

RAPPORT DE L'ÉTUDE PRÉPARATOIRE
ÉVALUATION DES PROGRAMMES
FÉDÉRAUX DE LOGEMENT LOCATIF

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

JUILLET 1988

Table des matières

	Page
1. Introduction	1
1.1 Raison d'être de l'évaluation	2
1.2 Usages de l'évaluation	3
1.3 Portée de l'évaluation	3
2. Contexte	5
2.1 Production de logements locatifs : Le cadre institutionnel	5
2.2 Évolution de l'intervention fédérale sur le marché du logement locatif	7
2.2.1 Les programmes locatifs antérieurs à 1974	7
2.2.2 L'instauration des IRLM	10
2.2.3 L'instauration du PALL	11
2.2.4 Rétablissement des IRLM et instauration du RCCLL	13
3. Description des programmes	16
3.1 Programme de logements à dividendes limités	16
3.1.1 Objectifs du programme	16
3.1.2 Description du programme	16
3.1.3 Application du Programme de logements à dividendes limités	21
3.2 Programme d'aide au logement locatif	22
3.2.1 Objectifs du programme PALL	22
3.2.2 Description du programme PALL	22
3.2.3 Application du programme PALL	28
3.3 Dispositions fiscales relatives aux IRLM	28
3.3.1 Objectifs du programme IRLM	28
3.3.2 Description du programme IRLM	29
3.3.3 Application du programme IRLM	31
3.4 Régime canadien de construction de logements locatifs	32
3.4.1 Objectifs du programme RCCLL	32
3.4.2 Description du programme RCCLL	32
3.4.3 Application du programme RCCLL	34
3.5 Activités reliées aux programmes	35
3.6 Logique des programmes	35
4. Questions soulevées par l'évaluation	43
4.1 Justification des programmes	43
4.2 Atteinte des objectifs des programmes	44
4.3 Répercussions et effets des programmes	46
4.4 Conception et application des programmes	47
4.5 Solutions de rechange	48
5. Options d'évaluation	50
5.1 Option 1 : Évaluation minimum	50
5.2 Option 2 : Évaluation intermédiaire	53
5.3 Option 3 : Évaluation approfondie	57
6. Recommandation	60

Annexes

- Annexe 1 : Évolution de l'intervention du gouvernement dans le secteur du logement locatif
- Annexe 2 : Plan d'analyse pour l'évaluation des programmes fédéraux de logement locatif
- Annexe 3 : Examen des publications sur les programmes fédéraux de logement locatif

Bibliographie

1. INTRODUCTION

Pendant la majeure partie des années 70, certains facteurs comme la hausse du taux d'inflation et des taux d'intérêt, de même que les contrôles des loyers instaurés par les provinces ont créé un écart important entre les loyers que les propriétaires avaient la possibilité ou le droit d'exiger et les loyers requis pour faire du logement locatif un placement rentable. A la suite de cette situation, la demande de logements locatifs est demeurée supérieure à l'offre dans de nombreuses régions du pays, ce qui a amené le gouvernement fédéral à accentuer ses efforts pour stimuler la construction de ce genre de logements. Comme le ralentissement économique s'est répercuté sur la construction de logements locatifs, les dispositions fiscales relatives aux IRLM, le Programme d'aide au logement locatif (PALL) et le Régime canadien de construction de logements locatifs (RCCLL) ont été également instaurés pour stimuler l'emploi.

L'intervention du gouvernement fédéral sur le marché du logement locatif s'est accrue régulièrement au cours des années 70, mais elle avait débuté dès 1946, avec la mise en place du Programme de logements à dividendes limités. Pendant une trentaine d'années, le gouvernement fédéral s'est servi de ce programme pour stimuler la construction de logements à loyer modéré. Ce programme devait servir de moyen terme entre le logement public subventionné et le logement locatif privé aucunement subventionné.

Les programmes fédéraux de logement locatif que nous examinons sont maintenant abolis, mais leur évaluation peut permettre d'établir si le régime fiscal et les programmes de subventions directes sont en mesure de stimuler l'investissement dans le secteur du logement locatif. Ces renseignements seront très utiles pour guider le gouvernement si ce dernier songe à rétablir ce genre de programmes à l'avenir.

Le présent rapport d'évaluation vise à proposer une série de stratégies en vue d'évaluer les programmes fédéraux servant à stimuler la production privée de logements locatifs, soit les logements à dividendes limités, la mesure fiscale des IRLM; le Programme d'aide au logement locatif et le Régime canadien de construction de logements locatifs. Le rapport d'évaluation établit comment fonctionne le marché locatif, passe en revue les publications et les évaluations pertinentes, détermine les problèmes d'évaluation particuliers que soulèvent les programmes et qui peuvent être examinés dans le cadre de l'étude et, de plus, il établit et analyse les diverses possibilités d'évaluation, en calcule le coût et recommande une méthode d'évaluation appropriée.

1.1 Raison d'être de l'évaluation :

Le moment est bien choisi pour évaluer les programmes fédéraux de logement locatif et cela pour plusieurs raisons :

Premièrement, le rôle que le gouvernement fédéral a joué sur le marché locatif a fait l'objet d'une certaine controverse ces dernières années. Tout récemment, le Groupe de travail fédéral chargé de l'examen des programmes a recommandé que "la solution, au niveau fédéral, du problème de la construction de logements locatifs devrait, en principe, s'attaquer aux causes plutôt qu'aux symptômes... Les mesures qui pourraient être adoptées pour la production de logements locatifs devraient être plus stables, moins coûteuses pour l'État et mieux contrôlées que les initiatives de stimulation antérieures".

Deuxièmement, le Plan stratégique de 1987-1991 qui établissait l'orientation de la Société en ce qui concerne le marché du logement indiquait que la SCHL devait "évaluer les initiatives passées...pour déterminer la façon la plus efficace d'utiliser les mesures relatives au logement pour soutenir les objectifs économiques et être prête à conseiller le gouvernement quant aux options politiques les plus souhaitables s'il envisageait de nouveau des stimulants au logement". Le Plan stratégique de 1988-1992 décrit également cette orientation comme une priorité.

Troisièmement, comme le gouvernement s'est servi du programme IRLM (Immeubles résidentiels à logements multiples), du PALL (Programme d'aide au logement locatif) et du RCCLL (Régime canadien de construction de logements locatifs) pour stimuler l'économie tout en augmentant la production de logements locatifs, il faut voir dans quelle mesure les programmes de logement locatif peuvent créer des emplois.

En quatrième lieu, certains analystes ont soulevé des inquiétudes quant à la mesure dans laquelle les accords d'exploitation conclus aux termes du Programme de logements à dividendes limités avaient été mis en oeuvre. Ils s'interrogent aussi sur la nécessité de continuer à exercer un contrôle sur l'administration de ces accords de façon à fournir des logements locatifs à loyer modique aux ménages à revenu modeste, suivant l'objectif du programme.

Cinquièmement, le Rapport du Vérificateur général du Canada (du 31 mars 1986) passait en revue les mesures fiscales relatives au logement et faisait valoir que la SCHL dispose des moyens d'analyse requis et est organisée pour administrer, contrôler et évaluer les programmes de logement, et qu'il s'agit sans doute de l'organisme le mieux placé pour s'occuper des liens entre les programmes de stimulants directs et de stimulants fiscaux dans ce secteur.

Enfin, les problèmes que ces programmes visaient à résoudre continuent à se poser dans certaines régions. Par exemple, en octobre 1987, dans neuf régions métropolitaines sur 24, le taux de logements vacants était de 1 p. 100 ou moins.

Le Plan d'évaluation de 1988 comprend l'évaluation des programmes fédéraux locatifs (qui doit être terminée en 1989) et qui sera effectuée conformément aux principes établis par le Conseil du Trésor. Cette évaluation devrait débuter en août 1988.

1.2 Usages de l'évaluation :

Le Programme de logement à dividendes limités, les IRLM, le Programme d'aide au logement locatif et le RCCLL ont tous été abolis. Pour cette raison, l'évaluation aura peu de répercussions immédiates sur les opérations actuelles de la Société. Néanmoins, étant donné que le taux de logements vacants a toujours été faible dans de nombreuses régions du pays, l'évaluation des programmes fédéraux de logement locatif peut servir à des fins multiples. Par exemple, les programmes de stimulation peuvent se révéler de nouveau nécessaires à l'avenir et le Cabinet demandera alors conseil au sujet des options disponibles. A cet égard, l'évaluation peut servir à :

- ° aider à réévaluer le rôle que le gouvernement fédéral joue sur le marché du logement locatif compte tenu de la situation actuelle et des conditions en perspective;
- ° fournir à la direction de la SCHL des preuves quant à la rentabilité relative des divers genres d'initiatives locatives fédérales;
- ° évaluer les répercussions et les effets des programmes sur le marché du logement locatif; et,
- ° trouver des solutions de rechange viables et fournir un cadre pour les évaluer.

1.3 Portée de l'évaluation :

L'évaluation des programmes fédéraux de logement locatif s'en tiendra aux programmes conçus pour promouvoir la construction privée de nouveaux logements locatifs. Ces programmes visaient essentiellement à stimuler l'investissement privé de façon à accroître l'offre de logements locatifs. Tel était l'objectif fondamental des quatre initiatives prises, même si certains programmes comportaient des caractéristiques visant également à atteindre des objectifs sociaux comme la fourniture de logements abordables.

Les principaux programmes fédéraux de logement locatif de ces 30 dernières années ont été le Programme de logement à dividendes limités, les dispositions fiscales régissant les IRLM (Immeubles résidentiels à logements multiples), le PALL (Programme d'aide au logement locatif) et le RCCLL (Régime canadien de construction de logements locatifs).

Dans le cas du PALL et du RCCLL, les subventions accordées visaient à compenser la différence entre le loyer économique (le loyer nécessaire pour couvrir les frais des biens locatifs neufs en assurant un taux de rendement raisonnable sur les capitaux propres) et le loyer du marché (le loyer en vigueur sur le marché) pour les ensembles locatifs neufs afin d'assurer leur rentabilité économique. Dans le cas des IRLM, la déduction pour amortissement plaçait l'investissement dans un logement locatif sur un pied d'égalité par rapport aux autres placements immobiliers en permettant aux investisseurs de déduire une perte pour amortissement de leurs autres revenus. Les subventions implicites accordées dans le cadre du Programme de logement à dividendes limités visaient à mettre des logements locatifs à la disposition des familles et des personnes ayant des moyens modestes.

Comme nous l'avons déjà vu, les quatre programmes fédéraux de logements locatifs ont été abolis. Il n'existe, pour le moment, aucun programme de subventions fédérales visant à stimuler la construction de nouveaux logements locatifs privés.

2. CONTEXTE

2.1 Production de logements locatifs : Le cadre institutionnel :

Cette partie du rapport décrit brièvement le fonctionnement du secteur du logement locatif dans le but d'indiquer quels sont les principaux participants et leurs rapports dans le marché.

En général, le rendement sur l'investissement dans le secteur du logement locatif doit être concurrentiel par rapport à celui des autres investissements, compte tenu des risques, de la liquidité et du fait qu'il s'agit d'un actif à court ou à long terme. Les investisseurs ne placeront pas leur argent dans la construction de nouveaux logements locatifs à moins qu'ils puissent obtenir un rendement global au moins équivalent à celui des autres formes de placement dont le rendement (y compris la plus-value) et les risques, pour des investissements à court et à long terme comparables, sont prévisibles.

Le nombre de logements locatifs offerts dépend principalement de la demande, mais il est limité par divers facteurs tels que le rendement sur les autres formes de placement, les frais de construction et de financement ainsi que les mesures gouvernementales.

Au niveau municipal, l'intervention du gouvernement consiste généralement à faire appliquer les codes du bâtiment, les règlements de zonage et les mesures de contrôle de l'utilisation des terrains. Par exemple, les retards dans la viabilisation des terrains peuvent souvent créer une pénurie artificielle qui augmente le coût des terrains à bâtir.

Au niveau provincial, le gouvernement s'est servi des banques de terrains pour exercer un contrôle sur l'urbanisation, stabiliser les prix et favoriser une répartition plus équitable des profits réalisés sur les terrains. Néanmoins, en retirant certains terrains du marché privé, ces banques foncières peuvent également faire augmenter le prix de revient et par conséquent, le prix de vente des terrains. Le contrôle que les gouvernements provinciaux exercent sur la conversion d'immeubles locatifs en logements en copropriété influe également sur les préférences des investisseurs. D'autre part, la construction de logements locatifs dépend de l'existence de contrôles des loyers sous une forme ou une autre (à l'heure actuelle, seuls la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et les deux territoires n'ont pas de contrôle des loyers).

Sur le plan fédéral, depuis 15 ans, le gouvernement est intervenu sur le marché locatif en accordant des subventions directes et indirectes et en instaurant des programmes fiscaux

en vue de stimuler la construction de logements locatifs et pour améliorer la situation du marché locatif (les provinces ont également mis des prêts subventionnés à la disposition des promoteurs, mais les principales initiatives ont été prises par le gouvernement fédéral). Ce dernier exerce, en outre, une influence indirecte sur l'investissement dans le logement locatif au moyen de sa politique monétaire et financière et les décisions des investisseurs sont également influencées par les fluctuations des taux d'intérêt et les risques d'inflation.

La demande à long terme de logement locatif dépend surtout des facteurs démographiques et, en ce sens, la politique d'immigration du gouvernement fédéral peut également influencer sur le fonctionnement du marché locatif. De plus, les disparités économiques régionales qui se répercutent sur la migration d'un marché du logement à l'autre peut avoir un effet important sur la demande de logements locatifs.

Le marché du logement évolue de façon dynamique, les loyers réagissant aux fluctuations de l'offre et de la demande. Le rapport offre-demande se traduit par le "taux de logements vacants" (le rapport entre le nombre de logements locatifs libres et le nombre total de logements locatifs). Lorsque le taux de logements vacants augmente (indiquant que l'offre surpasse la demande), les hausses de loyer ont tendance à se modérer et le rendement des investissements diminue si bien qu'il devient moins intéressant d'investir sur le marché locatif.

Toutefois, en réalité, il n'est pas toujours possible d'adapter les loyers en fonction des changements dans le taux de logements vacants et la situation de l'offre et de la demande, surtout en raison du contrôle des loyers imposés par les provinces. Même si les loyers sont inversement proportionnels au taux de logements vacants lorsqu'il existe un contrôle des loyers, l'influence sur le taux des loyers se trouve limitée par le taux d'augmentation imposé par la régie des loyers. Le marché présente d'autres imperfections telles que le manque d'information sur la situation du marché (surtout pour les petits investisseurs) et l'existence de "contrats échelonnés" aux termes desquels les loyers ne peuvent souvent être redressés qu'une fois par an pour un logement ou un immeuble donné.

Au cours des années 70 et au début des années 80, la viabilité des investissements dans la construction de logements locatifs neufs a diminué au moins en partie en raison de conditions économiques négatives et de facteurs législatifs (par ex., les contrôles des loyers) qui ont empêché le processus de redressement du marché de bien fonctionner. Du fait que l'offre ne pouvait pas vraiment répondre aux variations de la demande, le gouvernement fédéral

a instauré une série d'initiatives visant à rétablir la rentabilité de l'investissement dans les logements locatifs.

Dans la mesure où l'intervention du gouvernement fédéral dans le secteur du logement locatif visait à remédier aux distorsions du marché créées, au moins en partie, par d'autres niveaux de gouvernement, il est important de signaler que le logement locatif n'est pas isolé du reste du marché du logement; il n'est que l'un des nombreux sous-marchés qui y coexistent.

Par exemple, même si, au cours des années 70 et au début des années 80, le gouvernement fédéral a déployé beaucoup d'efforts pour stimuler l'offre de logements locatifs, il a instauré, du même coup, des programmes comme le PAAP et le PCEAP pour favoriser l'accession à la propriété. Ces stimulants visant à inciter les ménages à devenir propriétaires de leur maison (ou logement en copropriété) peuvent également avoir eu pour effet indirect d'atténuer la baisse du taux de logements vacants.

2.2 Évolution de l'intervention fédérale sur le marché du logement locatif :

Cette partie du rapport de l'étude préparatoire retrace l'historique de l'intervention du gouvernement fédéral sur le marché du logement locatif. Elle s'attarde particulièrement sur l'intervention relative à l'offre et passe brièvement en revue les facteurs qui l'ont motivée.

2.2.1 Les programmes locatifs antérieurs à 1974 :

(i) Le Programme de logements à dividendes limités :

Avant l'instauration des programmes IRLM, PALL et RCCLL, le gouvernement s'est surtout servi du Programme de logements à dividendes limités pour favoriser la construction de logements locatifs privés en offrant directement aux entrepreneurs des prêts à long terme et ayant un rapport prêt-valeur élevé, à des taux d'intérêt préférentiels. Ce programme visait à mettre des logements à loyer modique à la disposition des familles et des personnes ayant un revenu faible ou modeste.

Si les logements à dividendes limités étaient déjà prévus dans la loi dès 1938, le programme n'a vraiment été mis en oeuvre qu'à compter de 1946. Ce retard est surtout attribuable au fait qu'entre 1938 et 1946, l'intervention du gouvernement dans le domaine du logement et sur le plan économique en général était surtout axée sur l'effort de guerre. Parmi les autres causes de retard, citons la difficulté à organiser les administrations municipales du logement et les sociétés à dividendes limités de même que la lenteur avec laquelle

certaines provinces ont adopté une loi indispensable pour les autoriser à garantir le principal et l'intérêt sur tous les emprunts municipaux aux termes de la Loi nationale sur l'habitation.

Même si le programme (qui a débuté en 1946) a eu un démarrage assez lent (43 prêts couvrant 3 784 logements entre 1946 et 1949), pendant toute sa durée, il s'est caractérisé par des fluctuations considérables dans sa production annuelle de logements locatifs, à cause des changements apportés à la politique et également parce que les entrepreneurs se trouvaient parfois devant d'autres possibilités d'investissement plus avantageuses.

Même si de nombreuses personnes se sont prévaluées du programme (environ 100 000 logements à dividendes limités ont été construits au Canada en vertu de l'article 15), en 1975, le nombre total de mises en chantier d'appartements est tombé à 70 361, le niveau le plus bas depuis près de 10 ans, malgré l'existence du programme.

Pendant de nombreuses années, divers détracteurs du Programme de logements à dividendes limités lui avaient reproché sa mauvaise conception, le fait que des accords de mise en oeuvre n'étaient pas appliqués, le mauvais entretien de certains ensembles résidentiels, le taux de défauts de paiement élevé résultant de la construction d'un trop grand nombre de logements dans des marchés où la demande était faible ou encore la mauvaise gestion de certains ensembles résidentiels. Ces difficultés alliées au fait que la Société accordait la priorité non plus aux aspects sociaux de l'article 15 (surtout depuis l'instauration des logements locatifs publics) mais à la stimulation de la production de logements locatifs privés offerts à un prix légèrement inférieur au taux du marché ont été l'un des facteurs qui ont entraîné le remplacement du Programme de logements à dividendes limités par le Programme d'aide au logement locatif, en 1975.

(ii) Déduction pour amortissement sur les constructions résidentielles :

Jusqu'en 1972, tous les investisseurs pouvaient se prévaloir de la déduction pour amortissement sur les immeubles pour créer ou augmenter une perte locative qui leur permettait de réduire le revenu imposable de n'importe quelle autre source. Cette déduction s'ajoutait à celles qui étaient autorisées pour les taxes foncières, l'intérêt sur les paiements hypothécaires, et les frais de réparation et d'entretien qui pouvaient également servir à cette fin.

Selon les règles relatives à la déduction pour amortissement, l'amortissement excédentaire réclamé doit toujours être "récupéré" et ajouté au revenu imposable lors de l'alinéation de l'immeuble (en général en cas de vente ou de changement

d'usage). Au moment de l'aliénation, la déduction pour amortissement correspond à la différence entre l'amortissement réel et l'amortissement réclamé à des fins fiscales. Toutefois, jusqu'en 1972, les dispositions à cet égard permettaient également de regrouper tous les immeubles locatifs. Autrement dit, les investisseurs immobiliers pouvaient éviter l'impôt sur l'amortissement récupéré lors de la vente en investissant dans un autre immeuble de la même catégorie. Autrement dit, ils pouvaient différer l'impôt, souvent indéfiniment.

Avant la réforme fiscale de 1972, l'acquisition d'immeubles locatifs était un moyen souvent utilisé pour différer ou éviter l'impôt, surtout par les membres des professions libérales et les contribuables ayant un revenu élevé. A l'époque, le règlement de l'impôt sur le revenu divisait les immeubles en deux catégories aux fins de l'amortissement. La catégorie 3 (qui donnait droit à un taux d'amortissement de 5 p. 100) comprenait les structures de béton et renforcées d'acier tandis que la catégorie 6 (pour laquelle le taux d'amortissement était de 10 p. 100) comprenait les immeubles à charpente de bois, recouverts de stucco et à parements de brique. Dans les deux cas, la déduction pour amortissement était calculée sur le solde.

A compter de 1972, le règlement de l'impôt a sérieusement limité la possibilité, pour les investisseurs, de déduire de leurs autres revenus les pertes sur les biens locatifs. Pour commencer, les investisseurs pouvaient utiliser la déduction pour amortissement pour créer une perte à l'égard d'un revenu locatif, mais pas d'une autre source de revenus. Les restrictions quant à la déductibilité des pertes pour amortissement ne s'appliquaient pas aux sociétés dont la principale activité était la location à bail, la location, la construction ou la vente de biens immobiliers (ces sociétés pouvaient continuer à déduire de leurs autres revenus les pertes locatives créées par la déduction pour amortissement).

D'autres réformes fiscales apportées en 1972 ont mis fin au regroupement des ensembles immobiliers. Chaque immeuble locatif d'une valeur de 50 000 \$ ou plus faisait partie d'une catégorie distincte aux fins de l'amortissement. A la vente de l'immeuble, la déduction pour amortissement devenait immédiatement imposable et le contribuable ne pouvait plus différer cet impôt en déduisant ce montant du coût en capital non amorti d'autres immeubles.

Ces changements fiscaux ont eu, évidemment, des répercussions négatives sur l'investissement dans les biens locatifs. Même si les restrictions s'appliquaient à tous les immeubles locatifs, elles ont surtout eu des effets négatifs sur les immeubles locatifs résidentiels (peu de gens ont investi dans des immeubles commerciaux). En 1972 et 1973, relativement peu

de contribuables ont investi sur le marché immobilier pour échapper à l'impôt, du fait qu'ils ne pouvaient pas réclamer de pertes pour amortissement.(1)

2.2.2 L'instauration des IRLM :

A la suite des pressions du public et d'une réduction dramatique du nombre de mises en chantier d'appartements entre 1971 et 1974 (leur nombre est tombé de 106 000 à 74 000), le budget fédéral de novembre 1974 instaurait une nouvelle catégorie d'immeubles connus sous le nom d'Immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM). Il s'agissait d'un stimulant fiscal visant à inciter les contribuables à investir dans des logements locatifs en relâchant les restrictions de la Loi de l'impôt sur le revenu relatives à l'amortissement (en permettant de déduire la DPA de n'importe quel revenu). Tout comme les dispositions fiscales antérieures à 1972 relatives à tous les immeubles, les IRLM permettaient un report d'impôt.

Même si, au départ, le programme IRLM devait demeurer en vigueur uniquement jusqu'à la fin de 1975, les changements apportés par la suite à la Loi de l'impôt sur le revenu l'ont prolongé, d'une année à l'autre, jusqu'à la fin de 1979. Ce programme a ensuite été repris à la fin de 1980 et il s'est terminé le 31 décembre 1981. Le budget fédéral de novembre 1981 annonçait que le programme IRLM ne serait pas poursuivi au-delà de 1981.

