RAPPORT SUR LA SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT

Donald J. Matthews
Président

Lawrence B. Smith
Vice-président

Groupe d'étude sur la
Société canadienne d'hypothèques et de logement

RAPPORT SUR LA SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT

Octobre 1979

Publié sous l'autorité du
Ministre responsable de la S.C.H.L.

le 26 octobre 1979

L'honorable Elmer MacKay, C.P., député
Ministre de l'Expansion économique régionale
Ministre responsable de la Société
canadienne d'hypothèques et de logement
Pièce 458, Édifice de la Confédération
Chambre des communes
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Monsieur le ministre,

C'est avec des sentiments de profond respect que j'ai l'honneur de vous présenter le Rapport sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Ce rapport est l'oeuvre du personnel de recherche qui a suivi, avec l'appui du personnel de secrétariat, les directives et conseils du Groupe d'étude et du Comité consultatif du Président; ceux-ci avaient été mis sur pied dans le but exprès de présenter un rapport sur:

(i) la situation actuelle de la SCHL;

(ii) les prévisions des besoins en logements au cours des années 80;

(iii) l'organisme qui serait le plus apte, dans la conjoncture présente, à satisfaire les besoins des Canadiens en matière de logement au cours des années 80.

Nous nous sommes volontairement abstenus de chercher à blâmer qui que ce soit pour les lacunes du passé. Nous avons défini la situation présente et proposé une marche à suivre pour résoudre, de façon rationnelle, les problèmes immédiats et pour permettre au gouvernement du Canada de répondre aux besoins des Canadiens dans le domaine du logement au cours des années 80.

.../2

Voici la liste des personnes qui ont participé, à titre officiel, à la rédaction du rapport:

GROUPE D'ÉTUDE

Martin H. Abrams
Robert T. Adamson
Allan J. Darling
Gordon W. Davies
Raymond V. Hession
Wayne B. Hunter
Dennis F. Kam
Donald J. Matthews
Norman E. McIntosh
Werner Schwantje
Lynda J. Scott-Moorhouse
Lawrence B. Smith
Pauline M. Whelan

COMITÉ CONSULTATIF DU PRÉSIDENT

Patrick E. Brady
Mac D. Campbell
Gordon W. Davies
Michael A. Goldberg
G.E. (Ernie) Jackson
Richard R. Lebeau
Donald J. Matthews
Phyllis M. Matthews
André Pigeon
Donald M. Smith
Lawrence B. Smith

PERSONNEL DE RECHERCHE

Gordon W. Davies
Robert J. Hobart
Boyden E. Lee
W. Jack Scheu
Lynda Scott-Moorhouse
Thomas S. Sloan
Lawrence Smith

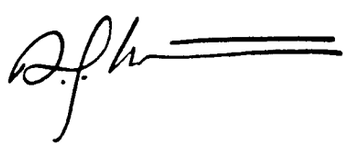
SECRÉTARIAT

James I. Anderson
Nicole M. Bertrand
Claire M. Bruyère
Ann W. Coyle
René Dalpé
Marcel Delisle
Frederick W. Graves
Gilles J.P. Hotte
Remmawii Kristjanson
Chantal Lemay
Phyllis M. Matthews
Jean-Louis Mondou
Lise T. Rutledge
Lena B. Talback
Inge Woltemade

Au cours de notre étude, nous avons reçu des mémoires d'un large éventail d'organismes et de citoyens canadiens et nous avons rencontré tous les groupes qui avaient demandé explicitement à être entendus. Toutes les personnes en cause ont considéré comme un honneur d'avoir l'occasion de rendre service au gouvernement du Canada en collaborant à la préparation du présent rapport.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments très respectueux.

Le Président



Donald J. Matthews

TASK FORCE
GROUPE D'ÉTUDE

STANDING, LEFT TO RIGHT:
DEBOUT, DE GAUCHE À DROITE:
Robert T. Adamson, Gordon W. Davies,
Norman E. McIntosh, Martin H. Abrams, Wayne Hunter,
Dennis F. Kam.

SITTING, LEFT TO RIGHT:
ASSIS, DE GAUCHE À DROITE:
Lynda J. Scott-Moorhouse, Lawrence B. Smith,
Raymond V. Hession, Donald J. Matthews.

ABSENT:
ABSENTS:
Allan J. Darling, Werner Schwantje, Pauline M. Whelan.

ADVISORY COMMITTEE
COMITÉ CONSULTATIF

STANDING, LEFT TO RIGHT:
DEBOUT, DE GAUCHE À DROITE:
Michael A. Goldberg, Gordon W. Davies, Mac D. Campbell,
Donald M. Smith, André Pigeon, Richard R. Lebeau,
G.E.(Ernie) Jackson.

SITTING, LEFT TO RIGHT:
ASSIS, DE GAUCHE À DROITE:
Lawrence B. Smith, Phyllis M. Matthews,
Patrick E. Brady, Donald J. Matthews.

RESEARCH STAFF AND SECRETARIAT
PERSONNEL DE RECHERCHE ET SECRÉTARIAT

STANDING, LEFT TO RIGHT:
DEBOUT, DE GAUCHE À DROITE:
Lena B. Talback, Gilles J.P. Hotte, Boyden E. Lee,
Gordon W. Davies, Ann W. Coyle, W. Jack Scheu,
Robert J. Hobart, Lise T. Rutledge, Marcel Delisle.

SITTING, LEFT TO RIGHT:
ASSIS, DE GAUCHE À DROITE:
Lynda J. Scott-Moorhouse, Inge Woltemade,
Phyllis M. Matthews, Donald J. Matthews,
Nicole M. Bertrand, Remmawii Kristjanson.

ABSENT:
ABSENTS:
James Anderson, Claire Bruyère, Chantal Lemay,
René Dalpé, Jean-Louis Mondou, Frederick W. Graves,
Thomas S. Sloan.

RAPPORT SUR LA

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT

---

1 INTRODUCTION

1.1 Mandat
1.2 Aperçu général du rapport

2 ROLES DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX DANS LE MARCHÉ DE L'HABITATION

2.1 Évolution des rôles des gouvernements fédéral et provinciaux
2.2 Fondement de l'intervention gouvernementale

3 SITUATION DU LOGEMENT ET PERSPECTIVES

3.1 Situation du logement
3.2 Perspectives des années 80

4 LA SCHL ET LES AUTRES ACTIVITÉS ET PROGRAMMES FÉDÉRAUX

4.1 Aperçu général des programmes
4.2 Assurance hypothécaire et prêts directs
4.3 Aide pour l'accession à la propriété
4.4 Programmes de logements locatifs, publics, coopératifs et autres
4.5 Remise en état des logements et rénovation urbaine
4.6 Aménagement de terrain et infrastructure municipale
4.7 Autres activités et programmes importants de la SCHL
4.8 Autres politiques fédérales en matière d'habitation

5 OPÉRATIONS FINANCIÈRES DE LA SCHL

5.1 Flux financier par rapport au rôle d'institution financière
5.2 Flux financier par rapport au rôle d'organisme gouvernemental

6 ÉVENTAIL DES OPTIONS

6.1 Statu quo
6.2 Options pour les fonctions financières
6.3 Options pour les fonctions ministérielles
6.4 Programme de réorientation du personnel
6.5 Résumé

7 RECOMMANDATIONS

7.1 Recommandations soumises au gouvernement fédéral
7.2 Incidences financières
7.3 Retombées fédérales-provinciales

ANNEXE A
Critères de privatisation

NOTE: This report is also available in English.

1 INTRODUCTION

Le rôle traditionnel de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) dans le secteur de l'habitation porte sur le rythme de production d'unités de logement, leur distribution géographique et leur répartition selon les couches de revenu. Depuis la création de la Société, il y a 34 ans, ses activités n'ont pas cessé d'évoluer en réponse à l'action croissante du secteur privé et des gouvernements provinciaux dans le financement, la promotion et l'exploitation du logement à l'intention des familles à revenu faible ou moyen.

La présente réévaluation des activités de la SCHL qui visent à fournir un logement convenable à tous les Canadiens a été entreprise pour répondre a certaines préoccupations du nouveau gouvernement: premièrement, un examen des services identiques offerts par les gouvernements fédéral et provinciaux devrait permettre d'éclaircir les responsabilités et compétences des deux palliers de gouvernement en la matière; deuxièmement, le gouvernement fédéral a déjà annoncé la mise en oeuvre d'un programme de crédit d'impôt sur l'intérêt hypothécaire et de crédit d'impôt foncier, et songe à offrir aux propriétaires-bailleurs une déduction pour amortissement, deux mesures qui auront un impact considérable sur le marché de l'habitation; troisièmement, la politique fédérale de restriction des dépenses crée une conjoncture idéale pour faire ressortir les activités de la SCHL qui pourraient être entreprises sans l'apport de subventions, visibles ou invisibles; enfin, - point très important - cette étude a été entreprise pour répondre au désir du gouvernement fédéral de se retirer des activités que le secteur privé peut accomplir à meilleur escient.

C'est pourquoi le gouvernement a confié à un Groupe de travail, sous la présidence de M. Donald J. Matthews, la préparation du présent rapport. Font partie du groupe de travail des représentants du ministère des Finances, du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère de la Justice, du Bureau du Conseil privé, du

ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Le groupe de travail a réuni, pour le conseiller, un Comité consultatif formé de représentants du domaine de la construction, d'institutions financières privées et du monde universitaire. Il a aussi consulté tous les secteurs intéressés à l'habitation. Ses membres tiennent à remercier tous les groupes qui ont consacré temps et énergie pour faire connaître leur point de vue.

Les opinions exprimées dans ce rapport ont été discutées à fond par toutes les personnes concernées et représentent le point de vue unanime du comité consultatif. Bien que le présent document soit publié sous l'autorité du gouvernement du Canada, il ne constitue pas un énoncé de politique du gouvernement; on ne doit pas, non plus, supposer que le gouvernement souscrit, en tous points, à l'analyse qui y est faite.

1.1 Mandat

Le Conseil des ministres a confié au groupe de travail le mandat d'examiner la possibilité de privatiser au moins certaines des activités de la SCHL (plutôt que de remettre la société en bloc au secteur privé) ou d'encourager le secteur privé à jouer un rôle plus important dans certaines des activités de la SCHL. Le rapport du groupe de travail portera sur les points suivants:

(i) conséquences de la privatisation dans chacun des cas:

(ii) composantes juridiques et financières de la privatisation;

(iii) différents modes de privatisation pour chacun des cas et analyse du mode proposé pour chaque activité;

(iv) marche à suivre et calendrier de la mise en oeuvre.

Dans l'optique de son mandat, le groupe d'étude a essayé d'examiner tous les aspects de l'évolution du domaine du logement au Canada au cours des soixante dernières années. Nous avons étudié les détails de cette évolution et nous avons aussi tenté de l'examiner d'un point de vue encore plus étendu. Seul un coup d'oeil d'ensemble peut nous permettre d'évaluer convenablement non seulement les réalisations passées du gouvernement fédéral, mais aussi et avant tout, ce que devrait être son rôle futur dans le domaine de l'habitation.

L'objectif du présent rapport est d'effectuer cette évaluation, non pas pour défendre une thèse absolue quelconque, même pas celle de la privatisation, mais plutôt pour juger de façon réaliste des besoins futurs, en matière de logement, des Canadiens de toutes les régions du pays et des moyens les plus en mesure de répondre à ces besoins dans une société libre et non homogène comme la nôtre. Nous ne rejetons pas au départ l'idée que le gouvernement fédéral puisse avoir un rôle à jouer pour répondre à ces besoins; mais nous ne supposons pas non plus qu'il doit automatiquement et dans tous les cas assumer le rôle principal et porter la plus grande part des responsabilités lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins en matière de logement.

Dans ce rapport, nous avons tenté de faire une étude objective des domaines où l'activité du gouvernement reste nécessaire et souhaitable, de même que ceux où le secteur privé pourrait peut-être faire mieux que le gouvernement. De plus, bien que nous préconisions une modification de l'équilibre entre les secteurs public et privé dans le domaine du logement, nous respectons et désirons maintenir la tradition de collaboration qui existe depuis longtemps entre l'entreprise privée et le secteur public dans ce domaine d'activité. Le gouvernement fédéral en général et la Société canadienne d'hypothèques et de logement en particulier sont actifs, depuis longtemps et de façon honorable, sur les marchés du logement et nous n'avons aucune intention de suggérer que cette situation devrait changer dans l'avenir.

1.2 Aperçu général du rapport

Les chapitres 2 et 3 du présent rapport établissent le contexte pour l'analyse des activités de la SCHL ayant trait aux programmes. Le chapitre 2 commence par une revue de l'évolution des rôles fédéral et provinciaux sur les marchés du logement depuis l'adoption de la première législation fédérale en matière de logement et se termine par une justification détaillée de l'intervention gouvernementale sur ces marchés. Le chapitre 3 décrit l'évolution de la condition du logement au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale et indique les facteurs les plus importants qui auront une influence sur les marchés du logement au cours des années 80.

Le chapitre 4 décrit en détail les principaux programmes administrés par la SCHL depuis 1945, ainsi que les autres programmes ou mesures du gouvernement fédéral qui ont eu un effet sur les marchés du logement. Le chapitre 4 illustre clairement le double rôle joué par la Société au nom du gouvernement: un rôle financier dans ses fonctions de prêteur et d'assureur hypothécaire et un rôle ministériel en administrant les subventions relatives au logement au nom du gouvernement. Ces deux rôles interviennent dans la conception de la plupart des programmes de la SCHL. Les activités variées menées de front par la Société et plusieurs autres facteurs, dont le contexte législatif dans lequel la Société fonctionne, ont entraîné un certain nombre de difficultés financières qui donnent maintenant lieu à de sérieuses inquiétudes. Les aspects financiers des opérations de la SCHL sont décrits et analysés au chapitre 5.

Le chapitre 6 résume d'abord les conséquences du maintien du statu quo, puis présente un certain nombre d'options réalistes qu'il faudrait envisager lorsqu'on fera l'examen des activités de la SCHL.

Le rapport se termine enfin, au chapitre 7, par un exposé des changements qui sont recommandés dans les fonctions financières et ministérielles de la SCHL, par une évaluation des conséquences financières qu'aurait, pour le gouvernement fédéral, la mise en oeuvre des recommandations et par une discussion que celle-ci aurait sur les relations fédérales-provinciales.

2 RÔLES DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX DANS LE MARCHÉ DE L'HABITATION

Dans ce chapitre, nous étudierons les rôles du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux dans le marché de l'habitation, et leur évolution; nous analyserons aussi en détail, le fondement de l'intervention gouvernementale dans ce secteur.

2.1 Évolution des rôles des gouvernements fédéral et provinciaux

La première incursion du gouvernement fédéral dans la politique de l'habitation remonte à 1919, date à laquelle des prêts de $25 millions furent octroyés aux provinces qui devaient, à leur tour, prêter cet argent aux municipalités pour la construction d'habitations de qualité modeste. Ce programme, qui a pris fin en 1923, a permis de construire plus de 6 000 logements. Le programme n'avait pas pour but de fournir des logements à un groupe social en particulier, mais plutôt de soulager ce qui semblait être une pénurie généralisée de logements pour les Canadiens.

Durant les années 20, le Canada connut un boom immobilier et ce n'est qu'au moment de la Dépression que le gouvernement fédéral a commencé à s'intéresser à la politique de l'habitation sur une base continue. En 1935, en vertu de la Loi fédérale du logement, un fonds fédéral de prêts d'une valeur de $10 millions a été créé à l'intention des futurs constructeurs et propriétaires immobiliers. En vertu de ce programme, le gouvernement fédéral s'associait à des institutions prêteuses privées agréées pour octroyer des prêts à la construction, en avançant 25 pour cent du prêt, les institutions prêteuses fournissant le reste; il subventionnait les frais d'intérêt et assurait le capital, ce qui, à toutes fins pratiques, éliminait tout risque de pertes sur le capital ou les intérêts pour les institutions prêteuses; et il se réservait le droit de fixer les termes et conditions des prêts. Le but principal de cette politique était de stimuler l'économie.

