entrepreneurs en rénovation sans expérience ou de mauvaise réputation.

La technologie de la rénovation en est également à ses premiers pas. Cela peut donner naissance à des problèmes comme l'humidité attribuable à des mesures inappropriées d'économie d'énergie ou l'endommagement de la surface des murs par le décapage de la brique au jet de sable. Les consommateurs qui ne savent pas estimer les coûts-efficacité de certains travaux, ni leurs incidences sur la salubrité et la sécurité, s'exposent à des risques financiers et physiques.

L'absence de protection pour les consommateurs dans une nouvelle industrie peut apparaître comme une imperfection du marché, tout au moins dans l'immédiat, tant qu'on n'aura pas apporté de rajustements pour aider les consommateurs à trouver des rénovateurs fiables, à obtenir des coûts et des normes de travail raisonnables, et à assurer une protection contre la mauvaise qualité de la main-d'oeuvre.

(iv) Règlements

Le processus de réglementation, particulièrement au niveau municipal, et les systèmes de taxes foncières risquent de fausser le marché de la rénovation.

Un certain nombre d'études ont révélé que le processus municipal d'approbation constitue une contrainte pour la rénovation.[15] Dans la plupart des cas, elle concerne les modalités d'approbation d'une dérogation mineure à un règlement de zonage municipal. Les chinoiseries administratives et les retards répétés sont cités comme des facteurs ayant des retombées financières importantes pour les projets de rénovation. Il faut noter, cependant, que les études n'ont porté que sur quelques municipalités, si bien que l'on ne sait pas vraiment dans quelle mesure le problème est répandu.

Pour ce qui est des taxes foncières, il ressort clairement des études théoriques qu'elles risquent de freiner la rénovation. L'argument type, c'est que la rénovation accroît la valeur des propriétés, ce qui en fait augmenter l'évaluation. Dans la pratique, cependant, ce rapport entre la rénovation et la valeur des propriétés n'est pas bien établi.

---

15 Voir, par exemple, Toft, M., "Renovation: Where Risks Run High", Canadian Building, janv./févr. 1982; Combes et al., Large Scale Renovation, SCHL, août 1983; Anderson, W.G., Residential Rehabilitation and Conversion, Process and Issues, ministère du Logement de l'Ontario, 1980.

Même si elles varient considérablement dans les diverses régions du pays, les pratiques de réévaluation s'appliquent rarement aux travaux mineurs de rénovation et, dans le cas des travaux majeurs, parce qu'elles sont fondées sur le critère de la valeur marchande, elles n'ont qu'un faible rapport avec les coûts de rénovation. Le seul obstacle possible, attesté par les auteurs américains autant que par les responsables canadiens, c'est l'incertitude du rapport rénovation-taxes foncières municipales. Il se peut que la taxe municipale soit perçue comme un obstacle, mais rares sont les indices permettant de conclure à l'existence d'un frein financier.

(v) Résumé - Considérations d'efficience

En résumé, il y a plusieurs entraves à l'affectation efficiente des ressources dans le marché de la rénovation domiciliaire. Au stade de la décision, l'influence des propriétés voisines, les incidences possibles de la réglementation des loyers et le caractère incomplet des renseignements sur le marché peuvent fausser les coûts et les avantages relatifs de la rénovation. Le financement de la rénovation peut être entravé par la ségrégation géographique ou l'absence de fonds dans certains quartiers urbains ou certaines régions rurales. L'absence de protection du consommateur par le moyen de codes, de garanties et de compétence technique dans l'industrie peut entraîner une affectation inefficiente des ressources. Enfin, les processus d'approbation et les taxes foncières des municipalités peuvent nuire à la rénovation.

Dans la pratique, ni la portée ni les retombées d'aucune de ces entraves possibles n'ont été bien mesurées. L'ampleur de l'activité privée indique qu'il ne s'agit pas d'entraves omniprésentes. En même temps, les besoins de rénovation non encore satisfaits au pays font conclure à la présence de certaines contraintes pour l'efficience des marchés de la rénovation.

b) Considérations d'équité

Le deuxième critère que nous avons retenu pour évaluer la justification de l'intervention gouvernementale est le rôle que doit jouer celui-ci dans la juste répartition des revenus. C'est sur cette justification que repose l'éventail de programmes de transfert de revenu qu'offre le gouvernement. La théorie économique enseigne clairement que les transferts non restreints de revenu constituent un

meilleur moyen que les transferts restreints ou en nature pour redistribuer les revenus de façon efficiente. Avec cette théorie, la politique donne une orientation claire : il faut poursuivre des objectifs d'équité par des transferts généraux de revenu plutôt que par l'aide au logement, ou, plus particulièrement, l'aide à la rénovation.

Cependant, il est aussi évident que les réalités pratiques dictent souvent des solutions pas tout à fait optimales. Le pays n'a pas de système universel de transfert général des revenus. L'aide au logement comme solution de rechange pourrait très bien constituer un moyen abordable de faire avancer les objectifs gouvernementaux en matière d'équité.

En outre, on pourrait soutenir que le gouvernement ne poursuit pas un seul objectif d'équité, mais plusieurs, par exemple, accès équitable aux soins de santé, à l'éducation et au logement.[16] Il est évident que, dans ce contexte, les transferts dirigés ou en nature peuvent jouer un rôle utile.

Dans la poursuite d'un objectif d'accès équitable à l'habitation, les gouvernements ont institué toute une gamme de programmes de logement social. La plupart de ces programmes étaient axés sur la fourniture de logements, offrant des subventions pour la construction de logements locatifs destinés à des ménages à faible revenu. Le coût de ces subventions varie, mais il est de l'ordre de 2 000 $ à 3 000 $ par an pour une période de 35 ou 50 ans. On peut soutenir que la rénovation constitue une solution de rechange efficiente pour la construction neuve dans le cas du logement social. Une étude réalisée aux États-Unis a révélé que la remise en état des immeubles qui peuvent être ramenés à un niveau de qualité légèrement supérieur aux prescriptions du code du logement est rentable si la dépense totale ne dépasse pas 7 500 $ (prix de 1969).[17] De façon plus générale, la remise en état est une solution efficiente "si son coût annuel net est inférieur à celui de la construction neuve, compte tenu des différences dans les biens de confort que ces deux approches procurent".[18]

---

16 Maslove, op. cit., p. 19.

17 Grigsby, W.G. et L. Rosenberg, "A Closer Look at Market Rehabilitation", dans Housing Rehabilitation, publié par David Listokin, New Jersey. Rutgers University, 1983.

18 Ibid., p. 96.

Il ne s'est pas fait de travaux empiriques de cette nature au Canada. Les dépenses d'investissement du logement coopératif et sans but lucratif, cependant, indiquent qu'acheter des logements et les remettre en état coûtent de 80 à plus de 100 % moins cher qu'en construire.[19] Ce qui n'est pas mesurable, dans la différence des dépenses d'investissement, c'est la durée utile des logements existants à comparer aux logements neufs, les différences de coûts d'exploitation et les différences de biens de confort offerts. Il ressort des données sur le logement coopératif et sans but lucratif que les logements existants sont en plus mauvais état que les logements nouvellement construits, mais qu'il n'y a pas de différences importantes de coûts d'exploitation. Il est impossible d'établir en dollars jusqu'à quel point l'état du logement existant influe sur son efficience à long terme.

Mises à part les dépenses d'investissement, il est aussi possible de se pencher sur la mesure dans laquelle les subventions à la rénovation peuvent remplacer l'aide au logement social. On peut postuler que, sans l'aide à la rénovation, les ménages à faible revenu occupant des logements de mauvaise qualité augmenteraient le besoin insatisfait d'aide au logement social. Les locataires à faible revenu, vivant dans des logements de mauvaise qualité ou dans des logements qui sont rénovés dans le cadre d'initiatives privées, ce qui met les loyers hors de leur portée, forment un groupe qui a besoin d'aide au logement social. Pour les propriétaires-occupants à faible revenu, étant donné que le logement social offre le plus souvent des logements locatifs, le lien est moins évident. Dans les programmes actuels de logement social, 21 p. 100 des occupants étaient jadis propriétaires de leurs logements. Sans programme d'aide à la rénovation, il est possible qu'une proportion plus forte de propriétaires-occupants à faible revenu auraient droit à l'aide au logement social. Cela sera, en toute vraisemblance, particulièrement le cas pour les personnes âgées.

Les locataires et les propriétaires-occupants à faible revenu partent perdants sur le marché du logement et des services s'y rattachant. Le libre jeu des forces du marché de la rénovation privée oblige les locataires à déménager ou rend leur loyer diffi-

---

19 SCHL, Évaluation des programmes de logement coopératif et sans but lucratif de l'article 56.1 de la Loi nationale sur l'habitation, novembre 1983, p. 122.

cile à payer. Quant aux propriétaires-occupants à faible revenu qui ne disposent que de peu de ressources excédentaires, ils ne peuvent se permettre les réparations nécessaires et sont ceux qui ont le moins de chances de trouver du crédit pour financer les rénovations. La société canadienne a toujours accepté que le gouvernement aide les familles et les personnes à faible revenu qui en ont besoin.

Le souci d'équité du gouvernement, cependant, doit aussi tenir compte de l'équilibre entre les modes d'occupation, c'est-à-dire entre les propriétaires-occupants et les locataires. Parmi les ménages à faible revenu en 1977, l'avoir propre des propriétaires-occupants était de 5 à 45 fois supérieur à celui des locataires, selon la catégorie d'âge.[20] Un des principaux facteurs expliquant cette différence est la valeur que constitue le logement des propriétaires-occupants. À des niveaux équivalents de revenu, par conséquent, on ne saurait considérer que les propriétaires-occupants pourvu d'un avoir propre ont les mêmes besoins que les locataires.

Les arguments en faveur d'un traitement égal ou préférentiel pour les propriétaires-occupants s'appuient sur les préférences de la société pour la propriété en soi. Les propriétaires-occupants passent pour des membres plus responsables et plus stables de la société, plus susceptibles de bien entretenir leur logement et leur quartier. Ainsi, l'aide à la rénovation pour les propriétaires-occupants serait justifiée en ce qu'elle permettrait à ceux qui ont accédé à la propriété de demeurer dans leur logement et de l'entretenir à un niveau souhaitable.

Résumé - Considérations d'équité

En résumé, l'intervention gouvernementale pour aider les ménages à faible revenu peut se justifier par des considérations d'équité. La prestation de cette aide, grâce à des programmes de rénovation, peut constituer un moyen efficient d'assurer un logement de qualité à ceux qui en ont besoin. Le traitement équitable des propriétaires-occupants et des locataires exigerait que l'on tienne compte non seulement des niveaux de revenu, mais aussi de l'avoir propre. Autrement, l'aide aux propriétaires-occupants serait fondée sur une préférence manifestée pour ce mode d'occupation.

---

20 Revenu, avoir et dette, Statistique Canada, 1978.

c) Poursuite d'autres objectifs gouvernementaux

Notre troisième critère d'évaluation du rôle qui revient au gouvernement dans la rénovation concerne la mesure dans laquelle les programmes de rénovation peuvent servir à atteindre d'autres objectifs gouvernementaux, en particulier, ceux de la création d'emplois et de l'économie d'énergie.

La rénovation est une activité de main-d'oeuvre. Les retombées, pour l'emploi, des dépenses de construction sont de trois types :

Retombées directes : les emplois et les revenus qui découlent effectivement des travaux réalisés dans le cadre des projets de construction mêmes (sur le chantier et hors chantier);

Retombées indirectes : les emplois et les revenus créés dans d'autres industries pour la production des matériaux et des autres intrants nécessaires aux travaux de construction;

Retombées provoquées : les emplois et les revenus créés dans l'ensemble de l'économie par suite du "multiplicateur de Keynes", c.-à-d. les retombées sur le revenu et l'emploi dans l'ensemble de l'économie qui sont attribuables aux dépenses directes et indirectes des revenus que les deux premiers types de retombées ont rapportés aux ménages.[21]

Clayton a démontré dans une étude récente sur l'emploi découlant de la rénovation domiciliaire que l'emploi direct généré par une dépense de 100 millions en travaux de rénovation est de quelque 2 650 années-personnes, à comparer à 1 438 générées par une dépense du même ordre pour l'ensemble de la construction résidentielle (neuve, réparations et rénovations).[22] Les retombées indirectes pour la rénovation étaient plus faibles que pour l'ensemble de la construction, vu que les besoins en matériaux étaient inférieurs, mais cela n'a pas compensé l'effet des retombées directes supérieures. Les retombées provoquées de la rénovation étaient également supérieures à celles de l'ensemble de la construction résidentielle. Au total, pour une dépense de 100 millions de dollars, on estime que la

---

21 Clayton Research Associates Limited. Renovation Construction - Economic Impacts, août 1984.

22 Ibid., p. 10.

rénovation génère environ 1 200 années-personnes de plus dans l'industrie de la construction que l'ensemble de la construction résidentielle.

La rénovation présente un certain nombre d'autres caractéristiques qui en font un instrument intéressant de création d'emplois. Tout d'abord, comme il ressort de l'étude de Clayton, ses retombées sont plus localisées que celles de la construction neuve, surtout parce que la rénovation consomme plus de main-d'oeuvre que de matériaux. En second lieu, la rénovation est moins sujette que la construction neuve aux variations saisonnières. Le temps de réaction à l'injection de fonds pour la rénovation est relativement plus bref, car les processus de planification et d'approbation sont moins complexes que pour la construction neuve.

Bien que les effets marginaux des subventions à la rénovation sur la création d'emplois échappent à la portée de notre étude,[23] la contribution possible de la rénovation à la création d'emplois est une raison de plus pour le gouvernement de subventionner cette activité.

La rénovation peut aussi servir à promouvoir l'économie d'énergie. L'amélioration des systèmes de chauffage, des immeubles et de l'enveloppe des bâtiments peut accroître l'efficacité énergétique des logements. Bien que les codes de construction neuve comportent des normes d'efficacité énergétique, il n'existe pas encore de telles normes pour les logements existants. Cependant, la rénovation domiciliaire constitue une excellente occasion de greffer à d'autres réparations des améliorations destinées à économiser l'énergie.

Résumé - Autres objectifs gouvernementaux

La mesure dans laquelle la rénovation a contribué à d'autres objectifs gouvernementaux par comparaison à d'autres moyens possibles d'atteindre ces objectifs n'a pas été étudiée assez en profondeur pour qu'on en fasse une des raisons majeures de stimuler la rénovation. On peut conclure que la rénovation est utile pour l'atteinte de ces objectifs, même si l'efficience de ce moyen n'a pas été évaluée de façon définitive.

---

23 Ils seront examinés dans des évaluations prochaines des programmes de création d'emplois de la SCHL.

d) Résumé des raisons justifiant l'aide à la rénovation

Au niveau théorique, il est possible de justifier l'intervention gouvernementale par des arguments d'efficience, d'équité et de poursuite d'autres objectifs gouvernementaux. Dans chacun de ces domaines, l'absence de données empiriques interdit toute conclusion définitive. Pour ce qui est de l'efficience, on peut isoler les imperfections du marché éventuel qui se rattachent à des facteurs externes, au financement, à l'industrie de la construction et aux règlements municipaux, mais on n'en a pas mesuré les incidences ni l'ampleur. De même, des considérations d'équité portent à croire que le gouvernement a un rôle à jouer dans la prestation d'aide au logement pour les ménages à faible revenu. On n'a pas fait la preuve de l'efficience de l'aide à la rénovation par rapport à l'aide à la construction neuve. Pour prouver qu'il vaut mieux aider les propriétaires-occupants que les locataires, il faudra procéder à une évaluation normative pour établir jusqu'où il est souhaitable de subventionner une forme particulière d'occupation, et jusqu'où, également, la rénovation constitue une solution de rechange aux programmes traditionnels de logement social. La poursuite d'objectifs de création d'emplois et d'économie d'énergie peut passer par la rénovation, mais on n'a pas évalué ce moyen par rapport à d'autres possibilités.

B. Liens logiques

Les sections précédentes de ce chapitre ont démontré la nécessité d'un programme de remise en état : il y a un grand nombre de logements qui ont déjà et qui auront plus tard besoin de réparations majeures; environ la moitié d'entre eux sont occupés par des ménages qui sont et qui seront vraisemblablement incapables de réparer leur logement; et il est possible de justifier l'intervention du gouvernement par des considérations d'équité, voire par des critères d'efficience et d'appui à d'autres objectifs gouvernementaux. La principale réponse du gouvernement fédéral à ce besoin est le Programme d'aide à la remise en état des logements. Dans cette section, nous examinons les liens théoriques existant entre la nécessité d'un programme de remise en état et les traits caractéristiques du PAREL; nous reprenons les objectifs officiels du Programme pour définir les éléments essentiels qui devraient se refléter dans ses dispositions. Dans les chapitres subséquents du rapport, nous examinerons si les résultats souhaités sont atteints et si le Programme a effectivement répondu aux besoins définis.

Le tableau 3.9 indique les dispositions du Programme qui visent à répondre aux besoins exprimés dans les objectifs.

Chacun des objectifs semble se rattacher logiquement à un ou plusieurs traits spécifiques du Programme. Cela ne signifie pas, cependant, que les objectifs sont ou ne sont pas atteints.

L'objectif d'aide aux résidents comporte trois éléments essentiels : aide, logement non conforme aux normes et besoin. Plusieurs dispositions du Programme se rattachent logiquement à cet objectif. Les propriétaires-occupants reçoivent de l'aide sous forme de prêts et de prêts susceptibles de remise. Le montant de la remise offerte est fonction du revenu du ménage, ce qui assure l'équité de traitement entre groupes de revenu. Le Programme reconnaît le besoin plus criant et les coûts plus élevés qui caractérisent les régions rurales. Tenant compte du fait que le propriétaire-bailleur reçoit la subvention alors que ce sont les locataires qui vivent dans les logements, les accords de location du PAREL s'efforcent de leur assurer une aide à eux aussi. Les objectifs de qualité, de sécurité et de durée utile du logement, que visent les normes et le processus d'administration du PAREL, reflètent les exigences du gouvernement en matière d'efficience (seuls les travaux nécessaires sont financés), et d'équité (traitement égal), ainsi que son désir d'atteindre d'autres objectifs (économie d'énergie).

Au niveau théorique, il est possible de cerner les problèmes qui peuvent entraver l'atteinte des objectifs par défaut de liens logiques avec les dispositions du Programme. Il n'y a pas de mécanisme en place pour traiter des cas de PAREL partiel, c'est-à-dire des cas où la remise maximale ne couvre pas les coûts totaux et où le demandeur ne peut se permettre de contracter un prêt remboursable. De même, il peut être porté atteinte à la durée utile du logement et à la qualité des pratiques d'entretien si, après l'octroi d'une subvention du PAREL, le ménage est toujours incapable (ou non désireux) d'effectuer l'entretien de base. L'absence de contrôles quant à l'avoir propre des propriétaires-occupants et au revenu des locataires peut empêcher d'atteindre la clientèle visée.

Le chapitre IV présente une évaluation détaillée de l'atteinte des objectifs du Programme. Le chapitre V examine les dispositions du Programme et le chapitre VI, ses retombées et ses effets.

TABLEAU 3.9

RELATION ENTRE LES OBJECTIFS DU PROGRAMME ET SA CONCEPTION

Objectif	Justification	Élément essentiel	Dispositions du programme	Problèmes possibles pour l'atteinte de l'objectif
Fournir de l'aide aux occupants de logements non conformes aux normes, selon leurs besoins	Besoins d'aide non satisfaits. Souci d'équité du gouvernement	Aide	Prêts et prêts susceptibles de remise Accords de location	PAREL partiel (c.-à-d. remise insuffisante) Application des accords de location
		Logement non conforme aux normes	Critères d'admissibilité Processus d'administration comprenant des inspections Zones désignées	Application des critères Interprétation des normes
		Besoin	Vérification du revenu pour la remise. Diminution de la remise à mesure de la progression du revenu. Plan de contrôle du budget des investissements (affectation des ressources selon les besoins). Limites différentes de prêt et de remise pour le PAREL rural Priorité aux plus nécessiteux dans le PAREL rural	Différences régionales Non-inclusion de l'avoir propre du propriétaire-occupant. Pas de contrôles pour déterminer si le PAREL atteint les locataires qui en ont besoin. La désignation des zones peut limiter la possibilité d'atteindre la clientèle visée
Rendre les logements délabrés conformes à un niveau acceptable de salubrité et de sécurité	Il n'y a pas de mécanismes en place dans le secteur privé pour assurer la salubrité et la sécurité après les réparations	Salubrité et sécurité	Normes du PAREL	Interprétation des normes Compatibilité avec celles d'autres autorités compétentes.
S'assurer que la qualité des réparations et des améliorations prolonge sensiblement la durée utile de chaque logement	Utilisation efficiente des ressources gouvernementales	Qualité des réparations et des améliorations	Normes du PAREL Processus d'administration comprenant des inspections	
		Durée utile	Inspections de surveillance Gain progressif de la remise	Abordabilité des travaux futurs de remise en état et d'entretien
Encourager un niveau acceptable d'entretien des logements existants	Il existe un lien entre l'entretien et la dépréciation	Entretien	Règlement sur l'entretien et l'occupation obligatoire	Suivi et application du règlement

IV. ATTEINTE DES OBJECTIFS

Introduction

Dans ce chapitre, nous évaluerons le rendement du Programme en fonction de l'atteinte de ses objectifs. Comme nous l'avons vu plus haut, le PAREL a quatre grands objectifs :

1. fournir de l'aide aux occupants des logements délabrés, selon le besoin du ménage;

2. rendre les logements délabrés conformes à un degré acceptable de salubrité et de sécurité;

3. s'assurer que la qualité des réparations et des améliorations prolonge sensiblement la durée utile de chaque logement;

4. encourager un degré acceptable d'entretien des logements existants.

Nous isolerons les concepts pertinents qui sous-tendent chaque objectif. Alors que chacun traite généralement d'un aspect ou d'un élément différent du Programme, il y a des points de chevauchement entre les objectifs. Le premier objectif, qui traite du bénéficiaire du PAREL, touche les concepts du besoin, sur le double plan de l'abordabilité et de l'aide. Le deuxième objectif, qui concerne le logement, et plus particulièrement son amélioration, touche les concepts de conformité aux normes, de salubrité et de sécurité. Le troisième objectif, qui traite des travaux mêmes du PAREL, touche la qualité des travaux et la prolongation de la durée utile du logement. Le quatrième objectif concerne l'entretien courant du logement.

Les concepts seront concrétisées par la définition de mesures quantifiables et de critères d'évaluation. L'analyse précise des relations hypothétiques et vérifie des hypothèses à l'aide de statistiques descriptives et comparatives. Pour la plupart des questions, nous évaluerons le rendement du Programme par rapport à une certaine mesure de la population générale ou à une sous-population donnée, par exemple les logements ayant besoin de grosses réparations. Nous indiquerons les sources de données et les tests statistiques à chaque étape de l'analyse. L'Annexe 1 contient une description de chaque base de données utilisée dans l'évaluation.

Pour toutes les parties de l'analyse, nous présenterons nos constatations pour le Programme dans son ensemble, par mode d'occupation, par endroit (rural/urbain) et par région. Dans la plupart des cas, nous avons procédé à des analyses plus poussées au cours de l'évaluation. Nous avons étudié d'autres variables, comme l'âge du logement, l'âge du chef de ménage, la situation hypothécaire, la situation familiale et la situation écomonique.

Si nous avons observé des relations significatives, nous présentons nos constatations plus en détail, et ces relations particulières sont indiquées dans le texte.

A. Aide aux occupants

Le premier objectif du PAREL est de fournir de l'aide aux résidents des logements délabrés, selon le besoin du ménage. L'analyse de cet objectif nous amènera à examiner les concepts de besoin et d'aide.

1. Besoin

Nous examinerons trois mesures du besoin. La première, le revenu du ménage, qui est une mesure type, est celle qu'utilise le Programme pour établir le genre et le montant de l'aide mise à la disposition du ménage. La seconde, soit l'abordabilité, est une mesure de l'aptitude du ménage à payer les travaux nécessaires de remise en état. La troisième mesure est le patrimoine, qui comprend non seulement le revenu disponible, mais les autres ressources ou biens du ménage.

(i) Revenu

Il est facile de conceptualiser que plus son revenu est faible, plus le ménage a besoin d'aide pour la remise en état de son logement. Le PAREL s'adresse aux ménages à faible revenu. On peut vérifier les deux hypothèses suivantes :

a) Le revenu moyen des clients du PAREL est plus faible que le revenu moyen de la population générale qui habite des logements ayant besoin de réparations importantes.

b) La ligne de démarcation du deuxième quintile de revenu se situe plus bas pour les clients du PAREL que pour la population générale des logements qui ont besoin de réparations importantes.

L'enquête auprès des clients du PAREL donne une mesure du revenu des ménages en 1982, pour les bénéficiaires du PAREL. L'ERMEM 1982 constituera la source de renseignements sur le revenu des ménages pour l'ensemble des Canadiens qui ont

déclaré que leur logement avait besoin de grosses réparations.[1]

Le tableau 4.1 met en comparaison le revenu moyen des clients du PAREL et de la population générale des logements délabrées. Dans l'ensemble, 1 981 propriétaires-occupants du PAREL ont déclaré, pour 1982, un revenu moyen qui était de 12 563 $ inférieur à celui du groupe comparatif de la population générale, soit une différence de 45 % par rapport au revenu de la population dans son ensemble. On a mieux réussi à atteindre les ménages à faible revenu dans les régions urbaines que dans les régions rurales, même si le revenu moyen était plus faible dans les régions rurales. Le PAREL n'a pas aussi bien atteint sa clientèle cible dans la région de l'Atlantique, et c'est en Ontario qu'il y est le mieux parvenu.

Une régression multiple faisant intervenir le revenu comme variable dépendante a fait ressortir, lors du contrôle pour d'autres variables, une différence de revenu très marquée, entre les clients du PAREL et la population générale des logements ayant besoin de réparations importantes, soit quelque 5 000 $.

---

1 Le revenu est une variable difficile à mesurer et il faut reconnaître que les enquêtes ne sont peut-être pas la meilleure façon d'établir le revenu des ménages. On sait que les enquêtés ont tendance à ne pas répondre aux questions sur leur revenu et que les questionnaires tendent à surreprésenter les groupes à revenu élevé, lorsqu'ils sont remplis par les enquêtés eux-mêmes. Dans le cas des enquêtes du PAREL, le taux de réponse à la question sur le revenu a atteint 83 % et la composition de l'univers (forte proportion de ménages à faible revenu) réduit le problème d'autosélection. Le fichier administratif du PAREL contient le revenu déclaré à l'agent d'administration du PAREL, au moment de la demande. Même s'il a été vérifié, il représente une estimation du revenu attendu pour l'année, alors que l'enquête a donné le chiffre du revenu réel. C'est pour ces motifs que nous avons retenu le revenu mesuré par l'enquête. En outre, la mesure de l'univers (ERMEM) utilisée ici est aussi une mesure d'enquête, et elle est donc plus facile à comparer à l'enquête du PAREL, qu'au fichier administratif du PAREL.

TABLEAU 4.1

REVENU MOYEN - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS

Groupe	ERMEM (1) $	N	PAREL $	N	DIFFÉRENCE(2) $	PROB.
ENSEMBLE	27 778	3 903	15 215	1 032	-12 563	**
Rég. urbaines	30 332	2 091	17 339	375	-12 993	**
Rég. rurales	21 933	1 812	14 214	655	-7 719	**
Atlantique	20 295	1 290	14 316	354	-5 979	**
Québec	26 562	508	15 397	172	-11 165	**
Ontario	30 779	716	14 692	126	-16 087	**
Prairies	26 873	1 076	16 026	243	-10 847	**
Colombie-Britannique	30 607	313	16 307	137	-14 300	**

Source : ERMEM 1982, Enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL, 1982

1. Propriétaires-occupants vivant dans des logements ayant besoin de réparations majeures seulement.
2. Les valeurs négatives indiquent un revenu plus faible pour les clients du PAREL.

* T significatif au niveau 0,05.
** T significatif au niveau 0,01.

Les tableaux 4.2 et 4.3 présentent une comparaison des revenus des locataires du PAREL et de la population générale des locataires qui ont déclaré que leur logement avait besoin de réparations majeures. Le tableau 4.2 indique la répartition des locataires canadiens qui ont déclaré un besoin de réparations majeures et de locataires du PAREL, par tranche de revenu. On a constaté une différence statistiquement significative entre les deux répartitions. Sur le groupe de la population générale, 38 % ont des revenus égaux ou inférieurs à 15 000 $ (en dollars de 1984), alors que plus de la moitié (52 %) des locataires du PAREL se retrouvent dans ce groupe de revenu. Un tiers de la population générale a un revenu supérieur à 25 000 $, alors que seulement 22 % des locataires du PAREL se classent dans ce groupe.

TABLEAU 4.2

RÉPARTITION DES TRANCHES DE REVENU - LOCATAIRES

Groupe	ERMEM %	PAREL %
0 $ - 5 000 $	7	9
5 001 $ - 10 000 $	17	24
10 001 $ - 15 000 $	14	19
15 001 $ - 20 000 $	13	15
20 001 $ - 25 000 $	14	11
25 001 $ - 30 000 $	10	8
30 001 $ - 35 000 $	9	7
35 001 $ - 40 000 $	5	3
Plus de 40 000 $	10	4
TOTAL	99	100
N	1 319	916

SOURCE : ERMEM 1982, Enquête auprès des locataires du PAREL, 1984
Note : Chi carré = 69,6, degrés de liberté = 13, probabilité = 0,0001, gamma = -0,21

Le tableau 4.3 indique le revenu moyen des deux groupes, et la différence entre les locataires du PAREL et la population générale. Dans l'ensemble, les locataires du PAREL ont déclaré des revenus qui, en moyenne, sont de 5 000 $ inférieurs à ceux de la population des locataires des logements ayant besoin de réparations majeures. Les locataires du PAREL ont affiché des revenus plus faibles statistiquement significatifs dans tous les sous-groupes, sauf dans les régions de l'Atlantique et des Prairies. Le PAREL a mieux atteint sa clientèle cible dans les régions rurales que dans les régions urbaines. Une régression multiple servant à contrôler d'autres variables a révélé une différence nette de revenu de 3 500 $ en faveur du groupe hors PAREL.

TABLEAU 4.3

REVENU MOYEN - LOCATAIRES

Groupe	ERMEM (1) $	N	PAREL $	N	DIFFÉRENCE(2) $	PROB.
ENSEMBLE	22 115	1 319	17 237	916	-4 878	**
Rég. urbaines	22 111	1 039	18 007	686	-4 104	**
Rég. rurales	22 144	280	14 845	216	-7 229	**
Atlantique	20 234	257	18 120	195	-2 114	ns
Québec	20 065	253	14 671	398	-5 395	**
Ontario	23 080	269	19 191	146	-3 888	**
Prairies	23 729	394	21 566	114	-2 162	ns
Colombie-Britannique	24 594	146	18 352	63	-6 242	**

Source : ERMEM 1982, Enquête auprès des locataires du PAREL, 1984

1. Locataires vivant dans des logements ayant besoin de réparations majeures seulement.
2. Les valeurs négatives indiquent un revenu plus faible pour les clients du PAREL.

* T significatif au niveau 0,05.
** T significatif au niveau 0,01.

Le tableau 4.4 indique la proportion des clients du PAREL pour propriétaire-occupant qui ont des revenus inférieurs à la limite de démarcation du deuxième quintile de revenu (40 %) pour la population générale des logements ayant besoin de réparations majeures. La limite de démarcation du deuxième quintile est redressée pour chaque sous-groupe. Les principales constatations du tableau 4.1 sont corroborées ici.

TABLEAU 4.4

FRÉQUENCES DES REVENUS INFÉRIEURS À LA LIMITE DE DÉMARCATION DU DEUXIÈME QUINTILE - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS

Groupe	ERMEM(1) N	FRÉQUENCE DU PAREL	N	PROB.
ENSEMBLE	3 178	80,2	1 039	**
Rég. urbaines	2 212	77,5	330	**
Rég. rurales	996	70,3	707	**
Atlantique	425	66,5	344	ns
Québec	736	80,6	344	**
Ontario	1 202	86,6	57	ns
Prairies	493	78,1	157	ns
Colombie-Britannique	323	76,4	136	**

Source : ERMEM 1982, Enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL, 1982

1. Les fréquences sont de 40 %, par définition.

* Le chi carré du coefficient de probabilité est significatif au niveau 0,05.

** Le chi carré du coefficient de probabilité est significatif au niveau 0,01.

Parmi les propriétaires-occupants, 80 % des clients du PAREL ont déclaré des revenus inférieurs au deuxième quintile de la population générale. La fréquence était moindre dans les régions rurales que dans les régions urbaines. La région de l'Atlantique a connu une fréquence plus faible que les autres régions du pays.

Les clients du PAREL gagnent sensiblement moins que le groupe de Canadiens vivant dans des logements ayant besoin de réparations majeures. Dans l'ensemble, la différence est de 12 500 $ pour les propriétaires-occupants et de 5 000 $ pour les locataires. Corrigée pour la composition des familles, la qualité du logement, la taille de l'agglomération et la situation économique, la différence demeure de 5 000 $ pour les propriétaires-occupants et de 3 500 $ pour les locataires.

Parmi les propriétaires-occupants du PAREL, 80 % touchent des revenus moindre que les 40 % inférieurs de la population générale des logements ayant besoin de réparations majeures.

(ii) Coefficient d'amortissement brut de la dette

Un critère très répandu, utilisé pour évaluer le fardeau que représente le logement pour un ménage, est le coefficient d'amortissement brut de la dette (ABD) par rapport au revenu du ménage (l'Annexe 2 donne une description de la mesure de ce concept). Un critère qui sert à établir la mesure dans laquelle le PAREL atteint les ménages qui ont des problèmes d'abordabilité est un coefficient d'ABD sensiblement plus élevé pour les clients que pour l'ensemble de la population. On peut vérifier les deux hypothèses suivantes :

a) Le coefficient moyen d'ABD des bénéficiaires du PAREL est p us élevé que celui de la population générale;

b) La fréquence des coefficients élevés d'ABD est plus grande parmi les clients du PAREL que dans la population générale.

Les données requises pour calculer le coefficient d'ABD des bénéficiaires du PAREL peuvent être tirées de l'enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL. Une mesure de la population générale, en principe, doit calculer le coefficient d'ABD pour les ménages vivant dans des logements ayant besoin de réparations majeures. Cependant, il n'y a pas de source de données qui renseigne à la fois sur le besoin de réparations, d'une part, et sur le coût du logement et le revenu qu'il faudrait pour calculer le coefficient d'ABD d'autre part. Par conséquent, pour les fins de notre analyse, nous avons utilisé l'enquête FAMEX, qui donne des renseignements représentant tous les propriétaires-occupants canadiens. Ainsi donc la différence d'ABD entre les deux groupes aura tendance à être exagérée.

Le tableau 4.5 indique les coefficients moyens d'ABD et la différence entre les moyennes des deux groupes et des sous-groupes. Dans l'ensemble, le coefficient moyen d'ABD pour les clients du PAREL dépassait de 4,0 points celui de la population générale. La différence varie d'un sous-groupe à l'autre; cependant, les coefficients d'ABD pour les clients du PAREL sont toujours plus élevés que ceux du sous-groupe correspondant de la population générale.

TABLEAU 4.5

COEFFICIENT MOYEN D'ABD - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS

Groupe	FAMEX %	FAMEX N	PAREL %	PAREL N	DIFFÉRENCE %	PROB.
ENSEMBLE	17,2	6 744	21,2	707	4,0	**
Rég. urbaines	17,7	5 723	22,1	248	4,4	**
Rég. rurales	14,5	1 021	20,7	457	6,2	**
Atlantique	15,2	1 455	22,2	251	7,0	**
Québec	15,3	1 109	20,5	124	5,2	**
Ontario	18,6	1 659	22,8	89	4,2	*
Prairies	17,9	1 664	18,9	156	1,0	ns
Colombie-Britannique	19,0	857	21,5	87	2,5	ns

Source : FAMEX 1982, Enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL, 1982
* T significatif au niveau 0,05.
** T significatif au niveau 0,01.

La différence est plus considérable dans les régions rurales que dans les régions urbaines. C'est dans la région de l'Atlantique qu'elle est la plus forte : 7 points entre les deux moyennes. Suit l'Ontario, avec 5,2 points, puis le Québec, avec 4,2 points. À l'ouest de l'Ontario, les coefficient d'ABD ne présentent pas de différence statistiquement significative entre les deux groupes.

On s'est servi d'une régression multiple faisant intervenir le coefficient d'ABD comme variable dépendante pour contrôler les différences entre les deux groupes. Lorsque la composition de la famille, la qualité du logement, la situation économique et l'endroit (rural/urbain) ont été maintenus constants, la différence des coefficients d'ABD entre les clients du PAREL et la population générale a été estimée à 5,2 points. C'est là une meilleure estimation de la différence réelle, car elle réduit les écarts entre les deux sources de données.

On peut aussi mesurer jusqu'à quel point le programme atteint les ménages ayant besoin d'aide, en faisant intervenir la proportion des ménages ayant des coefficients d'ABD élevés. Nous avons utilisé un coefficient seuil d'ABD de 30 %, ce qui est une mesure fréquente de l'abordabilité du logement, pour définir un coefficient élevé. Le

tableau 4.6 indique la fréquence des ménages ayant un coefficient d'ABD élevé parmi les bénéficiaires du PAREL et la population générale. Dans l'ensemble, 20,4 % des bénéficiaires du PAREL affichaient un coefficient d'ABD élevé, comparativement à 11,4 % de la population générale. Encore une fois, la fréquence des coefficients élevés parmi les clients du PAREL est uniforme pour tous les sous-groupes où l'on a observé une différence significative. On a observé pour le coefficient d'ABD élevé la même répartition urbaine/rurale et régionale que pour le coefficient moyen d'ABD.

TABLEAU 4.6

FRÉQUENCE DES COEFFICIENTS D'ABD ÉLEVÉS(1) - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS

Groupe	FAMEX		PAREL		DIFFÉRENCE	PROB.
	%	N	%	N	%	
ENSEMBLE	11,4	6 744	20,4	707	9,0	**
Rég. urbaines	11,9	5 723	21,8	248	9,9	**
Rég. rurales	8,5	1 021	19,5	457	11,0	**
Atlantique	7,4	1 455	24,3	251	16,9	**
Québec	6,7	1 109	17,7	124	11,0	**
Ontario	13,9	1 659	22,5	89	8,6	ns
Prairies	13,4	1 664	13,5	156	0,1	ns
Colombie-Britannique	15,6	857	23,0	87	7,4	ns

Source : FAMEX 1982, Enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL, 1982
1. Amortissement brut de la dette/revenu supérieur à 30 %.
* T significatif au niveau 0,05.
** T significatif au niveau 0,01.

Une régression logistique contrôlant la composition de la famille, la qualité du logement, la situation économique et l'endroit (urbain/rural) a confirmé que la fréquence des coefficients d'ABD élevés était supérieure chez les bénéficiaires du PAREL que dans la population générale. Les clients du PAREL risquent deux fois plus d'avoir un coefficient d'ABD élevé, tous les autres facteurs demeurant constants.

La différence est manifeste entre les coefficients d'ABD des bénéficiaires du PAREL et la mesure correspondante dans la population générale. À 21,2 %, le coefficient moyen d'ABD des

bénéficiaires du PAREL dépassait de 4 points la moyenne pour la population générale. Les chiffres indiquent que, par rapport à la population générale, les bénéficiaires du PAREL sont doublement exposés à afficher un coefficient d'ABD élevé. Pour un cinquième des bénéficiaires du PAREL, le coefficient d'ABD dépassait 30 %.

(iii) Seuil de pauvreté

Une autre mesure qui révèle si le ménage a besoin d'aide pour payer les travaux de réparation nécessaires à son logement s'appuie sur le concept des seuils de pauvreté. Comme le PAREL s'adresse aux ménages nécessiteux, on peut vérifier l'hypothèse suivante :

> Les ménages vivant en deçà du seuil de pauvreté sont plus nombreux dans le groupe des clients du PAREL que dans le groupe des Canadiens vivant dans des logements ayant besoin de réparations majeures.

Il n'est pas facile de définir la pauvreté. Pour les besoins de l'évaluation, nous avons retenu des seuils de pauvreté fondés sur une méthode adoptée par le Conseil canadien de développement social. Selon cette norme, on fixe les seuils à la moitié du revenu moyen pour diverses tailles de familles et tailles d'agglomération.[2] L'enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL donne les renseignements nécessaires au calcul d'un chiffre de revenu comparable. La population générale comprenait les logements ayant besoin de réparations majeures, d'après la base de données de l'ERMEM. L'analyse se limite aux seuls propriétaires-occupants, car nous n'avons pas de données qui nous permettraient de déterminer la pauvreté chez les locataires du PAREL.

Le tableau 4.7 indique la fréquence des ménages qui vient en deçà du seuil de pauvreté dans la population générale des logements ayant besoin de réparations majeures et parmi les bénéficiaires du PAREL, ainsi que la différence entre les deux groupes. Dans l'ensemble, 22 % du groupe de la population générale vit en deçà du seuil de

---

2 Les autres méthodes examinées sont celles des limites d'inclusion de Statistique Canada et celle du Comité sénatorial de la pauvreté. Nous avons opté pour celle du CCDS, car elle donnait des seuils se situant entre les deux autres.

pauvreté, comparativement à 56 % des bénéficiaires du PAREL.

TABLEAU 4.7

MÉNAGES EN DEÇÀ DES SEUILS DE PAUVRETÉ(1) - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS

Groupe	ERMEM		PAREL		DIFFÉRENCE	PROB.
	%	N	%	N	%	
ENSEMBLE	21,8	3 179	56,4	1 039	34,6	**
Rég. urbaines	15,6	2 212	43,7	330	28,1	**
Rég. rurales	36,0	966	62,4	707	26,4	**
Atlantique	37,9	425	62,4	344	24,5	**
Québec	26,8	736	57,7	344	30,9	**
Ontario	14,7	1 202	53,1	57	38,4	**
Prairies	22,7	493	49,3	157	26,6	**
Colombie-Britannique	14,3	323	47,7	136	33,4	**

Source : ERMEM 1982, Enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL, 1982

1. Propriétaires-occupants vivant dans des logements ayant besoin de réparations majeures seulement.

* Chi carré significatif au niveau 0,05.

** Chi carré significatif au niveau 0,01.

Voilà une constatation très intéressante, tant sur le plan statistique que par le fond. Plus de la moitié des bénéficiaires du PAREL vivent en deçà du seuil de pauvreté. Un ménage du PAREL était 2,5 fois plus susceptible de vivre en deçà du seuil de pauvreté qu'un ménage de la population générale des logements ayant besoin de réparations majeures. Cela se confirme dans tous les sous-groupes. La différence est particulièrement grande en Ontario et relativement faible dans la région de l'Atlantique.

Le revenu des propriétaires-occupants du PAREL est inférieur au revenu des propriétaires-occupants en général. Comme il ressort du tableau 4.8, au-dessus du seuil de pauvreté, les clients du PAREL gagnaient plus d'un tiers de moins. Pour le groupe qui se trouve en deçà du seuil de pauvreté, par contre, le PAREL n'a pas atteint aussi bien les tranches de revenu les plus faibles. Le revenu moyen des clients du PAREL en deçà du seuil de pauvreté dépassait de 5 % la mesure correspondante de la population générale.

TABLEAU 4.8

REVENU MOYEN ET SEUIL DE PAUVRETÉ - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS

Groupe	ERMEM Revenu moyen $	ERMEM N(1)	PAREL Revenu moyen $	PAREL N	Diff. $	Signif.
En deçà du seuil de pauvreté	8 823	693	9 322	586	499	*
Au-dessus du seuil de pauvreté	33 066	2 485	22 849	453	-10 217	**

Source : ERMEM 1982, Enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL 1982
1. Les données sont pondérées.
* T significatif au niveau 0,05
** T significatif au niveau 0,01

Il est évident que les clients du PAREL sont surreprésentés dans le groupe des ménages qui vivent en deçà du seuil de pauvreté. Cependant, en deçà du seuil de pauvreté, le Programme ne parvient pas aussi bien à atteindre les ménages aux revenus les plus faibles.

(iv) Avoir propre

Un autre indicateur possible du besoin d'aide est la valeur nette de la maison et la mesure dans laquelle cet avoir propre peut servir à dégager les fonds requis pour exécuter les réparations nécessaires. Il faut noter, cependant, que même si certains propriétaires-occupants peuvent posséder un avoir propre considérable, ils ne touchent pas forcément un revenu leur permettant de rembourser une dette-logement supplémentaire, sans dépasser un coefficient d'amortissement brut de la dette de 30 %.

Une mesure possible du besoin d'aide parmi les clients du PAREL consisterait à établir la valeur nette disponible et l'aptitude à assumer d'autres dettes-logement. Ainsi, on peut vérifier les deux hypothèses suivantes :

a) Les clients du PAREL pour propriétaires-occupants peuvent disposer de la valeur nette de leur logement;

b) Les clients du PAREL pour propriétaires-occupants qui peuvent disposer de la valeur nette de leur logement ne peuvent assumer de nouvelles dettes-logement importantes.

L'enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL renseigne sur la valeur estimative du logement et sur le fardeau hypothécaire, pour le calcul de l'avoir propre. Pour fins de comparaison seulement, l'avoir propre d'un groupe de propriétaires-occupants de la population générale peut se calculer à partir de FAMEX. Mais cette base de données représente tous les ménages et ne fait pas de distinction entre les niveaux de besoin de réparation. Puisque la comparaison avec la population générale est accessoire à la vérification des deux hypothèses, la base de données de FAMEX se prête à notre étude.

La seconde hypothèse fait appel à une base de données combinée, contenant des renseignements sur les bénéficiaires du PAREL qui sont propriétaires-occupants. Le coût des travaux du PAREL est tiré des données administratives, alors que l'enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL indique le coût du logement et le revenu, pour le calcul du coefficient d'ABD.

Le tableau 4.9 indique la comparaison de l'avoir propre moyen pour les bénéficiaires du PAREL (propriétaire-occupant) et pour la population générale des propriétaires-occupants. On peut voir que, même s'il existe des différences marquées entre les bénéficiaires du Programme et la population générale, les bénéficiaires du PAREL conservent toujours un avoir propre appréciable dans leur logement. Dans l'ensemble, l'avoir propre moyen des propriétaires-occupants du PAREL est de 35 969 $. Le montant est beaucoup moindre pour les propriétaires-occupants ruraux et il augmente avec l'âge du chef de ménage.

TABLEAU 4.9

COMPARAISON DE L'AVOIR PROPRE MOYEN - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS - SELON L'ÂGE DU CHEF DE MÉNAGE

Groupe	FAMEX		PAREL		PROB.
	$	N	$	N	
Ensemble	55 117	6 499	35 969	872	**
40 ans	41 429	2 166	24 493	221	**
40-65 ans	63 437	3 253	40 763	311	**
65 ans	57 399	1 081	42 074	238	**
Régions urbaines					
40 ans	43 212		28 873		**
40-65 ans	66 292		47 206		**
65 ans	62 228		47 949		**
Régions rurales					
40 ans	36 758		22 687		**
40-65 ans	54 133		37 998		**
65 ans	44 427		37 651		ns

Source : FAMEX 1982, Enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL, 1982

** La différence est significative au niveau 0,01.

Les propriétaires-occupants du PAREL ont des montants considérables d'avoir propre, en moyenne, dans leur logement. Mais auraient-ils les moyens de financer ces réparations grâce à cet avoir propre? La seconde hypothèse vérifie si ces clients sont capables d'assumer une dette-logement supplémentaire. Nous avons supposé deux critères. Tout d'abord, il faut un avoir propre d'au moins 50 % de la valeur du logement pour trouver du financement supplémentaire.[3] En second lieu, le ménage doit avoir un coefficient d'ABD inférieur à 30 % afin de pouvoir se permettre une augmentation de la dépense-logement.

Le tableau 4.10 indique l'effet de ces deux critères sur les propriétaires-occupants du PAREL. Près de 90 % des clients du PAREL pour propriétaires-occupants ont un avoir propre de plus de 50 % de la valeur de leur logement. Un peu moins, soit 80 %, ont un coefficient d'ABD inférieur à 30 %. Ensemble, 73 % des clients du PAREL pour propriétaires-occupants répondraient à

[3] Ce chiffre produira une estimation conservatrice du nombre de clients qui seraient admissibles au seul titre de l'avoir propre.

la fois aux critères d'avoir propre et d'ABD, pour la prise en charge d'une nouvelle dette-logement.

TABLEAU 4.10

AVOIR PROPRE ET COEFFICIENT D'AMORTISSEMENT BRUT DE LA DETTE - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS DU PAREL

		AVOIR PROPRE	
		50 % et plus	Moins de 50 %
ABD	30 % et plus	15 %	5 %
	Moins de 30 %	73 %	7 %

Source : Enquête auprès des propriétaires-occupants PAREL, 1982

Le tableau 4.11 présente certaines caractéristiques des propriétaires-occupants du PAREL qui selon les deux critères susmentionnés devraient être en mesure d'assumer un accroissement de la dette-logement. Tous auraient pu acquitter le coût de leurs réparations grâce à leur avoir propre, sans avoir à le ramener à moins de 25 % de la valeur du logement. Après soustraction du coût moyen des réparations, soit 3 892 $, il leur serait toujours resté 30 097 $ d'avoir propre, en moyenne. Enfin, ces 75 % des ménages pourraient payer encore au moins 100 $ par mois de plus pour le logement, sans que leur coefficient d'ABD ne dépasse 30 %. Il s'agit là, bien sûr, d'une moyenne, mais un chiffre plus révélateur est que les trois quarts des propriétaires-occupants de ce groupe seraient en mesure de payer 96 $ de plus par mois pour leur logement.

TABLEAU 4.11

EN MESURE D'ASSUMER UNE PLUS LOURDE DETTE (1) - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS DU PAREL

Revenu moyen	15 631 $
Avoir propre disponible moyen	30 097 $
Coefficient moyen d'ABD	13,5 %
Coût moyen des réparations	3 892 $
Avoir propre supérieur au coût des réparations	99 %
Argent disponible (moyenne)	241 $/mois(2)

Source : Enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL, 1982

1. Avoir propre d'au moins 50 % de la valeur du logement et ABD inférieur à 30 % du revenu du ménage.
2. Différence entre ABD de 30 % et ABD actuel.

La comparaison du coût réel des travaux effectués en vertu du PAREL et des sommes supplémentaires qui pourraient provenir de l'avoir propre du client a révélé que plus de la moitié (56 %) des clients du PAREL pour propriétaires-occupants auraient pu financer leurs réparations au moyen de leur avoir propre, sans dépasser un coefficient d'ABD de 30 %.

Les propriétaires-occupants du PAREL ont acquis un avoir propre considérable dans leurs logements. Même s'il est moindre que dans le cas de la population générale, l'avoir propre moyen des clients du PAREL dépasse 35 000 $. Près de 90 % avaient acquité plus de la moitié de la valeur de leur logement. Plus de la moitié des clients propriétaires-occupants auraient pu financer leurs réparations par un emprunt sur cette valeur nette, sans avoir à assumer un fardeau déraisonnable.

(v) Sommaire

Cette section a établi la mesure dans laquelle l'aide du PAREL a atteint les ménages défavorisés. Nous avons utilisé quatre indicateurs pour mesurer le besoin parmi les ménages PAREL.

Nous avons constaté que les propriétaires-occupants du PAREL ont des revenus sensiblement inférieurs à ceux des Canadiens qui vivent dans des logements ayant besoin de réparations majeures : 12 500 $ de moins en moyenne, dans l'ensemble, et 5 000 $ de moins lorsqu'on contrôle les caractéristiques socio-économiques.

Huit clients sur dix se classent en deçà de la limite de démarcation du deuxième quintile de revenu de la population générale.

En ce qui a trait aux locataires, le Programme n'était pas aussi bien ciblé. Les locataires des logements du PAREL avaient, en moyenne, un revenu de 5 000 $ inférieur au revenu des locataires dans la population générale. Si l'on tenait compte des effets des autres variables socio-économiques, la différence n'était plus que de 3 500 $.

Nous avons analysé le coefficient d'amortissement brut de la dette des propriétaires-occupants du PAREL. Cela nous a fait constater que 20 p. 100 d'entre eux avaient un coefficient d'ABD supérieur à 30 %, ce qui est plus du double du coefficient qu'on retrouve dans la population en général. Dans l'ensemble, le coefficient d'ABD pour les bénéficiaires du PAREL enregistrait entre 5 et 7 points de plus que celui de la population générale.

On a démontré que plus de la moitié des clients vivent en-deçà du seuil de pauvreté, comparativement à 20 % pour la population générale des logements ayant besoin de réparations majeures. Dans le groupe des personnes qui vivent en deçà du seuil de pauvreté, on a constaté que le PAREL ne sert pas les ménages les plus démunis; le revenu moyen des clients du PAREL était plus élevé que celui du groupe comparable de la population en général.

Les propriétaires-occupants du PAREL possédaient un avoir propre important dans leur logement, même si le montant en est sensiblement plus faible que celui de la population générale des propriétaires-occupants. Nous avons également estimé que la moitié des clients de 1981 avaient les moyens de rembourser un prêt hypothécaire qui aurait compris le coût des réparations. L'autre moitié n'avaient pas suffisamment acquis d'avoir propre dans leur logement ou ne pouvaient se permettre les mensualités que l'emprunt aurait exigées.

2. Aide

(i) Abordabilité

Pour que le Programme soit utile aux bénéficiaires, il ne doit pas leur causer de problèmes d'abordabilité. Il faut noter que le Programme ne vise pas à améliorer la situation financière des bénéficiaires, mais seulement l'état de leur logement. Pour certains, cependant, la participation au PAREL prévoit le remboursement d'une portion du prêt, ce qui alourdit le fardeau de la dette du ménage et augmente son coefficient d'ABD. Par conséquent, dans le cas des propriétaires-occupants, on peut vérifier l'hypothèse suivante :

> Le coefficient d'ABD après le PAREL n'est pas sensiblement plus élevé qu'auparavant.

La même mesure du coefficient d'ABD dont il a été question à la section 1.ii sera reprise pour les besoins de cette analyse. L'enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL indique l'ABD après le PAREL et le montant des paiements, le cas échéant, sur le prêt du PAREL. On peut calculer le coefficient antérieur en soustrayant les paiements, du calcul de l'ABD.

Pour les locataires, on ne dispose pas de mesures comparatives de l'ABD, car l'enquête auprès des locataires du PAREL a recueilli des données sur les revenus par tranche de revenu. Cela réduit la fiabilité du calcul de l'ABD pour les locataires, si bien que cette mesure est inutilisable. Par conséquent, nous utiliserons une mesure objective de l'augmentation des loyers, de pair avec une mesure subjective de l'ampleur de l'augmentation.

Une analyse de régression du coefficient d'ABD après le PAREL, faisant intervenir le coefficient d'ABD avant PAREL comme variable indépendante, a révélé que cela concorde très bien avec le modèle. Comme il ressort du tableau 4.12, le modèle a indiqué qu'en moyenne, la différence des coefficients d'ABD avant et après le PAREL était d'un point. La différence observée était la même dans les régions urbaines que dans les régions rurales. Les augmentations les plus fortes ont été constatées pour les plus faibles coefficients d'ABD avant le PAREL, même si, encore une fois, les différences ne sont pas dans l'ensemble importantes.