Les dispositions relatives aux IRLM n'ont pas eu beaucoup d'effets immédiats sur le marché en ce qui concerne la construction d'appartements neufs. En 1975, les mises en chantier d'appartements sont tombées à environ 70 000 et le taux moyen national de logements vacants est demeuré à son niveau le plus bas, soit à 1,2 p. 100. Cette situation était attribuable, du moins en partie, au fait que les investisseurs ont eu besoin d'un certain temps pour se familiariser avec les changements à la Loi de l'impôt sur le revenu. Néanmoins, lorsque le marché a commencé à ressentir les effets de la Loi, l'économie canadienne est entrée, à la suite de la récession de 1974, dans une période d'inflation qui a entraîné une escalade des coûts de construction d'un bout à l'autre du pays, à tel point que les frais d'exploitation des appartements neufs étaient plus élevés que les possibilités de revenu. Alors que l'indice des coûts de construction avait augmenté de plus de 20 p. 100 entre 1974 et 1975, l'élément loyer de l'indice des prix à la consommation avait progressé de moins de 6 p. 100, accusant donc un sérieux retard. Il s'ensuivit que pour de nombreux projets de construction d'appartements, une marge brute d'autofinancement négative était prévue si bien que les frais d'exploitation étaient supérieurs aux avantages que pouvait apporter le relâchement des restrictions concernant la DPA. (3)

En janvier 1978, la DPA sur les IRLM à charpente de bois a été réduite de 10 p. 100 à 5 p. 100 par an. Il y avait deux raisons à ce changement. Premièrement, les autorités du logement craignaient que l'existence de deux taux d'amortissement ne favorise la construction d'immeubles à charpente de bois aux dépens des autres types de construction, surtout dans l'Ouest. En effet, dans les provinces de l'Ouest, les codes du bâtiment autorisent la construction d'immeubles à charpente de bois de quatre étages tandis qu'en Ontario, les charpentes de bois ne sont autorisées que pour les structures d'un ou de deux étages (4). Ensuite, depuis 1972, les risques de pourriture, d'incendie ou de gauchissement des immeubles à charpente de bois étaient moins élevés grâce à l'amélioration des matériaux de construction. (5)

Les règles concernant la déduction des coûts accessoires ont été modifiées à compter du 1^{er} janvier 1979 si bien que ces coûts ne pouvaient être déduits que pendant la période à laquelle ils se rapportaient. Jusque-là, ils étaient déductibles au moment de leur paiement, quelle que soit la période à laquelle ils s'appliquaient. Ce changement a eu d'importantes répercussions pour les contribuables qui avaient investi dans un IRLM étant donné que s'ils n'avaient pas acheté l'immeuble suffisamment tôt, ils risquaient de perdre certaines déductions qui devaient donc être ajoutées au coût en capital du projet. De plus, le montant des déductions de la première année devenait moins élevé étant donné que les coûts accessoires devaient être répartis sur trois ou quatre ans ou une période plus longue.

2.2.3 L'instauration du PALL :

Pour plusieurs raisons, l'investissement dans le secteur du logement locatif est devenu moins rentable au milieu des années 70. Les facteurs négatifs perçus d'une façon générale à l'époque étaient les suivants : l'escalade rapide du coût des terrains dans pratiquement toutes les régions du Canada, en partie du fait que le gouvernement avait resserré les règlements de zonage (6); la hausse des taux d'intérêt et des coûts de construction reliée à l'inflation et les contrôles des loyers en vigueur dans toutes les provinces en octobre 1975.

Les facteurs ci-dessus ont eu pour effet de rendre l'investissement dans les logements locatifs relativement moins intéressant par rapport aux autres types de placements. Devant une baisse de la rentabilité relative dans le secteur de la construction de logements locatifs, le marché réagit normalement en réduisant la construction de ce genre de logement. Ce déclin entraîne inévitablement un resserrement du marché qui se reflète par une baisse du taux de logements vacants et des loyers du marché plus élevés. Cela a pour

effet de rendre l'investissement sur le marché locatif aussi attrayant que les autres formes d'investissement et de faire reprendre la construction de logements locatifs. Le marché locatif a donc un caractère dynamique. Il fonctionne ainsi en théorie, mais en pratique, les facteurs susmentionnés l'ont empêché d'opérer de cette façon dans l'ensemble du pays au cours des années 70.

A la suite de l'adoption des mesures fiscales relatives aux IRLM un mois plus tôt, le Programme (initial) d'aide au logement locatif a été instauré par le Parlement en décembre 1974 pour stimuler l'économie et favoriser la construction de logements à loyer modifié en éliminant la marge brute d'autofinancement négative sur les nouveaux ensembles résidentiels locatifs. Le PALL a finalement remplacé le Programme de logement à dividendes limités en éliminant le financement gouvernemental direct au profit d'un prêt assuré complété par des subventions s'élevant jusqu'à 75 \$ par logement et par mois à la condition que les propriétaires des nouveaux logements locatifs maintiennent les loyers à un niveau raisonnable pendant une période allant jusqu'à 15 ans.

La subvention du PALL de 1975 représentait l'aide provisoire requise pour assurer la viabilité d'un ensemble locatif donné en attendant que les loyers du marché atteignent le niveau économique. Les subventions étaient réduites graduellement sur une période allant jusqu'à 10 ans au fur et à mesure qu'augmentaient les loyers du marché. Autrement dit, le programme reposait sur une augmentation soutenue des loyers au cours de la période d'aide, car si les loyers du marché n'augmentaient pas, l'aide fédérale devrait être maintenue sur une période plus longue que prévue.

Cette première version du Programme d'aide au logement locatif a produit, en 1975, environ 358 ensembles résidentiels représentant environ 22 000 logements (qui ont largement contribué à faire passer le nombre de mises en chantier d'appartements de 70 361 à 89 324 entre 1975 et 1976). Néanmoins, en 1976, le taux moyen de logements vacants demeurait à 1,3 p. 100 ce qui révélait qu'une mesure provisoire d'une durée d'un an n'avait pas suffi à combler l'écart entre les loyers qu'il aurait fallu exiger pour les logements neufs et ceux qui pouvaient être demandés sur le marché locatif.

Les changements apportés au Programme d'aide au logement locatif dans le cadre du PFAL à la fin de 1975, visaient à rendre le programme conforme aux règlements du PAAP (en ce qui concerne le prix par logement) et à réduire le coût des subventions directes pour le gouvernement fédéral. Le principal changement consistait à remplacer la subvention par un prêt sans intérêt de façon à permettre de ramener le loyer économique au même niveau que le loyer du marché.

Le PALL de 1976 présentait des différences importantes par rapport aux programmes de logement locatif précédents. Pour la première fois, le gouvernement offrait des subventions pour la construction de logements locatifs privés sans imposer d'exigences quant au revenu des locataires (le PALL de 1975 comportait des exigences relatives au revenu). Les efforts du gouvernement fédéral ont été renforcés par les initiatives de plusieurs gouvernements provinciaux qui ont également accordés une aide financière sous la forme de subventions aux propriétaires d'appartements neufs. Le programme de 1976 s'est traduit par l'approbation de 98 000 logements locatifs qui ont été financés au moyen de prêts assurés d'une valeur de 2,7 milliards de dollars. Ce regain d'activité spectaculaire était en partie attribuable au fait que l'on souhaitait créer des emplois.

La dernière version du programme, PALL 1978, a été instaurée en mars 1978 (les programmes provinciaux correspondants ont pris fin en 1977). Elle revêtait la forme d'un prêt sur deuxième hypothèque, portant intérêt, semblable au Prêt hypothécaire à paiements progressifs. Le Programme d'aide au logement locatif a pris fin en 1978. En tout, 2 239 ensembles résidentiels PALL représentant 122 791 logements ont été construits dans le cadre du programme, ce qui équivalait à environ 31 p. 100 de toutes les mises en chantier multifamiliales enregistrées entre 1976 et 1978.

Les IRLM et le Programme d'aide au logement locatif représentaient une aide gouvernementale assez importante. Ces stimulants ont coïncidé avec une augmentation très nette de l'offre de logements locatifs neufs privés dont le nombre s'est élevé à plus de 86 000 par an entre 1976 et 1978, dépassant nettement le chiffre de 70 361 enregistré en 1975. De plus, le taux de logements vacants a augmenté graduellement pour atteindre 3,2 p. 100 en 1978. Toutefois, c'est le coût de ces stimulants et leur succès apparent qui a contribué à l'abolition du PALL, en 1978.

2.2.4 Rétablissement des IRLM et instauration du RCCLL :

L'expiration des subventions PALL et les changements apportés aux dispositions relatives aux IRLM ont entraîné une diminution spectaculaire de la construction de logements locatifs, le nombre de mises en chantier d'appartements tombant à 48 329 en 1980 contre 77 327 en 1978. Au cours de la même période, les marchés locatifs se sont resserrés considérablement, le taux de logements vacants moyen étant passé de 3,2 . 100 à 2,2 p. 100 entre 1978 et 1980. Comme les taux d'intérêt hypothécaires ont atteint des niveaux records à la fin de 1979, l'écart entre les loyers du marché et le loyer nécessaire pour couvrir les frais de construction et de

financement (tout en assurant aux investisseurs un rendement raisonnable sur le capital investi) est devenu beaucoup plus prononcé.

Devant le ralentissement de la construction de nouveaux logements locatifs non subventionnés, le gouvernement a décidé de rétablir les IRLM en 1980 en faisant valoir que "...le taux de logements vacants était négligeable parce que la construction des logements locatifs était insuffisante en raison du faible taux de rendement des investissements". (7)

En 1981, la situation du marché locatif s'est aggravée comme en témoigne la chute du taux moyen national de logements vacants qui est tombé à 1,2 p. 100. La crise était particulièrement évidente dans les marchés de Vancouver, Calgary et Toronto où le taux de logements vacants était pratiquement nul.

Les dispositions relatives aux IRLM ont été éliminées dans le budget fédéral de 1981 (12 novembre) et remplacées par le Régime canadien de construction de logements locatifs qui visait à stimuler l'offre de logements locatifs à un coût raisonnable.

Pour justifier la décision du ministre des Finances de ne pas prolonger les IRLM malgré le resserrement du marché locatif, le ministre responsable de la SCHL a déclaré aux journalistes : "L'une des raisons d'abolir le programme IRLM a été l'instauration du Régime canadien de construction de logements locatifs qui insiste davantage sur les logements locatifs. Dans bien des cas, le programme IRLM a servi d'instrument d'investissement plutôt que de logement". (8) Lorsqu'il a pris fin en 1983, le RCCLL avait permis de construire 20 670 logements locatifs (et 3 452 logements de plus en 1984) ce qui a porté à 2,7 p. 100 le taux national de logements vacants.

Sources :

- (1) Zimmer, Henry B., The New Canadian Real Estate Guide, Edmonton 1981, page 34.
- (2) Clayton Research Associates, A Longer Term Rental Housing Strategy for Canada, Toronto 1984, page 11.
- (3) Bell, C.E. et Davidson A.B., "MURBs: A tax Shelter on Shaky Ground" dans CA Magazine, avril 1984, page 38.
- (4) Lithwick, Irwin, An Evaluation of the Federal Assisted Rental Program (1976-1977), Section d'évaluation des programmes, SCHL, 1978, p. 56.

- (5) The Capital Cost Allowance, Ottawa : Division des exigences des programmes et du marché, SCHL, juin 1977, polycopie.
- (6) Clayton Research Associates, Op. Cit., page 7.
- (7) Discours prononcé par l'hon. Paul Cosgrove à la Conférence annuelle de l'Association canadienne de l'habitation et de développement urbain, Montréal, 2 février 1981.
- (8) Extrait de "Cosgrove Defends His Programs" dans Canadian Building, Hawley L. Black, juin 1982.

3. DESCRIPTION DES PROGRAMES

3.1 Programme de logements à dividendes limités

3.1.1 Objectifs du programme

Le Rapport annuel de 1953 de la SCHL décrivait le Programme de logements à dividendes limités comme un programme de prêts pour "la construction de logements locatifs à loyer modique". Même si ce programme avait une certaine connotation sociale dans la mesure où les loyers étaient soumis à un contrôle et où les logements étaient réservés aux ménages à revenu faible et modeste, avec le recul, il semble que ce programme visait à **augmenter l'offre de logements locatifs privés à prix modique pour les économiquement faibles.**

Même si ce programme a été aboli en 1975, il reste encore de nombreux logements à dividendes limités qui sont assujettis aux conditions prescrites dans les accords de mise en oeuvre signés à l'époque. Dans ce contexte, le Manuel des directives et méthodes de la SCHL décrit les objectifs actuels du programme. Il consiste à assurer :

- ° le respect des modalités de l'accord de mise en oeuvre
- ° le maintien des loyers modiques
- ° un bon entretien de l'ensemble résidentiel
- ° le logement des ménages auxquels le prêt était destiné.

3.1.2 Description du programme

Entre 1946 et 1975, le Programme de logements à dividendes limités est la principale mesure à laquelle le gouvernement fédéral a eu recours pour stimuler la production de logements locatifs privés à prix modique pour les ménages à faible revenu. Ce programme offrait aux promoteurs privés des prêts hypothécaires à rapport prêt-valeur élevé (généralement entre 90 et 95 p. 100) avec une période d'amortissement allant jusqu'à 50 ans. La SCHL accordait directement ces prêts à un taux d'intérêt préférentiel qui se situait à environ 2 p. 100 en-dessous des taux d'intérêt offerts par les prêteurs hypothécaires privés pour les prêts hypothécaires conventionnels. Ce taux d'intérêt préférentiel équivalait à peu près au taux d'emprunt du gouvernement fédéral.

Le Programme de logements à dividendes limités a changé plusieurs fois depuis sa création en 1946 et les accords de mise en oeuvre ont fait l'objet de plusieurs changements visant à refléter l'évolution de la politique et à assurer

une administration plus efficace des ententes. Au cours des années, les prêts pour les logements à dividendes limités ont été accordés en vertu des articles 9, 16, 16A et 15 de la Loi nationale sur l'habitation (en raison du renumérotage de la Loi). En vertu de ces articles, une compagnie à dividendes limités est définie comme une société constituée pour construire, posséder et administrer un ensemble résidentiel à loyer modique avec des dividendes limités à 5 p. 100 ou moins de son capital-actions libéré.

En échange des conditions financières avantageuses qui leur ont été offertes dans le cadre du programme, les promoteurs privés devaient respecter un certain nombre de conditions stipulées dans un accord de mise en oeuvre. L'accord décrivait les conditions auxquelles l'emprunteur devait exploiter l'ensemble résidentiel pour pouvoir continuer à bénéficier du faible taux d'intérêt et de la période d'amortissement prolongée offerte. Les directeurs des succursales de la SCHL disposaient de certains pouvoirs discrétionnaires et d'une assez grande marge de manoeuvre pour faire respecter les modalités des accords.

La première condition stipulée dans l'accord consistait à limiter le rendement du capital libéré du promoteur ou constructeur (le dividende annuel) à environ 5 p. 100 en fixant les loyers à un prix inférieur aux loyers du marché que la SCHL avait approuvés pour les prêts consentis avant 1968. Pour les prêts consentis après 1968 dans le cadre du Programme de logements à dividendes limités, les emprunteurs n'ont pas eu à faire la preuve de leur investissement et le rendement sur celui-ci est devenu négociable.

La compagnie à dividendes limités doit faire approuver par la SCHL toute modification des loyers et ne peut procéder qu'à une augmentation de loyer tous les 12 mois, sauf si elle doit le faire pour couvrir la hausse de certains frais d'exploitation. Lorsque la province exerce un contrôle sur les loyers, le loyer maximum qui peut être exigé est celui qui est autorisé par la province ou par la SCHL, selon le plus faible de ces deux montants.

La deuxième condition stipulée dans l'accord vise le genre de locataires auxquels s'adressent les logements à dividendes limités. Les propriétaires de l'immeuble doivent veiller à ce que les logements soient occupés par des ménages ayant un revenu faible ou modeste. Une famille ne peut pas emménager dans un logement à moins que son revenu annuel brut ne soit inférieur à quatre fois le loyer annuel. Si un ménage qui occupe ce genre de logement voit son revenu annuel brut augmenter au point de représenter plus de cinq fois le loyer annuel, il ne peut plus occuper le logement. Si après une période raisonnable le propriétaire peut prouver qu'il n'a pas

réussi à trouver des locataires acceptables, le plafond de revenu peut être relevé. En 1985, le plafond de revenu a été supprimé et les exigences ont été modifiées. Les nouveaux plafonds sont établis chaque année à la tranche supérieure du deuxième quintile du revenu familial de chaque province établi par Statistique Canada.

Les propriétaires d'ensembles résidentiels à dividendes limités devaient, au départ, se livrer chaque année à une vérification du revenu; par la suite, néanmoins, cette vérification n'a plus été exigée que tous les trois ans. De plus, les propriétaires sont tenus de faire faire chaque année des inspections d'entretien par la SCHL. Les registres de location de tous les nouveaux locataires à partir de la date d'occupation initiale jusqu'à la date de la dernière inspection doivent être examinés pour établir si les points suivants sont conformes à l'accord de mise en oeuvre :

- ° affectation des logements;
- ° déclarations de revenu;
- ° plafond de revenu;
- ° contrats de location; et
- ° taux de loyer.

Il existe deux catégories de logements à dividendes limités :

- ° les logements approuvés avant 1968 pour lesquels le prêt hypothécaire n'était pas remboursable par anticipation, mais bloqué pendant 40 ou 50 ans; et
- ° les logements approuvés après 1968 pour lesquels le contrat hypothécaire accordait le droit de faire des remboursements anticipés au bout de 15 ans et prévoyait également l'annulation de l'accord de mise en oeuvre (il s'agit essentiellement d'une disposition de rachat). Les investisseurs qui choisissent cette formule renoncent aux modalités financières avantageuses qu'offre le programme en échange de quoi la SCHL n'exerce plus de contrôle sur les loyers.

Pour rationaliser les méthodes administratives et du fait qu'un grand nombre d'accords de mise en oeuvre n'étaient pas appliqués, en 1982, la Société a autorisé les propriétaires de logements antérieurs à 1968 à rembourser la totalité du prêt hypothécaire, à compter de janvier 1983 (étant donné que les contrats relatifs aux ensembles résidentiels postérieurs à 1968 pour lesquels le prêt hypothécaire était bloqué pendant 15 ans allaient commencer à expirer à cette date). Si l'emprunteur décidait de ne pas se prévaloir du droit de remboursement, les modalités de l'accord de mise en oeuvre conclue avec la SCHL demeuraient en vigueur jusqu'à l'échéance. Devant la réaction négative du public, la Société

a annulé cette disposition en 1983 et l'a remplacée, en 1985, par l'Option de remboursement accéléré et les ententes complémentaires. Cette option est offerte pour les ensembles résidentiels antérieurs et postérieurs à 1968 et permet de porter le loyer au niveau du marché à la condition qu'il n'absorbe pas plus de 25 p. 100 du revenu du locataire.

Avant l'approbation du prêt, la compagnie à dividendes limités devait s'engager à assurer en permanence une bonne gestion de l'ensemble résidentiel, à le maintenir dans un état satisfaisant pendant toute la durée du prêt et à tenir des livres, des registres et des comptes sous une forme qui soit acceptable pour la SCHL. La Société devait pouvoir inspecter en tout temps l'état matériel de l'ensemble résidentiel et les registres financiers de la compagnie à dividendes limités. Ces inspections s'imposent pour s'assurer que la garantie hypothécaire de la SCHL demeure intacte, autrement dit, que l'ensemble résidentiel est bien entretenu, et cela d'autant plus que la durée du prêt hypothécaire est exceptionnellement longue. L'examen des états financiers vise à s'assurer que la comptabilité permet d'accumuler les données d'exploitation requises et que l'ensemble résidentiel est exploité conformément aux modalités de l'entente d'exploitation. L'emprunteur doit également, à cette fin, présenter ses états financiers annuels en deux exemplaires.

En plus des exigences ci-dessus, la compagnie emprunteuse devait s'engager à maintenir la modicité des loyers jusqu'à l'échéance du prêt, à ne pas vendre (ou aliéner) l'ensemble résidentiel ou lui faire des ajouts ou des modifications pendant la durée du prêt sauf avec l'autorisation de la SCHL et moyennant les conditions stipulées par cette dernière; elle devait convenir d'avance du montant des bénéfices supplémentaires qui serait mis de côté pour constituer une réserve et couvrir les frais d'entretien et de réparation, une baisse éventuelle des loyers et d'autres imprévus.

Il y a plusieurs circonstances dans lesquelles la Société considère qu'un emprunteur n'a pas respecté l'accord de mise en oeuvre. Dans la mesure où l'application des accords a été contrôlée, voici quels ont été les manquements les plus fréquents :

- ° l'emprunteur a pris une nouvelle hypothèque sans l'autorisation de la SCHL;
- ° il n'a pas loué les logements conformément aux modalités de l'accord de mise en oeuvre;
- ° il n'a pas remboursé le prêt hypothécaire suivant les conditions convenues;

- ° il n'a pas présenté d'états financiers;
- ° il a payé un dividende supérieur au montant autorisé;
- ° il a augmenté les loyers sans l'approbation de la SCHL; et
- ° il n'a pas entretenu et géré l'ensemble résidentiel de façon satisfaisante.

Étant donné que le libellé de l'accord de mise en oeuvre n'est pas toujours le même, certains actes de la part de l'emprunteur peuvent être contraires ou non aux modalités de l'accord. En pareilles circonstances, il faut examiner l'accord pour établir si les actes de l'emprunteur l'enfreignent ou non.

Si la Société considère que l'accord n'a pas été respecté, elle a le droit de poursuivre l'emprunteur en justice pour en faire appliquer les modalités ou d'exiger le remboursement du solde du prêt.

Enfin, les membres de la compagnie à dividendes limités étaient tenus de faire la preuve qu'il existait une pénurie de logements ou encore que les habitations étaient surpeuplées ou insalubres pour pouvoir obtenir un prêt en vertu de la Loi. En ce qui concerne l'emplacement de l'ensemble résidentiel, il fallait que les exigences relatives à l'urbanisme et au zonage puissent être respectées pendant toute la durée du prêt. La Société exigeait également la preuve que les services municipaux tels que les routes, les trottoirs, l'éclairage public, l'eau et l'égout seraient aménagés immédiatement. De plus, compte tenu du caractère économique de l'ensemble résidentiel, les plans du requérant devaient prévoir un nombre suffisant de logements pour les familles afin d'assurer une rentabilité raisonnable de la construction et de l'exploitation.

Même si l'accord de mise en oeuvre limitait le rendement de l'investissement, le Programme de logements à dividendes limités présentait un intérêt particulier pour les entrepreneurs et cela pour trois raisons.

Premièrement, pendant les périodes où les taux d'intérêt ont augmenté, les constructeurs ont jugé qu'il n'était pas rentable de construire de nouveaux logements locatifs. Par exemple, lorsque les entreprises de construction prenaient de l'expansion et embauchaient un personnel plus important, leurs frais généraux augmentaient. Dans la plupart des cas, le constructeur devait continuer à construire pour couvrir ses frais généraux. Cela l'obligeait à trouver des fonds supplémentaires pendant les périodes où le coût de l'argent était élevé si bien que les fonds disponibles pour les logements à dividendes limités les ont souvent aidés à maintenir leurs activités au même niveau.

Deuxièmement, jusqu'en 1972, les propriétaires de biens locatifs amortissables (tels que les logements à dividendes limités) pouvaient déduire l'amortissement fiscal de leurs autres sources de revenu. L'entrepreneur pouvait ainsi réaliser un bénéfice net supérieur au plafond stipulé en payant moins d'impôt sur ses gains provenant d'autres sources.

Troisièmement, pour calculer la valeur locative d'un ensemble résidentiel à dividendes limités postérieur à 1968, la SCHL utilisait la moins élevée de deux évaluations (l'une présentée par le constructeur et l'autre par la Société). Comme la SCHL fondait son évaluation sur des coûts moyens, le constructeur qui pouvait se procurer des matériaux de construction à un coût inférieur au prix moyen du marché pouvait surestimer ses frais réels dans l'évaluation qu'il présentait à la SCHL. Par conséquent, l'entrepreneur pouvait, en principe, n'avoir à fournir aucun capital propre et il s'agissait là d'un investissement sans aucun risque.

3.1.3 Application du Programme de logements à dividendes limités

Pour avoir droit à un prêt dans le cadre du Programme de logements à dividendes limités, l'intéressé devait :

- ° réunir la preuve de la nécessité de l'ensemble résidentiel, surtout par rapport aux locataires auxquels il s'adressait;
- ° soumettre à la SCHL l'ébauche des statuts de la société;
- ° présenter la description du terrain proposé, y compris les dessins;
- ° présenter une estimation provisoire des prix de revient;
- ° préparer un état des fonds disponibles provenant d'autres sources que la LNH; et
- ° soumettre la demande officielle de prêt pour logements à dividendes limités accompagnée des droits de demande.

Les demandes étaient examinées à la succursale, mais le Bureau national conservait le pouvoir d'autoriser ou non les projets.

La compagnie de logements à dividendes limités devait également démontrer à la SCHL que son organisation et sa direction seraient suffisamment compétentes pour assurer la planification, la construction et l'administration de l'ensemble résidentiel pendant toute la durée du prêt. Le requérant devait également prouver qu'il possédait des capitaux propres qui, additionnés au prêt, suffiraient à couvrir la totalité des frais de construction.