En 1938, le ministre fédéral des Finances présenta la Loi nationale sur l'habitation et définit ainsi ses objectifs:

(i) contribuer de façon substantielle à éliminer le chômage dans un secteur particulièrement touché par ce phénomène et aider, de façon générale, à stimuler la reprise économique;

(ii) contribuer de façon substantielle à améliorer les conditions de l'habitation, particulièrement pour les familles à faible revenu.

La Loi comprenait trois parties. La première partie prévoyait l'octroi de prêts pouvant atteindre 90 pour cent de la valeur immobilière pour des maisons de moins de $2 500 et une garantie sur les prêts d'une valeur maximum de $4 000, dans les régions éloignées. En vertu de la deuxième partie, les compagnies à dividendes limités et les municipalités pouvaient emprunter du gouvernement à des taux subventionnés pour des projets de logement locatif pour personnes à faible revenu. La troisième partie autorisait le ministre fédéral des Finances à payer l'impôt foncier municipal pour des maisons de moins de $4 000 en son entier durant la première année, et jusqu'à 50 pour cent, et 25 pour cent, durant les deux années subséquentes, à condition que la municipalité fournisse des terrains destinés à la construction immobilière pour la somme de $50. La première partie de la Loi connut un immense succès et, durant les quatre années qui suivirent, plus de 15 000 prêts furent autorisés. La deuxième partie de la Loi est devenue caduque en 1940, cinq provinces seulement ayant voté des lois pour sa mise en application et la troisième partie de la Loi, ayant été peu utilisée, connut le même sort en 1940.

En 1944, on s'inquiétait sérieusement de ce que la démobilisation entraînerait une important pénurie de logements et un taux de chômage très élevé. Pour parer à ces problèmes, on vota la Loi nationale sur l'habitation de 1944. Ses dispositions visaient, en fait, à consolider les deux lois précédentes et conservaient la formule des prêts conjoints, les

garanties sur les prêts et les prêts aux compagnies à dividendes limités. Ses dispositions principales ne connurent aucune modification avant 1954. Durant la période de 1944 à 1954, on adopta cependant deux mesures législatives importantes. En 1945, la SCHL fut créée et chargée de la mise en oeuvre de la Loi nationale sur l'habitation; en 1949, le gouvernement fédéral votait une loi lui permettant d'accorder aux provinces jusqu'à 75 pour cent des coûts d'immobilisations et d'exploitation des projets de logement public qu'elles entreprenaient.

Même si certaines dispositions législatives portaient sur la redistribution des logements (comme celles s'appliquant aux compagnies à dividendes limités et au logement public, par exemple), jusqu'en 1954, le plus gros effort visait à accroître la production de logements. En éliminant presque tous les risques des placements hypothécaires, et en abaissant le coût de ces risques au-dessous du pourcentage dont les prêteurs tiennent compte habituellement dans leurs calculs avant d'octroyer un prêt non assuré, le programme d'assurance et de garantie sur les prêts augmentaient l'attrait à long terme des placements hypothécaires résidentiels. La politique gouvernementale visait donc sans contredit à accroître l'efficacité du secteur privé et à collaborer avec lui pour stimuler la construction résidentielle et améliorer la qualité de l'habitation.

Tout en maintenant comme objectif à long terme de stimuler la demande d'habitation, la politique fédérale changea d'orientation en 1954. Le changement le plus important apporté par la Loi nationale sur l'habitation de 1954 touchait la formule de prêts conjoints; celle-ci était remplacée par le régime actuel d'assurance hypothécaire, mais le gouvernement se réservait le droit de fixer le taux d'intérêt hypothécaire LNH. La loi prévoyait aussi la création d'un marché hypothécaire secondaire pour les prêts LNH, et les banques à charte qui n'avaient jamais eu accès au marché hypothécaire reçurent l'autorisation d'octroyer des prêts LNH. Ces modifications avaient pour objectif premier d'accroître le volume des fonds hypothécaires provenant du secteur privé. La politique

gouvernementale consistait donc toujours à encourager la participation du secteur privé aux activités de prêts plutôt qu'à lui substituer des prêts directs du gouvernement.

Malgré l'augmentation des sources de financement privées, les gains furent de courte durée. Le crédit hypothécaire se ressera à cause des demandes de financement à d'autres fins. Dans le but d'accroître le financement privé, le taux d'intérêt LNH, que le gouvernement fixait par voie administrative, a été augmenté. Mais le mouvement à la hausse de tous les taux d'intérêt effaça rapidement tous les gains obtenus: le gouvernement se voyait donc obligé d'augmenter à nouveau le taux d'intérêt LNH, mais il empêchait ainsi les banques à charte de participer au programme, puisque leurs taux d'intérêt devaient respecter le plafond fixé par la Loi sur les banques. Le gouvernement décida alors d'augmenter le crédit hypothécaire résidentiel en accordant des prêts directs par l'entremise de la SCHL.

Cette politique semblait reposer sur un désir du gouvernement de soutenir le secteur privé plutôt que de le remplacer. Les prêts directs de la SCHL devaient être des prêts de dernier recours, c'est-à-dire que les emprunteurs devaient prouver qu'ils n'avaient pu d'abord obtenir de financement privé aux termes de la LNH, en présentant leurs demandes de prêts refusées. Bien que les prêts directs se soient quelque peu substitués aux prêts du secteur privé, il est prouvé que de 75 à 80 pour cent des prêts directs étaient effectivement de dernier recours et s'ajoutaient aux fonds hypothécaires disponibles sur le marché privé. Le gouvernement a donc empêché que la baisse des fonds hypothécaires privés, due aux vices du marché, n'entraîne une diminution sensible des activités de la construction, tout en utilisant l'habitation comme instrument important de relance économique durant les années 1957, 1958, 1959.

En 1961, enfin, le gouvernement fédéral, par l'entremise de la SCHL, a commencé à accorder aux municipalités des prêts pour la construction de réseaux

d'égout et d'usines de traitement des eaux usées. Ce programme a aussi stimulé la construction résidentielle en augmentant la surface totale des terrains viabilisés.

Bien que les provinces aient financé, de pair avec le gouvernement fédéral, certains projets conjoints de logement public, les gouvernements provinciaux n'ont pas, dans l'ensemble, à l'exception de la Nouvelle-Écosse, fait beaucoup appel à la Loi nationale sur l'habitation, avant 1964. A la suite de modifications importantes apportées à la Loi nationale sur l'habitation cette année-là, la Société pouvait offrir aux provinces des prêts directs pour couvrir 90 pour cent des dépenses en capital et 90 pour cent des coûts d'acquisition et de viabilisation des terrains destinés au logement public, et pouvait assumer 50 pour cent de leurs pertes d'exploitation. Elle pouvait en outre accorder des prêts pour l'habitation à loyer modique aux organismes municipaux et provinciaux à but non lucratif, et élargir à la fois le financement et le champ d'application des programmes de rénovation urbaine.

Ces modifications ont eu trois résultats. Tout d'abord, elles ont entraîné une décentralisation des politiques d'habitation, car les sociétés provinciales d'habitation ont commencé à assumer une plus large part de responsabilités. Deuxièmement, elles ont réorienté les efforts de la SCHL, jusque-là concentrés sur un souci d'efficacité du marché, pour les consacrer à la question de la redistribution. Enfin la SCHL, a commencé à collaborer avec les provinces à des programmes de rassemblement des terrains, domaine qui était auparavant laissé au secteur privé.

A la fin des années 1960, les provinces étaient devenues très actives dans le domaine du logement. Plusieurs d'entre elles avaient leur propre programme d'encouragement à l'accession à la propriété; la province de Québec avait, entre autres, un programme de remise en état des logements qui connaissait passablement de succès. Si bien que, vers la fin de la décennie, les changements apportés aux objectifs de la

politique fédérale d'habitation commençaient à se faire sentir de plus en plus. Par exemple, durant la période de 1940 à 1967, soit 19 ans, environ $172 millions avaient été engagés dans le logement public; par contre, pour les seules années 1968 et 1969, plus de $377 millions ont été engagés dans le logement public.

En effet, dès 1967, le gouvernement fédéral se retrouvait devant un choix difficile: se retirer presque entièrement des prêts directs destinés au vaste marché du logement privé, ne répondant pas ainsi à la demande croissante de fonds pour les projets provinciaux de logement social; ou encore, augmenter considérablement ses engagements financiers dans le secteur de l'habitation. Le gouvernement a choisi d'appuyer les priorités provinciales, mais, à la fin des années 60, il adoptait deux mesures visant à éliminer d'autres vices du marché hypothécaire et à accroître le volume de fonds privés disponibles pour l'industrie de la construction.

Tout d'abord, le gouvernement a abandonné sa prérogative de fixer le taux d'intérêt maximum admissible à l'assurance LNH, laissant ainsi les conditions du marché déterminer le taux hypothécaire LNH. Deuxièmement, il a ramené de 25 à 5 ans la durée du terme minimum requis pour les prêts LNH, ce qui a permis aux institutions de dépôt d'harmoniser les échéances de leurs propres obligations et de leurs investissements hypothécaires LNH; ces investissements devenaient ainsi plus attrayants. Finalement, des amendements apportés à la Loi sur les banques, en 1967, ont permis aux banques d'accorder des prêts conventionnels et ont éliminé le plafond de 6 pour cent sur les prêts bancaires. Les banques ont ainsi repris leur place sur le marché hypothécaire, place qu'elles avaient abandonnée à la fin des années 50.

Dans le domaine du logement, on pourrait caractériser le début des années 1970 comme une période de programmes conjoints fédéraux-provinciaus visant à aider les personnes à revenu insuffisant. En 1973, le gouvernement fédéral a pris des mesures ayant pour effet d'étendre à tous les Canadiens les avantages

contenus dans certains des programmes provinciaux particuliers. Il encouragea en outre les gouvernements provinciaux à intégrer leurs programmes avec les siens, plutôt que de maintenir des programmes parallèles; il s'ensuivit une courte période où les politiques fédérales et provinciales en matière de logement ont connu une phase de coexistence remarquablement harmonieuse. Ensemble, les gouvernements fédéral et provinciaux ont mis en application des programmes pour le logement public, réalisé des projets améliorés de logement sans but lucratif ou coopératif et établi des programmes pour les besoins uniques des ruraux et des autochtones dans le domaine du logement et pour la revivification des collectivités locales.

Les objectifs du gouvernement fédéral à cette époque comportaient l'encouragement à la construction résidentielle à des fins de stabilisation des cycles économiques, l'aide aux groupes de personnes à revenu moyen qui pouvaient difficilement acheter un logement à cause de l'inflation, l'amélioration de l'environnement des collectivités locales où les logements étaient construits et le versement de subventions pour aider à la production de logements locatifs destinés aux ménages dont le revenu n'était pas vérifié. Globalement, la politique n'était autre qu'un mécanisme de compensation qui faisait disparaître, au moyen des fonds publics, les effets désastreux de l'inflation sur le revenu des particuliers. En 1975, la demande de fonds fédéraux devenant trop pressante, on modifia à nouveau la politique: le financement fédéral fut remplacé par l'octroi de subventions aux projets d'habitation financés par le secteur privé. Les engagements de prêts directs par la SCHL en vertu du Programme d'aide pour l'accession à la propriété, qui étaient de $458 millions en 1975, tombaient à $80 millions, en 1976, puis à moins de $2 millions, en 1978.

A ce moment, le gouvernement fédéral commença à se retirer des projets conjoints fédéraux-provinciaux et les provinces, de leur côté, redéfinirent leurs priorités. Il en résulta une prolifération de nouveaux programmes qui couvraient un vaste éventail d'objectifs et d'activités, le tout basé sur les priorités des

gouvernements provinciaux. Ceux-ci se retirèrent également des projets fédéraux-provinciaux de logement public, dont les coûts énormes et le caractère nettement partial à l'endroit de certaines personnes devenaient évidents.

Durant les deux dernières années, la politique de la SCHL a eu pour but principal d'assurer le logement aux classes à faible revenu et d'aider les municipalités à mettre sur pied des services communautaires. Cependant, le rôle d'intermédiaire financier de la SCHL a grandement diminué. En ce qui a trait aux programmes de logement pour les personnes à faible revenu, la SCHL accorde une aide annuelle aux provinces et aux groupes qui entreprennent de tels projets, mais elle a sérieusement réduit ses engagements de prêts à l'intention de ces groupes. Dans le domaine des services communautaires, on a remplacé l'imposant programme de prêts pour l'amélioration des quartiers et l'infrastructure municipale par un programme de subventions. Dans tous les cas, les emprunteurs doivent obtenir des fonds auprès d'institutions prêteuses privées plutôt que de la SCHL, bien que la Société se réserve un rôle mineur de prêteur de dernier recours pour s'assurer que des fonds sont disponibles pour les petites communautés d'où les institutions prêteuses privées sont absentes.

Les programmes provinciaux demeurent variés d'un océan à l'autre et sont adaptés aux conditions particulières du marché dans chaque province. Certaines préoccupations identiques se retrouvent partout, cependant, à savoir: la remise en état des logements, l'économie de l'énergie et la limitation du rôle d'intermédiaire financier joué par le gouvernement, ce dernier point étant la conséquence directe des restrictions budgétaires plutôt que d'une politique du logement définie. On s'intéresse beaucoup à l'aide versée directement aux particuliers, de façon à assurer une certaine latitude dans le choix d'un logement et un certain ajustement du marché à la demande du public pour des logements de bonne qualité.

Ce bref aperçu historique illustre bien comment l'orientation des activités de la SCHL a évolué au cours des 40 dernières années. Durant cette période, on a utilisé l'habitation comme instrument de relance économique lorsqu'on l'a cru nécessaire. Cependant, la portée des activités de la SCHL a évolué considérablement: durant les années 30 et 40, on insistait sur la stimulation de la création d'emplois et de la demande; durant les années 50, on voulait assurer la disponibilité des fonds pour l'habitation; à la fin des années 60 et durant la plus grande partie des années 70, l'accent portait sur la politique sociale et la redistribution des revenus; à la fin des années 70, on a été témoin d'une réduction de l'aide du gouvernement et de son intervention directe sur le marché.

Durant toute cette période, l'accent des politiques du logement a aussi été déplacé: alors qu'au début il s'agissait d'aider le secteur privé et de réduire les vices du marché qui empêchaient la libre circulation des fonds et des ressources vers le secteur de l'habitation, on en est arrivé à une situation de concurrence avec le secteur privé par le financement du logement public et du logement sans but lucratif. De la même façon que, dans le passé, la politique d'habitation a évolué suivant les besoins du marché et les changements économiques et sociaux, il convient aujourd'hui de réexaminer la portée et les objectifs des activités du gouvernement, car la situation actuelle de l'habitation et les tendances qui se dessinent pour les années 80 sont très différentes de ce que l'on a connu auparavant. Les contraintes budgétaires tant du gouvernement fédéral que des gouvernements provinciaux seront un facteur qui influencera constamment l'élaboration de tous les programmes de logement gouvernementaux dans l'avenir prévisible; mais les programmes de logement fédéraux-provinciaux comportent aujourd'hui un aspect nouveau, qui réside dans la clarification des rôles et des responsabilités respectives des gouvernements fédéral et provinciaux.

Le chapitre 3 du présent rapport décrit la situation présente et les tendances du logement.