TABLEAU 4.12

COEFFICIENTS D'ABD AVANT ET APRÈS LE PAREL - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS

	Coefficient d'ABD après PAREL %	Estimation de la différence %	N	Signif
Ensemble	21,1	1,2	696	,0001
Rég. urbaines	21,7	1,1	239	,0005
Rég. rurales	20,8	1,3	456	,0001

Source : Enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL, 1982
Données administratives du PAREL

Note : Résultats d'une régression de l'ABD avant le PAREL sur l'ABD après le PAREL.

Les données sur les augmentations de loyer pour les locataires sont présentées au tableau 4.13. L'augmentation moyenne de loyer pour chaque tranche de revenu est indiquée pour la période qui suit immédiatement le PAREL, puis de l'époque du PAREL jusqu'à 1984. Le taux d'augmentation est de 14 % à 24 % immédiatement après le PAREL et de 26 % à 36 % dans la première année qui suit le PAREL. Cela donne une augmentation moyenne de 36 $ à 62 $ et de 65 $ à 108 $, respectivement.

L'augmentation moyenne du coefficient d'ABD des propriétaires-occupants, du fait des remboursements d'emprunt PAREL, a été de 1 %, ce qui a porté le coefficient moyen d'ABD de 20 % à 21 %. En outre, les clients qui avaient les coefficients d'ABD les plus élevés avant le PAREL ont connu les plus faibles augmentations. Le PAREL de propriétaire-occupant crée très peu de problèmes d'abordabilité pour les bénéficiaires.

TABLEAU 4.13

AUGMENTATIONS DE LOYER APRÈS LE PAREL - LOCATAIRES

Tranches de revenu	Aug. jusqu'en octobre 1984 Moyenne $	%	N	Aug. immédiatement après le PAREL Moyenne $	%	N
Ensemble	68	32	245	-	32	245
0 $ - 5 000 $	55	36	19	43	24	22
5 001 $ - 10 000 $	78	35	65	48	20	73
10 001 $ - 15 000 $	65	29	45	55	20	51
15 001 $ - 20 000 $	81	33	24	45	17	32
20 001 $ - 25 000 $	87	37	26	42	16	28
25 001 $ - 30 000 $	71	26	22	36	14	24
30 001 $ - 35 000 $	108	32	11	62	21	14
35 001 $ - 40 000 $	160ns	-	2	50ns	-	2
40 001 $ - 45 000 $	150ns	-	1	150ns	-	2
45 001 $ - 50 000 $	65ns	-	2	63ns	-	2
50 001 $ - 55 000 $	25ns	-	1	25ns	-	1

Source : Enquête auprès des locataires du PAREL, 1984.

Quant aux locataires, dans la première année, vraisemblablement au renouvellement des baux, ils ont essuyé des augmentations moyennes de loyer de 68 $. Le montant était sans rapport avec le revenu. Entre un tiers et la moitié des locataires touchant des revenus inférieurs à 10 000 $ ont jugé que cette augmentation leur causait de graves soucis financiers.

(ii) Importance de l'aide

Une autre façon de déterminer la mesure dans laquelle le PAREL aide les bénéficiaires est de voir si le Programme a constitué un facteur important dans leur décision de procéder aux réparations. Si le PAREL n'a pas été un facteur important, ce serait peut-être que le Programme aide ceux qui n'ont pas besoin d'assistance. L'hypothèse que nous pouvons vérifier est la suivante :

> La disponibilité d'une aide gouvernementale a été un facteur important dans la décision du client de procéder aux réparations.

Les enquêtes auprès des clients du PAREL renfermaient une question sur l'importance du facteur de la disponibilité de l'aide gouvernementale dans la décision de procéder aux travaux de remise en état.[4] Comme il s'agissait d'un questionnaire à remplir par l'enquêté même, les chiffres comportent probablement un biais favorable aux attitudes positives. Cependant, ils n'en constituent pas moins un indicateur utile, même s'ils ne peuvent être comparés à ceux d'une autre population. On a aussi posé une question semblable touchant les incidences de l'aide gouvernementale sur la décision d'entreprendre des travaux futurs, et il en sera également question ici.

Dans l'ensemble, au moins la moitié des propriétaires-occupants et des propriétaires-bailleurs ont jugé que le PAREL avait compté pour beaucoup dans leur décision de procéder aux travaux de remise en état (5, 6 ou 7 sur l'échelle), alors qu'au moins 74 % ont considéré qu'il avait été un facteur important (4 ou plus sur l'échelle). Par ailleurs, un quart des bénéficiaires, tant propriétaires-occupants que propriétaires-bailleurs, auraient entrepris la totalité ou tout au moins une partie des réparations sans l'aide financière du PAREL (1, 2 ou 3 sur l'échelle). Cette constatation est valable pour les clients actuels (1981) et passés (1975-1978) du PAREL. Comme il ressort du tableau 4.14, il y a très peu de variation entre les sous-groupes de clients du PAREL.

---

[4] Question pour les propriétaires et les locataires
La disponibilité des fonds du PAREL a-t-elle eu une grande influence sur votre décision d'entreprendre ces réparations avec l'aide du PAREL? Ne tenir compte que des réparations du PAREL dans votre réponse.

1	2	3	4	5	6	7
Pas du tout (Cela ne faisait pas partie de mes plans et j'aurais fait ces réparations sans cette aide.)			J'en aurais fait la moitié			Une très grande influence (Je n'aurais fait aucune des réparations sans cette aide.)

TABLEAU 4.14

IMPORTANCE DE L'AIDE GOUVERNEMENTALE - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS ET PROPRIÉTAIRES-BAILLEURS - PASSÉS ET FUTURS

Importance	Travaux passés		Travaux futurs	
	Prop.-occupants %	Prop.-bailleurs %	Prop.-occupants %	Prop.-bailleurs %
Sans importance (1, 2, 3)	5	11	25	32
Aurais fait/ ferais la moitié (4)	16	14	17	16
Grande importance (5, 6, 7)	79	75	58	52
N	1 088	194	785	107

Source : Enquêtes auprès des propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs du PAREL, 1982.

Pour les bénéficiaires qui envisagent des réparations futures, la disponibilité d'une aide gouvernementale n'a pas été un facteur important. Seulement un tiers ont indiqué que l'aide serait très importante, alors qu'à peine un peu plus de la moitié ont indiqué qu'elle serait importante.

Comme l'indique le tableau 4.15, l'importance de l'aide du PAREL dans la décision du propriétaire-occupant de procéder à des travaux de remise en état est fonction du revenu. Les propriétaires-occupants qui attachent beaucoup d'importance à l'aide avaient des revenus sensiblement plus faibles que ceux qui y accordent une importance moindre. Il semble que le PAREL aide certains propriétaires-occupants à revenu élevé qui n'en ont pas besoin.

TABLEAU 4.15

RELATION ENTRE L'IMPORTANCE DE L'AIDE DU PAREL ET LE REVENU - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS

Importance	Revenu moyen	N
Faible	16 283 $	39
Moyenne	16 136 $	137
Élevée	11 599 $	752

Source : Enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL, 1982

Près des trois quarts des clients du PAREL (propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs) considéraient que l'aide du PAREL a joué un rôle important dans leur décision d'entreprendre les travaux de remise en état. Environ un quart, cependant, ont indiqué qu'ils auraient fait la totalité ou tout au moins une partie des travaux sans l'aide du PAREL.

(iii) Sommaire

Le changement du coefficient d'amortissement brut de la dette par suite du PAREL s'est révélé négligeable, soit de 1 point, et il était inversement proportionnel aux coefficients d'ABD d'avant le PAREL. La présence d'un prêt remboursable, en général, n'a pas posé de problèmes d'abordabilité. L'augmentation moyenne de loyer pour les locataires, mesurée plusieurs mois après la remise en état, a été de 75 $. Le montant de l'augmentation était sans rapport avec le revenu du locataire.

Environ les trois quarts des clients du PAREL ont déclaré que l'aide du Programme avait compté pour beaucoup dans leur décision d'effectuer les travaux de remise en état. Moins de la moitié des bénéficiaires, cependant, estimaient que l'aide gouvernementale serait un facteur important dans leur décision de procéder plus tard à des travaux. Ces constatations sont les mêmes pour les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs et pour les clients passés et les clients actuels du PAREL.

3. Sommaire - Aide aux occupants

Nous avons examiné dans cette section dans quelle mesure le Programme a aidé les occupants de logements délabrés, en fonction du besoin des ménages.

Tout d'abord, nous avons vu que les revenus des propriétaires-occupants du PAREL étaient sensiblement inférieurs à ceux de la population générale des Canadiens qui vivent dans des logements ayant besoin de réparations majeures. Lorsqu'on contrôle d'autres facteurs, la différence de revenu est de 5 000 $. Alors que les bénéficiaires du PAREL rural avaient des revenus généralement plus faibles que ceux du PAREL urbain, la différence par rapport à la population générale était plus grande dans les régions urbaines. Plus de 80 % des clients du PAREL qui étaient propriétaires-occupants avaient un revenu se situant en deçà de la limite de démarcation supérieure du deuxième quintile (40e percentile) de la population générale.

Pour ce qui est des locataires des logements du PAREL, ils avaient en moyenne un revenu inférieur à celui des locataires de la population générale, mais la différence était moins prononcée que chez les propriétaires-occupants. Le revenu moyen des locataires PAREL était de 3 500 $ inférieur au revenu moyen de tous les locataires vivant dans des logements ayant besoin de réparations majeures.

On a constaté que le coefficient moyen d'ABD (coûts du logement par rapport au revenu) était plus grand pour les clients propriétaires-occupants du PAREL que pour la population générale. Le coefficient voisinait les 21 %, mais la différence était plus marquée dans les régions rurales et dans les régions de l'Atlantique et du Québec. Les propriétaires-occupants du PAREL étaient deux fois plus susceptibles d'avoir des coefficients d'ABD supérieurs à 30 %, ce qui est élevé, surtout pour les ménages à faible revenu.

Au-delà de la moitié des propriétaires-occupants du PAREL vivaient sous le seuil de pauvreté, soit 2,5 fois plus que dans la population générale. La proportion était la plus forte dans les régions rurales et dans les régions de l'Atlantique et du Québec. Au-dessus du seuil de pauvreté, le PAREL a servi les ménages aux revenus les plus faibles. Cependant, en deçà du seuil de pauvreté, les clients du PAREL touchaient des revenus supérieurs, en moyenne, à ceux des ménages de la population générale en deçà du seuil de pauvreté.

On a constaté que les propriétaires-occupants du PAREL avaient des montants considérables d'avoir propre dans

leur logement, quoique beaucoup moins que les propriétaires-occupants de la population générale. L'avoir propre moyen dépassait 35 000 $; il était moins fort dans les régions rurales et augmentait avec l'âge du chef de ménage. Cet avoir propre pourrait servir, dans certaines circonstances, à libérer des fonds pour les travaux de réparations nécessaires. Lorsque les revenus sont suffisants, et les prêteurs consentants, il est possible d'obtenir un nouveau prêt hypothécaire ou un. Lorsque l'accès au financement est limité, par exemple, dans les régions rurales, ou lorsque les revenus sont insuffisants pour permettre de rembourser d'autres dettes, la disponibilité d'un prêt hypothècaire ou d'un autre genre à paiements différés permettrait d'affecter une partie de cet avoir propre à la réparation du logement. L'évaluation a fait constater que plus de la moitié des propriétaires-occupants du PAREL avaient suffisamment d'avoir propre pour financer leurs réparations aux taux d'intérêt courants, sans dépasser un coefficient d'ABD de 30 %.

L'analyse a révélé que le Programme avait donné de l'aide sans alourdir le fardeau financier des bénéficiaires. En moyenne, le prêt remboursable du PAREL a donné lieu à une augmentation de seulement 1 point du coefficient d'ABD. Pour les locataires, on ne dispose pas de mesures comparables du coefficient d'ABD. Cependant, l'analyse a démontré qu'il y avait eu des augmentations de loyer de 15 % à 25 % dans la première année après le PAREL.

Plus de la moitié des bénéficiaires de l'aide du PAREL ont déclaré que cette aide avait comptè pour beaucoup dans leur décision d'effectuer les travaux. Ce sont les bénéficiaires aux revenus les plus faibles qui ont jugé que l'aide avait été la plus importante.

B. Amélioration des logements délabrés

Le deuxième objectif du PAREL est de rendre les logements délabrés conformes à un niveau acceptable de salubrité et de sécurité. L'analyse de cet objectif fera intervenir les concepts de conformité avec les normes, d'exhaustivité des travaux, enfin de salubrité et de sécurité.

1. Conformité avec les normes

Les directives du Programme précisent que tous les éléments obligatoires du logement doivent être portés à un niveau acceptable de qualité. Ce niveau minimum est défini dans les Normes du PAREL. On peut déterminer si cet objectif a été atteint en vérifiant l'hypothèse suivante :

> Après les travaux du PAREL, tous les éléments du logement définis comme obligatoires dans les Normes du PAREL sont conformes aux normes, c.-à-d. qu'il n'en reste plus en mauvais état.

Les inspections des logements du PAREL renseignent sur l'état de divers éléments du logement. On a utilisé une méthode d'inspection systématique et une formule de pointage. Bien qu'on ait employé une échelle de notation en 7 points, l'échelle comportait un point où l'élément devient inadéquat, et on a pu ainsi créer un ensemble de notations dichotomiques conformes/non conformes.[5] On a créé une mesure globale de tous les éléments individuels désignés comme obligatoires, dans les Normes du PAREL, à partir des éléments notés lors des inspections.[6] Tous les éléments obligatoires sont pris en compte dans cette mesure. Il faut se souvenir que la mesure est une interprétation stricte et littérale des Normes du PAREL; elle sert à établir si le logement est conforme selon les conditions du Programme et peut être ou ne pas être un indicateur de la qualité globale du logement.

Les inspecteurs devaient estimer le coût à engager pour rendre conformes aux normes les éléments qui ne l'étaient pas. À l'aide de devis relatifs aux éléments individuels, nous avons calculé un coût estimatif total pour normaliser chaque logement présentant des éléments insatisfaisants.

Le tableau 4.16 présente la fréquence des notations de non-conformité pour chaque élément obligatoire des Normes du PAREL. Pour les logements de propriétaire-occupant, le nombre moyen d'éléments non conformes par logement du PAREL était de 1,15. Ainsi, en moyenne, le logement comptait toujours un élément obligatoire ne répondant pas aux Normes du PAREL après la fin de tous les travaux. Pour les logements du PAREL locatif, la moyenne était légèrement moindre, à 0,83 élément non conforme par logement. Dans les deux cas, on n'a pas constaté de différence significative entre les logements de l'échantillon courant (1981) et ceux de l'échantillon passé (1975-1978).

Le même tableau fait voir également que, pour rendre conformes les éléments qui ne le sont pas, il en

---

5 L'Annexe 1 décrit plus en détail l'instrument d'inspection et la base de données.

6 L'Annexe technique décrit la création de la mesure de conformité.

coûterait, juste un peu moins de 650 $ par logement, tant pour les logements de propriétaire-occupant que pour les logements locatifs. Là encore, on n'a pas constaté de différence marquée entre les logements de l'échantillon courant et ceux de l'échantillon passé.

Pour les éléments individuels, la fréquence des notations de non-conformité a varié de 0 % à plus de 14 %. La plupart des éléments, cependant, tombaient dans la fourchette de 2 % à 7 %. Les structures attenantes, l'entrée d'eau et les coupe-froid autour des portes et des fenêtres ont affiché la plus grande fréquence de notations de non-conformité. Les éléments de charpente comme les toits et les murs extérieurs, la plomberie, les systèmes d'électricité et de chauffage étaient à peu près tous notés "conformes".[7]

---

7 Les vérifications initiales de validité et de fiabilité de la mesure de conformité/non-conformité ont révélé qu'aucun élément n'exerçait une influence supérieure à 3,6 % sur la proportion globale des logements présentant au moins un élément non conforme aux normes. Voir Annexe 2.

TABLEAU 4.16

FRÉQUENCE DES NOTATIONS DE NON-CONFORMITÉ - LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS ET LOGEMENTS LOCATIFS (1)

	Prop.-occ. n=1 104	Locatifs n=382
Nombre moyen d'éléments non conformes	1,15	0,83
Coût moyen des réparations	632 $	643 $
Élément d'inspection	% non conforme aux normes	
Drainage de surface	2	2
Étanchéité du sous-sol	5	2
Entrée d'eau	14*(2)	7
Constructions attenantes	12**(2)	9
Murs extérieurs	4	2
Murs du sous-sol	2	2
Poteaux et poutres de soutien	2	1
Solidité des murs extérieurs	0	0
Solidité de la cheminée	4	3
Charpente du toit	0	0
Planchers du rez-de-chaussée	1	1
Planchers au-dessus du rez-de-chaussée	1	1
Isolation du sous-sol	2	3
Aération du grenier	8	5
Aération du sous-sol	7	10
Portes et fenêtres	6	4
Coupe-froid - portes	13	10
Coupe-froid - fenêtres	10	7
Surface des murs extérieurs	6	4
Surface du toit	2	3
Solins	3	2
Installation de chauffage	1	1
Système de distribution de chaleur	2	1
Tuyaux	2**(2)	1
Plomberie	4	1
Nombre de salles de bains	0	0
Accessoires de salle de bains	2	2
Câblage visible	1	0
Système électrique	1	0

Source : Inspections du PAREL, 1982

1. Échantillon courant (1981) seulement. Toutes les fréquences sont sensiblement les mêmes que pour l'échantillon passé (1975-1978), sauf indication contraire
   * significatif au niveau 0,05
   ** significatif au niveau 0,01
2. Fréquence des notations de non conformité pour l'échantillon passé de propriétaires-occupants:
   - Entrée d'eau 19 %
   - Constructions attenantes 20 %
   - Tuyaux 5 %

Le tableau 4.17 indique la répartition des logements présentant au moins un élément obligatoire insatisfaisant dans les différents sous-groupes de logements du PAREL. Dans l'ensemble, 51 % des logements de propriétaire-occupant présentaient au moins un élément obligatoire non conforme aux normes. La fréquence était beaucoup plus faible au Québec, où moins de 40 % des logements de propriétaire-occupant entraient dans cette catégorie. On n'a pas constaté de différence significative, selon la localisation urbaine ou rurale ou selon la catégorie d'âge du logement. Les logements locatifs ont affiché une fréquence légèrement plus faible dans l'ensemble, soit 42 %. La variation régionale a coïncidé de près avec la répartition des logements de propriétaire-occupant, le Québec affichant une fréquence encore plus faible, soit moins de 20 %.

Même si ces constatations sont significatives, il faut les remettre en perspective. Les logements qui présentaient des éléments obligatoires non conformes, après le PAREL, n'étaient pas nécessairement détériorés ou dangereux. En moyenne, il faudrait moins de 650 $ pour corriger complètement les éléments non conformes. Cependant, ces constatations indiquent clairement que, pour à peu près la moitié des logements, le Programme n'a pas donné lieu à la réparation de tous les éléments obligatoires selon les exigences des Normes du PAREL.

TABLEAU 4.17

FRÉQUENCE DES NOTATIONS DE NON-CONFORMITÉ - SOUS-GROUPES

Groupe	N	Au moins un élément non conforme	Signification
PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS		%	
ENSEMBLE	1 297	51	
Régions urbaines	446	53	
Régions rurales	820	50	ns
Atlantique	441	54	
Québec	398	39	***
Ontario	75	60	
Prairies	202	58	
Colombie-Britannique	181	57	
Âge de l'immeuble			
Moins de 13 ans	103	51	
13 - 22 ans	120	49	ns
23 - 37 ans	325	48	
Plus de 37 ans	697	54	
LOCATAIRES			
ENSEMBLE	614	42	
Atlantique	119	58	
Québec	261	19	
Ontario	133	64	***
Prairies	55	49	
Colombie-Britannique	46	57	

Source : Inspections du PAREL, 1982
*** Significatif au niveau 0,0001.

2. Exhaustivité des travaux

Les directives du PAREL exigent la réparation de tous les éléments obligatoires d'un logement.[8] La présence d'éléments non conformes, dans un logement qui est passé par le PAREL, indique que le logement n'a pas été ramené à la norme acceptable définie dans les Normes du PAREL. Les éléments qui ne sont pas conformes et qui ont été négligés dans le cadre du PAREL sont une indication du caractère incomplet des travaux: des éléments qui auraient dû être réparés ne l'ont pas été. On peut vérifier l'hypothèse suivante :

> Il n'est pas consenti de prêt du PAREL pour des travaux partiels de remise en état qui n'ont pas été suffisants pour rendre conformes à la norme tous les éléments obligatoires.

Les inspections du PAREL feront encore une fois connaître les éléments non conformes. Ceux qui ont été ainsi notés et n'ont pas fait l'objet de travaux au titre du PAREL sont jugés incomplets. Ils constituent donc un sous-ensemble des éléments non conformes de la section précédente. Pour cette analyse, on n'a utilisé que les logements de l'échantillon courant (1981), afin d'éliminer la possibilité que des notations de non-conformité soient attribuables à une détérioration postérieure au PAREL. Comme les inspections ont été réalisées au plus tard un an après les travaux du PAREL pour l'échantillon courant, ce problème ne devrait pas se poser.

Le tableau 4.18 présente la fréquence des réparations incomplètes. Le nombre moyen global d'éléments incomplets était de 1,01 pour les logements de propriétaire-occupant et de 0,66 pour les logements locatifs. Bien que certains éléments individuels aient présenté une fréquence sensiblement plus grande de réparations incomplètes, la fréquence globale ne change pas sensiblement, lorsqu'on les exclut de la mesure.

Le tableau 4.19 révèle que près de la moitié (46 %) des logements de propriétaire-occupant présentaient au moins un élément incomplet après le PAREL. Seulement 36 % des logements locatifs étaient dans le même état. Les fréquences sont beaucoup plus faibles au Québec, soit 38 %

---

8 Si l'aide du PAREL n'est pas suffisante pour tous les travaux requis et que le propriétaire est incapable ou non désireux de fournir les fonds supplémentaires requis, les directives du programme exigent l'exclusion du logement. Les logements sont également exclus s'ils ne peuvent raisonnablement être remis en état ou ne sont plus réparables.

pour les logements de propriétaire-occupant et 19 % pour les logements locatifs.

TABLEAU 4.18

FRÉQUENCE DES NOTATIONS DE NON-EXHAUSTIVITÉ - LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT ET LOGEMENTS LOCATIFS[1]

	Prop.-occ. n=1 076	Locatifs n=367
Nombre moyen d'éléments non conformes	1,01	0,66
Élément d'inspection	%	%
Drainage de surface	2	2
Étanchéité du sous-sol	5	2
Entrée d'eau	13	7
Constructions attenantes	14	14
Murs extérieurs	4	2
Murs du sous-sol	2	1
Poteaux et poutres de soutien	2	1
Solidité des murs extérieurs	0	0
Solidité de la cheminée	4	3
Charpente du toit	0	0
Planchers du rez-de-chaussée	0	1
Planchers au-dessus du rez-de-chaussée	1	1
Isolation du sous-sol	2	4
Aération du grenier	9	6
Aération du sous-sol	7	10
Portes et fenêtres	7	6
Coupe-froid - portes	12	10
Coupe-froid - fenêtres	10	7
Surface des murs extérieurs	8	7
Surface du toit	3	4
Solins	3	2
Installation de chauffage	1	1
Système de distribution de chaleur	2	1
Tuyaux	2	1
Plomberie	4	2
Nombre de salles de bains	0	0
Accessoires de salle de bains	3	3
Câblage visible	1	0
Système électrique	1	0

Source : Inspections du PAREL, 1982

1. Échantillon courant (1981) seulement.

TABLEAU 4.19

FRÉQUENCE DES NOTATIONS DE NON-EXHAUSTIVITÉ
SOUS-GROUPES(1)

Groupe	N	Au moins un élément incomplet %	Signification
PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS			
Ensemble	1 076	46	-
Régions urbaines	349	49	
Régions rurales	728	45	ns
Atlantique	371	47	
Québec	359	38	***
Ontario	55	53	
Prairies	162	55	
Colombie-Britannique	130	54	
Âge de l'immeuble			
Moins de 13 ans	95	46	
13 - 22 ans	102	44	ns
23 - 37 ans	288	42	
Plus de 37 ans	544	50	
LOGEMENTS LOCATIFS			
Ensemble	368	36	-
Atlantique	87	52	
Québec	183	19	
Ontario	49	57	***
Prairies	32	46	
Colombie-Britannique	16	53	

Source : Inspections du PAREL, 1982
1. Cas courants (1981).
*** Significatif au niveau 0,0001.

Les résultats en ce qui concerne les réparations incomplètes recoupent à peu près parfaitement les constatations de la section précédente sur la non-conformité pour ce qui est de la fréquence, du nombre moyen d'éléments et de la répartition par sous-groupe. On peut en conclure que la plupart des cas de non-conformité constatés dans les logements du PAREL sont attribuables au caractère incomplet des réparations plutôt qu'à la mauvaise qualité de la main-d'oeuvre ou à un mauvais choix de matériaux. Cette constatation est analysée plus en détail dans la section suivante.

Afin de déterminer si le montant de l'aide offerte par le biais du Programme est suffisant, il faut voir s'il y a un lien entre l'exhaustivité des réparations et le montant ou le type d'aide. Et pour voir s'il y a un lien, on peut vérifier l'hypothèse suivante :

> Les cas de travaux partiels dans le cadre du PAREL (c.-à-d. présence d'éléments obligatoires incomplets après le PAREL) se rattachent de près à l'aptitude à payer du client.

La mesure de la non-exhaustivité du PAREL est la présence d'au moins un élément incomplet selon la définition donnée à la section précédente. L'aptitude à payer du client sera concrétisée par le recours au coefficient d'amortissement brut de la dette (ABD), par le montant de la remise gagnée en vertu du PAREL et par le revenu brut du ménage. Si la non-exhaustivité du PAREL vient de l'insuffisance de l'aide du PAREL, cela signifiera que les ménages où l'on a constaté que les réparations en vertu du PAREL ne sont pas complètes auraient dû utiliser toute l'aide qui leur était offerte et qu'ils étaient incapables d'assumer tout autre prêt remboursable.

Le lien entre la non-exhaustivité des travaux et l'aptitude à payer ne s'applique pas au PAREL locatif parce que les propriétaires-bailleurs ont la possibilité de recouvrer les coûts de la remise en état par des augmentations de loyer, immédiatement après le PAREL.

Le tableau 4.20 indique la proportion de clients avec et sans prêts remboursables, pour les logements avec et sans éléments incomplets. Il y a un peu plus de clients avec des prêts remboursables dans la catégorie des logements incomplets : 30 % contre 20 %. La différence est essentiellement un phénomène rural, puisqu'on n'a pas constaté de différence statistiquement significative dans les régions urbaines.

Le tableau 4.21 présente certaines caractéristiques des ménages de ces sous-groupes. Pour tous les cas, ainsi que pour les sous-groupes ruraux et urbains, il n'y a pas de différence significative de revenu et de coefficient d'ABD entre les cas de réparations partielles et ceux de réparations complètes en vertu du PAREL. Dans les régions rurales, contrairement à l'hypothèse, les cas de réparations incomplètes correspondent à des prêts de montants plus élevés, à des remises moindres et à des prêts remboursables plus importants. Cependant, dans tous les cas, l'aide maximale n'avait pas été atteinte et les coefficients d'ABD indiquaient la possibilité d'assumer d'autres prêts remboursables.

TABLEAU 4.20

NON-EXHAUSTIVITÉ DU PAREL ET REMBOURSEMENT - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS

Groupe	Aucun élément incomplet	Au moins un élément incomplet	Signif.
ENSEMBLE DES CAS			
Remboursables	21 %	29 %	
Non remboursables	79 %	71 %	***
N	578	498	
RÉGIONS RURALES			
Remboursables	18 %	29 %	
Non remboursables	82 %	71 %	***
N	402	326	
RÉGIONS URBAINES			
Remboursables	28 %	30 %	
Non remboursables	72 %	70 %	ns
N	176	172	

Source : Inspections du PAREL, 1982; Données administratives du PAREL; Enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL, 1982

TABLEAU 4.21

NON-EXHAUSTIVITÉ DU PAREL ET APTITUDE À PAYER - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS

Groupe	Aucun élément incomplet		Au moins un élément incomplet		Signif.
	Moyenne	N	Moyenne	N	
ENSEMBLE DES CAS					
Revenu	14 747 $	446	15 286 $	434	ns
Coefficient d'ABD	21 %	312	21 %	293	ns
Montant remb.	900 $	536	1 430 $	513	**
Montant de la rem.	2 566 $	536	2 374 $	513	**
Montant total du prêt	3 467 $	536	3 804 $	513	**
RÉGIONS RURALES					
Revenu	14 797 $	290	14 236 $	277	ns
Coefficient d'ABD	20 %	203	21 %	194	ns
Montant remb.	559 $	342	1 309 $	333	**
Montant de la rem.	2 672 $	342	2 490 $	333	*
Montant total du prêt	3 231 $	342	3 800 $	333	**
RÉGIONS URBAINES					
Revenu	16 192 $	155	17 172 $	156	ns
Coefficient d'ABD	22 %	108	20 %	98	ns
Montant remb.	1 680 $	194	1 659 $	180	ns
Montant de la rem.	2 326 $	194	2 154 $	180	ns
Montant total du prêt	4 006 $	194	3 813 $	180	ns

Source : Inspections du PAREL, 1982; Données administratives du PAREL; Enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL, 1982

*significatif au niveau 0,05
**significatif au niveau 0,01
***significatif au niveau 0,001

3. Salubrité et sécurité

Le deuxième objectif du PAREL est d'assurer un "degré acceptable de salubrité et de sécurité". Ce concept peut se concrétiser de deux façons. Tout d'abord, on peut prendre les Normes du PAREL, dans l'ensemble, comme le critère de salubrité et de sécurité acceptables. Ainsi, une mesure de la salubrité et de la sécurité serait l'équivalent de la mesure de l'état du logement utilisée dans les sections précédentes. De cette manière, s'il satisfait aux normes, le logement ne présente pas de dangers pour la salubrité et la sécurité.

L'analyse a révélé que la moitié des logements du PAREL présentaient toujours au moins un élément obligatoire non conforme, après le PAREL. Si l'on suppose qu'il y a une relation directe entre les Normes du PAREL et la salubrité et la sécurité, il faut conclure que la moitié des logements du PAREL présentent des dangers pour la salubrité et la sécurité.

De toute évidence, certains éléments des Normes du PAREL se rattachent plus étroitement que d'autres à la salubrité et à la sécurité. Il faudrait tenir compte des incidences de ces éléments, dans l'élaboration d'une mesure de salubrité et de sécurité. Par contre, d'autres n'ont pas grand-chose à voir avec la salubrité et la sécurité et ne doivent pas être retenus.

Pour cette raison, une deuxième approche serait préférable. Selon cette méthode, la salubrité et la sécurité seraient traitées séparément des mesures de conformité et d'exhaustivité calculées d'après les Normes du PAREL. Les mesures seraient choisies selon des perceptions éclairées des éléments qui contribuent directement à la salubrité et à la sécurité, ce qui, à première vue, validerait l'étalon. On ne tiendrait pas compte du caractère obligatoire ou facultatif des éléments mentionnés dans les Normes du PAREL.

Pour établir à quel point le PAREL est efficace comme moyen d'éliminer les dangers pour la salubrité et la sécurité, on peut vérifier l'hypothèse suivante :

> Il n'y a pas de dangers pour la salubrité et la sécurité dans les logements du PAREL.

L'inspection des lieux donne des notations de l'état des éléments des logements du PAREL. On a calculé des indices des dangers pour la salubrité et la sécurité, à partir des éléments d'inspection, en consultation avec les inspecteurs des Services techniques de la SCHL. Le tableau 4.22 énumère les éléments pris en compte dans les indices.

TABLEAU 4.22

INDICES DE SALUBRITÉ ET DE SÉCURITÉ

Description de l'élément	Indice de salubrité	Indice de sécurité
État des constructions attenantes		x
Portes - coupe-froid (1)	x	
Fenêtres - coupe-froid (1)	x	
Étanchéité du sous-sol	x	
Aération du sous-sol (1)	x	
Dangers d'incendie		x
État de l'installation de chauffage		x
Système de distribution de chaleur	x	
État du système électrique		x
Tuyaux d'adduction d'eau	x	
Une salle de bains complète (1)	x	
Accessoires de salle de bains	x	
Aération de la salle de bains	x	
Présence d'un détecteur de fumée (1)		x
Emplacement du détecteur de fumée (1)		x
État des escaliers intérieurs		x

1. Non sur une échelle à sept points.

Le tableau 4.23 indique la fréquence des notations de non-conformité pour chaque élément compris dans les indices de salubrité et de sécurité, pour l'échantillon courant (1981) et l'échantillon passé (1975-1978) des logements du PAREL. Le nombre moyen d'éléments de salubrité qui ne sont pas conformes aux normes était d'environ 0,5 (la moitié) élément par logement (0,4 pour les logements locatifs). En moyenne, on a constaté environ 1 (un) élément de sécurité non conforme par logement.

Dans l'indice de salubrité, on n'a pas observé de différence importante entre les deux échantillons. Cependant, sur l'échelle concernant la sécurité, le nombre moyen d'éléments non conformes était beaucoup moindre dans l'échantillon courant, tant pour les logements de propriétaire-occupant que pour les logements locatifs. L'amélioration est attribuable à la présence accrue de détecteurs de fumée dans l'échantillon courant.[9]

---

9 On a calculé, dans une analyse de fiabilité des deux indices, la fréquence globale des logements ne répondant pas aux mesures après élimination systématique de chaque élément de l'indice. Cette analyse a révélé que, pour l'indice de salubrité, l'élément "coupe-froid des portes" augmente le taux d'échec global de 8,4 points. Sur l'échelle de sécurité, l'élément "détecteur de fumée" provoque une augmentation de 10 points du taux global d'échec. L'Annexe 2 présente les résultats complets de l'analyse de fiabilité de tous les indices.

TABLEAU 4.23

INDICES DE SALUBRITÉ ET DE SÉCURITÉ - FRÉQUENCE DES NOTATIONS DE NON-CONFORMITÉ - LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT ET LOGEMENTS LOCATIFS

	Prop.-occ.		Locatifs	
	Courant n=1 737	Passé n=377	Courant n=460	Passé n=263
INDICE DE SALUBRITÉ				
Nombre moyen d'échecs	0,52	0,55ns	0,38	0,46ns
Description de l'élément	%	%	%	%
Portes - coupe-froid	16	18	10	13
Fenêtres - coupe-froid	11	8	7	10
Étanchéité du sous-sol	6	3*	3	2
Aération du sous-sol	7	10*	10	13
État de l'instal. de chauffage	1	0	1	0
Système de dist. de chaleur	2	2	1	0
Tuyaux d'adduction d'eau	2	6**	1	1
Une salle de bains complète	0	0	0	0
Accessoires de salle de bains	3	1	2	2
Aération de la salle de bains	5	5	4	5
INDICE DE SÉCURITÉ				
Nombre moyen d'échecs	1,06	1,18*	0,77	1,00**
Description de l'élément	%	%	%	%
État des constructions attenantes	14	20**	8	10
Dangers d'incendie	5	3*	5	3
État de l'instal. de chauffage	1	0	1	0
État du système électrique	1	1	0	2*
Présence d'un détect. de fumée	44	51*	31	51**
Emplacement du détect. de fumée	33	31	24	32*
État des escaliers intérieurs	7	11**	8	3**

Source : Inspections du PAREL, 1982
* significatif au niveau 0,05
**significatif au niveau 0,01

Le tableau 4.24 indique la fréquence des logements présentant au moins un élément non conforme sur le plan de la salubrité ou la sécurité (c.-à-d. qui ne répond pas à la mesure de salubrité ou de sécurité) pour différents sous-groupes de l'échantillon courant (1981) des logements du PAREL. On n'a pas observé de différence significative entre les logements du PAREL de l'échantillon courant et ceux de l'échantillon passé. Un tiers de l'ensemble des logements ne répondent pas à la mesure de salubrité, alors que 60 % ne répondent pas à celle de la sécurité.

Les échecs, pour ce qui est de la salubrité, sont moins fréquents au Québec (21 %), mais ils se constatent dans un logement sur deux en Colombie-Britannique. Pour ce qui est de la sécurité, les échecs se constatent plus souvent en Ontario et en Colombie-Britannique que dans les autres régions. Comparativement, la sécurité est la pire dans les régions rurales, et la salubrité, la pire dans les régions urbaines. Les échecs, sur le plan de la sécurité, étaient moins fréquents à mesure de l'accroissement de l'âge du chef de ménage. Quant au logement locatif, le Québec s'en est tiré beaucoup mieux que les autres régions, à l'indice de salubrité, alors qu'il n'y avait pas de différence de l'indice de sécurité au niveau des régions.

Après avoir documenté l'échec des logements à l'égard des mesures de salubrité et de sécurité, il importe d'explorer les raisons qui les expliquent. Les échecs sont-ils le fait de lacunes des travaux du PAREL ou reflètent-ils une absence de travaux du PAREL sur ces éléments? On peut vérifier l'hypothèse suivante :

> Les éléments de salubrité et de sécurité qui ne correspondent pas aux normes, après le PAREL, sont attribuables à l'absence de travaux du PAREL à l'égard de ces éléments, plutôt qu'à des lacunes des travaux effectués.

Comme il ressort du tableau 4.25, pour les logements de propriétaire-occupant, moins de 25 % des éléments non conformes au chapitre de la salubrité et de la sécurité étaient ceux qui n'avaient pas fait l'objet de travaux du PAREL. Les fréquences sont légèrement plus fortes pour les logements locatifs, mais restent néanmoins inférieures à 40 % dans tous les cas. On ne disposait pas de données pour indiquer s'il y avait eu ou non des travaux à l'égard des détecteurs de fumée, qui affichaient la plus forte fréquence de notations de non-conformité.

TABLEAU 4.24

FRÉQUENCE D'AU MOINS UN ÉCHEC -
INDICES DE SALUBRITÉ ET DE SÉCURITÉ -
LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT ET LOGEMENTS LOCATIFS

Groupe	Indice de salubrité			Indice de sécurité		
	%	N	Signif.	%	N	Signif.
PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS						
Ensemble	34	1 747	-	58	1 747	-
Régions urbaines	41	573		53	573	
Régions rurales	31	1 174	***	60	1 174	**
Atlantique	35	583		55	583	
Québec	21	559		59	559	
Ontario	45	103	***	65	103	***
Prairies	42	262		50	262	
Colombie-Britannique	51	241		67	241	
Âge du bâtiment :						
Moins de 13 ans	25	97		63	97	
13 à 22 ans	32	105		59	105	
23 à 37 ans	32	289	ns	55	289	ns
Plus de 37 ans	34	556		53	556	
Âge du chef de ménage :						
Moins de 40 ans	32	240		66	240	
40 à 65 ans	31	354	ns	52	354	***
Plus de 65 ans	29	303		48	303	
LOGEMENTS LOCATIFS						
Ensemble	27	460	-	44	460	-
Atlantique	39	120		42	102	
Québec	13	229		40	229	
Ontario	46	64	***	57	64	ns
Prairies	34	46		48	46	
Colombie-Britannique	42	20		47	20	

Source : Inspections du PAREL, 1982
**significatif au niveau 0,01
***significatif au niveau 0,001

TABLEAU 4.25

ÉTAT PAREL DES ÉLÉMENTS NON CONFORMES DE SALUBRITÉ ET DE SÉCURITÉ - LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT ET LOGEMENTS LOCATIFS

Desc. de l'élément	Prop.-occ. % non conf.	Prop.-occ. % de log. PAREL non conf.	Locatifs % non conf.	Locatifs % de log. PAREL non conf.
INDICE DE SALUBRITÉ				
Portes	16	24	10	35
Fenêtres	11	25	7	38
Étanchéité du sous-sol	6	0	3	27
Aération du sous-sol	7	4	10	1
État instal. de chauffage	1	0	1	0
Dist. de chaleur	2	2	1	0
Tuyaux d'adduction d'eau	2	14	1	30
Nbre de salle de bains	0	-	0	-
Acc. de salle de bains	3	16	2	34
Aération salle de bains	5	-	4	-
INDICE DE SÉCURITÉ				
Constructions attenantes	14	22	8	35
Dangers d'incendie	5	-	5	-
État instal. de chauffage	1	0	1	0
Système électrique	1	14	0	37
Prés. détect. de fumée	44	-	31	-
Empl. détect. de fumée	33	-	24	-
État des escaliers	7	9	8	32

Source : Inspections du PAREL, 1982

Un dernier indicateur de l'effet du PAREL sur la salubrité et la sécurité se fonde sur les vues des premiers intéressés au programme. Les bénéficiaires du PAREL sont en mesure d'évaluer si le Programme a éliminé ou réduit les dangers pour la salubrité et la sécurité qui se trouvaient dans leur logement avant les travaux de remise en état. Pour déterminer si le PAREL a eu un effet favorable important sur la salubrité et la sécurité, même s'il subsiste des éléments individuels non conformes, on peut vérifier l'hypothèse suivante :

> Les clients du PAREL sont d'avis que le PAREL a amélioré la salubrité et la sécurité de leur logement.

Les enquêtes auprès des clients du PAREL ont demandé aux bénéficiaires, propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs, si le Programme avait eu un effet défavorable ou favorable sur la salubrité et la

sécurité de leur logement. Le tableau 4.26 présente la réparation des réponses pour l'échantillon courant (1981) et l'échantillon passé (1975-1978) et pour des sous-groupes de l'échantillon courant. Nous avons regroupé certaines des sept catégories de réponses pour les besoins de la présentation.[10]

Il n'y a pas de différences importantes entre les répartitions de l'échantillon passé et de l'échantillon courant. Plus de la moitié des clients ont dit que le PAREL avait eu un effet très favorable sur la salubrité et la sécurité, alors que seulement 10 % ont dit qu'il avait eu un effet défavorable ou nul. Pour les propriétaires-occupants, les notations élevées étaient très fréquentes au Québec; elles étaient moins élevées en Ontario et dans les Prairies. Même si elle n'est pas statistiquement significative, la répartition régionale des réponses des propriétaires-bailleurs a affiché la même composition de notations positives au Québec et de notations plus faibles dans les Prairies et en Colombie-Britannique.

La conclusion globale doit être que, pour les éléments de salubrité et de sécurité, la majorité des cas de de non-conformité touchaient des éléments qui n'avaient pas fait l'objet de travaux du PAREL. Bien qu'elle n'ait pas été un déterminant majeur des dangers pour la salubrité et la sécurité, la qualité des travaux réalisés en vertu du PAREL fait l'objet de la prochaine section du rapport, qui porte sur l'évaluation de l'atteinte du troisième objectif du Programme.

---

10 Question s'adressant aux propriétaires-occupants et aux propriétaires-bailleurs du PAREL :
D'après vous, les travaux de remise en état qui ont été faits à votre logement ont-ils eu un effet favorable ou défavorable sur l'hygiène et la sécurité de votre logement?

1 2 3 4 5 6 7

Défavorable Favorable

TABLEAU 4.26

EFFET DU PAREL SUR LA SALUBRITÉ ET LA SÉCURITÉ - OPINIONS DES BÉNÉFICIAIRES - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS ET PROPRIÉTAIRES-BAILLEURS

Groupe	Défavorable ou sans effet (1-4) %	Assez favorable (5-6) %	Très favorable (7) %	N	Signif.
PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS					
Ens., échant. passé	11	33	56	205	ns
Ens., échant. courant	9	31	59	932	
Atlantique	10	28	62	299	
Québec	7	28	65	319	
Ontario	16	46	37	52	***
Prairies	11	43	45	134	
Colombie-Britannique	9	32	59	129	
PROPRIÉTAIRES-BAILLEURS					
Ens., échant. passé	9	42	49	107	
Ens., échant. courant	7	27	66	179	ns
Atlantique	8	20	71	45	
Québec	6	26	69	81	
Ontario	3	26	72	26	ns
Prairies	13	39	48	19	
Colombie-Britannique	16	58	26	8	

Source : Enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL, 1982
Enquête auprès des propriétaires-bailleurs du PAREL, 1982

***significatif au niveau 0,001

4. Sommaire - Amélioration des logements non conformes aux normes

Nous avons examiné dans cette section jusqu'à quel point le Programme est parvenu à rendre les logements délabrés conformes à un niveau acceptable de salubrité et de sécurité.

En premier lieu, nous avons constaté que la moitié des logements du PAREL de propriétaire-occupant présentaient toujours, après la remise en état, des éléments non conformes, considérés comme obligatoires dans les Normes du PAREL. Plus de 40 % des logements locatifs du PAREL

étaient dans le même état. On estimait qu'il en coûterait environ 650 $ par logement, en moyenne, pour rendre ces éléments conformes aux normes.

En second lieu, on a constaté que la principale raison de la présence d'éléments non conformes dans les logements, après le PAREL, était l'absence de travaux du PAREL pour l'élément, plutôt que la mauvaise qualité des travaux. On a constaté que les réparations incomplètes étaient plus fréquentes dans les logements de propriétaire-occupant que dans les logements locatifs. Cependant, on n'a pas trouvé de relation entre la non-exhaustivité des réparations et l'aptitude à les payer.

Troisièmement, à l'aide d'indices spécifiques de salubrité et de sécurité, on a estimé qu'un tiers des logements du PAREL de propriétaire-occupant présentaient des éléments de salubrité inférieurs aux normes et que 60 %, des éléments de sécurité n'y correspondaient pas non plus. Les logements du PAREL locatif affichaient des fréquences légèrement inférieures d'éléments non conformes. On a, encore une fois, constaté que ces notations étaient le fait de l'absence de travaux du PAREL plutôt que de la mauvaise qualité de travaux réalisés par le biais du PAREL. La majorité des bénéficiaires du PAREL, propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs, étaient d'avis que le Programme avait eu un effet très favorable sur la salubrité et la sécurité de leur logement.

Quatrièmement, pour chacune de ces mesures, soit la conformité, l'exhaustivité et enfin, la salubrité et la sécurité, on a observé une cohérence relativement complète dans la répartition régionale. C'est au Québec que l'on a le mieux atteint l'objectif et en Ontario le moins bien.

En résumé, le PAREL n'est pas parvenu entièrement à améliorer les logements inférieurs aux normes. Les éléments obligatoires de salubrité et de sécurité qui n'étaient pas conformes sont toujours présents dans les logements après le PAREL. La plupart des cas de non-conformité sont le fait de l'absence de travaux du PAREL plutôt que de leur mauvaise qualité. Cependant, les travaux restant à réaliser dans toutes les catégories sont minimes et il n'y a pas de dangers importants pour la salubrité et la sécurité.

C. Qualité et durée utile

Le troisième objectif du PAREL consiste à garantir que la qualité des réparations et des améliorations prolonge sensiblement la durée utile de chaque logement. On utilisera trois critères pour mesurer si cet objectif est atteint :

qualité des travaux du PAREL, satisfaction des clients à l'endroit des travaux du PAREL et prolongation de la durée utile.

1. Qualité des travaux du PAREL

Le premier critère utilisé pour déterminer si le PAREL prolonge la durée utile du logement est de savoir si les réparations ont été faites avec une main-d'oeuvre de haute qualité et des matériaux appropriés. Si la main-d'oeuvre et les matériaux laisaient à désirer, la la durée utile du logement ne s'en trouvera certes pas prolongée. Cela ne signifie pas, cependant, que la durée utile sera prolongée, si la main-d'oeuvre et les matériaux étaient bons. La qualité de la main-d'oeuvre et des matériaux sont des conditions essentielles, mais insuffisantes, pour que le PAREL puisse prolonger la durée utile. Par conséquent, si le PAREL favorise au moins l'objectif de durée utile, on peut vérifier l'hypothèse suivante :

> Les réparations effectuées par le biais du PAREL présentent des niveaux acceptables de qualité de la main-d'oeuvre et des matériaux.

Au cours des inspections du PAREL, les inspecteurs devaient noter la qualité de la main-d'oeuvre et des matériaux utilisés pour les travaux entrepris au titre du PAREL. La qualité de la main-d'oeuvre a été notée sur une échelle de sept points, allant d'une main-d'oeuvre de première classe, à une main-d'oeuvre abominable, une notation de trois ou moins reflétant une main-d'oeuvre ne répondant pas à la norme. La qualité des matériaux choisis était notée sur une échelle de trois points : tout à fait appropriés, convenables, tout à fait inappropriés; ces derniers équivalant à des matériaux inférieurs à la norme.

Le tableau 4.27 indique la fréquence de la main-d'oeuvre ou des matériaux non conformes pour chaque élément du logement ayant fait l'objet de travaux du PAREL. Le nombre de cas (N) correspond au nombre de logements où cet élément a été réparé. Un seul élément affichait une différence statistiquement significative entre l'échantillon passé et l'échantillon courant : la fréquence d'une main-d'oeuvre insatisfaisante pour la charpente du toit, dans les logements de propriétaire-occupant, est passée de 13 % à 1 %.

TABLEAU 4.27

FRÉQUENCE DE MATÉRIAUX ET DE MAIN-D'OEUVRE NON CONFORMES - LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT ET LOGEMENTS LOCATIFS

Élément	PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS			LOGEMENTS LOCATIFS		
	Matériaux %	Main-d'oeuvre %	N	Matériaux %	Main-d'oeuvre %	N
Constructions attenantes	1	7	558	1	3	202
Drainage de surface	0	3	58	0	7	19
Entretien du lot	0	0	9	0	0	8
Structure - murs extérieurs	0	1	248	0	4	62
Surface - murs extérieurs	1	2	706	1	2	232
Solidité - murs extérieurs	2	1	66	0	0	29
Solidité - cheminée	0	0	397	0	0	54
Portes extérieures et fenêtres	0	2	589	1	1	198
Portes extérieures	1	4	561	1	1	150
Fenêtres	1	2	642	1	3	156
Surface - toit	0	2	775	0	2	117
Charpente - toit	0	1	108	0	0	28
Solins	2	4	324	0	0	61
Aération du grenier	1	3	452	2	3	168
Plancher du sous-sol	4	5	110	15	16	33
Murs du sous-sol	0	3	182	3	4	30
Poteaux et poutres de soutien	1	2	178	0	0	32
Étanchéité du sous-sol	0	3	72	0	0	8
Aération du sous-sol	7	5	47	5	0	12
Isolation du sous-sol	1	2	249	2	3	82
Installation de chauffage	0	2	209	0	0	54
Syst. de distribution de chaleur	1	1	168	0	1	24
Tableau de distribution	0	+	100	0	+	27
Genre de câblage	1	1	187	0	1	120
Câblage visible	0	1	282	0	0	174
Système électrique	0	1	309	0	0	172
Tuyaux	1	2	306	0	0	151
Plomberie	1	4	306	0	1	151
Accessoires de salle de bains	1	3	256	0	0	177
Installations de la cuisine	0	2	139	0	1	146
Planchers au-dessus du sous-sol	0	2	223	0	0	146
Rez-de-chaussée	0	2	92	0	4	42
Planc. au-dessus du rez-de-chaussée	0	0	9	0	0	41
Escaliers intérieurs	1	5	160	11	14	45
Murs intérieurs et plafonds	2	4	351	1	1	216
Entrée d'eau	7	13	13	0	0	5

Source : Inspections du PAREL, 1982
+ Inconnu

Sauf pour les éléments présentant un faible nombre de cas, la fréquence des notations de non-conformité est inférieure à 10 % pour la main-d'oeuvre et à 5 % pour les matériaux. Même s'ils sont faibles, ces résultats indiquent que les problèmes relatifs à la qualité des réparations sont plus vraisemblablement attribuables à la mauvaise qualité de la main-d'oeuvre qu'à un mauvais choix des matériaux.

Le tableau 4.28 présente la fréquence des logements dont au moins un élément ayant fait l'objet du PAREL est inférieur aux normes, pour ce qui est de la main-d'oeuvre et des matériaux, dans l'échantillon courant et l'échantillon passé. Environ 15 % de tous les logements de propriétaire-occupant entraient dans cette catégorie. La fréquence était beaucoup plus faible au Québec, où seulement 6 % des logements de l'échantillon courant et 2 % de ceux de l'échantillon passé se retrouvaient dans ce cas. À l'ouest de l'Ontario, la fréquence était plus forte, approchant le tiers des logements de propriétaire-occupant. Pour les logements locatifs, on a observé le même comportement, mais les fréquences étaient beaucoup plus élevées. Le problème est beaucoup plus fréquent dans les régions urbaines que dans les régions rurales. On n'a pas constaté de différence pour les autres variables explicatives.

TABLEAU 4.28

LOGEMENTS INFÉRIEURS AUX NORMES POUR LES MATÉRIAUX OU LA MAIN-D'OEUVRE - LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT ET LOGEMENTS LOCATIFS

Groupe	Échant. passé			Échant. courant		
	%	N	Signif.	%	N	Signif.
PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS						
Ensemble	14	366	-	16	1 687	-
Régions urbaines	24	150		23	548	
Régions rurales	9	153	***	13	1 139	***
Atlantique	13	143		16	579	
Québec	2	67		6	543	
Ontario	19	42	***	11	97	***
Prairies	14	53		31	251	
Colombie-Britannique	28	61		29	217	
LOGEMENTS LOCATIFS						
Ensemble	11	202	-	18	371	-
Atlantique	2	32		13	87	
Québec	4	68		13	185	
Ontario	9	63	***	15	49	***
Prairies	45	18		57	34	
Colombie-Britannique	26	20		26	16	

Source : Inspections du PAREL, 1982
***significatif au niveau 0.001

Nous avons examiné la relation entre la qualité des travaux du PAREL et la mise de fonds en travail, c'est-à-dire les travaux réalisés par le propriétaire même. On pourrait s'attendre que les travaux réalisés par le propriétaire soient de moindre qualité que ceux qui auraient été confiés à un entrepreneur. On peut vérifier l'hypothèse suivante :

> Le recours à la mise de fonds en travail (travaux réalisés par le propriétaire) donne une fréquence plus élevée de travaux de mauvaise qualité que la sous-traitance à un entrepreneur.

Le tableau 4.29 indique les incidences de la mise de fonds en travail sur la fréquence des logements où la qualité des travaux ne correspondait pas aux normes. La mise de fonds en travail n'a eu aucun effet significatif dans tous les sous-groupes.

TABLEAU 4.29

RELATIONS ENTRE LES PROBLÈMES DE QUALITÉ DE TRAVAIL ET LA MISE DE FONDS EN TRAVAIL - LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT ET LOGEMENTS LOCATIFS

Groupe	Fréquence passée (1) %	N	Fréquence courante(1) %	N
PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS				
Ensemble	11	190	15	1 048
Mise de fonds en travail	12	92	16	501
Aucune mise de fonds en travail	11	28 ns	13	241 ns
LOGEMENTS LOCATIFS				
Ensemble	11	62	19	160
Mise de fonds en travail	5	40	21	110
Aucune mise de fonds en travail	18	22 ns	14	50 ns

Source : Inspections du PAREL, 1982
Enquêtes auprès des propriétaires-occupants et des propriétaires-bailleurs du PAREL, 1982

1. Fréquence des logements présentant au moins une notation de qualité inférieure.

2. Satisfaction des clients

Au cours des enquêtes auprès des clients du PAREL, on a demandé aux bénéficiaires de noter leur satisfaction à l'égard de trois aspects des travaux du PAREL : la qualité de la main-d'oeuvre, la qualité des matériaux et la valeur économique des travaux. Comme il ressort du tableau 4.30, il y avait peu de différence de notations entre le groupe courant et les groupes passés de propriétaires-occupants et de propriétaires-bailleurs. La satisfaction à l'égard des trois aspects des travaux du PAREL, soit la main-d'oeuvre, les matériaux et la valeur, étaient élevés.