La SCHL accordait une première avance sur le prêt une fois que le constructeur avait investi tous ses capitaux propres dans l'ensemble résidentiel. Elle versait des avances supplémentaires échelonnées pendant la durée des travaux. Elle exigeait la preuve des frais de construction avant de verser la dernière avance. La SCHL inspectait périodiquement le chantier pour s'assurer que les plans approuvés étaient bien suivis et vérifier les progrès de la construction en vue du paiement des avances.

3.2 Programme d'aide au logement locatif

3.2.1 Objectifs du programme PALL

Selon le Plan opérationnel de la SCHL en 1985-1986, les objectifs du Programme d'aide au logement locatif étaient les suivants :

apporter une aide directe aux entrepreneurs pour promouvoir la construction de logements locatifs neufs à prix modique...et inciter les prêteurs agréés à financer des ensembles résidentiels locatifs à un prix raisonnable.

D'après un mémoire que la SCHL a présenté au Cabinet, le programme PALL visait également à créer davantage d'emplois au Canada. En fait, la création d'emplois était l'un des principaux objectifs du Programme fédéral d'aide au logement dont le PALL constituait un élément.

Même si le PALL a subi plusieurs changements sur le plan des stimulants offerts, ce programme a toujours visé à stimuler la construction de logements locatifs à prix modique.

3.2.2 Description du programme PALL

Le Programme d'aide au logement locatif a été instauré en avril 1975 en vertu de l'article 14, Partie 1, de la Loi nationale sur l'habitation. Ces dispositions législatives étaient accompagnées d'une prolongation du programme IRLM dans le cadre d'un train de mesures visant à favoriser la construction de logements locatifs. En vertu du paragraphe 14(1) de la LNH, la SCHL est autorisée à aider directement les entrepreneurs afin de promouvoir la construction de logements locatifs neufs à prix modique.

Le gouvernement fédéral a proposé, entre 1975 et 1978, trois versions du Programme d'aide au logement locatif dont chacune accordait une forme d'aide différente (1975, 1976 et 1978). Même si chaque formule différait sur le plan de la conception et de l'importance de l'aide accordée, pour en bénéficier,

le propriétaire devait conclure un accord de mise en oeuvre avec la SCHL. Cet accord l'obligeait à :

- ° fournir chaque année des états financiers vérifiés;
- ° limiter le rendement de l'investissement au montant stipulé dans l'accord; et
- ° limiter les loyers et les hausses de loyer au montant stipulé dans l'accord.

PALL 1975 :

Le PALL 1975 visait à favoriser la construction de logements locatifs à prix modique en accordant des subventions fédérales non imposables d'un montant maximum de 75 \$ par logement et par mois. Ces subventions visaient à compléter le revenu locatif de façon à ce que le rendement de l'investissement atteigne un certain niveau. La subvention non remboursable était l'aide provisoire nécessaire pour assurer la viabilité de l'ensemble résidentiel jusqu'à ce que le loyer du marché atteigne le niveau économique.

En échange de la subvention, le propriétaire concluait avec la SCHL un accord de mise en oeuvre qui établissait les loyers du marché et les frais d'exploitation de l'année de référence. Les hausses de loyer ne pouvaient pas dépasser la somme des réductions annuelles de la subvention, plus l'augmentation des frais d'exploitation par rapport à ceux de l'année de référence. Les locataires ne pouvaient pas avoir, à leur arrivée, un revenu maximum supérieur à cinq fois le loyer annuel. A cet égard, PALL 1975 s'apparentait à l'ancien Programme de logements à dividendes limités en ce sens qu'il visait à fournir des logements locatifs modestes aux ménages à faible revenu. Le financement du PALL 1975 était facilité grâce à l'utilisation de sources de financement privées (prêteurs agréés).

Le montant de la subvention était réduit graduellement sur une période d'une durée normale de 10 ans (au moins cinq ans et jusqu'à 15 ans dans les circonstances exceptionnelles) suivant le principe que cette réduction serait compensée par des hausses de loyer, afin que la subvention soit entièrement supprimée à l'échéance. Ce programme reposait sur le principe que l'inflation du revenu locatif net compenserait la réduction annuelle de la subvention mensuelle et que l'ensemble résidentiel finirait par s'autofinancer.

Seuls les prêts accordés par des prêteurs agréés, assurés privément ou en vertu de la Partie 1 de la LNH, étaient admissibles au programme PALL. Le prêt hypothécaire de premier rang devait être accordé pour une période de cinq à 15 ans et devait être amorti sur une période de 35 à 40 ans.

PALL 1976 :

PALL 1976 a été instauré dans le cadre du Programme fédéral d'aide au logement pour remplacer les subventions mensuelles non remboursables de 75 \$ par un prêt remboursable. Ce programme "modifié" visait à favoriser la construction de logements locatifs financés par des investissements privés en accordant des prêts sans intérêt pour combler l'écart entre le loyer économique et le loyer du marché.

Les principales caractéristiques du nouveau Programme d'aide au logement locatif étaient les suivantes :

- ° Le constructeur de logements locatifs neufs pouvait obtenir un prêt allant jusqu'à 100 \$ par logement et par mois (1 200 \$ par an) au cours de la première année pour abaisser les loyers au même montant que le loyer du marché. Un changement apporté à la politique en 1977 établissait un plafond de 75 \$ par logement et par mois dans toutes les régions, sauf celles de Toronto et de Vancouver où les loyers étaient très élevés. Pendant la période où les taux d'intérêt ont atteint des niveaux records (1980 à 1982), l'aide maximale a été portée à 180 \$ par logement et par mois. Le montant du prêt était fonction de la taille de l'ensemble résidentiel, du coût de la construction, du taux d'intérêt hypothécaire, des frais d'exploitation et du coût moyen d'un logement similaire dans la région où le constructeur proposait de construire les nouveaux logements.
- ° L'aide était versée directement à l'entrepreneur et garantie au moyen d'un prêt sur deuxième hypothèque. Ces prêts étaient généralement consentis sans intérêt pendant 10 ans et leur montant était réduit de 10 p. 100 chaque année. Le programme PALL 1976 partait donc du principe que les loyers augmenteraient à peu près au même rythme que l'aide diminuerait. Le prêt devenait remboursable au bout de 10 ans après lesquels il portait intérêt et était amorti au taux LNH en vigueur.
- ° Si le loyer du marché augmentait plus rapidement que prévu, la réduction du montant du prêt était accélérée. L'accord de mise en oeuvre pour le PALL 1976 fixait un montant qui devait représenter le rendement de l'investissement garanti à l'emprunteur (qui pouvait varier entre 5 et 10 p. 100, selon la situation du marché local). Si les loyers augmentaient sans que les frais n'augmentent au même rythme, le niveau de l'aide accordée diminuait en conséquence.
- ° Les logements devaient être de superficie modeste et leur prix ne devait pas dépasser le prix plafond fixé pour le PAAP pour le marché en question.

- ° Pour être admissible, un ensemble résidentiel locatif neuf devait contenir normalement huit logements et bénéficier d'un prêt hypothécaire assuré représentant jusqu'à 90 p. 100 de sa valeur (les prêts hypothécaires assurés privés étaient admissibles, mais l'ensemble résidentiel devait satisfaire aux normes d'évaluation, de construction et d'inspection de la LNH).
- ° Aucune condition d'admissibilité n'était imposée pour les locataires des logements construits dans le cadre de ce programme.
- ° L'entrepreneur devait présenter des états financiers annuels vérifiés suivant les lignes directrices établies dans l'accord de mise en oeuvre conclue avec la SCHL. Si l'entrepreneur n'obtenait pas un rendement équitable sur son avoir propre (5 à 10 p. 100 par an selon l'accord conclu), l'aide pouvait être maintenue au même niveau qu'avant. Si le rendement était supérieur au taux indiqué, l'aide pouvait être réduite plus rapidement, mais la période pendant laquelle le prêt était consenti sans intérêt demeurait fixée à 10 ans.
- ° La première année, les loyers étaient établis aux termes d'une entente entre la SCHL et l'entrepreneur. Par la suite, ils étaient fixés en fonction de la situation du marché, mais l'aide demeurait fonction du rendement de l'avoir propre.

PALL 1978 :

La dernière version du programme, PALL 1978, a été instaurée en mars 1978. Ce nouveau programme offrait un prêt pour réduction des paiements visant à favoriser la construction de logements locatifs neufs à prix modique sur des marchés désignés (c.-à-d., aux endroits où il existait une demande suffisante de logements locatifs). Ce programme a été instauré, dans une large mesure, pour faciliter la transition au prêt hypothécaire à paiements progressifs (PHPP) afin de permettre au secteur du bâtiment de comprendre et d'adopter ce nouveau concept sans interrompre la production, tout en éliminant graduellement les subventions gouvernementales directes.

Le prêt pour réduction des paiements (avancé chaque mois) était un prêt sur deuxième hypothèque portant intérêt, et pour lequel l'aide était fixée à un certain niveau et était éliminée graduellement. L'aide accordée au propriétaire au cours de la première année était égale au moins important des deux montants suivants :

- a) le montant réel nécessaire pour que le loyer du marché corresponde au loyer économique (autrement dit pour assurer un rendement de 5 p. 100);

ou

- b) 2,25 \$ par mois par tranche de 1 000 \$ du montant du prêt hypothécaire de premier rang.

Au cours de la deuxième année et des années suivantes, l'aide était réduite de 5 p. 100 du paiement de la première année pour le principal et l'intérêt sur le prêt hypothécaire de premier rang, moins le prêt pour réduction des paiements de l'année précédente.

La durée du prêt hypothécaire pour réduction des paiements était de 10 ans ou elle correspondait à la durée du prêt sur première hypothèque, selon la moins longue de ces deux périodes. A la fin de cette période maximale de 10 ans, le prêt devenait remboursable. Le taux d'intérêt sur le prêt pour réduction des paiements était le même que pour le prêt hypothécaire de premier rang. Ce dernier devait être assuré en vertu de la LNH, représenter au maximum 90 p. 100 du coût de l'ensemble résidentiel, et avoir une durée d'au moins cinq ans et une période d'amortissement de 25 à 35 ans.

Comme pour le PALL de 1976, les loyers initiaux étaient établis aux termes d'une entente avec la SCHL. Par la suite, ils pouvaient s'aligner sur les loyers du marché à la condition que si le revenu locatif net augmentait, la différence devait servir à réduire le montant de l'aide au cours des années suivantes.

DIAGRAMME RÉCAPITULATIF DU PROGRAMME D'AIDE AU LOGEMENT LOCATIF

	<u>PALL 1975</u>	<u>PALL 1976</u>	<u>PALL 1978</u>
PRÊT HYPOTHÉCAIRE DE PREMIER RANG	Prêteur agréé; assuré	Prêteur agréé ou SCHL; assuré	Assuré aux termes de la LNH
DURÉE DE L'ACCORD	5 à 15 ans	10 ans	Moins de 10 ans ou durée du prêt hypothécaire de premier rang
REVENU DU LOCATAIRE	max. 5 fois le loyer	S/O	S/O
LOYERS	Loyers contrôlés pendant la durée de l'accord	Loyers contrôlés la 1 ^{re} année seulement	Loyers contrôlés la 1 ^{re} année seulement
RENDEMENT DES CAPITAUX PROPRES (RCP)	RCP limité au montant convenu au départ, les manques à gagner ne sont pas recouvrables	RCP limité au montant convenu au départ, les manques à gagner sont recouvrables l'année suivante	RCP maximal de 5 p. 100 chaque année
AIDE	Subvention max. de 75 \$ par logement et par mois; diminue de 10 p. 100 par an	Prêt remboursable allant jusqu'à 100 \$ par logement et par mois (plus tard 75 \$); sans intérêt pendant 10 ans; diminue de 10 p. 100 par an	Prêt remboursable pour réduction des paiements avec intérêt; max. de 2,25 \$ par mois par tranche de 1 000 \$ du prêt hypothécaire de premier rang; réduit de 5 p. 100 du P&I chaque année
NANTISSEMENT	S/O	Prêt garanti par un prêt hypothécaire de deuxième rang équivalant 5,5 fois l'aide de la 1 ^{re} année	Prêt garanti par un prêt hypothécaire de deuxième rang équivalant à 50 fois l'aide du 1 ^{er} mois
TAUX D'INTÉRÊT	S/O	Sans intérêt jusqu'à la fin de l'aide puis taux de l'art. 58	Taux d'intérêt du prêt hypothécaire de premier rang
REMBOURSEMENT DU PRÊT	S/O	Le remboursement débute 13 mois après la fin de l'aide	Le remboursement débute un mois après la fin de l'aide

3.2.3 Application du programme PALL

Le constructeur commençait par demander un prêt locatif LNH à la succursale locale de la SCHL. La SCHL effectuait alors une évaluation du projet locatif et n'approuvait que les demandes permettant de produire des logements locatifs modestes selon les normes du marché local.

Une fois la demande approuvée, la SCHL et l'entrepreneur signaient un accord de mise en oeuvre stipulant le montant des loyers et les frais d'exploitation pour la première année, les modalités de l'aide et le rendement des capitaux propres autorisé. Le constructeur et le prêteur signaient alors un contrat hypothécaire; les données relatives à l'aide étaient enregistrées dans les dossiers de la SCHL et la copie de l'accord était adressée à l'Administration des créances hypothécaires. En général, le certificat IRLM était délivré une fois les fondations construites. Lorsque l'ensemble résidentiel était terminé et occupé à 80 p. 100, la SCHL libérait le montant de l'aide financière.

La décision de déboursier ou non les fonds revenait entièrement à la SCHL. La Loi n'accordait pas au constructeur le droit au financement PALL. Par exemple, si le marché était jugé saturé dans un secteur donné, la Société pouvait refuser d'accorder de l'aide.

3.3 Dispositions fiscales relatives aux IRLM

3.3.1 Objectifs du programme IRLM

Comme le programme IRLM était placé sous la responsabilité du ministère des Finances, les déclarations faites par le ministre des Finances pendant que le programme fonctionnait sont la principale source de données utilisée pour déterminer les objectifs du programme :

"Je tiens particulièrement à stimuler rapidement et énergiquement la construction de logements locatifs neufs... Je suis convaincu que, grâce à cette mesure, une bonne quantité de capitaux privés seront consacrés à la construction de nouveaux logements". (John Turner, ministre des Finances, Exposé budgétaire, 18 novembre 1974, p. 19)

"...pour aider à réduire la pénurie de logements locatifs et pour apporter le stimulant requis au secteur du bâtiment". (Ministère des Finances, Documents budgétaires, 28 octobre 1980)

Contrairement aux autres programmes locatifs, le programme IRLM était une mesure mise en oeuvre uniquement pour favoriser l'investissement dans la construction de logements locatifs. Compte tenu de sa conception, il est certain que ce programme ne pouvait pas être orienté vers les marchés locatifs serrés, vers la construction de logements à prix modique ou vers les ménages économiquement faibles. Néanmoins, comme le programme visait explicitement à stimuler le secteur du bâtiment, l'un des objectifs connexes des IRLM consistait à accroître l'emploi dans le secteur de la construction résidentielle.

3.3.2 Description du programme IRLM

Les dispositions fiscales relatives aux Immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM) ont été instaurées dans le cadre du budget fédéral de novembre 1974 pour stimuler la construction de logements locatifs en offrant des avantages fiscaux aux investisseurs. Les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu visant les IRLM créaient deux nouvelles catégories d'immeubles aux fins de l'impôt sur le revenu : les immeubles de catégories 31 et 32. Les contribuables qui investissaient dans des immeubles locatifs résidentiels ayant le statut d'IRLM pouvaient se prévaloir de la déduction pour amortissement associée à ces catégories d'immeubles pour créer ou augmenter des pertes locatives qui pouvaient servir à soustraire à l'impôt des revenus d'autres sources. C'est cet avantage fiscal qui constituait, aux yeux des investisseurs, le principal attrait des IRLM et qui devait servir à stimuler la construction de logements locatifs.

Les deux nouvelles catégories d'immeubles amortissables créées pour désigner le taux d'amortissement applicable (déduction pour amortissement) correspondaient à des catégories d'immeubles existantes. Les IRLM ont obtenu la même DPA que les autres catégories d'immeubles. Les IRLM de la catégorie 31 correspondaient aux immeubles de la catégorie 3 (béton ou renforcé d'acier) et avaient le même taux d'amortissement annuel de 5 p. 100. Quant aux IRLM de la catégorie 32, ils correspondaient à un immeuble classique de catégorie 6 (charpente de bois ou parement de brique) auquel s'appliquait le taux d'amortissement de 10 p. 100. Ce taux a été aboli en 1978 si bien que tous les IRLM dont la construction avait commencé en 1978 ou plus tard sont devenus automatiquement des immeubles de la catégorie 31.

Un immeuble pouvait être considéré comme un IRLM si tous les critères d'admissibilité ci-après étaient respectés :

- ° il contenait au moins deux logements résidentiels;

- ° la construction avait commencé au cours de la période s'étendant du 18 novembre 1974 au 31 décembre 1978 ou du 28 octobre 1980 au 31 décembre 1981 (la construction avait commencé si les fondations étaient construites);
- ° la superficie était utilisée au moins à 80 p. 100 à des fins résidentielles;
- ° le promoteur était en possession d'un certificat de la SCHL attestant que les conditions ci-dessus étaient respectées.

Les dispositions relatives aux IRLM permettaient également de déduire beaucoup d'autres dépenses dites fiscales. Premièrement, la déduction pour amortissement représente en soi un taux d'amortissement accéléré qui dépasse le taux réel d'amortissement économique. La déduction pour amortissement peut permettre de créer une perte d'exploitation aux fins de l'impôt même s'il n'y a pas eu de perte réelle.

Le deuxième genre de déduction fiscale dont les dispositions relatives aux IRLM favorisaient l'usage était la déduction immédiate des frais accessoires du promoteur. Il s'agit des frais des constructeurs d'immeubles locatifs neufs qui ne sont pas directement reliés à l'acquisition réelle de l'immeuble. Par exemple, les frais accessoires comprennent les frais d'assurance hypothécaire et les frais juridiques, l'aménagement paysager de même que les frais d'intérêt et les taxes foncières déboursés pendant les travaux. Le fait de pouvoir déduire ces frais accessoires l'année où ils ont été déboursés au lieu d'avoir à les capitaliser dans la valeur de l'ensemble résidentiel et à les amortir graduellement au moyen de la DPA représentait un avantage fiscal certain pour trois raisons :

- ° la valeur actuelle d'un amortissement antérieur est supérieure à la valeur actuelle d'un amortissement ultérieur en raison du facteur d'actualisation;
- ° s'il est capitalisé, le coût total est rarement amorti entièrement étant donné que l'amortissement annuel ne peut représenter qu'une faible fraction de ce coût;
- ° la DPA excédentaire peut être imposable lors de la vente (un principe expliqué ci-dessous);

Les promoteurs transmettaient souvent cet avantage aux contribuables qui investissaient dans les IRLM en signant le contrat de vente avant le début des travaux.

L'instauration des mesures fiscales relatives aux IRLM ont rétabli en partie les règles fiscales antérieures à 1972 qui permettaient d'utiliser la DPA pour créer une perte locative déductible des autres revenus imposables. La réforme fiscale

de 1972 annulait un certain nombre d'avantages fiscaux offerts aux contribuables qui investissaient dans les logements locatifs et notamment :

- ° En instaurant des mesures réduisant la possibilité de différer la "récupération" de la DPA. Il y a récupération de l'amortissement en cas de l'aliénation de l'immeuble ou d'une partie de l'immeuble (généralement par vente). En cas d'aliénation, l'amortissement fiscal excédentaire réclamé les années précédentes est égal à la différence entre l'amortissement réclamé et l'amortissement réel établi lors de l'aliénation. Cet amortissement excédentaire devient imposable comme un revenu. La réforme fiscale de 1972 réduisait dans une large mesure la possibilité d'éviter ou de différer la récupération de l'amortissement.
- ° La possibilité de déduire une perte d'exploitation créée au moyen de la DPA des revenus non locatifs a été supprimée pour tout le monde, sauf pour les sociétés spécialisées dans l'aménagement foncier. C'est cette disposition de la réforme fiscale de 1972 qui a été suspendue "temporairement" en 1974 et remplacée par les dispositions relatives aux IRLM.

Il n'existait pratiquement aucune condition d'admissibilité pour les investisseurs si ce n'est qu'ils devaient être citoyens canadiens. En général, les investisseurs pouvaient se rendre propriétaires d'un IRLM sous trois formes :

1. **Propriété indivise** - un investisseur pouvait acheter une part d'une association ou d'une société de personnes qui possédait un IRLM comme actif.
2. **Intérêt divisé** - un investisseur pouvait acheter un logement admissible et détenir le titre de propriété du logement.
3. **Société en commandite** - un investisseur pouvait faire partie d'une société en commandite possédant un IRLM avec un associé qui administrait l'immeuble.

3.3.3 Application du programme IRLM

Étant donné que le programme IRLM était une mesure fiscale, sa mise en oeuvre était assurée principalement par Revenu Canada (Impôt) dans le cadre de la structure existante du régime fédéral d'impôt sur le revenu. Toutefois, pour qu'un ensemble

résidentiel locatif puisse obtenir le statut d'IRLM, il fallait obtenir de la SCHL un certificat attestant que les conditions nécessaires étaient bien respectées.

La copie de ces certificats était envoyée à Revenu Canada où elle était classée pour référence ultérieure en cas de vérification fiscale. La SCHL en gardait également la copie pour obtenir de Revenu Canada le remboursement de ses frais d'administration.

3.4 Régime canadien de construction de logements locatifs

3.4.1 Objectifs du programme RCCLL

La raison invoquée pour justifier l'instauration du Régime canadien de construction de logements locatifs (RCCLL) pour remplacer les dispositions fiscales relatives aux IRLM était de favoriser la construction de logements locatifs (l'honorable Allan J. MacEachen, ministre des Finances, Exposé budgétaire, 12 novembre 1981).

Le gouvernement de l'époque redoutait "les effets des taux d'intérêt hypothécaire élevés sur la disponibilité des logements locatifs. L'investissement dans des logements locatifs neufs n'est pas rentable... ce qui risque d'entraîner une sérieuse pénurie de logements locatifs, surtout dans certains marchés" (ministère des Finances, Le plan complet du budget, 12 novembre 1981).

L'objectif du RCCLL était également formulé en ces termes dans un mémoire de la SCHL : "Empêcher que le taux de logements vacants ne diminue davantage dans les marchés serrés en favorisant la construction de 30 000 logements locatifs supplémentaires" (GM B-1738, 23 décembre 1982).

Le RCCLL poursuivait également un objectif sur le plan de l'emploi : "...le régime de construction de logements locatifs et les programmes de logement social ont un double objectif...créer les nouveaux emplois dont nous avons tellement besoin en ce moment" (discours de l'honorable Paul Cosgrove, ministre responsable de la SCHL, devant la Chambre d'immeuble de la Communauté urbaine de Hamilton, le 13 septembre 1982).

3.4.2 Description du programme RCCLL

Le Régime canadien de construction de logements locatifs était une initiative spéciale visant à favoriser la construction de logements locatifs. Elle a été instaurée dans le budget fédéral de novembre 1981 et prolongée dans le budget de juin 1982. Aux termes de ce programme, les constructeurs pouvaient obtenir des prêts hypothécaires de deuxième rang sans intérêt

pour combler la différence entre le prêt hypothécaire de premier rang et le montant des capitaux propres qu'ils étaient prêt à investir.

Quand ce programme a été annoncé dans le budget, le 12 novembre 1981, il devait favoriser la construction de 15 000 logements locatifs. Le 23 mars 1982, les crédits affectés au RCCLL ont été augmentés dans le but de produire 30 000 logements locatifs dans les régions cibles où le taux de logements vacants révélait un marché locatif serré.

L'aide accordée dans le cadre du RCCLL prenait la forme d'un prêt sans intérêt qui correspondait à la différence entre :

- ° 75 p. 100 du coût de l'ensemble résidentiel et du financement hypothécaire de premier rang (prêt hypothécaire à paiements progressifs); ou
- ° 80 p. 100 du coût du projet et du financement hypothécaire de premier rang (prêt hypothécaire à paiements égaux).

Le montant maximum du prêt était établi, par décret du conseil, à 7 500 \$ par logement, mais dans des "circonstances exceptionnelles", la SCHL était autorisée à accorder des prêts RCCLL d'un montant supérieur à ce plafond.