2.2. Fondement de l'intervention gouvernementale

Dans cette section nous examinerons les raisons économiques traditionnelles qui sous-tendent toute intervention gouvernementale sur les marchés de l'habitation et nous analyserons, de façon générale, l'opportunité de cette action au Canada. Chaque sous-section examine d'abord les raisons de l'intervention publique, en soi, sans analyser s'il est préférable de confier cette action à une juridiction fédérale ou provinciale. La dernière partie de chaque sous-section s'attache à la question de juridiction et aux mécanismes de transfert.

Dans une économie de marché, les raisons principales qui sous-tendent une intervention gouvernementale dans le secteur de l'habitation sont les suivantes:

(i) suppléer aux vices du marché dans l'allocation de capitaux et de ressources au secteur de l'habitation;

(ii) corriger les effets secondaires externes de la production ou de la consommation des services d'habitation;

(iii) redistribuer les revenus;

(iv) réduire les variations cycliques dans la construction résidentielle.

Les vices du marché

(i) Les vices du marché dans l'allocation du crédit

Quand les marchés de capitaux opèrent de façon parfaite, les capitaux sont répartis selon le pouvoir relatif d'emprunteurs concurrents. Dans un tel cas, le marché fournit assez de fonds pour satisfaire les besoins de tous les demandeurs dans le domaine de l'habitation, car une demande d'habitation non satisfaite se traduirait par une demande plus grande de crédit hypothécaire et, par conséquant, par une hausse des taux d'intérêt. Les prêteurs seraient plus attirés

par les investissements hypothécaires qu'auparavant, et un surcroît de fonds serait acheminés vers l'habitation afin de satisfaire à la demande supplémentaire. Cependant, s'il existe des vices de marché, le mécanisme se brise, et l'on ne peut répondre à toutes les demandes du secteur de l'habitation qui n'atteindra pas alors le niveau optimum de l'offre. Les vices de marché jouent un rôle considérable sur le marché hypothécaire, car le financement des dépenses en capital sur ce marché se traduit habituellement par un niveau d'endettement très élevé, par rapport aux mises de fonds des emprunteurs, et parce que les fluctuations des taux d'intérêt et de la disponibilité des fonds hypothécaires influent grandement sur la demande d'habitation et la construction de nouveaux logements.

On a déjà prétendu que les emprunteurs hypothécaires occupent une place secondaire ou résiduelle sur les marchés financiers parce qu'ils sont particulièrement sensibles aux coûts des intérêts, et à cause de la nature même de l'instrument hypothécaire. Cette plus grande sensibilité à l'égard des taux d'intérêt ne constitue pas vraiment un vice de marché, parce qu'elle traduit simplement une certaine préférence de la part de ces emprunteurs. Par contre, le deuxième facteur - aspects négatifs de l'instrument hypothécaire en termes d'investissement - peut être considéré un vice de marché.

Jusqu'à récemment, l'instrument hypothécaire avait certaines propriétés qui en faisaient un véhicule d'investissement plutôt négatif pour les institutions financières. Parmi les défauts de l'instrument, on note la non-liquidité des placements hypothécaires, due à l'absence de marché secondaire efficace et à la durée du terme; le risque relativement élevé de la nature locale du placement; l'écart entre les risques sur les intérêts causé par le droit de remboursement accéléré du prêt; les coûts d'établissement et les frais d'administration habituellement assez élevés des prêts hypothécaires. En conséquence, les institutions financières ont toujours exigé un taux de rendement assez élevé avant d'accepter les risques et les coûts de prêts hypothécaires et ont eu tendance à accroître

leur part de ce marché seulement quand la demande dans les autres secteurs était à la baisse.

Mais, une des victoires principales de la politique fédérale du logement et de la réponse du secteur privé à cette politique, a été d'éliminer l'apparence résiduelle de l'investissement hypothécaire aux yeux des institutions financières. Ce changement, lent et graduel, s'est effectué surtout grâce au programme fédéral d'assurance sur les prêts; cette mesure a réduit les risques de défaut de paiement et a augmenté la participation des prêteurs sur le marché hypothécaire. Dès que le volume de leurs opérations a augmenté, les liquidités de leurs portefeuilles hypothécaires se sont accrues et les frais d'administration et d'établissement des prêts ont diminué. Lorsque les prêts à échéance de 5 ans sont devenus admissibles à l'assurance hypothécaire et que l'industrie financière a adopté un régime de redressement périodique des taux d'intérêt, l'écart entre les risques sur les intérêts a été éliminé, et on a constaté une nouvelle augmentation des liquidités des portefeuilles hypothécaires. Ces mesures, s'ajoutant à l'élimination du plafond des revenus pour les prêts assurés par le gouvernement ont aidé à éliminer la plupart des contraintes du marché. Par conséquent, les placements hypothécaires ne devraient plus être considérés comme des formes résiduelles de placement au Canada.

S'ajoute à ceci, l'élimination presque complète, ces dernières années, au Canada, des redressements trop lents et insuffisants des taux hypothécaires. Dans le passé, les taux hypothécaires se redressaient plus lentement et évoluaient à l'intérieur d'une marge plus étroite que les taux d'intérêt d'autres valeurs à rendement, ce qui réduisait l'attrait des placements hypothécaires durant les périodes où les taux d'intérêt étaient à la hausse. La levée des restrictions sur les taux hypothécaires LNH, l'élimination des limites sur les prêts hypothécaires et l'absence de règlements sur les taux d'intérêt payés par les institutions financières permettent des redressements plus rapides et plus complets du marché, ce qui nous permet de dire

que la disponibilité à long terme de crédits hypothécaires ne rencontre en ce moment aucun obstacle au Canada.

D'autre part, le marché hypothécaire n'est pas complètement parfait; il évolue constamment et ses problèmes changent. Un vice relativement nouveau est l'impact disproportionné de l'inflation sur la demande d'habitation. En temps d'inflation, les prévisions inflationnistes influent sur les décisions économiques et se reflètent dans le niveau des taux d'intérêt. Lorsque l'inflation existante donne lieu à des prévisions inflationnistes, le taux d'intérêt hypothécaire est à la hausse: si l'on prévoit une augmentation de 5 pour cent du taux d'inflation prévu, le taux d'intérêt hypothécaire augmente de 5 pour cent, passant, par exemple, de 9 à 14 pour cent. Ce phénomène augmente substantiellement la part du revenu réel qu'un ménage doit consacrer à l'habitation et réduit la demande d'habitation et l'acheminement de ressources vers ce secteur. Le déclin concomitant de la demande et de la disponibilité des ressources ne provient pas d'une baisse du désir d'acheter les maisons; il dépend plutôt d'un vice du marché qui permet aux coûts réels d'accession à la propriété de s'accroître de façon démesurée, lorsque le taux d'inflation prévu monte. C'est ce qu'on appelle le phénomène de "bascule".

Diverses mesures ont été proposées pour corriger ce défaut, comme par exemple, les prêts hypothécaires à taux variable et les prêts hypothécaires rajustés selon le niveau des prix; cependant ces mesures n'ont pas été acceptées de façon générale par le secteur privé. Par conséquent, une politique fédérale de l'habitation peut encore jouer un rôle, à l'occasion, dans l'élimination des vices du marché, et il serait légitime pour le gouvernement de continuer à encourager le secteur privé à éliminer ces défauts.

Pour réduire les vices du marché des capitaux, le gouvernement a choisi dans le passé d'augmenter l'attrait relatif de l'instrument hypothécaire pour les institutions financières privées; lorsque cette mesure

s'est avérée insuffisante, le gouvernement a agi comme intermédiaire financier en fournissant des fonds directement.

Tout changement qui améliore les caractéristiques de l'instrument hypothécaire en termes d'investissement, par rapport aux autres formes de placements, accroît le volume de fonds hypothécaires disponibles. On peut modifier les caractéristiques de l'instrument hypothécaire de diverses façons: depuis la mise en place de garanties ou d'assurances fédérales ou l'extension de leur portée, jusqu'à la mise sur pied et le perfectionnement d'un marché hypothécaire secondaire. Ces modifications amènent une diminution des risques propres aux placements hypothécaires et encouragent les institutions financières à y consacrer une plus grande proportion de leurs fonds. Parmi les mesures fédérales qui modifient les caractéristiques d'investissement des prêts hypothécaires, on note le programme fédéral d'assurance hypothécaire et la vente par adjudication des créances hypothécaires de la SCHL qui vise à créer un marché secondaire pour les prêts LNH.

Il ne fait pas de doute que le programme fédéral d'assurance sur les prêts a augmenté considérablement l'attrait à long terme des placements hypothécaires pour les institutions financières et accru le volume total du crédit hypothécaire à long terme.

Cependant ce programme ne produit plus maintenant qu'une augmentation nette relativement faible du crédit hypothécaire. Cette tendance est due, en partie, à la réussite du programme qui à réduit les obstacles à la disponibilité des fonds hypothécaires et, en partie, à l'évolution des marchés de capitaux et à l'avènement de programmes privés d'assurance hypothécaire. Comme l'assurance hypothécaire ne devrait pas exiger de transfert de fonds fédéraux, le rôle d'assureur devrait être rentable pour le secteur privé. Cependant, comme ce programme a apporté une contribution valable, et comme nous ne connaissons pas les obstacles que pourra rencontrer le marché hypothécaire à l'avenir (comme, par exemple, l'effet démesuré de l'inflation dont nous

avons parlé plus haut), il serait peut-être nécessaire que le gouvernement fédéral se réserve certains pouvoirs d'intervention occasionnelle dans ce domaine de l'assurance hypothécaire.

De plus, il faudrait analyser les conséquences du retrait fédéral sur la structure du marché, et déterminer si ce retrait ne risque pas de créer une situation de monopole ou de collusion parmi les assureurs privés. Mais si le Surintendant des assurances du Canada exerce une surveillance adéquate et si la privatisation se fait par étapes, on pourra probablement éviter ce problème, à condition d'avoir bien examiné la question au préalable.

(ii) Vices du marché touchant l'affectation des ressources de l'immobilier résidentiel

Une deuxième série de défauts peut apparaître dans les ressources de l'immobilier résidentiel. On a déjà soutenu, par exemple, que des vices de marché existaient dans les marchés de main d'oeuvre et les marchés immobiliers à fins résidentielles, sous la forme de monopoles ou de collusion parmi les syndicats ouvriers et les sociétés de promotion immobilière.

Cependant, des études déjà réalisées indiquent qu'il existe peu de preuves de ces affirmations. En ce qui concerne les travailleurs de la construction résidentielle, le Conseil économique du Canada rapporte que, sauf pour le Québec où l'appartenance à un syndicat est obligatoire, de 5 à 10 pour cent seulement des travailleurs de la construction résidentielle sont syndiqués et que cette main d'oeuvre jouit d'une très grande mobilité géographique. En ce qui concerne les terrains résidentiels, le Groupe de travail fédéral-provincial sur l'offre et le prix des terrains résidentiels viabilisés a conclu, en 1978, qu'il n'y avait pas de fondement pour soutenir la théorie du monopole des promoteurs, selon laquelle un petit nombre de promoteurs puissants procéderaient à une concentration de la propriété des terrains bruts. A partir de ces données, il y a donc peu de raisons de souhaiter une intervention gouvernementale directe;

il se peut, cependant, que le gouvernement ait un rôle à jouer au plan législatif, pour empêcher que des monopoles surgissent en ce domaine à l'avenir.

D'autre part, les défauts du marché des terrains sont souvent causés par des règlements de l'aménagement du territoire et des restrictions de zonage. Ces règlements et ces restrictions découlent naturellement du fait que les propriétés sont à la fois la source principale des revenus municipaux et la cause principale des dépenses municipales. Conséquemment, les municipalités hésitent à accepter les projets de promotion urbaine lorsque l'assiette des évaluations foncières prévue n'atteint pas le seuil de rentabilité. A ce problème s'ajoute la résistance des contribuables aux nouveaux lotissements résidentiels car les résidents actuels doivent assumer les coûts des services de viabilisation, comme la construction de réseaux d'égouts et de routes, par exemple, au nom des futurs résidents. Même si ce fardeau peut être réduit, en partie lorsque les coûts de viabilisation sont financés par emprunt, il n'en reste pas moins que les résidents actuels doivent en assumer une partie. Enfin, les résidents actuels désirent aussi maintenir les caractéristiques de leur quartier et la qualité de l'environnement, ce qui renforce l'argument en faveur des règlements municipaux.

Le gouvernement dispose d'une variété de mesures pour combattre les problèmes de monopole et de viabilisation des terrains municipaux. Pour combattre les monopoles, la loi anti-cartel est probablement un véhicule plus approprié que l'intervention directe sur le marché par la création ou le financement de banques foncières publiques. En ce qui concerne la viabilisation des terrains et la résistance des municipalités aux nouveaux lotissements, il s'agit là d'une question de juridiction provinciale. Le gouvernement fédéral pourrait alors se contenter de fournir une assistance aux provinces pour financer des projets de viabilisation, si l'on pouvait démontrer que ces dépenses auraient des retombées bénéfiques à l'extérieur de la province.

(iii) Discrimination dans les marchés hypothécaires et les marchés de l'habitation

On peut retrouver des défauts dans les marchés hypothécaires et les marchés de l'habitation parce qu'il y a discrimination à l'égard de certains groupes de citoyens. Par exemple, dans le marché de l'habitation, des propriétaires peuvent refuser de louer des logements aux étudiants ou aux familles monoparentales. De la même façon, sur le marché hypothécaire, il peut y avoir discrimination contre certaines classes d'emprunteurs, comme les femmes et les autochtones, ou encore à l'égard de propriétés situées dans certaines régions que les prêteurs jugent peu acceptables, comme les régions rurales ou les quartiers délabrés. Dans la mesure où il y a discrimination, le gouvernement devrait s'efforcer d'éliminer la source du problème.

Mais on n'est pas fixé sur le niveau de gouvernement qui devrait être chargé de ce rôle. Cependant, dans la mesure où le gouvernement fédéral accepte l'objectif de réduire la discrimination dans tout le pays, il devrait être le premier à élaborer des programmes ou à s'assurer que les gouvernements provinciaux élaborent des programmes visant à éliminer ce probème.

(iv) Problèmes avec la solution de rechange

En plus des vices du marché causés par le secteur privé, il est possible que l'action gouvernementale provoque des défauts dans le marché de l'habitation. Par exemple, la réglementation des loyers, et la fixation du prix de l'énergie à un niveau inférieur au coût du remplacement de l'énergie dépensée, engendrent des distorsions. La réglementation des loyers bouleverse sensiblement le marché du logement locatif en réduisant l'offre et la qualité du stock de logements locatifs. Des politiques telles que la réglementation des loyers ont souvent été introduites en vue d'éliminer ou de corriger des défauts existants, mais ils n'ont réussi qu'à créer de nouveaux défauts plus sérieux. Dans la mesure où cette affirmation se vérifie, comme dans le cas de la réglementation des

loyers, la solution idéale pour éliminer les vices du marché causés par une politique gouvernementale est de mettre fin à cette politique. Cependant,il peut être impossible de le faire pour des raisons institutionnelles, politiques, ou autres, le gouvernement pourra offrir, comme solution de rechange, des subventions d'encouragement pour tempérer les effets négatifs de la politique. Par exemple, des subventions à la construction de logements locatifs réduiraient les torts causés par la réglementation des loyers.