TABLEAU 4.30

SATISFACTION DES CLIENTS À L'ÉGARD DES TRAVAUX DU PAREL - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS ET PROPRIÉTAIRES-BAILLEURS

	Échantillon passé % de satisfaction(1)		Échantillon courant % de satisfaction(1)	
	Prop.-occ.	Prop.-baill.	Prop.-occ.	Prop.-baill.
Main-d'oeuvre	76	78	86	83
Matériaux	87	82	91	91
Valeur	81	80	86	79
N	123	70	769	149

Source : Enquêtes auprès des propriétaires-occupants et des propriétaires-bailleurs du PAREL, 1982

1. La satisfaction correspond à une notation de 5 ou plus sur une échelle de 7 points où 1 = très déçu/pas du tout satisfait et 7 = très satisfait.

3. Prolongation de la durée utile

Sans données absolues sur le degré de prolongation de la durée utile des logements du PAREL, sur une période de 15 ans, il n'est pas possible de mesurer directement cet indicateur. Cependant, on peut connaître les incidences du programme sur la durée utile des logements en isolant des éléments clés de la charpente du logement qui pourraient menacer une durée utile de 15 ans s'ils ne correspondaient pas aux normes. De cette façon, on peut vérifier l'hypothèse suivante.

> Les logements du PAREL ne présentent pas d'éléments non conformes qui ont trait à la durée utile.

On utilisera pour cette analyse les notations établies lors de l'inspections des lieux. En consultation avec les inspecteurs des Services techniques de la SCHL et d'autres spécialistes du bâtiment, on a établi une liste des éléments du logement qui pourraient avoir des retombées sur la durée utile du logement et qui ont été notés pendant les inspections du PAREL.

Le tableau 4.31 indique la fréquence des éléments de durée utile qui sont inférieurs aux normes, pour les logements de propriétaire-occupant et les logements locatifs de l'échantillon passé et de l'échantillon courant. L'entrée d'eau et les constructions attenantes

(porches, garages) sont les principaux facteurs de limitation de la durée utile, suivis de l'aération du grenier et du sous-sol et de la surface des murs extérieurs.

TABLEAU 4.31

INDICE DE DURÉE UTILE - FRÉQUENCE DES NOTATIONS DE NON-CONFORMITÉ - LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT ET LOGEMENTS LOCATIFS

Élément	PROP.-OCC.		LOCATIFS	
	Passé n=377	Courant n=1 747	Passé n=231	Courant n=382
Constructions attenantes	20	14**	10	9
Murs extérieurs des fondations	6	4	4	2
Surface des murs extérieurs	8	7	5	4
Solidité des murs extérieurs	0	1	1	0
Surface du toit	3	2	1	3
Charpente du toit	0	0	1	0
Solins	2	3	2	2
Aération du grenier	11	9	5	5
Murs du sous-sol	2	3	1	2
Poteaux et poutres de soutien	1	2*	2	1
Étanchéité du sous-sol	3	6*	2	2
Aération du sous-sol	10	7*	13	10
Installation de chauffage	0	1	0	1
Système électrique	1	1	2	0
Tuyaux	6	2**	1	1
Plancher du rez-de-chaussée	0	1	0	1
Planc. au-dessus rez-de-chaussée	0	1	0	1
Entrée d'eau	19	15	11	7

Source : Inspections du PAREL, 1982
NOTE La différence entre l'échantillon passé et l'échantillon courant n'est pas significative, sauf indication contraire :
* significatif au niveau 0,05
** significatif au niveau 0,01

La fréquence des logements présentant au moins un élément de durée utile qui est inférieur aux normes est indiquée au tableau 4.32 pour les logements de propriétaire-occupant et les logements locatifs et pour les sous-groupes. Dans l'ensemble, quatre logements du PAREL sur dix entraient dans cette catégorie. Cela ne veut pas dire que 40 % des logements du PAREL n'auront pas une durée utile de 15 ans, mais cela sous-entend que l'état des logements peut grandement se détériorer au cours de cette période. Encore une fois, le Québec présente moins de problèmes que les autres régions. On n'a pas relevé de différence significative entre les

régions urbaines et les régions rurales ou entre les diverses catégories d'âge du logement.

TABLEAU 4.32

LOGEMENTS PRÉSENTANT DES ÉLÉMENTS DE DURÉE UTILE INFÉRIEURS AUX NORMES - LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT ET LOGEMENTS LOCATIFS

Groupe	Échant. passé			Échant. courant		
	%	N	Signif.	%	N	Signif.
PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS						
Ensemble	47	377	-	42	1 747	-
Régions urbaines	47	157		41	573	
Régions rurales	50	155	ns	43	1 174	ns
Atlantique	57	145		45	583	
Québec	26	67		37	559	
Ontario	45	42	***	50	103	**
Prairies	55	53		46	262	
Colombie-Britannique	42	70		42	241	
Âge de l'immeuble :						
Moins de 13 ans	42	6		43	97	
13 - 22 ans	33	15		39	105	
23 - 37 ans	55	29	ns	37	289	ns
Plus de 37 ans	47	139		42	556	
LOGEMENTS LOCATIFS						
Ensemble	31	231	-	52	382	-
Atlantique	44	32		43	87	
Québec	7	74		18	187	
Ontario	46	78	***	52	55	***
Prairies	55	18		35	37	
Colombie-Britannique	25	29		39	17	

Source : Inspections du PAREL, 1982
**significatif au niveau 0,01
***significatif au niveau 0,001

Pour évaluer les raisons du nombre de logements présentant des éléments de durée utile inférieurs aux normes, on suivra la même méthode que pour les éléments de salubrité et de sécurité. On vérifiera l'hypothèse suivante :

Les éléments de durée utile inférieurs aux normes qui sont présents après le PAREL sont le fait de l'absence de travaux à l'égard de l'élément plutôt que de lacunes des travaux effectués.

Comme le montre le tableau 4.33, pour les logements de propriétaire-occupant, moins d'un cinquième des éléments de durée utile qui ont été jugés inférieurs aux normes avaient été réparés au titre du PAREL. Pour les logements locatifs, la proportion était légèrement plus forte, mais demeurait toujours à moins d'un tiers.

TABLEAU 4.33

STATUT PAREL DES ÉLÉMENTS DE DURÉE UTILE INFÉRIEURS AUX NORMES - LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS ET LOGEMENTS LOCATIFS (1)

Élément	PROP.-OCC. n=1 747		LOCATIFS n=1 747	
	% non conf.	% du PAREL non conf.	% non conf.	% log. du PAREL non conf.
Constructions attenantes	14	22	9	34
Murs extérieurs des fondations	4	9	2	23
Surface des murs extérieurs	7	19	4	35
Solidité des murs extérieurs	1	0	0	-
Surface du toit	2	11	3	5
Charpente du toit	0	-	0	-
Solins	3	6	2	0
Aération du grenier	9	19	5	34
Murs du sous-sol	3	11	2	27
Poteaux et poutres de soutien	2	9	1	18
Étanchéité du sous-sol	6	0	2	20
Aération du sous-sol	7	4	10	2
Installation de chauffage	1	0	1	0
Système électrique	1	14	0	-
Tuyaux	2	14	1	35
Plancher du rez-de-chaussée	1	15	1	0
Planc. au-dessus rez-de-chaussée	1	0	1	0
Entrée d'eau	15	2	7	0

Source : Inspections du PAREL, 1982
1. Échantillon courant seulement

Même si la fréquence des éléments soumis au PAREL est faible, elle reste plus grande que celle constatée pour les éléments inférieurs aux normes sur le plan de la salubrité et de la sécurité. Comme les échantillons

sont petits, il est impossible de tirer des conclusions fermes quant à la question de savoir si les mauvais résultats du PAREL sont attribuables à une mauvaise qualité de la main-d'oeuvre ou des matériaux. Néanmoins, l'analyse confirme que la majorité des lacunes liées à la durée utile sont attribuables à l'absence de travaux du PAREL plutôt qu'à la mauvaise qualité des travaux réalisés dans le cadre du PAREL.

Comme on l'a vu plus tôt, la prolongation de la durée utile des logements du PAREL pourrait se mesurer directement 15 ans après les réparations. Bien que cette période ne soit pas encore écoulée, nous avons l'occasion de mettre en perspective le rendement du programme dans le temps. L'état des logements de l'échantillon passé, qui ont été remis en état entre 1975 et 1978, peut être comparé à l'état des logements de l'échantillon courant qui sont passés par le PAREL en 1981. Puisque les inspections ont été effectuées en 1982, elles donnent une indication de l'état de l'échantillon passé, 4 à 7 ans après.

Si la qualité des logements de l'échantillon passé ne diffère pas sensiblement de celle des logements de l'échantillon courant, cela ne sera peut-être pas la preuve d'une prolongation de la durée utile, mais cela en sera un excellent indice. On peut vérifier l'hypothèse suivante :

> Les logements qui ont fait l'objet du PAREL il y a plusieurs années ne présentent pas plus d'éléments inférieurs aux normes en ce qui concerne la durée utile, que les logements du PAREL plus récents.

Le tableau 4.34 présente les résultats d'une analyse de variance réalisée à l'aide du nombre d'éléments de durée utile qui ne correspondent pas aux normes, comme variable dépendante, et de l'année de la demande, comme variable explicative. La signification du modèle est faible, ce qui indique qu'il n'y a que de petites variations du nombre d'éléments non conformes, d'une année sur l'autre. L'analyse montre que, pour certains logements de propriétaire-occupant, les cas de 1975 et de 1977 ne présentent pas de différence marquée par rapport à ceux de 1981. Les cas de 1976 et de 1978 diffèrent très peu. Pour les logements locatifs, on n'a pas constaté de différences significatives entre les années. Cette absence de différence indique que, sur sept ans, les logements du PAREL ne se sont pas détériorés considérablement, en ce qui concerne les éléments touchant leur durée utile.

TABLEAU 4.34

NOMBRE D'ÉLÉMENTS DE DURÉE UTILE INFÉRIEURS AUX NORMES - LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT ET LOGEMENTS LOCATIFS

Année	Prop.-occ. (n=2 112)		Locatif (n=616)	
	N	Prob.	N	Prob.
1981 (année de référence)	0,78	-	0,51	-
1975	0,97	ns	0,90	ns
1976	1,10	*	0,53	ns
1977	0,78	ns	0,63	ns
1978	0,97	*	0,54	ns

Source : Inspections du PAREL, 1982

1. Résultats d'une analyse de variance utilisant le nombre d'éléments de durée utile inférieurs aux normes, comme variable dépendante, et l'année de la demande, comme variable explicative.

* t significatif au niveau 0,05

On peut enfin examiner sous un angle plus rigoureux la mesure dans laquelle la durée utile des logements du PAREL s'est considérablement accrue. On sait, ou on peut concéder, que les logements admissibles au PAREL constituent un sous-ensemble de la population des logements caractérisés par un état comparativement mauvais et une durée utile brève. Avant le PAREL, ces logements admissibles comptaient parmi les plus délabrés du parc résidentiel. Si, après le PAREL, les logements ont une durée utile plus longue que celle du parc en général, on pourrait conclure que le PAREL a eu un effet très salutaire sur leur état.

La mesure optimale du parc résidentiel en général serait un ensemble d'inspections, semblables à celles du PAREL, réalisées sur un échantillon représentatif de logements. On n'a pas encore procédé à cette étude.[11] Cependant on a observé le même programme d'inspection pour le parc résidentiel d'Ottawa au cours d'une étude

---

11 La SCHL même en 1985, une Enquête nationale sur le logement, comme élément de l'Évaluation globale des programmes de remise en état et d'économie d'énergie.

différente des conditions de logement.[12] Même s'il n'est pas représentatif de l'ensemble du parc résidentiel du Canada, on peut l'utiliser ici comme source acceptable de données sur la population générale des logements. L'étude pilote d'Ottawa donne des notations des éléments des logements individuels.

On peut donc appliquer l'indice de durée utile aux deux groupes de logements et vérifier l'hypothèse suivante :

> Les logements du PAREL ont une durée utile supérieure à celle de l'ensemble du parc résidentiel.

Le rejet de l'hypothèse ne prouvera pas que les logements du PAREL ont une durée utile plus brève que le parc général. Cependant, si l'hypothèse se vérifie, ce sera la preuve que le PAREL a eu des retombées sur la durée utile.

Les résultats d'une analyse de covariance realisée à l'aide de l'indice de durée utile comme variable dépendante et de la source de données (PAREL ou parc général) comme variable explicative sont présentés au tableau 4.35. L'âge de l'immeuble, la superficie et la valeur marchande du logement ont été pris en compte dans le modèle, pour contrôler les dissimilitudes du parc, relevées dans les deux échantillons.

---

12 Associés de recherche Ekos, Pilot Study of Physical House Condition and Rehabilitation Need, Ottawa, avril 1981. En 1979, la SCHL et le Département du logement et du développement urbain des États-Unis sont convenus d'entreprendre des projets de recherche parallèles, afin de créer des méthodes améliorées pour l'évaluation de l'état des maisons, du besoin de remise en état et des coûts de la remise en état. L'étude pilote d'Ottawa était la partie canadienne de cette recherche. Elle comprenait une inspection de chaque logement par un inspecteur et par un enquêteur ainsi qu'une entrevue de l'occupant. Elle portait sur un échantillon avec remplacement, de 500 cas, tiré complètement au coeur de la ville d'Ottawa. Les données ont été recueillies pendant l'automne de 1980.

TABLEAU 4.35

NOMBRE D'ÉLÉMENTS DE DURÉE UTILE NON CONFORMES(1) - PARC DU PAREL ET PARC GÉNÉRAL - LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT ET LOGEMENTS LOCATIFS

Groupe	Propr.-occ. n=1 025		Locatifs n=524	
	N	Prob.	N	Prob.
PAREL (catégorie de référence)	1,07	-	0,54	-
Parc général (Étude pilote d'Ottawa)	1,91	**	2,59	**

Source : Inspections du PAREL, 1982
Étude pilote d'Ottawa, 1981
** Significatif au niveau 0,01.
1 Résultats d'une analyse de variance utilisant le nombre d'éléments de durée utile non conformes, comme variable dépendante, et la source des données (PAREL ou étude pilote d'Ottawa), comme variable explicative.

L'analyse a fait voir que les logements du PAREL présentaient moins de lacunes en ce qui concerne la durée utile, que les logements correspondants du parc d'Ottawa. Les différents contrôles retenus dans l'analyse de covariance éliminaient les différences selon l'âge de l'immeuble, la superficie du logement ou sa valeur marchande en tant qu'explications de rechange. L'étude a donc démontré que les logements du PAREL ont de meilleures perspectives de durabilité d'après cette mesure, que le parc général de logements.

Mais on doit considérer ce résultat comme un indicateur approximatif, en raison des faiblesses reconnues de l'indice de durée utile et du caractère peu représentatif du parc résidentiel d'Ottawa.

4. Sommaire - Qualité et durée utile

Nous avons vu dans cette section dans quelle mesure les réparations et les améliorations entreprises en application du PAREL prolongent sensiblement par leur qualité, la durée utile de chaque logement.

Dans l'ensemble, la plupart des réparations entreprises en vertu du PAREL répondaient à des normes acceptables de qualité de la main-d'oeuvre et des matériaux. On a relevé certains problèmes de malfaçon dans les logements de l'échantillon courant et de l'échantillon passé. Ces lacunes étaient essentiellement attribuables à la mau-

vaise qualité de la main-d'oeuvre plutôt qu'à l'emploi de matériaux inappropriés. On n'a pas constaté de relation entre les problèmes de malfaçon et le recours à la mise de fonds sous forme de travail du propriétaire. Les trois quarts ou plus de tous les groupes clients ont indiqué qu'ils étaient satisfaits de la main-d'oeuvre, des matériaux et de la valeur des travaux réalisés en vertu du PAREL.

En second lieu, une bonne proportion des logements du PAREL présentaient des éléments non conformes, en ce qui a trait à la prolongation de la durée utile. On a constaté que ces éléments étaient essentiellement attribuables à l'absence de travaux du PAREL. On n'a pas observé de différence entre les logements ruraux et les logements urbains. Comme pour les autres mesures de l'état du logement, les logements du Québec, tant de propriétaire-occupant que locatifs, se sont mieux classés que ceux des autres régions. L'épreuve du temps a révélé que l'état des logements du PAREL, mesuré par l'indice de durée utile, et réparés jusqu'à sept ans plus tôt ne différait pas sensiblement de celui des logements du PAREL de l'année précédente.

D. Pratiques d'entretien

Le quatrième objectif du PAREL est d'encourager un degré acceptable d'entretien des logements existants. L'évaluation de cet objectif tiendra compte des pratiques d'entretien des bénéficiaires du PAREL et des exigences du programme, en matière d'entretien et d'occupation.

1. Pratiques des occupants

Nous avons utilisé les notations de la qualité de l'entretien du logement consignées par l'inspecteur pour vérifier l'hypothèse suivante :

> Les pratiques générales d'entretien des occupants des logements du PAREL sont acceptables.

Les inspections du PAREL contiennent une notation de la qualité globale de l'entretien du logement.[13] Pour l'analyse, nous considérerons que l'entretien est acceptable si elle fait l'objet d'une notation supérieure au point médian de l'échelle.

En général, les inspecteurs ont jugé que les logements du PAREL étaient bien entretenus. Le tableau 4.36 présente la ventilation des notations d'entretien. Dans l'ensemble, 15 % des logements inspectés ont été notés sous de la moyenne, alors que 27 % ont été notés excellents. Les répartitions sont les mêmes entre les régions urbaines et les régions rurales, mais elles varient d'une grande région géographique à l'autre. Le Québec présente les notations les plus fortes, l'Ontario et la Colombie-Britannique, les plus faibles. La répartition régionale porte à croire que les conditions locales peuvent avoir des retombées importantes sur la mesure dans laquelle les logements sont entretenus après le PAREL.

Étant donné que les bénéficiaires du PAREL suivent généralement des pratiques convenables d'entretien, il faut déterminer si cette tendance se maintient dans le temps. Pour que le PAREL ait des retombées à long terme, il ne faut pas que la qualité des pratiques d'entretien se détériore avec le temps, après les travaux du PAREL. On peut vérifier l'hypothèse suivante :

> Les pratiques d'entretien des occupants des logements qui ont fait l'objet du PAREL il y a plusieurs années sont aussi bonnes que celles des occupants qui viennent d'avoir recours au PAREL.

Le tableau 4.37 indique la fréquence des notations de qualité d'entretien pour l'échantillon passé (1975-1978) et l'échantillon courant (1981). Il n'y a pas de différences nettes entre les deux groupes, pour les logements de propriétaire-occupant et les logements locatifs. On peut en conclure que les pratiques acceptables d'entretien se poursuivent longtemps après les travaux du PAREL.

---

13 Notation de l'entretien au cours de l'inspection: D'après vos observations pendant l'inspection de la propriété, comment noteriez-vous la qualité générale des pratiques d'entretien?

1	2	3	4	5	6	7
Extrêmement négligentes						Excellentes

TABLEAU 4.36

QUALITÉ DES PRATIQUES D'ENTRETIEN - LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT ET LOGEMENTS LOCATIFS

Groupes	Pratiques d'entretien(2)				
	Négligentes à moyennes	Bonnes	Très bonnes	Excellentes	N
	%	%	%	%	
PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS					
Ensemble	15	22	36	27	1 738
Régions urbaines	15	28	34	23	571
Régions rurales	15	19	37	28	1 167
Atlantique	15	19	38	28	578
Québec	8	14	42	36	556
Ontario	28	37	31	5	102
Prairies	20	26	29	26	262
Colombie-Britannique	22	39	27	12	240
LOGEMENTS LOCATIFS					
Ensemble	12	21	43	24	374
Atlantique	18	30	37	15	84
Québec	2	7	54	38	185
Ontario	22	46	29	4	52
Prairies	30	33	25	13	37
Colombie-Britannique	22	27	38	13	17

Source : Inspections du PAREL, 1982

1 Logements de l'échantillon courant seulement.

2 Échelle de sept points ramenée à quatre par regroupement des quatre premières catégories.

TABLEAU 4.37

QUALITÉ DES PRATIQUES D'ENTRETIEN - ÉCHANTILLON COURANT ET ÉCHANTILLON PASSÉ - LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT ET LOGEMENTS LOCATIFS

Groupes	Pratiques d'entretien				
	Négligentes à moyennes(1) %	Bonnes %	Très bonnes %	Excellentes %	N
PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT					
Échantillon courant	15	22	36	27	1 737
Échantillon passé	17	26	36	21	375
LOCATIFS					
Échantillon courant	12	21	43	24	374
Échantillon passé	18	27	28	27	230

Source : Inspections du PAREL, 1982

1 La notation "négligentes" s'appliquait à moins de 5 % des logements dans tous les groupes.

2. Règlements sur l'entretien et l'occupation

Le deuxième aspect de l'objectif, soit d'encourager un degré acceptable d'entretien du parc résidentiel, touche l'activité d'entretien de la municipalité. Pour concrétiser cet objectif du Programme, on exige que les municipalités aient des normes d'entretien et d'occupation (E&O), avant la mise en oeuvre du PAREL.

L'exigence relative aux normes d'E&O aura contribué à améliorer l'entretien du parc existant, si l'adoption du programme a amené les municipalités à adopter et à appliquer efficacement un règlement ou un programme de normes. Vérifions les deux hypothèses suivantes :

a) Le nombre de municipalités ayant des règlements d'entretien et l'occupation a augmenté depuis la création du PAREL en 1974; et

b) L'application des règlements d'entretien et d'occupation est plus suivie dans les zones du PAREL et dans les municipalités où le PAREL est actif.

La première hypothèse concerne la mesure dans laquelle des règlements d'entretien d'occupation ont été mis en vigueur depuis le début du Programme. Nous disposons de plusieurs sources de renseignements sur l'existence et l'administration des règlements. Deux études, réalisées par la Division de l'amélioration des logements et des

collectivités de la SCHL (responsable du PAREL urbain), ont examiné l'activité en matière de règlements d'entretien et d'occupation.[14] On a mené une enquête auprès de 21 municipalités au cours de l'évaluation.

Au moment de la création du PAREL en 1973, il a fallu modifier la Loi nationale sur l'habitation pour y inclure l'obligation pour les municipalités, d'adopter des normes d'entretien et d'occupation des propriétés (normes d'E&O), comme condition de la participation au Programme. On visait tout d'abord à assurer, dans un quartier donné, le degré de remise en état nécessaire pour y enrayer et inverser la dégradation; et en second lieu, à garantir que les gains réalisés dans les quartiers par un effort concerté de remise en état resteraient acquis dans les années suivantes.

Bien que la plupart des provinces aient eu des lois permettant aux municipalités de se donner des règlements à ces fins, moins d'une douzaine de municipalités du Canada l'avaient fait avant le PAREL (1974), dont Toronto (1936), Ottawa (1952), Winnipeg (1955), Windsor (1958), Montréal (1965), Sydney (1966) et Kingston (1973).

---

14 On trouve dans A Profile of Successful Maintenance and Occupancy Experience in Canada (Hale, 1982) une description du processus d'application des règlements dans un échantillon de municipalités. Celles-ci ont démontré qu'il est possible de bien administrer un programme d'E&O selon diverses méthodes d'application et dans divers contextes municipaux : grandes et petites villes, municipalités rurales, règlements en vertu d'une loi habilitante de la province ou d'une charte municipale.

Une étude complémentaire, qui se terminera en 1985, porte sur les lois habilitantes provinciales, dans l'ensemble du Canada. Cette étude fait constater que toutes les provinces, sauf la Colombie-Britannique, ont des lois habilitantes. Cependant, on utilise plusieurs méthodes différentes. Le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et l'Ontario proposent des règlements modèles à leurs municipalités. Dans l'Î.-P.-É. et au Manitoba, les lois habilitantes sont utilisées dans les petites municipalités, alors que les grands centres adoptent leurs propres règlements. En Ontario un grand nombre de lois provinciales régissent les modèles et les utilisations spécifiques des bâtiments. Le Québec a adopté des lois obligeant les municipalités à se donner des codes du logement dans les régions où est offert le programme provincial de remise en état. L'Alberta autorise les municipalités à se doter de règlements.

Même si le financement prévu au programme dépendait de l'existence de normes d'E&O, il est clair que cette condition pouvait être respectée sans l'adoption d'un règlement, tant que la Société avait la preuve que les logements admis au PAREL se conformeraient ensuite à des normes d'occupation et d'entretien répondant à ses exigences.

Cette interprétation permettait d'utiliser le PAREL dans des provinces qui n'avaient pas de loi habilitante provinciale (par exemple, au Québec et en Saskatchewan) autorisant des règlements municipaux d'entretien et d'occupation (par exemple, en vertu de la charte municipale ou d'une résolution du Conseil), ou dans des endroits trop petits pour s'être donné des règlements d'entretien et d'occupation comme tels.

Avant la création du PAREL en 1973, une poignée, seulement, de municipalités avaient des règlements sur l'entretien et l'occupation. Les derniers renseignements montrent qu'en 1984, au moins 400 municipalités urbaines ont une forme quelconque de règlement d'entretien et d'occupation. D'après le tableau 4.38, même si 50 % des municipalités urbaines sont réglementées, la répartition par province varie considérablement.

Sur 19 municipalités observées au cours de l'évaluation du PAREL, 18 déclarent avoir des règlements d'entretien et d'occupation ou l'équivalent. Six d'entre elles les avaient adoptés à l'occasion du lancement du PAREL. Cinq autres avaient révisé une forme quelconque de règlement ou de norme, par suite de la création du PAREL. Les changements prévoyaient un plus grand nombre d'inspections de rappel, dans le cas des propriétés du PAREL, une application plus systématique, de façon générale ou dans les zones désignées du PAREL, et des prolongations pour permettre l'utilisation du PAREL, aux fins de conformité.

La majorité des règlements d'entretien et d'occupation ont été adoptés depuis la création du PAREL. Sans qu'il y ait relation de cause à effet, il n'en demeure pas moins que l'obligation imposée par le PAREL en matière de norme d'E&O stimule l'adoption de règlement. Cependant, le succès d'un code d'entretien d'occupation ne dépend pas seulement de l'adoption d'un règlement.

S'il ne fait aucun doute que le nombre de municipalités ayant des règlements d'entretien et d'occupation ait augmenté depuis la création du PAREL, rien n'indique que la totalité ni même la plupart de ces municipalités fassent respecter ces règlements. Certains indices tendent à faire croire que, dans la plupart des cas, les pratiques d'application sont mauvaises ou inexis-

tantes.[15] Cependant, il reste des exemples de municipalités qui administrent activement un programme efficace de règlements d'entretien et d'occupation.

TABLEAU 4.38

RÈGLEMENTS D'ENTRETIEN ET D'OCCUPATION ET ACTIVITÉ DU PAREL (URBAIN) MUNICIPALITÉS PAR PROVINCE

	Nombre de municipalités(1) (a)	Nombre de municipalités en a) avec règlements d'E&O (b)	Nombre de municipalités en a) avec PAREL(5) (c)
Canada	900	407	316
Î.-P.-É[2]	6	3	3
T.-N.[2]	34	15	12
N.-É.	28	36	27
N.-B.	58	57	18
Québec[2]	310	50	86
Ontario	345	214	84
Manitoba[2]	27	5	5
Sask.[3]	27		14
Alberta	71	23	17
C.-B. et Yukon	84	4[4]	50

1 Subdivisions de recensement, recensement de 1981, avec population de 2 500+. À l'exclusion de certaines catégories, p. ex., réserves indiennes, subdivisions de territoires non organisés, municipalités rurales, districts d'amélioration.

2 On ne dispose pas de données complètes pour Terre-Neuve, le Manitoba, l'Î.-P.-É. et le Québec.

3 La loi habilitante provinciale en Saskatchewan est entrée en vigueur en août 1984.

4 En C.-B., seule Vancouver peut légalement appliquer des règlements d'entretien et d'occupation.

5 Il y a quelques autres municipalités dans le PAREL urbain, bien que leur population soit inférieure à 2 500. Si elles étaient prises en compte, le total des municipalités avec activité du PAREL atteindrait 375. (DALC).

L'application des règlements a été analysée au cours de l'évaluation de 1979 du Programme d'amélioration des quartiers, réalisée par la Division de l'amélioration

15 Hale, 1982, RRAP Evaluation Survey of Municipalities, questionnaires d'évaluation du PAREL à réponses ouvertes.

des logements et des collectivités à la SCHL. Il est ressorti des études de cas, que seules, 7 des 19 municipalités faisaient à peu près respecter les normes, et que le gros de l'activité était directement lié aux inspections du PAREL.

D'après l'enquête auprès des municipalités réalisée au cours de l'évaluation du PAREL, alors que toutes les municipalités sauf une avaient, sur le plan administratif, réglementé l'entretien et l'occupation, il se dégageait une tendance comparable à celle observée dans l'étude de 1979. Dix des municipalités se livrent à des inspections régulières dans les zones du PAREL. Sur ce nombre, seulement 7 inspectent régulièrement les logements dans les zones non désignées. Les méthodes utilisées dans les zones du PAREL et les zones hors PAREL présentent peu de différence.

En général, on ne veille à faire respecter le règlement qu'après une des deux interventions suivantes : plainte précise ou demande de financement du PAREL. Toutes les municipalités révèlent que les plaintes (locataire, voisin, représentant élu) étaient ordinarement à l'origine des mesures d'application. Cependant, on a cité le PAREL comme facteur non moins important. En effet, le PAREL est utilisé tant pour les activités d'inspection que pour les activités d'application. Les poursuites judiciaires pour peu qu'il y en ait, ne sont nécessaires que dans un faible pourcentage de cas.

Lawson estime que le succès d'un programme de réglementation de l'entretien et de l'occupation dépend de quatre éléments.[16] Ce sont : encourager les propriétaires à entretenir leur propriété, donner conseils et orientation aux propriétaires désireux d'exécuter les travaux eux-mêmes, offrir de l'aide, tant financière que technique, aux propriétaires, et enfin, à défaut de résultat, faire respecter les exigences par des recours judiciaires.

Dans Profile of Successful Maintenance and Occupancy Experience in Canada, Hale confirme qu'une combinaison des quatre éléments, avec accent sur les interventions non judiciaires, contribue au succès d'un programme. L'enquête d'évaluation du PAREL dans les municipalités a permis de relever deux municipalités seulement qui s'en remettaient, dans une large mesure, aux poursuites judiciaires (Saint-Jean, à Terre-Neuve, et London). Comme l'indique le tableau 4.39, toutes les autres ont signalé

---

16 Lawson, Matthew, The Maintenance of Property - a Program for Ontario, préparé pour le ministère ontarien des Affaires municipales, 1970.

que moins de 10 % des avis donnaient lieu à des poursuites. Bon nombre de municipalités ont affirmé que le recours aux tribunaux avait presque disparu.

Hale constate également un lien entre les municipalités dont le programme d'E&O s'était révélé fructueux et la participation au PAREL (notamment au PAREL locatif).[17] Il explique cette relation par la différence qu'il y a entre se contenter de dire au propriétaire ce qui ne va pas et lui expliquer comment corriger les lacunes, puis l'aider à entreprendre les travaux.

TABLEAU 4.39

APPLICATION DES RÈGLEMENTS D'ENTRETIEN ET D'OCCUPATION

Municipalité	Avis verbal %	Avis écrit %	Poursuite judiciaire %	Remarques
Saint-Jean (T.-N.)	5	95	80	
Charlottetown	55	15	5	25 % Avis à l'inspection
Sydney				Tous utilisés
Halifax		100	2	
Fredericton	20 PAREL/ 25 Hors PAREL	30 PAREL/ 75 Hors PAREL		
Montréal		100	10	
Ottawa	5	5	0	90 % Avis écrits officieux
Thunder Bay	50	50	2 PAREL/ 0 Hors PAREL	
London		50	60 PAREL/ 40 Hors PAREL	
Windsor		100	10 PAREL/ 26 Hors PAREL	
Winnipeg	0	100	6 PAREL/ 3 Hors PAREL	
Calgary	50	50		
Edmonton		100	0	
Chilliwack	90	10	0	
Vancouver		90	10	

Source : Survey of M&O Practices, DEP, SCHL, 1984

Pour les municipalités observées, cependant, les travaux privés de remise en état comptent beaucoup plus que le PAREL comme facteur d'application des règlements. Parce

---

17 Hale, Robert L., Jr., A Profile of Successful Maintenance and Occupancy Experience in Canada, SCHL, juillet 1982, p. 11.

que le PAREL est disponible, il peut exercer une influence, même s'il n'est pas effectivement utilisé. La disponibilité des fonds permet aux inspecteurs de discuter des travaux requis avec le propriétaire. Le propriétaire peut faire appel au PAREL, à d'autres programmes ou à des ressources privées pour réaliser les travaux. L'effet du PAREL sur les rénovations privées est difficile à quantifier.

L'administration d'un programme d'entretien et d'occupation ne découle pas spontanément de l'adoption d'un règlement en la matière, ni de la participation de la municipalité au PAREL. Selon diverses sources, les facteurs clés du succès d'un programme d'E&O semblent être un ferme appui politique, la collaboration interservices et l'importance accordée aux modes d'application à l'amiable. La disponibilité d'aide financière pour les propriétaires, par exemple par le biais du PAREL, ne semble pas être un facteur dominant, étant donné que, pour la plupart, les mesures d'application visent la remise en état privée.

Les programmes d'aide semblent constituer une source importante d'information, tant par leur fonction d'inspection que par leur fonction d'orientation. Cependant, le lien entre le PAREL et le succès d'un programme d'E&O n'a pas été clairement établi.

3. Sommaire - Pratiques d'entretien

Les pratiques d'entretien des occupants des logements PAREL ont été hautement notées par les inspecteurs. La fréquence moyenne de ceux dont les pratiques d'entretien étaient pauvres était de moins de 15 p. 100. Nous n'avons pu établir aucun lien entre l'application de normes d'entretien et d'occupation par les municipalités et l'obligation d'avoir des normes d'E&O pour pouvoir participer au Programme.

CHAPITRE V

CONCEPTION ET ADMINISTRATION DU PROGRAMME

Introduction

Dans le chapitre V de l'évaluation, nous examinerons les répercussions des caractéristiques de conception et d'administration du Programme. Au chapitre III, nous avons fait ressortir les liens logiques entre les objectifs du Programme et certaines de ses caractéristiques de conception. Puis nous avons évalué l'atteinte de ses objectifs, au chapitre IV. Nous examinerons au chapitre V la relation entre ces deux aspects à l'égard des mécanismes particuliers en place dans la conception du Programme.

Le chapitre comportera l'examen des caractéristiques de conception propres au PAREL de propriétaire-occupant, aux Normes du PAREL et au PAREL pour les handicapés. Parmi les caractéristiques d'administration du Programme que nous examinerons, il y a le processus d'affectation budgétaire, l'administration par des agents, et l'administration dans les régions isolées.

L'approche retenue sera la même que la méthode de recherche utilisée dans l'évaluation de l'atteinte des objectifs. Pour chaque caractéristique de conception et d'administration, nous détaillerons l'objet et les caractéristiques opérationnelles. Nous vérifierons ensuite des relations hypothétiques entre l'atteinte des objectifs et les caractéristiques de conception du Programme. L'analyse fera appel à des mesures et à des tests statistiques, au besoin, et présentera les constatations à l'échelle et au niveau de détail appropriés pour la question examinée.

A. Conception du Programme - Propriétaires-occupants

Dans cette section, nous étudierons les répercussions des critères de conception propres au PAREL de propriétaire-occupant. Ces critères comprennent les limites de revenu, la définition du revenu, la forme et le montant de l'aide.

Il est ressorti de l'analyse de l'atteinte des objectifs que, selon diverses mesures du besoin (revenu, coefficient d'ABD, pauvreté), les caractéristiques des clients du PAREL de propriétaire-occupant étaient plus prononcées que celles de la population générale vivant dans des logements ayant besoin de réparations majeures. Ces effets étaient plus apparents pour les ménages ayant moins de possibilités de revenu (c.-à-d. les retraités, les célibataires, les jeunes ménages) et chez ceux qui supportent un plus lourd fardeau avec un revenu limité (vieux immeubles, grandes familles, propriétaires avec prêt hypothécaire). Il y a eu également une certaine variation régionale parmi les clients du PAREL

ayant de plus grands problèmes d'abordabilité que la population générale dans les régions de l'Ontario, de l'Atlantique et des Prairies.

Même si ces indicateurs montrent que, en moyenne, les clients du PAREL se trouvent dans des groupes cibles appropriés, plusieurs autres facteurs indiquent qu'il serait possible d'atteindre beaucoup mieux la clientèle visée. Tout d'abord, plus de la moitié des clients du PAREL auraient pu financer leurs réparations tout en gardant un coefficient d'ABD de 30 %, en prenant un prêt hypothécaire (s'ils avaient accès à un prêteur). Seulement la moitié des clients ont jugé que l'aide du PAREL avait compté pour beaucoup dans leur décision de procéder aux réparations; 20 % ont clairement dit qu'ils auraient fait la plupart des travaux de toute façon, même sans le PAREL. En second lieu, près de 90 % des clients avaient un avoir propre correspondant à plus de la moitié de la valeur de leur logement et ils auraient pu l'utiliser pour financer les réparations (s'il y avait eu un instrument de financement disponible).

1. Limites de revenu

Les limites de revenu prescrites par le Programme déterminent le genre et le montant de l'aide offerte au bénéficiaire. Elles sont le mécanisme de localisation de l'objectif qui s'applique au niveau du ménage individuel. Le rajustement des limites de revenu est une des diverses façons dont on a pu modifier la clientèle cible du Programme avec le temps. On peut examiner ce rôle en vérifiant les deux hypothèses suivantes :

a) Les limites de revenu assurent une répartition équitable de l'aide entre les propriétaires-occupants.

b) Il n'y a pas eu de modifications de la clientèle cible du PAREL par suite des changements apportés aux limites de revenu dans le temps.

Les limites de revenu déterminent deux points limites d'inclusion régissant le type et le montant de l'aide disponibles. La limite inférieure marque le point où le montant maximal de la remise disponible commence à diminuer. La limite supérieure marque le point où la remise disponible tombe à zéro, c'est-à-dire où le bénéficiaire ne peut avoir qu'un prêt remboursable.[1]

---

[1] Les requérants dont le revenu dépasse la limite supérieure peuvent quand même profiter d'une consultation et d'inspections sans frais et obtenir des prêts aux taux d'intérêt du marché, mais sans frais administratifs.

La comparaison des contrôles de revenu avec les mesures de revenu dans l'ensemble de la population cible pour le PAREL de propriétaire-occupant indique la mesure dans laquelle ces ménages sont admissibles au PAREL. Comme on l'a vu au chapitre IV, ce sont les ménages qui s'en tirent moins bien que la moyenne du groupe qui ont effectivement profité du PAREL.

La population générale sera représentée par l'ERMEM 1982, Logements ayant besoin de réparations majeures. Nous utiliserons les limites de revenu révisées de novembre 1982. Le tableau 5.1 indique la proportion de ménages dont le revenu se situe en deçà de chacune des limites de revenu du PAREL et le revenu moyen pour la population et pour les sous-groupes. Il est clair que les deux limites de revenu n'assurent pas un accès égal à l'aide du PAREL pour tous les sous-groupes de la population en fonction du revenu.

TABLEAU 5.1

LOGEMENTS(1) EN DEÇÀ DES LIMITES DE REVENU DU PAREL

Groupe	Revenu moyen $	N	Moins de 13 000 $ %	Revenu moyen	Moins de 23 000 $ %	Revenu moyen
Ensemble	27 778	75 273	23	7 898	44	12 766
Rég. urbaines	30 332	52 386	18	7 981	38	13 262
Rég. rurales	21 933	22 887	34	7 800	59	12 042
Atlantique	20 295	1 290	37	8 065	67	12 516
Québec	26 562	508	28	8 181	53	13 220
Ontario	30 779	716	19	8 227	38	13 117
Prairies	26 873	1 076	31	7 362	53	12 134
Colombie-Britannique	30 607	313	22	6 682	40	11 965

Source : ERMEM 82

1. Logements ayant besoin de réparations majeures seulement.

À l'échelle nationale, près de la moitié des logements ayant besoin de réparations majeures sont des logements de propriétaire-occupant dont les ménages ont un revenu de moins de 23 000 $. Ces ménages seraient admissibles à l'aide du PAREL.[2] Un peu moins d'un quart des logements ayant besoin de réparations majeures appartiennent à des ménages dont le revenu se situe en deçà de

---

2 D'autres critères d'admissibilité au PAREL, tels l'emplacement, l'état du logement, réduiraient le nombre de logements admissibles.

13 000 $. Ces ménages seraient admissibles à la remise maximale en vertu du PAREL.

Les différences régionales sont spectaculaires. De fait, la proportion de propriétaires-occupants en C.-B. ou en Ontario qui ont un revenu de moins de 23 000 $ est la même que la proportion de ceux dont le revenu est inférieur à 13 000 $ dans la région de l'Atlantique. Dans cette région, tous auraient droit à la remise maximale. En C.-B., même si tous avaient droit au PAREL, seulement la moitié pourraient recevoir la remise maximale.

Les limites de revenu du PAREL ont été rajustées trois fois depuis la création du Programme. Au départ, la remise maximale était disponible pour les revenus de 6 000 $ et moins. En mai 1976, on a commencé à appliquer une contribution pour allégement d'intérêt à la portion remboursable du prêt pour les revenus de 11 000 $ et moins. Les propriétaires-occupants dépassant cette limite n'étaient pas admissibles au Programme. En juin 1980, la limite pour la remise maximale a été portée à 9 000 $. La contribution pour allégement d'intérêt a été remplacée par une formule de remise décroissante.

Selon cette formule, la remise disponible diminuait, à partir du maximum, correspondant à la limite de revenu inférieure, jusqu'à zéro à la limite de revenu supérieure, fixée à 16 500 $. Les ménages dont le revenu dépassait la limite supérieure ont eu droit au PAREL, mais seulement au prêt remboursable. En novembre 1984, les deux limites de revenu ont été relevées pour refléter la progression des revenus nominaux attribuable à l'inflation. La limite a été fixée à 13 000 $ pour la remise maximale; pour la remise partielle, la limite supérieure a été fixée à 23 000 $. Les prêts remboursables étaient toujours disponibles au-dessus de la limite supérieure.

On peut comparer chaque ensemble de limites de revenu à une mesure de la population générale à l'époque. Les enquêtes ERMEM constituent une source commode de données, car elles correspondent aux années de révision des limites. Bien que les méthodes de sélection de l'échantillon et d'administration aient été les mêmes pour chaque enquête, seule l'enquête de 1982 contenait la question sur le besoin de réparations qui permet de subdiviser la population selon ce type de besoin. Néanmoins, les enquêtes ERMEM constituent une mesure acceptable pour les fins de l'analyse.

Le tableau 5.2 indique la proportion de ménages ayant droit à la remise maximale ou partielle selon chaque ensemble de limites de revenu.

TABLEAU 5.2

PROPORTION DE LA POPULATION ADMISSIBLE À L'AIDE DU PAREL - LOGEMENTS DE PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT

Groupe	Ensemble des ménages Revenu moyen	N	En deçà de la limite inférieure %	Revenu moyen	En deçà de la limite supérieure %	Revenu moyen
ERMEM 1976	16 926	438 716	15	3 567	31	6 105
ERMEM 1980	24 830	513 475	14	5 578	31	9 466
ERMEM 1982	31 204	533 699	16	8 175	36	13 584
ERMEM 1982(1)	27 778	75 273	23	7 898	44	12 766
ERMEM 1983	34 181	542 876	14	8 309	32	13 773

Source : ERMEM 1976, ERMEM 1980, ERMEM 1982, ERMEM 1983

1. Logements ayant besoin de réparations majeures seulement.

La répartition des clients selon les limites de revenu donne une indication de la mesure dans laquelle le Programme rejoint la clientèle cible. De par sa conception, le Programme vise à assurer différents montants et types d'aide aux bénéficiaires de différents groupes de revenu, tels qu'ils sont définis par les limites de revenu.

Le tableau 5.3 présente la répartition des bénéficiaires du PAREL de propriétaire-occupant par catégorie de revenu. Plus de la moitié de l'ensemble des bénéficiaires avaient des revenus se situant en deçà de la limite inférieure, même si ce chiffre a augmenté au fur et à mesure du relèvement des limites de revenu. La proportion de bénéficiaires se situant au-dessus de la limite supérieure a diminué au cours de la même période.

TABLEAU 5.3

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS DU PAREL PAR CATÉGORIE DE REVENU(1)

Catégorie de revenu	1976-juin 1980 %	N	Juin 1980-nov. 1982 %	N	Nov. 1982-1984 %	N	Total %	N
Ensemble des catégories	38	64 998	37	63 923	25	44 066	100	172 987
En deçà de la limite inférieure	53	34 436	59	37 756	67	29 358	59	101 550
Entre les limites supérieure et inférieure	39	25 426	36	22 952	31	13 697	36	62 075
Au-dessus de la limite supérieure	8	5 136	5	3 215	2	1 011	5	9 362

Source : Données administratives du PAREL, 1976-1984

1. Limites de revenu et revenu au moment de la participation au PAREL.

Après le relèvement des limites de revenu en 1980, 60 % des clients se trouvaient dans la catégorie de revenu la plus basse. Cinq pour cent des bénéficiaires avaient un revenu supérieur à la limite supérieure, et n'avaient reçu que des prêts remboursables. Après la nouvelle majoration des limites en 1982, les bénéficiaires de la catégorie de revenu la plus basse étaient plus nombreux dans la répartition. Seulement 2 % des bénéficiaires dépassaient la limite de revenu.

On peut voir clairement ce qui se produirait si l'on examine la répartition des bénéficiaires par année au cours de la période de 1980 à 1984. Comme l'indique le tableau 5.4, au fur et à mesure que le temps passait après l'augmentation des limites de revenu, les requérants perdaient du terrain, essentiellement à cause de l'inflation. Il est devenu de plus en plus difficile de garder le coût des travaux en deçà du montant de la remise ou en deçà du point où l'on pouvait toujours se permettre le prêt remboursable. Afin de dépenser complètement le budget, on invitait les propriétaires-occupants ayant les revenus les plus élevés à déposer leur demande pour combler le vide laissé par ceux qui ne pouvaient plus se permettre d'y participer.

En 1982, soit juste avant la majoration des limites de revenu et de la remise maximale, plus d'un tiers de tous les bénéficiaires se trouvaient dans le groupe de la remise partielle et plus de 5 % de tous les bénéficiaires se trouvaient au-dessus de la limite supérieure, c'est-à-dire dans le groupe n'ayant plus droit à la remise. La répartition des bénéficiaires a changé immédiatement après la majoration des limites, englobant de nouveau le groupe aux revenus les plus faibles ayant droit à la pleine remise.

TABLEAU 5.4

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS DU PAREL SELON LA CATÉGORIE DE REVENU 1980-1984

Catégorie de revenu	1980 %	1981 %	1982 %	1983 %	1984[1] %
En deçà de la limite inférieure	63	61	52	67	64
Entre les limites supérieure et inférieure	32	35	41	31	34
Au-dessus de la limite supérieure	5	4	6	2	2
Total N	23 416	24 379	26 488	33 283	8 814

Source: Fichier administratif du PAREL
1. 1984 jusqu'en juin seulement.

Il est intéressant de noter que, depuis le relèvement des limites en 1982, la répartition des bénéficiaires commence encore une fois à défavoriser le groupe de bénéficiaires aux revenus les plus faibles.

2. Définition du revenu

L'analyse qui précède fait appel à la mesure du revenu brut du ménage, alors que le Programme, de par sa conception, utilise un montant redressé du revenu familial. Ce revenu familial redressé, comparé aux limites de revenu, détermine le type et le montant de l'aide disponible.

Le calcul du revenu familial redressé précise les montants qui sont déductibles du revenu brut global du principal salarié et de son conjoint. Ces déductions comprennent les allocations de subsistance ou de dépla-

cement du chef de famille, les gains en capital, les allocations familiales, la première tranche de 1 000 $ gagnée par un conjoint qui travaille, la première tranche de 1 000 $ en sus de l'aide sociale gagnée par une famille monoparentale, et 300 $ pour chaque enfant à charge.

La méthode actuelle de calcul du revenu provenant d'un emploi indépendant est la même que celle qu'utilise Revenu Canada. Le revenu annuel brut des travailleurs autonomes est le revenu net (recettes brutes moins les dépenses) plus les déductions pour amortissement. Les déductions pour amortissement s'appliquent à des biens comme les véhicules, les bâtiments et le matériel. Les agents d'administration doivent utiliser les déclarations d'impôt sur le revenu, les états financiers vérifiés ou les déclarations statutaires pour vérifier le revenu. Le calcul du revenu familial redressé est le même pour toutes les sources de revenu.

Les agents d'administration et les fonctionnaires des succursales de la SCHL n'ont pas caché leur préoccupation à l'égard de cette mesure, puisque, dans certains cas, elle rend admissibles des ménages de travailleurs autonomes ayant une valeur nette importante qui peuvent déguiser leur revenu sous le couvert de "déductions admissibles".

L'enquête auprès des clients du PAREL renferme des renseignements sur l'emploi et la profession des clients. Le tableau 5.5 indique que 10 % des bénéficiaires propriétaires-occupants ont déclaré un revenu provenant d'un emploi autonome. Ces bénéficiaires étaient concentrés dans les groupes professionnels de l'agriculture, de la pêche et de l'exploitation forestière et professionnels. Comme on peut s'y attendre face à cette concentration, les deux tiers des bénéficiaires ayant un emploi autonome se trouvaient dans les régions rurales.

TABLEAU 5.5

BÉNÉFICIAIRES TRAVAILLEURS AUTONOMES - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS

	Travailleurs autonomes			Ensemble des clients du PAREL	
	Rev.	%	N	%	N
Agriculture/pêche/ exploitation forestière	18,4	45,0	54	23,3	293
Ouvriers semi-spécialisés	4,5	10,8	13	23,0	288
Travailleurs spécialisés	7,6	11,0	13	13,7	172
Ventes/service	7,0	7,1	9	10,3	129
Professionnels	15,1	13,2	16	8,5	106
Cadres intermédiaires	10,3	2,5	3	2,3	29
Cadres supérieurs	20,8	3,8	5	1,9	24
Ménagères	3,8	6,6	8	16,9	212
Total	9,7	100,0	121	100,0	1 253

Source : Enquête auprès des clients du PAREL - Échantillon courant

On trouve au tableau 5.6 une comparaison de plusieurs caractéristiques des bénéficiaires selon le genre d'emploi. Comparés aux salariés, les travailleurs indépendants ont, en moyenne, un revenu familial plus faible, ce qui leur donne droit à une remise plus considérable. Ils ont aussi fait moins de travaux, dans l'ensemble, si bien qu'ils ont utilisé la remise du PAREL pour une plus grande proportion des travaux. À l'égard des autres mesures du revenu, les travailleurs autonomes étaient moins bien placés que les salariés, mais mieux que les autres bénéficiaires.

La position des travailleurs autonomes, entre les salariés et les non-salariés pour ce qui est des mesures du revenu, n'est pas surprenante, compte tenu de la concentration des travailleurs autonomes dans les régions rurales et dans l'agriculture, la pêche et l'exploitation forestière. Cependant, tant pour les professionnels que pour les grands exploitants dans l'agriculture et la pêche, il est possible que la remise favorise des bénéficiaires qui n'ont pas besoin d'aide en raison du niveau artificiellement faible du revenu déclaré. À moins d'instituer des méthodes détaillées de calcul et de vérification du revenu, il est vraisemblable que ce problème possible reste sans solution.

TABLEAU 5.6

CERTAINES CARACTÉRISTIQUES DES BÉNÉFICIAIRES DU PAREL PAR GENRE D'EMPLOI - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS

	Salariés Moyenne $	N	Autonomes Moyenne $	N	Autres(1) Moyenne $	N
Revenu familial redressé	17 504	237	13 159	111	9 496	869
Coût total	5 992	240	5 497	115	3 874	867
Prêt total	4 957	240	4 440	115	3 387	876
Remise totale	1 435	240	2 187	115	2 593	876
Catégorie de revenu	Rev.	N	Rev.	N	Rev.	N
En deçà de la limite inférieure	11	26	34	35	54	487
Entre les limites supérieure et inférieure	52	120	49	51	40	361
Au-dessus de la limite supérieure	37	87	16	17	6	56
Coefficient d'ABD						
30 % ou moins	82	112	68	40	80	428
Plus de 30 %	18	25	32	19	20	108
Indicateur rural						
Rural	57	133	73	73	74	633
Non Rural	43	101	27	28	26	268

Source : Enquête auprès des clients du PAREL - Échantillon courant
Données administratives du PAREL

1. Dans les autres types d'emploi sont compris les retraités, les étudiants et les chômeurs.

3. Forme et montant de l'aide

L'aide du PAREL est disponible sous forme de prêts susceptibles de remise et de prêts remboursables, ou d'une combinaison des deux. Le type d'aide est fonction du revenu familial redressé, qui détermine la remise maximale disponible, et du coût total des travaux, qui détermine si un prêt remboursable est nécessaire. Dans le cas des prêts remboursables, même s'il n'y a pas allégement du taux d'intérêt, le bénéficiaire n'en obtient pas moins une consultation gratuite, une inspection et l'administration de son prêt par l'entremise du PAREL.

Il a été montré (chapitre IV.B.2) qu'il n'y a pas de relation directe entre la présence d'éléments obliga-

toires inachevés après le PAREL et l'aptitude à payer des bénéficiaires. Certaines données indiquent, cependant, que dans les régions rurales il y a une relation positive entre la non-exhaustivité des travaux et la situation économique, les travaux incomplets étant plus fréquents chez les clients ayant de plus gros prêts remboursables et jouissant d'une remise moindre.

Puisque la conception du Programme permet trois formes d'aide, on peut vérifier l'hypothèse suivante :

> La forme et le montant de l'aide n'ont aucun effet sur l'atteinte des objectifs du Programme.

On a déterminé le type d'aide pour chaque cas à partir des dossiers administratifs du Programme. On a utilisé les mesures de l'état du logement et de la satisfaction des clients qui ont été mises au point pour l'analyse de l'atteinte des objectifs. Le lecteur trouvera les résultats de l'analyse au tableau 5.7. Pour la plupart des mesures, on n'a pas observé de différence statistiquement significative entre les groupes de type d'aide, même si on a relevé de légères différences.

Les cas où le bénéficiaire n'a reçu qu'une remise de prêt étaient sensiblement meilleurs sur le double plan de la conformité et de l'exhaustivité des travaux. La qualité de la main-d'oeuvre et des matériaux était également meilleure pour ce groupe. La satisfaction globale des clients à l'endroit du PAREL était la plus faible dans le cas des bénéficiaires qui n'avaient reçu qu'un prêt remboursable. Cela n'était pas imprévisible, étant donné que les bénéficiaires n'ont reçu qu'une aide non monétaire. Pour les deux autres types d'aide où les bénéficiaires avaient reçu une remise au moins partielle, il n'y avait pas de différence quant à la satisfaction globale.