Les prêts revêtaient la forme d'un prêt hypothécaire de deuxième rang d'une durée de 15 ans pendant laquelle le principal n'était pas remboursable et aucun intérêt n'était accumulé. Au bout de 15 ans, le propriétaire pouvait choisir de rembourser le prêt initial sous la forme d'un montant global ou d'amortir le remboursement avec intérêt (au taux d'intérêt en vigueur aux termes de l'article 58). Le prêt RCCLL devait être remboursé en totalité avant l'expiration de la période de 15 ans si :

- ° l'immeuble n'était pas utilisé comme logement résidentiel;
- ° il y avait eu défaut de remboursement hypothécaire de premier ou de deuxième rang;
- ° le titre des intérêts avait été vendu ou transféré sans l'autorisation de la SCHL;
- ° le prêt hypothécaire de premier ou de deuxième rang avait été fragmenté ou on exigeait leur fragmentation;
- ° si la construction de l'ensemble résidentiel n'était pas achevée.

La SCHL avançait la moitié du montant du prêt lorsque les travaux réalisés représentaient au moins 15 p. 100 du coût total de la construction. Le solde était déboursé à la date d'ajustement de l'intérêt (date à laquelle commençait la durée du prêt hypothécaire de premier rang).

Critères d'admissibilité :

- ° Seuls les nouveaux logements locatifs étaient admissibles aux prêts du RCCLL. La date de début des travaux devait être le 1er juin 1982 ou plus tard.
- ° Le requérant devait mettre à la disposition des provinces 33 p. 100 des logements pour des locataires bénéficiant d'un supplément-logement.
- ° Les immeubles devaient être des logements locatifs privés. Un ensemble résidentiel n'était pas admissible à l'aide du RCCLL si :
 - il obtenait de l'aide en vertu de l'article 56.1;
 - il possédait un certificat IRLM;
 - les travaux avaient dépassé le stade des fondations;
 - il obtenait une aide semblable du gouvernement provincial.
- ° Il fallait assurer l'accès de l'immeuble aux personnes handicapées et réserver au moins 5 p. 100 des logements aux handicapés à moins qu'il ne puisse être prouvé que les besoins étaient inférieurs à ce nombre.
- ° L'immeuble devait être financé au moyen d'un prêt hypothécaire assuré. Si le prêt hypothécaire de premier rang était assurée privéement, l'immeuble locatif devait quand même se conformer aux exigences techniques nécessaires pour obtenir une assurance hypothécaire LNH.
- ° Le prêt hypothécaire de premier rang plus le prêt RCCLL ne pouvaient pas dépasser 85 p. 100 du coût de la construction.
- ° Le requérant devait montrer qu'il possédait les moyens financiers et la compétence technique voulus pour construire et administrer l'ensemble résidentiel.
- ° Aucune exigence était imposée quant à la taille et au genre des logements construits et les loyers n'étaient pas plafonnés.

3.4.3 Application du programme RCCLL

Lorsque le RCCLL a été instauré dans le budget fédéral de novembre 1981, la SCHL a demandé que les intéressés présentent des propositions pour la construction de logements locatifs dans les marchés serrés caractérisés par le faible taux de logements vacants. Les critères de sélection se fondaient sur les facteurs suivants :

- ° montant du prêt requis;
- ° genres de logements proposés;
- ° emplacement des logements;
- ° capacités du requérant sur le plan de la construction, du financement et de la gestion;
- ° rapidité avec laquelle le projet pouvait être réalisé;
- ° qualités générales du projet;

Lorsqu'un prêt RCCLL était accordé pour un projet, la SCHL adressait aux intéressés une lettre d'intention indiquant qu'elle était prête à assurer le prêt hypothécaire de premier rang en vertu de la LNH selon certaines conditions. La Société s'engageait à accorder un prêt RCCLL pour les projets acceptables à la condition de recevoir dans les 60 jours les plans définitifs ainsi qu'une lettre d'engagement du prêteur accompagnée d'un certificat d'assurance hypothécaire. Les travaux devaient débiter dans les 120 jours suivant la date d'engagement du prêt.

3.5 Activités reliées aux programmes :

Le tableau de la page suivante présente une évaluation préliminaire du nombre total de logements qui ont bénéficié d'une aide dans le cadre de chacun des quatre programmes fédéraux de logements locatifs, de 1969 à 1986. Le nombre total d'appartements mis en chantier chaque année est également indiqué. Même si nous ne possédons pas de chiffres précis, apparemment, pratiquement tous les immeubles dont la construction était financée dans le cadre du programme PALL ont également reçu un certificat IRLM.

3.6 Logique des programmes :

Les diagrammes logiques des Tableaux 1 à 4 relient les activités relatives aux programmes à leurs résultats et indiquent les répercussions directes et indirectes de chacun des quatre programmes locatifs.

Les **activités** décrivent les mesures prises par la Société pour exécuter chaque programme. Dans le cadre du Programme de logements à dividendes limités et du Programme d'aide au logement locatif, ces activités consistaient à formuler l'accord de mise en oeuvre avec l'entrepreneur et à examiner les demandes d'aide; en ce qui concerne la déduction pour amortissement, il s'agissait de délivrer des certificats IRLM,

Activités relatives aux programmes locatifs fédéraux

N O M B R E D E L O G E M E N T S

Année	Mises en chantier d'appartements (1)	LDL	PALL(2)	IRLM(3)	RCCLL
1969	110 917	7 364	-	-	-
1970	91 898	19 609	-	-	-
1971	106 187	11 507	-	-	-
1972	103 715	8 797	-	-	-
1973	106 451	4 526	-	-	-
1974	74 025	2 544	-	-	-
1975	70 361	10 895	22 351	8 517	-
1976	89 324	-	25 151	35 219	-
1977	92 327	-	57 053	82 265	-
1978	77 327	-	18 198	80 089	-
1979	58 387	-	-	76 550	-
1980	48 329	-	-	-	-
1981	61 607	-	-	61 500	-
1982	53 162	-	-	-	10 405
1983	44 124	-	-	-	10 265
1984	37 342	-	-	-	3 452
1985	51 576	-	-	-	-
1986	61 020	-	-	-	-

- Notes :
- (1) Le nombre de mises en chantier d'appartements ne fait pas la distinction entre les marchés visés (propriétaire-occupant par rapport à locatif) et n'englobe pas les maisons en rangées et jumelées, mais ces logements pouvaient obtenir un certificat IRLM.
 - (2) Pratiquement tous les logements PALL possédaient également un certificat IRLM, mais nous n'avons pas de chiffres précis pour le moment.
 - (3) Les chiffres de la SCHL relatifs aux IRLM représentent le nombre de certificats délivrés et sont incomplets.

et les activités relatives au RCCLL comprenaient la désignation des marchés cibles dans lesquels le taux de logements vacants était faible ainsi que le traitement des demandes approuvées.

Les **résultats** indiquent les résultats réels du programme. En ce qui concerne le Programme de logements à dividendes limités, son principal résultat a été l'octroi de prêts à un taux préférentiel (en-dessous du taux du marché) pour favoriser la construction d'immeubles locatifs à loyer modique. Parmi les autres résultats, citons la limitation des hausses de loyer en plafonnant le taux de rendement du capital investi et la fourniture de logements aux ménages à faible revenu. Dans le cas du PALL, les résultats étaient les diverses formes d'aide apportées dans le cadre des divers programmes (PALL 1975, PALL 1976 et PALL 1978), le contrôle des loyers et du taux de rendement au moyen de l'accord de mise en oeuvre et, dans le cas du PALL 1975, la fourniture de logements locatifs aux familles à revenu modeste. Les prix maximaux et les superficies maximales PAAP représentaient des résultats reliés à la construction de logements locatifs "modestes". En ce qui concerne les dispositions fiscales relatives aux IRLM, leur principal résultat était la déductibilité de l'amortissement fiscal du revenu non locatif. Pour le RCCLL, les résultats consistent en une aide sous la forme de prêts hypothécaires de deuxième rang sans intérêt et de logements pour les handicapés et les ménages bénéficiant d'un supplément-logement.

Les **répercussions directes** représentent les effets directement attribuables aux résultats du programme décrits ci-dessus. La principale répercussion directe du Programme de logements à dividendes limités a été l'augmentation de la construction de logements locatifs à prix modique, à la condition que l'emprunteur se soit conformé aux modalités de l'accord de mise en oeuvre (les loyers doivent être modiques); l'ensemble résidentiel doit être bien entretenu et les logements doivent être mis à la disposition des ménages auxquels le prêt s'adresse). La principale répercussion directe du Programme d'aide au logement locatif a été de promouvoir la construction de logements locatifs neufs à prix modique en comblant l'écart entre le loyer du marché et le loyer économique tout en modérant les hausses de loyers et en stimulant l'emploi. Les répercussions directes des dispositions fiscales relatives aux IRLM ont été de stimuler le secteur de la construction résidentielle tant sur le plan de la production de nouveaux logements locatifs que sur celui de l'emploi. Enfin, la principale répercussion directe du Régime canadien de construction de logements locatifs a été la stimulation de la construction de logements locatifs dans des régions où le taux de logements vacants était faible et, en même temps, la croissance de l'emploi.

Les **répercussions indirectes** sont celles qui ne sont pas directement reliées aux résultats du programme, mais qui sont de caractère secondaire. Il s'agit d'effets précis résultant des répercussions directes. Les répercussions sur les loyers et l'accessibilité, la qualité de la construction des logements locatifs, les répercussions sur le coût des matériaux de construction et les frais indirects assumés par le gouvernement sont des répercussions indirectes des quatre programmes de logements locatifs. Ces programmes peuvent également avoir comme répercussions indirectes la réduction du besoin de logements sociaux, les effets des programmes sur l'instabilité cyclique de la construction de logements locatifs, la possibilité que le nombre de logements construits dans le cadre de ces programmes excède la demande et les répercussions éventuelles sur le taux de défauts de paiement et, par conséquent, sur le Fonds d'assurance hypothécaire.

Figure 1 : Diagramme logique du Programme de logements à dividendes limités

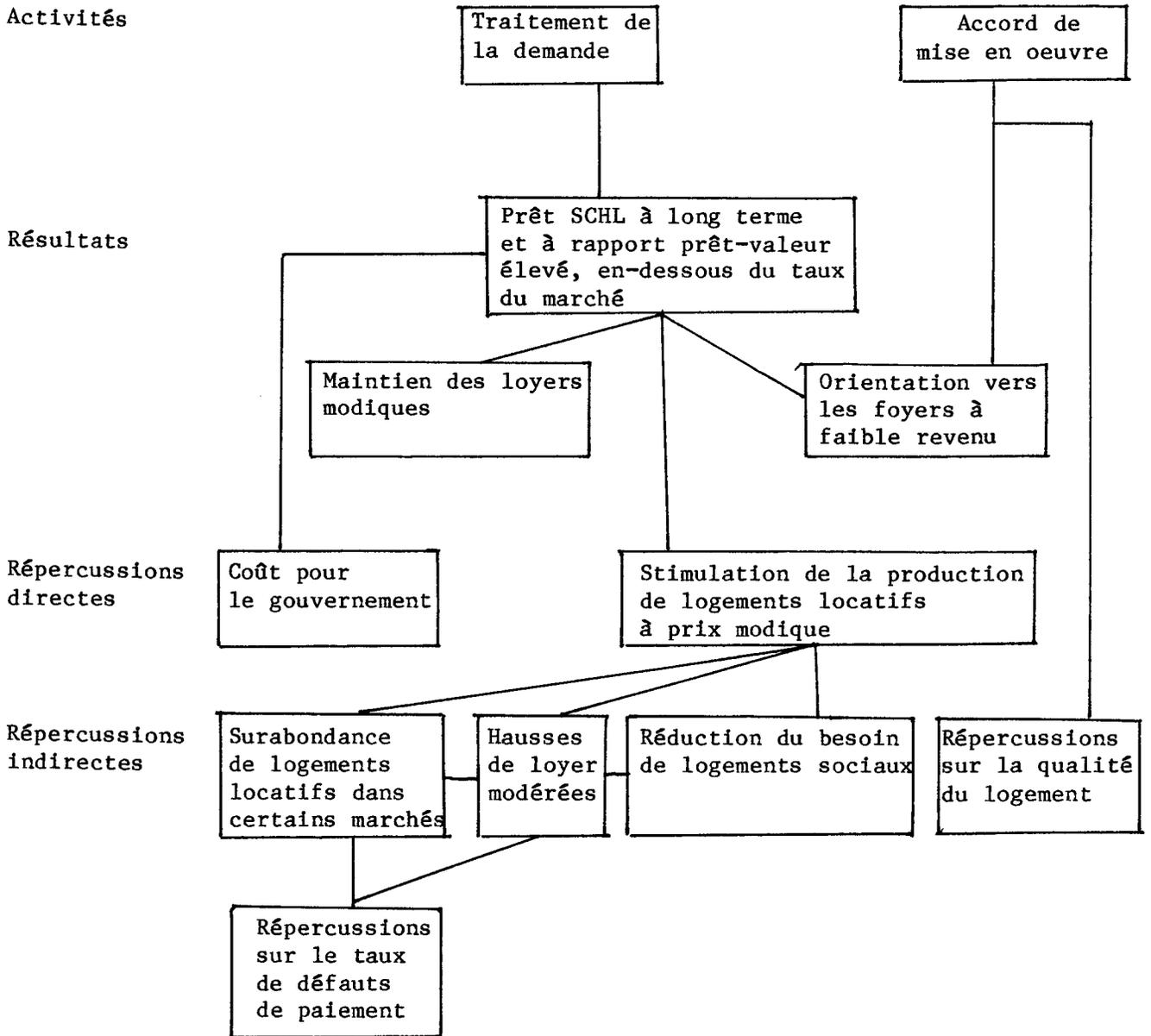


Figure 2 : Diagramme logique du Programme d'aide au logement locatif

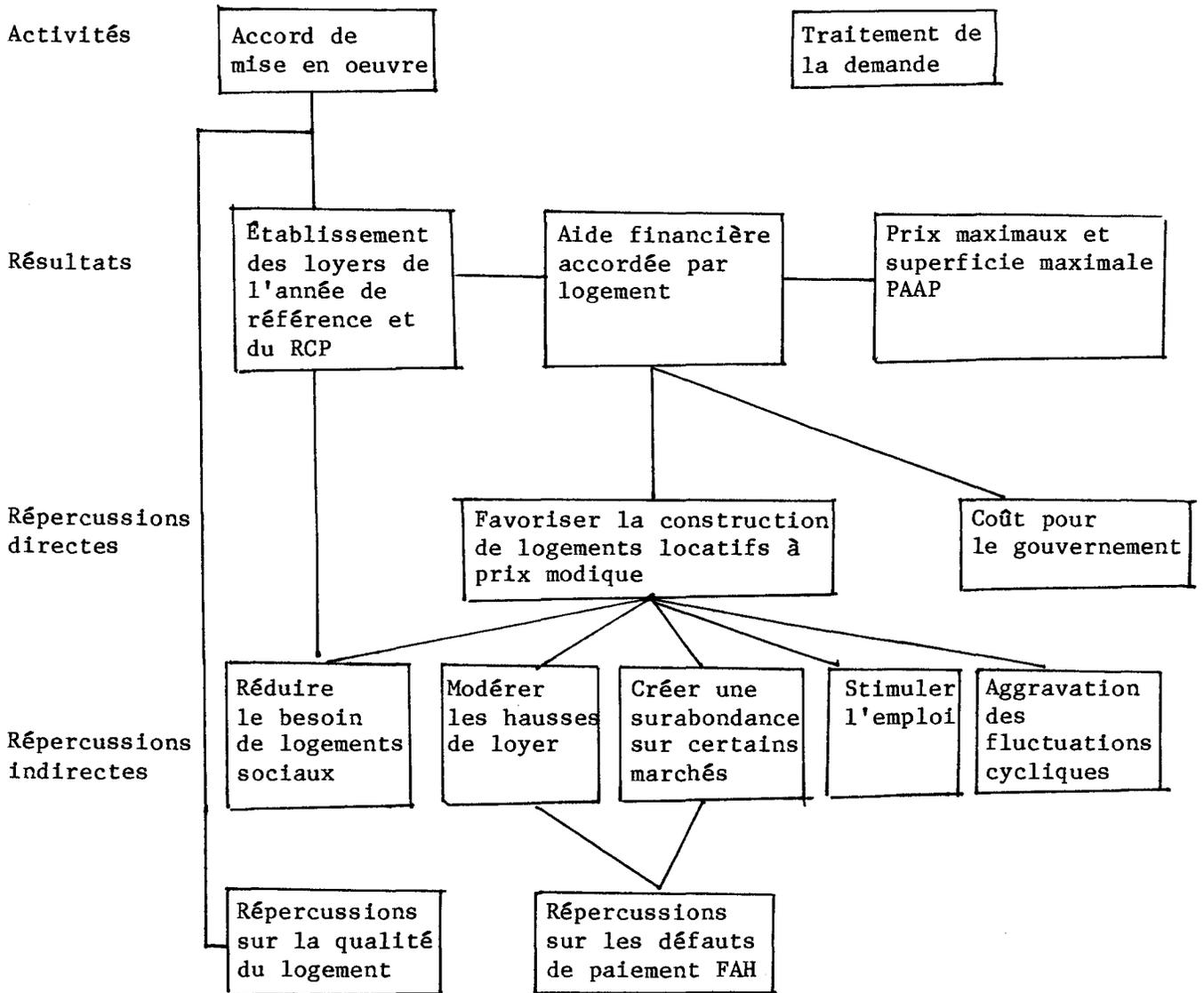


Figure 3 : Diagramme logique IRLM

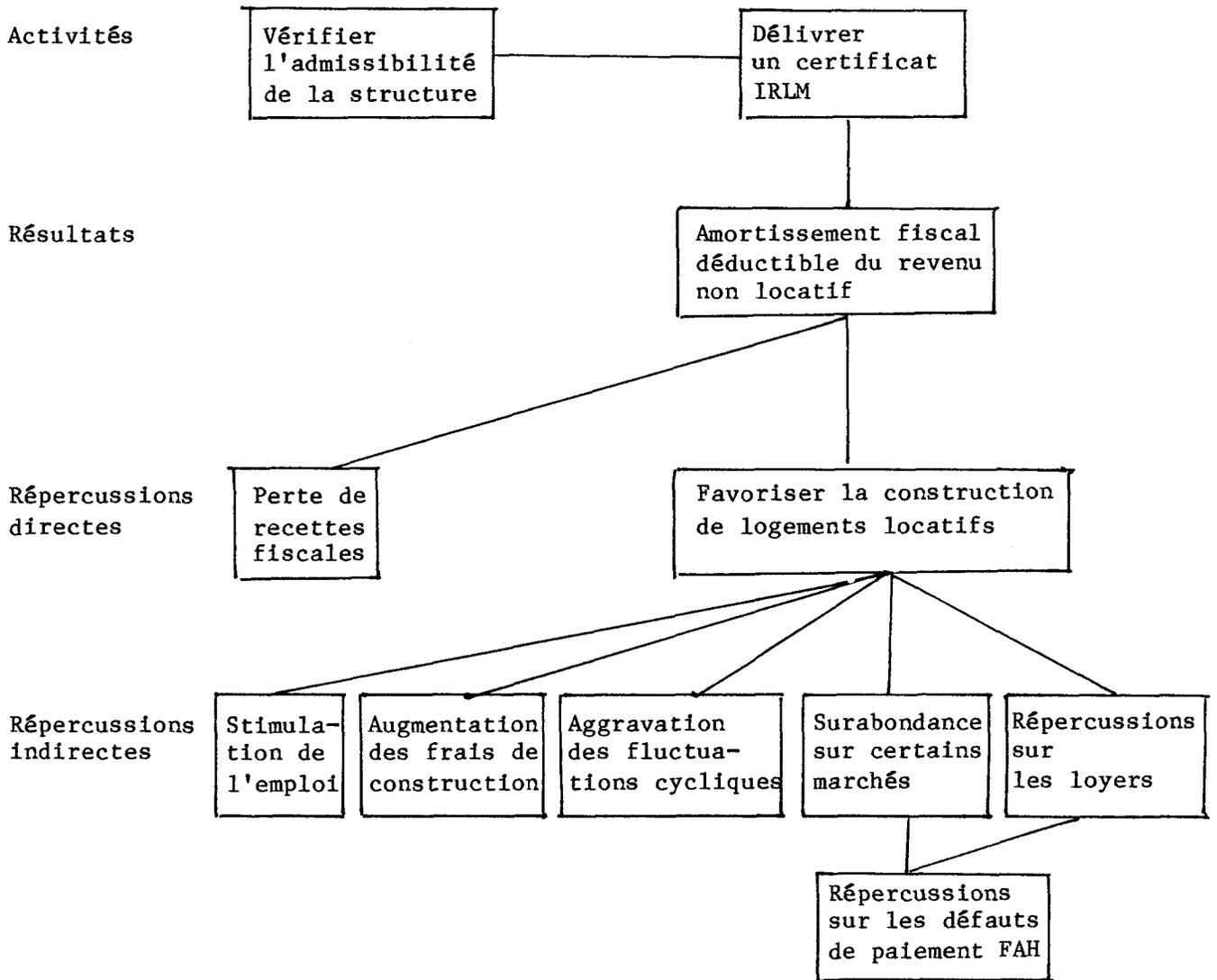
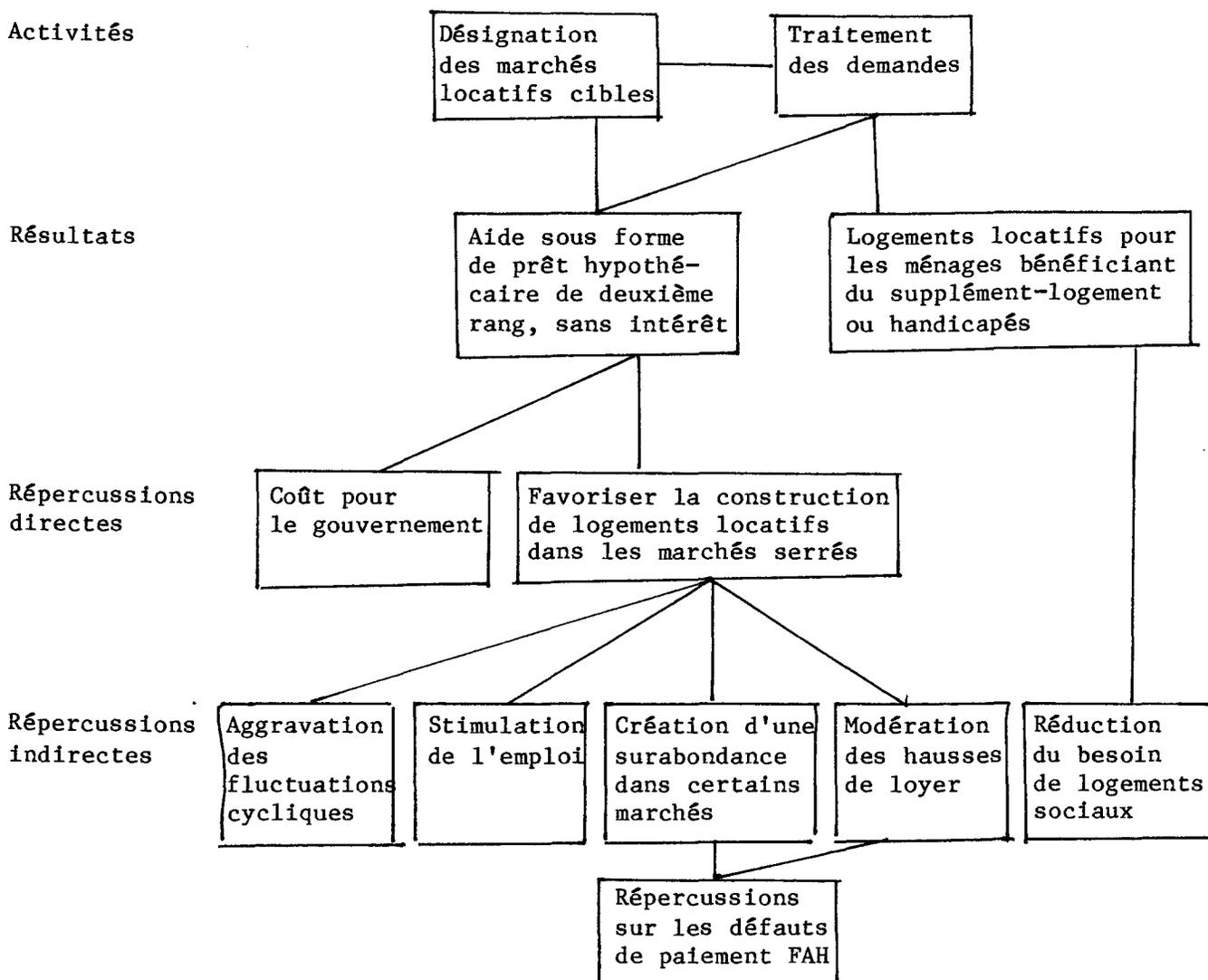


Figure 4 : Diagramme logique du Régime canadien de construction de logements locatifs



4. QUESTIONS SOULEVÉES

La partie ci-après du rapport de l'étude préparatoire soulève plusieurs questions regroupées dans cinq catégories différentes. La première série de questions porte sur la justification des programmes et :

- ° examine le rôle joué par le gouvernement fédéral pour stimuler le marché du logement locatif; et,
- ° analyse les problèmes qui ont existé sur le marché du logement locatif au cours des 15 dernières années en cherchant à établir si ces problèmes ont rendu nécessaire l'intervention du gouvernement.