Afin d'éviter qu'un niveau de gouvernement ne fasse des politiques pour satisfaire ses propres buts stratégiques en attendant d'un autre niveau de gouvernement qu'il en corrige les effets secondaires négatifs, chaque niveau de gouvernement devrait normalement établir les programmes nécessaires pour corriger les distorsions qu'il a provoqués. Il serait donc mal venu pour le gouvernement fédéral de fournir des fonds afin de stimuler la construction de logements locatifs, dans le seul but de remédier aux programmes provinciaux de réglementation des loyers. D'autre part, il pourrait être approprié que le gouvernement fédéral aide temporairement les provinces à traverser la période de transition pendant laquelle elles mettent fin aux programmes qui causent des vices de marché.

Les effets secondaires externes

Lorsqu'un bien produit des avantages positifs ou négatifs pour ceux qui le consomment, ainsi que pour une partie ou l'ensemble de la société, on dit que ce bien engendre des effets secondaires externes positifs ou négatifs pour la société. Comme un individu ne paie généralement que pour les avantages qu'il reçoit directement, et non pour les avantages dont bénéficie l'ensemble de la société, les avantages secondaires externes ne sont pas comptés dans le prix des biens de consommation. Le prix de ces biens représente donc seulement l'avantage individuel; il y a donc une sous-production de biens ayant des avantages externes positifs et une surproduction de biens ayant des avantages externes négatifs. Si de tels effets

secondaires externes existent dans le domaine de l'habitation, le gouvernement a un rôle à jouer pour encourager un redressement de la production qui compenserait cet effets secondaires externes.

(i) Effets secondaires externes du quartier

La valeur d'un logement et l'utilisation que l'on en fait dépendent à la fois des caractéristiques structurelles du logement et des caractéristiques du quartier où il est situé. On peut se rendre compte des effets secondaires externes causés par le quartier dans les exemples qui suivent.

Tout d'abord, certaines utilisations du sol, comme l'enfouissement sanitaire des ordures ou l'installation d'industries à très haut degré de pollution sont incompatibles avec l'utilisation résidentielle du sol. Si ces utilisations se retrouvent dans un quartier résidentiel, la valeur des maisons dans la région diminuera et le niveau des mises en chantier sera inférieur à ce à quoi on s'attendrait, compte tenu des caractéristiques de la région. L'intervention gouvernementale sous forme de règlements de zonage pourrait prévenir une utilisation du sol ayant des effets secondaires externes négatifs; cependant, comme on l'a vu auparavant, une mauvaise application de ces règlements pourrait créer un problème différent, à savoir, des vices de marché.

Deuxièmement, certaines situations peuvent créer des cercles vicieux: un propriétaire désirant apporter certaines améliorations à sa propriété ne le fera pas parce qu'il croit que ces améliorations ne rehausseront pas la valeur de sa maison si les autres propriétaires du quartier ne font pas la même chose. Si tous les résidents du quartier adoptent cette attitude, il y aura sous-entretien des propriétés, et il pourrait être nécessaire que le gouvernement intervienne en offrant des subventions à l'entretien ou en imposant un règlement sur les normes minimales d'entretien qui permettrait d'atteindre un niveau d'entretien convenable. Parce que les effets secondaires externes du quartier sont habituellement de nature locale, les

autorités locales sont habituellement les mieux placées pour s'en occuper.

(ii) Effets secondaires externes de la qualité de l'habitation

On prétend souvent qu'une meilleure qualité d'habitation produit des effets externes bénéfiques sur la société en réduisant le taux de criminalité, l'incidence des maladies infectieuses et le degré d'aliénation de la population, et en favorisant une meilleure éducation des enfants, de même que l'élimination de la vue des quartiers délabrés produirait un effet bénéfique sur la santé psychique. Il existe cependant peu de preuves qu'une meilleure qualité d'habitation produise réellement de tels effets, sauf dans le cas de délabrement presque complet des logements; par contre, il est possible que certains effets sociaux ne soient ressentis que par les générations futures et soient de ce fait très difficiles à mesurer.

Comme on l'a vu plus haut, dans la mesure où de tels effets externes positifs existent, la consommation d'habitation demeure trop faible parce que les avantages individuels sont moins importants que les avantages pour la société. On peut remédier à ce problème par une action gouvernementale qui viserait à stimuler la demande, soit par l'octroi de subsides sur les taux d'intérêt, de subventions aux propriétaires-occupants et de subventions pour le logement locatif; comme ces mesures ramènent les coûts individuels à un niveau inférieur aux coûts sociaux, elles compensent le fait que les avantages individuels soient inférieurs aux avantages pour la société. On peut facilement démontrer la nécessité d'une intervention fédérale, si les effets externes sont de nature globale plutôt que locale. De plus, il est important que les normes minimales d'habitation soient à peu près les mêmes dans tout le pays, afin de ne pas influencer les migrations internes et la répartition des ressources.

(iii) Information et innovation

L'achat ou la location d'un logement suppose l'acquisition de nombreux éléments complexes tels que les fondations, l'installation électrique, la plomberie. Comme il est peu probable que chaque consommateur soit parfaitement informé quant à la qualité de chacun de ces éléments, le gouvernement peut avoir un rôle légitime à jouer en fournissant de l'information sur ces matériaux ou en fixant des normes et en exigeant des inspections permettant d'assurer la qualité des logements. Ce rôle est déjà rempli par diverses agences gouvernementales, comme Consommation et Corporations Canada, ainsi que par les prescriptions du Code national du bâtiment.

Pour ce qui est de l'innovation, il arrive que les constructeurs et les prêteurs n'investissent pas assez dans la recherche de techniques innovatrices, telles que de nouveaux procédés de construction ou de nouveaux systèmes de prêts, parce que ces innovations peuvent facilement être imitées par des firmes concurrentes, à très peu de frais. C'est pourquoi, même si l'industrie dans son ensemble est avide de nouvelles technologies, il arrive que des firmes individuelles ne sont pas beaucoup portées à investir dans la recherche.

Habitation et redistribution

Dans presque tous les pays occidentaux, la politique de l'habitation est utilisée sciemment à des fins de redistribution en faveur des ménages à faible revenu. La théorie économique traditionnelle soutient cependant que des paiements de transfert inconditionnels sont plus efficaces et plus appropriés que des transferts en nature lorsqu'il s'agit de mettre les biens et services à la disposition des différents membres de la Société. Cette thèse est fondée sur le principe de la liberté du consommateur. Dans le cas de paiements de transfert, par exemple, le consommateur peut utiliser ces sommes pour se procurer des biens et services qui lui plaisent. Celui qui reçoit un transfert à l'habitation, par contre doit l'utiliser pour se procurer un logement, d'où il s'ensuit que le

bénéficiaire doit recevoir un transfert plus important pour pouvoir atteindre un certain niveau de satisfaction. Par conséquent, les coûts des subventions à l'habitation surévaluent les avantages directs pour le consommateur; nous n'hésitons donc pas à soutenir que les transferts en nature devront engendrer des avantages pour la société comme ceux mentionnés plus haut si on veut qu'ils améliorent le bien-être des consommateurs et la répartition des revenus.

Les retombées des subventions à l'habitation aux fins de redistribution, sur ceux qui n'en reçoivent pas, donnent du poids à l'argument économique contre leur utilisation à la place de versements directs en espèces. Puisque les subventions à l'habitation augmentent la demande de services d'habitation chez ceux qui les reçoivent, plus que ne le ferait des transferts équivalents en espèces, elles augmentent la demande totale d'habitation. Il s'ensuit une hausse des coûts d'habitation pour ceux qui ne reçoivent pas de subventions et un transfert disproportionné des ressources vers le secteur de l'habitation.

Par contre, on trouve nombre d'arguments politiques et sociaux en faveur des transferts en nature. Tout d'abord, il est possible que la société ne soit pas aussi intéressée à l'égalité des revenus des individus qu'à l'accès à certains biens et services fondamentaux comme les soins de santé, l'éducation, l'habitation et un environnement sain. Dans ce cas, des politiques favorisant des transferts de services de santé, d'éducation et d'habitation sont politiquement plus acceptables et probablement moins coûteux que des paiements de transfert en espèces.

Deuxièmement, le gouvernement peut vouloir imposer des normes minimales pour l'habitation et l'environnement afin d'éviter l'apparition de problèmes comme le cercle vicieux de l'entretien décrit plus haut. Pour ce, le gouvernement pourrait obliger certains ménages à faible revenu à consacrer un pourcentage relativement élevé de leur revenu à l'habitation et leur offrir, pour ce faire, des subventions directes à l'habitation.

Troisièmement, on croit parfois que les ménages ayant besoin d'aide ne savent pas gérer efficacement leur revenu. A ceci s'ajoute l'idée que les transferts à l'habitation profitent à l'ensemble du ménage qui les reçoit parce que tous les membres de la famille ont accès au logement. Les transferts en espèces, toutefois, peuvent ne profiter qu'à certains individus seulement et non à toute la famille. De nombreuses politiques actuelles de redistribution dans le domaine de l'habitation semblent refléter cette attitude paternaliste, les critères d'admissibilité se limitant, en général, aux ménages âgés et aux familles avec enfants.

Enfin, la notion de logement convenable et adapté ne tient pas seulement à la structure du logement mais aussi au quartier où il est situé, au degré d'accessibilité aux divers services publics et à la qualité de l'environnement qui se traduit par l'utilisation du sol adjacent. Les faits semblent démontrer que les ménages à faible revenu tendent à se regrouper dans la municipalité centrale d'une région urbanisée, plus particulièrement dans les quartiers du centre-ville, et que ces regroupements se caractérisent par un ensemble de logements de qualité inférieure et des services communautaires inadéquats. Si ces considérations justifiaient une intervention gouvernementale, des mesures touchant à la fois les individus et les quartiers pourraient être proposées; en vertu de ces mesures, les niveaux supérieurs de gouvernement accorderaient des contributions ou des subventions pour les services communautaires, aux municipalités qui connaissent une concentration élevée de ménages à faible revenu.

Avant de décider si la redistribution dans le domaine de l'habitation est une mesure appropriée, il faut d'abord considérer les objectifs fixés. Si l'on veut obtenir une répartition plus équitable des revenus, des paiements de transfert en espèces sont plus appropriés. Par contre, si l'on veut s'assurer que tous les ménages ont accès à un logement convenable à un prix abordable, les transferts à l'habitation seraient probablement plus indiqués.

La redistribution de l'habitation s'effectue principalement et directement en utilisant la SCHL comme intermédiaire financier et comme agent ministériel chargé de distribuer des subventions, et en mettant en oeuvre des politiques de stimulation de la demande. En tant qu'intermédiaire financier, la SCHL obtient des fonds par l'émission d'obligations qui sont achetées par le gouvernement fédéral.

Même si les fonds distribués par la SCHL sous forme de subventions et de prêts à l'habitation sont substantiels, l'augmentation nette des ressources financières réellement consacrées à l'habitation est de beaucoup inférieure au total des fonds publics qui y sont affectés. Ce phénomène est causé par le fait que ces fonds sont parfois obtenus sur le marché des capitaux, par la réduction de la demande de logements non subventionnés et par l'augmentation des coûts et des prix.

A l'heure actuelle, le rôle de redistribution qui découle des politiques de l'habitation au Canada est conjointement assumé par les gouvernements fédéral et provinciaux; les provinces se font les promoteurs des activités et le gouvernement fédéral accorde des subventions ou des prêts à des taux inférieurs à ceux du marché par l'entremise de la SCHL. La participation fédérale tient à une foule de raisons. Tout d'abord, il est le mieux placé pour équilibrer les recettes fiscales des niveaux inférieurs de gouvernement. Ce facteur est important parce que les provinces qui ont le moins de fonds à consacrer à la redistribution de l'habitation, sont probablement les mêmes provinces qui ont une proportion démesurée de ménages ayant besoin d'aide. Deuxièmement, le gouvernement fédéral est le plus apte à faire en sorte que les différences provinciales dans les politiques de redistribution n'entraînent pas une mobilité inter-provinciale artificielle ou des injustices graves à l'égard d'individus vivant dans des conditions semblables mais dans des régions différentes.

D'autre part, il est essentiel de reconnaître le rôle des gouvernements locaux et régionaux, puisque la situation du marché de l'habitation diffère grandement d'une région du pays à l'autre et que des formules de redistribution différentes pourraient être requises pour les différentes régions. Il faudrait alors peut-être diversifier grandement les programmes fédéraux, si le gouvernement veut continuer à jouer un rôle prépondérant dans les transferts dans le domaine de l'habitation.

Variations cycliques dans la construction résidentielle

La construction résidentielle est l'un des secteurs les plus instables de l'économie, et cette instabilité est souvent exacerbée par les effets démesurés des politiques monétaires. La construction résidentielle épouse même une courbe anti-cyclique: les mises en chantier augmentent durant les périodes de ralentissement économique et ralentissent durant les périodes d'expansion économique marquée. Ce phénomène s'explique par les variations du marché des capitaux et par la sensibilité de la demande d'habitation face aux variations des prix.

En période d'expansion économique, la demande de crédit fait monter les taux d'intérêt. Ceci diminue le crédit hypothécaire privé car la différence de rendement des obligations et des hypothèques diminue, par suite d'une augmentation de la demande de fonds non hypothécaires; ceci amène les institutions financières à consacrer un plus faible pourcentage de nouveaux investissements dans le secteur de l'habitation. S'ajoute à cette réduction, un ralentissement général de la circulation des fonds dans les institutions financières, à mesure que le rendement des valeurs primaires augmente. En même temps que le crédit hypothécaire diminue, la hausse des taux d'intérêt réduit la demande de nouvelles habitations; en effet, la demande d'habitation est plus sensible aux variations des taux d'intérêt que la demande dans les autres secteurs d'investissement. Comme les forces monétaires anti-cycliques sont habituellement plus fortes que les

forces cycliques du revenu, la construction résidentielle suit une courbe anti-cyclique.

Ces variations sont habituellement renforcées par la politique monétaire qui devient alors restrictive; en période d'expansion économique, en effet, la demande monétaire s'accroît plus vite que l'offre. Ces restrictions monétaires accélèrent la montée des taux d'intérêt, et engendrent un ralentissement plus aigu et plus prolongé dans la construction résidentielle. De plus, la politique monétaire exerce un effet démesuré sur la construction résidentielle, parce que l'offre et la demande de fonds dans ce secteur sont très sensibles aux variations des taux d'intérêt.

D'un point de vue macro-économique, ce comportement est souhaitable, parce que la construction résidentielle est un facteur automatique de stabilisation économique, et qu'elle sert de véhicule pour faire entrer la politique monétaire dans l'ensemble de l'économie. Plus ce secteur réagit vite et vigoureusement à la politique monétaire, mieux celle-ci réussira à stabiliser l'économie en général. D'un point de vue sectoriel, par contre, devant l'effet démesuré de la politique monétaire sur la construction résidentielle, il est juste de se demander si un seul secteur doit porter le poids de la stabilisation économique générale.

Le problème n'est pas résolu, loin de là. La plupart des économistes de marché soutiennent que, si l'instabilité provient de la sensibilité de la demande aux taux d'intérêt et non de défauts ou de restrictions spécifiques du marché, il n'y a pas de raison d'intervenir. La plupart des économistes du logement, par contre, soutiennent que cette alternance de périodes de boom et de stagnation augmente les coûts d'habitation, les faillites et l'inefficacité et, par conséquent, entraîne une pénurie de capitaux dans la construction résidentielle et risque de nuire à long terme à l'affectation des ressources au secteur de l'habitation. Cependant, à moins que le ralentissement ne soit très sévère, il est peu probable que l'affectation à long terme des ressources soit sérieusement affectée par l'instabilité accrue. En

effet, les facteurs de production circulent assez librement entre la construction résidentielle et les autres formes de construction, et la demande d'habitation qui se ralentit durant une période d'expansion économique, n'est pas perdue à jamais, mais simplement retardée jusqu'à la prochaine phase du cycle.