TABLEAU 5.7

FRÉQUENCE DES NOTATIONS D'ÉTAT CONFORME ET DE SATISFACTION - PAR TYPE D'AIDE

	Remise seulement %	Remise/ remboursable %	Remboursable seulement %	Signif. (3)
VARIABLES D'ACHÈVEMENT	(N=812)	(N=144)	(N=121)	
Pas d'éléments non conf.	52,2	41,7	41,0	**
Pas d'éléments incomplets	56,8	47,4	45,4	**
Pas d'éléments non conformes pour :				
Indice de salubrité	69,0	65,5	63,2	ns
Indice de sécurité	43,9	42,6	44,9	ns
Indice de durée utile	61,4	55,6	54,4	ns
VARIABLES DE QUALITÉ				
Main-d'oeuvre/matériaux	87,2	81,8	71,4	***
Entretien	96,3	94,4	98,4	ns
État global du logement	97,3	97,6	96,0	ns
VARIABLES DE SATISFACTION				
Serviabilité de l'agent	82,6	85,8	78,1	ns
Aide de l'inspecteur	77,0	75,1	68,0	ns
Rapidité de traitement	83,3	79,2	75,8	ns
Satisfaction globale à l'endroit du PAREL	85,1	85,3	71,8	***

Source : Inspections physiques du PAREL, 1982
Enquêtes auprès des clients du PAREL, 1982

1. Clients propriétaires-occupants de l'échantillon courant (1981) seulement.

2. On trouvera les descriptions des mesures à l'Annexe 2.

3. Chi carré : *** significatif au niveau 0,001
** significatif au niveau 0,01

B. Conception du Programme - Normes du PAREL

Les Normes du PAREL sont le moyen de concrétiser les objectifs de qualité des logements du Programme car elles définissent la "qualité acceptable minimale" à atteindre. Dans la pratique, les normes servent à déterminer si les logements sont admissibles au Programme et à définir les travaux obligatoires et admissibles (non obligatoires) qui peuvent être financés.

Pour être admissibles au PAREL, les logements doivent être non conformes aux normes à l'égard d'au moins un des six éléments fondamentaux suivants : solidité de la charpente, sécurité-incendie, services électriques, plomberie, système de chauffage et accessibilité pour un occupant handicapé. Lors de l'inspection initiale, l'inspecteur vérifie que le logement répond à ce critère. Les éléments obligatoires spécifiques et les critères de rendement des normes servent à évaluer l'état de chaque élément. Cependant, il n'y a pas de lien évident entre les six éléments de base et les éléments des normes. Cela peut entraîner une certaine confusion quant à l'admissibilité de certains logements.

Les Normes distinguent entre les travaux obligatoires, qui se rattachent à un souci de salubrité, de sécurité et de durée utile, et les travaux admissibles (non obligatoires) qui contribuent à la qualité générale du logement et à son efficacité thermique. Les exigences obligatoires représentent la norme de qualité minimale qu'il faut atteindre à l'égard des éléments de salubrité et de sécurité. Les normes établissent une distinction entre ces deux genres d'éléments, pour ce qui est de leur admissibilité au financement.

Les Normes ne s'appliquent, pour ce qui est de l'admissibilité à l'aide, qu'aux éléments non conformes, mais admettent qu'il n'est pas toujours justifié de procéder aux travaux lorsque la durée de vie de l'élément est limitée. Cela ne veut pas dire, toutefois, qu'il faut remplacer tous les éléments dont la durée utile est de moins de 15 ans. De même, il peut être justifié de remplacer un élément ou un ensemble complet, lorsque cela est plus rentable par rapport aux coûts de la simple réparation des éléments non conformes de l'ensemble.

La forme des Normes diffère pour différents éléments du logement. Elles comprennent des critères d'admissibilité, des normes de rendement, des exigences en matière de matériaux, des instructions, des directives, des renseignements et ainsi de suite. Un grand nombre des critères de rendement renvoient à d'autres codes et règlements applicables. L'absence de principe ferme dans les normes peut se traduire par une administration sans uniformité, particulièrement dans les petites collectivités et les régions rurales où la connaissance et l'expérience de ces codes peut être limitée. On comprend qu'il faut souvent faire preuve de souplesse et être capable d'interpréter lorsqu'on adapte les normes existantes au contexte de la remise en état. Mais cela peut amener encore plus de confusion et de divergences d'interprétation de l'intention des normes.

L'examen de l'atteinte des objectifs de qualité du Programme fait ressortir plusieurs conclusions qui ont des incidences sur l'utilisation des normes. Les logements du PAREL ont

affiché une fréquence élevée d'éléments non conformes après le recours au Programme : 50 % avaient au moins un élément non conforme, 30 % présentaient au moins un élément de salubrité non conforme aux normes, 60 % avaient au moins un élément de sécurité non conforme, et 40 % avaient au moins un élément de durée utile non conforme. Cependant, la qualité globale des logements était très bien cotée, et les dépenses à engager pour rendre conformes tous les éléments qui ne l'étaient pas encore était de 600 $ par logement, en moyenne.

L'analyse a révélé que la plupart des éléments non conformes après le PAREL étaient attribuables au caractère incomplet des réparations plutôt qu'à la mauvaise qualité des travaux effectués en vertu du PAREL. La fréquence du travail mal fait et d'un mauvais choix des matériaux pour les éléments ayant profité du PAREL était très faible. Les clients du PAREL estiment que le Programme a sensiblement amélioré l'état de leur logement et que les logements remis en état en vertu du Programme public sont en meilleur état que les logements semblables non subventionnés.

À la lumière de ces constatations, il y a lieu d'examiner les incidences de la conception des Normes du PAREL sur l'atteinte des objectifs de qualité des logements. Si les normes contribuent à la fréquence élevée d'éléments non conformes et aux travaux incomplets, alors on peut vérifier plusieurs hypothèses pour en évaluer les incidences :

a) Des travaux facultatifs non essentiels sont inclus au détriment de réparations obligatoires.

b) On procède à des réparations ou au remplacement partiel alors qu'il y aurait lieu de remplacer ou d'éliminer l'élément non conforme.

c) L'inclusion des critères de rendement dans les normes sème la confusion et entraîne des lacunes dans la qualité ou l'achèvement des réparations.

1. <u>Travaux obligatoires/facultatifs</u>

La souplesse inhérente à l'interprétation des normes peut être la cause de l'inclusion de travaux qui ne favorisent pas directement l'atteinte des objectifs de qualité des logements aux dépens d'autres travaux qui y contribueraient. Bien qu'il soit impossible de se livrer à une comparaison directe des divers travaux, plusieurs constatations appuient cette hypothèse.

Le principal facteur contribuant à la présence d'éléments non conformes était le caractère incomplet des réparations, c'est-à-dire que des travaux obligatoires ont échappé au PAREL. Les éléments soumis au PAREL

représentaient une proportion relativement faible des éléments non conformes. Les dépenses moyennes à engager pour rendre conformes à la norme les éléments qui ne l'étaient pas étaient de 600 $ par logement.

Les estimations de la quantité de travaux facultatifs (non obligatoires) réalisés par le PAREL varient, mais, selon un chiffre obtenu des agents d'administration, elles se situent autour de 20 %. Si l'on applique cette proportion au montant du prêt moyen du PAREL pour les logements présentant au moins un élément incomplet (3 804 $), on obtient un montant de 720 $ qui aurait été affecté à des éléments non obligatoires.

La similitude de ces montants accrédite l'hypothèse que des travaux facultatifs sont exécutés aux dépens de travaux obligatoires qu'on laisse de côté. Le caractère incomplet des réparations est plus fréquent lorsque le prêt comporte une partie remboursable. Lorsque les clients font une contribution, sous forme de prêt remboursable, ils estiment peut-être avoir un plus gros mot à dire sur les travaux à réaliser et réclament l'inclusion d'éléments non obligatoires désirés, aux dépens de travaux obligatoires.

2. Décision de réparer ou de remplacer

Les normes reconnaissent que la décision de réparer ou de remplacer suppose un jugement de la part de l'inspecteur. Les coûts et avantages relatifs des réparations par rapport au remplacement ne sautent pas toujours aux yeux. Certains éléments sont plus faciles à réparer, alors que d'autres ne peuvent jamais l'être complètement. Dans les limites du Programme, il est impossible de réparer de façon satisfaisante certains éléments, qui ne méritent pas de l'être non plus, par exemple, les dépendances ou structures non essentielles, vu qu'elles n'ont pas d'incidences directes sur la sécurité ou la durée utile du logement proprement dit.

Dans bien des cas, la décision de réparer ou de remplacer est lourde de conséquences sur les coûts. L'option de réparation, c'est-à-dire de rapiécer, de sceller ou de changer un élément d'un grand ensemble, peut exiger une dépense de plusieurs centaines de dollars. L'option de remplacement, par contre, peut coûter plusieurs milliers de dollars. Il est facile de citer une foule d'éléments où cela pourrait se produire : toiture, fenêtres, plomberie, surfaces des murs et des planchers.

Lorsque le coût estimatif des travaux indiqués dépasse les limites du Programme, ou les ressources financières du requérant, les manuels du Programme suggèrent de réduire les coûts lorsque cela est possible. Cela peut

entraîner l'élimination d'éléments non obligatoires, la substitution de matériaux acceptables et la réparation d'éléments lorsqu'il n'est pas nécessaire de remplacer tout un système. L'inspecteur n'a pas grand-chose sur quoi se fonder pour prendre ces décisions, ni dans les Normes du PAREL, ni dans les manuels du Programme.

Le tableau 5.8 présente les éléments des Normes du PAREL qui ont été notés à l'occasion des inspections physiques, selon la fréquence des notations de non-conformité et de non-achèvement. Chacun des éléments présentant les fréquences les plus élevées pourrait poser des problèmes aux inspecteurs et au requérant dans la décision de réparer ou de remplacer, et il est facile d'imaginer qu'une décision puisse amener des problèmes futurs. Les constructions annexées (garages, remises, clôtures), lorsqu'elles n'ont pas d'effet direct sur la sécurité ou l'espérance de vie du logement proprement dit, peuvent ne pas justifier la réparation ou le remplacement complet. Les problèmes d'entrée d'eau sont difficiles à diagnostiquer et peuvent être difficiles à réparer complètement. Souvent, le symptôme est réparé mais la cause demeure. Les problèmes d'aération des greniers et des sous-sol peuvent ne pas être apparents à différents moments de l'année où l'inspection a lieu. Pour un grand nombre de ces éléments, il y a tout un train de mesures correctives possibles. Par exemple, on peut utiliser la pose de coupe-froid comme option de réparation alors qu'il y aurait peut-être lieu de remplacer une fenêtre ou une porte au complet. Néanmoins, il peut souvent arriver que le coupe-froid ne soit pas posé parce que le travail n'est pas jugé nécessaire.

Un examen semblable des éléments présentant les fréquences les plus faibles de notations de non-conformité d'une part ou de non-achèvement d'autre part révèle qu'il s'agit d'éléments où la décision de réparer ou de remplacer est beaucoup plus simple. Ces éléments (chauffage, plomberie, éléments de charpente, électricité) sont moins difficiles à évaluer et généralement plus faciles à réparer. Ils sont plus susceptibles de présenter des composantes individuelles (accessoires, poutres, colonnes) qui peuvent être remplacées si le reste du système est fonctionnel. Lorsqu'il faut remplacer tout le système (câblage usé, tuyaux percés ou rouillés, membres brisés), cela se voit généralement facilement.

TABLEAU 5.8

ÉLÉMENTS DES NORMES DU PAREL - PAR FRÉQUENCE DE NOTATION DE NON-CONFORMITÉ ET DE NON-ACHÈVEMENT

Description	Non conforme %	Incomplet %
Entrée d'eau	14	13
Constructions annexées	12	14
Coupe-froid - portes	13	12
Coupe-froid - fenêtres	10	10
Aération du grenier	8	9
Surface des murs extérieurs	6	8
Aération du sous-sol	7	7
Portes et fenêtres	6	7
Étanchéité du sous-sol	5	5
Murs extérieurs	4	4
Solidité de la cheminée	4	4
Plomberie	4	4
Revêtement	3	3
Surface du toit	2	3
Accessoires de salle de bains	2	3
Drainage de surface	2	2
Murs du sous-sol	2	2
Poteaux et poutres de soutien	2	2
Isolation du sous-sol	2	2
Système de distribution de chaleur	2	2
Tuyaux	2	2
Planc. au-dessus du rez-de-chaussée	1	1
Installation de chauffage	1	1
Câblage visible	1	1
Système électrique	1	1
Rez-de-chaussée	1	0
Solidité des murs extérieurs	0	0
Charpente du toit	0	0
Nombre de salles de bains	0	0

Source : Inspections physiques du PAREL, 1982

1. Notations pour les logements de propriétaire-occupant, échantillon courant seulement.
   Tableaux 4.16 et 4.18, Chapitre IV.

Cette analyse des éléments individuels tend à accréditer l'hypothèse selon laquelle la fréquence des notations de non-conformité et de non-achèvement dépend de la difficulté éventuelle de prendre la décision de réparer ou de remplacer. Les éléments qui peuvent être plus difficiles à évaluer présentent les plus fortes fréquences de problèmes. Cela est confirmé par les commentaires des

agents d'administration du Programme.[3] Ils reconnaissent le rôle d'interprétation de l'intention des normes et l'importance de disposer d'inspecteurs bien formés et experimentés.

La SCHL les a également reconnus, elle qui a élaboré des cours de formation en restauration. Cette série de cours porte sur tous les aspects de la remise en état des logements, c'est-à-dire les inspections initiales et la définition des travaux requis, la rédaction des devis, l'estimation des coûts, et l'embauche et la supervision des entrepreneurs. Ces cours, qui ont été élaborés et offerts initialement par le Centre de formation pour la restauration des habitations, sont maintenant offerts par les collèges communautaires de tout le Canada.

3. Critères de rendement

La préface des Normes du PAREL indique que les critères constituent une "référence lors de la détermination des travaux admissibles à un financement dans le cadre du PAREL." Les critères de rendement sont des variantes des exigences des Normes de construction résidentielle et des Normes minimales de propriété pour les bâtiments résidentiels existants. Les nouveaux travaux doivent être réalisés d'une façon raisonnablement conforme aux Normes de construction résidentielle.

Les Normes du PAREL elles-mêmes sont un mélange de critères d'admissibilité et de rendement. Pour la plupart des éléments, les normes prévoient simplement des mesures ou des matériaux "suffisants", "adéquats" ou "convenables". Pour les autres éléments, on s'en remet aux codes et aux normes des autres secteurs de compétence. On en trouvera des exemples au tableau 5.9.

---

[3] On a envoyé des questionnaires ouverts à diverses personnes s'intéressant au PAREL dans le cadre de l'évaluation.

TABLEAU 5.9

ÉLÉMENTS ET RÉFÉRENCES DES NORMES DU PAREL

Numéro d'élément et description	Référence citée	Par défaut
3. Espace de construction et planification		
3.5 Salle de bains	Exigences locales	Normes de construction résidentielle
3.6 Éclairage et aération	Exigences locales	Normes de construction résidentielle
4. Sécurité-incendie		
4.1 Généralités - Amélioration	Municipalité/ province	Normes de construction résidentielle
6. Isolation et amélioration thermique	Bulletin technique des constructeurs	
11. Services de construction		
11.1 Chauffage		
- installation de chauffage à combustible solide	ACNOR B366.1	
- dégagement de cheminée/conduit de fumée	Normes du PAREL	Normes de construction résidentielle
bonne pratique	Code national du bâtiment, Partie 6	
	Code local	
11.2 Plomberie		
- soupape de réduction de pression	Normes de construction résidentielle	
- généralités, salles de bains		
11.3 Égout	Compétence locale	
- élimination des eaux usées		
11.4 Électricité	Autorité locale	
- exigences minimales	CNRC n° 17669	LNH 5076
14 Accessibilité pour handicapés		

Source : Normes du PAREL, LNH 5132

Pour étudier si le type de réglementation a des incidences sur la qualité des éléments, on a examiné les fréquences de non-conformité et de non-achèvement des éléments en fonction du type de réglementation employé. Les éléments auxquels s'appliquent des codes particuliers (plomberie, chauffage, électricité) présentaient les plus faible fréquences. Les plus fortes s'appliquaient aux éléments non régis par des normes (étanchéité, isolation, portes et fenêtres).

Cela ne permet en rien de conclure à l'existence d'un lien entre les prescriptions des Normes et la qualité des éléments. Certains éléments (sécurité-incendie, aération) qui font explicitement l'objet de normes présentent des fréquences élevées de problèmes. D'autres facteurs, comme la nature de l'élément, la connaissance des exigences (c.-à-d. éléments de charpente) et la décision de réparer ou de remplacer, interviennent également.

4. Sommaire

On a montré que la conception des Normes du PAREL a des incidences sur l'atteinte des objectifs de qualité des logements du Programme. On a fait ressortir des liens entre plusieurs caractéristiques de conception des normes et les fréquences des notations de non-conformité et de non-achèvement après l'intervention du PAREL.

Tout d'abord, l'inclusion de réparations non essentielles facultatives, aux dépens des éléments obligatoires, pourrait être un facteur expliquant le non-achèvement. Le coût supplémentaire des travaux restant à effectuer après le PAREL est semblable au coût estimatif des éléments facultatifs qui étaient financés par le Programme.

Deuxièmement, la réparation ou le remplacement partiel, lorsqu'il y aurait lieu de procéder au remplacement total ou à l'enlèvement de l'élément non conforme, peut expliquer certaines des notations de non-conformité. Les éléments où la décision de réparer ou de remplacer est difficile à prendre présentent les plus fortes fréquences de notations de non-conformité après le PAREL.

Troisièmement, l'ambiguité ou les lacunes de l'établissement des critères de rendement, par élément de logement, pourraient expliquer une partie des problèmes de qualité des logements, mais les incidences ne sont pas nettes. L'établissement des normes pour les bâtiments existants et les activités de rénovation est beaucoup moins simple que pour la construction neuve.

C. Conception du Programme - Handicapés

Dans cette section, nous examinons l'application spéciale du PAREL pour les handicapés. Nous examinerons les incidences sur l'atteinte des objectifs de certaines caractéristiques de conception du PAREL pour les clients handicapés.

En mai 1981, les critères d'admissibilité au PAREL ont été étendus aux améliorations visant à mieux adapter un logement aux besoins d'un occupant handicapé. Avant ce temps, les améliorations destinées à rendre un logement plus accessible étaient des activités admissibles mais non des éléments donnant droit au PAREL. Le PAREL était aussi offert partout à l'extérieur des zones désignées, mais pour cette fin seulement. Des révisions subséquentes du Programme en novembre 1982 ont permis d'accroître le montant du prêt et de la remise pour les clients effectuant des travaux d'adaptation et d'autres travaux obligatoires du PAREL.

L'adaptation des logements existants représente un ajout important au parc de logements convenant aux handicapés. Elle est particulièrement importante lorsqu'un handicapé récent désire demeurer dans le même logement. L'aide aux réparations pour les handicapés est particulièrement importante dans les régions rurales qui ont peu d'installations institutionnelles ou d'autres moyens spéciaux.

Du point de vue économique, avec ou sans ces coûts sociaux, on peut démontrer qu'il est plus rentable d'adapter les logements existants pour les occupants handicapés que de placer ces derniers dans des institutions. Le Comité parlementaire spécial concernant les invalides et les handicapés a estimé (à partir de diverses études connexes) que le coût de la vie en institution est d'environ 30 000 $ par handicapé par an, alors que le coût de la vie autonome n'est que de 8 000 $, soit une économie annuelle de 22 000 $ (en dollars de 1983) par handicapé.[4]

On peut vérifier les hypothèses suivantes pour évaluer les retombées des dispositions du PAREL en ce qui touche les handicapés :

a) Les ménages handicapés sont représentés parmi les clients du PAREL proportionnellement à leur nombre dans la population générale.

b) La qualité et le degré d'achèvement des réparations et la satisfaction à l'égard des divers aspects du Programme sont les mêmes pour les clients handicapés que pour les clients non handicapés du PAREL.

---

[4] Comité parlementaire spécial concernant les invalides et les handicapés, Obstacles, Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 92.

On trouve des estimations des besoins de logement des Canadiens handicapés dans une étude de la SCHL intitulée Estimate of the Disabled Population in Core Need (Estimates and Assumptions), Division de la planification, février 1984, fondée sur l'enquête de Statistique Canada sur la santé et l'incapacité au Canada.[5] La proportion de prêts pour les handicapés est tirée du Système de contrôle du PAREL pour 1982 et 1983. La qualité, le degré d'achèvement des travaux et la satisfaction à l'égard du Programme sont fondés sur les résultats des enquêtes auprès des clients du PAREL et sur les inspections physiques et représentent les ménages comptant des handicapés qui ont bénéficié du PAREL avant 1982. Les montants du prêt, de la remise et du coût des travaux sont tirés des données administratives du PAREL.

Le tableau 5.10 établit une comparaison entre l'utilisation du PAREL pour les handicapés et la proportion de ménages comptant des membres handicapés et ayant besoin d'un logement convenable. En 1982, l'utilisation du PAREL pour les handicapés a été proportionnellement inférieure au nombre de handicapés ayant besoin de logement dans l'ensemble de la population de toutes les provinces, sauf l'Alberta et la Colombie-Britannique. C'était la première année d'application complète des dispositions du Programme conçues pour les handicapés. L'année suivante, la représentation des handicapés était plus élevée et plus conforme aux proportions des besoins de logement. Les Maritimes et la Saskatchewan étaient encore en deçà de la proportion de besoins, mais elles avaient marqué des améliorations.

Dans le cadre des enquêtes auprès des clients du PAREL, on demandait si le ménage comptait un handicapé et s'il y avait lieu de procéder à des modifications du logement. Comme ces ménages avaient participé au PAREL avant l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux handicapés, l'enquête donne une indication du besoin de modifications au logement au sein du groupe des clients du PAREL. Comme il ressort du tableau 5.11, alors que plus de 5 % des ménages du PAREL comptaient un membre handicapé, seulement 3 % avaient toujours besoin de modifications. Cette fréquence est compatible avec la mesure du besoin de logements pour les handicapés que nous avons utilisée plus tôt.

---

5 Division de la Santé, Statistique Canada, 1983.
Les estimations sont fondées sur les critères de réduction de mobilité pour les personnes de 15 à 64 ans ayant des besoins spéciaux en matière de conception du logement.

TABLEAU 5.10

PAREL POUR LES HANDICAPÉS - UTILISATION ET REPRÉSENTATION - 1982 - 1983

Province	Besoins de logement(2) %	N	PAREL pour les handicapés(1) 1982 % du total	Coeff. de serv.(3)	N	1983 % du total	Coeff. de serv.(3)
Terre-Neuve	3,9	18	1,1	0,3	82	2,9	0,7
Î.-P.-É.	3,9	5	0,7	0,2	15	1,7	0,4
N.-É.	3,9	43	1,3	0,3	156	4,5	1,2
N.-B.	3,9	19	0,8	0,2	67	2,0	0,5
Québec	3,0	36	0,4	0,1	308	3,1	1,0
Ontario	3,1	91	3,4	1,1	354	7,1	2,3
Manitoba	3,0	14	1,1	0,3	74	3,6	1,2
Saskatchewan	3,0	9	0,6	0,2	30	1,4	0,5
Alberta	3,0	118	7,0	2,3	78	3,3	1,1
Colombie-Britannique	3,0	184	4,3	1,4	195	3,7	1,2
CANADA	3,2	537	1,8	0,6	1 395	3,6	1,1

Source :

1. Système de contrôle du PAREL, 1982-1983, Division de l'amélioration des logements et des collectivités, SCHL.

2. Estimations de la population handicapée ayant besoin de logement, Division de la planification, SCHL, 1984.

3. Le coefficient de service est le pourcentage DE L'UTILISATION PAR RAPPORT AU POURCENTAGE DU BESOIN.

TABLEAU 5.11

MÉNAGES CLIENTS DU PAREL COMPTANT UN MEMBRE HANDICAPÉ

Genre de ménage	Fréquence %	Nombre
Pas de membre handicapé	94,6	1 495
Membre handicapé	5,4	86
Membre handicapé et modifications souhaitables	3,2	50

Source : Enquêtes auprès des clients du PAREL, 1982

On trouvera au tableau 5.12 d'autres données montrant que le PAREL a mieux atteint les handicapés; ce tableau indique la fréquence de l'utilisation du PAREL pour handicapés selon l'emplacement (urbain/rural) et le statut (propriétaire-occupant/locataire). La tendance à l'amélioration de la localisation se constate dans toutes les tailles d'agglomération et tous les genres de programme. Bien que les fréquences les plus fortes se constatent dans le groupe des propriétaires-occupants urbains, le groupe rural, formé surtout de propriétaires-occupants, affiche la plus grande amélioration dans l'utilisation du Programme.

TABLEAU 5.12

PAREL POUR LES HANDICAPÉS - UTILISATION SELON L'EMPLACEMENT (RURAL/URBAIN) ET LE STATUT (PROPRIÉTAIRE-OCCUPANT/LOCATAIRE)

Province	Urbain				Rural	
	Propr.-occ.		Locatifs			
	1982 %	1983 %	1982 %	1983 %	1982 %	1983 %
Terre-Neuve	3,6	5,0	-	0,6	0,6	2,7
Î.-P.-É.	1,7	2,0	-	-	0,4	1,7
Nouvelle-Écosse	2,7	7,0	0,2	0,3	0,4	3,3
Nouveau-Brunswick	2,4	5,3	0,1	2,3	0,3	0,9
Québec	1,4	1,6	0,3	1,1	0,2	3,3
Ontario	4,2	7,5	0,7	4,7	4,0	5,8
Manitoba	1,5	4,0	-	0,3	0,9	4,4
Saskatchewan	0,3	0,7	-	2,0	1,3	2,0
Alberta	3,3	4,4	26,5	0,8	0,9	2,5
Colombie-Britannique	7,4	5,0	0,2	-	2,0	3,6
CANADA	3,7	4,7	1,3	1,8	0,6	3,0

Source : Système de contrôle du PAREL, 1982-1983, Division de l'amélioration des logements et des collectivités, SCHL

1. Utilisation du PAREL en pourcentage, pour nombre total de logements par province et par genre de programme

Le tableau 5.13 indique la comparaison des notations de qualité et de satisfaction pour les clients handicapés et les clients non handicapés du PAREL. Il ne montre pas de différences significatives des mesures relatives à la qualité du logement, à l'achèvement des travaux, à la salubrité, à la sécurité, à la durée utile du logement, à la qualité des réparations et à l'entretien. Les seules différences statistiquement significatives ont été observées pour l'administration du Programme, l'aide des inspecteurs et la satisfaction globale à l'endroit du PAREL. Les clients handicapés étaient

moins satisfaits de l'administration du Programme. Ces données n'indiquent pas, cependant, d'améliorations découlant de l'application intégrale des dispositions spéciales du PAREL pour les handicapés en 1981, et des niveaux accrus d'aide pour les handicapés en 1982.

TABLEAU 5.13

FRÉQUENCE DES NOTATIONS DE CONFORMITÉ ET DE SATISFACTION (1) - CLIENTS HANDICAPÉS ET NON HANDICAPÉS

	Handicapés %	Non handicapés %	Signif.(2)
VARIABLES D'ACHÈVEMENT	(n=45)	(n=970)	
Pas d'éléments non conformes	54,8	51,1	ns
Pas d'éléments incomplets	61,1	54,6	ns
Pas d'éléments non conf. pour :			
Indice de salubrité	57,3	69,8	ns
Indice de sécurité	46,0	45,8	ns
Indice de durée utile	61,9	61,1	ns
VARIABLES DE QUALITÉ	(n=45)	(n=970)	
Main-d'oeuvre	96,2	96,4	ns
Matériaux	87,0	91,8	ns
Entretien	90,4	88,8	ns
État général du logement	85,3	90,4	ns
VARIABLES DE SATISFACTION	(n=51)	(n=973)	
Serviabilité de l'agent	93,6	92,3	ns
Aide de l'inspecteur	79,3	88,3	***
Rapidité de traitement	95,3	89,0	ns
Réparations par l'entrepreneur	81,4	86,0	ns
Compréhension du PAREL	76,4	80,2	ns
Satisf. gén. à l'endroit PAREL	84,3	91,6	*

Source : Inspections physiques du PAREL, 1982
Enquêtes auprès des clients du PAREL, 1982

1. On trouvera les descriptions des mesures à l'Annexe 2.
2. Chi carré : *** significatif au niveau 0,001
   * significatif au niveau 0,05

Sommaire

Les dispositions du PAREL relatives aux personnes handicapées ont été adoptées en 1981. Dès 1983, les handicapés participaient au Programme, à l'échelle nationale, en proportion de leur nombre dans la population générale. À l'échelle provinciale, les handicapés étaient sous-représentés à Terre-Neuve, dans l'Ile-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan, et sur-représentés en Ontario, au Manitoba et en Colombie-Britannique.

LA QUALITÉ ET L'EXHAUSTIVITÉ DES TRAVAUX, ET LA SATISFACTION À L'ÉGARD DU PROGRAMME SONT LES MÊMES CHEZ LES CLIENTS HANDICAPÉS ET CHEZ CEUX QUI NE LE SONT PAS.

D. Administration du Programme - Affectation budgétaire

Dans les premières années du PAREL, le budget annuel était réparti selon la demande, faute de base de données sur les besoins en réparations et en raison de l'incapacité d'un grand nombre d'agents d'administration à appliquer convenablement le Programme. En outre, un plan du gouvernement fédéral, en 1974, fixait au Programme de logement pour les ruraux et les autochtones un objectif quinquennal de 50 000 logements nouveaux et remis en état. La répartition des ressources du Programme a alors favorisé le programme rural et certaines provinces (région de l'Atlantique, Québec) dans le programme urbain.

Le plan de contrôle du budget des investissements, adopté officiellement en 1981, avait pour objet de fixer des directives et des critères objectifs pour l'affectation de l'aide du PAREL urbain entre les provinces et de désigner de nouvelles municipalités et de nouvelles zones au sein des municipalités participant déjà au Programme.

Le lancement du plan visait à répondre à deux autres soucis. En premier lieu, le plan devait être mis en vigueur sur une période de dix ans pour permettre le redressement graduel des affectations. Cela était jugé particulièrement important pour les petites provinces, où un réalignement, même faible, des ressources pouvait paraître important. En second lieu, même s'il mettait l'accent sur les besoins annuels, le plan était aussi destiné à gérer les fonds non répartis tout au long de l'année.

Dans les régions urbaines, le plan de contrôle du budget des investissements comporte deux éléments : la Liste des priorités urbaines (LPU) et le Calendrier de remise en état (CRÉ). La Liste des priorités urbaines est une "liste consultative" qui classe, d'une manière normalisée par province, les municipalités urbaines admissibles selon leur besoin de remise en état. Ainsi, celles qui ont la plus forte proportion d'habitations ayant besoin de réparations dans leur parc immobilier sont mieux placées dans le classement provincial.

La LPU sert à aider les bureaux régionaux et les succursales de la SCHL à classer les municipalités selon le besoin de remise en état, à déterminer les affectations budgétaires et

à choisir les nouvelles zones à désigner.[6] Le Calendrier de remise en état, par contre, est un moyen qui permet à la municipalité d'articuler systématiquement sa participation au PAREL sur une période de plusieurs années et d'intégrer cette initiative dans ses processus plus vastes de planification.[7] Elle aide la municipalité à reconnaître la situation du logement dans une zone de remise en état et le besoin d'aide du PAREL. Le CRÉ constitue un document source essentiel pour la planification du Programme, la gestion financière et l'administration, tant pour la SCHL que pour la municipalité.

Dans les régions rurales, l'aspect financier du processus ne s'inscrit pas dans un plan officiel de contrôle. Jusqu'à maintenant, les budgets ont été affectés aux régions en fonction de l'activité passée. On n'a pas élaboré de mécanisme à long terme particulier pour contrôler les ressources dans les régions rurales. La seule règle consiste à réagir aux demandes de règlement et à réacheminer les surplus budgétaires des budgets urbains ou ruraux vers les régions rurales qui en ont le plus besoin.

L'objectif général du plan de contrôle du budget des investissements, fondé à la fois sur la LPU et le CRÉ, est d'assurer que les fonds limités et contrôlés du PAREL avantagent les municipalités qui ont le plus besoin d'aide à la remise en état et que le budget des investissements soit entièrement engagé chaque année.[8] Pour évaluer l'efficacité du processus d'affectation budgétaire, on peut vérifier les hypothèses suivantes :

a) Le plan de contrôle du budget des investissements permet d'assurer que les ressources du PAREL urbain sont affectées d'une manière conforme au besoin de réparations.

b) Les processus actuels d'affectation du budget assurent la distribution des ressources du PAREL rural en fonction du besoin de réparations.

Il y a deux concepts clés à mesurer : le besoin de réparations et l'activité budgétaire. Nous quantifierons le besoin de réparations à l'aide de mesures du besoin de réparations majeures et mineures tirées du recensement de 1981, qui a aussi servi à établir le besoin en vertu du plan de contrôle du budget des investissements. Au contraire de l'ERMEM, qui ne produit que des données régionales ou pro-

---

6 Liste des priorités urbaines pour le PAREL, Division de l'analyse et des prévisions du marché, SCHL, décembre 1981.

7 PAREL, avis numéro 83-016, 20-06-1983.

8 Ibid.

vinciales, il est possible de ventiler jusqu'au niveau municipal les données du recensement sur le besoin de réparations. Bien qu'il y ait d'excellents arguments en faveur de la fiabilité et la validité de la question du besoin de réparations posée dans l'ERMEM, laquelle a fait ressortir un nombre absolu plus élevé de logements ayant besoin de réparations majeures, la répartition du besoin selon le recensement ressemble à celle de l'ERMEM et se prête très bien à notre analyse.

Nous utiliserons trois mesures de l'activité du Programme : l'utilisation finale des prêts, la première affectation budgétaire et l'affectation budgétaire finale. Les renseignements sur l'utilisation et le budget de la SCHL sont tirés des données administratives du PAREL et des engagements budgétaires établis par la Direction générale de la trésorerie.

L'analyse met en comparaison les données sur les engagements de 1979, 1981 et 1983. L'activité de 1979 représente les données qui ont précédé le plan de contrôle du budget des investissements. Celles de 1983 représentent les affectations en vertu du plan de contrôle du budget des investissements, mais, compte tenu du délai de mise en oeuvre de dix ans, elles n'indiquent peut-être pas la totalité du transfert au plan d'affectation fondé sur les besoins.

Le tableau 5.14 indique les niveaux d'activité et le besoin de réparations par province pour 1979, 1981 et 1983. On a calculé un coefficient de service du PAREL, qui correspond au pourcentage de l'utilisation totale divisé par le pourcentage du besoin total pour chaque région. Ainsi, un coefficient inférieur à 1 indique une sous-représentation, et un coefficient supérieur à 1, une surreprésentation. Les données indiquent que les provinces de l'Atlantique, le Québec et la Saskatchewan ont utilisé une plus grande proportion de l'aide du PAREL que leur proportion du besoin de réparations. L'Ontario, le Manitoba, l'Alberta et la Colombie-Britannique n'ont pas été aussi bien servis qu'ils auraient dû. Cette tendance se maintient de 1979 à 1983, en dépit d'un certain réalignement, notamment dans l'Î.-P.-É., au Québec, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique. L'utilisation du PAREL en Ontario demeure inférieure à la moitié de la part provinciale du besoin total.

La répartition de l'utilisation et du besoin et le coefficient de service du PAREL sont indiqués pour les régions urbaines et rurales au tableau 5.15. Le besoin de réparations s'est constaté surtout dans les régions urbaines (69 %), alors que la courbe d'utilisation du PAREL avantageait considérablement les régions rurales. Ce phénomène a déjà été attribué aux capacités supérieures d'utilisation du Programme rural dans les premières années

du PAREL.[9] L'alignement s'est amélioré légèrement au cours de la période.

TABLEAU 5.14

RÉPARTITION DU PAREL URBAIN ET DU BESOIN DE RÉPARATIONS - COEFFICIENT DE SERVICE DU PAREL(1) - 1979-1983

	Besoin %	1979 % Utilisation	1979 Coeff.	1981 % Utilisation	1981 Coeff.	1983 % Utilisation	1983 Coeff.
Terre-Neuve	2,4	4,1	1,74	5,4	2,28	7,9	3,35
Î.-P.-É.	,7	6,3	8,74	3,8	5,27	2,4	3,33
N.-É.	5,6	10,8	1,94	11,8	2,11	9,5	1,70
N.-B.	4,1	9,4	2,29	9,1	2,22	9,1	2,23
Québec	22,9	39,3	1,72	36,5	1,60	27,5	1,20
Ontario	34,1	6,3	0,19	5,7	0,17	13,6	0,40
Manitoba	5,1	1,9	0,37	2,8	0,55	3,0	0,59
Saskatchewan	5,8	9,0	1,55	6,1	1,06	6,0	1,04
Alberta	8,6	5,7	0,66	4,8	0,56	6,5	0,75
C.-B.	10,7	7,2	0,67	13,9	1,30	14,4	1,34
Canada	100,0	100,0		100,0		100,0	

Source : Données administratives du PAREL, 1979-1983
Recensement de 1981, Statistique Canada

1. Le coefficient de service est le pourcentage de L'UTILISATION TOTALE/sur le pourcentage du BESOIN TOTAL.

---

9 Cette perception était en partie attribuable à la complexité du processus municipal d'administration du PAREL urbain, à la quasi-universalité de l'administration du PAREL rural et à l'objectif de 50 000 logements à construire ou à remettre en état dans les régions rurales entre 1974 et 1979.

TABLEAU 5.15

RÉPARTITION DE L'UTILISATION DU PAREL ET DU BESOIN DE RÉPARATIONS - COEFFICIENT DE SERVICE DU PAREL(1), URBAIN/RURAL, 1979-1983

	Besoin de réparations		Utilisation de 1979		Utilisation de 1981		Utilisation de 1983	
	N	%	%	Coeff.	%	Coeff.	%	Coeff.
Urbain	822 109	68,6	36,7	0,53	37,4	0,55	46,1	0,67
Rural	376 300	31,4	63,3	2,02	62,6	1,99	53,9	1,72

Source : Données administratives du PAREL, 1979-1983
Recensement de 1981, Statistique Canada

1. Le coefficient de service est le pourcentage de L'UTILISATION TOTALE sur le pourcentage du BESOIN TOTAL.

Les coefficients de service urbain et rural sont indiqués au tableau 5.16 par province pour la même période. Les provinces de l'Atlantique étaient surreprésentées dans les régions urbaines et les régions rurales, sauf dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse. Le Québec était sous-représenté dans les régions urbaines, mais surreprésenté dans les régions rurales. L'Ontario était uniformément et considérablement sous-représentée. Les provinces des Prairies étaient surreprésentées dans les régions urbaines et sous-représentées dans les régions rurales. La Colombie-Britannique, quoique surreprésentée dans les régions urbaines, était presque représentative dans les régions rurales.

TABLEAU 5.16

COEFFICIENT DE SERVICE DU PAREL(1) - RÉGIONS URBAINES ET RURALES, 1979-1983

Province	RÉGIONS URBAINES			RÉGIONS RURALES		
	Coeff. de 1979	Coeff. de 1981	Coeff. de 1983	Coeff. de 1979	Coeff. de 1981	Coeff. de 1983
Terre-Neuve	2,00	1,94	2,39	1,11	1,69	2,56
Î.-P.-É.	35,44	10,75	6,28	3,77	2,75	1,75
Nouvelle-Écosse	4,50	4,38	3,22	0,81	0,96	0,79
N.-B.	2,00	2,58	2,39	1,52	1,42	1,44
Québec	0,70	1,07	0,76	2,25	1,91	1,45
Ontario	0,33	0,24	0,47	0,08	0,15	0,54
Manitoba	0,44	0,97	2,04	0,29	0,28	0,46
Saskatchewan	4,77	2,87	2,24	0,45	0,36	0,43
Alberta	1,64	1,13	1,22	0,12	0,17	0,35
C.-B.	1,16	1,75	1,53	0,38	1,08	1,20

Source : Données administratives du PAREL, 1979-1983
Recensement de 1981, Statistique Canada

1. Le coefficient de service est le pourcentage de L'UTILISATION TOTALE sur le pourcentage du BESOIN TOTAL.

Au cours de la période, un réalignement en faveur de la répartition du besoin de réparations semble se produire. Les données indiquent, cependant, que l'intention du plan de contrôle du budget des investissements n'est pas respectée dans toutes les provinces, que ce soit au total ou pour ce qui est de la répartition entre les régions urbaines et les régions rurales. Cependant, dans les régions rurales, même sans instrument spécialisé d'affectation, l'utilisation a été plus conforme au besoin que dans les régions urbaines.

Sommaire

Certaines données tendent à accréditer l'hypothèse selon laquelle le plan de contrôle du budget des investissements a été un facteur d'amélioration de la coïncidence de l'administration des ressources du PAREL avec le besoin de réparations par province. En outre, même sans instrument spécialisé d'affectation, dans les régions rurales, l'utilisation correspondait d'assez près au besoin de réparations pour les années examinées.

Malgré l'amélioration du processus d'affectation, il est apparent que d'autres facteurs influent également sur la répartition des ressources. On en a pour preuve le déplacement important de ressources qui est survenu dans plusieurs provinces, notamment à Terre-Neuve et dans l'Î.-P.-É., et qui ne se rattache clairement pas au besoin de réparations.

Pour ce qui est du budget total du PAREL, on est mal parvenu à aligner le budget total sur le besoin de réparations entre les régions urbaines et les régions rurales. Une augmentation de la proportion des ressources consacrées aux régions rurales, dans la première affectation de 1983, a rendu difficile la tâche d'améliorer les affectations cette année-là.

Enfin, comme on l'a vu dans la section de l'évaluation traitant de la justification du Programme, il est difficile d'établir des affectations de ressources en fonction seulement de la proportion du besoin de réparations. Il y a d'autres facteurs qui entrent en ligne de compte. Par exemple, alors qu'une région peut ne représenter qu'une faible fraction du besoin global, qu'il soit rural, urbain ou total, la fréquence des logements ayant besoin de réparations dans cette région peut être très élevée. Cela pourrait justifier une affectation supplémentaire à cette région en raison de la gravité locale du problème. Tel a été le cas dans la majeure partie de la région de l'Atlantique depuis la création du Programme.

Comme nous l'avons vu dans la section de l'évaluation qui porte sur la justification, on peut s'attendre qu'un programme comme le PAREL réponde à divers objectifs gouvernementaux. Ces objectifs peuvent justifier une certaine disparité dans l'affectation des ressources, par exemple, entre le PAREL urbain et le PAREL rural, pour répondre à un objectif gouvernemental plus vaste.

E. Administration du Programme - Agents d'administration

Depuis le début du Programme en 1974, le PAREL a été administré selon diverses modalités administratives qui ont varié d'une région du pays à l'autre. Au départ, les municipalités urbaines se sont vu offrir le choix d'administrer le Programme ou de déléguer cette responsabilité à la SCHL.

La plupart des municipalités ont administré le PAREL pour leurs résidents de concert avec le PAQ. Depuis la fin du PAQ en 1978, la plupart des municipalités ont continué d'administrer le PAREL.

On estimait opportun de confier l'administration du PAREL aux municipalités puisque, dans bien des cas, ces dernières avaient déjà l'infrastructure nécessaire. De même, le Programme mettait un accent considérable sur l'adoption de normes d'entretien et d'occupation par la municipalité. La SCHL verse aux agents municipaux un droit d'administration qui est fonction du nombre de prêts et de logements administrés.

Dans les régions rurales, on a eu recours à diverses options d'administration et à divers types d'agent. Le PAREL est administré par des organismes sans but lucratif, des conseils de bandes indiennes, des administrations régionales et municipales, des entreprises privées et des particuliers. La SCHL administre elle-même le PAREL lorsque les faibles volumes d'activité ou l'isolement ne justifient pas l'existence d'un agent d'administration distinct. Dans certains cas, la SCHL fait les travaux d'inspection et laisse alors l'administration du Programme à un autre agent. Les droits d'administration dans les régions rurales sont fondés sur le nombre de prêts et de logements et, dans certaines zones, sur la distance parcourue et l'éloignement.

La répartition des prêts du PAREL selon le genre d'agent d'administration pour 1981 est indiquée au tableau 5.17. Plus de 90 % des prêts ont été administrés par divers niveaux du secteur public. Les organismes municipaux ont administré plus de la moitié de l'ensemble des prêts.

TABLEAU 5.17

PRÊTS DU PAREL PAR TYPE D'AGENT (1) - 1981

Type d'agent	Nombre de prêts	Pourcentage redressé
Organisme autochtone	106	4,7
Entreprise privée	80	3,5
Organisme municipal	1 240	54,6
SCHL directement	87	3,8
Organisme régional	282	12,4
Organisme provincial	475	20,9
Non précisé	131	-
Total	2 401	100,0

Source : Inspections physiques du PAREL, 1982

(1) Le type d'agent est déterminé par le nom de l'agent désigné sur la formule (SCHL 1855) de devis du PAREL, pour chaque cas de l'échantillon courant (1981).

Nous examinons, dans cette section de l'évaluation, deux aspects de l'administration par des agents : la qualité de l'administration et les droits d'administration. L'évaluation de la qualité de l'administration porte sur l'état des logements après le recours au PAREL et les perceptions des bénéficiaires quant au processus d'administration. L'examen des droits d'administration comprend des données tirées d'études de cas des agents d'administration représentant chaque type d'agent.

1. Qualité de l'administration

Le type d'agent chargé d'administrer un prêt du PAREL est un des divers facteurs qui peut influer sur l'efficacité du Programme et l'atteinte des objectifs de ce dernier. Bien qu'il ne soit peut-être pas possible d'isoler avec précision l'effet du type d'agent, on peut vérifier l'hypothèse suivante d'effet nul :

> Le type d'agent d'administration n'a pas d'effet sur l'atteinte des objectifs du Programme.

Nous avons utilisé deux mesures pour évaluer l'atteinte des objectifs du Programme : l'état du logement et la perception du client quant au Programme. On peut évaluer l'état du logement à l'aide des indices élaborés dans le chapitre sur l'atteinte des objectifs. Ces indices comprennent les éléments non conformes aux normes, les éléments incomplets, la qualité de la main-d'oeuvre et des matériaux, les éléments de salubrité, de sécurité et de durée utile, et les pratiques d'entretien.[10] La perception du Programme comprend les attitudes des clients et leur satisfaction à l'endroit du PAREL dans son ensemble, la serviabilité des agents et l'aide des inspecteurs, la rapidité de traitement de la demande, le volume de paperasse administrative, et leur compréhension du Programme.

Pour quantifier les incidences du type d'agent, nous avons calculé la note moyenne pour chaque mesure et l'écart entre la meilleure et la plus mauvaise note pour chaque type d'agent. Nous avons utilisé l'analyse de variance pour établir l'existence de relations statistiquement significatives entre le type d'agent et les mesures de rendement. L'étendue des différences entre le type d'agent est indiquée par la proportion de logements ou de clients présentant des notations de

---

10 Chaque indice peut servir à évaluer la présence d'au moins un élément non conforme dans le logement ou à compter le nombre total d'éléments non conformes dans le logement. La mesure de l'entretien ne donne qu'une indication de la qualité des pratiques d'entretien.

conformité ou de satisfaction à l'égard de chaque mesure.

Le tableau 5.18 indique les résultats de l'analyse des sept mesures de l'état du logement et des quatre mesures de la perception des clients. Selon l'état du logement après le PAREL, il est clair que les bureaux de la SCHL et les agents d'administration autochtones se sont toujours classés plus bas que les autres types d'agent. Les agents privés et les particuliers se sont classés les plus hauts, et les autres agents du secteur public ont également obtenu des notations positives.

Le tableau indique également la proportion de logements ne présentant pas de notations de non-conformité au niveau des indices d'état du logement selon le type d'agent. Il y a des différences de 10 à 35 points entre les types d'agent. Pour cet indicateur, c'est encore une fois l'administration par la SCHL qui est la pire, car elle présente la plus faible proportion de logements satisfaisants pour six des sept mesures.

L'analyse des perceptions des clients quant au processus d'administration a fait ressortir des résultats semblables. L'administration par la SCHL s'est constamment révélée la pire pour les quatre mesures, pour lesquelles on a constaté des différences statistiquement significatives. Ce sont les entreprises privées et les organismes régionaux qui ont obtenu la meilleure appréciation. L'administration des agents autochtones est celle qui a obtenu la plus haute notation du point de vue de la satisfaction des clients.

Dans l'ensemble, il y a lieu de noter que, malgré la présence de différences significatives par type d'agent, les perceptions des clients étaient généralement très positives. Pour l'ensemble des mesures, la vaste majorité des clients étaient satisfaits, même si l'on constate une différence de 14 à 34 points entre les types d'agent qui se classent les premiers et les derniers.

TABLEAU 5.18

RENDEMENT DES AGENTS - ÉTAT DES LOGEMENTS ET SATISFACTION DES CLIENTS PAR TYPE D'AGENT

		Org. autoch.		Entreprise privée		Municipalité		SCHL		Région		Province	
	Signif.	Nbre moyen	% conforme	Nbre moyen	% conforme	Nbre moyen	% conforme	Nbre moyen	% conforme	Nbre moyen	% conforme	Nbre moyen	% conforme
MESURES DE L'ÉTAT DU LOGEMENT													
Éléments non conformes	***	1,9	45,9	0,7	61,0	1,3	48,2	1,7	30,7	1,2	54,2	1,5	44,1
Éléments incomplets	**	1,5	46,6	0,7	63,5	1,1	51,8	1,5	35,5	1,1	56,9	1,3	49,2
Travaux non conformes	***	0,6	74,2	0,2	89,6	0,3	79,7	0,2	80,6	0,2	90,0	0,2	84,6
Élé. de salub. non conf.	***	0,8	60,7	0,3	83,2	0,6	61,5	0,7	33,8	0,5	77,0	0,5	68,4
Élé. de sécur. non conf.	***	1,1	44,2	1,2	45,3	0,9	49,0	1,5	19,2	1,2	37,8	0,0	48,7
Élé. durée utile non conf.	***	1,0	62,1	0,5	69,4	0,7	60,9	1,0	40,0	0,7	62,4	1,0	54,2
Qualité de l'entretien	***	4,8	85,6	5,8	86,3	5,5	86,6	4,8	57,2	5,7	91,7	5,9	89,2
MESURES DE LA PERCEPTION DES CLIENTS													
Satisfaction générale	***	6,5	94,8	6,3	96,4	6,1	89,1	5,3	80,7	6,3	94,8	6,2	91,4
Serviabilité des agents	***	6,3	92,6	6,5	96,7	6,3	90,8	5,3	68,9	6,5	97,0	6,2	92,7
Aide des inspecteurs	***	5,9	76,9	6,1	87,6	6,0	87,0	5,0	60,5	6,3	92,0	6,1	89,0
Rapidité du traitement	***	6,2	85,1	6,1	93,8	6,1	89,6	5,1	62,0	6,4	95,7	6,0	87,2

Source : Mesures de l'état du logement - Inspections physiques du PAREL, 1982
Mesures de la perception des clients - Enquêtes auprès des clients du PAREL, 1982

1. Signification du test T dans une analyse de variance pour chaque mesure - *** significatif au niveau 0,001
** significatif au niveau 0,01
* significatif au niveau 0,05

2. Pour chaque mesure de l'état du logement, le tableau indique le nombre moyen d'éléments non conformes par logement et la proportion de logements ne présentant pas d'éléments non conformes dans cet indice.

3. Pour chaque mesure de perception des clients, le tableau indique la notation moyenne (1-7) et la proportion de clients qui étaient satisfaits (notation de 5, 6 ou 7 sur une échelle de 7 points).

Même s'il est évident qu'il y a des différences significatives entre les types d'agent, d'autres facteurs pourraient expliquer cette différence en partie ou en totalité. Par exemple, puisque la SCHL est un agent de dernier recours dans bien des régions, les circonstances des prêts administrés par la SCHL peuvent être plus difficiles. Le besoin initial de réparations peut être plus grand et la disponibilité des ressources, des matériaux et de la main-d'oeuvre, beaucoup plus réduite.

Nous avons élaboré deux modèles explicatifs pour évaluer l'effet du type d'agent sur l'état du logement et la perception du Programme.[11] Lorsqu'est gardé constant l'effet des autres variables significatives, soit l'âge du chef de ménage, l'âge du logement et la région, le type d'agent continue d'exercer un effet sur l'état du logement. De même, la perception du Programme reste fonction du type d'agent lorsque sont gardés constants les effets de l'âge du chef de ménage, du coût total des réparations et de la région.

Sommaire

Les données appuient nettement le rejet de l'hypothèse d'effet nul. Ainsi, les deux mesures, soit l'état du logement et la perception du Programme, sont fonction du type d'agent d'administration. On a relevé d'autres variables qui ont influé sur les mesures, mais elles n'ont pas annulé l'influence exercée par le type d'agent.

En particulier, l'état du logement était meilleur lorsque le Programme était administré par des entreprises privées, des organismes régionaux et provinciaux et, dans une mesure moindre, des organismes municipaux. Les prêts administrés directement par les bureaux de la SCHL et par des organismes autochtones donnaient constamment des logements en plus mauvais état, pour la plupart des indicateurs mesurés.

Les perceptions que les clients avaient du Programme subissaient aussi l'influence du type d'agent. Elles étaient plus favorables lorsque les prêts étaient administrés par des organismes autochtones, des entreprises privées et des organismes régionaux; mais, comme pour l'état du logement, elles étaient les moins favorables lorsque les prêts étaient administrés par la SCHL.

---

11 Les modèles comportaient aussi d'autres variables : âge du chef de ménage, âge du logement, coût total des réparations, nombre d'éléments soumis au PAREL, montant de la remise, revenu du ménage, taille de l'agglomération et région. Seules les variables statistiquement significatives sont prises en compte.

2. Droits d'administration

Nous verrons ici si les droits d'administration que la SCHL verse aux agents pour l'administration du PAREL sont appropriés. L'analyse examine la relation entre le barème des droits et les activités entreprises par les agents dans le cadre de l'administration du Programme.

Le barème actuel des droits est fondé sur une étude préparée pour la SCHL en 1976.[12] Cette étude dressait la liste des étapes du processus d'administration, indiquait le temps requis pour chacune et incorporait les niveaux de rémunération du personnel approprié. On a établi un droit de base pour l'ensemble du pays, valable pour les prêts de propriétaire-occupant et de logements locatifs. Comme l'indique le tableau 5.19, le droit de 400 $ s'applique aux prêts de propriétaire-occupant et au premier logement d'un prêt locatif pour collectif d'habitation. Un droit de 50 $ est prévu pour chaque logement locatif supplémentaire visé par le prêt. Le droit de base est affecté selon le calendrier des activités d'administration défini dans l'étude de 1976.

TABLEAU 5.19

BARÈME DES DROITS D'ADMINISTRATION DU PAREL

Étape d'administration	Régions rurales	Régions urbaines		
			Locatifs(1)	
		Propr.-occ.	1er log.	Suppl.
	$	$	$	$
1. Demande préliminaire	40	70	50	-
2. Inspection initiale	80	50	70	10
3. Devis, estimation de coûts	60	85	85	15
4. Demande finale, approbation	100	85	85	10
5. Suivis, inspection finale	120	110	110	15
TOTAL	400	400	400	50

Source : Manuels des usagers du PAREL

1. Le barème des droits dans le cas des logements locatifs s'applique également dans les régions rurales.

---

12 Barton-Aschman Canada Ltd., The Conduct of the Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP), Toronto, février 1976.

En 1984, on a adopté le barème des droits d'administration pour le PAREL rural pour tenir compte de l'augmentation des coûts, en particulier des frais de déplacement, que suppose l'administration du PAREL dans les régions septentrionales et les régions isolées. La plus grosse part du montant supplémentaire a été affectée à la dernière étape du processus, qui suppose le plus de déplacements. Le tableau 5.20 indique les nouveaux maximums, qui atteignent 850 $ au Labrador.