La deuxième série de questions, qui porte sur l'atteinte des objectifs, concerne la façon dont les objectifs des programmes ont été atteints et la mesure dans laquelle ils l'ont été. La troisième partie, qui se rapporte aux répercussions et aux effets, indique quelles sont les conséquences souhaitées et inattendues de ces programmes. Les questions relatives à la conception et à l'application des programmes portent sur les caractéristiques particulières de ces derniers en fonction de l'atteinte des objectifs et de la rentabilité. Enfin, on traite de questions qui examinent la faisabilité des mesures de rechange à la disposition du gouvernement fédéral s'il envisageait d'intervenir de nouveau au cours des années à venir.

4.1 Justification des programmes

1. Quelles ont été les causes de la pénurie permanente de logements locatifs?

Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer que le taux de logements vacants a toujours été faible, dans de nombreuses régions du pays, depuis le début des années 70. Il s'agit notamment de la mise en place du contrôle des loyers dans les 10 provinces en 1974-1975; de la réforme fiscale de 1972 qui a fait du logement locatif un investissement moins attrayant et du coût élevé du financement et des terrains attribuable à la hausse du taux d'inflation et des taux d'intérêts.

2. L'offre de logements n'a-t-elle jamais suivi l'évolution de la demande, causant un échec du marché (situation dans laquelle la demande excède l'offre)?

Au cours des années 70, l'intervention du gouvernement sur le marché du logement locatif paraissait nécessaire. Cette impression résultait, en grande partie, de la réduction rapide de la construction de logements locatifs alliée à une diminution du taux de logements vacants dans de nombreux marchés. Au cours de la période où leur intervention a été la

plus active, les gouvernements se sont préoccupés du taux de logements vacants qui paraissait "inacceptable". Il faut donc établir si la réduction des taux de logements inoccupés tenait compte du fait que l'investissement dans des logements locatifs était de moins en moins attrayant ou si, comme certains observateurs l'ont suggéré, il s'agissait d'un simple redressement faisant suite aux changements structurels survenus sur le marché de l'habitation (par ex., le fait que les propriétaires et les locataires étaient plus efficaces dans leurs recherches).

3. Quel a été le rôle à long terme du gouvernement fédéral sur le marché du logement locatif?

Entre 1974 et 1983, le gouvernement fédéral a intensifié ses efforts pour améliorer la viabilité financière de la construction de logements locatifs. Toutefois, l'existence de certaines distorsions du marché résultant des activités des autres niveaux de gouvernement telles que les contrôles des loyers et les formalités d'approbation des municipalités ont peut-être constitué des obstacles qui ont contrebalancé les mesures politiques prises par le gouvernement fédéral pour remédier à l'insuffisance de l'offre.

4. Les programmes de construction de logements locatifs se sont-ils révélés efficaces pour stimuler l'emploi?

Au milieu des années 70, l'économie canadienne a connu un ralentissement, suivi d'une hausse du taux d'inflation et du taux de chômage. Étant donné que les mises en chantier résidentielles ont un effet sur l'économie en général, le gouvernement s'est également servi des programmes PALL et RCCLL pour créer de l'emploi dans le secteur du bâtiment. Toutefois, le recours à un seul et unique instrument politique n'est peut-être pas la meilleure façon d'atteindre les objectifs économiques multiples s'il y a peu de rapports entre le chômage et la pénurie de logements locatifs. En fait, il existe suffisamment de raisons de croire le contraire : les marchés locatifs serrés se situent généralement dans des endroits où le marché du travail est favorable.

4.2 Atteinte des objectifs des programmes

5. Dans quelle mesure le Programme de logements à dividendes limités, le RCCLL et le programme IRLM ont-ils chacun contribué à augmenter le parc de logements locatifs?

Étant donné que l'objet premier de chacun de ces programmes fédéraux de logement locatif était de favoriser la construction de nouveaux logements locatifs, leur contribution nette au parc immobilier représente un élément important de l'évaluation. Il faut pour cela estimer le nombre de logements locatifs qui

n'auraient pas été construits en l'absence de ces programmes et dans quelle mesure les mises en chantier subventionnées ont remplacé la construction de logements locatifs non subventionnés. Ces estimations permettront également d'évaluer directement les répercussions des programmes sur le taux de logements vacants. Étant donné que les avantages du PALL se sont généralement ajoutés aux avantages fiscaux des IRLM, il faudra se livrer à un calcul statistique pour dissocier les effets du PALL de ceux du programme IRLM. Il faudra en faire autant pour dissocier les avantages du PALL des programmes de subvention provinciaux de l'Ontario et de Colombie-Britannique.

6. Le PALL, les IRLM et le RCCLL ont-ils contribué à la croissance de l'emploi?

Ces programmes visaient non seulement à accroître l'offre de logements locatifs, mais également à créer des emplois à la fois directement dans le secteur de la construction résidentielle et, indirectement, dans d'autres secteurs de l'économie. Le nombre d'emplois créés par ces programmes est directement relié au nombre net de mises en chantier directement attribuables à l'existence des programmes. D'autre part, il s'agit de savoir si les emplois créés ne l'ont pas été avec un peu d'avance.

7. L'aide accordée dans le cadre du RCCLL était-elle dirigée vers les secteurs cibles dans lesquels un faible taux de logements vacants révélait une demande excessive?

Le RCCLL, qui remplaçait le programme IRLM, était explicitement dirigé vers certains secteurs du marché où le taux de logements vacants était très faible et son succès doit être évalué en fonction de la mesure dans laquelle il a remédié aux pénuries dans les régions où le problème était le plus aigu.

8. Le Programme de logements à dividendes limités, le PALL 75 et le RCCLL ont-ils suffisamment dirigé les logements vers les ménages à revenu faible et modeste?

Les Programmes de logements à dividendes limités et le PALL de 1975 visaient à fournir des logements aux ménages ayant un revenu faible ou modeste dont l'admissibilité était fonction d'un certain plafond de revenus. Depuis 1985, le plafond de revenus pour les nouveaux locataires des logements à dividendes limités a été fixé au niveau supérieur du deuxième quintile des revenus de Statistique Canada. Le RCCLL autorisait les constructeurs à construire des logements de la superficie et du genre qu'ils désiraient, mais les conditions de prêt exigeaient que le tiers des logements soient offerts aux provinces pour les locataires bénéficiant d'un supplément-logement. Néanmoins, l'absence de contrôles quant au genre de logements construits a peut-être dissuadé les autorités provinciales du logement d'accepter cette offre.

- 9. Les programmes de logements à dividendes limités et PALL ont-ils favorisé la construction de logements locatifs à loyer modique et le loyer de ces logements est-il demeuré modique pendant la durée de l'accord de mise en oeuvre?**

Ces deux programmes offraient une aide financière permanente aux ensembles résidentiels dans le cadre de l'accord de mise en oeuvre, en échange du maintien d'un loyer modéré. Il s'agit également d'établir si l'instauration des ententes complémentaires de 15 ans relatives aux logements à dividendes limités a fait perdre à ces logements leur caractère d'habitations à loyer modique.

4.3 Répercussions et effets des programmes

- 10. Combien le Programme de logements à dividendes limités, le PALL, le programme IRLM et le RCCLL ont-ils coûté au gouvernement fédéral et comment le coût par logement se compare-t-il d'un programme à l'autre?**

Pour établir des comparaisons valides il faut évaluer le coût de la même façon pour chaque programme. Les débours directs, les subventions indirectes et les frais d'administration seront tous englobés dans le calcul de la "valeur actuelle" du coût des programmes. De plus, le calcul des coûts doit tenir compte de l'évaluation des pertes nettes du FAH résultant du PALL, du programme IRLM et du RCCLL. L'évaluation des coûts du programme IRLM risque de poser des difficultés particulières étant donné qu'il s'agit surtout de recettes fiscales différées. Par conséquent, il faudrait poser un certain nombre d'hypothèses quant aux autres choix d'investissement.

- 11. Dans quelle mesure le PALL, les IRLM et le RCCLL ont-ils abaissé le niveau général des loyers?**

Si ces programmes ont réussi à favoriser une augmentation nette de l'offre de logements locatifs, ils ont dû avoir un effet modérateur sur les hausses de loyer dans l'ensemble du marché. Il faudrait également établir si les avantages accordés aux investisseurs IRLM ont été capitalisés dans la valeur de l'immeuble ou transmis aux locataires sous forme de loyers moins élevés.

- 12. Dans quelle mesure le PALL, les IRLM et le RCCLL ont-ils accentué les fluctuations dans la construction de logements locatifs?**

Au cours de leur existence, le PALL et le RCCLL ont subi des changements en ce qui concerne le niveau des subventions offertes. Alliés au programme IRLM qui a été aboli puis rétabli à plusieurs reprises, ces programmes ont, selon certains observateurs, accentué les fluctuations dans la

construction résidentielle. Il se peut également qu'une partie des logements construits dans le cadre de ces programmes l'ait été uniquement par anticipation.

13. Les programmes de logements à dividendes limités, PALL, IRLM ou RCCLL ont-ils causé une surabondance sur certains marchés augmentant ainsi le taux de défauts de paiement?

On craint fort que les programmes de logements locatifs aient pu augmenter le taux de défauts de paiement sur les prêts hypothécaires. En produisant davantage de logements que le marché ne pouvait en absorber, ils peuvent avoir augmenté le taux de logements vacants, ce qui risque d'avoir entraîné des défauts de paiement ou des retards dans le remboursement des prêts hypothécaires. Il faudrait examiner particulièrement les répercussions du PALL, des IRLM et du RCCLL sur le Fonds d'assurance hypothécaire et établir dans quelle mesure les changements apportés ultérieurement aux modalités de remboursement du PALL ont servi à protéger le FAH.

14. Les Logements à dividendes limités, le PALL, les IRLM et le RCCLL ont-ils rendu les programmes de logements sociaux moins nécessaires?

Si le Programme de logements à dividendes limités, le PALL et le RCCLL ont augmenté l'offre, réduisant ainsi le taux de hausse générale des loyers (en augmentant l'accessibilité), il y a sans doute eu une réduction correspondante du besoin de logements sociaux. Il faudrait examiner également si le financement des programmes de logement du marché s'est accru pour remplacer les logements sociaux.

15. Quelles répercussions les programmes fédéraux de logement locatif ont-ils eu sur la qualité du logement locatif?

Il s'agit de voir dans quelle mesure les ensembles résidentiels locatifs subventionnés répondent aux normes de qualité de la LNH et s'il existe des différences de qualité entre les ensembles résidentiels subventionnés et non subventionnés.

4.4 Conception et application des programmes

16. Les modalités des accords de mise en oeuvre relatives aux logements à dividendes limités et au PALL étaient-elles conformes aux objectifs du programme?

Les modalités des accords de mise en oeuvre relatives aux logements à dividendes limités et au PALL comprenaient des restrictions concernant le rendement des capitaux propres, les loyers, le revenu des locataires et les nouvelles charges grevant la propriété (dans le cas des logements à dividendes limités). Les accords de mise en oeuvre relatifs aux logements

à dividendes limités et au PALL de 1975 établissaient le plafond de revenu des locataires. Il faudrait voir si ces plafonds étaient conformes aux objectifs du programme. Il faudrait également étudier la conception du programme pour établir s'il incitait suffisamment les propriétaires à bien entretenir l'immeuble. D'autre part, en ce qui concerne les logements à dividendes limités, il s'agit de voir si la possibilité d'annuler les accords de mise en oeuvre ou de conclure une entente complémentaire au bout de 15 ans est conforme à l'objectif du programme qui consiste à mettre des logements locatifs à loyer modique à la disposition des ménages à revenu faible ou modeste.

17. Les programmes locatifs incitaient-ils à gonfler les dépenses?

L'aide accordée dans le cadre du Programme de logements à dividendes limités, du PALL et du RCCLL était fonction du coût de l'ensemble résidentiel. Toutefois, le Programme de logements à dividendes limités postérieur à 1968 n'exigeait pas la preuve des coûts réels étant donné que l'aide se fondait sur la valeur d'évaluation. Dans le cas des IRLM, plus les frais de départ étaient élevés, plus l'économie d'impôt était importante étant donné que ces frais pouvaient être déduits immédiatement comme frais accessoires sans avoir à être capitalisés et amortis.

18. Les critères d'admissibilité et l'aide accordée dans le cadre des programmes de logements locatifs étaient-ils conformes aux objectifs de ces programmes?

Les quatre programmes fédéraux de logements locatifs visaient à rendre la construction de logements locatifs plus attrayante du point de vue financier en offrant des prêts directs ou indirects à des conditions préférentielles (période d'amortissement ou taux d'intérêt). Dans le cas des IRLM, les dispositions incitatives revêtaient la forme d'une réduction d'impôt qui permettait de réduire l'impôt sur le revenu à payer. Les Logements à dividendes limités, le PALL et le RCCLL prévoyaient certains critères d'admissibilité, mais le programme IRLM n'imposait pratiquement aucune restriction, si bien qu'il était impossible de contrôler la canalisation des fonds.

4.5 Solutions de rechange

19. Dans quelles circonstances serait-il souhaitable de rétablir un programme pour stimuler la construction de logements locatifs?

Comme l'indiquait le document de consultation sur le logement, le secteur du bâtiment s'oppose généralement à l'intervention du gouvernement et à la réglementation qui empêche le marché de fonctionner normalement. On a également laissé entendre qu'une politique de non-intervention pourrait favoriser le retour d'une stabilité à long terme du marché. A la suite des

consultations, le gouvernement fédéral a décidé de s'abstenir de stimuler directement le marché du logement locatif si ce n'est comme moyen de dernier recours. Il faudrait analyser quelles sont les circonstances qui pourraient justifier une solution de "dernier recours" en fonction des résultats de l'évaluation obtenus pour les questions 1 à 19.

20. Quelle forme d'intervention serait souhaitable "comme dernier recours" si les circonstances le justifiaient?

Un examen de la rentabilité relative de chacun des programmes évalués et de leur capacité à influencer sur les décisions d'investissement du secteur privé permettrait de recommander, sur des bases solides, les mesures à prendre au cas où la Société serait invitée à faire des recommandations. Il faudrait évaluer les aspects positifs et négatifs de ces solutions de rechange à partir des conclusions tirées de l'évaluation des méthodes d'intervention antérieures et de l'examen des motifs invoqués par le passé pour intervenir. De plus, l'évaluation des répercussions de ces programmes sur l'emploi et sur le taux de logements vacants peut être comparée avec les résultats de la récente évaluation du Programme canadien d'encouragement à l'accession à la propriété (PCEAP).

21. Quelles autres solutions le gouvernement fédéral aurait-il à sa disposition pour favoriser la production de logements locatifs?

Il est possible de mettre en lumière et d'évaluer un certain nombre d'autres solutions qui s'offrent au gouvernement. L'analyse de ces solutions se limiterait à une étude comparative des programmes déjà mis en place par les autres niveaux de gouvernement du Canada ou à l'étranger. Par exemple, il serait possible de comparer la rentabilité des initiatives fédérales antérieures avec celle du programme ontarien actuel visant à stimuler la conversion d'immeubles en logements locatifs.

5. OPTIONS D'ÉVALUATION

Le chapitre précédent passait en revue les problèmes à examiner dans le cadre d'une évaluation des programmes fédéraux de logements locatifs. La partie qui suit indique quelles sont les priorités se rapportant à ces questions et propose trois options à examiner.

5.1 Option 1 : Évaluation minimum :

Le minimum d'effort consacré à cette évaluation porterait sur toutes les questions relatives à la justification du programme et à l'atteinte des objectifs de même qu'à l'évaluation du coût des programmes locatifs. Plus précisément, les problèmes qui peuvent être examinés dans le cadre d'une évaluation minimum seraient les suivantes :

- ° Justification de l'intervention du gouvernement sur le marché du logement locatif et justification du recours à cette intervention pour stimuler l'emploi. **[Questions 1 à 4]**
- ° Contribution nette de chacun de ces programmes au parc de logements locatifs. **[Question 5]**
- ° Répercussions nettes du PALL, des IRLM et du RCCLL sur la création d'emplois. **[Question 6]**
- ° La mesure dans laquelle les régions (RCCLL) ou les ménages (Logements à dividendes limités, PALL 75 et RCCLL) ont effectivement bénéficié des programmes à leur intention. **[Questions 7 et 8]**
- ° Accessibilité des loyers des logements construits dans le cadre du Programme de logements à dividendes limités et du PALL. **[Question 9]**
- ° Coût net pour le gouvernement de chacun des quatre programmes de logements locatifs. **[Question 10]**
- ° Solutions de rechange. **[Question 20]**

Justification du programme :

L'examen de la justification du programme consistera à effectuer une analyse historique du marché du logement locatif au Canada afin d'étudier pour quelles raisons le gouvernement est intervenu pour augmenter l'offre. Cette analyse portera particulièrement sur le marché du logement locatif depuis le début des années 70 et examinera les raisons d'utiliser ces mesures pour créer de l'emploi.

Depuis 10 ans, l'intervention du gouvernement fédéral sur le

marché du logement locatif a évolué, passant de stimulants fiscaux et de subventions directes à un rôle plus passif.

D'autre part, le gouvernement fédéral s'est engagé à éviter d'instaurer, à l'avenir, des programmes de stimulants directs sans consulter le secteur de l'habitation. Les résultats de l'examen de la justification des programmes permettront de mieux comprendre la nature des problèmes du marché et fourniront à la direction des bases solides à partir desquelles elle pourra conseiller le gouvernement.

Répercussions sur les mises en chantier de logements locatifs :

La deuxième fonction importante de l'équipe d'évaluation consistera à évaluer quelle a été la contribution nette des quatre programmes au parc de logements locatifs. Pour déterminer leur apport, il faudra estimer le pourcentage de logements construits dans le cadre de ces programmes **qui n'auraient pas été construits en leur absence**. Toutefois, il faut également prendre le facteur temps en considération. L'évaluation de la contribution des programmes doit aussi tenir compte du fait qu'on a pu construire certains logements par anticipation pour profiter du programme avant son abolition.

Les répercussions des programmes sur la construction de logements locatifs seront surtout déterminées à partir de modèles économétriques et de simulations utilisant les rapports statistiques observés entre la construction de logements locatifs et ses déterminants hypothétiques (y compris le niveau d'activité des programmes). L'établissement d'un modèle de régression à l'échelle nationale de la construction d'ensembles résidentiels permettra à l'équipe d'évaluation d'estimer, au moyen de déductions statistiques, le nombre de logements construits directement à la suite de chaque programme.

De plus, une enquête auprès des promoteurs d'IRLM permettra de recueillir des données fondamentales sur la nature des ensembles résidentiels que la SCHL possède déjà pour les autres programmes. Par exemple, cette enquête servira à évaluer la proportion d'IRLM dont la construction a été terminée et de ceux dont les logements ont finalement servi d'immeubles locatifs résidentiels (le simple fait qu'un certificat ait été délivré ne peut pas dire nécessairement que l'une ou l'autre des conditions ci-dessus ait été respectée). Cette collecte de données permettra également de réunir des indices quant à la mesure dans laquelle les dispositions fiscales relatives aux IRLM ont décidé les promoteurs à construire. Cet aspect de

l'évaluation exigera le traitement informatique d'un vaste échantillon de données sur les IRLM.

Répercussions sur l'emploi :

Cette évaluation consistera à étudier dans quelle mesure le PALL, les IRLM et le RCCLL ont augmenté l'emploi dans le secteur du bâtiment et les industries connexes. Cela suppose des rapports statistiques estimatifs entre la construction de logements locatifs et l'emploi qui en découle en ayant recours à des méthodes déjà en place de consommation et de production ainsi qu'un modèle macroéconomique de l'économie canadienne. L'effet net de ces programmes sur la construction de logements locatifs représente la première étape de l'analyse et la deuxième étape consiste à établir les rapports quantitatifs entre les activités de construction et l'emploi.

Atteinte des autres objectifs :

Nous analyserons dans quelle mesure le RCCLL a été effectivement dirigé vers les marchés du logement locatif où la pénurie était la plus grave en fonction des données disponibles sur le programme et le marché du logement.

L'un des objectifs du Programme de logements à dividendes limités et du Programme d'aide au logement locatif consistait à favoriser la construction de logements à loyer modique. Les données existantes sur le programme et le Système d'enquête sur les logements locatifs peuvent fournir des indices quant au loyer exigé pour ces logements dans le cadre de l'évaluation minimum.

Coût des programmes :

La dernière tâche importante à inclure dans l'évaluation minimum consistera à évaluer le coût total, pour le gouvernement, de chacun des quatre programmes fédéraux de logement locatif. Le calcul du coût des programmes doit inclure à la fois les débours directs et les frais d'administration indirects reliés à ces programmes. Il comprendra également l'évaluation des pertes nettes du FAH.

Pour établir le coût que les IRLM représentent pour le gouvernement, il faudra obtenir la coopération du ministère des Finances et du ministère du Revenu national. Le prix de revient des IRLM comprendra les recettes fiscales différées à la suite du programme de même que les éléments suivants :

- ° Des hypothèses quant aux autres placements que les investisseurs auraient envisagés et le traitement fiscal dont ils auraient bénéficié en l'absence du programme IRLM.
- ° La mesure dans laquelle les dépenses fiscales telles que la déduction des frais accessoires et la déduction pour amortissement ont été utilisées directement par suite du programme IRLM.
- ° Des hypothèses quant au moment et au montant de la récupération de l'amortissement fiscal excédentaire réclamé dans le cadre du programme IRLM.

Solutions de rechange :

Les conclusions tirées quant à l'efficacité et au coût des programmes permettent d'entreprendre une analyse générale des avantages et des inconvénients de chacun des programmes de logement locatif entrepris jusqu'ici afin de trouver des solutions de rechange si ce genre d'intervention est de nouveau envisagé (Question 20).

5.2 Option 2 : Évaluation intermédiaire :

Cette évaluation porterait sur les questions incluses dans l'évaluation minimum. En plus de toutes les questions traitées dans l'Option 1, elle examinerait également les questions relatives à la conception et à l'exécution des programmes ainsi que les répercussions indirectes des programmes et comprendrait une enquête auprès des locataires résidant actuellement dans les logements à dividendes limités et PALL. Ces sondages fourniraient des preuves beaucoup plus solides quant à l'atteinte des objectifs de ces deux programmes qui consistent à fournir des logements à loyer modique aux ménages à faible revenu. Ils fourniront également des indices quant à la qualité du parc actuel de logements à dividendes limités et des logements construits dans le cadre du Programme d'aide au logement locatif.