Si l'on accepte ce point de vue, on doit conclure que les politiques visant à réduire l'instabilité cyclique de la construction résidentielle devraient viser à éliminer les défauts de marché qui empêchent la libre circulation de fonds dans le secteur de l'habitation, comme nous l'avons vu précédemment, et à contre-balancer les étranglements dans la construction résidentielle, quand le besoin de stabilisation générale commande des restrictions monétaires sévères et prolongées. Les programmes gouvernementaux visant à restreindre les variations dans la construction résidentielle sont justifiés dans certains cas seulement: lorsqu'il s'agit de compenser une pénurie de fonds destinés à l'habitation à la suite des redressements à court terme (de 6 à 9 mois) incomplets des taux d'intérêt hypothécaires ou autres; ou lorsqu'il s'agit de prévenir un étranglement excessif de la construction résidentielle causé par une application extrêmement rigoureuse de la politique monétaire visant à influer sur la situation macro-économique en général, par exemple, lorsque l'on soutient le dollar sur les marchés internationaux. Une telle utilisation des programmes de logement n'est pas contraire à la stabilisation macro-économique, et pourrait même la soutenir; cela permet, en effet, à la politique monétaire d'être plus rigoureuse qu'elle ne le serait normalement à cause de son impact démesuré sur l'habitation.

Le gouvernement dispose d'un nombre varié d'instruments lui permettant d'influer sur la construction résidentielle, des politiques monétaires et fiscales aux politiques de crédit sélectif et de dépenses directes. Comme les politiques monétaires et fiscales agissent habituellement sur la stabilisation économique générale et non sur des secteurs spécifiques, les

principaux agents de variation cyclique sont les politiques de crédit sélectif: elles modifient les exigences minimales donnant accès au régime fédéral d'assurance sur les prêts, aini qu'aux prêts directs et aux subventions de la SCHL.

Des changements dans les termes des prêts LNH comme le rapport prêt-valeur d'emprunt, la période d'amortissement, le rapport mensualités-revenu, la méthode de calcul du revenu familial, et le montant maximum du prêt, peuvent, en théorie, servir à modifier la demande d'habitation. Cependant, en général, les termes des prêts sont plus faciles à assouplir qu'à resserrer, et leurs variations asymétriques n'en font pas de très bons outils de stabilisation. De plus, des assouplissements successifs des termes d'emprunt diminuent leur potentiel de stimulation, et les rend éventuellement inutiles comme instruments de stabilisation.

Les prêts directs de la SCHL sont plus faciles à utiliser à ce titre, puisqu'ils n'exigent pas de redressements des portefeuilles d'institutions financières privées, et que tous les termes, y compris les taux d'intérêt, peuvent être modifiés pour influer la demande. Évidemment, si le prêt direct doit jouer un tel rôle, sa fonction devrait être de réduire les écarts importants dans la construction résidentielle qui sont causés surtout par la politique monétaire. En évitant que l'habitation porte le fardeau complet de la politique monétaire, les prêts directs permettraient de poursuivre cette politique plus vigoureusement et de répartir ses effets plus également sur l'ensemble de l'économie. La SCHL, ou une autre agence, pourrait jouer le rôle de banque hypothécaire, achetant les créances hypothécaires des institutions privées durant les périodes de restriction du crédit, et les revendant durant les périodes d'expansion du crédit, afin d'exercer la même influence sur l'économie.

Les programmes de subvention peuvent aussi être utilisés de façon cyclique. Cependant, on suppose qu'il existe un fondement pour ces programmes et que l'on fait coincider les dépenses avec les besoins

cycliques de stabilisation. S'il n'existe pas de raison valable pour les subventions, il en résulterait une mauvaise allocation des fonds, mesure qui coûterait plus cher que l'accroissement des variations cycliques.

Enfin, la politique fiscale pourrait aussi être utilisée en principe pour influencer les cycles de l'habitation. Par exemple, on pourrait accorder des déductions sur le revenu provenant de nouveaux logements locatifs seulement durant certaines périodes cycliques désignées. Mais cet instrument n'est pas très subtil: les retards dans l'application de ces déductions pourraient être trop longs et leur effet sur la construction pourrait être imprévisible. Cette mesure pourrait aussi produire des accumulations ou des retards artificiels dans la construction qui engendreraient à leur tour, leur propre instabilité cyclique. Les problèmes rencontrés dans cette approche sont les mêmes pour toutes les mesures fiscales; ces politiques ne se prêtent pas à la stabilisation cyclique, mais on peut, bien sûr, les utiliser pour influencer les tendances à long terme.

Donc, les trois principaux outils de stabilisation cyclique seraient: le prêt direct illimité, destiné à compenser la pénurie de crédit privé à court terme causée par une application rigoureuse de la politique monétaire: les subventions à l'habitation, si l'on estime qu'une telle forme d'assistance est souhaitable en soi; ou les activités bancaires de marché secondaire où l'agence achète des créances hypothécaires existantes des premiers prêteurs hypothécaires, afin que ceux-ci utilisent ce nouvel apport de fonds pour effectuer des prêts hypothécaires additionnels.

3 SITUATION DU LOGEMENT ET PERSPECTIVES

Le présent chapitre examine l'amélioration très nette de la situation du logement au Canada depuis la Seconde Grande Guerre et donne un aperçu de l'évolution des marchés du logement au cours des années 80.

3.1 Situation du logement

La courbe sans cesse croissante des mises en chantier et des dépenses de construction résidentielle, depuis la Seconde Guerre mondiale, est le résultat, en grande partie, de l'énorme retard que l'on enregistrait dans la demande de logement non satisfaite au lendemain de la Guerre, ainsi que de l'accroissement constant de la prospérité et de l'explosion démographique qui ont suivi cette même guerre. Ces facteurs réunis ont contribué à faire grimper les mises en chantier, d'une moyenne annuelle de 45 000 logements dans les années 1940-1945, à 101 000 en 1951-55, à 150 000 en 1962-1966, à 200 000 en 1967-1971 et finalement à 250 000 en 1972-1976.

Cet accroissement marqué des mises en chantier a entraîné une amélioration sans précédent des normes d'habitation au Canada. Ces changements sont indiqués dans le tableau 3.1.1, qui laisse voir l'amélioration considérable de la qualité physique du logement et l'augmentation de la superficie de logement par personne. Le tableau indique que le pourcentage des ménages qui partagent un logement a diminué de 9.4 pour cent pour l'ensemble des ménages en 1951 à 2.1 pour cent en 1976, et que le nombre des ménages comptant plus d'une personne par chambre a été réduit de 18.8 pour cent à 4.3 pour cent durant la même période.

Le tableau indique aussi que les logements manquant de certaines installations élémentaires, ce qui dénote en général des logements en piètre état ou des logements ayant besoin de réparations majeures, est passé de 40 pour cent environ de tous les logements en 1951 à environ 2 à 3 pour cent en 1976. Ces changements dénotent non seulement une amélioration très nette de

l'état des logements, mais ils indiquent aussi que la qualité réelle de l'habitation a atteint un très haut niveau. Le pourcentage des familles partageant un logement, par exemple, est inférieur au nombre des familles que l'on considère comme susceptibles, normalement, de choisir volontairement cette façon de vivre, et le nombre de logements qui manquent de certaines installations élémentaires ou qui sont "surpeuplés" est remarquablement faible.

Deux autres indications de la bonne qualité de l'habitation au Canada sont le nombre croissant des ménages non familiaux et l'abaissement de l'âge des nouveaux acheteurs d'une habitation. Ces deux phénomènes, dont le premier a été très marqué, sont le résultat de l'immense volume de construction de la dernière décennie, alors que le nombre de mises en chantier dépassait de 100 000 logements environ, par année, le rythme de formation nette des ménages familiaux. Depuis 1961, les ménages non familiaux ont constitué environ 33 pour cent des nouveaux ménages formés (35 pour cent depuis 1971) et ils comptent aujourd'hui pour 22 pour cent de tous les ménages existants.

Bien que les chiffres absolus ne soient pas disponibles, il est clair que l'âge auquel les enfants quittent le foyer familial pour constituer leur propre ménage et s'installer dans leur propre logement a diminué constamment, et que le nombre des personnes nouvellement divorcées ou veuves qui occupent leur propre logement plutôt que de vivre avec d'autres membres de la famille a augmenté graduellement. Depuis 1971, l'âge moyen des chefs de famille qui achètent une nouvelle résidence LNH est passé à 30.7 ans, soit une diminution de presque 3 ans, et les ménages dont le chef a moins de 30 ans constituent maintenant 53 pour cent de tous les nouveaux acheteurs de maisons LNH (ceux dont le chef a moins de 35 ans, en constituent 76 pour cent).

Ces chiffres indiquent que non seulement le niveau de qualité du logement a été grandement rehaussé, mais que les logements sont loin de manquer, et sont d'un prix

Tableau 3.1.1
Amélioration de l'état des logements au Canada
(en milliers)

Critères des conditions de logement	1951		1961		1971		1976	
	Nombre de ménages	%	Nombre de ménages	%	Nombre de ménages	%	Nombre de ménages	%
Surpeuplement								
Familles ne constituant pas un ménage (i.e. n'ayant pas leur propre logement)	321	9.4	236	5.2	172	3.4	123	2.1
Logement comptant plus d'une personne par chambre	642	18.8	751	16.5	569	9.4	302	4.3
Logements en mauvais état								
Absence d'eau courante dans le logement	1,470	43.1	904	19.9	442	7.3	215	3.0
Usage non exclusif des toilettes	1,222	35.9	955	21.0	415	6.9	129	1.8
Usage non exclusif de la baignoire	1,471	43.2	1,042	22.9	548	9.1	216	3.1

Source: Recensement du Canada, 1951, 1961, 1971, et Inventaire des revenus des ménages et des dépenses familiales.

abordable, puisque la nette augmentation de la demande de logements ne suit pas une courbe traditionnelle, cette demande n'étant pas le résultat de la formation de nouvelles familles.

Une autre preuve que l'habitation demeure d'un coût abordable pour les Canadiens est fournie par l'Inventaire des dépenses des familles urbaines publié par Statistiques Canada, qui indique qu'en 1976, les propriétaires-occupants consacraient 15.1 pour cent de leur revenu à l'habitation, alors que les locataires y consacraient 16.3 pour cent. Il ne faut pas se fier aveuglément à ces chiffres précis à cause d'un certain nombre de problèmes théoriques reliés à l'imputation des loyers et aux divers arrangements financiers possibles dans le cas des propriétaires; cependant, même à titre approximatif, ces chiffres indiquent que la moyenne du pourcentage du revenu consacré à l'habitation est de beaucoup inférieure au pourcentage approximatif et traditionnel de 25 à 30 pour cent.

De plus, le tableau 3.1.2 indique que le coût réel de l'habitation en termes du rapport entre les dépenses de logement et le revenu familial, ne s'est pas sensiblement détérioré durant les années 70. Comme l'indique ce tableau, le revenu familial a augmenté à peu près au même rythme que les prix des nouvelles maisons et les frais hypothécaires, mais plus rapidement que les indices des loyers et du coût pour un propriétaire; il faut noter cependant que durant une courte période, au milieu des années 70, l'augmentation des revenus familiaux était en retard sur l'augmentation des prix des nouvelles maisons et les frais hypothécaires.

Malgré la très haute qualité et le coût relativement abordable de l'habitation, certains groupes connaissent cependant des difficultés. Pour l'un de ces groupes, les acheteurs d'une première résidence, la preuve est difficile à faire. Il semble que l'achat de maisons soit devenu moins abordable parce que l'augmentation des prix des maisons et des frais hypothécaires a fait augmenter les mensualités plus rapidement que les revenus des familles se procurant une première

résidence. Cependant, l'augmentation des mensualités est causée en partie par le phénomène de la "bascule", selon lequel l'inflation accélérée augmente le fardeau financier des acheteurs de nouvelles maisons durant la période d'accélération et peu après; mais le tout se stabilise à long terme, si le niveau d'inflation se maintient ou diminue.

Même si la nouvelle propriété résidentielle est devenue moins abordable, à court terme, l'âge moyen des acheteurs de logements LNH n'a cessé de s'abaisser durant la dernière décennie. Enfin, le programme de crédit d'impôt sur les intérêts hypothécaires et de crédit d'impôt foncier devrait alléger le problème du coût des maisons, dans la mesure où celui-ci existait, pour les acheteurs d'une première résidence.

D'autre part, pour une importante minorité de ménages à faible revenu, les difficultés sont réelles. L'un des indices de ces difficultés se retrouve dans le fait que, en 1976, 57 pour cent des locataires dans le quintile inférieur de revenus, et 36 pour cent des locataires dans l'avant-dernier quintile de revenus (et 23 pour cent de tous les locataires) ont dépensé plus de 25 pour cent de leur revenu pour l'habitation; et comme l'indique le tableau 3.1.3, en 1974, les ménages situés dans le dernier quintile de revenus ont dépensé 41 pour cent de leur revenu pour l'habitation.

Bien que ces chiffres indiquent que les ménages à faible revenu connaissent des difficultés financières, il ne faudrait pas croire que ces chiffres indiquent qu'il existe, de toute évidence, un problème d'habitation; en effet, les données indiquent clairement que des logements de très haute qualité sont disponibles sur une grande échelle, à un coût relativement abordable. Au contraire, le très haut pourcentage de revenu que les familles à faible revenu consacrent à l'habitation, indique que ces familles ont bien plus un problème de revenu qu'un problème d'habitation. Il faut aussi noter que, durant la dernière décennie, le pourcentage de revenu que les familles situées dans les deux quintiles inférieurs de revenus ont consacré à l'habitation est demeuré le

Tableau 3.1.2

Indices de logements choisis
(1971 = 100)

Année	Loyer	Coût pour un propriétaire	Prix des maisons neuves	Frais hypothécaires	Revenu familial moyen
1971	100	100	100	100	100
1972	107	108	109	107	107
1973	103	119	132	133	124
1974	105	130	171	195	143
1975	111	144	184	213	161
1976	118	163	203	241	189
1977	126	187	210	225	205
1978	133	196	215	235	228

Source: Statistiques Canada, prévisions budgétaires de la SCHL.

même, malgré la grande disponibilité des logements et l'importance de l'aide offerte aux familles à faible revenu durant cette période.

Malgré les conclusions du dernier paragraphe, il faut admettre que certains ménages à faible revenu connaissent, en plus d'un problème de revenu, un problème d'habitation. L'un de ces groupes est constitué de ménages qui, non seulement paient un très fort pourcentage de leur revenu pour l'habitation, mais dont le logement est délabré et devrait être remis en état pour satisfaire aux normes minimales acceptables. Un autre groupe comprend les populations autochtones et les ménages ruraux qui peuvent avoir des problèmes de logement en plus de leurs problèmes de revenu, dans ce sens que des revenus plus élevés ne signifieraient pas nécessairement que des logements convenables seraient construits pour eux. Cependant, ces groupes constituent de plus en plus des exceptions à la règle, et l'examen de leur situation devrait se faire indépendamment de l'étude du problème type des personnes à faible revenu.