TABLEAU 5.20

MAXIMUMS DES DROITS D'ADMINISTRATION DU PAREL RURAL

Endroit	Droit maximal $
Labrador	850
Terre-Neuve	500
Île-du-Prince-Édouard	400
Nouvelle-Écosse	450
Nouveau-Brunswick	450
Québec	400
Ontario (nord)	500
Ontario (sud)	400
Manitoba	500
Saskatchewan (nord)	575
Saskatchewan (sud)	400
Alberta (nord)	600
Alberta (sud)	424
C.-B. (Prince George)	500
Colombie-Britannique (autre)	400
T.N.-O./Yukon	400

Source : Manuel des usagers du PAREL en milieu rural, 1984.

On peut vérifier l'hypothèse suivante sur le caractère approprié du barème des droits d'administration :

> Le barème des droits et les modalités administratives de l'administration du PAREL contribuent à l'atteinte des objectifs du Programme.

Idéalement, la vérification de cette hypothèse s'appuierait sur des données indiquant les étapes nécessaires de l'administration, le temps requis, les aptitudes requises (et la rémunération appropriée) et rattachant le tout à l'atteinte des objectifs du Programme. Les facteurs qui ont des incidences sur le processus d'administration et qui contribuent à l'augmentation ou à la diminution des coûts seraient pris en compte.

Les données nécessaires à cette analyse viennent d'une étude de l'administration du PAREL réalisée pour l'évaluation.[13] Les résultats sont limités par la démarche, restreinte, de l'étude de cas qui a été utilisée, ce qui a réduit la possibilité de généraliser les données. D'autres données justificatives sont tirées des registres de temps de la SCHL, des représentations faites par l'ARHU sur les augmentations de droits et par d'autres rapports d'évaluation antérieurs.

Le tableau 5.21 donne une indication du caractère approprié de la structure des droits actuelle. À première vue, il semble qu'une augmentation des droits soit à la fois souhaitable et justifiable. Tous les agents d'administration, à l'exception des bureaux de la SCHL, ont demandé des augmentations importantes des droits. Dans la plupart des cas, ces mêmes agents ont, de fait, engagé des coûts dépassant les droits qu'ils ont touchés.

---

13 Peat Marwick and Associates, Review of the Residential Rehabilitation Assistance Program Agency Fee, octobre 1983.

TABLEAU 5.21

DROITS D'AGENCE DU PAREL - 1982

Agent(1)	Droit désiré $	Droit actuel $	Coûts(2) engagés $	Différence $
Corner Brook (SCHL-rural)	-	450(3)	643	193
Association des Métis (indépendant-rural)	600	486	456	-30
Chilliwack (municipalité-urbain)	500	400	317	-83
Burnaby (municipalité-urbain)	-	400	618	218
Winnipeg (municipalité-urbain)	650	400	1120	720
Hamilton (municipalité-urbain)	800	400	641	241
Sault-Sainte-Marie (municipalité-urbain)	650	400	1387	987
Sault-Sainte-Marie (SCHL-rural)	-	450(3)	600	150
Sask. Housing Corp. (province-rural)	600	400	595	195

Source : Revue des droits d'agence du PAREL, 1983.

1. Il n'y a pas de renseignements disponibles pour l'agent de New Glasgow.
2. Coûts engagés =coûts réels/prêts (équivalent) administrés.
3. Estimation.

Un examen plus serré des données révèle l'existence de différences extrêmes entre les agents pour ce qui est des coûts d'administration d'un prêt. Les coûts d'administration vont de 300 $ à 1 400 $. Chez les agents urbains, la différence est de plus de 100 %. Ces différences indiquent que, si le droit d'administration peut appeler un examen, d'autres facteurs liés à l'administration du PAREL méritent également d'être examinés de près. Par exemple, la très vaste gamme des coûts fait conclure que le temps et les niveaux de compétence investis par prêt sont variables.

Certaines observations que l'ACRHU a formulées dans son rapport de 1979[14] sur les droits peuvent aider à expliquer ce phénomène. L'ACRHU réclamait des droits supplémentaires pour la publicité, les rencontres initiales avec les résidents et la réponse aux demandes prélimi-

---

14 Mémoire du chapitre sur le Nouveau-Brunswick du rapport de l'ACRHU au sujet des droits d'agence, 18 juillet 1979.

naires de renseignements. Elle réclamait également des fonds pour l'administration, l'organisation du personnel, le dépôt de rapports pour la municipalité et d'autres fonctions de supervision se rattachant à l'administration. Les fonctions de gestion non financées expliquent en partie pourquoi les droits ne couvrent pas complètement le coût de l'administration du PAREL.

Si l'on ne tient compte que des organismes d'administration municipaux urbains qui ont été observés (cinq des études de cas), on constate encore une grande variation des coûts (c.-à-d. les coûts les plus faibles et les plus élevés sont dans ce groupe). Ainsi, il est impossible d'établir une structure de coût homogène pour l'administration du PAREL urbain. On aurait pu s'attendre à des coûts supérieurs dans les régions rurales, où il a été établi que les frais de déplacement sont plus élevés, mais on n'en a pas trouvé. Dans tous les cas, cependant, les coûts salariaux représentent 70 % ou plus des coûts totaux que suppose l'administration d'un prêt.

Les budgets des agents sont établis en fonction du total des prêts approuvés. Ce budget sert à ouvrir le bureau, à embaucher le personnel, et à planifier les activités de l'année. Ce budget total est donc la clef de l'administration efficace d'un bureau. Si le volume des prêts ne rapporte pas de recettes suffisantes pour faire fonctionner l'agence, des problèmes d'administration sont susceptibles de surgir et on pourrait s'attendre à une augmentation des coûts d'administration de chaque prêt. On a une indication de l'étendue de ce phénomène dans les indicateurs de "capacité" tirés de l'étude sur les droits d'administration.

Le tableau 5.22 indique la relation entre le nombre élevé des approbations de prêt et les mesures de "productivité" supérieures. Par ailleurs, un nombre moins élevé d'approbations de prêt est lié à des mesures de productivité inférieures. Il y a également un lien entre le pourcentage du temps du personnel et le nombre d'approbations de prêt. C'est dans les bureaux qui ont le plus grand nombre d'approbations de prêt que l'on trouve le pourcentage le plus fort du temps du personnel consacré au PAREL. Bien que l'étude ait porté sur un nombre limité de bureaux, le volume de travail est nettement fonction de l'"efficience" du bureau.

TABLEAU 5.22

INDICATEURS DE CAPACITÉ DES AGENCES DU PAREL

Agent	Temps du personnel consacré au PAREL(1) %	Productivité(2) %	1982 Nbre d'approbations de prêt
Corner Brook (SCHL-rural)	23,7	32,5	78
Association des Métis (indépendant-rural)	s.o.	68,0	376
Chilliwack (municipalité-urbain)	24,7	59,2	134
Burnaby (municipalité-urbain)	s.o.	54,2	107
Winnipeg (municipalité-urbain)	84,8	37,0	617
Hamilton (municipalité-urbain)	64,4	65,1	400
Sault-Sainte-Marie (municipalité-urbain)	18,9	22,9	47
Sault-Sainte-Marie (SCHL-rural)	45,3	59,2	71
Sask. Housing Corp. (province-rural)	58,9	85,2	411
New Glasgow (SCHL-rural)	s.o.	19,1	49

Source : Revue des droits d'agence du PAREL, 1983

1. Temps du personnel consacré à l'activité du PAREL $= \frac{\text{(heures/prêt) (\% d'équivalents de prêt)}}{\text{total des heures du personnel}}$

2. Productivité $= \frac{\text{\# d'équivalents de prêt}}{\text{équivalents de personnel à plein temps}}$

Une corrélation entre le temps de personnel consacré au PAREL et le nombre de prêts approuvés indique une relation positive (r=0,93) entre les deux variables. L'examen de la productivité et du nombre de prêts approuvés fait ressortir une corrélation significative (r=0,43). Si l'on élimine Winnipeg, qui présente un cas extrême, on obtient une corrélation plus grande à un niveau de signification plus élevé (r=0,80, prob.-0,01).

Cette constatation laisse soupçonner la difficulté d'évaluer si le droit est approprié pour tous les

bureaux et souligne l'importance du volume des prêts administrés dans l'établissement du droit. Autrement dit, il faut un nombre minimal de prêts pour recouvrer ses frais, et, dans certains bureaux, on ne l'obtient pas. En plus du volume de prêts administrés, l'étude a relevé d'autres facteurs qui ont des incidences sur le coût de l'administration.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les coûts salariaux varient du tout au tout d'un bureau à l'autre et ils représentent près des trois quarts du coût total. Le salaire moyen par équivalent d'employé varie entre 16 885 $ à Chilliwack et 29 469 $ à Burnaby. Ces différences reflètent le nombre d'employés, les aptitudes des employés, le personnel de supervision et de gestion, ainsi que les différences régionales des échelles salariales. De façon générale, les coordonnateurs et les inspecteurs du PAREL ont des aptitudes, une formation et une expérience similaires, même si les inspecteurs n'ont pas forcément l'expérience pratique de la construction.

Les frais de déplacement varient beaucoup plus, mais forment un élément plus restreint du coût total, variant entre moins de 2 % à près de 25 %. Les frais d'agence dans les régions rurales sont fondés sur les coûts plus élevés des déplacements (le temps passé sur le terrain a aussi des incidences sur les salaires) étant donné que les visites de chantiers prennent beaucoup plus de temps et supposent des déplacements beaucoup plus longs. Les résultats de l'étude sur les droits confirment ce facteur.

Les autres coûts sont faibles, par comparaison, dans la plupart des bureaux. La variabilité est élevée, cependant, car ces coûts oscillent entre un creux de 3,6 % et un sommet de 20,1 %. Les coûts les plus élevés étaient à Winnipeg, qui a un bureau où le PAREL partage les frais généraux avec d'autres programmes. Les montants estimatifs sont donc très approximatifs.

Parmi les autres facteurs qui ont influé sur la structure de coûts de l'administration des prêts du PAREL, selon l'étude, il faut compter la variation du nombre de visites rendues aux clients et de la quantité de conseils et d'aide requis pour le service des clients ruraux et des personnes âgées. On a constaté qu'un grand nombre de municipalités sont tout à fait disposées à consacrer plus de temps à ces cas-là, qui leur coûtent plus cher que les recettes produites.

Sommaire

L'analyse indique que le barème actuel des droits exige peut-être certaines modifications; cependant, l'approche

de l'étude de cas indique seulement une tendance et ne permet pas de généralisation pour l'ensemble des agents d'administration. En outre, les renseignements n'aident pas à déterminer dans quelle mesure il faut modifier le droit.

Toutefois, les données ont montré que les coûts engagés pour l'administration d'un prêt du PAREL peuvent varier considérablement. Ces différences concernent la quantité de temps consacrée à l'administration d'un prêt, laquelle comprend une grande diversité d'activités, des salaires, qui consomment plus de 70 % de la plupart des budgets, et des déplacements. Les coûts salariaux et les frais de déplacement sont proportionnellement plus élevés dans les régions rurales, en raison des grands besoins de déplacement.

En outre, les coûts salariaux se rattachent au temps d'administration par prêt, dont on a établi qu'il est en corrélation positive avec la faible productivité. On a également établi une corrélation positive entre une productivité élevé et un nombre élevé de prêts approuvés. Il semblerait que les fonctions de gestion tendent à augmenter indûment les coûts par prêt. Les fluctuations saisonnières de l'activité de prêt peuvent rendre l'administration encore moins rentable, mais certaines agences ont contré ces fluctuations en faisant appel à des contractuels saisonniers pour diminuer leurs coûts. Dans les bureaux où l'activité est très faible, il n'y a probablement pas beaucoup de possibilités d'accroître le rendement sans relever le niveau d'activité du PAREL.

F. Administration du Programme - Régions isolées

Dans cette section, nous examinerons l'administration du PAREL dans les régions isolées, lesquelles ont moins facilement accès aux entrepreneurs spécialisés ou aux matériaux et fournitures de construction courants. En outre, leurs résidents ne sont pas toujours conscients des nouvelles techniques de construction qui pourraient améliorer la qualité et la durée utile des logements ou réduire les coûts. Pour ces raisons, nous avons accordé une attention particulière à ces régions pour assurer l'équité de l'administration du PAREL. Si cette façon de traiter les régions isolées fait en sorte que leur isolement ne nuit pas à l'atteinte des objectifs du Programme, alors on peut vérifier les hypothèses suivantes :

a) La proportion de prêts du PAREL est la même dans les régions isolées que dans les autres régions rurales du pays.

b) La qualité et le degré d'achèvement des réparations et la satisfaction des clients à l'endroit du Programme est la même dans les régions isolées que dans les autres régions rurales et urbaines.

En prenant une définition fondée sur les comtés, on a défini une région isolée comme un comté sans grand centre urbain (plus de 25 000 habitants), surtout rural et n'ayant pas plus d'un accès routier aux comtés avoisinants. On a aussi étendu cette définition aux régions où de grands comtés sont formés d'un seul centre urbain dans une région rurale, en grande partie inhabitée.

Le tableau 5.23 indique les comtés isolés que nous avons retenus pour cette analyse. Nous avons fait intervenir les estimations de population du recensement de 1981 pour ces régions afin de comparer le niveau de pénétration du PAREL. Nous avons éliminé des calculs la population des grands centres urbains (Schefferville, Thunder Bay, etc.). Nous utiliserons le nombre de prêts du PAREL par habitant pour représenter la pénétration du PAREL, étant donné qu'il n'y a pas de données sur les besoins de réparations au niveau requis de ventilation pour ces régions. Nous avons utilisé pour cette analyse les mesures de qualité, d'achèvement des travaux et de satisfaction des clients qui ont été élaborées dans l'analyse de l'atteinte des objectifs.

On a calculé un coefficient de service qui compare le niveau d'activité du PAREL dans les régions isolées avec le niveau d'activité dans les régions rurales.[17] On a exclu de l'analyse la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, qui ne renferment pas de région isolée pour les besoins de la comparaison. De même, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon sont exclus puisque toute leur étendue est définie comme éloignée.

---

17 Le coefficient de service est le nombre de prêts du PAREL dans les régions isolées par habitant sur le nombre de prêts du PAREL dans les régions rurales par habitant.

TABLEAU 5.23
RÉGIONS ISOLÉES ET POPULATION

Province	Comté (1)	Population	Villes éliminées
Terre-Neuve	Burin	30 063	-
	South Shore	25 952	-
	Long Range	25 498	-
	Labrador	30 996	-
Québec	Îles de la Madeleine	14 047	-
	Saguenay	114 659	Baie Comeau Sept-Îles Port-Cartier
	Témiscaminque	52 003	
	Nouveau Québec	40 818	
Ontario	Cochrane	96 032	Timmins, Hearst Kapuskasing Iroquois Falls Cochrane
	Kenora	58 940	Kenora, Dryden
	Manitoulin	10 873	-
	Rainy River	22 567	Atikokan Fort Frances
	Thunder Bay	152 552	Thunder Bay
Manitoba	Interlake	12 165	-
	Le Pas	24 475	-
	Thompson	26 395	-
	Churchill	9 901	-
Saskatchewan	Lac La Ronge	24 989	-
Alberta	Fort McMurray	82 601	-
	High Level	24 247	-
Colombie-Britannique	Bulkley-Nechako	37 903	-
	Caribou	58 613	-
	Kitimat	41 974	-
	Mt. Waddington	14 500	-
	Central Coast	3 023	-
	Peace River	54 581	-
	Skeena-Queen Charlotte	23 763	-
	Stikine	1 940	-
Yukon/T.N.-O.		67 368	-

Source : Population d'après le recensement de 1981, Stat. Canada.
1. Lorsqu'il n'y a pas de nom précis pour les fins du recensement, on a utilisé le nom du principal centre ou d'une caractéristique particulière de la région.

Le tableau 5.24 indique les niveaux d'activité du PAREL par habitant pour les régions isolées et les régions rurales par province. Dans l'ensemble, les régions isolées étaient légèrement moins bien servies que les régions rurales. Les données indiquent que les régions isolées de Terre-Neuve, de l'Ontario et de la Saskatchewan étaient mieux servies que les régions rurales. Les régions isolées du Québec, du Manitoba, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique étaient relativement moins bien servies.

TABLEAU 5.24

NIVEAUX D'ACTIVITÉ DU PAREL - RÉGIONS ISOLÉES ET RÉGIONS RURALES, 1974-1984

	Activité du PAREL				
	Régions isolées		Régions rurales		
Province	Nbre de prêts	Nbre de prêts 1 000 hab.	Nbre de prêts	Nbre de prêts 1 000 hab.	Coeff. de service(1)
Terre-Neuve	1 440	28,1	4 730	5,9	4,8
Québec	2 912	19,0	30 390	34,0	0,6
Ontario	1 467	11,7	2 760	3,5	3,3
Manitoba	564	9,7	2 196	12,7	0,8
Saskatchewan	66	22,1	3 427	18,3	1,2
Alberta	349	6,9	2 045	8,3	0,8
Colombie-Britannique	2 372	12,9	5 803	22,4	0,6
Toutes provinces	9 170	15,1	51 351	18,6	0,8

Source : Données administratives du PAREL, 1974-1984
Recensement de 1981

1. Le coefficient de service indique le nombre de prêts dans les régions isolées par habitant sur le nombre de prêts dans les régions rurales par habitant.

En chiffres annuels, cette sous-représentation des régions isolées ne pose pas un grand problème, car elle n'intervient que pour 30 prêts par an. Cependant, la différence totale de 1974 à 1984 correspond à près de 300 prêts : nombre difficile à récupérer dans un délai court. Les coefficients de service indiquent que la sous-représentation des régions isolées est particulièrement grave au Québec et en Colombie-Britannique.

Le tableau 5.25 présente une comparaison de plusieurs mesures de qualité, d'achèvement des réparations et de satisfaction des clients à l'égard du Programme, pour les prêts dans les régions isolées, les régions rurales et les régions urbaines. Sur le plan de l'achèvement, les logements des régions isolées soutiennent mal la comparaison avec les

logements des autres régions pour ce qui est des indices de sécurité et de durée utile. Cependant, ils s'en tirent aussi bien ou mieux, lorsqu'on compare le nombre de cas où tous les éléments sont conformes ou complets et sur le plan de l'indice de salubrité. Quant à la qualité, les logements des régions isolées étaient généralement aussi bons que ceux des autres régions. Bien que les clients isolés soient généralement satisfaits du PAREL, on a décelé deux points de divergence. Les clients isolés étaient moins satisfaits de l'aide des inspecteurs et de la rapidité de traitement du prêt que les autres clients. Cela n'a pas de quoi surprendre si l'on songe à la difficulté d'accès à ces régions isolées.

TABLEAU 5.25

FRÉQUENCE DES NOTATIONS DE CONFORMITÉ ET DE SATISFACTION - RÉGIONS ISOLÉES ET AUTRES RÉGIONS

	Isolées %	Rurales %	Urbaines %
VARIABLES D'ACHÈVEMENT	(N=107)	(N=677)	(N=864)
Pas d'éléments non conformes	48,8	48,2	49,1
Pas d'éléments incomplets	52,0	52,3	55,2
Pas d'éléments non conformes pour :			
Indice de salubrité	70,1	68,1	64,5
Indice de sécurité	32,4	39,7	48,2
Indice de durée utile	55,5	56,9	62,3
VARIABLES DE QUALITÉ	(N=141)	(N=1078)	(N=1198)
Main-d'oeuvre	93,7	94,9	92,7
Matériaux	87,8	93,4	86,7
Entretien	81,9	85,6	83,8
État général du logement	91,9	87,3	89,8
VARIABLES DE SATISFACTION	(N=73)	(N=710)	(N=416)
Serviabilité de l'agent	87,1	92,8	90,9
Aide de l'inspecteur	76,7	89,0	85,9
Rapidité de traitement	82,5	89,4	91,2
Compréhension du PAREL	77,1	78,4	81,5
Satisf. globale à l'égard du PAREL	90,4	90,6	89,7

Source : Inspections physiques du PAREL, 1982
Enquêtes auprès des clients du PAREL, 1982

Sommaire

Les régions isolées ont reçu 9 170 prêts du PAREL depuis le début du Programme, mais demeurent généralement mal servies par rapport à leur population. Cela a donné lieu à un écart en moins de près de 300 logements, toutes proportions gardées, dans les régions isolées. Cela est particulièrement évident au Québec et en Colombie-Britannique.

Dans les logements des régions isolées qui ont été soumis au PAREL, la qualité des travaux effectués se comparait à celle des logements des autres régions. On a toutefois constaté que les logements des régions isolées ne faisaient pas aussi bonne figure pour ce qui est de la durée utile de la main-d'oeuvre et des matériaux. Les clients des régions isolées étaient généralement satisfaits du programme. Cependant, ils étaient moins satisfaits de l'aide des inspecteurs et de la rapidité du traitement des prêts.

CHAPITRE VI
RETOMBÉES ET EFFETS

Dans les chapitres précédents, nous avons évalué l'atteinte des objectifs du Programme et les retombées de caractéristiques particulières de conception et d'administration. Dans le présent chapitre, nous analysons les autres retombées et effets que le Programme a pu avoir. Nous étudierons les retombées voulues et les retombées accidentelles. En outre, l'analyse portera sur la relation entre le Programme et d'autres programmes gouvernementaux.

Le chapitre comprend l'étude des conséquences du Programme sur les conditions générales des logements et des quartiers, de l'activité de remise en état suscitée dans le secteur privé, du délogement non souhaité des occupants et des retombées du PAREL sur la situation financière des propriétaires-bailleurs. Nous examinerons les liens entre le Programme et l'industrie de la remise en état, ainsi que d'autres programmes gouvernementaux de remise en état des logements. Nous évaluerons en outre l'effet du PAREL sur l'économie d'énergie dans les résidences.

Notre approche consistera à préciser l'effet souhaité et à formuler une hypothèse sur les effets non souhaités possibles. L'analyse s'inspirera des constatations des chapitres sur l'atteinte des objectifs et la conception du Programme, et fera appel à des nouvelles mesures et des nouvelles sources de données, au besoin.

A. État des logements

Même si l'objectif explicite du PAREL est d'aider à la rénovation de logements non conformes aux normes, une retombée implicite du Programme est l'amélioration de l'état général du parc de logements et de la qualité des quartiers. Nous chercherons à savoir dans la présente section si:

> Le PAREL a eu un effet positif sur la qualité générale des logements (qui ont bénéficié du PAREL) et sur la qualité des quartiers.

La meilleure façon d'établir l'existence de ces effets aurait été d'adopter un plan d'expérience et de comparer diverses mesures de qualité du logement et de qualité du quartier avant et après le PAREL. Si l'on avait disposé de mesures semblables pour l'ensemble des logements et des quartiers, cela aurait permis de contrôler les effets attribuables à la seule existence du Programme plutôt qu'à son effort de rénovation. Il a été impossible d'établir ces mesures, pour diverses raisons, et il a donc fallu recourir à une stratégie de rechange.

La stratégie de rechange a consisté à comparer les notations d'état du logement et de qualité du quartier pour les ménages du PAREL avec celles d'un ou de plusieurs échantillons de la population générale (en l'absence d'une étude nationale portant précisément sur cette question). À cette fin, nous avons utilisé deux études pour obtenir des renseignements sur la qualité des logements et des quartiers afin de représenter la population générale et pour établir des comparaisons avec les logements du PAREL.

L'étude pilote d'Ottawa[1] porte sur les mêmes notations d'état physique (inspecteur et client) et évaluations de quartier que les enquêtes du PAREL. En raison de son caractère limitatif, l'échantillon n'est pas représentatif de l'état des logements à l'échelle nationale. Cependant, en l'absence d'une enquête nationale sur l'état des logements, des contrôles statistiques appropriés pour le mode d'occupation, la taille du logement, l'âge du bâtiment et la valeur marchande permettront de niveler, au moins partiellement, les différences d'échantillonnage. L'enquête sur la qualité de la vie[2] a permis de réunir une vaste gamme de données sur un échantillon représentatif des Canadiens. Cette enquête fait une évaluation de la satisfaction à l'endroit du logement, de la qualité du quartier et de l'état du logement par rapport aux habitations voisines.

Cette stratégie appelle manifestement un certain nombre de mises en garde. Tout d'abord, les mesures ne sont pas strictement comparables. Même si la formulation peut se ressembler, les échelles de notation varient. Les instruments eux-mêmes ne sont pas exactement les mêmes par leur présentation et par l'ordre des questions. La délimitation géographique des populations n'est pas la même : en particulier, l'enquête sur la qualité de la vie et l'enquête du PAREL sont nationales. Les critères d'admissibilité varient légèrement d'une enquête à l'autre, tandis que l'étude pilote ne porte que sur Ottawa. Les cadres d'échantillonnage sont manifestement différents, même si l'on a pondéré chaque ensemble de données pour rendre les données représentatives des populations respectives. Les régimes de non-réponse peuvent varier en raison des niveaux différents de motivation. Malgré toutes ces différences, on pense que les données sont suffisamment comparables pour permettre de dégager des conclusions significatives.

---

1 Associés de recherche Ekos, Pilot Study of Physical House Condition and Rehabilitation Need, Ottawa, avril 1981. On trouvera une description de cette étude à l'annexe 1.

2 Institute for Social Research, Social Change in Canada, Université York, Toronto, 1981. On trouvera une description de cette étude à l'annexe 1.

L'analyse suppose que l'état antérieur des logements qui ont reçu l'aide du PAREL était pire que celui du stock comparatif et il est impossible de vérifier cette hypothèse puisque l'état des logements avant le PAREL n'a pas été établi. De même, il faut supposer que l'état antérieur des quartiers désignés pour le PAREL était pire ou en tout cas n'était pas meilleur que l'univers global des quartiers. Les différences constatées à la suite de la recherche rétrospective ne peuvent être interprétées que si ces hypothèses sont acceptées.

Le concept de l'évaluation de la "qualité du logement" a été concrétisé au moyen d'une analyse quantitative détaillée de divers indicateurs de l'état des maisons.[3] Il a produit une série de neuf indicateurs de l'état physique, dont chacun représente une dimension distincte de la qualité du logement. Ce sont :

éléments de toiture
éléments de sous-sol
éléments intérieurs
étanchéité aux intempéries
système de chauffage
système de plomberie
système électrique
état global - notation de l'inspecteur
état global - notation de l'occupant

On peut évaluer subjectivement la qualité d'une maison en demandant à l'occupant de préciser dans quelle mesure il est satisfait de son logement et de dire s'il l'estime en meilleur ou en pire état que les autres logements du quartier. Les notations d'état physique sont disponibles pour les logements du PAREL et pour l'étude pilote d'Ottawa. Les enquêtes du PAREL et l'enquête sur la qualité de la vie évaluent la satisfaction. La mesure de la qualité du quartier est donnée dans chacune des trois sources de données.

Le tableau 6.1 présente tous les résultats quantitatifs découlant de l'analyse comparative de ces indicateurs de la qualité du logement et du quartier, par source de données. La technique d'analyse utilisée est la régression multiple. Chaque ligne du tableau présente les résultats de la régression pour la variable dépendante figurant dans la première colonne. Suit la coordonnée à l'origine de la régression. Les autres colonnes indiquent les coefficients de régression pour chaque variable, la signification de ces coefficients et les coefficients normalisés de régression pour chaque source de données. La colonne qui contient le test de

---

[3] On trouvera à l'Annexe 2 un sommaire de l'analyse et une description de la mesure.

signification non applicable indique la catégorie de référence pour cette régression. Les variables dépendantes sont codées de telle manière que leur valeur augmente avec la qualité. Ainsi, une estimation de régression positive signifie toujours une meilleure qualité pour la catégorie d'analyse en ce qui concerne le groupe de référence. Plusieurs variables de contrôle, c.-à-d. le mode d'occupation, la superficie du logement, l'âge du logement et la valeur marchande du logement, ont été prises en compte dans l'analyse de régresion.

L'état physique objectif du logement est analysé dans les neuf premières régressions, dont six font appel à des variables dépendantes mesurées par un inspecteur. Sans exception, ces six mesures plus rigoureuses de l'état physique donnent une estimation positive des paramètres et tous ces coefficients de régression sont très significatifs. Cela signifie que les logements qui ont reçu l'aide du PAREL sont en meilleur état physique, selon l'évaluation d'un inspecteur, que le stock d'Ottawa lorsqu'on contrôle l'influence du mode d'occupation, de la taille du logement, de l'âge et de la valeur marchande du logement. Les éléments d'étanchéité aux intempéries et de toiture sont ceux qui sont nettement les meilleurs.

Selon les trois mesures de l'état physique effectuées par les occupants, le système de chauffage n'est pas meilleur dans les logements du PAREL que dans les autres, le système de plomberie n'est pas en pire état dans les logements du PAREL et, dans l'ensemble, l'état physique des logements du PAREL présente plus de problèmes que celui des autres logements. Il y a une contradiction évidente entre ces résultats des notations de l'occupant et ceux qui viennent des notations d'un inspecteur. Une explication de cet état de choses est qu'en raison de leur participation au PAREL les occupants sont plus conscients, et partant plus critiques, de l'état de leur logement.

Subjectivement, la satisfaction globale à l'endroit du logement n'est sensiblement différente pour aucune des catégories de ménage. De même, l'état comparatif du logement est noté de la même façon dans chacune des trois enquêtes. Enfin, on n'a pas constaté de différence importante pour la mesure de la qualité du quartier entre les zones du PAREL et les autres zones.

TABLEAU 6.1

ÉTAT DE LA MAISON ET QUALITÉ DU QUARTIER (1)

	Source des données					
	PAREL		Qualité de vie		Étude pilote d'Ottawa	
Variable dépendante	Coef. de rég.	Signif. (2)	Coef. de rég.	Signif. (2)	Coef. de rég.	Signif. (2)
Éléments de toiture	0,76	**	-	-	0,00	s.o.
Éléments de sous-sol	0,41	**	-	-	0,00	s.o.
Éléments intérieurs	0,30	**	-	-	0,00	s.o.
Étanchéité aux intempéries	0,96	**	-	-	0,00	s.o.
Système de chauffage (3)	-0,10	ns	-	-	0,00	s.o.
Système de plomberie (3)	-0,18	*	-	-	0,00	s.o.
Système électrique	0,34	**	-	-	0,00	s.o.
État global (inspecteur)	0,45	**	-	-	0,00	s.o.
État global (occupant) (3)	-0,39	**	-	-	0,00	s.o.
Satisfaction à l'égard du logement (3)	0,16	ns	0,00	na	-	-
Qualité du quartier (3)	0,00	na	0,14	ns	0,68	ns
État comparatif du logement (3)	0,00	na	-0,52	ns	-0,05	s.o.

Source : Enquêtes auprès des clients du PAREL et inspections physiques du PAREL, 1982
Enquête sur la qualité de la vie - Université York, 1981
Enquête pilote d'Ottawa - Associés de recherche Ekos, 1981

1. Résultats des régressions multiples.

2. ** Significatif au niveau 0,01
   * Significatif au niveau 0,05

3. Élément noté par l'occupant.

Sommaire

Si l'on suppose que les logements qui ont reçu l'aide du PAREL étaient dans un état de détérioration pire, avant le PAREL, que le groupe de comparaison, le PAREL a eu un effet positif sur l'état global des logements ayant bénéficié du programme.

Selon les notations d'inspecteurs compétents, on a constaté des différences importantes pour les mesures de l'état du logement et de l'état comparatif, entre les zones du PAREL et les zones hors PAREL (Ottawa). Alors que les occupants des logements du PAREL ont jugé que l'état de leur logement était légèrement pire, cette différence peut venir d'une plus grande sensibilisation aux besoins de réparations par suite de leur participation au PAREL. Étant donné le mauvais état des logements avant le PAREL, la différence constatée après suppose une amélioration considérable de l'état des maisons.

Enfin, on n'a pas constaté de différence de qualité du quartier entre les clients du PAREL, le stock d'Ottawa et un échantillon national. Encore une fois, si l'on suppose que l'état du quartier avant le PAREL était pire dans les zones du PAREL que dans les autres (cela est particulièrement le cas des régions urbaines, mais aussi, dans une mesure moindre, des régions rurales), on peut tirer une conclusion semblable pour ce qui est de l'amélioration des quartiers du PAREL.

B. Activité de remise en état suscitée dans le secteur privé

Depuis sa création en 1973, le PAREL a été appliqué dans des zones désignées, d'abord de pair avec le Programme d'amélioration des quartiers (PAQ), puis, plus récemment, par la délimitation de zones particulières ayant besoin de remise en état.[4]

On a invoqué plusieurs raisons pour le maintien de cette approche. Le PAREL a été créé conjointement avec le PAQ, et on croyait que les deux programmes auraient des retombées accrues s'ils pouvaient être combinés dans des quartiers détériorés particuliers. Avec la fin du PAQ en 1978, la canalisation de l'aide s'est poursuivie, puisque, entre autres raisons, le Programme était axé sur une structure

---

4 C'est surtout dans les régions urbaines que le programme suscite des travaux de remise en état dans le secteur privé; cependant, on peut s'attendre à un effet semblable dans les petites villes rurales, puisque des crédits PAREL y ont aussi été accordés. L'analyse qui suit porte à la fois sur les effets dans les régions urbaines et les effets dans les régions rurales.

d'administration municipale, qui, croyait-on, serait inefficace sans la garantie d'un niveau donné d'activité que suppose une application concentrée. Bien que ces raisons soient valables, il y en a une autre, peut-être plus importante, qui milite en faveur de la canalisation de l'aide.

Plus particulièrement, le PAREL vise non seulement la réparation des vieux logements, mais aussi la stabilisation et la préservation des vieux quartiers en mauvais état, où se trouvent ces logements. L'utilisation du PAREL pour apporter des améliorations visibles dans ces zones a pu influer positivement sur les attentes des propriétaires-occupants actuels et éventuels à l'égard de l'avenir de ces quartiers. Le résultat visé serait l'accélération de la remise en état par l'investissement privé dans les réparations de logements.

On aurait démontré que le PAREL provoque des travaux privés de remise en état s'il y avait augmentation considérable de l'ensemble de l'activité de remise en état dans les zones du PAREL, par rapport à des zones semblables hors PAREL. En outre, les zones PAREL, où le niveau d'activité de remise en état est supérieur, pourraient présenter d'autres différences par rapport aux autres zones. L'état global du logement aurait pu s'améliorer sensiblement. De même, si l'on examine d'autres aspects que le logement, la qualité des installations (c.-à-d. magasins, écoles, parcs) aurait pu s'améliorer à un rythme plus rapide dans les zones du PAREL.[5] Plus précisément, on peut vérifier trois hypothèses pour évaluer si l'intervention publique par l'entremise du PAREL a entraîné une activité importante de remise en état privée.

a) L'activité de remise en état est beaucoup plus intense dans les zones du PAREL que dans les zones semblables hors PAREL;

b) L'amélioration de l'état des logements est plus marquée dans les zones du PAREL que dans les zones semblables hors PAREL; et

c) L'amélioration des installations du quartier est plus marquée dans les zones du PAREL que dans les zones semblables hors PAREL.

Idéalement, il faudrait mesurer la remise en état suscitée dans le secteur privé en faisant confirmer par les résidents

---

5 Toute amélioration doit tenir compte des répercussions directes du PAREL. En outre, il faut noter que d'autres facteurs, comme le PAQ, pourraient aussi contribuer à l'amélioration.

de la zone que l'activité du PAREL touchant les logements du quartier les a amenés à investir des fonds dans leur propre logement. Cependant, les résidents peuvent ne pas connaître les logements de leur quartier qui ont reçu des fonds du PAREL. Il pourrait ne pas être évident qu'un logement du PAREL ou un logement remis en état en même temps, dans le cadre d'initiatives privées, a été ce qui a véritablement déclenché des travaux supplémentaires de remise en état privée. De toute façon, à l'heure actuelle, on ne dispose pas de source de données pour répondre à cette question.

Par ailleurs, si l'on peut démontrer que les taux de changement de certaines variables évoluent d'une façon précise au cours d'une période donnée, compte tenu de l'investissement de fonds publics, alors on aura démontré que le PAREL provoque des travaux privés de remise en état. On ne dispose pas, cependant, d'indications sur les raisons qui amènent les propriétaires-occupants à entreprendre des travaux de remise en état à l'intérieur et à l'extérieur des zones du PAREL; on ne dispose pas non plus de données chronologiques qui pourraient étayer les changements dont il est question plus haut.

Par conséquent, il faut formuler certaines hypothèses pour élaborer des critères opérationnels d'évaluation sur cette question. Tout d'abord, il est clair que le Programme a visé certaines zones géographiques particulières (l'approche des zones désignées) et que les logements de ces zones, au moment de l'application du PAREL, étaient parmi les plus délabrés au Canada. Cela est confirmé par les critères d'admissibilité établis pour le PAQ/PAREL, qui exigeaient que plus de 25 % des logements d'une zone du PAQ aient besoin de remise en état et que le revenu moyen des ménages de la zone soit inférieur au revenu moyen dans la municipalité.[6] Il faut noter, cependant, que la sélection n'a pas été coordonnée à l'échelle nationale, de sorte que le "pire" dans une municipalité n'est peut-être pas la même chose que le "pire" dans une autre municipalité.

En second lieu, comme seulement une faible proportion de logements des zones du PAREL ont reçu de l'aide, la remise en état privée n'est pas passée inaperçue du fait de niveaux élevés d'intervention publique. Le tableau 6.2 indique que, au niveau national, 9 % des logements des zones du PAREL ont été remis en état à l'aide de fonds publics. La proportion est plus forte (26 %) dans la région de l'Atlantique, et on pourrait donc s'attendre à un effet public plus considérable.

---

6 Manuel des usagers du PAQ, SCHL 1975, p. E2-E4 (Facteurs de besoins).

TABLEAU 6.2

ACTIVITÉ DU PAREL DANS LES ZONES DU PAREL PAR RÉGION (1)

Région	Logements dans la zone	Logements ayant bénéficié du PAREL	% du total
Atlantique	92 016	23 602	25,7
Québec	237 919	20 488	8,6
Ontario	297 039	16 601	5,6
Prairies	204 589	21 976	10,7
Colombie-Britannique	264 446	15 669	5,9
Canada	1 096 009	98 336	9,0

Source : Calendrier de remise en état, 1984.

1. Par suite d'une réorganisation des secteurs de recensement utilisés dans le système du CRÉ, un certain nombre de logements ayant besoin de réparations et de logements ayant bénéficié du PAREL ne sont pas pris en compte dans ce tableau. En outre, le CRÉ n'a été mis à jour que jusqu'en avril 1984. Proportionnellement, cela ne devrait pas avoir d'effet sur notre analyse.

Trois mesures de substitution pour déterminer la remise en état faite par le secteur privé, soit l'activité de remise en état, les conditions de logement et l'état des installations des quartiers, ont été mises au point pour permettre la comparaison des zones du PAREL et des zones hors PAREL. Les données pour les zones du PAREL proviennent des enquêtes auprès des clients du PAREL et des seuls clients courants (1981) dont le logement a été inspecté. Les zones hors PAREL comprenaient des logements dans un état comparable aux logements du PAREL, c'est-à-dire qui avaient besoin de réparations importantes. Les données pour les zones hors PAREL ont été tirées de l'ERMEM et de l'enquête Social Change in Canada.[7]

Le tableau 6.3 présente les indicateurs utilisés pour les deux groupes, pour chaque mesure. Comme on peut le voir, bien que les mesures ne soient pas strictement comparables, elles portent sur des phénomènes semblables. Les constatations seront renforcées s'il se dégage des tendances convergentes.

---

7 Institute for Social Research, Université York, Social Change in Canada, 1981. L'Annexe 1 donne une description de cette source de données.

TABLEAU 6.3

MESURES ET SOURCES DE DONNÉES
SUR LA REMISE EN ÉTAT SUSCITÉE DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Mesure	Zones du PAREL	Zones hors PAREL
Activité de remise en état	Proportion de maisons remises en état dans les 5 dernières années (divisée par 5) (enquête auprès des clients du PAREL).	Proportion de ménages qui ont entrepris des réparations dans les 3 dernières années (divisée par 3) (ERMEM)
État du logement	État des logements adjacents (inspections physiques du PAREL). Satisfaction à l'égard du quartier (enquête auprès des clients du PAREL).	État des logements dans le quartier (enquête sur le changement social au Canada).
État des installations du quartier	État des installations du quartier (enquête auprès des clients du PAREL).	État des installations du quartier (enquête sur le changement social au Canada).

Activité de remise en état

Il ressort d'une analyse de régression logistique entre le niveau de remise en état et la désignation PAREL/hors PAREL que le type de zone a fortement agi sur le niveau de remise en état.[8] La relation n'a pas changé lorsqu'on a contrôlé l'influence du revenu du ménage, de la taille de l'agglomération, de la région ou de l'âge du logement.

Le tableau 6.4 indique, sur une base annuelle, la proportion et le nombre absolu de logements qui ont subi des travaux de remise en état dans les zones désignées du PAREL et les zones hors PAREL. Contrairement à l'hypothèse, il y a un niveau considérablement plus élevé de remise en état dans

---

8 Puisque la variable dépendante est dichotomique, on a utilisé une technique d'analyse linéaire logarithmique pour déterminer s'il existe une relation significative. On a tenu compte de l'influence de plusieurs variables de contrôle. On a ensuite utilisé, de façon descriptive, les caractéristiques de ceux qui avaient entrepris des travaux de remise en état afin de déceler les différences.

les zones hors PAREL que dans les zones désignées du PAREL. Plus particulièrement, l'activité de remise en état dans les zones hors PAREL est de 72 % plus élevée que dans l'échantillon du PAREL. Puisque l'analyse de régression a établi que les autres variables de contrôle n'étaient pas significatives, le reste du tableau n'est présenté qu'à titre d'information. Il confirme l'existence de certaines tendances, particulièrement entre régions et âges de logement.

État du logement

On a procédé à une analyse de variance entre les conditions de logement des quartiers et la désignation PAREL/hors PAREL, encore une fois en contrôlant les influences secondaires.[9] La relation de base était fortement significative. On a comparé les notations moyennes des deux groupes, et les résultats sont indiqués au tableau 6.5. Selon les notations des occupants, l'état du stock de logement des zones du PAREL était d'un peu plus de 40 % meilleur que l'état des logements des zones comparables hors PAREL (notation de 4,20 contre 2,99). Si l'on contrôle l'influence de la région, les différences d'état des logements entre les zones du PAREL et les zones hors PAREL dans les provinces de l'Atlantique recoupent les différences au niveau national; cependant, la différence est moindre en Ontario, dans les Prairies, et en Colombie-Britannique, et elle est plus grande au Québec. Dans toutes les régions, la perception de l'état du logement demeure meilleure dans les zones du PAREL que dans les zones comparables hors PAREL.

---

9 Région, taille de l'agglomération, revenu du ménage.

TABLEAU 6.4

ACTIVITÉ DE REMISE EN ÉTAT
MÉNAGES EFFECTUANT DES TRAVAUX DE REMISE EN ÉTAT
ZONES DÉSIGNÉES DU PAREL ET ZONES COMPARABLES HORS PAREL

	Zones du PAREL (n=889) %	Zones hors PAREL (n=3 133) %
Ensemble	11,6	19,9
Régions urbaines	10,6	25,0
Régions rurales	12,1	19,8
Atlantique	10,7	18,8
Québec	14,5	20,0
Ontario	11,1	21,1
Prairies	9,4	18,5
Colombie-Britannique	8,5	19,8
ÂGE DE L'IMMEUBLE		
Moins de 13 ans	13,1	15,4
13-22 ans	11,0	18,6
23-37 ans	10,3	21,3
Plus de 37 ans	12,0	21,0
REVENU DU MÉNAGE		
Moins de 13 000 $	11,5	18,5
13 000 $ - 23 000 $	11,8	19,6
23 001 $ - 40 000 $	9,3	21,0
Plus de 40 000 $	11,5	20,3

Source : Enquêtes auprès des clients du PAREL et inspections physiques du PAREL (échantillon courant), 1982. ERMEM 1982.

TABLEAU 6.5

ÉTAT DES LOGEMENTS
NOTATIONS DE L'OCCUPANT ET DE L'INSPECTEUR (1)
ZONES DÉSIGNÉES DU PAREL ET ZONES COMPARABLES HORS PAREL

	Moyenne des zones hors PAREL	ZONES DU PAREL Notations de l'occupant			Notations de l'inspecteur		
		Moy.	Diff.	Sig.	Moy.	Diff.	Sig.
Ensemble	2,99	4,25	1,26	***	3,97	0,98	***
Régions urbaines	2,91	4,15	1,24	***	3,96	1,05	***
Régions rurales	3,09	4,31	1,22	***	3,98	0,89	*
Atlantique	3,04	4,21	1,17	***	3,98	0,94	***
Québec	2,97	4,46	1,49	***	4,13	1,16	***
Ontario	2,98	4,10	1,12	***	3,82	0,84	***
Prairies	2,68	3,98	1,30	***	3,79	1,11	***
Colombie-Britannique	3,04	4,13	1,09	***	3,76	0,72	***
REVENU DU MÉNAGE							
Moins de 13 000 $	2,90	4,31	1,40	***	3,96	1,06	***
13 000 $ - 23 000 $	3,07	4,16	1,09	***	4,02	0,95	***
23 001 $ - 40 000 $	3,20	4,13	0,94	***	3,96	0,76	***
Plus de 40 000 $	3,33	4,39	1,06	**	4,01	0,68	ns

Source : Enquêtes auprès des clients du PAREL et inspections physiques du PAREL, 1982
Social Change in Canada, Université York, 1981

1. Sur une échelle de 1 à 5, où 5 représente le meilleur état.

T significatif au niveau 0,001 ***
niveau 0,01 **
niveau 0,05 *

Lorsqu'on contrôle le revenu du ménage, les données indiquent que, pour un revenu inférieur à 13 000 $, la différence des moyennes relatives à l'état des logements dans les zones PAREL est supérieure à la moyenne nationale, alors que pour les intervalles de revenu plus élevé, la différence est plus faible. Cela traduit des notations particulièrement mauvaises dans les zones hors PAREL de la part des ménages ayant des revenus inférieurs à 13 000 $; dans les zones du PAREL, les notations entre intervalles de revenu étaient comparables.

La deuxième mesure de l'état du logement fait appel aux notations de l'inspecteur. Encore une fois, on a constaté que la relation entre l'état du logement et la désignation PAREL/hors PAREL était hautement significative. On a, là encore, constaté que la région était une variable de contrôle importante.

Le tableau 6.5 indique également la différence des moyennes, à l'aide des notations de l'inspecteur. Encore une fois, la perception de l'état des logements est meilleure dans les zones du PAREL; cependant, la différence est moindre que celle que font ressortir les notations de l'occupant. On obtient également une tendance modifiée et convergente lorsqu'on contrôle la région, la différence dans la région de l'Atlantique étant semblable à la différence nationale, celles des Prairies et du Québec étant légèrement supérieures, et celles de l'Ontario et de la Colombie-Britannique proportionnellement plus faibles.

État des installations du quartier

On a fait appel à une analyse de variance pour évaluer la signification statistique de la relation entre les zones PAREL/hors PAREL et l'état perçu des installations du quartier. On a constaté que la relation de base et l'influence du revenu du ménage étaient statistiquement significatives; la région et la taille de l'agglomération ne l'étaient pas.

Le tableau 6.6 renseigne davantage sur la nature de ces relations à l'aide de la différence des moyennes. Plus particulièrement, les données font ressortir que la désignation PAREL/hors PAREL exerce une influence assez forte sur la perception de l'état des installations du quartier. L'état des installations communautaires a obtenu une notation supérieure d'environ 17 % dans les zones du PAREL.

Chose intéressante, la différence de notation de l'état des installations du quartier entre les zones du PAREL et les zones hors PAREL était moindre que la différence des notations d'état de logement qui dépassait 30 % pour les notations des inspecteurs et 40 % pour les notations des occupants.

TABLEAU 6.6

ÉTAT DES INSTALLATIONS DU QUARTIER (1)
ZONES DÉSIGNÉES DU PAREL ET ZONES COMPARABLES HORS PAREL

	Moyennes des zones hors PAREL	Zones PAREL		
		Moyenne	Diff.	Signif.
Ensemble	2,95	3,44	0,49	***
Régions urbaines	3,05	3,77	0,72	***
Régions rurales	2,89	3,24	0,35	ns
Atlantique	2,68	3,31	0,63	***
Québec	3,03	3,34	0,30	**
Ontario	3,08	3,69	0,61	***
Prairies	2,82	3,69	0,87	***
Colombie-Britannique	2,92	3,65	0,73	***
REVENU DU MÉNAGE				
Moins de 13 000 $	2,92	3,51	0,59	***
13 000 $ - 23 000 $	3,08	3,19	0,11	ns
23 001 $ - 40 00 $	2,98	3,47	0,49	***
Plus de 40 000 $	2,33	3,86	1,53	***

Source : Enquête auprès des clients du PAREL, 1982
Social Change in Canada, Université York, 1981

1. Sur une échelle de 1 à 5, où 5 représente le meilleur état.

T significatif au niveau 0,001 ***
niveau 0,01 **

Lorsqu'on contrôle le revenu du ménage, il ne se dégage pas de tendance nette, bien que l'on constate certaines variations étranges des différences. Les notations dans les zones hors PAREL sont comparables pour tous les groupes de revenu et avec la notation nationale, sauf pour ceux qui gagnent plus de 40 000 $, où elle tombe d'environ 20 %. Cette mauvaise notation pour les zones hors PAREL, alliée aux notations supérieures dans les zones PAREL pour le groupe de revenu de plus de 40 000 $ entraîne des différences globales encore plus grandes en faveur des zones PAREL au fur et à mesure qu'augmentent les revenus.

Sommaire

On a examiné trois mesures pour déterminer si les initiatives publiques de remise en état suscitent de la remise en état privée. Ce sont l'activité de remise en état, la perception de l'état du logement et la perception de l'état des installations du quartier. On a comparé des zones désignées du PAREL avec des zones comparables hors PAREL.

Les taux d'activité de remise en état exprimés sur une base annuelle ne permettent pas d'accréditer l'hypothèse selon laquelle le PAREL donne lieu à des niveaux supérieurs d'activité globale de remise en état dans les zones désignées. De fait, on a constaté des niveaux sensiblement inférieurs de remise en état dans les zones du PAREL.

Les données sur la perception de l'état du logement tendent fortement à accréditer l'hypothèse. Et les occupants et les inspecteurs ont jugé l'état des logements sensiblement meilleur dans les zones du PAREL que dans les zones comparables hors PAREL. On a trouvé que la région et le revenu du ménage influent sur la nature de cette relation. La perception de l'état du logement dans les zones du PAREL est meilleure au Québec et dans les Prairies et légèrement moins bonne en Ontario et en Colombie-Britannique. Pour le revenu du ménage, la différence de perception de l'état diminue au fur et à mesure que le revenu augmente.

Lorsqu'on fait intervenir la perception de l'état des installations du quartier, les résultats recoupent les constatations pour la mesure de l'état du logement. Seul le revenu du ménage influe sur la relation, c'est-à-dire que les différences sont sensiblement plus fortes dans la tranche de revenu plus élevé.

Ces deux dernières mesures font ressortir très nettement que les ménages des zones du PAREL ont une perception beaucoup plus positive de l'état des logements et des installations du quartier que ceux des zones hors PAREL. Même s'il est difficile de conclure que ces opinions positives favorisent l'activité privée de remise en état - particulièrement lorsqu'on a constaté la relation contraire pour l'activité de remise en état - elle reflète néanmoins un climat favorable aux attentes d'amélioration du quartier et, partant, à l'activité privée d'investissement et de remise en état. Ces effets positifs étaient les plus forts au Québec et dans les provinces des Prairies et pour les ménages à revenus plus élevés.

Dans l'évaluation de la fiabilité de ces données, il ne faut pas oublier qu'on ne disposait pas de données antérieures au PAREL, ce qui a obligé à établir logiquement que les zones du PAREL étaient les pires ou parmi les pires au Canada. En outre, les mesures utilisées, quoique pas strictement comparables, étaient suffisantes pour les besoins de l'analyse.

C. Délogement des occupants

Sans que ce soit explicite, il semblerait que l'objectif du PAREL, de fournir une aide financière aux propriétaires, vise en fin de compte à offrir à long terme, aux ménages à revenu faible et moyen, un logement sécuritaire, salubre et abordable. Ainsi, il est souhaitable de garder ces ménages dans les mêmes logements et de veiller à ce qu'ils profitent directement de l'aide publique disponible.

Un obstacle possible à l'atteinte de cet objectif implicite est le risque de délogement des occupants en raison de l'activité de remise en état. Le délogement survient lorsque les occupants ne sont plus maîtres des décisions touchant leur mode d'occupation dans un logement particulier. Le délogement est un processus involontaire qui survient même lorsque les ménages ont respecté toutes les conditions préalablement imposées.[10]

Le délogement est essentiellement un phénomène urbain qui peut découler du désinvestissement ou du réinvestissement dans un quartier en détérioration. Une foule de chercheurs soutiendraient que le délogement, dans l'ensemble, n'est pas un problème, puisqu'il surviendrait avec ou sans remise en état et que les caractéristiques prédominantes des zones frappées par le désinvestissement sont l'abandon, la dégradation et l'émigration.[11]

De même, il ressort d'une étude sur la remise en état à Boston que la plupart des résidents ont perçu la revitalisation des quartiers comme une occasion d'atteindre l'objectif à long terme de quitter le quartier pour la

---

10 Grier, George et Eunice Grier, "Urban-Displacement : A Reconnaissance", dans Back to the City : Issues in Neighbourhood Renovation, Laska and Spain, éd., New York, Pergamon, 1980, p. 252-268.

11 Schussheim, Morton J., Inner City Restoration and Family Displacement, Library of Congress, Congressional Research Service, 1978.

Sterulieb, G. et J. Hughes, "The Changing Demography of the Central City", Scientific American, août 1980.

Lipton, G., "The Future Central City : Gentrified or Abandoned?", Urban Affairs Papers 2, (hiver 1980), p. 1-15.

Sunka, H., "Neighbourhoud Revitalization and Displacement : A Review of the Evidence", Journal of the American Planning Association, octobre 1979, p. 480-487.

Grier, G. et E., p. 253.

banlieue.[12] En outre, la plupart des ménages délogés sont allés s'installer dans de meilleurs logements près de leur ancien quartier et peuvent encore participer à la vie communautaire; cependant, ils ont subi des augmentations de loyer.[13]

Ces arguments sont tout à fait défendables, mais le PAREL n'a pas pour objectif de chasser les ménages de leur quartier, une fois amorcés la remise en état et le réinvestissement. Ainsi, il est très intéressant de connaître les incidences de la remise en état publique sur le délogement.

Le délogement se produit le plus souvent dans les centres urbains où l'offre de logement fait l'objet de pressions considérables.[14] Les acheteurs éventuels doivent étudier d'autres possibilités, et les vieilles maisons constituent souvent une option plus abordable. Les plus susceptibles d'opter pour un logement dans le coeur de la ville sont ceux qui y ont toujours vécu. Un certain nombre d'études, surtout américaines, ont démontré que les banlieusards n'ont pas tendance à retourner à la ville et à participer à l'embourgeoisement des quartiers.[15] De fait, dans une des études, la plupart des acheteurs d'un logement situé centre-

---

12 Washington Urban League, SOS76 : Speakout for Survival, juin 1976.

13 Pattison, Tim, The Process of Neighbourhood Upgrading and Gentrification, Thèse de maîtrise pour le MIT, Département d'urbanisme.

14 U.S. Department of Housing and Urban Development, Yardsticks for Assessing Displacement and Social Change, rédigé par Donna L. Sorlein, 1982.

Sands, S., Population Change Due to Housing Renovation in St. Paul's Ramsey Hill Area, thèse non publiée, University of Minnesota Graduate School, juin 1979.