Nous proposons d'effectuer des sondages auprès des locataires uniquement pour les logements à dividendes limités et PALL. Nous recommandons de ne pas en effectuer pour les IRLM ou les immeubles RCCLL pour les raisons suivantes :

- ° Le Programme de logements à dividendes limités et le PALL sont les deux seuls programmes pour lesquels le propriétaire doit se conformer aux modalités d'un accord de mise en oeuvre. L'enquête auprès des locataires fournirait donc la preuve que le propriétaire s'est conformé aux exigences relatives au loyer, au revenu des locataires et à l'entretien de l'immeuble. Cet accord de mise en oeuvre n'était pas exigé pour les IRLM ou les immeubles RCCLL.
- ° Aucun objectif, explicite ou implicite, n'obligeait à diriger les logements IRLM ou RCCLL vers les ménages à faible ou moyen revenu ou à maintenir les loyers à un prix modique. Ces conditions ne faisaient même pas partie des critères de sélection proposés pour le RCCLL, sans doute pour réduire les risques de défauts de paiement sur les prêts hypothécaires dont le PALL avait accru le nombre. Les équipes chargées d'examiner les propositions étaient seulement mandatées pour analyser "la demande du marché à l'égard du genre de logements proposés". Les critères de sélection insistaient généralement sur la viabilité économique des projets.
- ° Des données doivent être recueillies par d'autres moyens (tels que l'Enquête sur les logements locatifs) au sujet des loyers actuellement exigés pour les logements dont la construction a été subventionnée dans le cadre des quatre programmes. Ces autres moyens seront plus rentables tout en permettant d'étudier l'accessibilité des logements produits. Étant donné que la majorité des logements locatifs construits entre 1975 et 1981 ont fait l'objet de certificats IRLM, diverses autres sources de données pourraient servir à évaluer les loyers et le revenu des locataires des logements IRLM (recensement, ERMEM, FAMEX, etc.).
- ° Nous évaluons à 50 \$ le coût minimum de chaque questionnaire rempli par les locataires. Comme tous les résultats doivent être analysés séparément pour chaque programme, nous allons, en fait, effectuer quatre enquêtes distinctes. Pour obtenir des résultats significatifs pour chaque région, il faudra obtenir au moins 1 000 questionnaires d'enquête remplis pour chacun des programmes.
- ° Étant donné que l'évaluation portera surtout, dans son ensemble, sur les effets incitatifs des programmes de logement locatif, nous pourrions difficilement consacrer un pourcentage aussi important des ressources à l'examen de questions qui ne présentent qu'un intérêt accessoire pour les programmes IRLM et RCCLL.

Les questions supplémentaires énoncées à l'égard de l'Option 2 nous semblent importantes, mais pas aussi cruciales que celles de l'Option 1. Par conséquent, l'Option 2 comprend :

- ˆ Toutes les questions incluses dans l'Option 1.
- ˆ Les répercussions sur les fluctuations dans la construction résidentielle et sur les loyers du marché, le besoin de logements sociaux ainsi que la surabondance de logements locatifs dans certains marchés. **[Questions 11 à 14]**
- ˆ La conception et l'application des programmes. **[Questions 16 à 18]**
- ˆ Les solutions de rechange. **[Questions 19 à 21]**

Répercussions sur les cycles de construction et la surproduction :

L'Option 2 élargirait l'analyse des effets fondamentaux des programmes de logement locatif sur la construction afin de déterminer également les répercussions sur le moment choisi pour construire (Question 12). Par exemple, certains observateurs ont laissé entendre que la décision de prolonger ou d'annuler les dispositions fiscales relatives aux IRLM, d'une année à l'autre, peut avoir contribué à déstabiliser un secteur déjà cyclique.

Autres répercussions indirectes :

Si ces programmes de logement locatif ont réussi à créer une augmentation nette de l'offre de logements locatifs, ils doivent avoir exercé une influence générale sur le niveau des loyers. Cette analyse consistera, en grande partie, à évaluer l'élasticité des prix des logements locatifs afin de déterminer les répercussions d'une croissance de l'offre sur les loyers attribuables aux IRLM, au PALL et au RCCLL. Diverses techniques d'évaluation seront explorées, mais l'expérience limitée acquise dans ce domaine permet de croire que c'est la différence entre le taux de logements vacants "naturel" et réel qui représente le principal mécanisme de transmission entre l'évolution de l'offre et ses répercussions sur les loyers du marché.

Cette question se complique sérieusement du fait qu'il existe certaines distorsions sur le marché du logement locatif et que des règlements comme les contrôles des loyers empêchent sans doute le marché de se redresser entièrement.

Pour établir dans quelle mesure ces programmes ont réduit le besoin de logements sociaux, l'équipe d'évaluation procédera à une enquête auprès des locataires qui occupent actuellement les logements construits dans le cadre de chacun des programmes. Cette collecte de données permettra d'obtenir le profil socio-économique détaillé des locataires. L'analyse se fondera également sur une comparaison des loyers que ces locataires paient actuellement par rapport à ceux qu'ils devraient probablement payer en l'absence de ces programmes de logement locatif.

L'évaluation pourrait également déterminer dans quelle mesure les programmes fédéraux de logement locatif ont produit plus de logements que le marché ne pouvait en absorber (décrit dans la question 13). L'équipe d'évaluation analyserait les répercussions de ces programmes sur certains marchés du logement en quantifiant les rapports entre l'offre et la demande de logements locatifs dans les diverses régions métropolitaines, selon le taux de logements vacants. Elle examinerait également dans quelle mesure les pertes sur les ensembles locatifs assurés qui ont été subies par le Fonds d'assurance hypothécaire peuvent être attribuables à la surproduction de logements locatifs résultant de ces programmes.

Conception et application des programmes :

Ce groupe de questions vise surtout à établir dans quelle mesure la conception et l'exécution des quatre programmes ont permis d'atteindre les objectifs de ces derniers.

Les évaluateurs recueilleront des données sur le respect des accords de mise en oeuvre du Programme de logements à dividendes limités et du PALL en discutant avec les autorités des succursales de la SCHL et en se fiant aux enquêtes auprès des locataires.

Nous effectuerons un sondage auprès des succursales pour obtenir des indices quant au nombre de cas où les accords de mise en oeuvre ne sont pas respectés, de même que pour examiner les méthodes de contrôle et d'application. Nous demanderons également aux succursales de compléter les renseignements

concernant l'adresse des ensembles résidentiels que le Bureau national ne possède pas au complet. Nous aurons, en effet, besoin des adresses complètes (y compris des numéros d'appartement, s'il y a lieu) pour envoyer les questionnaires d'enquête aux locataires.

Les sondages auprès des locataires des logements à dividendes limités et des logements PALL fourniront des renseignements dans trois principaux domaines, soit le revenu des ménages, les loyers réels ainsi que des indices plus ou moins subjectifs quant à la qualité du logement. Ces données permettront de savoir si les accords de mise en oeuvre sont respectés (par ex., si les loyers sont conformes au barème approuvé et si l'immeuble est bien entretenu) et dans quelle mesure les ménages ayant un revenu faible ou modeste bénéficient de ces programmes.

Solutions de rechange :

Nous examinerons les autres mesures que le gouvernement fédéral pourrait prendre tenu du fait qu'il a pour politique d'éviter d'intervenir activement sur le marché du logement locatif, tel qu'établi dans le Plan stratégique.

Ces questions reposent sur les autres conclusions de l'évaluation résultant de l'Option 1, lesquelles éclaireront, dans une large mesure, l'examen des solutions de rechange. Toutefois, l'étude de la conception et de l'exécution des programmes réalisés dans le cadre de l'Option 2 fournira des bases plus solides pour déterminer quels seront le genre de conception et les mécanismes d'exécution les plus efficaces si ces programmes étaient de nouveau envisagés à l'avenir.

5.3 Option 3 : Évaluation approfondie :

L'évaluation approfondie englobe toutes les questions énoncées dans la Partie 4. Par conséquent, elle se compose de la stratégie décrite dans l'Option 2 et qui s'ajoute aux répercussions et aux effets dont nous n'avons pas encore parlé :

- ° Toutes les questions abordées dans le cadre de l'Option 2.
- ° Les répercussions sur la qualité du logement locatif au moyen d'inspections physiques. **[Question 15]**

QUESTIONS ABORDÉES PAR OPTION D'ÉVALUATION

<u>Questions</u>	<u>Options d'évaluation</u>		
	<u>Option 1</u>	<u>Option 2</u>	<u>Option 3</u>
<u>Justification des programmes</u>			
1. Quelles ont été les causes de la pénurie chronique de logements locatifs?	*	*	*
2. L'offre n'a-t-elle jamais répondu à l'évolution de la demande, témoignant de l'échec du marché?	*	*	*
3. Quel rôle le gouvernement fédéral a-t-il joué, à long terme, sur le marché du logement locatif?	*	*	*
4. Les programmes de construction de logements locatifs ont-ils réussi à stimuler l'emploi?	*	*	*
<u>Atteinte des objectifs</u>			
5. Dans quelle mesure les LDL, le PALL, le RCCLL et les IRLM ont-ils contribué à la croissance nette du parc de logements locatifs?	*	*	*
6. Le PALL, les IRLM et le RCCLL ont-ils réussi à créer des emplois supplémentaires?	*	*	*
7. L'aide accordée dans le cadre du RCCLL a-t-elle été dirigée vers des régions ciblées où un faible taux de logements vacants révélait une demande excessive?	*	*	*
8. Les LDL, le PALL 1975 et le RCCLL ont-ils suffisamment dirigé les logements vers les ménages à revenu faible et moyen?		*	*
9. Les LDL et le PALL ont-ils favorisé la construction de logements à loyer modique et le loyer de ces logements est-il demeuré modique pendant la durée de l'accord de mise en oeuvre?	*	*	*
<u>Répercussions et effets</u>			
10. Quel a été, pour le gouvernement fédéral, le coût des LDL, du PALL, des programmes IRLM et du RCCLL et quel a été le coût, par logement, de ces divers programmes?	*	*	*
11. Dans quelle mesure le PALL, le programme IRLM et le RCCLL ont-ils entraîné une baisse générale des loyers?		*	*

QUESTIONS ABORDÉES PAR OPTION D'ÉVALUATION

Questions

Options d'évaluation

Justification des programmes

Option 1 Option 2 Option 3

- | | | | |
|--|--|--|---|
| 12. Dans quelle mesure le PALL, le programme ILRM et le RCCLL ont-ils accentué les fluctuations dans la construction de logements locatifs? | | | * |
| 13. Les LDL, le PALL, les IRLM ou le RCCLL ont-ils entraîné une surproduction sur certains marchés, augmentant ainsi le taux de défauts de paiement? | | | * |
| 14. Les LDL, le PALL et le RCCLL ont-ils réduit le besoin de programmes de logements sociaux ou la mise en oeuvre de ces programmes? | | | * |
| 15. Quelles répercussions les programmes fédéraux de logement locatif ont-ils eu sur la qualité du logement locatif? | | | * |

Conception et application des programmes

- | | | | |
|---|--|---|---|
| 16. Les modalités des accords de mise en oeuvre relatives aux LDL et au PALL étaient-elles conformes aux objectifs des programmes? | | * | * |
| 17. Les programmes de logement locatif incitaient-ils les constructeurs à gonfler leurs coûts? | | * | * |
| 18. Les critères d'admissibilité aux programmes de logement locatif et le niveau de l'aide accordée étaient-ils conformes aux objectifs des programmes? | | * | * |

Solutions de rechange

- | | | | |
|--|---|---|---|
| 19. Dans quelles circonstances serait-il souhaitable de rétablir un programme de stimulation du logement locatif? | | * | * |
| 20. Quelle forme d'intervention serait souhaitable "comme dernier recours" si les circonstances l'exigeaient? | * | * | * |
| 21. Quelles autres solutions le gouvernement fédéral a-t-il à sa disposition pour favoriser la production de logements locatifs? | | * | * |

Une analyse rigoureuse des répercussions des programmes sur la qualité des logements locatifs nécessiterait l'inspection physique d'un échantillon d'ensembles résidentiels locatifs subventionnés. Nous pourrions alors comparer les résultats de cette enquête avec un groupe témoin d'ensembles résidentiels non subventionnés présentant des caractéristiques semblables.

6. RECOMMANDATION

L'option 2 est recommandée pour l'évaluation des programmes fédéraux de logement locatif. Elle engloberait tous les domaines d'évaluation relevés dans le présent rapport préparatoire, sauf un. L'inclusion d'un examen rigoureux des répercussions de ces programmes sur la qualité du logement locatif, domaine non compris dans l'option recommandée, exigerait l'inspection détaillée d'un large échantillon de logements. Cette collecte de données prendrait beaucoup de temps et coûterait cher, et le domaine sur lequel elle porterait n'est pas reconnu comme hautement prioritaire pour la présente évaluation, dans le contexte du Plan stratégique de la Société.

Le Plan stratégique de la SCHL attache une haute priorité à l'évaluation des effets incitatifs des programmes de logement. L'option recommandée comporte une analyse des répercussions économique des programmes fédéraux de logement locatif sur les marchés du logement locatif et sur d'autres secteurs particuliers de l'économie. On mettra au point des mesures statistiques pour évaluer les effets des programmes sur les mises en chantier de logements locatifs, les loyers du marché, les cycles de la construction et l'emploi.

En rapport avec l'option recommandée, une enquête sera effectuée auprès des locataires de logements reliés au Programme de compagnies de logement à dividendes limités et au Programme d'aide au logement locatif. Cette enquête produira d'importantes données sur les types de ménage aidés par ces deux programmes et sur la mesure dans laquelle ils en ont bénéficié. Une enquête auprès des promoteurs d'immeubles résidentiels à logements multiples permettra de comprendre plus à fond les effets incitatifs de cette mesure fiscale.

ANNEXE 1

Évolution de l'intervention du gouvernement
dans le secteur du logement locatif

ANNEXE 1

ÉVOLUTION DE L'INTERVENTION DU GOUVERNEMENT DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT LOCATIF

- 1917 - l'amortissement fiscal est instauré pour la première fois au Canada dans le cadre de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu
- 1938 - le Programme de logements à dividendes limités est instauré dans le cadre de la Loi nationale sur l'habitation
- 1946 - la mise en oeuvre du Programme de logements à dividendes limités commence
- 1954 - la déduction pour amortissement est calculée non plus selon la valeur comptable, mais suivant la méthode de l'amortissement dégressif en fonction d'un taux prédéterminé
- 1962 - les compagnies à dividendes limités peuvent obtenir des prêts pour l'achat ou la conversion d'immeubles existants en ensembles résidentiels à loyer modique
- 1964 - l'article 15.1 est ajouté à la LNH pour accorder des prêts à rapport prêt-valeur élevé aux organismes sans but lucratif
- 1968 - suppression de la condition relative aux dividendes limités (taux de rendement de 5 p. 100) pour l'octroi de prêts en vertu de l'article 15
- les constructeurs sont autorisés à rembourser le prêt à dividendes limités au bout de 15 ans, ce qui les libère des conditions stipulées dans l'accord de mise en oeuvre
- 1972 - révision de la Loi de l'impôt sur le revenu qui supprime la possibilité de déduire des revenus non locatifs les pertes créées par la déduction pour l'amortissement sur les immeubles locatifs

- 1974 - instauration des IRLM dans le cadre du budget fédéral, ce qui rétablit, dans une large mesure, les dispositions relatives à la déduction pour amortissement antérieures à 1972 (prolongées chaque année jusqu'à la fin de 1979)
- 1975 - abolition du Programme de logements à dividendes limités
- 1975 - instauration du PALL 1975 dans le cadre du Programme fédéral d'aide au logement
- 1975 - instauration des contrôles de loyer provinciaux dans le cadre de la politique anti-inflation du gouvernement fédéral
- 1976 - les subventions directes accordées par le PALL 1975 sont remplacées par le PALL 1976 qui prévoit l'octroi d'un prêt pour allègement d'intérêt. L'aide maximale est établie à 100 \$ par logement et par mois
- 1977 - modification au PALL établissant un plafond de 75 \$ par logement et par mois dans toutes les régions sauf Toronto et Vancouver (il est porté par la suite à 120 \$ par logement et par mois, mais seulement pour Toronto et Vancouver)
- 1977 - l'Ontario et la Colombie-Britannique complètent l'aide accordée dans le cadre du PALL
- 1978 - le PALL 1976 est remplacé par le prêt pour réduction des paiements du PALL 1978
- 1978 - la déduction pour amortissement sur les IRLM à charpente de bois est réduite de 10 p. 100 à 5 p. 100 par an
- 1978 - les règles concernant la déduction des frais accessoires sont modifiées obligeant à les déduire au cours de la période à laquelle ils se rapportent et non pas au moment où ils sont déboursés
- 1978 - le programme PALL n'est pas prolongé au-delà de 1978 et il est remplacé par le prêt hypothécaire à paiements progressifs qui n'est pas subventionné.
- 1979 - le programme IRLM expire et n'est pas prolongé pour 1980

- 1980 - le programme IRLM est rétabli pour 1981
- 1981 - le programme IRLM est aboli et remplacé par le Régime canadien de construction de logements locatifs pour 1982 (prolongé pour 1983)
- 1983 - abolition du Régime canadien de logements locatifs

ANNEXE 2

**Plan d'analyse pour l'évaluation
des programmes fédéraux de logement locatif**

QUESTIONS

MÉTHODES

SOURCES DE DONNÉES

Justification des programmes

1. Quelles ont été les causes de la pénurie chronique de logements locatifs?
 - Déterminer dans quelle mesure l'investissement dans les logements locatifs est devenu peu rentable. Évaluer dans quelle mesure les facteurs tels que les contrôles des loyers, les taux d'intérêt et le régime fiscal ont contribué à la diminution du nombre de mises en chantier de logements locatifs.
 - Données du marché sur les revenus des investisseurs (loyers), les frais d'exploitation (tels que le service de la dette) et les prix immobiliers d'après les sources existantes (par ex., le SELL et Statistique Canada).
 - Données sur le rendement des autres investissements (par ex., Examen de la Banque du Canada).
 - Étude des publications sur le sujet.
 - Consultations avec des spécialistes du secteur du logement.
2. L'offre n'a-t-elle jamais répondu à l'évolution de la demande, témoignant d'un échec du marché?
 - Examiner si la façon actuelle d'établir le taux de logements vacants est un indice fidèle et valide d'une demande excessive sur le marché du logement locatif.
 - Analyse des logements non englobés dans l'examen des taux de logements vacants. Évaluer si la baisse à long terme du taux de logements vacants peut refléter un meilleur fonctionnement du marché du logement locatif.
 - Discussions avec les spécialistes du marché du logement et les autorités de la SCHL.
 - Documentation sur les méthodes d'enquête utilisées pour calculer le taux de logements vacants.
 - Données de Statistique Canada sur la taille, la distribution et les caractéristiques du parc de logements locatifs.

QUESTIONS

3. Quel rôle le gouvernement fédéral a-t-il joué, à long terme, sur le marché du logement locatif?

Examen des objectifs actuels et passés du gouvernement fédéral à l'égard du marché du logement locatif en particulier et de l'ensemble des marchés du logement. Examiner la justification de chaque programme et la situation du marché qui a motivé chaque intervention.

4. Les programmes de construction de logements locatifs ont-ils permis de stimuler l'emploi?

Analyse de la corrélation entre les régions fortement touchées par le chômage et les régions souffrant d'une grave pénurie de logements locatifs. Comparer l'emploi créé par l'investissement dans les logements locatifs avec les autres stratégies de création d'emplois.

MÉTHODES

SOURCES DE DONNÉES

- ° Examen des publications canadiennes et des documents du gouvernement sur le rôle à long terme que le gouvernement fédéral a joué sur le marché locatif.
- ° Discussions avec des spécialistes de la politique du logement.

- ° Données de Statistique Canada sur les taux de chômage locaux.
- ° Données SLC sur les taux de logements vacants locaux.
- ° Données de Statistique Canada et d'Emploi et Immigration Canada et examen des publications sur l'emploi créé par la construction de logements locatifs et les activités connexes.

QUESTIONS

Atteinte des objectifs

5. Dans quelle mesure les LDL, le PALL, le RCCLL et les IRLM ont-ils contribué à la croissance nette du parc de logements locatifs?

6. Le PALL, les IRLM et le RCCLL ont-ils réussi à créer des emplois?

7. L'aide accordée dans le cadre du RCCLL a-t-elle été dirigée vers les régions où un faible taux de logements vacants reflétait une demande excessive?

MÉTHODES

Évaluer statistiquement le nombre net de nouveaux logements locatifs construits dans le cadre de chaque programme à partir de plusieurs modèles économétriques. Analyse de la viabilité financière probable des ensembles résidentiels en l'absence de ces programmes. Examen des conclusions des autres études fournissant des évaluations comparables.

Étude du rapport entre la construction de logements locatifs et les années-personnes d'emplois créés à partir du nombre net de nouveaux logements construits grâce à ces programmes.

Examiner les rapports entre les sommes déboursées dans le cadre du programme et le taux de logements vacants dans l'ensemble des marchés du logement locaux.

SOURCES DE DONNÉES

- ° Base de données chronologiques sur l'économie canadienne et les marchés du logement.
- ° Données trimestrielles et annuelles sur le montant des prêts, le nombre de projets approuvés et le nombre de logements locatifs construits.
- ° Dossiers concernant chaque projet.
- ° Sondage auprès des constructeurs d'IRLM.
- ° Examen des publications.

- ° Modèles intrants-extrants du secteur de la construction résidentielle et modèle macroéconomique de l'économie canadienne.

- ° Données sur le marché du logement (SELL) et données sur les activités relatives aux programmes, par marché du logement local.

QUESTIONS

8. Les LDL, le PALL 1975 et le RCCLL ont-ils vraiment dirigé les logements vers les ménages à revenu faible ou modeste?

Examiner si les méthodes de contrôle et d'application des programmes ont permis de veiller à ce que le revenu des locataires réponde aux exigences.

Déterminer dans quelle mesure les provinces se sont prévaluées du supplément-logement, dans le cadre du RCCLL. Comparaison du revenu des locataires des logements à dividendes limités avec ceux des occupants des logements locatifs non subventionnés.

9. Les LDL et le PALL ont-ils favorisé la construction de logements à loyer modique et le loyer de ces logements est-il demeuré modique pendant la durée de l'accord de mise en oeuvre?

Comparer les loyers moyens exigés pour ces logements avec ceux des logements non subventionnés.

MÉTHODES

- Entretiens avec les responsables des programmes du Bureau national et des succursales.
- Dossiers relatifs aux ensembles résidentiels et documentation.
- Enquêtes auprès des locataires des LDL et des logements PALL.
- Données de Statistique Canada sur le revenu des ménages.

SOURCES DE DONNÉES

- Données existantes sur les loyers approuvés par la SCHL.
- Enquête auprès des locataires des logements à dividendes limités et des logements PALL.
- Données du marché sur les loyers moyens dans les logements subventionnés et non subventionnés (SELL).
- Entretiens avec les autorités des succursales de la SCHL.

QUESTIONS

Répercussions et effets

10. Quel a été le coût, pour le gouvernement fédéral, des LDL, du PALL, des IRLM et du RCCLL et quel est le coût, par logement, de ces divers programmes?

Calculer le montant des fonds déboursés directement dans le cadre des programmes, au total et par logement, pour les LDL, le PALL et le RCCLL, y compris les subventions implicites). Pour les IRLM, calculer les recettes fiscales directes et indirectes différées par suite des déductions pour les investisseurs IRLM. Évaluer le coût de fonctionnement et d'administration de ces programmes. Extrapoler et comparer la valeur actuelle nette totale de chaque programme.

11. Dans quelle mesure le PALL, le programme IRLM et le RCCLL ont-ils entraîné une baisse générale des loyers?

Évaluer les fluctuations de prix associées au parc de logements locatifs. Appliquer ces fluctuations à l'augmentation nette du parc résultant de ces programmes. Déterminer si les contrôles des loyers ont réussi à maintenir les loyers du marché en-dessous du seuil d'équilibre.

MÉTHODES

SOURCES DE DONNÉES

- ° Données sur les programmes de la SCHL et du ministère des Finances.
- ° Enquête auprès des promoteurs IRLM (afin d'établir des hypothèses pour le calcul du coût des IRLM.)
- ° Données chronologiques sur les taux d'intérêt du marché.

- ° Nombreuses données sur le parc de logements, la durée des baux, le prix des loyers et le taux de logements vacants.
- ° Examen des publications pertinentes.
- ° Consultations avec les spécialistes du marché du logement.
- ° Système d'enquête sur les logements locatifs (SELL).

QUESTIONS

12. Dans quelle mesure le PALL, les IRLM et le RCCLL ont-ils accentué les fluctuations dans la construction des logements locatifs?

Établir statistiquement si les programmes fédéraux de logement locatif ont accru les fluctuations dans la construction des logements locatifs à partir des modèles décrits dans la question 5.

13. Le Programme de logements à dividendes limités, le PALL, le programme IRLM ou le RCCLL ont-ils entraîné une surproduction dans certains marchés, augmentant le taux de défauts de paiement?

Analyse des taux de logements vacants et de la valeur des propriétés dans les marchés qui se sont largement prévalu de ces programmes.

Examiner les effets secondaires des programmes sur les défauts de paiement dans les secteurs du logement subventionné et non subventionné.