Il faut apporter une autre réserve au problème des faibles revenus: les chiffres cités plus haut peuvent surestimer l'ampleur de la situation, et ce, pour quatre raisons. Premièrement, dans le cas des propriétaires-occupants, le fait qu'on ne tienne pas compte d'un loyer imputé net dans le calcul du revenu peut souffler les chiffres obtenus. Deuxièmement, les ménages n'ont pas tous les mêmes goûts et les mêmes préférences, et le fait de consacrer un fort pourcentage de son revenu à l'habitation peut n'indiquer qu'une préférence démesurée pour un niveau de logement trop élevé; cependant, ce phénomène est moins fréquent chez les ménages situés dans les quintiles de revenus au bas de l'échelle. Troisièmement, il n'y a rien de sacré dans l'établissement du 25 pour cent traditionnel; dans la mesure où un pourcentage plus élevé de difficultés est considéré comme socialement acceptable, le choix de la limite de 25 pour cent exagère l'ampleur du problème. Quatrièmement, comme la propriété comprend la notion d'investissement aussi bien que de consommation, les

Tableau 3.1.3

Pourcentage du revenu consacré au logement,
dans les régions métropolitaines de recensement,
par propriétaire-occupant(avec ou sans hypothèque), et par locataire

Quintiles de revenus	Moyenne pour tous les ménages	Moyenne pour les propriétaires-occupants		Moyenne pour les locataires
		sans hypothèque	avec hypothèque	
1er	.41	.34	.53	.43
2e	.23	.14	.32	.22
3e	.18	.10	.23	.17
4e	.14	.08	.18	.13
5e	.11	.06	.14	.10

Source: SCHL, Inventaire 1974 du parc résidentiel

jeunes ménages ont de plus en plus tendance à surinvestir dans l'habitation, en s'attendant que leur revenu va aller en croissant et que le coût de leur logement sera alors d'un niveau "abordable".

La SCHL a essayé de se baser sur un certain nombre de ces facteurs pour établir des prévisions touchant les difficultés financières et les problèmes de qualité de logement. Ce travail, qui est fondé sur une analyse des 23 grandes agglomérations urbaines, indique: que 155 000 ménages vivent dans des logements en mauvais état ou surpeuplés et qu'ils devraient dépenser plus de 30 pour cent de leur revenu pour obtenir un logement en bon état et assez grand; que 82 000 de ces ménages devraient déménager pour trouver des logements en bon état, assez grands et à prix abordable, alors que les logements des 73 000 autres ménages pourraient être remis en état; que 283 000 ménages vivent dans des logements assez grands et en bon état mais doivent y laisser plus de 30 pour cent de leur revenu; que 486 000 ménages vivent dans des logements trop petits et en mauvais état mais pourraient sans doute résider dans des logements assez grands et en bon état, tout en payant moins de 30 pour cent de leur revenu.

Il est clair, d'après toutes ces données, que les normes d'habitation au Canada sont très élevées, que la qualité des logements est excellente et que, de façon générale, le prix en est assez abordable. De plus, même si un certain nombre de ménages connaissent des difficultés d'habitation, l'ampleur des difficultés "involontaires" associées à l'habitation est souvent exagérée. La plupart des difficultés réelles ne proviennent pas d'une pénurie de logements convenables, bien que l'on retrouve certains cas particuliers de cette nature, mais elles sont plutôt causées par le fait qu'il existe au Canada une minorité assez importante de Canadiens dont le revenu est trop faible pour pouvoir se procurer un logement convenable en déboursant un pourcentage raisonnable de leur revenu. Enfin, il y a encore de la place, dans les régions tant urbaines que rurales, pour atténuer les problèmes d'habitation qui subsistent en insistant davantage sur la rénovation et la remise en état des maisons

existantes plutôt que sur la construction de maisons neuves.

3.2 Perspectives des années 80

Les considérations de la section précédente ont indiqué que la forte montée des mises en chantier après la Seconde Guerre mondiale était le résultat d'une très forte demande d'habitations endiguée trop longtemps, d'un accroissement des revenus des particuliers, et de poussées démographiques favorables. Par contre, les perspectives des années 80 sont dénuées, totalement ou partiellement, de ces caractéristiques; on prévoit donc un déclin rapide de l'activité immobilière durant cette décennie.

Un facteur qui influencera de façon très importante les années 80, est l'énorme volume des réalisations passées de l'industrie de la construction, des institutions financières et du gouvernement. Ces groupes ont produit ensemble un stock presque insurpassé de logements pour les Canadiens, qui ne laisse presqu'aucun besoin d'habitation insatisfait dans quelque groupe social que ce soit. De plus, il n'existe presqu'aucune possibilité de voir la demande connaître de nouveaux rebondissements sérieux par suite d'un rythme accru dans la formation des ménages non familiaux, ou dans la demande d'habitation. Il n'existe donc pas, comme dans le passé, d'accumulation de besoins d'habitation non satisfait qui seraient susceptibles d'alimenter l'industrie de l'habitation dans les années 80.

Une autre force très importante qui a soutenu cette longue croissance est la hausse incessante des revenus réels des familles. Bien que les prespectives économiques des années 80 soient en général relativement bonnes, le rythme de croissance auquel on s'attend est, de façon générale, inférieur à celui que l'on a connu dans les deux dernières décennies. C'est pourquoi il est peu probable qu'il y ait une poussée additionnelle de la demande résultant d'une accélération rapide dans la croissance du revenu réel.

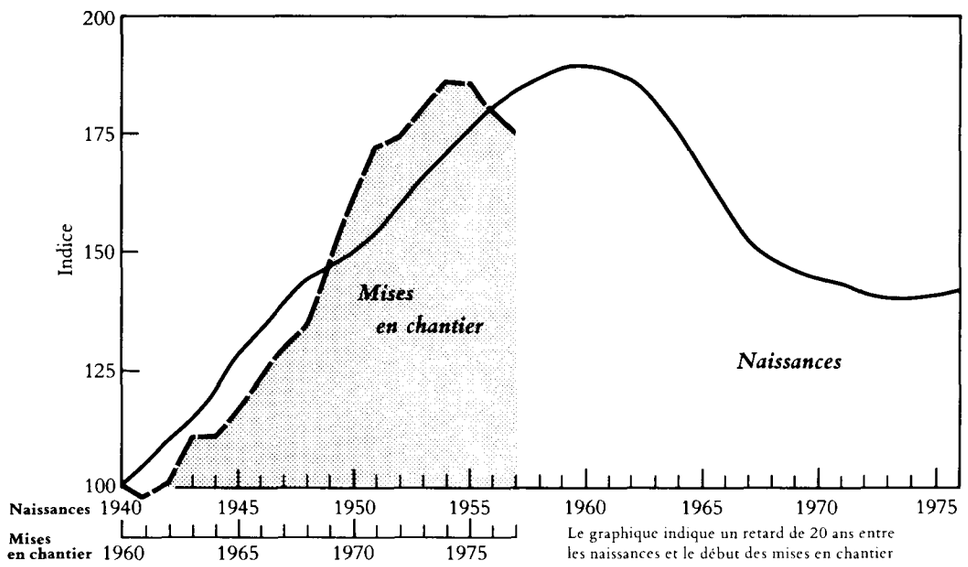
Enfin, l'un des aspects importants des perspectives de l'habitation pour les années 80, est l'apparition de tendances démographiques négatives. L'importance de ces tendances démographiques apparaît dans le graphique 3.2.1 qui indique les courbes parallèles des mises en chantier et des naissances, mais avec un retard de 20 ans des unes par rapport aux autres.

Le lien entre les mises en chantier et la population est évident: une augmentation de la population de 15 à 24 ans provoque surtout une augmentation de la demande d'appartements, alors qu'une augmentation de la population de 25 à 35 ans produit une augmentation de la demande des propriétés résidentielles. Un lien moins direct peut être établi avec les tranches d'âge de plus de 55 ans et surtout de plus de 65 ans étant donné qu'une population qui vieillit tend à accroître la demande de bâtiments résidentiels à logements multiples et à augmenter sur le marché le nombre d'habitations unifamiliales individuelles, puisque plusieurs laissent celles-ci pour aller vivre dans ceux-là.

Les principaux facteurs démographiques que l'on prévoit pour les années 80 sont la baisse prévue dans la croissance nette des ménages des 15 à 24 ans et des 25 à 34 ans. Durant la période de 1976 à 1981, par exemple, on s'attend à une diminution annuelle de la croissance nette des ménages, de 23 000 pour le groupe des 25 à 34 ans, et de 10 000 pour le groupe des 15 à 24 ans, par rapport aux cinq années précédentes. En résumé, les besoins nets dans le domaine de l'habitation devraient atteindre un sommet de 237 000 logements en 1981, et diminuer régulièrement ensuite durant toute la décennie jusqu'à un total de 165 700, puisque l'on s'attend à une baisse rapide de la croissance nette des ménages dans les groupes d'âge considérés comme les principaux acheteurs d'habitations. Le tableau 3.2.2 illustre les répercussions de cette baisse sur les mises en chantier.

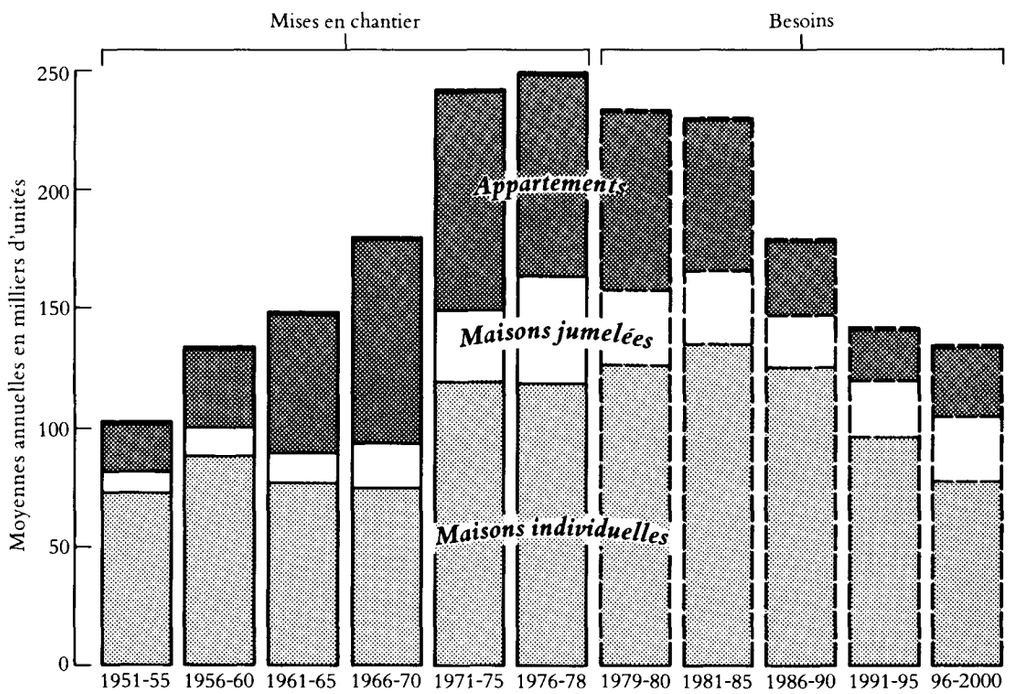
Il faut noter que ces prévisions sont fondées exclusivement sur les tendances démographiques; un ralentissement du rythme de croissance du revenu réel

Graphique 3.2.1



Courbe des naissances de 1940 à 1976 et évolution des mises en chantier de 1960 à 1977

Graphique 3.2.2



Évolution des mises en chantier et prévisions des besoins, par type

des familles aboutirait à des prévisions encore plus faibles. De plus, la relation qui existe entre les forces démographiques et les mises en chantier est assez élastique, dans ce sens que cette relation est à long terme, mais qu'elle connait des variations annuelles considérables suivant certains facteurs économiques spécifiques. Néanmoins, le déclin rapide des poussées démographiques, en plus de l'absence d'accumulation des besoins d'habitation non satisfaits, laisse entrevoir que le volume des mises en chantier déclinera sensiblement par rapport aux sommets de la dernière décennie.

Dans le marché de l'habitation en soi, il y aura probablement une différence considérable entre la construction d'habitations individuelles et la construction d'habitations à logements multiples. Comme la chute rapide de la croissance nette des ménages surviendra d'abord dans le groupe des 15 à 24 ans, la demande d'habitations à logements multiples sera la première à diminuer. Cette diminution de la demande, par contre, ne devrait pas freiner sensiblement les activités de construction dans le secteur multiple, puisque la réglementation des loyers a déjà presque complètement mis fin à la construction privée et non subventionnée d'habitations à logements locatifs multiples et qu'une partie du déclin de la demande chez les jeunes sera compensée par une demande croissante de la part des personnes âgées.

Le gros des forces démographiques défavorables devrait commencer à toucher le marché des maisons familiales individuelles vers le milieu des années 80; les mises en chantier de maisons familiales individuelles devrait donc diminuer considérablement par la suite. Dans une certaine mesure, cette baisse sera accélérée par le pourcentage plus élevé de la population qui aura atteint 55 ans (et surtout 65 ans), puisque leurs maisons seront maintenant disponibles sur le marché pour satisfaire aux besoins d'habitation des ménages plus jeunes.

Enfin, le programme de crédit d'impôt sur les intérêts hypothécaires et de crédit d'impôt foncier touchera les

marchés de l'habitation en accroissant la demande de logements à acheter et en réduisant la demande dans le secteur locatif. Les prévisions des répercussions du programme sur les mises en chantier varient considérablement, mais semblent se situer autour de 20 000 à 35 000 mises en chantier annuelles de nouveaux logements à vendre, pour une période de 4 à 5 ans. Même si la demande de logements locatifs décline, les mises en chantier de logements locatifs ne devraient pas être trop touchées, aussi longtemps que sera maintenue la réglementation des loyers; ceux-ci commencent à un taux assez faible, en effet, au bas de l'échelle. Cependant, si l'on mettait fin à la réglementation des loyers, l'accroissement des mises en chantier de logements locatifs qui s'ensuivrait serait moins important que si le programme de crédit d'impôt n'existait pas. Le programme de crédit d'impôt devrait donc soutenir l'industrie de la construction jusqu'au milieu de la décennie et réduire, sinon éliminer, le ralentissement naturel de l'activité de construction d'ici là. Cet appui se terminera vers le milieu de la décennie, à peu près au même moment où les courbes démographiques se détérioreront, ce qui provoquera une chute substantielle des mises en chantier au milieu des années 80.

Il est important de se rappeler cependant que même si le déclin prévu dans l'activité de construction durant la décennie aura des conséquences fâcheuses sur l'emploi, il n'aura pas de conséquences sociales désastreuses, puisqu'il ne sera que la conséquence directe de l'existence de très hautes normes d'habitation et de la baisse du rythme de croissance de la population dans les groupes d'âge pertinents. Des politiques visant à encourager artificiellement l'habitation à long terme à ce moment-là ou à prévenir le ralentissement prévu seraient, de ce fait, économiquement contre-indiquées.

4 LA SCHL ET LES AUTRES ACTIVITÉS ET PROGRAMMES FÉDÉRAUX

Ce chapitre décrit les divers programmes de logement du gouvernement fédéral. La section 4.1 en donne un bref aperçu, les sections 4.2 à 4.7 traitent des programmes offerts par la SCHL, et la section 4.8 est consacrée aux programmes offerts par d'autres organismes fédéraux ou administrés par le biais de la Loi de l'impôt sur le revenu.

4.1 Aperçu général des programmes

Le gouvernement exerce une influence notable sur le secteur de l'habitation et sur le marché des hypothèques, par l'entremise d'un certain nombre d'instruments, dont deux des plus importants sont la SCHL et la Loi de l'impôt sur le revenu. Le tableau 4.1.1 donne un exposé sommaire de la participation fédérale. la SCHL est une société de la Couronne qui remplit au nom du gouvernement, à la fois un rôle financier et ministériel, deux rôles qui méritent qu'on s'y arrête.