D. Clairmont et D.W. Magill, Africville Relocation Report, Institut des affaires publiques, Université Dalhousie, Halifax, 1971.

F.J. Henry et P.C. Pineo, The Consequences of Relocation : A Study of Hamilton's North End, 1983.

15 Grier, G. et E., p. 254.

ville étaient d'anciens locataires de ce secteur de la ville.[16]

Le délogement menace autant les propriétaires-occupants que les locataires[17], mais les raisons et la nature du délogement peuvent varier. Les propriétaires-occupants peuvent être délogés par des augmentations de taxes et des augmentations du coût des services locaux; cependant, les propriétaires-occupants peuvent également profiter de certaines occasions. La remise en état des zones détériorées peut gonfler les prix du marché, et permettre aux propriétaires-occupants à faible revenu de quitter les vieux quartiers.[18] Les locataires, par contre, sont à la merci des propriétaires-bailleurs, qui peuvent les chasser par des augmentations de loyer ou une activité intense de remise en état.[19] Les locataires peuvent aussi être obligés de déménager s'ils perçoivent négativement les changements apportés à la collectivité et au mode de vie par suite de la remise en état;[20] cependant, il ne s'agit pas là d'un délogement selon la définition qui précède.

Une autre influence importante sur le délogement des locataires est la réglementation des loyers - dans le cas du

---

16 Clay, P., "The Rediscovery of City Neighbourhoods: Reinvestment by Long Time Residents and Newcomers", dans Back to the City, S. Laska et D. Spain, éd., New York, Pergamon, 1980, p. 14.

17 Schussheim, Morton J., 1978, p. 5.

18 Clay, Philip L., Neighbourhood Renewal, Lexington Books, 1979, p. 32.

19 United States Department of Housing and Urban Development Interim Displacement Report, p. 27-28.

U.S. Department of Housing and Urban Development, Yardsticks for Assessing Displacement and Social Change, préparé par Donna L. Sorkin, 1982, p. 11.

20 Portland (Oregon) Bureau of Planning, Portland Residential Displacement Study, Survey Research Results, novembre 1981.

Sands, S., juin 1979.

Schusshiem, Morton J., 1978, p. 5.

Portland (Oregon) Bureau of Planning, novembre 1981.

Clay, Philip L., p. 31.

U.S. Department of Housing and Urban-Development, p. 12.

PAREL, par le biais d'accords de location. Si le propriétaire-bailleur estime que la réglementation des loyers est excessive, il peut avoir tendance à expulser les locataires avant la remise en état, alors qu'une insuffisance de réglementation peut entraîner des augmentations exorbitantes des loyers après la remise en état, et, en fin de compte, le délogement du locataire.[21] Une conséquence intéressante du délogement des locataires est la réduction du stock de logements à loyer modique.[22] Certaines études ont démontré que la plupart des ménages délogés sont des locataires.[23]

Le déterminant qui est probablement le plus important dans le délogement est le revenu du ménage. Par définition, le réinvestissement, l'embourgeoisement du quartier ou la remise en état amène le déplacement des ménages à faible revenu par des ménages à revenu supérieur, comme il est ressorti d'un certain nombre d'études. On a aussi trouvé que l'instruction et la profession ont tous deux des liens avec le revenu dans le processus de délogement. Plus particulièrement, les nouveaux arrivants étaient mieux instruits et plus susceptibles d'être des professionnels ou des techniciens.[24]

Plusieurs autres caractéristiques des ménages déplacés ont été définies. Les ménages délogés sont habituellement des familles nombreuses; dans les villes américaines, il s'agissait surtout de noirs ou de membres de groupes

---

21 Société canadienne d'hypothèques et de logement, RRAP : An Evaluation of Performance, août 1977.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, An Evaluation of RRAP for Landlords in Seven Municipal Areas, février 1978.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, A Follow-Up to the Evaluation of RRAP, avril 1978.

Clinique d'Aménagement, Restauration : dossier-clinique. Université de Montréal, décembre 1976.

22 SCHL, Evaluation of Neighbourhood Improvement Areas, vol. 3, étude de cas 631.

23 SCHL, An Evaluation of RRAP for Landlords in Seven Municipal Areas, février 1978, p. 35.

24 Ibid, p. 34.

minoritaires et, dans une certaine mesure, de personnes âgées.[25]

Il est difficile de mesurer l'étendue du délogement et de déterminer les cas où se pose un véritable problème. Un certain nombre d'études ont été menées ces dernières années, comme l'indique le tableau 6.7, et dans les endroits visés, les pourcentages estimatifs d'occupants délogés varient de 1 à 27 %. Certaines études ont porté sur les zones de réinvestissement seulement, alors que d'autres ont visé tous les ménages d'une municipalité. Certaines études ont tiré leurs conclusions d'après les vues des propriétaires-bailleurs, alors que d'autres sont fondées sur les vues d'un nombre limité de ménages délogés qu'on a pu retrouver.

En outre, les taux ne sont pas tous exprimés sur une base annuelle, ce qui les fait paraître plus sérieux. Par exemple, un taux de 27 % sur une période de cinq ans ne constitue en réalité qu'un taux annuel de 5,5 %. Lorsqu'on utilise les taux de mobilité et qu'on constate qu'ils sont de 3 points supérieurs au taux national de mobilité, qui est d'environ 10 %, faut-il considérer que cela constitue un cas de délogement grave?

Il est intéressant de noter que le genre de réinvestissement exerce également une influence sur l'étendue du délogement. L'embourgeoisement pur et simple est le facteur de délogement le plus fort, alors que l'amélioration du quartier par l'entremise d'une publicité destinée aux propriétés-occupants en place entraîne le moins de changements dans la composition des propriétaires-occupants.[26]

L'analyse qui précède a mis en lumière certains des concepts importants liés au délogement des occupants. On a établi trois relations hypothétiques entre le PAREL et le délogement au sujet de la mobilité, du revenu et du mode d'occupation. On pourrait étudier d'autres hypothèses fondées sur

---

25 Clay, Philip L., p. 32.

Portland (Oregon) Bureau of Planning, 1981.

James, Franklin J., Back ot the City : An Appraisal of Housing Reinvestment and Population Change in Urban America, Washington (DC) The Urban Institute, décembre 1977.

U.S. Department of Housing and Urban development, Movement of Blacks and Whites Between Central Cities and Suburbs of 11 Metropolitan Areas 1955-75, rédigé par Kathryn P. Nelson, mai 1978.

26 Schusshiem, Morton J., 1978, p. 6.

des facteurs comme la valeur du logement, le type de construction, le nombre de pièces, l'âge du chef de ménage, sa profession, son instruction et son origine ethnique. Nous vérifierons les hypothèses suivantes :

a) Puisque le délogement oblige les résidents à déménager plus souvent qu'ils ne le souhaiteraient, le PAREL pourrait être cause de délogement si les taux de mobilité des zones du PAREL sont sensiblement supérieurs à ceux des zones comparables.

b) Puisque les ménages à revenu supérieur délogent généralement des ménages à revenu inférieur, on pourrait démontrer que le PAREL a un effet de délogement si la proportion de ménages à faible revenu dans les zones du PAREL diminue par rapport à celle des zones comparables.

c) Puisque les locataires sont le plus souvent les victimes du délogement, on pourrait démontrer que le PAREL a un effet de délogement si la proportion de locataires dans les zones du PAREL diminuait par rapport aux zones comparables.

Nous utiliserons les taux de mobilité au niveau du secteur de recensement comme mesure de substitution du délogement. Pour mesurer le délogement avec précision, il faudrait retrouver les ménages qui ont déménagé et obtenir de leur part, la confirmation qu'ils ne sont pas partis volontairement. Un certain nombre d'études[27] ont démontré qu'il est inutile de chercher à retracer les ménages délogés, particulièrement les locataires. Les taux de mobilité ne sont pas une mesure parfaite non plus. Tout d'abord, ils ne sont pas une mesure directe du délogement et, en second lieu, les secteurs de recensement ne sont pas assez petits pour permettre de déceler des changements au niveau du quartier ou du pâté de maisons.[28] Ainsi, les résultats seront complétés par des données provenant de l'enquête auprès des locataires vivant dans des logements qui ont été remis en état en vertu du PAREL.

---

27 Rosen, Flora, Neighbourhood Change : The Displaced Tenant, novembre 1983.

Lapointe, Y. et A. Lenk, D. Meesseur, B. Milroy, A Study of Tenant Displacement Associated with the Residential Assistance Program in Ottawa, juin 1982.

28 Lee, Barrett A. et Paula M. Magenhagen, "Is Revitalization Detectable? Evidence from Five Nashville Neighbourhoods", Urban Affairs Quarterly, vol. 19, n° 4, juin 1984.

TABLEAU 6.7

ÉTENDUE DU DÉLOGEMENT - CERTAINES ÉTUDES

Titre de l'étude (année)	Parrain	Endroit	% de délogement	Période
Une évaluation du PAREL (1979)	Social Policy Research Assoc.	Canada	6 % - 24 %	1974-1979
Instability and Tenant Displacement Within the Inner City Rental Market (1979)	Ville d'Ottawa	Ottawa	32 %	1975-1980
A Study of Tenant Displacement Associated With the Residential Rehabilitation Assistance Program in Ottawa (1982)	Univ. d'Ottawa	Ottawa	32 %	1975-1980
Portland Residential Displacement Study Survey Research Results (1981)	Ville de Portland	Portland (Oregon)	49 %	1977-1980
Seattle Displacement Study (1979)	Ville de Seattle	Seattle	20 %	1975-1979
Market Generated Displacement: A Single City Case Study (1981)	HUD	Washington	10,2 %	1977-1979
Neighbourhood Reinvestment and Displacement	U. de Princeton	-	23 %	1982
Displacement in St. Paul 1981	Ville de St. Paul	St. Paul	5 %(1)	1980-1981

1. Jusqu'à 27 % dans certains quartiers

L'analyse a examiné l'évolution des taux de mobilité et la proportion de ménages et de locataires à faible revenu, pour les zones désignées du PAREL, des zones comparables et le reste du Canada, avec contrôle de la région et, dans la mesure du possible, d'autres variables explicatives. Les zones étudiées correspondaient le plus possible aux secteurs de recensement. Les zones comparables ont été tirées des zones du PAREL qui n'ont été désignées qu'en 1981 et qui, par conséquent, ne pouvaient refléter d'activité du PAREL au recensement de 1981. Cela ne veut pas dire, cependant, que ces zones n'avaient pas connu de remise en état privée.

Comme il ressort du tableau 6.8, environ 50 % des Canadiens déménagent tous les cinq ans, soit 10 % par an. En outre, on peut voir que cette tendance globale n'a pas changé sensiblement entre 1971 et 1981. Il n'y a eu qu'une faible diminution dans les zones du PAREL et les zones hors PAREL au cours de la période décennale.

TABLEAU 6.8

TAUX QUINQUENNAUX DE MOBILITÉ - ZONES DU PAREL ET ZONES HORS PAREL

	PAREL	Hors PAREL			
		Zones comparables(1)		Toutes autres(2)	
Année	Taux	Taux	Diff.	Taux	Diff.
1971	52,63	50,78	1,85	52,00	0,63
1981	51,63	49,13	2,50	50,68	0,95

Source : Bandes sommaires du recensement, 1971 et 1981, Statistique Canada

1. Zones désignées du PAREL, 1981.
2. Comprend toutes les zones hors PAREL

Lorsqu'on compare les zones du PAREL avec des zones plus homogènes, c'est-à-dire des zones désignées en 1981 mais qui n'avaient pas reçu d'aide du PAREL, on peut constater que le taux de mobilité dans les zones actives du PAREL est légèrement supérieur, ce qui laisse supposer un niveau plus élevé de stabilité dans les zones hors PAREL. Mais les différences sont faibles.

Le tableau 6.9 indique que la mobilité globale a généralement diminué entre 1971 et 1981 dans toutes les régions et dans toutes les zones, sauf dans les zones du PAREL des Prairies. Les augmentations dans les Prairies, toutefois, sont inférieures à 1 % et peuvent être largement attribuables à l'arrivée de main-d'oeuvre à faible revenu pendant le boom pétrolier des années 1970.

TABLEAU 6.9

ÉVOLUTION DES TAUX DE MOBILITÉ - ZONES DU PAREL ET ZONES HORS PAREL 1971 - 1981

	Zones du PAREL	Zones hors PAREL	
Région	Changement	Comparables(1) Changement	Toutes autres (2) Changement
Atlantique	-2,54	-1,98	-2,28
Québec	-0,12	0,48	-0,52
Ontario	-3,25	-4,89	-4,78
Prairies	2,16	3,30	-2,47
Colombie-Britannique	-0,55	-0,12	-1,82

Source : Bandes sommaires du recensement, 1971 et 1981, Statistique Canada

1. Zones désignées du PAREL, 1981.
2. Comprend toutes les zones hors PAREL.

Dans l'ensemble, on peut voir que les taux de mobilité des zones du PAREL ne sont pas sensiblement supérieurs à ceux des zones comparables (désignées en 1981) ou des autres zones.

La proportion de locataires dans les zones du PAREL et les zones hors PAREL est indiquée au tableau 6.10. Plus de la moitié des ménages étaient locataires; davantage dans les zones du PAREL que dans les zones hors PAREL. La différence entre les zones du PAREL et l'ensemble des autres zones hors PAREL a augmenté entre 1971 et 1981. La proportion de locataires dans les zones du PAREL, cependant, était très semblable à celle des zones comparables hors PAREL.

TABLEAU 6.10

PROPORTION DES LOCATAIRES - ZONES DU PAREL ET ZONES HORS PAREL

		Hors PAREL			
	PAREL	Zones comparables(1)		Toutes autres (2)	
Année	%	%	Diff	%	Diff
1971	57,55	56,54	1,01	49,96	7,59
1981	59,45	57,04	2,41	44,28	15,17

Source : Bandes sommaires du recensement, 1971 et 1981, Statistique Canada
1. Zones désignées du PAREL, 1981.
2. Comprend toutes les zones hors PAREL.

Le tableau 6.11 indique l'évolution de la proportion des locataires par région entre les deux recensements. Les proportions ont diminué dans les régions de l'Atlantique et du Québec, mais augmenté dans toutes les régions à l'ouest du Québec. Dans les régions de l'Ouest, les augmentations étaient plus considérables dans les zones comparables hors PAREL que dans les autres zones hors PAREL.

TABLEAU 6.11

ÉVOLUTION DE LA PROPORTION DES LOCATAIRES - ZONES DU PAREL ET ZONES HORS PAREL 1971 - 1981

	Zones du PAREL	Zones hors PAREL	
		Comparables(1)	Toutes autres(2)
Régions	Changement	Changement	Changement
Atlantique	-2,06	-2,26	1,19
Québec	-1,91	-1,45	-1,68
Ontario	1,67	0,29	0,83
Prairies	1,72	5,64	4,33
Colombie-Britannique	2,37	4,61	2,21

Source : Bandes sommaires du recensement, 1971 et 1981, Statistique Canada
1. Zones désignées du PAREL, 1981
2. Comprend toutes les zones hors PAREL

La proportion de ménages à faible revenu figure au tableau 6.12. Dans les zones du PAREL, la proportion des ménages à faible revenu en 1971 était supérieure d'environ 10 points à la proportion dans les zones hors PAREL. Cette différence avait atteint plus de 16 points. En outre, la proportion des ménages à faible revenu a augmenté plus vite dans les zones du PAREL que dans les autres zones. Les zones comparables étaient semblables aux zones du PAREL pour les deux années.

TABLEAU 6.12

PROPORTION DE MÉNAGES À FAIBLE REVENU(1) - ZONES DU PAREL ET ZONES HORS PAREL

		Hors PAREL			
	PAREL	Zones comparables(1)		Toutes autres(2)	
Année	%	%	Diff.	%	Diff.
1971	34,92	33,29	1,63	24,28	10,64
1981	45,84	43,02	2,82	29,26	16,58

Source : Bandes sommaires du recensement, 1971 et 1981, Statistique Canada

1. Les ménages à faible revenu sont ceux qui gagnaient moins de 13 000 $ par an.
2. Comprend les zones désignées du PAREL en 1981.
3. Comprend toutes les zones hors PAREL.

La répartition régionale, indiquée au tableau 6.13, souligne les différences entre les zones du PAREL et les zones hors PAREL.

TABLEAU 6.13

ÉVOLUTION DE LA PROPORTION DES MÉNAGES À FAIBLE REVENU (1) - ZONES DU PAREL ET ZONES HORS PAREL - 1971 - 1981

	Zones du PAREL	Zones hors PAREL	
		Comparables(1)	Toutes autres (2)
Région	Changement	Changement	Changement
Atlantique	7,42	5,77	3,02
Québec	8,95	9,69	5,72
Ontario	12,20	11,60	7,98
Prairies	6,29	4,61	3,98
Colombie-Britannique	7,57	1,81	1,85

Source : Bandes sommaires du recensement, 1971 et 1981, Statistique Canada

1. Les ménages à faible revenu sont ceux qui gagnaient moins de 13 000 $ par an.
2. Zones désignées du PAREL en 1981.
3. Comprend toutes les zones hors PAREL.

On peut tirer d'autres renseignements de l'enquête auprès des locataires des logements remis en état grâce au PAREL. Comme l'indique le tableau 6.14, en 1984, presque un quart

des locataires de ces logements étaient des nouveaux locataires. Ce chiffre est plus faible que le taux annuel de mobilité pour les locataires au Canada, qui est d'un peu plus de 30 %.[29] En outre, il n'y a pas de différences significatives entre les anciens et les nouveaux locataires, répartis selon le revenu du ménage.

TABLEAU 6.14

PROPORTION DE NOUVEAUX LOCATAIRES - LOGEMENTS LOCATIFS DU PAREL - 1984

	Nouveaux locataires %	Total locataires N	Signif.
Total	24,9	1 085	-
Revenu du ménage			
Moins de 15 000 $	21,0	477	
15 000 $ - 25 000 $	23,6	237	
Plus de 25 000 $	20,8	202	ns

Source : Enquête auprès des locataires du PAREL, 1984

On a vu dans cette section que les ménages vivant dans les zones du PAREL déménagent un peu plus souvent que les ménages vivant dans les zones hors PAREL. Cependant, on n'a pas constaté de différence entre les taux dans les zones actives du PAREL et ceux des zones désignées mais non actives. Cette constatation est renforcée par les résultats d'autres études nord-américaines qui n'ont pas trouvé d'indices de délogement considérable.

D'autres mesures confirment cette constatation. La proportion de ménages à faible revenu et la proportion de ménages locataires étaient plus considérables, et elles augmentaient plus rapidement dans les zones du PAREL que dans les zones hors PAREL. Cependant, par comparaison avec les zones désignées du PAREL où il n'y a pas eu d'activité du PAREL, il n'y avait pas de différence significative. Cela vient renforcer la conclusion que le délogement n'est pas plus rapide dans les zones désignées du PAREL et que d'autres facteurs que le PAREL contribuent au délogement des occupants.

---

29 Statistique Canada, Données sommaires du recensement de 1981 (CTH81B15), logements privés selon le mode d'occupation par durée d'occupation.

D. Situation financière des propriétaires-bailleurs

L'objet du PAREL locatif est d'assurer que les locataires à revenus faible et moyen aient accès à un logement abordable et sécuritaire. Pour arriver à cette fin, les frais de remise en état engagés par les propriétaires-bailleurs sont subventionnés. En cherchant à répondre aux besoins des locataires à faible revenu, on peut obtenir deux résultats non souhaités. Tout d'abord, il est possible que les propriétaires-bailleurs aient à assumer un fardeau financier excessif. En second lieu, l'aide du PAREL pourrait permettre aux propriétaires-bailleurs de se livrer à la spéculation.

En ce qui concerne le premier effet possible, les niveaux considérables d'investissement privé par les propriétaires-bailleurs, soit 2,58 fois le montant de la subvention du PAREL, laissent supposer que ces derniers devront majorer considérablement les loyers afin de couvrir le coût des réparations et devront peut-être trouver des locataires à revenu plus élevé.

La deuxième possibilité préoccupe beaucoup la Société puisqu'elle remet plus directement en cause la question de savoir si le Programme répond aux besoins des locataires qui en ont le plus besoin. Les lignes directrices du Programme limitent les augmentations de loyer qui peuvent être exigées après la remise en état. Il est possible de modifier les loyers pour tenir compte d'augmentations raisonnables des coûts.[30]

Le calcul des coûts raisonnables tient compte de deux facteurs : les dépenses d'exploitation avant la remise en état et la contribution du propriétaire-bailleur aux coûts des réparations (coûts totaux moins remise du PAREL). Le recouvrement des coûts de remise en état est fondé sur une période d'amortissement de 20 ans, indépendamment de la méthode de financement utilisée. Après ces redressements initiaux, le propriétaire-bailleur signe un accord de location qui limite les augmentations de loyer à ce niveau. On permet des augmentations annuelles de loyer jusqu'à concurrence du maximum fixé par la SCHL ou les offices provinciaux d'examen des loyers. Dans certains cas, on permet des augmentations supplémentaires attribuables à des coûts extraordinaires.

Nous pouvons vérifier les hypothèses suivantes pour évaluer les retombées du Programme sur la situation financière des propriétaires-bailleurs :

a) Le PAREL locatif n'impose pas de fardeau financier excessif aux propriétaires-bailleurs; et

---

30 Manuel des directives et méthodes du PAREL, SCHL, 1981.

b) Le PAREL locatif ne permet pas aux propriétaires-bailleurs des occasions de réaliser des gains fortuits.

L'analyse suppose que le revenu locatif avant le PAREL était suffisant pour faire face aux dépenses d'exploitation de la propriété. On a calculé une estimation de l'augmentation requise du loyer d'après le coût des travaux de remise en état, déduction faite de l'aide gouvernementale et compte tenu d'une période d'amortissement de 20 ans. Les augmentations réelles de loyer ont été comparées avec les augmentations requises afin de déterminer les retombées pour le propriétaire-bailleur. On n'a pas cherché à évaluer si les loyers avant ou après le PAREL étaient appropriés compte tenu des loyers du marché, étant donné qu'on ne disposait pas de registre des loyers par secteur géographique.

Le tableau 6.15 indique que l'augmentation moyenne de loyer après le PAREL a été de 78 $ (36 %) et, selon la catégorie de loyer, la majoration a varié entre 19 % et 47 %. Plus de 80 % des logements se louaient entre 200 $ et 400 $ après le PAREL. Pour l'ensemble des logements, l'augmentation effective correspond à peu près à l'augmentation requise, à un taux d'intérêt de 13 %. Par catégorie de loyer, cependant, il ne se dégage pas de tendance claire.

On a demandé aux locataires s'ils jugeaient que les augmentations de loyer constituaient un fardeau financier. Le tableau 6.16 indique que seulement 5 % des locataires considéraient que l'augmentation de loyer leur posait un très sérieux problème et que seulement 22 % considéraient que l'augmentation était un problème assez grave. Plus de 70 % trouvaient que l'augmentation ne posait pas de problème. Les loyers ont été majorés en moyenne de 50 $, ce qui a porté le loyer après PAREL à un niveau moyen de 268 $ par mois.

Pour que les propriétaires-bailleurs puissent participer au PAREL à des fins purement spéculatives, il faudrait qu'ils tiennent absolument à accroître la valeur de leur propriété grâce à la subvention du PAREL. À cet égard, les motifs des propriétaires-bailleurs devraient être différents de ceux des propriétaires-occupants, moins susceptibles de participer au PAREL pour des fins de spéculation. Les enquêtes auprès des clients ont demandé aux propriétaires-occupants et aux propriétaires-bailleurs quelles avaient été, selon eux, les retombées des travaux de remise en état sur la valeur marchande de la propriété et quelle était l'importance des diverses raisons pour lesquelles ils avaient effectué les travaux de remise en état.

Le tableau 6.17 compare les proportions de propriétaires-occupants et de propriétaires-bailleurs qui ont dit que les travaux avaient augmenté la valeur marchande de leur propriété. Il n'existe pas de différence significative

entre les deux groupes. Dans la même veine, le tableau 6.18 compare les notations d'importance pour un certain nombre de raisons justifiant la remise en état. Bien qu'un plus grand nombre de propriétaires-bailleurs ont dit que l'augmentation de la valeur de la propriété était importante, la différence n'est pas considérable.

TABLEAU 6.15

AUGMENTATIONS DE LOYER APRÈS LE PAREL - REQUISES(1) ET EFFECTIVES

Loyer mensuel	Nombre de cas	Nombre de logements (2)	Loyer moyen avant PAREL($)	Loyer moyen après PAREL($)	Augmentation $	Augmentation %
Moins de 100 $	2	2	50	72	22	44,0
100 $ à 199 $	37	82	134	160	26	19,4
200 $ à 299 $	117	314	192	247	55	28,6
300 $ à 399 $	74	511	240	338	98	40,8
Plus de 400 $	47	117	312	460	148	47,4
Tous les cas	277	1 026	216	295	78	36,1

Loyer mensuel	Contribution moyenne du propriétaire-bailleur au coût de remise en état	Augmentation requise pour financer la contribution du propriétaire-bailleur à 10 % $	à 10 % %	à 13 % $	à 13 % %	à 15 % $	à 15 % %
Moins de 100 $	4 750	45	90	55	109	62	
100 $ à 199 $	3 321	32	24	38	24	43	
200 $ à 299 $	3 441	33	17	40	21	45	
300 $ à 399 $	3 086	29	12	35	15	40	
Plus de 400 $	5 449	52	17	63	20	71	
Tous les cas	3 975	38	18	46	21	52	

Source : Enquêtes auprès des clients du PAREL, 1982
Données administratives du PAREL

1. Augmentation mensuelle requise fondée sur la contribution du propriétaire-bailleur amortie sur 20 ans.
2. Tous les chiffres sont pondérés par le nombre de logements pour chaque propriétaire-bailleur.

TABLEAU 6.16

PERCEPTION DES AUGMENTATIONS DE LOYER
LOCATAIRES DU PAREL

Perception	%	N
Très grave	5,2	13
Assez grave	22,3	56
Pas très grave	35,5	89
Pas grave du tout	37,0	93

Source : Enquête auprès des locataires du PAREL, 1984.

TABLEAU 6.17

PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS ET PROPRIÉTAIRES-BAILLEURS
AYANT PERÇU UNE AUGMENTATION DE LA VALEUR MARCHANDE

	Proportion %	N	Signif.
Propriétaires-bailleurs	89,3	186	
Propriétaires-occupants	87,6	926	ns

Source : Enquêtes auprès des propriétaires-occupants et des propriétaires-bailleurs du PAREL, 1982.

TABLEAU 6.18

RAISONS DE LA REMISE EN ÉTAT -
FRÉQUENCE DE LA NOTATION "IMPORTANTE"
PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS ET PROPRIÉTAIRES-BAILLEURS

	Fréquence de la notation "importante"		
	Propr.-occ. %	Propr.-bailleurs %	Signif.
Amélioration de l'apparence	78,3	86,4	**
Accroissement de la valeur du logement	73,5	72,6	*
Réduction des dangers (salubrité et sécurité)	85,3	90,6	ns
Augmentation de l'efficacité énergétique	89,2	89,3	ns
Respect des règlements municipaux	75,0	70,3	*
Réduction des coûts d'entretien	88,7	90,4	ns
Accroissement de l'espace habitable	67,0	55,8	***

Source : Enquêtes auprès des propriétaires-occupants et des propriétaires-bailleurs du PAREL, 1982.

1. Notation de 5, 6 ou 7 sur une échelle de sept points, où 1 = pas du tout important et 7 = très important.

*** Significatif au niveau 0,001
** Significatif au niveau 0,01
* Significatif au niveau 0,05

Sommaire

Les augmentations de loyer permises une fois les travaux PAREL terminés, en supposant un amortissement des coûts du propriétaire-bailleur réparti sur 20 ans, ne semblent pas lui imposer un fardeau financier trop lourd. Les hausses de loyer moyennes étaient inférieures au maximum, dans le cas des logements au loyer le plus bas, et supérieures au maximum dans le cas des logements au loyer le plus élevé. Alors qu'un tiers seulement des locataires qui demeuraient dans le même logement après l'exécution des travaux considéraient la hausse de leur loyer comme un problème sérieux, nous n'avons aucune indication sur la perception des locataires qui avaient quitté le logement depuis la remise en état dans le cadre du PAREL.

Près de 90 p. 100 des propriétaires-bailleurs considéraient que le PAREL avait eu des effets positifs sur la valeur marchande de leur propriété; à ce point de vue, leur opinion rejoignait celle des propriétaires-occupants.

E. Industrie de la remise en état

L'industrie du bâtiment songe depuis longtemps à se tourner vers la rénovation afin de remplacer les occasions perdues par suite de la baisse du nombre de logements construits. Même s'il ne met l'accent que sur la remise en état,[31] le PAREL a jusqu'à un certain point retenu l'attention à cet égard. En particulier, la création d'emplois constitue un objectif implicite du Programme depuis ses débuts, et l'importance de ce facteur lors des augmentations des niveaux de financement et des modifications des limites de revenu revient constamment dans la documentation du Programme. D'autres objectifs ont été poursuivis comme l'accroissement de la stabilité de l'industrie, la création de nouvelles entreprises, et la formation des participants à la rénovation.

Par conséquent, la présente section de l'évaluation traitera de la contribution du PAREL à l'industrie de la rénovation, y compris la création directe d'emplois et l'effet multiplicateur des fonds publics, ainsi que la perte d'occasions d'emploi par le recours à la "mise de fonds sous forme de travail".

On a également fait grand cas de la capacité de l'industrie de la rénovation d'effectuer le type de réparations requises en vertu du PAREL. Ce souci traduit les exigences complexes de la plupart des travaux de rénovation. L'industrie et la technologie de la rénovation, qui en sont tous deux à leurs débuts, ne font que commencer à s'intéresser à ces besoins et à trouver des solutions acceptables. Ainsi, il est important de déterminer si le PAREL a contribué à l'établissement de l'industrie nécessaire pour assurer les connaissances spécialisées pour les travaux de remise en état - sur le double plan quantitatif et qualitatif (expérience, connaissances spécialisées, aptitudes).

L'analyse qui précède amène à présenter deux hypothèses qu'il est possible de vérifier :

a) Le PAREL a été un instrument utile de création d'emplois pour l'industrie de la rénovation; et
b) Le PAREL stimule la demande d'entrepreneurs spécialisés en rénovation.

---

31 La remise en état, qui est un élément de la rénovation, comprend les travaux destinés à améliorer les logements ayant besoin de réparations.

Un ensemble de modèles d'entrées-sorties[33] créé par Statistique Canada en 1980 a servi de mesure de référence du potentiel de création d'emplois du PAREL. Ces modèles ont été modifiés à l'aide d'études des besoins en main-d'oeuvre et en matériaux pour la construction neuve (1975) et la remise en état (1983) et des estimations de dépenses de rénovation des résidences (1980). Les dépenses fédérales au

---

33 Modèles d'entrées-sorties

Un modèle d'entrées-sorties est utile pour calculer les types de retombées analysées plus haut. Ce modèle peut prendre une dépense d'une somme donnée pour une activité économique donnée et la traduire d'abord en retombées directes pour la main-d'oeuvre et les autres intrants puis en retombées indirectes et provoquées.

Le principal élément d'un modèle d'entrées-sorties est l'ensemble de "structures d'intrants" pour chaque activité économique visée par le modèle. Une structure d'intrants répartit la dépense initiale entre les différents intrants qui sont utilisés dans l'industrie. Pour les travaux de construction, par exemple, une dépense d'un million de dollars pourrait se traduire ainsi: 270 000 $ en traitements et salaires directs dans la construction; le reste, soit 730 000 $, se répartirait entre une vaste gamme d'autres intrants dans l'activité de la construction, comme les produits du bois, les produits du ciment, les produits des métaux, et les marges bénéficiaires. Chacune de ces unités, par ailleurs, a une structure d'intrants qui lui est propre et qui comporte de la main-d'oeuvre, ainsi que d'autres intrants provenant d'autres industries et ainsi de suite.

Un modèle d'entrées-sorties comprend une gamme complète de structures d'intrants qui ont été estimées pour l'ensemble des industries de l'économie. L'utilisation du modèle permet une analyse des retombées de n'importe quel type d'activités sur l'ensemble de l'économie, ainsi que sur n'importe quelle autre industrie particulière; elle permet également de déterminer les incidences globales sur l'emploi et le revenu dans une industrie particulière.

Source : Clayton Research Associates, 1985.

titre de la rénovation sont tirées des rapports de contrôle de la SCHL. Un rapport récent de Clayton Research Associates, "Economic Impacts of Renovation Construction, 1985", vient appuyer ces chiffres.

On a mesuré les répercussions du PAREL sur l'industrie par une répartition des aptitudes requises et certaines données qualitatives sur l'organisation de l'industrie et la nature de l'activité de rénovation de façon générale. On a réalisé une enquête auprès des entrepreneurs en rénovation à Toronto pour les besoins de l'évaluation. On a connu certaines difficultés à trouver les petits entrepreneurs du PAREL, si bien qu'il a été difficile de rattacher ces données directement au PAREL.

On a également mesuré les retombées indirectes du PAREL sur l'industrie de la remise en état en demandant aux clients d'évaluer la disponibilité d'entrepreneurs qualifiés et la qualité de la main-d'oeuvre, des matériaux et de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé lorsque le client a fait appel à un entrepreneur. Ces données ont été tirées des enquêtes auprès des clients du PAREL. En outre, nous utiliserons les mesures de qualité et du degré d'achèvement des réparations ainsi que de la satisfaction des clients à l'égard du programme qui ont été élaborées au chapitre IV, pour comparer les cas où l'on a fait appel à des entrepreneurs par rapport à ceux où il n'y avait pas d'entrepreneur en cause.

Création d'emplois

Le tableau 6.19 présente une estimation des emplois créés dans l'industrie de la construction de logement par des dépenses directes d'un million de dollars. Ce tableau indique qu'environ 15 emplois directs[34] sont créés par cet investissement, et qu'il y a peu de différence entre l'activité de réparation et la construction de logements.

---

34 Les dépenses dans l'industrie de la construction peuvent entraîner la création d'emplois directs dans la construction, d'emplois indirects dans d'autres secteurs et d'emplois provoqués par le réinvestissement du revenu direct et indirect. Notre étude ne concerne que les emplois directs.

TABLEAU 6.19

CRÉATION D'EMPLOIS DIRECTS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION - 1980 (POUR 1 MILLION DE DOLLARS DE DÉPENSES DIRECTES)

Élément de construction	Emplois directs créés
Réparations (1)	14,7
Construction résidentielle neuve	14,8

Source : Tableaux d'entrées-sorties (ouverts et fermés), Statistique Canada, 1980.

1. Comprennent toutes les catégories de réparation : résidentielle, non résidentielle, travaux techniques, etc. (ventilation la plus détaillée disponible).

Les tableaux d'entrées-sorties ne font pas la distinction entre les réparations des résidences et toutes les autres formes de réparations; ils ne reflètent donc pas les possibilités de création d'emplois dans le domaine de la remise en état des logements. Il a fallu quantifier l'élément "main-d'oeuvre" des travaux de remise en état des logements, en partie à cause de cette lacune de l'information.

Le tableau 6.20 révèle que la remise en état est une activité à forte intensité de main-d'oeuvre, environ 50 % des dépenses de remise en état étant affectées à la main-d'oeuvre. Elles ne représentent que la moitié de ce montant, dans le cas des dépenses de construction neuve.

TABLEAU 6.20

COEFFICIENTS DE MAIN-D'OEUVRE ET DE MATÉRIAUX, COÛTS DE CONSTRUCTION RÉSIDENTIELLE

Composante	Construction neuve(1) %	PAREL(2) %
Main-d'oeuvre	23	50
Matériaux	66	32
Frais généraux	11	18
Total, coûts directs	100	100

Source : 1 Labour Requirements for Residential Construction, Hansen, SCHL, 1975.

2 Labour and Material Requirements for Residential Rehabilitation, SCHL, 1983.

Selon ces estimations, un investissement d'un million de dollars dans la remise en état amène la création d'environ 27,8 emplois directs.[35] Ce résultat recoupe les constatations de Clayton Research Associates, qui estimait qu'une dépense d'un million de dollars pour la rénovation entraîne la création de 26,5 emplois directs.[36]

Il faut noter que les chiffres qui ont servi à établir les coefficients de main-d'oeuvre sont tirés des coûts de remise en état du PAREL: la plupart des travaux ont été confiés à un entrepreneur, en partie à cause de la conception du programme et du type de réparations effectuées (c.-à-d. réparation et remplacement de systèmes importants). Dans l'ensemble, plus de 80 % des clients du PAREL ont confié à un entrepreneur le soin de réaliser les travaux financés par le PAREL. Cela confirme le caractère d'intensité de main-d'oeuvre des travaux de remise en état effectués par l'entremise du PAREL, mais ne vaut pas pour l'ensemble de l'activité de rénovation.

Le tableau 6.21 indique les proportions de la main-d'oeuvre engagée à contrat et de la main-d'oeuvre fournie par le propriétaire (mise de fonds en travail) pour l'activité de rénovation et de remise en état en 1980. Plus de la moitié des dépenses de remise en état et près de la moitié de l'ensemble des dépenses de rénovation en 1980 étaient destinées à des activités comportant une mise de fonds en travail et, par conséquent, à des achats de matériaux seulement. 50 % des dépenses à contrat portaient sur la main-d'oeuvre, ce qui est conforme aux résultats d'études antérieures sur le caractère d'intensité de main-d'oeuvre de la remise en état. Dans l'ensemble, en 1980, les dépenses totales de rénovation ont produit environ 14 emplois par million de dollars. Comme on peut le voir, le travail découlant de la rénovation faite par le propriétaire lui-même correspond aux possibilités de création d'emplois de la construction neuve. Autrement dit, pour que la rénovation ou la remise en état utilise plus de main-d'oeuvre que la construction neuve, les travaux doivent être donnés à contrat. C'est ce qu'on a constaté avec plusieurs programmes publics récents, par exemple, le Programme canadien de rénovation des maisons (PCRM), le Programme canadien de remplacement du pétrole (PCRP) et le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC).

---

35 En fonction d'un nombre total de 1 800 heures de travail par année de construction résidentielle moyennant un taux horaire de 10 $. Le salaire annuel est égal à 18 000 $ par travailleur de la construction résidentielle.

36 Renovation Construction-Economic Impacts, Clayton Research Associates, 1985 (à venir).

TABLEAU 6.21

ACTIVITÉ DE RÉNOVATION RÉSIDENTIELLE, 1980
MISE DE FONDS EN TRAVAIL ET MAIN-D'OEUVRE À CONTRAT
(EN MILLIERS DE DOLLARS)

	Total	Main-d'oeuvre(1) à contrat et matériaux	Mise de fonds en travail, matériaux seulement(3)	Mise de fonds en travail %
Réparations	3 186 693	1 480 875	1 705 818	53,5
Réfections(2)	2 497 922	1 526 687	971 235	38,9
Total	5 684 615	3 007 562	2 677 053	47,1

Source : L'Industrie de la construction au Canada, 1980, Division de la construction, Statistique Canada

(1) Main-d'oeuvre à contrat

Réparations effectuées par les propr.-occ.	2 067 342	à	47 %	971 651
Réparations effectuées par les locataires	87 855	à	0 %	-
Réparations effectuées par les propr.-bailleurs (voir ci-après)	707 256	à	72 %	509 224
				1 480 875

(2) On estime à 66 % la proportion des réfections effectuées à contrat, selon une simple moyenne des éléments suivants : Permis de construire de 1977, 60 %; FAMEX de 1976, 75 %; FAMEX de 1978, 62 %.

(3) Les montants représentent les matériaux achetés; aucune valeur n'est attribuée pour la main-d'oeuvre; on suppose qu'il s'agit d'une mise de fonds en travail. En outre, on a procédé à des corrections pour tenir compte de la sous-estimation des permis de construire.

En plus d'être un programme à prédominance de main-d'oeuvre, le PAREL offre d'autres occasions de création d'emplois par suite des investissements privés provoqués par le programme. Tel qu'il ressort du tableau 6.22, le PAREL de propriétaire-occupant a provoqué, en moyenne, une dépense de 25 cents pour chaque dollar de fonds publics dépensé. En vertu du PAREL locatif, les propriétaires-bailleurs ont investi une moyenne de 2,58 $ pour chaque dollar de fonds publics. Ainsi, le PAREL pour propriétaires-occupants a produit 34,8 emplois directs pour chaque million de dollars dépensé et le PAREL locatif, 99,5 emplois directs. Comme on peut le voir, l'effet multiplicateur des fonds privés augmente considérablement les possibilités de création d'emplois directs de l'activité de remise en état, notamment pour le PAREL locatif, qui a favorisé l'investissement de vastes sommes de fonds privés.

TABLEAU 6.22

EFFET MULTIPLICATEUR DES FONDS PRIVÉS INVESTIS GRÂCE AU PAREL (1982), POUR CHAQUE DOLLAR DU PAREL

PAREL	Dépenses publiques	Dépenses privées	Emplois directs créés/ Millions de $ investis dans le PAREL
Propr.-occ.	1,00 $	0,25 $	27,8 emplois X 1,25 =34,8
Logements locatifs	1,00 $	2,58 $	27,8 emplois X 3,58 =99,5

Source : Données administratives du PAREL.

Bien que l'analyse ait porté essentiellement sur le PAREL, le gouvernement fédéral a subventionné d'autres programmes de rénovation en 1982. Le tableau 6.23 indique les emplois créés par les programmes fédéraux dont la conception favorisait les travaux confiés à des entrepreneurs et stimulait des niveaux élevés d'investissement privé. Selon les estimations, le total des dépenses fédérales et des dépenses privées découlant de ces programmes a créé 32 426 emplois directs. Comme il ressort du tableau 6.24, toutes les dépenses privées de rénovation, qui sont estimées à un peu moins de 6 milliards de dollars en 1982, devaient produire près de 80 000 emplois directs. Les dépenses publiques de rénovation, qui ne représentent que 20 % des dépenses totales, ont produit environ la moitié des emplois.

Les données qui précèdent indiquent que le PAREL a été un outil efficace de création d'emplois directs dans l'industrie de la rénovation et de la remise en état et que ces succès sont attribuables à la conception du Programme, qui favorise le recours à un entrepreneur et encourage certains investissements privés de la part du bénéficiaire.

Entrepreneurs en rénovation

Même s'il est difficile de rattacher spécifiquement le PAREL à la croissance de l'industrie de la rénovation, il est raisonnable de lier l'augmentation de la demande de rénovation publique et privée à la création des métiers spécialisés en rénovation.[37] Ce sont des entrepreneurs spécialisés ayant des aptitudes particulières à ce genre de travaux qui exécutent les contrats de remise en état. Les ouvriers spécialisés peuvent être beaucoup plus mobiles, mais les aptitudes et l'expérience requises pour les travaux de rénovation

---

37 Caskie, D., The Toronto Renovators. The Structure of the Industry and the Operation of its Firms, 1983.

diffèrent de ce qui est exigé pour la construction neuve.

TABLEAU 6.23

PARTICIPATION FINANCIÈRE FÉDÉRALE À LA RÉNOVATION ET EMPLOIS DIRECTS CRÉÉS (1) - 1982
(MILLIONS DE $)

Programme	DÉPENSES FÉDÉRALES Millions de $	Emplois	EFFET MULTIPLICATEUR Facteur	Emplois	TOTAL Millions $	Emplois
PAREL - Propr.-occ.	124,9	3 472	0,25	868	156,1	4 340
PAREL - log. loc.	21,3	592	2,58	937	55,0	1 529
PCRM	109,3	3 039	2,97	5 985	324,6	9 024
PITRC	204,4	5 682	0,66	3 789	340,7	9 471
PCRP	145,0	4 031	1,00	4 031	290,0	8 062
TOTAL	604,9	16 816	S.O.	15 610	1 166,4	32 426

Source : Budget des dépenses du PAREL, 1982; Système de contrôle du PCRM, juin 1982 - mai 1983; Rapport du PITRC, 1982; Système de contrôle du PCRP, EMR, 1982.

1 Emplois calculés selon le total des fonds dépensés et des emplois créés par million de dollar de dépenses pour le PAREL.

TABLEAU 6.24

COMPARAISON DES EMPLOIS DIRECTS CRÉÉS PAR LES DÉPENSES DE RÉNOVATION EN GÉNÉRAL ET DES DÉPENSES PUBLIQUES DE RÉNOVATION À DES FINS PARTICULIÈRES

	Dépenses en millions de $	Emplois directs par million de $	Total, emplois directs
Ensemble de la rénovation	5 684,6	14,0	79 584
Programmes publics de rénovation	1 166,4	27,8	32 426

Source : Données des tableaux précédents.

Les entrepreneurs doivent être en mesure de traiter quotidiennement avec les propriétaires et les occupants du logement. Ils doivent être souples, capables de décider sur place comment procéder et réagir à des situations inattendues. Ils doivent également connaître divers systèmes de construction et pouvoir consacrer beaucoup plus de temps à la gestion et à la supervision sur le chantier. Les fluc-

tuations saisonnières qu'on retrouve toujours dans la rénovation contribuent également à la spécialisation de petites entreprises dans ce domaine. Une bonne part des travaux ne peuvent pas être faits en hiver et les petites entreprises savent faire face à cette situation avec plus de souplesse.

Les caractéristiques requises favorisent la mise sur pied d'entreprises spécialisées en rénovation et, selon certains indices, un nouveau domaine professionnel est en train de naître, comme le confirme la création, dans diverses villes du pays, de "Conseils de rénovation" faisant partie de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH). Ces conseils ont pour objet d'améliorer l'image des entreprises de rénovation, de mettre au point les aptitudes et la formation pour l'industrie, et de veiller aux intérêts des consommateurs, par exemple en ce qui concerne les garanties applicables à la rénovation.

Il y a peu de contraintes à la participation d'un entrepreneur dans le domaine de la rénovation, ce qui contribue également à amener de petites entreprises à se spécialiser dans ce domaine. Ainsi, ces entreprises n'ont pas besoin de permis, les structures juridiques sont réduites au minimum, les niveaux d'aptitudes ne sont pas reconnus officiellement, les exigences financières et administratives sont gardées au minimum (p. ex., un menuisier peut facilement devenir entrepreneur général). Il n'y a pas toujours de distinction claire entre les ouvriers spécialisés et les entrepreneurs généraux. La même personne peut habituellement remplir les deux fonctions.

On peut en conclure que l'organisation formelle de l'industrie de la rénovation n'a pas su suivre la croissance globale de la rénovation. Ce problème est accentué par la différence des aptitudes que requiert la rénovation. Le tableau 6.25 fait voir la répartition des aptitudes requises pour la construction neuve et la remise en état et indique qu'il faut plus de main-d'oeuvre spécialisée pour le travail de remise en état et moins d'ouvriers non spécialisés. Plus particulièrement, la remise en état exige plus de menuisiers, de plombiers et d'électriciens, alors que les manoeuvres et les peintres sont plus en demande dans la construction neuve.

TABLEAU 6.25

BESOINS EN MAIN-D'OEUVRE POUR LA CONSTRUCTION RÉSIDENTIELLE - RÉPARTITION PAR MÉTIER ENTRE LA CONSTRUCTION NEUVE ET LA REMISE EN ÉTAT

Métier	Construction neuve %	Remise en état %
Opérateur de machine	2	-
Manoeuvre	25	16
Menuisier(1)	36	44
Maçon	7	2
Plâtrier	3	5
Cimentier enduiseur	2	1
Couvreur	2	7
Tôlier	2	-
Carreleur	1	2
Peintre	11	6
Plombier	5	8
Électricien	4	9
	100	100

Source : Construction neuve - Labour Requirements for the Residential Construction Industry, SCHL, 1976
Remise en état - Labour and Materials Coefficients, SCHL 1983.

1. Les menuisiers comprennent également les poseurs de parement métallique, les poseurs de couvre-plancher élastique et les poseurs de revêtement en panneaux.

Le tableau 6.26 indique la proportion de clients du PAREL qui ont eu de la difficulté à trouver un entrepreneur pour faire faire les travaux du PAREL. Un quart des propriétaires-occupants qui ont fait appel à un entrepreneur ont dit avoir éprouvé certaines difficultés. Près d'un tiers des propriétaires-bailleurs ont connu la même expérience. Même si l'on n'a pas trouvé de différence entre les régions urbaines et les régions rurales, la région géographique a eu une influence significative, mais la tendance n'était pas nette. Les propriétaires-occupants ont connu la plus forte fréquence de problèmes en Ontario, alors que les propriétaires-bailleurs ont connu le moins de difficultés, ce qui reflète la concentration du PAREL locatif dans les régions urbaines.

TABLEAU 6.26

FRÉQUENCE DES DIFFICULTÉS (1)
À TROUVER UN ENTREPRENEUR POUR LES TRAVAUX DU PAREL

	PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS (n = 1 035)		PROPRIÉTAIRES-BAILLEURS (n = 215)	
	%	Signif.	%	Signif.
Ensemble	10,5	-	11,6	-
Régions urbaines	10,9	ns	12,0	S.O.
Régions rurales	10,6		S.O.(2)	
Atlantique	8,3		10,6	
Québec	9,3		10,5	*
Ontario	16,2	***	3,6	
Prairies	13,3		29,0	
Colombie-Britannique	12,1		8,2	

Source : Enquêtes auprès des propriétaires-occupants et des propriétaires-bailleurs du PAREL, 1982.

1 Notation de 1, 2 ou 3 sur une échelle de 7 points où 1 = extrêmement difficile et 7 = extrêmement facile.

2 Le nombre de cas de logements locatifs dans les régions rurales était trop faible.

* Chi carré significatif au niveau 0,05.

En plus des problèmes de disponibilité des entrepreneurs, la complexité des travaux de rénovation ou de remise en état et l'état de croissance par lequel passe l'industrie pourraient porter à croire qu'il y a peut-être aussi des problèmes du côté de la qualité du travail ou de la satisfaction des clients. Le tableau 6.27 donne une comparaison de plusieurs mesures de qualité et du degré d'achèvement des réparations et de satisfaction des clients, qu'ils aient fait appel à un entrepreneur ou non. On n'a relevé aucune différence statistiquement significative pour ni l'une ni l'autre des mesures de qualité et du degré d'achèvement, si ce n'est que la qualité globale des travaux confiés à des entrepreneurs a été jugée légèrement supérieure. Pour ce qui est des mesures de la satisfaction, les constatations ne sont pas surprenantes. La paperasse administrative augmentait lorsqu'on faisait appel à des entrepreneurs, ce qui amenait une diminution de la satisfaction. Les clients étaient moins satisfaits des inspections lorsqu'ils s'étaient passés d'entrepreneurs, ce qui reflète peut-être une attitude plus défensive à l'endroit des travaux qu'ils avaient réalisés eux-mêmes. La satisfaction globale relative au PAREL

était beaucoup plus faible dans les cas où on avait fait appel à des entrepreneurs.

TABLEAU 6.27

FRÉQUENCE DES NOTATIONS D'ÉTAT CONFORME ET DE SATISFACTION SELON QUE LES TRAVAUX ONT ÉTÉ CONFIÉS À DES ENTREPRENEURS OU NON

	Entrepreneurs (N=876) %	Pas d'entrepreneurs (N=208) %	Signif
VARIABLES DU DEGRÉ D'ACHÈVEMENT			
Pas d'éléments non conformes	50,0	48,1	ns
Pas d'éléments incomplets	54,5	54,0	ns
Pas d'éléments non conformes pour :			
Indice de salubrité	67,9	68,7	ns
Indice de sécurité	45,0	39,9	ns
Indice de durée utile	61,1	55,4	ns
VARIABLES DE QUALITÉ			
Main-d'oeuvre/matériaux	85,0	85,4	ns
Entretien	96,7	94,1	ns
État global du logement	97,9	95,0	*
VARIABLES DE SATISFACTION			
Serviabilité de l'agent	82,9	79,6	ns
Aide de l'inspecteur	76,7	70,6	*
Rapidité du traitement	82,1	79,6	ns
Documents administratifs	74,7	81,0	*
Satisfaction globale relative au PAREL	81,8	90,1	**

Source : Inspections physiques du PAREL, 1982
Enquêtes auprès des clients du PAREL, 1982

1. Propriétaires-occupants du PAREL pour l'échantillon courant (1981) seulement.

** T significatif au niveau 0,01
* T significatif au niveau 0,05

Sommaire

En général, les dépenses au titre de la rénovation et de la construction résidentielle neuve ont les mêmes retombées sur la création d'emplois directs. Cependant, on a estimé qu'environ la moitié de tous les travaux de rénovation sont accomplis par les propriétaires-occupants, ce qui réduit considérablement le nombre d'emplois créés. Lorsque les travaux de rénovation sont donnés à contrat, les possibili-

tés de création d'emplois (27,8 emplois directs par million de dollars de dépenses) atteignent près du double de celles de la construction résidentielle neuve (14,8 emplois directs par million de dollars de dépenses).

Le PAREL et les autres programmes fédéraux de rénovation ont soit favorisé, soit exigé l'intervention des entrepreneurs. Même s'il n'a pas été aussi efficace que d'autres programmes fédéraux à cet égard, le PAREL a suscité des investissements privés qui ont complété les fonds fédéraux, et augmenté de ce fait sa capacité de création d'emplois directs. Pour chaque dollar fédéral d'aide offerte aux propriétaires-occupants, ces derniers investissent une autre somme de 0,25 $. Dans le cas du PAREL locatif, les propriétaires-bailleurs investissent, en moyenne, 2,58 $ pour chaque dollar fédéral.

L'industrie de la rénovation en est à ses débuts sur les plans de l'organisation, de la formation et de la technologie. L'importance grandissante que prend la rénovation découle de la croissance rapide de la demande, d'une stabilisation de l'activité de construction neuve et de la demande d'un dosage différent d'aptitudes et d'expérience dans une industrie qui, par la force des choses, fonctionne essentiellement à petite échelle. Il n'est pas surprenant que, selon la catégorie du PAREL, jusqu'à un quart des clients aient eu de la difficulté à trouver des entrepreneurs. Cependant, la qualité des travaux et la satisfaction à l'endroit de l'entrepreneur étaient élevées.

F. Relation avec d'autres programmes

Le PAREL n'est pas le seul programme de subventions pour les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs qui entreprennent des travaux de remise en état de leur logement. Les trois niveaux de gouvernement aident la rénovation domiciliaire. Ils offrent des programmes qui appuient la réparation, l'amélioration, l'économie d'énergie, la conversion d'un système de chauffage, la protection du patrimoine, les agrandissements, les conversions et les démolitions.

Les organismes fédéraux offrent de l'aide pour la remise en état (PAREL), l'économie d'énergie (PITRC), la conversion de systèmes de chauffage (PCRP) et la protection du patrimoine (Fondation canadienne pour la protection du patrimoine). Les provinces offrent des programmes qui viennent compléter les programmes fédéraux ou qui subventionnent ceux qui n'ont pas droit à l'aide fédérale. Les municipalités traitent directement avec les rénovateurs en tant qu'agents d'administration des programmes fédéraux et provinciaux, par le biais de leurs propres programmes et par la mise en oeuvre et l'application de règlements régissant la salubrité et la sécurité, les permis de construire, le zonage, l'évaluation et la fiscalité.

Les relations entre ces programmes et le PAREL varient. Certains sont complémentaires : c'est le cas, par exemple, des programmes provinciaux qui viennent se greffer au PAREL, de l'administration municipale du PAREL et de l'application des règlements sur l'entretien et l'occupation. D'autres, cependant, ne sont pas complémentaires : c'est le cas des programmes qui ne peuvent se greffer au PAREL, qui sont fondés sur des normes différentes ou qui appuient des activités différentes, comme les conversions ou les améliorations. Le tableau 6.28 présente une liste des programmes fédéraux et provinciaux de rénovation domiciliaire et d'économie d'énergie qui ont coexisté avec le PAREL.