MÉTHODES

- ° Données du marché sur les taux de logements vacants, les loyers et la construction.
- ° Enquête auprès des promoteurs IRLM.
- ° Consultations avec les spécialistes du secteur de l'habitation.

SOURCES DE DONNÉES

- ° Données sur les taux de logements vacants et la valeur des immeubles.
- ° Données sur les arrérages et les défauts de paiement relatifs à ces programmes à partir des dossiers du FAH.
- ° Données sur les activités relatives aux programmes.
- ° Examen des études antérieures de la SCHL sur ce sujet.

QUESTIONS

14. Les LDL, le PALL et le RCCLL ont-ils réduit le besoin ou la mise en oeuvre de programmes de logement sociaux?

Comparer les profils socio-économiques des ménages habitant les ensembles résidentiels avec ceux de la population en général. Déterminer la proportion de ménages admissibles aux logements sociaux. Comparer les loyers que paient actuellement les locataires des ensembles résidentiels avec les loyers du marché.

MÉTHODES

- Données sur les programmes.
- Consultations avec les autorités des succursales.
- Enquête auprès des locataires.
- Données du marché sur les loyers (SELL).
- Données démographiques de Statistique Canada sur le revenu des ménages.

SOURCES DE DONNÉES

15. Quelles répercussions les programmes fédéraux de logements locatifs ont-ils eu sur la qualité du logement locatif?

Déterminer si les ensembles de logements locatifs subventionnés sont en meilleur état que les ensembles résidentiels non subventionnés en utilisant des instruments d'enquête de l'état matériel des immeubles. Comparer la proportion d'ensembles résidentiels subventionnés qui sont assurés en vertu de la LNH avec les ensembles non subventionnés pour établir s'ils présentent des différences sur le plan de la qualité des logements.

- Inspections matérielles.
- Enquête auprès des locataires des LDL et des logements PALL.
- Bases de données existantes sur la qualité générale du logement locatif au Canada.
- Dossier de l'Assurance-prêt hypothécaire LNH (SIPAH).

QUESTIONS

Conception et application
des programmes

16. Les modalités des accords de mise en oeuvre des LDL et du PALL étaient-elles conformes aux objectifs de ces programmes?

Comparaison des modalités des accords de mise en oeuvre avec les objectifs des programmes afin d'établir si les deux correspondent. Examen des lignes de conduite et méthodes relatives à l'application des conditions stipulées. Comparaison des modalités des accords de mise en oeuvre avec la situation actuelle des locataires.

17. Les programmes de logement locatif ont-ils incité les constructeurs à gonfler leurs coûts?

Examen des lignes directrices utilisées pour calculer le montant de l'aide ou les déductions d'impôt. Recueillir l'opinion des spécialistes.

Comparer le coût des ensembles résidentiels assurés en vertu de la LNH qui sont subventionnés avec le coût de ceux qui ne le sont pas.

18. Les critères d'admissibilité des programmes de logement locatif et le niveau de l'aide accordée étaient-ils conformes aux objectifs des programmes?

Déterminer dans quelle mesure l'aide accordée était suffisante pour stimuler l'investissement privé et si les critères d'admissibilité étaient orientés vers des projets qui n'auraient pas été réalisés sans l'aide des programmes. Déterminer si les LDL, le PALL et le RCCLL ont favorisé la production de logements locatifs abordables.

MÉTHODES

SOURCES DE DONNÉES

- Données sur les programmes (SAALS).
- Enquête auprès des locataires des LDL et des logements PALL.
- Consultations avec la Division de la gestion du portefeuille lié aux programmes et les autorités des successales.
- Données démographiques de Statistique Canada sur le revenu des ménages.

- Enquête auprès des promoteurs IRLM.
- Consultations avec les autorités des programmes de la SCHL.
- Données sur l'approbation de l'assurance-prêt hypothécaire (SIPAH).

- Examiner les lignes directrices relatives aux programmes.
- Données sur les programmes.
- Consultations avec les responsables des programmes de la SCHL.
- Enquête auprès des locataires des LDL et des logements PALL.
- Système d'enquête sur le marché locatif (SELL).

QUESTIONS

MÉTHODES

SOURCES DE DONNÉES

Solutions de rechange

19. Dans quelles circonstances sera-t-il souhaitable de rétablir un programme de stimulation du logement locatif?

Examiner le rendement du marché du logement locatif depuis l'abandon de l'intervention directe du gouvernement fédéral, en 1984.

- ° Données sur le marché locatif du SELL, sur les mises en chantier, les loyers, les taux de logements vacants et les taux d'intérêt.
- ° Examen des publications pertinentes.

Examiner les résultats sur le plan de l'efficacité de chacun des programmes de logement locatif.

- ° Sondage auprès des promoteurs IRLM.
- ° Opinion des spécialistes.
- ° Données sur l'efficacité des programmes.

20. Quelle forme d'intervention serait souhaitable "comme dernier recours" si les circonstances le justifiaient?

Examiner les avantages et les inconvénients de chacun des quatre programmes de logement locatif.

- ° Données sur la rentabilité des programmes.
- ° Opinion des experts.
- ° Examen des publications pertinentes.

21. Quelles autres solutions le gouvernement fédéral a-t-il à sa disposition pour atteindre ses objectifs sur le marché du logement locatif?

Déterminer les solutions de rechange éventuelles. Évaluer leur viabilité.

- ° Consultations avec les autorités de la SCHL.
- ° Examen des publications pertinentes.
- ° Opinion des experts.

ANNEXE 3

Examen des publications
sur les programmes fédéraux de logement locatif

ANNEXE 3

Examen des publications sur les programmes fédéraux de logement locatif

Depuis le début des années 70, l'opinion publique s'inquiète périodiquement devant la "crise" grandissante du logement locatif. Plusieurs facteurs étaient à l'origine de ces inquiétudes : le taux de logements vacants et la construction locative privée annuelle sont tombés simultanément à des niveaux sans précédent au cours de la majeure partie des années 70 et du début des années 80.

Au cours des années, de nombreux rapports ont été écrits quant aux répercussions du budget fédéral de 1974 sur le logement locatif (l'instauration des Immeubles résidentiels à logements multiples) et les effets du Programme d'aide au logement locatif sur les marchés locatifs du Canada. Toutefois, le Régime canadien de construction de logements locatifs ayant pris fin assez récemment, ce programme n'a pas fait l'objet d'un examen intensif.

Cette Annexe présente les principales conclusions des diverses études relatives à l'intervention du gouvernement fédéral sur le marché locatif dans le but de mettre en lumière les questions susceptibles d'être étudiées dans le cadre de l'évaluation des programmes fédéraux de logements locatifs. Dans la plupart des cas, les publications laissent entendre que les initiatives fédérales à court terme sont responsables, au moins en partie, du malaise économique provoqué dans le secteur du logement locatif.

A3.1 Examen des publications canadiennes sur les marchés du logement locatif :

The Crisis in Rental Housing: A Canadian Perspective :

Cet article a été écrit par le professeur L.B. Smith (Université de Toronto), en janvier 1983. Il en ressort que divers facteurs ont contribué, depuis 10 ans, à rendre non rentable l'investissement dans le secteur de la location résidentielle. L.M. Smith indique que l'un des principaux facteurs de dissuasion a été l'impression que l'inflation devenait une véritable institution dans l'économie canadienne, mais il considère néanmoins que l'intervention du gouvernement sur le marché du logement est la principale raison qui ait détourné les investisseurs du marché locatif :

"En subventionnant...les logements locatifs privés...la politique gouvernementale a limité les loyers dans le secteur privé, créé une atmosphère défavorable aux investissements dans le logement et elle a certainement dissuadé les gens d'investir

dans le logement locatif". (Smith, Annals of the American Academy, janvier 1983, page 70)

Smith est, de toute évidence, en faveur d'une réduction de l'ingérence du gouvernement fédéral sur le marché du logement locatif. A son avis, les efforts que le gouvernement fédéral a récemment déployés pour laisser les forces du marché s'exercer dans le secteur du logement locatif peuvent être annihilés par les contrôles des loyers et une situation démographique de plus en plus défavorable.

A Critical Review of Tax Shelters :

Cet article a été écrit par Robert D. Brown pour L'Association canadienne d'études fiscales en février 1982. Dans ses observations personnelles, Brown critique vigoureusement les effets du programme IRLM et surtout la façon dont cet abri fiscal a été prolongé d'une année à l'autre :

"Ces prolongations témoignent d'un défaut fondamental et persistant dans la façon dont le gouvernement structure les stimulants fiscaux...en effet, le programme IRLM a d'abord été présenté comme un programme à court terme puis il a été prolongé capricieusement d'une année à l'autre si bien que les investisseurs et les promoteurs n'ont jamais pu être certains qu'il serait toujours en place lorsque leurs projets à long terme aboutiraient enfin. Ce programme a donc été nettement moins efficace pour favoriser le secteur du logement locatif qu'il n'aurait pu être autrement". (Brown, Tax Policy Options in the 1980s, février 1982, page 130).

En examinant les effets du Programme d'aide au logement locatif, Brown affirme que ce programme présentait des problèmes de conception en ce sens qu'une fois la période de subvention terminée, les propriétaires des logements PALL ne possédaient pas les moyens économiques de les conserver, "si bien que certains projets ont été de véritables catastrophes financières". D'accord avec Smith, Brown laisse entendre que le gouvernement a rendu non rentable l'investissement dans la plupart des genres de logements locatifs du Canada, à long terme, en empêchant les forces du marché de s'exercer librement.

Project Land :

En juin 1982, Woods Gordon Management Consultants a préparé un rapport pour la Division des prévisions et de l'analyse du marché (SCHL) au sujet du prix des terrains et de la construction de logements locatifs dans la communauté urbaine de Toronto.

L'étude consistait en grande partie à interroger les services d'urbanisme de Toronto et des municipalités avoisinantes, les promoteurs, les évaluateurs et les courtiers immobiliers. Les résultats de cette étude révèlent que l'abolition des IRLM à la fin de 1981 est l'une des principales raisons qui ont entraîné la réduction et la stabilisation du prix des terrains au centre-ville de Toronto.

Shortage of Rental Housing: Overview and Recommendations :

Il s'agit d'un rapport établi par L'Institut canadien des compagnies immobilières publiques en avril 1982 et qui a été présenté au ministre chargé de la SCHL pour qu'il examine ses recommandations.

Le rapport fait mention des nombreuses difficultés qui se posaient sur le marché locatif au début des années 80 et surtout du niveau record des taux d'intérêt, du manque de souplesse dans l'assurance-prêt hypothécaire de la SCHL, des contrôles des loyers mis en place par les provinces et de l'existence parallèle des programmes de logement locatif provinciaux et fédéraux. Les auteurs du rapport trouvent l'intervention du gouvernement sur le marché locatif justifiée uniquement s'il s'agit de réduire la période d'ajustement ou les coûts sociaux de tout changement brutal survenu sur le marché :

"Non seulement l'ingérence des pouvoirs publics dans le secteur de l'habitation s'est révélée coûteuse, mais elle pousse malheureusement le gouvernement à continuer à intervenir pour maintenir un nombre suffisant de logements locatifs...les interventions gouvernementales ont dissuadé de nombreux prêteurs et investisseurs éventuels de jouer un rôle dans ce secteur".
(page 12)

L'étude recommandait au Ministre qu'en favorisant une réduction graduelle de l'intervention du gouvernement sur le marché du logement locatif "les loyers et le rendement des capitaux augmenteraient sans doute graduellement afin d'atteindre un niveau suffisant pour amener les promoteurs et les institutions financières à jouer un rôle dans le secteur du logement locatif". (page 13)

The State of the Rental Housing Market: Implications for CMHC and Federal Government Housing Policy in the 1980's :

Ce document a été préparé par le professeur Lawrence D. Jones (Université de Colombie-Britannique) en mai 1983, pour le compte de la SCHL. Il examinait principalement la supposition portant que le mécanisme de prix ou de réaction à l'offre avait mal fonctionné sur le marché du logement locatif et ce que cela représentait pour la politique fédérale de logement.

En réponse aux suppositions généralement formulées portant que la baisse du taux de logements vacants sous-entend une demande excessive, Jones propose une autre explication à savoir que le taux de logements vacants (naturel) est, sur la plupart des marchés du Canada, plus bas qu'il ne l'était auparavant. Dans son analyse, il affirme que des loyers en perte de vitesse et de faibles taux de logements vacants n'indiquent pas nécessairement l'échec du marché.

M. Jones décrit les difficultés que le marché du logement locatif a connues dans les années 70, et il cite diverses formes d'intervention gouvernementale à l'origine de cette situation :

"...le fait que le gouvernement fédéral ait changé d'avis plusieurs fois quant à l'admissibilité des IRLM à certains avantages fiscaux a réduit les répercussions positives que ce programme devait avoir sur le taux de rendement prévu et a accentué l'incertitude déjà grande qui régnait chez les investisseurs". (page 39)

M. Jones examine le Programme d'aide au logement locatif, et conclut que "les politiques d'aide comme le PALL risquent particulièrement d'augmenter l'offre de logements ne répondant pas aux besoins, aux mauvais endroits; ces logements sont vulnérables à la baisse des prix du marché et font l'objet d'un mauvais entretien, d'une dégradation et même d'un abandon si bien qu'ils sont beaucoup plus exposés aux défauts de paiement...comme en témoigne le taux de défauts extraordinairement élevé enregistré pour les prêts PALL". (page 41)

En guise de conclusion, Jones affirme que la réduction prévue de la croissance du nombre de ménages de locataires alliée aux risques associés aux programmes de logements locatifs qui, par le passé, ont tous eu tendance à produire des logements ne répondant pas à la demande (et ce risque est beaucoup plus élevé dans un marché plus petit et à faible croissance), suscite beaucoup de doute quant à l'utilité des programmes de logements locatifs au cours de la deuxième moitié des années 80 :

"Il serait regrettable que les mesures politiques des années 80 produisent, au cours des années 90, une surabondance chronique de logements qui amènerait le gouvernement fédéral et la SCHL à intervenir pour concevoir et mettre en oeuvre des politiques visant à réduire la taille du parc de logements". (page 52)

Impact of the ARP and MURB Programs on the Vancouver Housing Market :

Cette étude a été réalisée par George Gau et Anne Wicks en janvier 1982 pour le compte de la SCHL (dans le cadre du Programme de subventions de recherche).

Cette étude cherche à établir dans quelle mesure le PALL et le programme IRLM ont favorisé la construction de logements locatifs sur le marché de Vancouver et si les investisseurs se sont prévalus de ces programmes en se contentant de capitaliser dans la valeur des biens immobiliers les avantages que les stimulants représentaient.

L'analyse consistait à évaluer la marge brute d'autofinancement réelle et les gains en capital des propriétaires d'ensembles résidentiels subventionnés et non subventionnés afin de calculer et de comparer le taux de rendement après impôt pour les deux genres d'investissement. Les résultats :

"...ne confirment pas la supposition selon laquelle le PALL et les IRLM apportent un taux de rendement supérieur aux investisseurs immobiliers...les conclusions révèlent que les subventions accordées sous forme d'abris fiscaux sont entièrement capitalisées dans la valeur des immeubles...le programme IRLM représente une politique de subvention coûteuse et n'a aucune efficacité en tant que programme d'aide au logement". (page 11)

Tax Expenditures - Housing :

Ce document a été préparé pour le compte de la SCHL, en mars 1981, par Clayton Research Associates Limited. Ce rapport examinait longuement les coûts et avantages de certaines dépenses fiscales dans le domaine du logement en insistant particulièrement sur les IRLM.

Pour ce qui est de la raison d'être des IRLM, à savoir la stimulation de la construction locative privée, les auteurs du rapport jugent que ce programme a atteint son objectif, surtout "en attirant les capitaux d'investissement privés de sources qui avaient été taries par suite de la réforme fiscale de 1972".

Quant à savoir s'il est souhaitable de le maintenir dans les années 80, Clayton estime que le programme IRLM ne permet pas de répondre aux besoins d'investissement dans le secteur locatif dans les années 80. Il expose les trois principaux problèmes que pose ce programme :

- ° "Instabilité - les IRLM ne sont qu'un expédient pour résoudre un problème structurel à long terme qui se pose sur le marché locatif..."
- ° "Le coût - moyennant un coût actuel de 2 000 \$ à 3 000 \$ par logement, les IRLM représentent une lourde charge pour le Trésor fédéral..."
- ° "Subvention inefficace" - comme les investisseurs s'intéressent surtout aux IRLM en tant qu'abri fiscal gratuit et ignorent souvent tout des questions immobilières, ils se

laissent facilement exploiter par des promoteurs qui connaissent parfaitement ce domaine. L'exploitation ne se produit pas dans tous les cas, mais la situation est mûre...". (page 35)

Quant aux problèmes inhérents aux dispositions fiscales relatives aux IRLM, le rapport propose trois solutions de rechange qui permettraient de mieux atteindre l'objectif visé :

- ° "Remplacer les abris fiscaux à l'égard des IRLM et des coûts accessoires par des subventions directes à la construction... une subvention d'un montant donné permettrait de produire davantage de logements locatifs étant donné que les constructeurs ou promoteurs (aucun des avantages ne serait transféré aux consortiums ou aux investisseurs) obtiendraient des subventions plus importantes". (page 43)
- ° "Remplacer les abris fiscaux relatifs aux IRLM et aux coûts accessoires par un crédit d'impôt à l'investissement pour les constructeurs et promoteurs...cela aurait les mêmes avantages que la subvention directe à la construction...(si ce n'est que cette mesure serait administrée par l'entremise du régime fiscal)".
- ° "Remplacer les abris fiscaux relatifs aux IRLM et aux coûts accessoires par une subvention d'intérêt pour les constructeurs et promoteurs...cela supprime également la nécessité de subventionner les consortiums et les investisseurs".

A Longer-Term Rental Housing Strategy for Canada :

Clayton Research Associates Limited a préparé ce rapport pour le compte du Housing and Urban Development Institute, en février 1984. Cette étude représente un examen plus récent des problèmes du marché locatif ainsi qu'une évaluation des programmes fédéraux de logement locatif et la présentation d'une stratégie à long terme pour le marché locatif.

Les auteurs du rapport considèrent que les IRLM, le PALL et le RCCLL ont tous réussi à stimuler la construction de logements locatifs en s'attaquant au problème du manque de construction à court terme même s'"ils ont été coûteux et n'ont pas fait grand-chose pour remédier au problème fondamental (à long terme)...à savoir que les loyers du marché sont trop faibles pour soutenir la construction d'ensembles résidentiels locatifs non subventionnés".

En évaluant leur efficacité, les auteurs du rapport mettent en lumière les répercussions indirectes des programmes qui ont incité les promoteurs à gonfler leurs coûts :

"Le programme IRLM et le RCCLL ont tous deux incité de nombreux promoteurs à gonfler leurs coûts à divers degrés, du moins sur le papier. Les avantages des IRLM étaient reliés aux coûts accessoires et au coût en capital des améliorations; plus les coûts (sur papier) étaient élevés, plus la réduction d'impôt était importante...(pour le RCCLL), plus le coût était élevé, plus le loyer économique était élevé et plus l'écart que les prêts sans intérêt consentis dans le cadre du RCCLL devaient combler était large". (page 45)

En examinant la stratégie à long terme requise pour surmonter les problèmes du marché locatif (en ce qui concerne le manque d'attrait des nouveaux investissements locatifs sur de nombreux marchés locatifs du Canada), Clayton est d'accord avec la majorité des analystes du logement pour dire que les pouvoirs publics devraient décider de ne pas s'ingérer indûment dans le déroulement des opérations du marché locatif privé".

Programs In Search of a Policy :

La SCHL a fait réaliser cette étude pour obtenir des renseignements de base en vue d'une révision de la Loi nationale sur l'habitation, en 1972. L'étude a été effectuée par M. Dennis et S. Fish. Les recherches portaient sur quatre domaines : économie; institution et administration; production et conception; et les aspects sociaux de la politique de logement.

Les auteurs de l'étude ont constaté que le Programme de logements à dividendes limités s'était révélé insatisfaisant en ce qui concerne l'emplacement des projets résidentiels, le manque de services publics, la médiocrité de la conception et de la construction; le fait qu'il s'agissait de petits logements ne convenant pas aux familles; le mauvais entretien et la mauvaise gestion de l'ensemble résidentiel ainsi que le choix de locataires très biens nantis.

Compte tenu des résultats "insatisfaisants" du programme, les auteurs ont fait plusieurs recommandations pour éviter de répéter les mêmes erreurs de conception :

- ° Il faudra modifier la Loi afin que les ensembles résidentiels soient bien situés par rapport aux installations communautaires, aux moyens de transport et aux emplois.
- ° La réglementation administrative doit exiger que les commodités, l'aménagement du terrain et la conception soient convenables.
- ° Il faut insister davantage sur la fourniture de logements plus spacieux situés dans des immeubles de faible hauteur.

- ° Il faut mieux faire respecter les plafonds de revenu et l'utilisation des logements familiaux.
- ° Les prêts devraient être accordés à la condition que le propriétaire offre aux locataires un bail d'au moins un an dont les conditions seront au moins aussi favorables que celles des contrats de location pour les logements publics.

Le montant du prêt devrait inclure les frais de formation d'administrateurs compétents ayant une orientation sociale. Il faudrait favoriser et financer la formation d'associations de locataires.

- ° Étant donné que les avantages d'un blocage des loyers (en fonction du revenu) ne se manifestent qu'entre la huitième et la dixième année d'exploitation, la durée de l'entente devraient être portées de 15 ans à 25 ans.

Les auteurs concluent cette partie de l'étude en déclarant qu'une fois que le secteur du logement sans but lucratif sera suffisamment mobilisé et assurera une grande partie de la production annuelle de logements sociaux, le maintien des programmes de logement privé ne sera plus vraiment justifié...une fois que le logement sans but lucratif aura pris son plein essor...cela présente également l'avantage à long terme qu'une fois que le prêt hypothécaire sera parvenu à échéance, l'ensemble résidentiel sera payé en totalité et demeurera disponible pour loger les ménages à faible revenu moyennant un loyer encore plus bas étant donné qu'il n'y aura plus de prêt hypothécaire à rembourser". (page 243)

Rapport de la Commission d'enquête (de l'Ontario) sur les immeubles locatifs résidentiels, volume II :

La Commission d'enquête a terminé son rapport final en avril 1987 et l'a publié en janvier 1988. Voici quelques-unes de ses conclusions les plus pertinentes :

- ° Selon les estimations, le contrôle des loyers en Ontario a maintenu les loyers réels entre 7,5 p. 100 et 10 p. 100 en-dessous du niveau moyen du marché. Toutefois, il a causé, dans le secteur non contrôlé, des hausses de loyer plus importantes qu'elles ne l'auraient été en l'absence de contrôles. De plus, les locataires à faible revenu bénéficient d'un pourcentage beaucoup trop faible des avantages monétaires que représente l'abaissement des loyers. Ceux qui en profitent sont surtout des locataires qui pourraient payer les loyers du marché.
- ° La Commission reconnaît qu'il n'existe pas de preuves concluantes quant aux effets des contrôles des loyers sur

l'offre de logements locatifs. Elle signale toutefois que le nombre total de mises en chantier de logements locatifs a été beaucoup plus faible en Ontario en 1975 et les années suivantes qu'au cours des années précédant l'instauration des contrôles des loyers. De plus, la répartition des mises en chantier locatives a changé énormément après l'imposition des contrôles. En effet, au cours des six ans précédant leur instauration, il y avait 72 p. 100 de mises en chantier privées et non subventionnées contre 38 p. 100 seulement au cours des six années suivant les contrôles.

- ° La Commission formule 25 recommandations qui constituent l'essentiel de sa proposition en vue de l'établissement d'un système de justes loyers du marché associé à un programme d'allocation-logement pour l'Ontario.

Rapport sur les répercussions des logements à dividendes limités sur la demande de logements publics subventionnés par la communauté urbaine de Toronto :

Le Conseil d'urbanisme de la communauté urbaine de Toronto a préparé ce rapport en janvier 1963 suite à la demande du Comité provisoire du logement de la communauté urbaine de Toronto qu'il avait chargé de "préparer un rapport sur les répercussions du programme privé de logements à dividendes limités sur la demande de logements publics subventionnés dans la communauté urbaine de Toronto".

L'une des conclusions du Conseil était que le Programme de logements à dividendes limités logeait une clientèle à faible revenu qui était à peu près la même que celle du logement public. Même s'il constatait que les quatre cinquièmes des locataires des logements à dividendes limités auraient payé un loyer plus élevé (en raison de leur revenu plus élevé) pour un logement public, 95 p. 100 des bénéficiaires de ce programme répondaient aux conditions d'admissibilité aux logements publics.