A titre d'agent financier, la Société fait fonction d'assureur et d'intermédiaire financier. En sa qualité d'assureur, la SCHL administre le Fonds d'assurance hypothécaire. Les droits payés par les emprunteurs sont ajoutés au Fonds, qui sert entre autres à rembourser les prêteurs si l'emprunteur ne s'acquite pas de ses obligations hypothécaires. A titre d'intermédiaire financier, la SCHL emprunte ses fonds du Fonds du revenu consolidé du gouvernement, selon les modalités établies par le ministre des Finances, à un taux de 1/8 pour cent supérieur au taux auquel le gouvernement obtient ces fonds sur le marché des capitaux. La SCHL, en retour, prête ces fonds au même taux que le taux d'intérêt exigé par les prêteurs privés pour les prêts assurés par la SCHL. Ce taux d'intérêt est fixé par les forces du marché; la marge entre le coût auquel la SCHL obtient ces fonds et ses propres taux d'intérêt, sert à couvrir les frais d'administration des prêts. Au cours de l'exposé qui suit, on désignera par taux d'intérêt sur les prêts

directs LNH, c'est-à-dire consentis aux termes de la LNH, le taux d'intérêt exigé par la SCHL.

Dans l'exercice de sa fonction d'organisme ministériel, la SCHL consent des subventions à divers particuliers ou groupes, élabore des directives et effectue des recherches. Les fonds requis à ces fins proviennent de crédits budgétaires annuels votés par le Parlement.

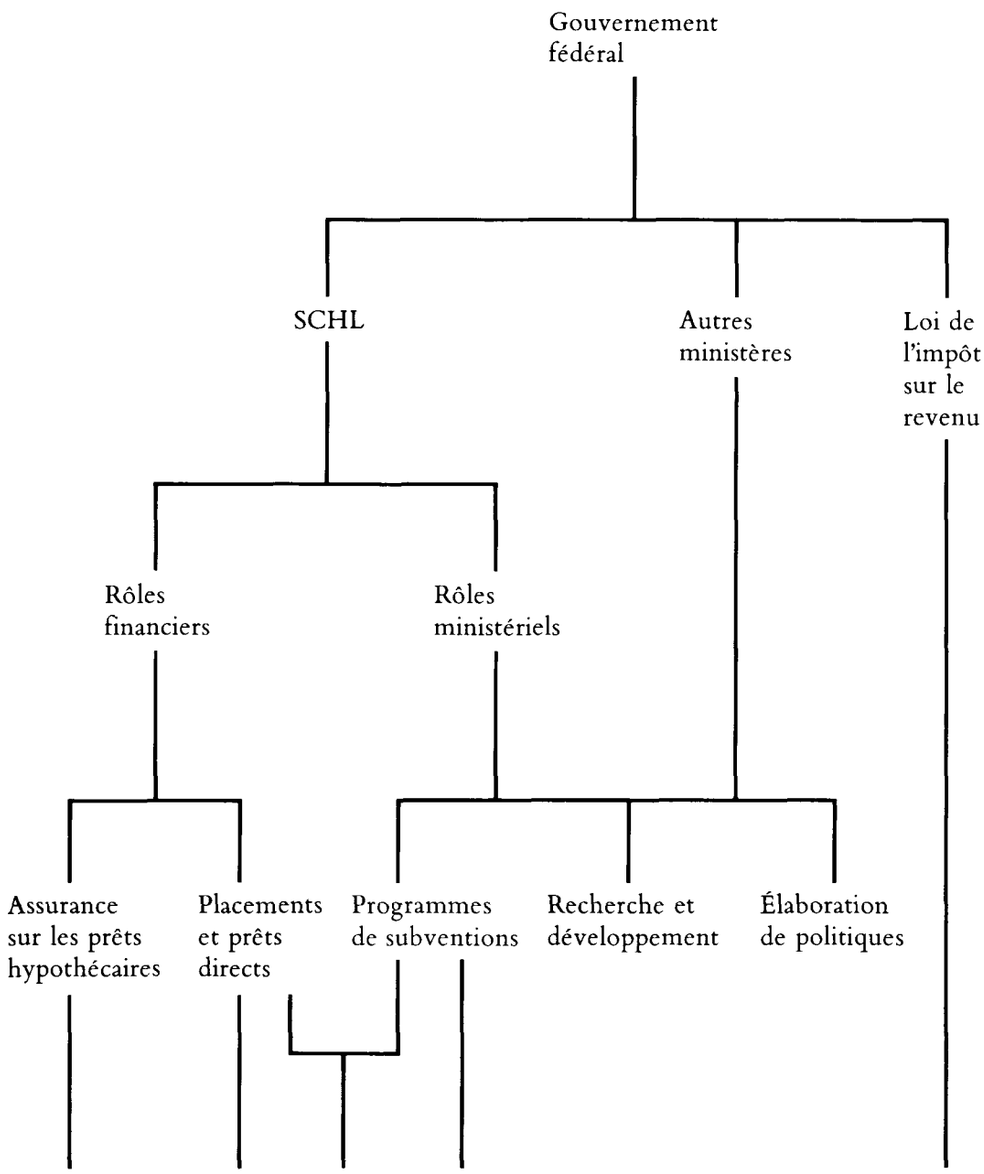
A l'égard de certains programmes, la SCHL s'acquitte d'une fonction à la fois financière et ministérielle. Par exemple, quelques-uns d'entre eux comportent des prêts directs de la SCHL et prévoient un "rabais" ou une réduction du taux d'intérêt du prêt hypothécaire, réduction financée à même le budget de sa fonction ministérielle; il s'agit donc d'une subvention.

Le tableau 4.1.2 met en relief le cumul des rôles financier et ministériel de la SCHL dans la planification des programmes de logement. Les deux fonctions financières (prêts directs et assurance hypothécaire) figurent en haut du tableau, l'assurance hypothécaire ayant été introduite en 1954. L'évolution des programmes de la SCHL et la part des fonctions de prêt et de subvention dans la conception des programmes figurent également au tableau.

Compte tenu de l'élément de temps, on remarque au début que l'intérêt se concentre sur le logement public et l'aménagement des terrains, les deux programmes étant à toutes fins pratiques inactifs depuis le début de 1979, à l'exception d'une variante du logement public, laquelle est toujours en vigueur dans quelques provinces. A compter des toutes premières années de 1960, les programmes ont proliféré. La plupart d'entre eux ont été profondément modifiés et parfois terminés avant 1979. Par exemple, le Programme de rénovation urbaine fut abandonné avant 1970 et dès lors remplacé par le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), et le Programme d'aide pour l'amélioration des quartiers (PAQ). Le PAREL fonctionne surtout au moyen de prêts du secteur privé conjugués à une subvention; l'élément de subvention de PAQ, programme maintenant retiré, a été

Diagramme 4.1.1

Aperçu général de la participation du gouvernement fédéral dans le secteur de l'habitation



Programmes d'habitation du gouvernement fédéral

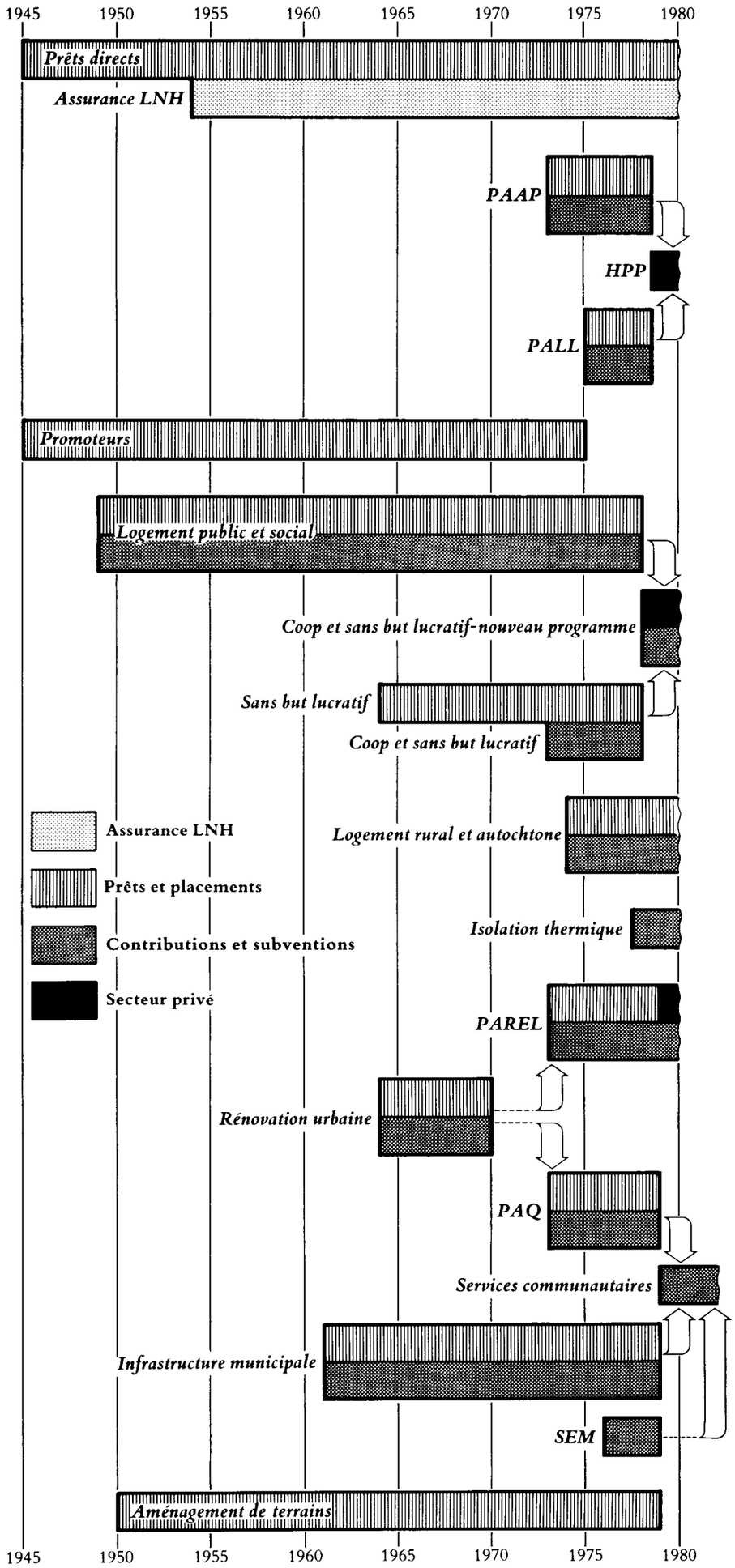
intégré au programme actuel de services aux collectivités locales, lequel provient de la fusion du Programme d'aide pour l'infrastructure municipale et du Programme de subventions d'encouragement aux municipalités (SEM).

Une autre éventail de programmes toujours en vigueur, est composé du "nouveau" programme de subventions en faveur des coopératives et des sociétés sans but lucratif. Les deux autres groupes de programmes présentement administrés par la SCHL sont les programmes pour les ruraux et les autochtones et pour l'isolation thermique des habitations. Ce dernier programme est administré au nom du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

La majeure partie des programmes en cours comportent uniquement pour la Société une intervention relative aux subventions, les prêts du secteur privé remplaçant les prêts directs de la SCHL. Des exemples des programmes qui ont ainsi été retirés sont l'éphémère Programme d'aide pour l'accession à la propriété (PAAP) et le Programme d'aide au logement locatif (PALL), pour lesquels ne subsiste plus qu'un engagement d'assurer, en vertu de la Loi nationale sur l'habitation, les hytpothèques à paiements progressifs consentis par des prêteurs privés. Bien qu'il existe un coût caché de subventions dans ces activités de la SCHL en ce domaine, cette dernière modalité ne constitue pour la SCHL ni une innovation ni même un "programme" d'aide à l'habitation, puisque le secteur privé avait déjà consenti des hypothèques à échelle mobile, assurées par l'entreprise privée. Les opérations d'assurance de la Société ont aussi joué dans la conception de programmes, de bien d'autres façons semblables, et que n'illustre pas le tableau.

Récemment, la tendance générale a voulu que la Société, comme organisme public, se retire des programmes pour faire place aux prêteurs privés. Il est à noter que les programmes du gouvernement qui contiennent des modalités d'assurance hypothécaire n'exigent pas nécessairement que celui-ci s'acquitte lui-même de la fonction d'assureur, rôle que les assureurs privés

Diagramme 4.1.2



Evolution des programmes de la SCHL

peuvent très bien exercer en son nom, lorsque le gouvernement accorde ouvertement une subvention. Ce type d'arrangement reviendrait à une subvention versée par le gouvernement au titre d'un programme pour lequel les prêts sont consentis par le secteur privé. Les six chapitres qui suivent traitent des détails pertinents aux principaux programmes d'aide au logement qu'a administrés la SCHL de 1945 à 1979.

4.2 Assurance hypothécaire et prêts directs

Les opérations de la SCHL relatives à l'assurance hypothécaire et aux prêts directs sont décrites dans les deux sous-sections suivantes. La troisième étudie les prêts hypothècaires à paiements progressifs consentis par les prêteurs privés et assurés en vertu de la Loi nationale sur l'habitation.

Assurance sur les prêts hypothécaires

Les prêts consentis par les institutions prêteuses agréées, comme les banques, les compagnies d'assurance-vie, ainsi que les compagnies de prêts ou de fiducie, et garantis par une première hypothèque, peuvent être assurés contre les défauts de paiement par la SCHL. Un droit d'assurance, équivalent à un pour cent de la somme totale du prêt pour un prêt avancé par versements, ou à 7/8 de un pour cent pour un prêt avancé en un montant global, est ajouté au principal du prêt. Les emprunteurs peuvent habituellement bénéficier d'un taux d'intérêt moins élevé, d'une plus longue période d'amortissement et d'un rapport prêt-valeur d'emprunt plus élevé, pour des logements à bas prix ou à prix modique, que cela n'est possible sur le marché des prêts conventionnels non assurés par la SCHL. Les nouvelles habitations doivent répondre aux normes de construction de la SCHL et les maisons existantes doivent satisfaire aux normes minimales de propriété de la SCHL. Font partie des emprunteurs admissibles, les constructeurs commerciaux et les particuliers ou associations coopératives qui construisent de nouveaux logements ou achètent des logements existants dont ils seront les occupants. Les constructeurs qui entreprennent la construction de

nouveaux logements locatifs sont aussi admissibles au programme; ils paient cependant un droit d'assurance légèrement plus élevé, soit de 1.25 pour cent pour un prêt par versements, ou de 1.125 pour un prêt avancé en une somme globale.

Les prêts assurés aux termes de la LNH sont normalement accordés pour un terme de cinq ans, mais ils peuvent être renouvelés à un taux d'intérêt qui aura été négocié à nouveau. La période d'amortissement normale est de 25 ans, bien qu'elle puisse atteindre 40 ans dans certaines circonstances. Le montant maximal des prêts équivaut à 95 pour cent des premiers $50 000 de la valeur d'emprunt, pour un logement neuf ou existant, plus 75 pour cent du solde jusqu'à concurrence de $70 000. L'emprunteur, s'il s'agit d'un propriétaire-occupant, doit disposer d'une mise de fonds initiale équivalant à au moins cinq pour cent de la valeur d'emprunt, et la totalité de ses frais d'administration, impôts fonciers y compris, ne doivent pas dépasser 30 pour cent de son revenu brut. Dans le cas des prêts pour les logements locatifs, la mise de fonds initiale est de dix pour cent.

Si un emprunteur ne s'acquitte pas de ses obligations au compte d'un prêt hypothécaire assuré en vertu de la LNH, le prêteur procède normalement à une saisie du bien hypothéqué et cède le titre de propriété à la SCHL qui rembourse alors au prêteur le solde impayé du principal du prêt hypotécaire, les intérêts impayés sur le principal, et les autres frais, comme les frais légaux et les impôts fonciers, les assurances contre l'incendie et les services publics impayés.