On peut évaluer les répercussions des autres programmes sur l'efficacité du PAREL en comparant l'atteinte des objectifs du Programme lorsque d'autres programmes ont été offerts et lorsque le PAREL a été appliqué seul. Ainsi, on peut vérifier l'hypothèse suivante :

> Le PAREL est plus efficace lorsqu'il est utilisé de concert avec d'autres programmes.

Les clients du PAREL, qui ont eu recours à d'autres programmes, sont connus grâce aux enquêtes auprès des clients du PAREL.[38] Le programme particulier est précisé dans le cas du PITRC, du PCRP et du PCRM, alors que seul le type de programme est indiqué dans le cas des programmes provinciaux et municipaux. Nous utiliserons les mesures de l'état du logement et de la satisfaction des clients qui ont été élaborées pour l'analyse de l'atteinte des objectifs. Nous comparerons la participation des groupes de besoins spéciaux, des handicapés, des personnes âgés et des familles à faible revenu. En outre, nous comparerons plusieurs caractéristiques des prêts, le coût total des travaux, le prêt total, et la remise totale.

---

38 On a demandé, au cours des enquêtes, si les clients ont fait appel à d'autres programmes pour réaliser des travaux sur le logement au cours des cinq dernières années. Il est impossible de déterminer la date exacte de l'utilisation de l'autre programme par rapport au PAREL.

TABLEAU 6.28

PROGRAMMES FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX DE REMISE EN ÉTAT DES LOGEMENTS ET D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE - 1974 - 1984

Canada	
Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes	1977-1985
Programme canadien de remplacement du pétrole	1980-
ÉNERSAGE	1977-
Programme canadien de rénovation des maisons	1982-1983
Programme de prêts pour l'amélioration de maisons - LNH	1955-
Terre-Neuve	
RRAP Loan Assistance	1978-
Île-du-Prince-Édouard	
Home Improvement Assistance Program	1969-1980
Essential Home Repair Program	1976-1981
Social Rehabitation Program	1977-
Seniors' Home Repair Program	1980-
Helping Hands for Seniors	1982-
Nouvelle-Écosse	
Home Insulation and Conversion Loan	1977-
Provincial Housing Emergency Repair Program	1977-
Senior Citizens' Assistance Program	1979-
Small Loans Assistance Program	1979-
Apartment Conversion Program	1979-1981
Access-a-Home	1981
Home Energy Analysis Trial	1983-
Nouveau-Brunswick	
Programme pour l'amélioration de l'habitat	1972-
Programme d'amélioration des canalisations électriques domiciliaires	1972-
Programme d'emprunt pour la conservation domestique d'énergie	1977-1984
Québec	
Programme de restauration des logements de Montréal	1969-1973
Programme d'amélioration des conditions de l'habitat	1973-1982
Loginove	1982-
Programme d'isolation des maisons	1978-1981
ENERGAIN	1981-
EQUERRE Encouragement québécois à la restauration résidentielle	1984-
Programme de subventions pour l'installation du chauffage bi-énergie dans les habitations	1982-1984
Garantie rénovation	1984-
Ontario	
Programme de rénovation des logements de l'Ontario	1974-
Programme consultatif sur l'énergie domiciliaire	1981-
Programme ontarien de prêts pour la construction de logements locatifs	1981-
Renthab	1982
Programme d'épargne-chaleur	1980-
Renoloan	1984-
Manitoba	
Pensioners' Housing Program	1971-1974
Programme de réparations indispensables aux maisons	1975-
Homeowner's Inaulation Loan Program	1977-1983
Contrôle optimal des coûta à la hausse de l'énergie	1983-1985
Pensioners' Painting Program	1977-1978
Programme de réparation des maisons du centre-ville	1981-
Achat et rénovation	1982-
Saskatchewan	
Home Improvement Grant (Northern Sask.)	1976-1979
Social Services Housing Grant (North. Sask.)	1969-1982
Residential Rehabilitation Program	1973-
Senior Citizens' Home Repair Program	1973-
Warm-up Saskatchewan	1978-1984
ENERWISE	1984-
Home Modification for the Disabled	1981
Alberta	
Senior Citizens Home Improvement Program	1976-1979
Alberta Pioneers' Repair Program	1979-1983
Seniors' Home Improvement Program	1983-
Rural Home Assistance Program	1977-
Home Adaptation Program	1978-
Alberta Home Conversion Program	1980-
CHAP Retrofit Training Program	1983-
Colombie-Britannique	
Home Conversion Loan Program	1974-
Home Insulation Program	1977-

Source : Inventory of Residential Rehabilitation and Energy Conservation Programs, Division de l'évaluation de programme, 1984.

Le tableau 6.29 indique l'utilisation des autres programmes par les clients du PAREL. Un peu moins de la moitié des clients ont fait appel à un autre programme en plus du PAREL. Les programmes fédéraux d'économie d'énergie ont été les plus populaires, surtout parce qu'ils sont offerts universellement et bien qu'ils soient assortis de certaines conditions d'admissibilité. Une plus faible proportion de bénéficiaires du PAREL ont fait appel aux programmes provinciaux et municipaux, quoique les propriétaires-bailleurs y aient participé plus activement. C'est la combinaison du programme québécois Loginove et du PAREL locatif qui explique cet intérêt des propriétaires-bailleurs.

TABLEAU 6.29

FRÉQUENCE D'UTILISATION DES AUTRES PROGRAMMES AVEC LE PAREL (1) PAR PROGRAMME, CANADA

	PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS			PROPRIÉTAIRES-BAILLEURS		
	N	% du total	% de PAREL + autre	N	% du total	% de PAREL + autre
PAREL + autre	616	48	100	120	42	100
PAREL seulement	664	52	S.O.	165	58	S.O.
PAREL + PITRC	460	36	75	66	23	55
PAREL + PCRP	125	10	20	33	12	28
PAREL + PCRM	107	8	17	27	9	23
PAREL + PROV	76	6	12	30	11	25
PAREL + MUN	28	2	5	21	7	18

Source : Enquêtes auprès des clients du PAREL, 1982
1. Échantillon courant (1981) et échantillon passé (1976-1979).

L'examen de l'utilisation des autres programmes par province fait ressortir des différences importantes entre les provinces. C'était à prévoir, compte tenu du nombre et du type de programmes offerts. Le tableau 6.30 indique la participation aux autres programmes, par type de programme et par province.

L'atteinte des objectifs du Programme fait l'objet de comparaisons pour le PAREL seulement et pour le PAREL avec d'autres groupes à l'aide de la série de mesures utilisées dans d'autres sections de l'analyse. Le tableau 6.31 présente les résultats pour chaque groupe et selon chaque mesure, pour les cas de PAREL de type propriétaire-occupant et de PAREL locatif. Pour ce qui est du degré d'achèvement des travaux, dans les cas où l'on a fait intervenir d'autres programmes, la satisfaction est bien plus grande pour les logements locatifs. On n'a pas observé de différence

significative pour les logements de propriétaire-occupant,

TABLEAU 6.30

UTILISATION DES AUTRES PROGRAMMES PAR LES CLIENTS DU PAREL (1)
FRÉQUENCE PAR PROVINCE, PAR PROGRAMME

Propr.-occ.	ENSEMBLE %	PITRC %	PCRP %	PCRM %	PROV %	MUN %	TOTAL N
T.-N.	56,9	54,0	12,1	2,3	0,0	0,0	69
Î.-P.-É.	39,5	29,9	18,4	6,0	0,0	1,0	62
N.-É.	34,8	24,5	8,8	5,8	1,5	3,8	131
N.-B.	44,5	28,0	7,8	9,8	13,1	1,7	168
QUÉ.	58,2	41,6	13,7	14,9	5,2	4,1	386
ONT.	37,9	30,9	5,0	4,4	3,8	1,5	85
MAN.	48,0	31,6	8,0	7,7	10,0	0,0	36
SASK.	60,2	46,9	3,2	7,5	11,3	1,6	67
ALB.	51,4	41,0	1,0	6,0	18,3	2,1	88
C.-B.	38,5	31,6	9,2	2,1	1,0	0,0	190

Propr.-bailleurs	ENSEMBLE %		PITRC %	PCRP %	PCRM %	PROV %	MUN %	TOTAL N
T.-N.	56,3	56,3	42,2	0,0	0,0	0,0		6
Î.-P.-É	46,9	46,9	8,1	19,4	0,0	0,0		8
N.-É.	60,0	40,0	6,7	0,0	26,7	0,0		13
N.-B.	35,7	32,5	16,1	6,4	0,0	0,0		27
QUÉ.	47,1	13,2	10,2	15,0	19,4	15,8		132
ONT.	42,1	32,1	15,0	5,2	1,2	0,0		53
MAN.	10,5	10,5	0,0	0,0	0,0	0,0		5
SASK.	53,2	53,2	0,0	0,0	0,0	0,0		5
ALB.	27,3	27,3	0,0	4,6	0,0	0,0		21
C.-B.	12,3	12,3	0,0	0,0	0,0	0,0		14

Source : Enquêtes auprès des clients du PAREL, 1982

1 Échantillon courant (1981) et échantillon passé (1970-1979).

sauf en ce qui concerne l'indice de durée utile. Aspect intéressant, il n'y avait pas de différence de fréquence des éléments incomplets entre les deux groupes, ce qui appuie davantage la constatation selon laquelle le degré d'achèvement des travaux n'est pas lié à la capacité de payer. On n'a observé de différences significatives pour aucune des variables de qualité.

En ce qui concerne les mesures de satisfaction de la clientèle, les seules différences significatives ont été constatées pour la satisfaction des propriétaires-occupants à l'endroit des agents et des inspecteurs. Pour ces mesures,

les clients qui avaient fait appel à d'autres programmes étaient plus satisfaits que les clients qui n'avaient utilisé que le PAREL.

TABLEAU 6.31

FRÉQUENCE DES NOTATIONS D'ÉTAT CONFORME ET DE SATISFACTION DES CLIENTS - PAREL SEULEMENT/PAREL PLUS D'AUTRES PROGRAMMES

	PROP.-OCC.			PROP.-BAILLEURS		
	PAREL seul. %	PAREL plus autres %	Sig.	PAREL seul. %	PAREL plus autres %	Sig.
VARIABLES DU DEGRÉ D'ACHÈVEMENT	(N=699)	(N=585)		(N=171)	(N=116)	
Pas d'éléments non conformes aux normes	47,1	50,6	ns	55,5	67,4	*
Pas d'éléments incomplets	61,9	59,9	ns	77,7	74,3	ns
Pas d'éléments non conformes pour:						
Indice de salubrité	67,5	67,6	ns	68,0	74,3	*
Indice de sécurité	42,5	42,8	ns	42,6	60,2	**
Indice de durée utile	56,4	62,3	*	65,2	74,0	ns
VARIABLES DE QUALITÉ						
Main-d'oeuvre/matériaux	85,6	85,1	ns	84,7	86,6	ns
Entretien	95,8	97,1	ns	92,0	96,6	ns
État global du logement	96,3	97,4	ns	98,2	98,6	ns
VARIABLES DE SATISFACTION						
Serviabilité de l'agent	78,2	82,5	*	86,5	83,4	ns
Aide de l'inspecteur	71,6	76,7	*	81,0	79,9	ns
Rapidité du traitement	79,0	81,5	ns	81,7	73,7	ns
Satisfaction globale	81,3	81,8	ns	81,8	78,0	ns

Source : Inspections physiques du PAREL, 1982
Enquêtes auprès des clients du PAREL, 1982

1. Clients propriétaires-occupants pour l'échantillon courant (1981) seulement.

2. On trouvera les descriptions des mesures à l'Annexe 2.

3. Chi carré : ** significatif au niveau 0,01
* significatif au niveau 0,05

Cette absence de différences significatives dans les cas où les clients ont eu recours à d'autres programmes en plus du PAREL peut s'expliquer, en partie, par le type d'activité et

d'aide qu'ils offrent. Le PITRC aide à l'amélioration de l'isolation et de l'étanchéité aux intempéries et il vise à réduire la consommation d'énergie et faire économiser le propriétaire. Cependant, les travaux sont essentiellement invisibles et ne sont pas forcément perçus comme une amélioration de l'état du logement. De même, les conversions de système de chauffage au mazout n'ont pas d'effet sur l'état du reste du logement. Dans certains cas, les mesures d'économie d'énergie peuvent aggraver des problèmes d'humidité, qui peuvent entraîner une détérioration structurelle et superficielle.

On pourrait s'attendre que les travaux de rénovation effectués en vertu du PCRM, qui permettait presque n'importe quel type de travaux, contribuent à la satisfaction du client, étant donné que le propriétaire pouvait faire ce qu'il voulait, mais ils n'améliorent pas nécessairement l'état du logement, étant donné qu'il n'y avait pas de normes de qualité ni d'inspections obligatoires.

Les programmes provinciaux et municipaux peuvent également ne pas contribuer à l'amélioration de l'état du logement. Un grand nombre visent l'économie d'énergie et seraient donc comparables au PITRC et au PCRP. D'autres, qui assurent une aide supplémentaire aux ménages nécessiteux, par exemple, aux personnes âgées, aux invalides et aux familles à faible revenu, peuvent avoir des retombées positives si l'aide est affectée aux travaux de réparation nécessaires. Par exemple, le programme Loginove au Québec, qui est directement lié au PAREL, offre une aide complémentaire pour les réparations nécessaires. Le Nouveau-Brunswick a un programme qui offre une aide pour financer la partie remboursable d'un prêt PAREL; Terre-Neuve en avait un aussi, jusqu'en 1984.

Le greffage ne semble pas avoir eu d'incidences importantes sur l'état du logement, le degré d'achèvement des travaux et la satisfaction des clients. Cependant, on constate un degré d'achèvement supérieur pour les logements locatifs et une plus grande satisfaction chez les propriétaires-occupants.

Pour déterminer si le PAREL rejoint mieux les groupes de besoins spéciaux lorsqu'il coexiste avec d'autres programmes, on a examiné la fréquence de participation de ces groupes au PAREL et à d'autres programmes en plus du PAREL. Le tableau 6.32 indique le pourcentage des ménages avec handicapés, ménages avec personnes âgées et des ménages à faible revenu qui ont eu recours au PAREL seul et à d'autres programmes en plus du PAREL.

On n'a pas observé de différence statistiquement significative de fréquence des ménages comptant des membres handicapés ou des personnes âgées. Cependant, la fréquence des ménages à faible revenu était de 15 points plus basse lorsqu'il y avait d'autres programmes.

Ce résultat est attribuable, encore une fois, à la nature des autres programmes. Les programmes qui n'offrent qu'une aide partielle pour des travaux supplémentaires, par exemple, le PITRC et le PCRP, exigent une contribution de la part du propriétaire, qui doit, de ce fait, avoir un revenu plus élevé pour pouvoir effectuer cette contribution. Par contre, les programmes qui offrent une aide supplémentaire comme des subventions ou des allégements d'intérêt, sont plus à la portée des ménages à faible revenu.

TABLEAU 6.32

FRÉQUENCE DES GROUPES DE BESOINS SPÉCIAUX - PAREL SEULEMENT/PAREL PLUS D'AUTRES PROGRAMMES (1)

Groupe	PAREL seulement %	PAREL plus autres %	Signif.(3)
Handicapé membre de la famille	3,4	2,3	ns
Personne âgée membre de la famille	30,9	27,9	ns
Ménage à faible revenu (2)	76,1	59,6	***

Source : Enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL, 1982

1. Échantillon courant (1981) seulement.

2. Revenu du ménage inférieur à 13 000 $.

3. Chi carré *** significatif au niveau 0,001

Cela se voit facilement lorsqu'on examine les chiffres du revenu moyen par type de programme. Comme l'indique le tableau 6.33, le revenu moyen est plus élevé pour le PITRC, le PCRP et le PCRM, tous des programmes d'aide partielle, et plus faible pour les programmes provinciaux, qui sont essentiellement des programmes de subventions complémentaires et de prêts à faible intérêt.

D'autres programmes qui offrent une aide subventionnelle supplémentaire permettant la réalisation d'autres travaux ou réduisant la contribution du propriétaire en vertu du PAREL constituent des moyens plus efficaces d'aider les groupes de besoins spéciaux. Seuls les programmes provinciaux attirent une clientèle à plus faible revenu. Généralement, les programmes d'économie d'énergie permettent la réalisation de

travaux supplémentaires, mais seuls les ménages à revenu plus élevé peuvent en profiter.

TABLEAU 6.33

REVENU MOYEN DES MÉNAGES, PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS, PAR PROGRAMME

	Revenu ($)
Ensemble des bénéficiaires du PAREL	11 458
PAREL seulement	11 788
PAREL + PITRC	12 164
PAREL + PCRP	14 872
PAREL + Provincial	10 025
PAREL + Municipal	12 449

Source : Enquête auprès des clients du PAREL, 1982

Sommaire

Le PAREL permet et, de fait, encourage le recours à d'autres programmes d'aide en plus du PAREL. À première vue, cette particularité du Programme semble très utile et profitable pour les bénéficiaires du PAREL. La moitié de tous les clients ont complété le PAREL par un autre programme. Cependant, il y a plusieurs facteurs qui déterminent si un client du PAREL peut tirer parti d'autres programmes, et désire le faire, notamment les dépenses engagées pour obtenir l'aide supplémentaire.

Pour un grand nombre de programmes provinciaux et municipaux, l'aide supplémentaire est à peu près gratuite. Le greffage fournit une subvention applicable à la partie remboursable du prêt PAREL, le cas échéant, ou couvre le coût de travaux supplémentaires. Pour ceux qui peuvent le moins se permettre d'autres dépenses personnelles, c'est la seule option de greffage offerte.

D'autres programmes, comme le PITRC, le PCRP et une foule de programmes provinciaux d'économie d'énergie (et d'autres), n'offrent qu'une partie, habituellement la moitié, du coût des travaux supplémentaires. Comme on l'a vu, le ménage a besoin d'un revenu plus élevé pour profiter de ces fonds de contrepartie. Puisque la majorité des bénéficiaires du PAREL ont un revenu faible et ont profité d'une remise totale, ils n'ont que peu de possibilités de faire une contribution supplémentaire.

Pour ce qui est des mesures de l'état du logement, du degré d'achèvement des travaux et de la satisfaction des clients, on a observé peu de différences entre les cas de PAREL seulement et de PAREL conjugué à d'autres programmes. De

même, pour les groupes de besoins spéciaux, le PAREL seul a atteint une proportion sensiblement plus forte de ménages dont le revenu se situait en deçà de 13 000 $.

G. Économie d'énergie

Le Programme énergétique national, annoncé par le gouvernement fédéral en 1980, lançait un effort concerté visant à réduire la consommation d'énergie au Canada. Un des domaines visé était la consommation d'énergie pour le chauffage des résidences. Le Programme établissait deux grands objectifs: le remplacement du pétrole par d'autres combustibles pour le chauffage des résidences et l'amélioration de l'isolation thermique ainsi que l'hivérisation des résidences pour réduire les besoins d'énergie pour le chauffage. Deux programmes du gouvernement fédéral sont nés directement de ces objectifs. Le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC) destiné à aider à l'amélioration de l'efficacité énergétique, et le Programme canadien de remplacement du pétrole (PCRP), offrant une aide pour la conversion des systèmes de chauffage au pétrole dans les habitations.

Même si le PAREL n'a pas d'objectifs particuliers d'économie d'énergie, une foule d'activités se rattachant à l'économie d'énergie sont admissibles au financement du Programme. Les améliorations touchant l'efficacité thermique d'un logement sont considérées comme des réparations prioritaires dans le manuel du PAREL, même si elles ne sont pas des éléments obligatoires. En outre, on encourage le propriétaire-occupant à tirer parti des autres programmes d'économie d'énergie, s'il y est admissible, tout en profitant du PAREL.

Toutes les provinces offrent des programmes supplémentaires ou complémentaires pour aider les propriétaires-occupants à réaliser des travaux destinés à faire économiser l'énergie. Certaines offrent de l'information seulement, d'autres, des prêts à taux réduit ou des subventions. Tous les programmes peuvent être utilisés de concert avec les programmes fédéraux d'économie d'énergie.

Pour évaluer les retombées du PAREL sur l'économie d'énergie dans les résidences, on peut vérifier l'hypothèse suivante :

> Le PAREL contribue à l'amélioration de l'efficacité énergétique en appuyant des activités d'économie d'énergie.

On peut établir trois critères pour évaluer dans quelle mesure le PAREL permet d'atteindre ou favorise des objectifs d'économie d'énergie. Tout d'abord, pour que le PAREL contribue à l'économie d'énergie, le Programme doit servir à la réalisation de travaux qui améliorent l'efficacité énergé-

tique des logements. Les activités d'économie d'énergie comprennent l'amélioration de l'isolation, le remplacement ou le scellement des portes et des fenêtres, le remplacement de l'installation de chauffage ou la conversion du mazout au gaz. Dans la mesure où il a été démontré que ces activités réduisent la consommation d'énergie, leur présence dans le PAREL est conforme aux objectifs globaux d'économie d'énergie.

En second lieu, on peut mesurer l'efficacité de ces activités de remise en état sur le plan de l'énergie au moyen des inspections des logements du PAREL. Plus particulièrement, la qualité de ces éléments d'économie d'énergie doit dépasser les normes minimales. Idéalement, ils devraient être de qualité supérieure après le PAREL, mais il est impossible de le vérifier avec certitude en raison de l'absence d'un groupe de logements de contrôle.

Troisièmement, le PAREL peut avoir pour effet indirect de mieux sensibiliser les occupants à l'économie d'énergie. Parmi les indicateurs de cette sensibilisation, on compte les améliorations de l'économie d'énergie après le PAREL, comme on l'a vu plus haut, ainsi que les habitudes prises par les occupants en matière d'économie d'énergie. Les pratiques comme le réglage du thermostat à une température plus basse (avec des réductions supplémentaires pour la nuit), un bon entretien des systèmes de chauffage et le contrôle de l'aération ont produit des économies manifestes d'énergie. Le PAREL donne aux propriétaires l'occasion d'obtenir de l'information sur les avantages et les méthodes d'économie d'énergie, par des consultations avec les inspecteurs, les agents d'administration et les entrepreneurs. Le Programme constituerait un facteur d'économie d'énergie si les pratiques des bénéficiaires du PAREL se sont améliorées ou sont plus efficaces que celles des autres occupants.

Les données administratives du PAREL donnent des indications sur le type des travaux financés par le Programme. L'enquête auprès des clients du PAREL donne des renseignements plus détaillés sur l'historique de remise en état des logements de l'échantillon, y compris les travaux financés par le PAREL et les autres travaux effectués avant et après le PAREL. Parmi les travaux reliés à l'économie d'énergie, on compte l'isolation et l'amélioration de l'étanchéité aux intempéries, la réparation ou le remplacement des fenêtres

et des portes et la réparation ou le remplacement du système de chauffage principal.[39]

Il faut recourir à d'autres programmes d'aide gouvernementaux, lorsqu'il y a lieu, et seuls les coûts non couverts par ces autres programmes sont admissibles au PAREL. On favorise l'efficacité énergétique, tout comme le remplacement du pétrole par d'autres sources d'énergie.

Les réductions de consommation d'énergie et de coûts de chauffage découlant de ces activités dépendent d'une foule de facteurs, comme l'état et l'efficacité initiaux, les besoins globaux de chauffage, les coûts de l'énergie et la qualité des travaux. On ne dispose pas de mesures de consommation et de coût de l'énergie avant et après le PAREL pour les logements inspectés. Par conséquent, il est impossible de procéder à des calculs de consommation et d'efficacité par rapport aux coûts. Cependant, on peut s'attendre que des travaux bien faits dans ces domaines se traduisent par certaines réductions de la consommation d'énergie.

Les inspections physiques (évaluations d'inspecteurs qualifiés) permettent des mesures de la qualité des caractéristiques énergétiques. L'enquête auprès des clients donne certaines indications des attitudes des occupants relativement à l'économie d'énergie et de leurs habitudes à cet égard, comme le réglage du thermostat et l'entretien du système de chauffage. À cause de l'absence de données antérieures au PAREL, il est impossible de tirer des conclusions sûres au sujet des incidences du Programme sur

---

39 L'isolation et l'amélioration de l'étanchéité aux intempéries comprennent l'augmentation ou l'amélioration de l'isolation, et le scellement, le calfeutrage ou la pose de coupe-froid pour réduire les mouvements d'air à travers l'enveloppe du bâtiment. Seuls les coûts non admissibles en vertu du Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes peuvent être financés en vertu du PAREL. Le remplacement de portes et fenêtres est admissible en vertu du PAREL lorsqu'il vise à respecter les exigences d'éclairage, d'aération et d'accès et lorsque les portes et les fenêtres existantes ne sont pas réparables. Les remplacements partiels ou la réparation des cadres, du vitrage et des moustiquaires sont permis lorsqu'il n'est pas justifié de les remplacer intégralement. On encourage les propriétaires à installer des contre-fenêtres, un double vitrage et du calfeutrage sur toutes les fenêtres et à poser un coupe-froid sur toutes les fenêtres et les portes extérieures qui s'ouvrent. La réparation ou le remplacement du système de chauffage principal et du système de distribution de la chaleur est permis en vertu du PAREL lorsqu'il vise à assurer un chauffage sûr et fiable.

ces pratiques. En l'absence de groupe de contrôle hors PAREL, on a comparé les attitudes et les pratiques de ceux qui avaient réalisé des travaux favorisant l'économie d'énergie dans le cadre du PAREL avec ceux qui ont fait de tels travaux sans le PAREL et avec ceux qui n'en ont pas fait.

Les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs accordent une grande importance à l'économie d'énergie. Pour les clients du PAREL, l'entretien, la sécurité et l'efficacité énergétique sont les trois raisons les plus importantes pour lesquelles ils ont effectué des travaux de remise en état. Parmi les raisons secondaires, on compte l'apparence, l'investissement, le respect du code du bâtiment, l'agrandissement des locaux, et l'accessibilité pour les handicapés. Comme l'indique le tableau 6.34, les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs du PAREL ont classé ces trois raisons dans le même ordre.

Cette perception de la remise en état se reflète dans le type de travaux effectués par les clients du PAREL, tant avant qu'après le PAREL. Il est important de retenir que les travaux visant l'efficacité énergétique ne donnent pas droit comme tels à l'aide du PAREL, même si l'on invite les clients à tenir compte de l'économie d'énergie et à tirer parti des autres programmes gouvernementaux qui subventionnent ces activités. Le volume des travaux effectués dans le domaine de l'énergie par les bénéficiaires du PAREL vient confirmer l'importance des activités se rattachant à l'économie d'énergie.

TABLEAU 6.34

RAISONS MOTIVANT LES TRAVAUX DE REMISE EN ÉTAT - FRÉQUENCE DES NOTATIONS "IMPORTANTES"(1)

Raison	Propr.-occ. %	Propr.-occ. N	Propr.-bailleurs %	Propr.-bailleurs N
Entretien moins coûteux	90,4	1 116	89,6	277
Salubrité et sécurité	90,3	1 121	89,2	283
Efficacité énergétique	89,4	1 114	88,8	270
Apparence intérieure	86,7	1 109	85,6	278
Apparence extérieure	86,4	1 124	81,4	279
Augmentation de valeur	73,1	1 080	76,9	276
Règlements	70,3	1 033	71,6	262
Accroiss. de l'espace habit.	35,6	956	49,5	241
Accès personnes handicapées	36,8	855	41,9	235

Source : Enquête auprès des clients du PAREL

1. La notation "important" correspond à une notation de 5, 6 ou 7 sur une échelle de sept points, où 1 = pas du tout important et 7 = extrêmement important.

Le tableau 6.35 indique la fréquence et le choix du moment des travaux d'économie d'énergie effectués par les bénéficiaires du PAREL. Plus de 85 % des bénéficiaires propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs avaient fait certains travaux d'économie d'énergie. Les deux tiers des propriétaires-occupants et 70 % des propriétaires-bailleurs ont fait ces travaux d'économie d'énergie avec l'aide du PAREL.

TABLEAU 6.35

FRÉQUENCE DES TRAVAUX LIÉS À L'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE(1) EFFECTUÉS PAR LES BÉNÉFICIAIRES DU PAREL

	Propr.-occ. (N=1 284)	Propr.-bailleurs (N=286)
Travaux favorisant l'économie d'énergie		
Oui - Avec PAREL	65,4	71,9
Oui - Sans PAREL	21,2	15,8
Non - Jamais	13,4	12,3

Source : Enquêtes auprès des clients du PAREL, 1982

1. Les travaux liés à l'économie d'énergie comprennent les travaux concernant les fenêtres et les portes, l'isolation ou le système de chauffage.

Comme l'indique le tableau 6.36, plus des deux tiers des propriétaires-occupants ont profité du PAREL pour remplacer ou réparer des fenêtres et des portes. C'était la plus fréquente de toutes les activités entreprises en vertu du Programme. 60 % des propriétaires-occupants ont entrepris des travaux d'isolation et d'amélioration de l'étanchéité aux intempéries. Un tiers ont remplacé leur système de chauffage principal, ce qui est une activité de remise en état beaucoup plus coûteuse, et moins fréquente en vertu du PAREL.

Quant aux propriétaires-bailleurs, plus des trois quarts ont remplacé ou réparé des fenêtres (activité la plus fréquente) et 70 % ont fait des travaux d'isolation et d'amélioration de l'étanchéité. La moitié des propriétaires-bailleurs ont remplacé le système de chauffage principal, ce qui représente une dépense importante dans le cas d'un immeuble collectif, mais qui peut permettre des réductions considérables des frais d'exploitation.

TABLEAU 6.36

FRÉQUENCE DES TRAVAUX LIÉS À L'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE, PAR TYPE DE TRAVAUX

	% des cas PAREL où il y a des travaux				% des travaux réalisés aux termes du PAREL			
	Propr.-occ.		Propr.-bailleurs		Propr.-occ.		Propr.-bailleurs	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Ensemble	86	1 313	88	318	75	990	80	253
Isolation	60	910	70	250	76	687	80	199
Fenêtres	68	1 041	78	282	79	825	83	236
Système de chauffage	33	505	50	181	78	394	79	144

Source : Enquêtes auprès des clients du PAREL, 1982

Le tableau indique également que le PAREL est intervenu pour la majorité de tous les travaux d'économie d'énergie effectués par les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs clients du Programme au cours des cinq années précédentes. Plus de 75 % des travaux d'économie d'énergie ont été réalisés dans le cadre du PAREL. Il y a eu plus de travaux d'économie d'énergie après le PAREL qu'avant; mais cela est davantage relié à la création des programmes fédéraux d'économie d'énergie, à l'augmentation des prix du combustible et à la plus grande sensibilisation à l'économie d'énergie au cours des années 1980.

Les retombées du PAREL ont été plus considérables pour les travaux relatifs aux fenêtres et aux portes, qui sont le moins susceptibles d'être financés par d'autres programmes d'aide à l'économie d'énergie. Il s'agit plus nettement d'une activité de remise en état qui permet d'économiser l'énergie, mais qui serait peu susceptible d'être réalisée aux seules fins d'économie d'énergie. La disponibilité d'autres programmes d'aide conçus spécialement pour aider à l'amélioration de l'isolation (PITRC) et à la conversion des systèmes de chauffage (PCRP) explique le peu d'importance accordé au PAREL pour ces activités.

Comme on l'a vu à la section VI.F du présent rapport, 48 % des propriétaires-occupants et 38 % des propriétaires-bailleurs qui ont participé au PAREL ont tiré parti de ces programmes en plus du PAREL. La majorité d'entre eux ont profité du PITRC, le programme fédéral d'isolation et d'hivérisation.

On peut obtenir un indicateur de l'efficacité des travaux d'économie d'énergie accomplis avec l'aide du PAREL en examinant la qualité des caractéristiques d'économie d'énergie que présentent les logements inspectés du PAREL. Puisqu'on ne dispose pas de comparaison directe des coûts de l'énergie avant et après le PAREL, il faut supposer que si la qualité est faible, l'efficacité énergétique sera faible également.

On s'est livré à une comparaison de la qualité des caractéristiques énergétiques entre les cas où les travaux ont été effectués en vertu du PAREL, ceux où ils l'ont été sans le PAREL et ceux où il n'y a pas eu de travaux visant à accroître l'efficacité énergétique. On a établi les notations issues des inspections physiques pour un certain nombre d'éléments particuliers pour chaque catégorie de travaux. L'isolation comprend des notations pour le sous-sol et le grenier. Pour les fenêtres et les portes des notations individuelles sont données de l'état du châssis, du seuil, du dormant, du vitrage, de l'ajustement, du calfeutrage, du coupe-froid et des contre-portes et contre-fenêtres. Le système de chauffage principal a fait l'objet de notations relatives à l'installation de chauffage et au système principal de distribution de chaleur.

Le tableau 6.37 indique la fréquence des notations de qualité conforme aux normes pour les éléments des logements qui concernent la consommation d'énergie. Les logements où il y a eu des travaux d'économie d'énergie dans le cadre du PAREL faisaient bien meilleure figure que les autres sur ce plan. Pour les logements de propriétaire-occupant, 66,4 % ne présentaient pas de caractéristiques non conformes sur le plan de l'économie d'énergie lorsque les travaux avaient été faits dans le cadre du PAREL, contre 61,6 % lorsqu'il n'y avait pas eu de travaux et 58,2 % lorsque les travaux avaient été faits sans le PAREL. Pour les logements locatifs, lorsqu'on avait fait intervenir le PAREL, 81 % ont reçu une notation de conformité. Les deux autres groupes ont fait bien moins bonne figure à l'égard de cette mesure. L'indice composite est une mesure assez rigoureuse de la qualité des caractéristiques énergétiques du logement. De fait, plus de 90 % de tous les logements présentaient deux éléments non conformes ou moins.

Les inspecteurs ont également noté la qualité de la main-d'oeuvre et la qualité du choix des matériaux utilisés pour les travaux effectués dans le cadre du PAREL. L'examen de ces notations pour les activités d'économie d'énergie donne une mesure de la qualité des travaux subventionnés directement par le PAREL.

TABLEAU 6.37

FRÉQUENCE DE LA NOTATION DE CONFORMITÉ DES CARACTÉRISTIQUES ÉNERGÉTIQUES COMPOSITES(1)

Travaux d'économie d'énergie	Propr.-occ. (N=1 284) %	Signif.	Propr.-bailleurs (N=286) %	Signif.
Oui - avec PAREL	66,4		81,0	
Oui - sans PAREL	58,2		61,8	
Non - jamais	61,6	*	52,2	***
Ensemble des logements	64,0		74,4	

Source : Enquêtes auprès des clients du PAREL, 1982
Inspections physiques du PAREL, 1982
*** Significatif au niveau de 0,001
* Significatif au niveau de 0,05
1. La notation des caractéristiques énergétiques composites s'applique à l'isolation du sous-sol et du grenier, l'état des fenêtres et des portes, l'ajustement, l'étanchéité aux intempéries, l'installation de chauffage et le système de distribution de chaleur. Une notation de conformité traduit l'absence de toute caractéristique non conforme.

La qualité globale de la main-d'oeuvre et des matériaux utilisés pour les travaux réalisés en vertu du PAREL a été très bien notée par les inspecteurs pour presque tous les éléments du logement. Pour les caractéristiques énergétiques, la fréquence des notations de non-conformité est indiquée au tableau 6.38.

Ces mesures, soit la qualité des éléments, de la main-d'oeuvre et des matériaux, renforcent la conclusion suivant laquelle les travaux d'économie d'énergie réalisés en vertu du PAREL sont de grande qualité et pourraient contribuer à l'efficacité énergétique. Le rôle que joue le PAREL est d'augmenter la quantité de travaux réalisés et de permettre aux propriétaires de faire entrer en ligne de compte des considérations relatives à l'économie d'énergie lorsqu'ils entreprennent des réparations nécessaires.

En étant exposés au processus du PAREL, les propriétaires-occupants ont des contacts avec divers professionnels dans les domaines de la rénovation domiciliaire et de l'économie d'énergie. On y compte l'agent d'administration et l'inspecteur, les entrepreneurs, les vendeurs de matériaux de construction, voire les inspecteurs municipaux du bâtiment et les responsables des permis. Que les travaux d'économie d'énergie soient réalisés avec ou sans le PAREL, soit direc-

tement afin d'améliorer l'isolation, le chauffage ou les systèmes de fenêtres et de portes, soit indirectement au cours de la réparation de la charpente et de travaux de finition, il est fort probable que l'occupant prendra conscience des diverses possibilités d'économie d'énergie.

TABLEAU 6.38

TRAVAUX LIÉS À L'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE EN VERTU DU PAREL - QUALITÉ DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DU CHOIX DES MATÉRIAUX

Élément	Qualité de la main-d'oeuvre % non conforme		Qualité du choix des matériaux % non conforme	
	Propr.-occ.	Log. loc.	Propr.-occ.	Log. loc.
Installation de chauffage	2,9	0,0	0,8	0,0
Système de distribution de chaleur	0,7	0,0	0,7	0,0
Ensemble des fenêtres/ portes ext.	1,9	1,6	0,3	0,0
Portes extérieures	2,7	0,0	0,4	0,0
Fenêtres extérieures	1,4	1,0	0,5	0,0
Sous-face du grenier et aération	3,5	4,0	0,2	0,0
Isolation	2,4	4,2	0,0	4,2

Source : Inspections physiques du PAREL, 1982

Notes : 1. Non conforme - la qualité de la main-d'oeuvre a une notation de 1, 2 ou 3 sur une échelle de 7 points (1=main-d'oeuvre inacceptable 7=main-d'oeuvre de qualité excellente).

2. Non conforme - le choix des matériaux a une notation "tout à fait inapproprié" sur une échelle de trois points (tout à fait inapproprié, convenable mais pas idéal, tout à fait approprié).

On a créé un indice des pratiques d'économie d'énergie à partir des réponses de l'enquête auprès des clients au sujet d'un certain nombre de pratiques d'économie d'énergie. Les notations sont utiles pour comparer les sous-groupes de l'échantillon du PAREL, mais ne se prêtent pas à des comparaisons avec d'autres groupes que les bénéficiaires du PAREL. L'indice est une notation additive des cinq

questions sur l'énergie auxquelles l'occupant a répondu.[40] La fréquence et les valeurs moyennes sont indiquées au tableau 6.39 pour les propriétaires-occupants qui ont fait des travaux d'économie d'énergie dans le cadre du PAREL et ceux qui n'en ont pas fait.

TABLEAU 6.39

NOTATIONS DES PRATIQUES D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE
TRAVAUX D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE RÉALISÉS AVEC LE PAREL - PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS

	Échantillon passé		Échantillon courant		Ensemble	
	Non (N=113)	Oui (N=173)	Non (N=422)	Oui (N=818)	Non (N=535)	Oui (N=990)
Notation	%	%	%	%	%	%
0	2	1	2	2	2	1
1+	3	3	7	4	6	4
2++	28	11	18	13	20	13
3+++	32	29	27	29	28	29
4++++	23	40	30	33	29	34
5+++++	12	16	16	19	15	18
Moyenne	3,0	3,5 **	3,2	3,5***	3,2	3,4***

Source : Enquête auprès des propriétaires-occupants du PAREL, 1982

Différence des moyennes du test T ** significatif au niveau 0,01.
*** significatif au niveau 0,001.

Dans tous les groupes, les clients qui ont réalisé des travaux d'économie d'énergie grâce à l'aide du PAREL ont eu une meilleure notation relative aux pratiques d'économie d'énergie que ceux qui n'ont pas fait ce genre de travaux avec le Programme. Tous ont indiqué, en moyenne, juste un

---

40 Les cinq éléments de l'indice sont :

(i) Entretien du système de chauffage (ou chauffage électrique)
(ii) Contrôle thermostatique du chauffage
(iii) Réglage de la température de jour et abaissement la nuit
(iv) Notation de l'occupant quant à sa sensibilisation à l'économie d'énergie
(v) Notation par l'occupant de l'efficacité énergétique du logement.

peu plus de trois des pratiques d'économie d'énergie. Il n'existe pas de différence sensible entre les clients de l'échantillon passé et ceux de l'échantillon courant. Ceux qui ont fait des travaux d'économie d'énergie ont eu les mêmes résultats, alors que ceux qui n'en ont pas fait se sont classés plus haut dans l'échantillon courant. Cela porte à croire que, ces dernières années, de nombreux clients ont peut-être déjà fait certains travaux d'économie d'énergie à la faveur des programmes fédéraux d'économie d'énergie et ont utilisé le PAREL pour faire des réparations supplémentaires. Les clients de l'échantillon passé étaient plus susceptibles de faire des travaux d'économie d'énergie pour la première fois au moment de leur participation au PAREL.

Sommaire

Le PAREL a eu des retombées considérables sur la réalisation de travaux d'économie d'énergie, tant par lui-même que de concert avec d'autres programmes d'aide à l'économie d'énergie. Le PAREL a surtout servi pour les travaux touchant les fenêtres et les portes (remplacement, réparation, scellement), pour lesquels il n'y a pas d'autres programmes d'aide. Plus des trois quarts de tous les travaux d'économie d'énergie réalisés par les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs bénéficiaires du PAREL ont été financés par le Programme. Le PAREL jouera vraisemblablement un rôle de plus en plus important pour les travaux relatifs à l'isolation et au système de chauffage, lorsque les deux programmes fédéraux d'aide à l'économie d'énergie, soit le PITRC et le PCRP, auront disparu en 1986.

Les inspecteurs ont jugé que les logements où le PAREL a servi à financer des travaux d'économie d'énergie sont en meilleur état, du point de vue de l'efficacité énergétique que ceux où les travaux ont été réalisés par d'autres moyens ou ceux qui n'ont pas fait l'objet de travaux. La différence était la plus considérable et les travaux d'économie d'énergie du PAREL de qualité supérieure dans les logements locatifs du PAREL. On a relevé peu de problèmes de mauvaise qualité de la main-d'oeuvre ou de mauvais choix des matériaux pour les travaux d'économie d'énergie réalisés dans le cadre du PAREL. Encore une fois, les logements locatifs du PAREL ont fait meilleure figure que les logements de propriétaire-occupant.

Les clients du PAREL qui ont effectué des travaux d'économie dans le cadre du PAREL ont fait meilleure figure pour ce qui est des pratiques d'économie d'énergie que ceux qui n'en ont pas fait. Le PAREL sera une source de plus en plus importante d'information sur l'économie d'énergie lorsque cesseront d'exister les programmes fédéraux d'économie d'énergie.

VII. AUTRES SOLUTIONS POSSIBLES

Dans les chapitre précédents, nous avons examiné la justification du Programme, la réalisation de ses objectifs, les conséquences d'un certain nombre de caractéristiques de conception et d'administration du Programme, ainsi que ses retombées et effets, prévus ou inattendus. L'analyse nous a permis de repérer certains aspects ou éléments du Programme qui donnent de bons résultats et d'autres qu'on pourrait modifier pour améliorer son efficacité. Ces derniers aspects ou éléments sont reliés à des méthodes inappropriées ou mal appliquées, ou même au manque de méthodes ou mécanismes appropriés.

Dans la perspective de ces constatations, il existe plusieurs méthodes qui permettraient d'améliorer l'efficacité du Programme. Certains suggèrent de n'en modifier que légèrement les paramètres et les méthodes de fonctionnement; d'autres veulent une révision plus approfondie ou la mise en application de nouvelles méthodes. Dans bien des cas, on pourrait recourir à un certain nombre d'autres solutions pour régler le problème constaté.

L'évaluation a mis en évidence trois thèmes principaux que nous soulignerons dans l'examen des autres solutions possibles. Premièrement, le caractère continu et à long terme des besoins du parc de logements en matière de rénovation exige que le Programme soit plus efficace; d'où la nécessité de rechercher des façons plus économiques d'utiliser les ressources existantes, ainsi que d'autres méthodes pour permettre au gouvernement de fournir une aide accrue à la remise en état.

Deuxièmement, une partie importante de ces mesures d'efficacité ont trait à une meilleure affectation des ressources du PAREL aux seuls ménages qui ont besoin d'une aide financière. Ceci exige que l'aide soit accordée en fonction des besoins, aussi bien le besoin de remise en état du logement que le besoin d'une aide financière au ménage pour qu'il puisse entreprendre le travail.

Troisièmement, tous les ménages définis comme ayant besoin d'une aide devraient se voir offrir la même possibilité de bénéficier du Programme, ce qui implique que les ménages hors des zones désignées soient aussi, dans la mesure du possible et du raisonnable, admissibles à l'aide offerte par le Programme.

Nous examinerons dans ce chapitre un certain nombre d'autres méthodes susceptibles d'améliorer l'efficacité du Programme. Après avoir exposé les principales constatations de l'évaluation, nous expliquerons les nouvelles méthodes que ces constatations nous suggèrent. Cette façon de procéder a pour but de proposer à la réflexion des responsables les modifications susceptibles d'améliorer le Programme.

A. PAREL POUR PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS

1. Ciblage

L'évaluation a constaté que, de façon générale, le PAREL pour propriétaires-occupants était bien ciblé sur les ménages à faible revenu. L'analyse a montré que les propriétaires-occupants du PAREL avaient, en moyenne, un revenu plus faible, un coefficient d'amortissement brut de la dette plus élevé et un avoir propre moindre dans leur logement que les ménages de la population générale qui vivent dans des logements ayant besoin de réparations majeures. L'analyse a révélé, cependant, que les ménages au revenu le plus faible, c'est-à-dire ceux sous le seuil de pauvreté, n'étaient pas aussi bien servis que les ménages du même niveau de revenu dans la population générale.

Il y a deux explications à l'incapacité du Programme à servir les propriétaires-occupants situés au bas de l'échelle de revenu. Tout d'abord, ceux-ci sont supplantés dans leur droit de bénéficier du PAREL par les autres demandeurs qui sont plus au courant des programmes qui existent, plus faciles à atteindre et plus portés à profiter du Programme. Cette situation suggère qu'il faudrait prendre des mesures pour que le Programme soit clairement orienté vers les plus faibles revenus. En second lieu, les ménages situés au dernier échelon de revenu ne peuvent profiter du Programme parce qu'il est ainsi conçu qu'il est impossible, ou pas pratique, pour ces ménages d'y participer. C'est pourquoi, ou bien ils ne présentent pas de demande, ou bien leur demande est rejetée, ou bien ils la retirent eux-mêmes à un moment donné après l'avoir présentée.

Même si les objectifs du Programme (urbain) n'établissent pas d'ordre de priorité entre les divers groupes de la population cible, il existe des raisons pour s'occuper prioritairement des besoins des plus démunis. Il est possible d'adopter plusieurs moyens pour leur accorder officiellement la priorité dans l'administration du Programme. La mise en place d'un système d'administration prioritaire nécessiterait l'adoption d'une formule de classement des demandeurs. Étant donné que le revenu le plus faible ne représente pas nécessairement le besoin le plus grand, le revenu ne devrait pas être le seul critère. Il faudrait, en effet, considérer le coefficient d'amortissement brut de la dette, l'avoir propre dans le logement, le coût des réparations requises. L'application d'un programme ainsi conçu imposerait plus d'ouvrage aux agents d'administration qui devraient classer, noter et attribuer un ordre de priorité aux demandeurs. Est-ce que tous les ménages du bas de l'échelle de revenu devraient être

servis avant que ceux d'un revenu plus élevé ne soient admissibles? Ce serait rendre le Programme difficile à administrer, pour ne pas dire impossible. Comme autre solution, les agents d'administration pourraient, à intervalles réguliers, déterminer un ordre de priorité dans les demandes qu'ils ont en main.

Le principe de réduire le montant d'aide à mesure que le revenu augmente ne va pas à l'encontre des objectifs du Programme; c'est d'ailleurs le cas actuellement. Pour assurer que toutes les ressources (même les prêts remboursables) aillent aux ménages dans le besoin, la limite de revenu supérieure (qui exclut toute remise sur le prêt) pourrait devenir la limite d'inclusion pour la participation au Programme; au-delà de cette limite, le ménage ne serait plus admissible au Programme. Ceci ne changerait probablement pas grand chose, puisque seulement 2 p. 100 des prêts consentis aux propriétaires-occupants du PAREL depuis 1983 sont allés à des demandeurs dont le revenu se situait au-delà de la limite supérieure.

Les limites de revenu, telles qu'elles sont définies dans le Programme, sont des repères qui permettent de déterminer le montant et le genre d'aide qu'on peut offrir à un demandeur. L'évaluation révèle que, à l'échelle nationale, ces limites correspondent aux deux quintiles inférieurs de la population des ménages qui vivent dans des logements ayant besoin de réparations majeures, le quintile le plus bas ayant droit à une remise complète et le quintile au-dessus ayant droit à une remise décroissante. À l'échelle régionale, cependant, les limites ne permettent pas un accès égal aux avantages du Programme; la différence est si grande, par exemple, qu'en Ontario 38 p. 100 de la population seulement est admissible à une aide quelconque, tandis que dans les provinces atlantiques la même proportion, 37 p. 100 exactement, est admissible à une remise complète.

Une solution de remplacement aux limites de revenu actuels pourrait être de choisir des limites propres à chaque région ou marché local, qui tiendraient compte des caractéristiques différentes des ménages et du marché. Les deux quintiles inférieurs de la population pourraient être gardés comme limites d'inclusion, mais les montants réels varieraient selon la région. Le tableau 7.1 montre les limites d'inclusion du 20e et du 40e percentile dans chaque province pour les ménages propriétaires-occupants qui vivent dans des logements ayant besoin de réparations majeures.

Nous ne savons pas combien de demandes n'aboutissent pas à une certaine forme d'aide PAREL. Il se peut qu'une

demande soit rejetée par l'agent d'administration, parce que le logement n'est pas admissible au Programme, soit à cause de l'endroit où il est situé ou de son état, soit à cause de l'insuffisance de l'aide offerte par le Programme pour exécuter tous les travaux obligatoires et de l'inadmissibilité du ménage à un prêt remboursable par ailleurs. Il se peut aussi qu'un demandeur retire sa demande parce que les travaux qu'il veut entreprendre ne sont pas admissibles, ou parce qu'il ne peut pas ou ne veut pas assumer un prêt remboursable.

Ces situations peuvent aboutir à l'exclusion de ménages qui ont besoin d'aide pour exécuter les réparations nécessaires à leur logement. Le ciblage du Programme sur ceux qui sont dans le besoin ne donnera pas les résultats désirés si la conception du Programme crée de telles situations. Deux caractéristiques du Programme contribuent probablement à neutraliser partiellement le ciblage du Programme; ce sont la forme et le montant de l'aide offerte.

TABLEAU 7.1
LIMITES D'INCLUSION DES 20e ET 40e PERCENTILES DE REVENU
PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS - LOGEMENTS REQUÉRANT
DES RÉPARATIONS MAJEURES

PROVINCE	20e PERCENTILE	40e PERCENTILE	N
T.-N.	7 877 $	12 431 $	330
I.-P.-É.	9 527	14 213	144
N.-É.	9 173	14 618	406
N.-B.	8 600	13 457	410
QUÉ.	10 492	17 921	507
ONT.	13 868	23 639	716
MAN.	9 421	15 114	344
SASK.	9 260	14 778	404
ALB.	13 572	23 148	319
C.-B.	12 152	23 364	311
CANADA	9 966	17 106	3 891

Source: HIFE 1982

2. Forme d'aide

L'aide PAREL est fournie aux propriétaires-occupants sous forme de prêt, dont une partie plus ou moins considérable selon le revenu est susceptible de remise et n'a donc pas besoin d'être remboursée. Le reste du prêt est remboursable au taux d'intérêt du marché. L'évaluation a révélé que cette forme d'aide, en partie remboursable et en partie remise, ne permet pas nécessairement à tous les ménages dans le besoin de profiter du Programme.

Lorsque le montant susceptible de remise est inférieur au coût de tous les travaux obligatoires et que le ménage n'est pas capable d'assumer une dette supplémentaire sous la forme d'un prêt remboursable, la demande doit être rejetée. Bien que le PAREL partiel, c'est-à-dire l'admission au PAREL d'un logement pour lequel le client n'a pas l'intention d'exécuter tous les travaux obligatoires, ne soit pas permis, nous en avons trouvé des cas.

Nombre de propriétaires-occupants du PAREL avaient un avoir propre important dans leur logement, en raison même de leurs remboursements hypothécaires et de l'accroissement de la valeur de leur propriété. L'évaluation a constaté que plus de 85 p. 100 d'entre eux avaient un avoir propre égal à 50 p. 100 et plus de la valeur de leur logement. Cet avoir propre pourrait représenter une source de financement des réparations.

Trois problèmes empêchent l'utilisation de cet avoir propre. Premièrement, nombre de propriétaires-occupants n'ont pas assez de revenu pour assumer le remboursement d'un prêt garanti par l'avoir propre. Deuxièmement, - problème plus sérieux peut-être - beaucoup de ces propriétaires, surtout parmi les personnes âgées qui ont travaillé nombre d'années pour liquider l'hypothèque qui grevait leur maison, sont peu enclins à assumer de nouvelles obligations hypothécaires à cette étape de leur vie. Troisièmement, nombre d'entre eux ne pourraient même pas trouver un établissement prêt à prendre le risque de leur avancer les fonds requis, surtout dans les régions rurales.

Dans le cas de ces propriétaires-occupants qui ont assez d'avoir propre dans leur logement, mais n'ont pas le revenu suffisant pour faire des paiements réguliers, le prêt à paiements différés est une solution. Ce genre de prêt utilise une partie de l'avoir propre accumulé dans le logement, sans imposer de fardeau financier indû au ménage. Des fonds sont consentis à un emprunteur, assortis d'une clause qui en reporte le remboursement à plus tard; dans certains cas, le paiement régulier des seuls intérêts est exigé, tout comme pour les prêts à paiement différé de capital, tandis que dans d'autres cas tout le remboursement (capital et intérêt) est reporté. Le prêt est garanti par la valeur du logement; le coefficient prêt-valeur pourrait atteindre 50 p. 100, par exemple, sans trop de risque pour le prêteur.

Les prêteurs privés seraient encouragés à avancer des prêts à paiements différés aux bénéficiaires du PAREL. Il existe des précédents au Canada où certaines municipalités reportent le paiement des taxes foncières ou les frais de soins des personnes âgées. Dans certaines

régions des États-Unis, on a recours aux prêts à paiements différés pour financer la réparation de maisons, surtout de maisons appartenant à des personnes âgées. S'il n'y a pas de prêteur privé dans une région, ou s'il n'est pas disposé à accorder un prêt à paiements différés, la SCHL pourrait jouer le rôle de prêteur de dernier recours; le cas pourrait se présenter dans les régions rurales et éloignées, où il est plus difficile d'avoir accès aux divers types de financement.

Du point de vue administratif, la SCHL dispose de tous les instruments juridiques et législatifs qu'il lui faut pour offrir un programme de prêts à paiements différés fondés sur l'avoir propre des propriétaires. Pour cela, il faudra établir un contrat entre la SCHL et le propriétaire-occupant, en conformité avec les paramètres approuvés du Programme.

Un programme de prêts à paiements différés permettrait à plus de propriétaires-occupants de faire les réparations nécessaires à leur logement, sans alourdir pour autant le budget des subventions. Dans la pratique, le modèle est loin d'être simple. On ne pourrait ou ne devrait pas forcément utiliser tout l'avoir propre d'un logement. La loi actuelle limite la coefficient maximal du prêt total par rapport à la valeur, et la prudence dicterait d'autres restrictions dans un système de paiements différés. Il serait très difficile d'établir le terme maximal d'un prêt à paiements différés. Normalement, un programme de ce genre serait tout à fait indiqué pour les personnes âgées, étant donné que l'on pourrait s'attendre à une échéance relativement courte de remboursement du prêt. Seulement 35 % des clients du PAREL étaient des personnes âgées et il ne se trouve pas de justification pour restreindre le Programme à ce groupe.