Néanmoins, cela ne voulait pas dire que les logements à dividendes limités et les logements publics étaient parfaitement interchangeables étant donné que le Conseil a également constaté "plusieurs lacunes assez graves dans la plupart des ensembles résidentiels à dividendes limités...des différences importantes démontrent que les logements à dividendes limités ne peuvent pas remplir cette fonction aussi complètement ou aussi bien que le logement public" (densité plus forte, installations sociales et récréatives moins satisfaisantes, personnel d'administration plus restreint et ainsi de suite).

Toutefois, le Conseil estimait que le Programme de logements à dividendes limités jouait un rôle utile en période de pénuries de logement dans la communauté urbaine de Toronto en logeant les familles nombreuses à faible revenu et en "cherchant ainsi à jouer un rôle de logement public qui n'était pas le sien au départ". (page 23)

The Role of the Limited Dividend/Entrepreneurial Program in Canadian Social Housing Policy :

Ce rapport a été établi par Doris Schwar en mai 1987 dans le cadre du Programme de bourses de la SCHL. Il présente des données historiques détaillées sur les origines et l'évolution du Programme de logements à dividendes limités. Selon Schwar, les logements à dividendes limités reposaient sur "une confiance solide dans le marché du logement privé et un dégoût prononcé pour l'intervention gouvernementale directe et les subventions". (page 135)

Dans le cadre de son étude, l'auteur s'est livrée à un petit sondage auprès de 132 locataires et a visité 125 ensembles résidentiels à dividendes limités. Elle reconnaît, dans son rapport, que les résultats ne sont pas vraiment représentatifs. Voici néanmoins quelques-unes des conclusions de son enquête :

- ° "La plupart des ensembles résidentiels examinés sont en assez bon état et, sauf à Toronto et Montréal, les ensembles résidentiels insatisfaisants semblaient être l'exception plutôt que la règle".
- ° "La moitié des locataires interrogés vivaient dans leur logement depuis plus de trois ans et le quart d'entre eux ont fait état d'un degré relativement élevé d'efficacité et de participation communautaire".
- ° "La majorité des locataires des ensembles résidentiels interrogés ont un revenu faible ou modeste et le quart pourrait avoir droit à un logement public tandis que le cinquième a déclaré des revenus supérieurs à 25 000 \$ par an".
- ° "Environ le tiers (32 p. 100) des locataires interrogés étaient très satisfaits de leur logement et 45 p. 100 d'entre eux étaient au moins satisfaits. Les raisons de mécontentement portaient principalement sur l'entretien".

A 3.2 Examen des évaluations des programmes fédéraux de logement locatif

The Assisted Rental Program (ARP), 1975-1978: An Evaluation :

Ce rapport d'évaluation a été préparé par David Hulchanski (Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto) pour le compte de la Fondation de l'habitation coopérative du Canada, en décembre 1982. Voici les résultats découlant de l'analyse du rapport :

- ° Le coût direct, pour le gouvernement fédéral, des prêts sans intérêt PALL a atteint 555 millions de dollars entre 1975 et 1979 (environ 4 500 \$ par logement); le coût de l'intérêt remis sur les prêts PALL sans intérêt s'est élevé à 29,7 millions de dollars entre 1976 et 1981.
- ° Le programme a donné lieu à un taux élevé de défauts de paiement en raison d'un déséquilibre entre l'offre et la demande sur les marchés locaux et des programmes provinciaux qui sont venus s'ajouter (en Ontario et en Colombie-Britannique) au PALL.
- ° Le coût annuel de la déduction pour amortissement est évalué à 95 millions de dollars; la perte d'impôt fédéral annuelle résultant de la déduction des coûts accessoires en 1979 a été estimée à 65 millions de dollars.
- ° Le logement PALL moyen (avec toutes les subventions qui s'y rattachent) donne un taux de rendement sur les capitaux propres de 15 p. 100 environ; avec le prêt sans intérêt seulement, l'investisseur pourrait obtenir un rendement de 3,8 p. 100; à elle seule, la DPA rapporte 3,8 p. 100 et sans aucun programme, la différence entre le loyer économique et le loyer du marché aurait donné un rendement négatif sur les capitaux propres de -8,3 p. 100.
- ° On évalue à 40 p. 100 le nombre de logements PALL qui auraient été construits sans l'aide du programme.
- ° Certaines régions où le taux de logements vacants était faible ont obtenu un nombre relativement limité de logements dans le cadre du PALL; Montréal a été la principale bénéficiaire de ce programme même si la SCHL considérait qu'il s'agissait d'une région où la demande était insuffisante.
- ° La plupart des logements PALL se trouvent dans des immeubles de faible hauteur en raison des dispositions partiales de la DPA et comptent deux chambres à coucher ou moins. Ce ne sont donc pas des logements familiaux tels qu'on les considère généralement.

- ° L'entretien des ensembles résidentiels PALL révèle l'inexpérience des investisseurs; les ensembles PALL se caractérisent par une construction de qualité médiocre.
- ° Les restrictions relatives à la superficie de plancher ont posé des obstacles insurmontables aux constructeurs.
- ° Les prix maximaux du PAAP n'ont pas réussi à assurer l'accessibilité; les prêts flexibles n'ont pas maintenu les loyers à un faible niveau dans la majorité des logements PALL.
- ° Les états financiers vérifiés annuels ont coûté cher à administrer et les révisions du programme ont énormément compliqué l'administration du PALL.

En raison des conclusions ci-dessus, Hulchanski fait valoir que

"la plupart des normes d'évaluation utilisées révèlent l'échec de cette initiative. Le gouvernement fédéral a eu raison de décider d'abandonner le programme...". (page 27)

An Evaluation of the Federal Assisted Rental Program (1976-77) :

Cette évaluation a été réalisée par Irwin Lithwick (Groupe d'évaluation des programmes : SCHL) en février 1978. L'étude évalue dans quelle mesure le programme a réussi à augmenter l'offre de logements locatifs au niveau national conformément à son objectif et n'examine pas les répercussions du PALL marché par marché. Les résultats de l'étude sont décrits ci-dessous :

- ° Selon les estimations, 60 p. 100 de tous les logements construits dans le cadre du PALL n'auraient pas été construits sans l'aide du programme.
- ° Le nombre d'années-personnes que le programme a créées en 1976 est évalué à 16 263, soit 3 753 dans des emplois relatifs aux industries complémentaires et 12 510 dans des emplois reliés directement à la construction de logements neufs.
- ° L'imposition des limites de prix du PAAP a eu des répercussions minimales sur la qualité des logements construits dans le cadre du PALL.
- ° Le PALL a créé une surabondance de logements locatifs dans de nombreux marchés du Canada.

Housing-Related Tax Expenditures: An Overview and Evaluation :

Cette étude a été réalisée par Robert G. Dowler (Centre for Urban and Community Studies - Université de Toronto) et publiée

en coopération avec la Fondation de l'habitation coopérative du Canada, en février 1983.

L'évaluation porte sur les dépenses fiscales relatives à la politique de logement et évalue les avantages et les inconvénients de l'utilisation du régime fiscal pour influencer les décisions sur le marché du logement. Les résultats de l'évaluation indiqués ci-dessous révèlent que "le programme n'a pas, dans l'ensemble, réussi à atteindre ses objectifs" :

- ° Un grand nombre d'ensembles résidentiels auraient été construits avec ou sans l'aide du programme.
- ° Dans les marchés serrés, la subvention n'est pas transmise du propriétaire du terrain à l'investisseur, puis au locataire. La valeur de la subvention est plutôt capitalisée dans le prix du terrain ou du logement (ce qui a peu de répercussions sur l'offre ou l'accessibilité).
- ° Les logements IRLM ont tendance à se situer en haut de l'échelle des prix du marché (selon que le marché est plus ou moins serré).
- ° La plupart des personnes qui ont investi dans les IRLM ne connaissaient pas grand-chose à l'immobilier, ce qui a entraîné plusieurs faiblesses. Ils ont souvent acheté des ensembles résidentiels de qualité inférieure.
- ° Il existe peu de preuves indiquant que les investisseurs ou les locataires ont beaucoup bénéficié du programme.
- ° Les IRLM étaient généralement peu coûteux à administrer mais soumis à très peu de contrôle de la part du gouvernement. Leur imputabilité étant faible, l'efficacité du programme s'en est ressentie.

NHA Policies and Programs for the Seventies: Low Income Housing Policy (Volume V) :

Ce rapport a été préparé par les agents de la Division du plan et d'autres divisions de la SCHL ainsi que le Groupe de travail sur le logement des ménages à faible revenu, en 1971. Il porte sur l'élaboration d'une politique de logement à la SCHL pour les ménages à faible revenu.

En ce qui concerne le Programme de logements à dividendes limités, la plupart des conclusions du rapport concordent avec celles d'un grand nombre d'autres publications :

- ° emplacements médiocres et périphériques

- ° aménagement du terrain et installations insatisfaisantes
- ° tendance à construire des logements d'une et de deux chambres dans des immeubles en hauteur, dans le cadre d'un programme qui, en principe, visait à loger les familles
- ° sous-utilisation des logements plus grands déjà en place et "élimination" des logements indésirables
- ° relèvement du plafond de revenu
- ° administration "brutale" sur laquelle la direction de la SCHL n'exerce aucun contrôle
- ° niveau de financement loin de suffire aux besoins
- ° préférence pour les grandes villes comme dans le cas du programme de logement public.

Les auteurs du rapport recommandent des solutions en vue de l'établissement d'une stratégie de l'offre en disant que des allocations-logement permettraient davantage de "subventionner les gens plutôt que les logements". Un programme d'allocation-logement aurait notamment l'avantage d'être "universel et de répondre à la totalité des besoins; il n'engagerait pas le gouvernement à verser des subventions pendant 50 ans; il ne serait pas nécessaire que le gouvernement ou les intermédiaires sans but lucratif veulent ou puissent construire de nouveaux logements..." (page 14, Appendice A)

Evaluation of The Administration of Section 15 NHA-Entrepreneur Operating Agreements :

Cette évaluation a été réalisée, pour le compte de la SCHL, par Henry Sourial, (comptable agréé) et a été terminée en juillet 1980. Elle cherche à répondre à une grande question fondamentale : Le Programme de logements à dividendes limités a-t-il fourni des logements à loyer modique aux familles et aux personnes n'ayant qu'un revenu modeste conformément à son objectif? Sourial s'est fié, dans une large mesure, à ses entretiens avec des autorités de la SCHL du Bureau national, de Québec, de l'Ontario et des Prairies pour analyser les problèmes posés par l'administration des ententes d'exploitation des logements à dividendes limités.

Sourial conclut, dans son analyse, que les difficultés du programme sont plus "apparentes que réelles" et "résultent uniquement du fait que la direction locale (ce qui se répercute au niveau opérationnel) n'est pas vraiment déterminée à poursuivre l'administration du programme". (page 10) Sourial constate également que même si certains locataires ont un revenu supérieur à celui qu'autorise la formule de la SCHL, cela "ne

diminue pas trop le succès du programme..." Toutefois, "...il faudrait clairement faire valoir au bureau local que cet élément du programme devrait être surveillé pour assurer l'application de l'entente d'exploitation". (page 18)

Sourial formule une série d'options en recommandant une solution qui permettrait de "poursuivre l'administration des ententes d'exploitation relatives aux logements à dividendes limités de la même façon qu'actuellement, mais avec un personnel beaucoup plus nombreux là où cela est nécessaire", en invoquant les raisons ci-après : (page 28)

- ° L'administration des ensembles résidentiels à dividendes limités coûtant actuellement 496 080 \$, l'administration du programme est rentable.
- ° D'importants progrès ont récemment été réalisés dans l'élaboration de programmes de formation à l'intention des administrateurs des ententes d'exploitation relatives aux logements à dividendes limités et il faudrait les poursuivre.
- ° La majeure partie des ententes (d'une durée de 15 ans, visant 542 ensembles résidentiels) commencent à expirer en 1983-1984 et la totalité d'entre elles auront expiré d'ici 1990.
- ° La SCHL n'aura plus à contrôler que les ententes visant la partie du portefeuille présentant le plus d'intérêt social (contrats d'une durée de 40 à 50 ans). La SCHL devrait élaborer une ligne de conduite souple à l'égard des propriétaires de certains de ces ensembles résidentiels qui voudront les réaménager ou les rénover en tenant compte de ses responsabilités sociales envers les locataires, lesquels pourraient être logés ailleurs dans l'intervalle.
- ° Il est inutile de modifier l'administration d'un programme qui a réussi, dans une large mesure, à fournir des logements à loyer modique aux locataires à revenu faible ou modeste.
- ° Les taux de logements vacants indiquent que les marchés locatifs sont généralement serrés et il n'est donc pas prudent d'expérimenter de nouvelles méthodes qui n'ont pas fait leurs preuves au risque de compromettre les avantages que les ensembles résidentiels offrent actuellement à leurs locataires.

A3.3 Examen des publications des États-Unis sur les marchés du logement locatif :

Étant donné que les problèmes de logement locatif ont été les mêmes aux États-Unis qu'au Canada pendant les années 70 (économie inflationniste, instauration de contrôles des loyers dans de nombreux marchés et écart persistant entre le loyer

économique et le loyer du marché), l'avis des analystes du logement des États-Unis quant au rôle qui revient au gouvernement sur le secteur du logement locatif peut être utile pour évaluer les initiatives canadiennes relatives au logement locatif.

De plus, contrairement à la France, à la Grande-Bretagne ou aux Pays-Bas (ou à la majorité des pays occidentaux) où la construction privée de logements locatifs a pratiquement cessé, aux États-Unis et au Canada, la majeure partie du parc de logements locatifs appartient à des intérêts privés et ne bénéficie d'aucune subvention directe (les subventions indirectes accordées par l'entremise du régime fiscal ont néanmoins servi à attirer des investissements dans le secteur immobilier résidentiel). Dans ce contexte, une bonne partie du débat qui s'est déroulé aux États-Unis portait principalement sur les façons de stimuler la production non subventionnée de logements locatifs.

The Coming Crunch in Rental Housing :

Cet article a été écrit par Anthony Downs (un chargé de cours principal au Brookings Institute, Washington, D.C.) dans les Annals, AAPSS, de janvier 1983. Downs affirme que les investisseurs du marché locatif privé pourront diriger des fonds vers le secteur locatif résidentiel en fonction de la rentabilité future des investissements sur ce marché. Downs est en faveur de l'élimination complète des contrôles des loyers allié à "un programme fédéral d'allocations de logement orienté vers les locataires à faible revenu", plutôt que pour l'expansion du logement subventionné par l'État.

"Si le gouvernement fédéral répond à la nécessité future de remédier à la pénurie de logements locatifs en subventionnant davantage le logement public, le parc de logements locatifs privés risque de rétrécir énormément...comme il l'a fait en Grande-Bretagne". (page 85)

Federal Tax Incentives and Rental Housing :

La Commission de la Chambre sur les banques, les finances et les affaires urbaines a demandé, en 1982, au Département du logement et de l'urbanisme des États-Unis d'étudier les répercussions de la législation fiscale fédérale sur le logement locatif". Ce rapport (qui a été terminé en décembre 1982) indique quelles sont les répercussions des stimulants fiscaux sur la production de logements locatifs aux États-Unis et les dispositions particulières du Code fiscal fédéral des États-Unis qui influent sur les décisions des investisseurs. Contrairement aux conclusions de certaines publications portant sur l'expérience canadienne, les auteurs du rapport concluent que :

"en surface...il est probable que les locataires bénéficient de la plupart des avantages des dispositions fiscales relatives au logement locatif. A court terme, les propriétaires des immeubles locatifs peuvent bénéficier d'un changement favorable dans les dispositions locatives, mais le taux de rendement accru attirera davantage l'investissement...et entraînera un abaissement des loyers". (page 85)

Rapport de la Commission du Président sur le logement :

Ce rapport, qui a été présenté au président Reagan en avril 1982, contient une partie qui décrit la situation régnant sur le marché locatif des États-Unis, qui prévoit les tendances futures du marché et qui formule des propositions pour remédier aux principaux problèmes que connaît le marché du logement locatif.

La Commission laisse entendre qu'il faudrait mettre l'accent sur les solutions faisant appel au marché privé pour résoudre le problème du logement locatif. A cet égard, elle formule deux recommandations importantes quant au rôle que le gouvernement doit jouer dans le secteur du logement locatif :

- ° élimination ou réduction des contrôles des loyers et
- ° stimulants fiscaux à la construction...pour prévoir un traitement plus équitable du logement locatif dans le code fiscal. (page 89)

BIBLIOGRAPHIE :

Arthur Andersen and Company, Federal and Provincial Government Expenditures to Assist and Promote Rental Housing in Canada : 1976-1982, pour l'ACCH, mai 1984.

Bell, Charles et Davidson, A., "MURBs: A Tax Shelter on Shaky Ground" dans CA Magazine, avril 1984.

Blazar, Sheldon et Hilton, Hugh, "Investment Opportunities in Existing Apartment Buildings" dans Real Estate Review, Real Estate Institute of New York University, automne 1985.

Broadway, Robin W. et Kitchen, Harry M., Canadian Tax Policy, Canadian Tax Papers no. 63, L'Association canadienne d'études fiscales, Toronto, mai 1980.

Brueggeman, William et Thibideau, Thomas, "Tax Reform's Assault on Rental Housing", dans Real Estate Review, Real Estate Institute of New York University, hiver 1986.

L'Institut canadien des compagnies immobilières publiques, Shortage of Rental Housing: Overview and Recommendations, Toronto, avril 1982.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, Secteur de l'élaboration des propositions et de la recherche, Division de la planification, "Analyse du marché locatif", Ottawa, 1985.

Société centrale d'hypothèques et de logement, Division des programmes et des besoins du marché, "La déduction pour amortissement", Ottawa, juin 1977.

Société centrale d'hypothèques et de logement, Division du plan, "NHA Policies and Programs for the Seventies: Low Income Housing Policy (volume V)", Ottawa, 1971.

Clayton Research Associates, A Longer-Term Rental Housing Strategy for Canada, établi pour l'ACCH, Toronto, février 1984.

Clayton Research Associates, Evaluation of Potential Changes to Federal Tax Provisions on Viability of New Residential Rental Units, pour le ministère du Logement de l'Alberta, janvier 1985.

Clayton Reserach Associates, Tax Expenditures - Housing, préparé pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Toronto, mars 1981.

Clendenning, Wayne E., The Viability of Rental Construction, the Effects of Rent Controls and Stragegies for a Smooth Return to a Fully Viable Rental Sector, préparé pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Ottawa, novembre 1980.

Congrès des États-Unis, Bureau du budget du Congrès, Real Estate Tax Shelter Subsidies and Direct Subsidy Alternatives, Washington, D.C., mai 1977.

Dowler, Robert G., Housing Related Tax Expenditures: An Overview and Evaluation, Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto, publié en collaboration avec la Fondation de l'habitation coopérative du Canada, Toronto, février 1981.

Downs, Anthony, Rental Housing in the 1980s, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1983.

Downs, Anthony, "The Coming Crunch in Rental Housing", dans les Annals of the American Academy, janvier 1983.

Einhorn, David, Federal Tax Incentives and Rental Housing, U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, décembre 1982.

Fallis, George, Housing Programs and Income Distribution in Ontario, publié pour le compte du Conseil économique de l'Ontario par University of Toronto Press, 1980.

Fish, S. et Dennis, M., Programs in Search of a Policy, A.M. Hakkert, Toronto, 1972.

Fulton, P., "Tax Preferences for Housing: Is there a Case for Reform?", dans Thirsk, Wayne et Whalley, John, Tax Policy Options in the 1980s, Canadian Tax Paper no. 66, L'Association canadienne d'études fiscales, Toronto, février 1982.

Gau, George et Wicks, Anne, Impact of the ARP and Murb Programs on the Vancouver Housing Market, janvier 1982.

Harloe, Michael, Private Rental Housing in the United States and Europe, Croom Helm Ltd., Londres, 1985.

Howenstine, E.J., Private Rental Housing in Industrialized Countries, U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, Washington, D.C., janvier 1981.

Hulchanski, David, The Assisted Rental Program (ARP) 1975-1978: An Evaluation, Centre for Urban and Community Affairs, Université de Toronto, pour la Fondation de l'habitation coopérative du Canada, Ottawa, décembre 1982.

Jones, Lawrence D., The State of the Rental Housing Market: Implications for CMHC and Federal Government Housing Policy in the 1980s; préparé pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement, mai 1983.

Lithwick, Irwin, An Evaluation of the Federal Assisted Rental Program (1976-77), Société centrale d'hypothèques et de logement, Ottawa, février 1978.

Lithwick, N.H. et Sadeque, S.Z., The Role of Supply in the Rental Market, rapport préparé pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Ottawa, novembre 1982.

Marchant, Edward D., "Profit from Your Losses", dans CA Magazine, septembre 1977.

Metropolitan Toronto Planning Board, Report on the Impact of Limited Dividend Housing on the Demand for Subsidized Public Housing in Metropolitan Toronto, Toronto, janvier 1963.

Mitchell, Paul J. (édit.), Federal Housing Policy and Programs: Past and Present, Centre for Urban Policy Research, Rutgers University, New Jersey, 1985.

Murie, N., Nine, P. et Watson, C., Housing Policy and the Housing System, London George Allen and Unwin Ltd., Université de Birmingham (Grande-Bretagne), 1976.

Nourse, Hough O., "Assessing the Impact of Tax Reform on Real Estate", dans Real Estate Review, Real Estate Institute of New York University, automne 1985.

Ministère du Procureur général de l'Ontario, Report of the Commission of Enquiry into Residential Tenancies: Volume II, avril 1987.

Peddie, Richard, Evaluation of the Federal Housing Action Program (1976-77), Société centrale d'hypothèques et de logement, Ottawa, février 1978.

Région de Peel, Service d'urbanisme, Division de l'analyse socio-économique, Rental Housing Programs and their Impact in Peel Region, décembre 1982.

Rapport du Groupe de travail fédéral sur le logement et l'urbanisme, Ottawa, 1969.

Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, volume 3, Imposition du revenu, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1966.

Report of the President's Commission on Housing, Washington, D.C., 1982.

Richards, Ken, "Personal Income Taxation, Housing and Investment in Canada and the United Kingdom" dans Canadian Tax Journal, L'Association canadienne d'études fiscales, volume 28, n° 3, mai-juin 1980.

Robinson, A.J., Taxes on Housing in Canada: Magnitude and Economic Effects, York University, Economics Department, Downsview, janvier 1985.

Schaaf, A.H., "Rising Vacancy Rates are Not Always Bad", dans Real Estate Review, Real Estate Institute of New York University, automne 1985.

Schwar, Doris M., The Role of the Limited Dividend/Entrepreneurial Program in Canada Social Housing Policy, Programme de bourses de la SCHL, mai 1987.

Skerret, G., "Tax Sheltering and Syndication of Multiple Unit Residential Buildings", dans Corporate Management Tax Conference 1977; Income Tax Treatment of Real Estate Transactions, L'Association canadienne d'études fiscales, Toronto, mai 1980.

Smith, L.B., "The Crisis in Rental Housing: A Canadian Perspective", dans The Annals of American Academy, janvier 1983.

Smith, Roger S., Tax Expenditures: An Examination of Tax Incentives and Tax Preferences in the Canadian Federal Income Tax System, Canadian Tax Papers, n° 61, L'Association canadienne d'études fiscales, Toronto, juillet 1979.

Sourial, Henry, "Evaluation of the Administration of Section 15 NHA-Entrepreneur Operating Agreements", Ottawa, juillet 1980.

Sternlieb, George et Hughes James W., The Future of Rental Housing, Centre for Urban Policy and Research, Rutgers University, New Jersey, 1981.

Streich P., et Clarke L., Multi-Family Federal Rental Programs in Canada and the United States: A Comparative Study, préparé pour la Société centrale d'hypothèques et de logement et le Département du logement et de l'urbanisme des États-Unis, 1977.

Weichen, John, Villani, Kevin et Roistacher, Elizabeth (édit.), Rental Housing: Is there a Crisis?, Urban Institute Press, Washington, D.C., 1981.

Weinberg, Norman, "Assessing the Impact of Tax Reform on Real Estate", dans Real Estate Review, Real Estate Institution of New York University, hiver 1986.

Zimmer, Henry B., The New Canadian Real Estate Investment Guide, Hurtig Publishers, Edmonton, 1981.