Dans les régions rurales, l'avoir propre dans un logement peut avoir une signification différente. Pour les exploitations agricoles, par exemple, qui ont été transmises d'une génération à l'autre, sans échange monétaire, il ne serait pas possible de recouvrer les coûts d'un prêt différé. De même, l'avoir propre dans un logement peut présenter une faible garantie pour un prêt différé dans les régions rurales et isolées où il n'y a pas de marché immobilier actif.

On a craint que les propriétaires-occupants, particulièrement les personnes âgées, soient peu disposés à participer à un programme qui les obligerait à utiliser une partie de l'avoir propre qu'ils ont accumulé dans leur logement au prix de si grands efforts. Par contre, l'autre solution consiste à laisser le logement continuer à se détériorer jusqu'au point où la totalité de

l'avoir propre serait menacée. Or, on peut prouver que, dans la plupart des cas, le montant du prêt ne représenterait qu'une faible proportion de tout l'avoir propre accumulé et que la remise en état protègerait la valeur du logement.

Lorsqu'un prêt à paiements différés est consenti à un propriétaire-occupant plus jeune, il est beaucoup plus important de bien déterminer le terme du prêt, étant donné que celui-ci pourrait être longtemps en dehors des comptes publics. On pourrait soutenir par ailleurs que, si on exigeait le paiement régulier des intérêts, le problème serait moins grave. Le choix d'un terme maximal permettrait d'éviter ce problème. Cependant, faute de méthode convenable de remboursement, le propriétaire-occupant se trouverait vraisemblablement dans une situation financière extrêmement difficile.

Il serait possible d'éliminer une bonne partie de ces difficultés en concevant un programme de prêts à paiements différés comme moyen de financer l'aide du PAREL. Les paramètres d'un tel programme devraient tenir compte des ménages des régions rurales. Tout programme où le prêt porterait un intérêt annuel serait inutile pour les ménages qui éprouvent déjà des problèmes d'abordabilité, mais serait utile aux ménages qui ont des ressources supplémentaires qu'ils pourraient affecter à la réparation de leur logement.

3. Montant de l'aide

Dans l'échantillon enquêté, le PAREL a consenti des prêts jusqu'à concurrence de 10 000 $, dont une partie (jusqu'à 3 500 $) était susceptible de remise[1]. L'évaluation révèle que, pour la plupart de ces clients, le plafond fixé pour le montant de remise ne les a pas empêchés d'exécuter tous les travaux obligatoires. Plus de la moitié (55 %) des propriétaires-occupants, en effet, n'ont même pas utilisé la remise maximale à laquelle ils avaient droit selon leur revenu familial redressé.

---

1 En 1982, le montant maximal de remise pour les propriétaires-occupants a été augmenté à 5 000 $. En 1984, le PAREL pour les handicapés fut introduit; il permet un prêt maximal de 3 000 $, dont une portion maximale de 1 500 $ est susceptible de remise; les travaux subventionnés doivent permettre d'améliorer l'accessibilité pour un occupant handicapé. De même, en 1984, les plafonds d'assistance du PAREL rural ont été augmentés à 25 000 $ pour les prêts et 5 000 $ à 8 250 $ pour les remises gracieuses selon la localisation de l'unité de logement.

L'analyse révèle aussi que, un an après l'exécution des travaux, plus de la moitié (51 %) de tous les logements PAREL comportaient encore, au moment de leur inspection dans le cadre de la présente évaluation, des éléments obligatoires non conformes aux normes. Les occupants de ces logements n'étaient pas statistiquement différents de ceux vivant dans les logements où tous les éléments obligatoires non conformes aux normes avaient été réparés, sauf sur deux points; comme on peut le voir dans le tableau 7.2, en effet, ces occupants étaient, dans l'ensemble, admissibles à une remise légèrement supérieure et avaient reçu un prêt PAREL légèrement moindre. Par contre, en ce qui a trait au revenu familial redressé, au montant réel de remise utilisé, au coût total des travaux, au coefficient d'amortissement brut de la dette et au montant d'avoir propre dans le logement, il n'y avait pas statistiquement de différence significative entre les deux groupes.

Si l'on compare le montant de la remise non utilisé par le bénéficiaire PAREL et le coût, estimé par les inspecteurs, des travaux obligatoires inachevés, on constate qu'un tiers des propriétaires-occupants en cause disposaient encore d'assez de remise pour payer ce montant additionnel. Une analyse plus serrée montre, dans le tableau 7.3, qu'il s'agissait ici de ménages à faible revenu qui avaient pris presque toute leur aide sous forme de remise. Le coût estimatif moyen des travaux inachevés, qui ne représentaient que peu de chose en fait, ne dépassait pas 231 $.

TABLEAU 7.2
CARACTÉRISTIQUES DES PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS DU PAREL

	Propriétaires-occupants		
	Sans élément inachevé (n=535)	Avec élément inachevé (n=515)	Signif.
Revenu familial redressé	10 247 $	10 862 $	ns
Remise maximale offerte	2 951	2 789	*
Remise réelle	2 485	2 379	ns
Coût réel	4 065	4 235	ns
Prêt PAREL total	3 407	3 768	*
Coût estimatif des éléments inachevés	0	1 248	ns
Coefficient d'amortissement brut de la dette	20.7	21.0	ns
Avoir propre dans le logement	37 198	33 887	ns

Source: Inspections du PAREL 1982
Enquête sur les propriétaires-occupants du PAREL 1982

* Significatif au niveau de 0,05.

Nota: Clients actuels (1981) seulement.
Remise calculée en fonction du revenu familial redressé tel que déclaré en 1981 et des revenus et remises limites en 1981.

TABLEAU 7.3
CARACTÉRISTIQUES DES PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS DU PAREL DONT LE LOGEMENT COMPORTAIT DES ÉLÉMENTS INACHEVÉS

	Propriétaires-occupants		
	Avec remise suffisante (n=159)	Avec remise insuffisante (n=356)	Signif.
Revenu familial redressé	7 713 $	12 212 $	***
Remise maximale offerte	3 484	2 489	***
Remise réelle	2 464	2 343	ns
Coût réel	2 594	4 946	ns
Prêt PAREL total	2 497	4 318	***
Coût estimatif des éléments inachevés	231	1 684	***
Coefficient d'amortissement brut de la dette	23,2	19,9	ns
Avoir propre dans le logement	35 842	33 070	ns

Source: Inspections du PAREL 1982
Enquête sur les propriétaires-occupants du PAREL 1982

*** Significatif au niveau de 0,001.

Nota: Clients actuels (1981) seulement, dont le logement comporte des éléments non conformes aux normes. Remise calculée en fonction du revenu familial redressé tel que déclaré en 1981 et des revenus et remises limites en 1981.

Les ménages, dont la remise inutilisée était insuffisante pour couvrir le coût des éléments inachevés, avaient des revenus modérés et avaient assumé un prêt remboursable en plus de la partie du prêt susceptible de remise. La partie non remboursable était, en moyenne, égale à celle accordée au groupe à faible revenu. Le coût des éléments inachevés était estimé à 1 684 $. Rien ne laisse croire que ces clients étaient incapables d'entreprendre les travaux omis. Ils pouvaient d'abord utiliser toute la remise offerte sur le prêt, et le coefficient moyen d'amortissement brut de leur dette

leur permettait ensuite de financer une partie des coûts au moyen du prêt remboursable.

Nous avons cherché à comprendre les raisons d'une telle situation, c'est-à-dire, le cas des ménages à revenu plus élevé où l'on retrouvait à la fois un plus grand nombre de travaux inachevés et des prêts remboursables plus élevés. Il semble que, lorsque les propriétaires-occupants dépensaient leur propre argent sous la forme d'un prêt remboursable, ils étaient plus intéressés à entreprendre certains types de travaux autres que la réparation d'éléments obligatoires. Il se peut aussi que les inspecteurs et administrateurs du PAREL aient été moins portés à insister pour que tous les éléments obligatoires soient achevés avant que ne soient entrepris des travaux facultatifs.

Les seuls cas où la remise offerte sur le prêt pourrait être insuffisante seraient dans les régions où les coûts, de la main-d'oeuvre ou des matériaux, sont plus élevés. Ceci s'appliquerait aux travaux destinés à rendre un logement plus accessible à un occupant handicapé et aux travaux dans les régions extrêmement éloignées. On a tenu compte de ces deux situations dans les changements apportés au Programme en 1984; la remise maximale offerte, en effet, a été augmentée de 1 500 $ pour les travaux d'accessibilité et de 3 250 $ pour les travaux dans les endroits éloignés.

B. LE PAREL POUR LE LOGEMENT LOCATIF

1. Ciblage

L'étude a trouvé que le PAREL pour le logement locatif n'est pas aussi bien ciblé sur les ménages à faible revenu que le PAREL pour propriétaires-occupants. Les locataires vivant dans les logements du PAREL n'étaient pas nécessairement ceux qui étaient le plus dans le besoin. Il fallait s'y attendre, étant donné que le Programme ne prévoit aucun mécanisme direct pour orienter les fonds du PAREL pour logement locatif vers les locataires au revenu le plus faible. Malgré ce fait, le revenu moyen des locataires des logements PAREL était sensiblement moindre que le revenu moyen de tous les locataires des logements qui avaient besoin de réparations majeures.

La vérification du revenu des locataires serait une façon d'améliorer l'orientation des fonds du PAREL pour le logement locatif vers les locataires à faible revenu. Cette méthode assurerait que les fonds PAREL sont accordés aux locataires qui ont besoin d'aide. Mais l'aide consentie par le PAREL va au propriétaire du logement, le propriétaire-bailleur, et non au loca-

taire. C'est pourquoi, les locataires n'étant pas clients du Programme, il serait impossible d'exiger qu'ils se soumettent à la vérification de leur revenu. Si l'on accordait l'aide directement aux locataires, par contre, le problème serait résolu; mais ceux-ci n'ont absolument aucun droit légal d'entreprendre des travaux de remise en état sur le logement qu'ils occupent. Il appert donc que la meilleure solution sera de trouver un autre paramètre que le revenu du locataire pour mieux cibler le PAREL pour logement locatif.

Dans la conception actuelle du Programme, on essaie d'atteindre les locataires qui ont besoin d'aide au moyen de la désignation de zones. Celles-ci sont délimitées en fonction du nombre de logements qui ont besoin de réparations majeures et du nombre de ménages à faible revenu (moins de 13 000 $). On peut encore, cependant, améliorer sensiblement ce mécanisme de ciblage.

Le loyer payé par le locataire pourrait être un meilleur paramètre que son revenu. Bien qu'il n'y ait pas de rapport strict entre le revenu et le loyer, il est raisonnable de supposer qu'il y a quand même un certain lien entre les deux. Certains locataires à revenu plus élevé choisissent de louer des logements bon marché ou non conformes aux normes, mais en général plus le loyer est faible plus le revenu du locataire est faible aussi.

Les niveaux de loyer pourraient être utilisés de deux façons pour orienter l'aide vers les locataires à faible revenu. Tout d'abord, un loyer plafond pourrait être imposé qui servirait de limite à l'aide du PAREL, celle-ci n'étant accordée que pour les logements dont le loyer ne dépasse pas un certain montant, par exemple, le loyer moyen du marché. En second lieu, le montant de l'aide offerte pourrait être calculé en fonction du niveau de loyer, l'aide maximale étant offerte, par exemple, au niveau de loyer le plus bas sur le marché, et décroissant ensuite graduellement pour atteindre zéro au niveau de loyer moyen du marché.

2. Accords de location

Quelle que soit la méthode de ciblage, un domaine où l'on pourrait grandement accroître l'efficacité du PAREL est celui de l'application des accords de location passés entre les propriétaires-bailleurs et la SCHL. Ceci assurerait que seules les hausses de loyer justifiées seraient permises. Cependant, l'évaluation a constaté que même les hausses justifiées causaient des problèmes d'abordabilité à certains locataires.

L'évaluation n'a rien trouvé qui prouve que les activités du PAREL ont entraîné de sérieux problèmes de délo-

gement de locataires. Nous n'avons pas pu, cependant, retracer les locataires délogés, pour nous assurer des raisons de leur départ. L'aide PAREL est versée aux propriétaires-bailleurs, sans qu'ils aient à fournir de renseignements sur le profile de leurs locataires; aucune comparaison n'est donc possible, après le PAREL, avec le profile du locataire.

L'évaluation n'a pas trouvé, non plus, que la conception du Programme a empêché le délogement de locataires. Le contrôle du Programme sur les hausses de loyer par les accords de location ne commence à s'exercer, en effet, qu'une fois inclus les coûts de rénovation. Le PAREL pour logement locatif a provoqué de la part des propriétaires-bailleurs des investissements s'élevant, en moyenne, à 2,58 fois le montant de la partie du prêt susceptible de remise. Les propriétaires investissent de fortes sommes dans la remise en état de leur propriété et espèrent un certain rendement de leur investissement. Dans l'ensemble, les hausses de loyer moyennes ont dépassé 30 p. 100. Même si les locataires ont considéré que ces hausses leur causaient des problèmes d'abordabilité, l'étude n'a pas constaté de forts taux de délogement de locataires.

Environ 10 p. 100 des propriétés locatives du PAREL ont été occupées ou vendues par le propriétaire, après le PAREL. Bien que ceci soit permis, si la remise non encore gagnée est remboursée, cette façon de faire va à l'encontre de l'objectif du Programme qui consiste à fournir des logements locatifs sécuritaires et abordables à la population.

C. ADMINISTRATION

1. Zones désignées

Dans les régions urbaines, seules les propriétés situées dans les zones désignées du PAREL sont admissibles à l'aide du PAREL. Le plan de contrôle du budget des investissements sert à dresser la liste des municipalités (liste des priorités urbaines) et, à l'intérieur de ces municipalités, des quartiers (calendrier de remise en état) présentant de sérieux besoins dans le domaine de la réparation des logements. Une municipalité peut affecter jusqu'à 10 % de son budget à des propriétés ayant un plus grand besoin de réparations, mais situées à l'extérieur des zones désignées.

Grâce au plan de contrôle du budget des investissements, les fonds du PAREL sont assurés d'être investis dans les quartiers qui, au Canada, comptent les plus fortes concentrations de ménages ayant des revenus annuels en deçà de 13 000 $ et vivant dans des logements ayant

besoin de réparations majeures. Même si ce processus vise les quartiers les plus délabrés, il n'en exclut pas moins un nombre considérable de ménages et de logements.

L'examen critique du rôle du gouvernement dans la remise en état a fait ressortir que, pour des considérations d'équité, tous les ménages répondant aux critères d'admissibilité selon le revenu et l'état du logement devraient avoir un accès égal au Programme. Il y a cependant d'autres considérations, comme la rentabilité du Programme, qui pourraient influer sur ce principe. Cependant, l'évaluation n'a permis de déceler aucune contre-indication sérieuse, du point de vue de la rentabilité, à l'extension des règles d'admissibilité à d'autres territoires. Nous n'avons aucune preuve que le PAREL a contribué de façon importante à susciter des activités de remise en état privées dans les zones désignées du PAREL.

En éliminant le choix de territoires cibles pour le PAREL, on donnerait à tous les ménages admissibles au Programme en raison de leur revenu et de l'état de leur logement la possibilité d'en bénéficier. En outre, ceci rendrait encore plus impérieuse la nécessité de revoir les conditions d'admissibilité fondées sur le revenu pour s'assurer que l'aide atteint bien ceux qui en ont le plus besoin. Puisqu'il y a une certaine concentration des besoins dans les quartiers les plus détériorés, l'intérêt suscité par le Programme serait sans doute plus marqué dans ces zones.

La conséquence la plus importante de l'abolition du "ciblage" géographique serait la capacité du système d'administrer le Programme de façon universelle. Les agents d'administration municipaux devraient administrer le Programme dans les zones déjà désignées et les zones non désignées. L'évaluation a constaté qu'un niveau minimal d'activité semblait nécessaire pour assurer l'efficacité de l'administration et justifier ainsi le maintien d'un agent d'administration. Les agents d'administration, notamment les municipalités et les administrations régionales, souhaitaient avoir un plus grand contrôle sur l'affectation des ressources du PAREL et sur l'administration du Programme dans leur territoire. De cette façon, par une combinaison des ressources, les plus nécessiteux seraient les mieux servis.

2. Droits d'administration

L'évaluation a constaté que l'administration actuelle du PAREL par les agences d'administration, qui agissent au nom de la SCHL, était satisfaisante. Bien qu'on ait relevé des différences marquées dans la réalisation des

objectifs du Programme et la satisfaction des clients, pour les prêts administrés par les divers types d'agence, la qualité générale de l'administration de tous les agents est remarquable.

L'analyse a montré qu'il y aurait peut-être lieu de modifier le barème actuel des droits d'administration; mais la méthode de l'étude de cas n'a pas permis de tirer de conclusions générales sur toutes les agences d'administration. Les données montrent que des différences importantes existent dans les frais d'administration des prêts, différences qui proviennent du temps consacré à chaque prêt, des frais de déplacement et des salaires, et du nombre de prêts administrés.

Des changements ont été apportés au barème des frais d'administration en mai 1985, à la suite de l'analyse entreprise au cours de l'évaluation. Le nouveau barême comporte un droit de base unitaire plus élevé. Dans le cas de prêts comportant d'importants déplacements, le droit d'administration a été augmenté en fonction de la distance à parcourir.

D. ÉLÉMENTS ADMISSIBLES ET NORMES DU PAREL

Selon la conception actuelle du Programme, l'agent procède à une inspection de la propriété pour déterminer les réparations obligatoires à effectuer. Si, après avoir tenu compte de tous les travaux obligatoires, la remise n'est pas épuisée, des travaux facultatifs admissibles peuvent être inclus. Les Normes du PAREL servent de base pour déterminer quels sont les travaux obligatoires et les travaux facultatifs.

L'évaluation a révélé une fréquence élevée d'éléments non conformes après l'achèvement des travaux du PAREL. Ces éléments non conformes proviennent surtout du caractère incomplet des travaux du PAREL, c'est-à-dire que des réparations obligatoires n'ont pas été effectuées dans le cadre du PAREL, plutôt que d'une mauvaise qualité des travaux effectués. En moyenne, il en aurait coûté moins de 600 $ pour rendre conformes tous les éléments du logement. Plus de 30 p. 100 des propriétaires-occupants des logements où l'on a constaté que certains travaux n'avaient pas été exécutés avaient encore assez de remise non utilisée pour payer le coût de ces travaux.

Bien que les dossiers disponibles ne distinguent pas les éléments de réparation obligatoires et les éléments facultatifs, l'évaluation a constaté que jusqu'à 20 p. 100 des fonds du PAREL était affecté à des éléments qui n'influent pas directement sur la santé et la sécurité des occupants et la durée utile du bâtiment.

À l'heure actuelle, les logements sont admissibles s'ils présentent des éléments non conformes dans un des six domaines fondamentaux. Cela peut rendre admissibles des logements qui n'ont besoin que de réparations mineures ou peu coûteuses, bien qu'indispensables. Une fois pris en compte ces éléments obligatoires, le reste de la remise peut être affecté à des éléments facultatifs. La participation au Programme est plus intéressante lorsqu'il est possible d'effectuer des réparations supplémentaires non essentielles.

Il y a lieu d'émettre des lignes directrices précises concernant l'établissement des normes de remise en état. Les Normes du PAREL présentent un éventail de critères d'admissibilité, de normes de rendement, d'instructions et de directives. Dans leur forme actuelle, elles donnent lieu à une mauvaise interprétation des travaux permis et à de fréquents conflits entre la SCHL, les agents d'administration et les clients.

Il existe plusieurs définitions d'un élément obligatoire. Tout d'abord, toute réparation obligatoire devrait avoir pour résultat de remettre l'élément en cause dans l'état normal qui est défini dans les Normes du PAREL. Elle ne doit pas consister dans l'amélioration ou la modernisation du type d'élément, mais dans la réparation de son état. C'est ainsi que les améliorations esthétiques ne seraient permises que dans la mesure où elles découleraient du travail de réparation.

En second lieu, une réparation obligatoire ne devrait porter que sur les seuls éléments du logement qui menacent la santé et la sécurité des occupants ou la durée utile du logement. On devrait considérer comme élément obligatoire les travaux visant à rendre le logement plus accessible à un occupant handicapé. On ne devrait considérer les mesures d'économie d'énergie comme obligatoires que si elles se rattachent à d'autres réparations obligatoires.

Deux propositions peuvent être considérées comme susceptibles d'orienter les ressources du PAREL vers les travaux obligatoires reliés à la salubrité, à la sécurité et à la prolongation de la durée utile du logement. Ces propositions suggèrent de restreindre l'admissibilité aux seuls éléments obligatoires et, deuxièmement, de modifier les Normes du PAREL de manière à préciser la distinction entre les éléments obligatoires admissibles et les travaux facultatifs.

On estime que ces propositions libéreraient une bonne part du 20 % du budget du PAREL qui est actuellement consacrée aux réparations facultatives. Avec l'élimination des éléments facultatifs, il faudrait déterminer si la réparation de certains éléments obligatoires de base devrait normale-

ment être laissée à la charge du propriétaire-occupant. Autrement dit, le financement du PAREL doit-il être réservé aux grands systèmes dont la réparation dépasse les moyens financiers du propriétaire-occupant?

Tout d'abord, le PAREL pourrait tout simplement exclure toutes les activités de réparation considérées comme des travaux d'entretien ou des réparations mineures. Dans un tel régime, cependant, il serait difficile de prendre en compte les moyens financiers du propriétaire-occupant dans la détermination de ce qui constitue un élément admissible. Une autre méthode consisterait à déduire du coût des réparations un certain montant qui serait laissé à la charge du propriétaire-occupant. Ce montant pourrait être calculé en fonction de différents critères, comme la taille de la famille, l'endroit, le revenu, le coût des travaux.

Toute tentative de réserver les fonds du PAREL à des éléments précis entraînerait du même coup la nécessité de modifier les Normes du PAREL. La version modifiée indiquerait clairement les éléments obligatoires. Ceux-ci seraient classés par éléments et systèmes de construction et comprendraient des directives pour déterminer la nature et l'étendue des travaux. Dans la mesure du possible, les Normes se présenteraient sous forme de critères prescriptifs et de critères de rendement. Mais même avec la modification des Normes, l'élément-clé pour que les ressources du PAREL soient effectivement affectées aux éléments obligatoires est la compétence avec laquelle les inspecteurs et les agents d'administration interprètent et appliquent les Normes du PAREL.

E. RAPPORTS AVEC LES AUTRES PROGRAMMES

Les bénéficiaires du PAREL sont encouragés à utiliser d'autres programmes d'aide en plus du PAREL. Plus de 50 p. 100 des bénéficiaires, tant propriétaires-occupants que propriétaires-bailleurs, ont de fait utilisé un autre programme, notamment, pour les trois quarts d'entre eux, le PITRC, le programme fédéral d'amélioration de l'isolation thermique. Les autres programmes utilisés ont été les programmes provinciaux d'économie d'énergie, de remise en état des logements et d'amélioration de l'accessibilité des bâtiments aux handicapés.

Ces programmes complémentaires n'ont pas contribué de façon pleinement satisfaisante à la réalisation des objectifs du PAREL. Bien qu'ils aient permis l'exécution de travaux additionnels, par exemple, des réparations visant à l'économie d'énergie, la plupart ne visaient pas la remise en état d'éléments non conformes aux normes. La plupart de ces programmes exigent en outre une contribution de la part du propriétaire et ne sont guère conçus de façon à pouvoir atteindre les ménages qui ont le plus besoin d'aide.

Les seuls programmes qui ont manifestement travaillé dans le même sens que le PAREL sont ceux qui, comme les programmes complémentaires du Québec, accordaient des subventions additionnelles pour les activités de remise en état. Ceux-ci ont amélioré le rendement du PAREL à tous les points de vue: qualité du logement, exhaustivité des réparations, et satisfaction du client; ils ont aussi permis au Programme d'atteindre un plus grand nombre de ménages à faible revenu. Pour ces raisons, on devrait encourager l'utilisation conjointe des fonds du PAREL et des fonds provinciaux lorsque cette assistance supplementaire ajoute aux ressources des ménages les plus dans le besoin.

Le gouvernement fédéral a annoncé la fin des programmes destinés à aider à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la conversion des systèmes de chauffage (PITRC et PCRP). L'effort concerté visant à réduire la consommation d'énergie au Canada face à la crise énergétique a diminué et l'efficacité énergétique des logements existants a augmenté.

Les clients PAREL souvent ont utilisé ces programmes et leur absence est susceptible de faire pression sur PAREL pour acepter de subventionner les réparations visant l'économie d'énergie.

Le PAREL peut emprunter deux voies par rapport à ce problème. Le Programme peut être étendu à tous les travaux visant l'économie d'énergie. Bien que ces travaux ne soient pas directement reliés à la qualité du logement ou à la salubrité et à la sécurité, ils contribuent à la réduction des coûts de chauffage et d'opération à l'avantage des occupants. Cependant, l'objectif du PAREL est la réparation plutôt que l'amélioration. Selon l'objectif du programme, le PAREL peut subventionner les travaux visant l'économie d'énergie, par exemple l'amélioration de l'isolation thermique ou la conversion des systèmes de chauffage, seulement quand ces systèmes ne répondent pas aux normes. L'amélioration des composantes ou systèmes qui répondent déjà aux normes, seulement au but d'efficacité énergétique, ne répond pas aux objectifs du Programme.

VIII. CONCLUSIONS

LA NÉCESSITÉ DE REMETTRE EN ÉTAT LE PARC DE LOGEMENTS ACTUEL EST LÀ EN PERMANENCE.

En 1982, plus d'un million de logements, soit 13 p. 100 de tous les logements du Canada, ont été notés par leurs occupants comme ayant besoin de réparations majeures; un autre million et quart, soit 15 p. 100, comme ayant besoin de réparations mineures. Bien que les trois quarts de tous les logements qui ont besoin de réparations majeures soient situés dans des zones urbaines, la fréquence du besoin est plus grande dans les régions rurales.

L'estimation des besoins futurs indique que le nombre de logements ayant besoin de réparations majeures diminuera légèrement dans les prochaines années, mais augmentera considérablement ensuite, vers la fin du siècle, en raison du vieillissement du parc.

LE GOUVERNEMENT A UN RÔLE À JOUER DANS LA REMISE EN ÉTAT DU PARC DE LOGEMENTS.

Le rôle du gouvernement dans la remise en état du parc de logements se fonde sur des principes d'efficacité. Les données existantes montrent que, de façon générale, plus le revenu du ménage diminue, plus la proportion de son revenu qu'il consacre au logement augmente; il lui en reste alors moins pour les autres dépenses, entre autres, les réparations nécessaires pour maintenir son logement en bon état. Les ménages à faible revenu, qui doivent consacrer davantage de leurs ressources pour se loger, sont les plus susceptibles de ne pouvoir assumer les frais de travaux d'entretien et de réparation courants.

Nombre des ménages à faible revenu qui ont besoin d'aide seraient probablement admissibles à une aide dans le cadre d'un programme de logement social; mais un programme de remise en état comme le PAREL, qui prolonge la durée utile d'un logement existant, représente une solution de remplacement aux programmes de logement social qui comportent des coûts de subventions à long terme.

L'AIDE DU PAREL EST ORIENTÉE VERS LES MÉNAGES QUI ONT BESOIN D'AIDE.

Le PAREL pour propriétaires-occupants est bien ciblé sur les ménages à faible revenu. Sous tous rapports, les propriétaires-occupants sont plus mal pris que la population générale qui vit dans des logements ayant besoin de réparations majeures. Ils ont un revenu inférieur, un coefficient supérieur d'amortissement brut de la dette et moins de richesse (avoir propre accumulé) que leurs égaux dans la population générale.

Il y a deux fois et demie plus de chances qu'un propriétaire-occupant du PAREL ait un revenu sous le seuil de pauvreté. Et pourtant, parmi les ménages sous le seuil de pauvreté, le PAREL n'a pas aussi bien réussi à atteindre ceux situés à l'échelon le plus bas. Parmi tous les ménages propriétaires-occupants vivant sous le seuil de pauvreté, en effet, ceux ayant bénéficié du PAREL avaient un revenu moyen plus élevé que ceux qui n'ont pas participé au Programme.

Le PAREL pour logement locatif n'est pas aussi bien ciblé sur les ménages à faible revenu que le PAREL pour propriétaires-occupants. Cependant, le revenu moyen des locataires des logements PAREL était de 3 500 $ inférieur à celui de l'ensemble des locataires vivant dans des logements ayant besoin de réparations majeures.

LE PAREL AMÉLIORE LA QUALITÉ DES LOGEMENTS NON CONFORMES AUX NORMES.

Le PAREL améliore les logements qui ne sont pas conformes aux normes dans au moins un élément ou système de base. Cependant, un nombre important de logements PAREL contenaient encore, après le PAREL, un élément obligatoire non conforme aux normes; c'était le cas de plus de 50 p. 100 des logements de propriétaires-occupants et de 40 p. 100 des logements locatifs.

L'existence de la plupart de ces éléments non conformes aux normes était le résultat de travaux incomplets, c'est-à-dire qu'aucun travail n'avait été fait sur ces éléments au moment des travaux PAREL. En général, ces éléments ne compromettent pas sérieusement la santé et la sécurité des occupants, ni la durée utile du logement. On a estimé à 650 $ le coût moyen qu'il aurait fallu payer pour rendre conformes aux normes tous les éléments qu'on n'avait pas remis en état. Dans les logements du Québec, aussi bien ceux des propriétaires-occupants que les logements locatifs, on a trouvé moins de cas d'éléments non conformes aux normes ou de travaux inachevés.

LES TRAVAUX EXÉCUTÉS DANS LE CADRE DU PAREL SONT D'UNE QUALITÉ ACCEPTABLE.

La grande majorité des réparations entreprises avec l'aide du PAREL répondent aux normes de qualité, tant de la main-d'oeuvre que des matériaux. Lorsque la qualité laisse à désirer, cela provient plutôt de la main-d'oeuvre que des matériaux. Nous n'avons pu établir aucun rapport entre la présence de problèmes de qualité après le PAREL et le fait que le propriétaire-occupant ait exécuté lui-même les travaux, au moins en partie. Plus des trois-quarts des clients du PAREL se sont dits satisfaits de la qualité des travaux exécutés grâce à l'aide du PAREL.

LES TRAVAUX FINANCÉS PAR LE PAREL PROLONGENT LA DURÉE UTILE DU LOGEMENT.

Le PAREL a sensiblement amélioré la qualité des logements. Cependant, un nombre important de logements du PAREL contenaient au moins un élément non conforme aux normes et pouvant compromettre la durée utile du logement. Nous avons constaté que ceci provenait surtout du fait qu'on n'avait rien fait pour corriger le défaut. La situation était la même dans les zones urbaines et dans les régions rurales. De plus, l'état des logements ayant bénéficié du PAREL récemment ne différait pas de l'état des logements en ayant bénéficié dans les sept dernières années, ce qui indique que le PAREL résistait bien à l'épreuve du temps.

LE PAREL ENCOURAGE L'ADOPTION DE PRATIQUES D'ENTRETIEN D'UN NIVEAU ACCEPTABLE.

Les inspecteurs ont jugé excellentes les pratiques d'entretien des occupants des logements du PAREL. La fréquence des cas de piètres pratiques d'entretien ne dépasse pas 15 p. 100. Nous n'avons pu établir aucun lien entre l'application par les municipalités de normes d'entretien et d'occupation et le fait que l'existence de normes d'E&O est une condition de participation au programme.

LES LIMITES DE REVENU FIXÉES PAR LE PAREL ONT POUR EFFET, À L'ÉCHELLE NATIONALE, D'ORIENTER L'AIDE VERS LES MÉNAGES À REVENU FAIBLE OU MODESTE.

Les limites de revenu fixées par le PAREL ont pour effet, à l'échelle nationale, d'orienter vers les ménages des deux derniers quintiles de la population qui vivent dans des logements ayant besoin de réparations majeures. Dans les zones urbaines, les limites sont plus restrictives, c'est-à-dire qu'une plus faible proportion des ménages se situent sous ces limites; dans les régions rurales, c'est le contraire. À l'échelle régionale, les limites n'ont pas les mêmes conséquences sur les ménages; elles sont moins restrictives, sauf en Ontario.

LES NORMES DU PAREL INFLUENT SUR LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME AYANT TRAIT À LA QUALITÉ DU LOGEMENT.

Nous avons constaté que l'existence d'éléments non conformes aux normes ou inachevés dans les logements, après le PAREL, est peut-être reliée à la conception même des Normes du PAREL. Le fait que des travaux facultatifs et non essentiels y soient inclus aux dépens d'éléments obligatoires pourrait expliquer le caractère inachevé des travaux obligatoires. Ce sont les éléments pour lesquels la décision de réparer ou de remplacer est la plus difficile à prendre qui présentent, après le PAREL, le plus de cas de notations de non-conformité aux normes. Les ambiguïtés et les lacunes dans la description des critères de rendement de chaque élément du logement sont peut-être à l'origine des problèmes de qualité du logement.

LES MÉNAGES COMPTANT DES HANDICAPÉS SONT REPRÉSENTÉS PARMI LES CLIENTS DU PAREL EN PROPORTION DE LEUR PRÉSENCE DANS LA POPULATION GÉNÉRALE.

Des dispositions concernant les personnes handicapées ont été introduites dans le PAREL en 1981. Dès 1983, les handicapés participaient au Programme, à l'échelle nationale, en proportion de leur présence dans la population générale. Mais à l'échelle provinciale, ils étaient sous-représentés à Terre-Neuve, dans l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan, et surreprésentés en Ontario, au Manitoba et en Colombie-Britannique.

LA QUALITÉ ET L'EXHAUSTIVITÉ DES RÉPARATIONS ET LA SATISFACTION DES CLIENTS À L'ÉGARD DU PROGRAMME SONT LES MÊMES CHEZ LES PERSONNES HANDICAPÉES ET CHEZ CELLES QUI NE LE SONT PAS.

Nous n'avons trouvé aucune différence entre les handicapés et les non-handicapés en ce qui a trait à la qualité et à l'exhaustivité des travaux. Les clients handicapés se sont dits moins satisfaits de l'administration du PAREL; cependant, les données de l'enquête auprès des clients ne reflètent pas complètement l'application des dispositions du PAREL pour handicapés, ni l'aide accrue versée pour rendre les logements plus accessibles aux handicapés.

LE PLAN DE CONTRÔLE DU BUDGET DES INVESTISSEMENTS A PERMIS D'AFFECTER DAVANTAGE LES RESSOURCES DISPONIBLES DU PAREL EN FONCTION DES BESOINS DE RÉPARATION.

L'adoption du Plan de contrôle du budget des investissements en 1980 a permis que les fonds du PAREL urbain soient, entre 1979 et 1983, de mieux en mieux orientés en fonction des besoins de réparation. Au cours de la même période, les fonds du PAREL rural étaient assez bien affectés en fonction des besoins de réparation. Si l'on considère le budget PAREL global, on ne constate que peu de changement dans le ciblage du budget sur les besoins à l'échelle urbaine ou rurale. Il est évident qu'il est difficile de n'affecter les ressources du Programme qu'en proportion du besoin de réparation.

LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME VARIE SELON LE GENRE D'AGENT D'ADMINISTRATION.

L'évaluation a constaté que les résultats du Programme sont influencés selon qu'il est administré par un genre d'agent ou un autre. De façon plus précise, lorsque le Programme était administré par des firmes privées, des agences régionales ou provinciales et, à degré moindre, par des organismes municipaux, l'état du logement et la satisfaction du client recevaient des notations supérieures. Par contre, lorsqu'il était administré directement par les bureaux de la SCHL et des organismes autochtones, les notations relatives à l'état du logement et à la satisfaction du client étaient moindres, quels qu'aient été les

indicateurs mesurés; ce rendement inférieur peut s'expliquer, en partie, par les circonstances habituellement plus difficiles (état et endroit du bâtiment, et revenu du client) qui entouraient ces prêts.

D'IMPORTANTS ÉCARTS EXISTENT DANS LES FRAIS ASSOCIÉS À L'ADMINISTRATION DU PAREL, CE QUI LAISSE À PENSER QUE LE BARÈME DES DROITS D'ADMINISTRATION ACTUEL ET LES ENTENTES ADMINISTRATIVES DOIVENT ÊTRE RÉÉVALUÉS.

L'analyse indique qu'il faudra peut-être modifier le barème des droits d'administration actuel. Mais la méthode de l'étude de cas ne permet par d'étendre l'affirmation à tous les agents d'administration. Les données montrent, en effet, que d'importants écarts existent dans les frais associés à l'administration d'un prêt, selon le temps consacré à chaque prêt, les frais de déplacement et les salaires, et le nombre de prêts administrés.

LA PROPORTION DE PRÊTS ADMINISTRÉS ET LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME, DANS LES RÉGIONS ÉLOIGNÉES, SONT COMPARABLES À CE QUI SE FAIT DANS LES AUTRES RÉGIONS.

Les régions éloignées sont légèrement moins bien servies par le Programme, en proportion de leur population. Ceci est particulièrement apparent au Québec et en Colombie-Britannique. Pour ce qui est des logements qui ont bénéficié du PAREL dans les régions éloignées, la qualité des travaux exécutés est la même que dans les autres régions. Dans l'ensemble, les clients éloignés étaient satisfaits du Programme; ils se sont dits moins satisfaits, cependant, en ce qui a trait aux services offerts par les inspecteurs et au temps mis pour traiter leur demande.

LE VOLUME GLOBAL DES ACTIVITÉS DE REMISE EN ÉTAT N'EST PAS PLUS FORT DANS LES ZONES DÉSIGNÉES QUE DANS LES AUTRES SECTEURS COMPARABLES.

Rien ne prouve que le PAREL crée, à l'intérieur d'une zone désignée, un "effet de contagion", comme si la vue des activités du PAREL y encourageait les autres propriétaires à entreprendre d'eux-mêmes des travaux de rénovation. En réalité, on a même constaté passablement moins de travaux de remise en état privés dans les zones désignées du PAREL que dans les autres secteurs. Les bénéficiaires du PAREL ont cependant jugé de façon très positive l'état de leur logement et la qualité de leur quartier.

RIEN NE PROUVE QUE LE PAREL AIT ENTRAÎNÉ LE DÉLOGEMENT DE LOCATAIRES.

L'analyse des données des recensements de 1981 et 1971 sur la mobilité révèlent que les taux de mobilité dans les zones désignées n'étaient guère différents de ceux relevés dans les secteurs non désignées comparables. Dans l'enquête auprès des locataires du PAREL, un quart des répondants étaient entrés dans leur logement au cours de l'année précédente; ce qui donne un

taux de mobilité annuel inférieur au taux de 30 % que l'on constate dans l'ensemble des locataires à l'échelle nationale.

LE PAREL A RÉUSSI À CRÉER UN GRAND NOMBRE D'EMPLOIS DANS L'INDUSTRIE DE LA REMISE EN ÉTAT.

Le PAREL est un excellent instrument de création d'emplois; il en a suscité 7 000 en 1984. Dans certaines régions, cet effet bénéfique a représenté jusqu'à 20 p. 100 de tous les emplois dans le secteur de la remise en état. Des divers programmes PAREL, celui pour le logement locatif est le plus efficace à ce point de vue, puisqu'il entraîne, dans le secteur privé, des dépenses de 2,58 $ par dollar de fonds publics investi, alors que la proportion n'est que de 0,25 $ dans le PAREL pour propriétaires-occupants.

LE PAREL A UN RENDEMENT ENCORE MEILLEUR LORSQU'IL EST JUMELÉ AVEC UN PROGRAMME PROVINCIAL QUI FOURNIT UNE AIDE ADDITIONNELLE AUX PROPRIÉTAIRES-OCCUPANTS POUR DES ACTIVITÉS DE RÉNOVATION.

Le PAREL encourage les propriétaires-occupants à utiliser les autres programmes similaires ou connexes au PAREL. Près de 50 p. 100 des propriétaires-occupants ont déclaré avoir eu recours à un autre programme d'aide; parmi eux, 75 p. 100 ont utilisé le PITRC, 20 p. 100 le PCRP, et 12 p. 100 un programme provincial. Parmi les propriétaires-bailleurs, 42 p. 100 ont eu recours à d'autres programmes; parmi eux, 75 p. 100 ont utilisé le PITRC, 28 p. 100 le PCEAP, et 25 p. 100 un programme provincial.

En ce qui a trait à l'état du logement, à l'exhaustivité des travaux de remise en état et à la satisfaction du client, nous n'avons constaté que peu de différences entre les clients qui n'ont utilisé que le PAREL et ceux qui ont eu recours à un autre programme en plus du PAREL. De façon plus précise, les ménages à faible revenu y ont gagné à utiliser le PAREL seul, étant donné que la plupart des autres programmes nécessitaient des contributions financières supplémentaires. Le programme provincial québécois, le plus utilisé de tous les programmes provinciaux, ajoutait une subvention à l'aide du PAREL et donnait ainsi la possibilité aux ménages à faible revenu de participer au PAREL.

LE PAREL A CONTRIBUÉ À AMÉLIORER LE RENDEMENT ÉNERGÉTIQUE DES HABITATIONS EN VENANT EN AIDE AUX INITIATIVES DANS LE DOMAINE DE L'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE.

Le PAREL a beaucoup contribué à promouvoir l'économie d'énergie, qu'il ait été utilisé seul ou conjointement avec d'autres programmes d'aide. Plus de 85 p. 100 des bénéficiaires du PAREL ont entrepris des travaux d'économie d'énergie sous une forme ou une autre; et 75 p. 100 de ces travaux ont été financés par le PAREL. Les travaux exécutés en vue de l'économie d'énergie ont reçu des notations très élevées en ce qui a trait à la qualité de la main-d'oeuvre et des matériaux.

ANNEXE 1

BASES DE DONNÉES UTILISÉES DANS L'ÉVALUATION

A. Bases de données du PAREL

Une des principales sources de données utilisée dans notre évaluation est une base de données complexe contenant des renseignements provenant de trois sources connexes : les enquêtes auprès des clients du PAREL, les inspections physiques du PAREL et les données administratives du PAREL.

Le processus de collecte des données visait trois populations distinctes, à savoir :

1. les cas "courants" de prêts du PAREL approuvés en 1981, année d'établissement du plan de collecte des données;

2. les cas "passés" de prêts du PAREL approuvés entre 1975 et 1979;

3. les cas de "nouveaux locataires" parmi les occupants de logements du PAREL locatif approuvés en 1983; ils ont servi à pallier les problèmes suscités par de faibles taux de réponse lors de l'enquête de 1982 auprès des locataires des logements ayant bénéficié du PAREL.

Dans ces deux populations, on a dégagé quatre éléments importants du Programme : PAREL locatif, PAREL rural, PAREL urbain de propriétaire-occupant et PAREL dans les réserves. On a choisi l'échantillon au hasard dans la base des données administratives du PAREL, qui contenait des renseignements sur tous les prêts approuvés depuis le début du Programme. On a utilisé un échantillon aléatoire stratifié simple. Les strates ont été définies, comme l'indique le tableau A.1, en fonction des éléments du Programme, de la période de référence (passée et courante), des divisions géographiques et de la taille de la population. On a calculé les tailles d'échantillon en fonction :

1. d'une distribution binomiale avec variance maximale;

2. d'un seuil de confiance de 95 %;

3. de marges d'erreur de 10 % (7 % et 6 % pour certaines grandes strates); et

4. d'un taux de réponse prévu de 80 % dans l'échantillon courant et de 60 % dans l'échantillon passé.

On a utilisé les mêmes échantillons pour les enquêtes auprès des clients du PAREL et les inspections physiques du PAREL. Pour le PAREL locatif, on a envoyé un questionnaire d'enquête à la fois

au propriétaire-bailleur et à un des locataires. L'échantillon pour l'enquête auprès des locataires de 1984 était un échantillon aléatoire simple de l'univers des prêts du PAREL locatif de 1983.

On a procédé à deux types de mesures pour chaque cas de l'échantillon. Un questionnaire auto-administré destiné à faire connaître les opinions et les faits (enquête auprès des clients du PAREL) a permis d'obtenir des renseignements généraux sur les caractéristiques du client et du logement, de connaître l'avis de l'occupant sur l'état physique du logement, d'avoir son évaluation du Programme et de se faire une idée des pratiques des occupants en matière d'économie d'énergie.

Une inspection physique sur place du logement (inspection physique du PAREL), effectuée par un inspecteur professionnel, a fourni des renseignements détaillés sur l'état physique du logement, une évaluation des dangers pour la salubrité et la sécurité et une évaluation de la durée utile du logement. Pour les logements de l'échantillon passé, on a également fait une évaluation des pratiques d'entretien des occupants. On trouvera dans cette annexe un exemplaire du questionnaire adressé au propriétaire-occupant et de la formule d'inspection physique de l'échantillon passé. L'ensemble complet des documents est disponible dans une annexe technique distincte, que l'on peut se procurer auprès de la Division de l'évaluation de programme, SCHL.

Le tableau A.1 indique également les taux de réponse pour chaque sous-strate, pour chaque source de données et pour les cas où on a réalisé et l'enquête et l'inspection. Les taux de réponse ont été plus faibles que prévu, particulièrement dans le cas des locataires. Cela a incité à préparer un nouvel échantillon de locataires, à partir des prêts du PAREL locatif de 1983, pour une enquête distincte en 1984. Le taux de réponse de cette nouvelle enquête a été suffisant pour permettre l'analyse. Pour les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs de l'enquête initiale, les taux de réponse étaient suffisants pour être représentatifs de la population après pondération.

Parce que les taux de réponse ont varié considérablement d'une sous-strate à l'autre, et parce que la surreprésentation des petites sous-strates était prévue dans le plan de l'échantillon, il a fallu appliquer des pondérations à chaque sous-strate afin de répéter la distribution des sous-strates applicable à toute la population. Les pondérations sont également indiquées au tableau A.1.

On a calculé les pondérations afin de rendre les groupes suivants représentatifs entre eux :

1. échantillon courant contre échantillon passé

2. groupe de locataires contre groupe de propriétaires

Par conséquent, le traitement des données n'a pas permis de regrouper les deux échantillons chronologiques ou les deux échantillons de mode d'occupation.

TABLEAU A.1

TAILLES DE POPULATION, TAILLES D'ÉCHANTILLON, TAUX DE RÉPONSE ET PONDÉRATION

Échantillon	STRATE	SOUS-STRATE	POPULATION N	POPULATION P(1)	ÉCHAN. N	ENQUÊTES N	ENQUÊTES r(2)	ENQUÊTES P	ENQUÊTES Pondération	INSPECTIONS N	INSPECTIONS r	INSPECTIONS P	INSPECTIONS Pondération	ENQUÊTES ET INSPECTIONS N	ENQUÊTES ET INSPECTIONS r	ENQUÊTES ET INSPECTIONS P	ENQUÊTES ET INSPECTIONS Pondération
Courant	Rural	T.-N.	1309	0,049	123	72	0,59	0,057	0,861	111	0,90	0,062	0,799	69	0,56	0,063	0,785
		Î.-P.-É.	874	0,033	118	69	0,58	0,055	0,600	107	0,91	0,059	0,553	65	0,55	0,059	0,556
		N.-É.	1712	0,064	125	84	0,67	0,067	0,965	118	0,94	0,066	0,983	75	0,60	0,068	0,945
		N.-B.	2463	0,093	165	91	0,55	0,072	1,282	114	0,69	0,063	1,464	82	0,50	0,075	1,243
		Qué.	7667	0,288	230	140	0,61	0,111	2,594	191	0,83	0,106	2,720	124	0,54	0,113	2,559
		Ont.	310	0,012	99	70	0,71	0,056	0,210	117	1,18	0,065	0,180	63	0,64	0,057	0,204
		Man.	286	0,011	97	60	0,62	0,048	0,226	82	0,85	0,046	0,236	43	0,44	0,039	0,275
		Sask.	663	0,025	114	71	0,62	0,056	0,442	102	0,89	0,057	0,440	65	0,57	0,059	0,422
		Alb.	313	0,012	99	52	0,53	0,041	0,285	72	0,73	0,040	0,295	47	0,47	0,043	0,276
		C.-B.	1352	0,051	123	70	0,57	0,056	0,915	103	0,84	0,057	0,889	60	0,49	0,055	0,933
	Locatif	Atlantique	500	0,221	109	27	0,25	0,252	0,878	114	1,05	0,248	0,894	26	0,24	0,265	0,835
		Québec	1123	0,497	155	34	0,22	0,318	1,565	141	0,91	0,307	1,623	34	0,22	0,347	1,434
		Ontario	313	0,139	99	21	0,21	0,196	0,706	102	1,03	0,222	0,625	18	0,18	0,184	0,755
		Prairies	225	0,100	90	15	0,17	0,140	0,711	50	0,56	0,109	0,917	11	0,12	0,112	0,888
		C.-B.	97	0,043	63	10	0,16	0,093	0,460	53	0,84	0,115	0,373	9	0,14	0,092	0,468
	Urbain P.-O.	Atlantique	2203	0,083	163	103	0,63	0,082	1,013	150	0,92	0,083	0,995	88	0,54	0,080	1,036
		Québec	796	0,030	117	63	0,54	0,050	0,598	84	0,72	0,047	0,642	50	0,43	0,045	0,659
		Ontario	874	0,033	118	85	0,72	0,068	0,487	112	0,95	0,062	0,529	75	0,64	0,068	0,482
		Prairies	2412	0,091	164	109	0,66	0,087	1,048	127	0,77	0,071	1,287	91	0,55	0,083	1,097
		C.-B.	2173	0,082	163	98	0,60	0,078	1,050	147	0,90	0,082	1,002	88	0,54	0,080	1,022
	Dans les réserves		1173	0,044	122	22	0,18	0,017	2,525	64	0,52	0,036	1,242	15	0,12	0,044	3,236
Échantillon passé	Locatif	75-01 à 76-06	982	0,126	159	18	0,11	0,220	0,575	68	0,43	0,259	0,488	15	0,09	0,254	0,496
		76-07 à 78-05	4676	0,601	173	29	0,17	0,354	1,698	89	0,51	0,338	1,775	16	0,09	0,271	2,215
		78-06 à 78-12	2127	0,273	168	35	0,21	0,427	0,640	106	0,63	0,403	0,678	28	0,17	0,475	0,576
	Urbain	76-06 et avant	3510	0,085	172	68	0,40	0,238	0,356	87	0,51	0,231	0,367	47	0,27	0,235	0,360
		Depuis 76-06	20909	0,504	230	95	0,41	0,332	1,518	131	0,57	0,347	1,451	66	0,29	0,330	1,528
	Rural	76-06 et avant	680	0,016	153	52	0,34	0,182	0,090	67	0,44	0,178	0,092	41	0,27	0,205	0,080
		Depuis 76-06	16357	0,395	229	71	0,31	0,248	1,589	92	0,40	0,244	1,617	46	0,20	0,230	1,715

1. On a calculé les proportions et les pondérations de façon à recalibrer indépendamment les enquêtes et les inspections, l'échantillon courant et l'échantillon passé, les propriétaires-occupants et les locataires; les propriétaires-bailleurs sont exclus.

2. Taux de réponse.

B. REVENU ET ÉQUIPEMENT DES MÉNAGES - MICRO-DONNÉES (ERMEM 1982)

Une source très importante de données utilisées dans notre évaluation a été le fichier de micro-données sur le revenu et l'équipement des ménages, version 1982. Ce fichier est le résultat d'un lien établi entre quatre enquêtes réalisées par la Division du revenu et des dépenses des consommateurs de Statistique Canada, à savoir :

1. Enquête sur le revenu et l'équipement des ménages, mai 1982.
2. Enquête sur la population active, avril 1982.
3. Enquête sur les finances des consommateurs, avril 1982.
4. Enquête sur les loyers, avril 1982.

L'échantillon retenu pour ces enquêtes était celui de l'enquête sur la population active. Il est conçu pour représenter environ 98 % de la population. Il exclut les résidents du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, des réserves indiennes, des baraquements militaires, des institutions et des ménages de logements collectifs.

La taille de l'échantillon final est de 35 595 cas (sans pondération). Les données ont été recueillies par voie d'entrevue téléphonique ou personnelle. Les taux de réponse sont de 77,5 % pour les renseignements complets et de 18,1 % pour les données partielles. On a appliqué des procédures d'imputation selon le type de logement, l'âge de l'immeuble, le mode d'occupation, la taille du ménage, la taille de l'agglomération, la province et le groupe de revenu; la personne interrogée a été choisie selon la localisation géographique la plus proche.

C. ENQUÊTE SUR LES DÉPENSES DES FAMILLES (FAMEX 1982)

L'enquête canadienne sur les dépenses des familles, réalisée par Statistique Canada en février et mars 1983, porte sur l'année civile 1982. Elle est conçue pour fournir de l'information sur les familles et les personnes seules vivant dans des ménages privés, dans les dix provinces ainsi qu'à Whitehorse et Yellowknife. La source des données comprend des renseignements concernant les caractéristiques du ménage, la localisation, le logement et les dépenses.

FAMEX utilise un échantillon à grappes stratifié à plusieurs états tiré du cadre d'échantillonnage de l'enquête sur la population active. Les données ont été recueillies par voie d'entrevue personnelle. La taille de l'échantillon final était de 10 938 ménages. Statistique Canada n'a pas fourni de renseignements sur les taux de réponse, ni d'autres détails de la méthodologie.

D. ÉTUDE PILOTE D'OTTAWA SUR L'ÉTAT DES MAISONS

En 1979, la SCHL et le Department of Housing and Urban Development des États-Unis sont convenus d'entreprendre des projets de recherche parallèles afin d'améliorer la méthodologie d'évaluation de l'état physique des maisons, du besoin de remise en état et des coûts de la remise en état. L'étude pilote d'Ottawa était la portion canadienne de cette recherche.

L'étude a été confiée au cabinet Ekos Reserach Associates. Une inspection physique de chaque logement a été réalisée par un inspecteur formé et par un intervieweur, qui a également soumis l'occupant à une entrevue personnelle. On a utilisé un échantillon de 500 cas avec remplacement, tous dans le coeur de la ville d'Ottawa. Les données ont été recueillies à l'automne de 1980.

E. SOCIAL CHANGE IN CANADA

L'enquête Social Change in Canada (évolution sociale au Canada) a été réalisée par l'Institute for Social Research (ISR) de l'Université York. La recherche a fait l'objet d'une subvention du Conseil de recherches en sciences sociales du Canada.

L'enquête a servi à recueillir des renseignements sur les attitudes et les perceptions et a porté sur divers sujets comme les quartiers, les villes, la province et le pays, la politique, la qualité de la vie personnelle, les objectifs et les valeurs, l'instruction, les loisirs, le logement, la façon de voir la vie, l'amitié, le mariage et la famille. Pour les besoins de l'évaluation du PAREL, les questions concernant le logement et les quartiers étaient celles qui présentaient le plus grand intérêt.

L'enquête nationale était fondée sur un échantillon aléatoire de 3 953 Canadiens. Le questionnaire a été rempli à l'occasion d'entrevues personnelles entre avril et juin 1981.

L'Institute for Social Research a communiqué ses fichiers de données à l'équipe d'évaluation. Ni le principal chercheur, ni le service de diffusion de l'ISR n'assument de responsabilité à propos des interprétations présentées dans le rapport d'évaluation du PAREL.