L'assurance hypothécaire de la SCHL existe depuis 1954. En fait, comme on l'a vu au chapitre 2, le programme d'assurance sur les prêts hypothécaires a grandement contribué à l'expansion des institutions de prêts hypothécaires privées au Canada. Toutefois, à l'heure actuelle, deux sociétés privées, la Compagnie d'assurance hypothécaire du Canada (CAHC) et la INSMOR, offrent aussi une assurance contre les défauts de paiement des créances hypothécaires. Elles ont toutes deux connu une croissance rapide au cours des dernières

années. Par exemple, la valeur globale des prêts assurés par les sociétés de prêts hypothécaires privées est passé de $4.7 milliards en 1974, à plus de $15 milliards, en 1978. Par contre, en vigueur au compte de la SCHL, à la fin de 1978, on comptait environ $20 milliards en assurances hypothécaires.

Il existe trois grandes différences entre les assurances hypothécaires des sociétés privées et les assurances sur les prêts hypothécaires LNH. Premièrement, la SCHL détermine un maximum pour les prêts et les valeurs d'emprunt, alors que les assureurs privés, comme la CAHC, ne fixent pas de tels maximums pour certains types de propriétés, bien que le rapport entre le prêt maximum permis et la valeur d'emprunt soit établi de façon à être, dans l'ensemble, inversement proportionnel à la valeur d'emprunt de la propriété. Deuxièmement, les prêts assurés LNH mettent généralement plus de temps à être approuvés que les prêts hypothécaires assurés par ces sociétés privées. Troisièmement, on considère de façon générale que l'inspection et la mise en vigueur des normes sont plus sévères dans le cas des prêts assurés LNH que dans celui des prêts assurés par des sociétés privées.

A ces différences près, les assurances privées et LNH sont relativement semblables. Toutefois, puisque le maximum assurable est fixé par la SCHL à $70 000, les compagnies d'assurance privées ne subissent pas de concurrence gouvernementale pour les propriétés dont la valeur d'emprunt dépasse le maximum fixé. La croissance rapide du secteur privé des prêts hypothécaires a permis de réaliser dans une large mesure l'objectif premier du programme d'assurance hypothécaire, qui était de créer une conjoncture stable et favorable aux prêts hypothécaires.

On retient fréquemment trois autres objectifs du programme d'assurance hypothécaire gouvernemental. Premièrement, l'assurance hypothécaire du gouvernement a facilité l'acceptation, par le secteur privé, de programmes hypothécaires nouveaux et innovateurs, comme les prêts hypothécaires à paiements progressifs dont

on parle dans la prochaine section. Deuxièmement, le programme d'assurance a servi à étendre et faire accepter les lignes directrices sur la planification des emplacements, les normes acceptables du bruit du trafic aérien et ferroviaire, les lignes directrices sur les commodités et les critères d'efficacité d'utilisation de l'énergie plus sévères. Parallèlement, l'opinion veut que les inspections de la SCHL garantissent, jusqu'à un certain point, aux acheteurs de logements la qualité de leur acquisition. Troisièmement, les conditions d'admissibilité à l'assurance hypothécaire fédérale ont souvent changé, à l'occasion, de façon à influer sur la disponibilité cyclique du crédit hypothécaire prive. Parce que ces changements ont presque toujours cherché à assouplir les conditions d'admissibilité, cette méthode n'a pas paru avoir l'effet réversible qu'aurait eu un instrument de stabilisation convenable. Son rôle anticyclique fut donc relativement mineur.

Prêts directs

En vertu de l'article 58 de la Loi nationale sur l'habitation, la SCHL peut consentir tout genre de prêt pouvant être accordé par un prêteur agréé, si le prêt n'est pas mis à la disposition d'un demandeur admissible, par l'entremise d'un prêteur agréé. Bien que, par le passé, on ait eu très souvent recours à ce programme, notamment durant la période pendant laquelle le taux d'intérêt LNH était fixé par le gouvernement fédéral, les prêts directs ne sont normalement offerts que de façon fort limitée dans les régions où les prêteurs agréés ne font pas affaires. Puisque les institutions de prêts hypothécaires privées fonctionnent bien, comme le montre leur apport de quelque $14 milliards en prêts hypothécaires résidentiels en 1978, le rôle résiduaire ou supplétif de la SCHL a tout lieu de demeurer peu important.

Du point de vue de l'emprunteur, un prêt direct octroyé par la SCHL est pratiquement identique à un prêt hypothécaire consenti par un prêteur agréé. Les modalités des prêts sont les mêmes et on exige de

l'emprunteur un droit d'assurance d'une somme égale à celle que toucherait un prêteur agréé.

Prêts hypothécaires à paiements progressifs

En général, un instrument hypothécaire prévoit le versement par l'emprunteur d'une somme annuelle fixe suffisante pour couvrir les coûts d'intérêt pour l'année, et rembourser le principal au cours de la période d'amortissement du prêt. Si les prix sont stables, le fardeau des mensualités hypothécaires, à la fois en termes de valeur réelle et en termes monétaires, est réparti également au cours de la période d'amortissement du prêt. En période inflationniste, cependant, le fardeau des versements hypothécaires est réparti également en termes monétaires, mais en termes de valeur réelle, il diminue d'année en année au cours de la période d'amortissement. C'est pourquoi, en temps d'inflation, les prêteurs veulent conserver la valeur réelle de leur avoir (l'hypothèque), et l'on peut s'attendre à ce qu'ils demandent à recevoir une compensation égale au taux d'inflation prévu. A cause de ces forces du marché, les prêts hypothécaires à paiements uniformes, dans une conjoncture inflationniste où le taux d'intérêt est élevé, donnent lieu à une courbe des paiements qui décroît rapidement en termes de valeur réelle, mais débute à un niveau qui exclut bon nombre d'acheteurs ou d'investisseurs du marché des propriétés locatives.

Les premiers programmes de la SCHL à tenter de résoudre ce problème ont été le Programme d'aide pour l'accession à la propriété et le Programme d'aide au logement locatif, décrits dans les prochaines sections et en vertu desquels la SCHL assure contre les défauts de paiements les prêts hypothécaires à paiements progressifs consentis par des prêteurs privés et accorde elle-même, en dernier recours, des prêts directs à paiements progressifs. Les logements locatifs et les logements occupés par le propriétaire, nouveaux et existants, sous réserve des prix régionaux maximaux établis par la SCHL, sont admissibles. Les prêts directs, tout comme les prêts hypothécaires

assurés à paiements progressifs, s'appliquent présentement à très peu de logements. En 1978, on a approuvé, en vertu du premier programme, moins de 100 logements et aux termes du second, environ 4 000 logements.

Aux termes du programme de prêts hypothécaires à paiements progressifs, les mensualités payées au cours de la première année, au lieu d'être égales aux mensualités qu'il faudrait verser pour un prêt à paiements uniformes d'égale valeur, leur sont inférieures par un montant équivalant à $2.25 par tranche de $1 000 de prêt. Par la suite, les mensualités augmentent annuellement de 5 pour cent du montant remboursé l'année précédente. Le programme n'offre pas de subventions, mais déplace plutôt les échéances des versements hypothécaires.

L'avantage d'un tel régime est qu'il permet d'effectuer des versements hypothécaires égaux en termes de valeur réelle, au cours de la durée de l'hypothèque. Cependant, le revenu nominal requis pour effectuer les paiements à la fin de la durée de l'hypothèque est beaucoup plus élevé que le revenu initial requis. Cela ne cause pas de problème majeur en période inflationniste, parce qu'on peut s'attendre que le revenu de l'emprunteur augmente au taux de l'inflation, mais, dans certaines circonstances, ce mode d'amortissement peut augmenter le risque de défauts de paiement plus que dans le cas des prêts hypothécaires traditionnels à paiements uniformes, premièrement, parce que le solde du prêt est plus important; deuxièmement, parce qu'il n'est pas certain que la poussée inflationniste se poursuivra; et enfin, parce qu'il se peut que le revenu de l'emprunteur n'augmente pas, au même rythme que l'inflation. Pour ces raisons et à cause de toute l'incertitude que la nouvelle formule de prêts suscitait, le secteur privé s'est montré réticent à l'idée de mettre en oeuvre un tel instrument de prêts. L'intervention de la SCHL dans ce genre de prêts offre donc l'occasion aux institutions privées d'évaluer cette nouvelle formule sans y risquer leurs propres ressources, mais uniquement aux dépens de subventions latentes dont à ce jour on ignore le coût.

4.3 Aide pour l'accession à la propriété

Les activités décrites à la section précédente ne sont pas sans exercer une influence positive, à la fois sur l'accession à la propriété et sur l'offre de logements locatifs. Les autres programmes de la SCHL qui ont des retombées directes sur l'accession à la propriété figurent dans cette section. Sont au nombre de ces programmes, les subventions pour les accédants à la propriété offertes pendant une période d'un an, qui se terminait le 31 octobre 1975, et plus récemment, le Programme d'aide pour l'accession à la propriété, en vigueur sous diverses formes de 1973 à 1978. La description d'un autre programme de bien moindre importance figure à la fin de la présente section; il s'agit des coopératives de construction. D'autres dispositions du gouvernement fédéral ayant des retombées sur l'accession à la propriété, plus particulièrement les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, sont exposées dans la dernière section du présent chapitre.

Subvention aux acheteurs de maisons

Les acheteurs qui faisaient l'acquisition d'une première résidence avaient droit à une subvention de $500 du gouvernement fédéral, si le logement était de construction récente et si son prix etait établi en deça d'un maximum fixé par la SCHL, pour chaque région. Ce programme visait à accroître la demande de logements à prix modique pour propriétaires-occupants et à stimuler l'économie. Il s'appliquait aux logements occupés entre le 1er novembre 1974 et le 31 octobre 1975. Les dépenses relatives à ce programme se sont élevées à $46.8 millions.

Programme d'aide pour l'accession à la propriété

Avec la création du Programme d'aide pour l'accession à la propriété, en juillet 1973, la SCHL offrait un prêt hypothécaire jusqu'à concurrence de 95 pour cent de la valeur d'emprunt sur une période d'amortissement de 35 ans. La caractéristique la plus importante de ce programme était l'octroi d'une subvention, jusqu'à

concurrence de $300 par année, augmentée à deux reprises et étendue pour s'appliquer aux unités de logements financés par les prêteurs agréés, avant que les prêts en réduction d'intérêt n'aient remplacé cette subvention en décembre 1975. On prévoit que les versements de subventions liés aux engagements pris dans le cadre de ce programme atteindront, pour les années 1979 à 1984, environ $15 millions dans le cas de ceux qui bénéficient de prêts directs consentis par la SCHL, et $12 millions pour les prêts obtenus de prêteurs agréés.

Aux termes du nouveau programme, les ménages de deux personnes ou plus désirant acheter une maison neuve à prix modique avaient droit à un prêt en réduction d'intérêt. Le maximum permis de la valeur des maisons admissibles au programme était fixé par région. Les prêts hypothécaires étaient contractés au taux d'intérêt LNH en cours, mais le prêt accordé aux termes du Programme d'aide pour l'accession à la propriété (PAAP) permettait de réduire le taux d'intérêt véritable à 8 pour cent au cours de la première année. Le prêt était avancé au propriétaire par versements mensuels, sans intérêt pour les cinq premières années, et les avances mensuelles diminuaient chaque année d'un montant équivalant à un cinquième de la somme prêtée la première année. A la fin de la cinquième année, les avances mensuelles n'étaient plus versées au propriétaire; il pouvait alors, soit rembourser le prêt en une somme globale, au moyen d'épargnes, soit augmenter le montant de la première hypothèque au moment de la renouveler, soit rembourser la SCHL par versements mensuels.

Selon le revenu de la famille, les ménages avec au moins un enfant à charge avaient aussi droit à une contribution supplémentaire calculée en fonction du revenu de la famille. Si leurs mensualités et leurs impôts fonciers représentaient toujours, même après avoir tenu compte du prêt en réduction d'intérêt, plus de 25 pour cent du revenu brut, la famille avait droit à une subvention, en vertu du Programme d'aide pour l'accession à la propriété, jusqu'à concurrence de $750, la première année. Les dépenses prévues dans le

cadre de ce programme, y compris les frais d'intérêt découlant des prêts versés sans intérêt au début, et y compris les subventions et les frais d'administration, devraient s'élever à $83 millions, pour les années 1979 à 1984.

En 1978, dans le cadre d'un programme de restrictions fiscales, on a demandé à la SCHL de réduire ses engagements de prêts directs et de subventions. Le 1er mai 1978, le PAAP, sous cette forme, a pris fin et un programme transitoire d'aide pour l'accession à la propriété est entré en vigueur. Ce programme offrait un second prêt hypothécaire de second rang portant plein intérêt, dont les avances en espèces et le mode de remboursement correspondaient à ceux qui avaient cours en vertu du programme précédent. Ces fonds de deuxième hypothèque étaient prêtés directement pour la SCHL; aucune subvention d'intérêt indirecte ou avance directe en espèces n'était accordée aux termes de ce programme d'aide transitoire. Celui-ci avait pour but de compenser la résistance généralisée chez les prêteurs privés à l'idée de consentir des prêts hypothécaires à paiements mensuels non uniformes. Le Programme d'aide pour l'accession à la propriété a été remplacé par le Programme de prêts hypothécaires à paiements progressifs assurés aux termes de la LNH, en 1979, nous en avons parlé dans la section précédente.

Les coopératives d'habitation

Une coopérative de construction comprend habituellement un petit groupe de personnes qui mettent leurs ressources en commun afin de pouvoir accéder à la propriété individuelle, sans que ça coûte trop cher. En vertu de l'article 40 de la Loi nationale sur l'habitation, la SCHL octroie des subventions pour les coopératives de construction; le coût de ces subventions est assumé à 25 pour cent par les provinces et 75 pour cent par la Société, selon les termes en vigueur dans le cadre du Programme d'aide pour l'accession à la propriété (comme on l'a vu dans la section précédente), au moment de l'approbation du projet. Ce programme, d'abord implanté en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, était

relativement restreint puisqu'il n'a subventionné que quelque 4 000 logements. Les dépenses de ce programme, d'après les engagements déjà pris, devraient totaliser $3 millions pour les années 1979 à 1984.

4.4 Programme de logements locatifs, publics, coopératifs et autres

Depuis la fin des années 60, la SCHL a changé son orientation première pour venir en aide aux ménages à faible revenu. De nombreux programmes ont été offerts et l'importance accordée à chacun de ces programmes n'a cessé de varier. Pour l'heure, l'accent est mis sur l'octroi de subventions pour aider les promoteurs à payer les frais d'exploitation de leurs ensembles d'habitation.

Le montant de la subvention équivaut à la différence entre les mensualités hypothécaires au taux d'intérêt en cours et le paiement qui aurait été requis si le taux d'intérêt hypothécaire avait été de deux pour cent. En outre, bien que plusieurs des anciens programmes soient encore en vigueur, ils ont été considérablement réduits, voire retirés, depuis la fin de 1978. La présente section passe en revue chacun des principaux programmes.

En Logement public ou social

Conformément aux dispositions de l'article 43 de la LNH, la SCHL sert d'intermédiaire financier auprès des provinces, des municipalités et des organismes de logement public et consent des prêts au taux d'intérêt des prêts directs LNH, jusqu'à concurrence de 90 pour cent de la totalité des coûts d'un projet de logement public. Ces ensembles peuvent comprendre des logements familiaux, des facilités de logement du type foyer ou pension procurés par le moyen de la construction neuve de l'achat et de la transformation d'immeubles existants. En vertu de l'article 44 de la LNH, la SCHL remplit dans le cas de ces projets un rôle ministériel, et accorde des subventions jusqu'à concurrence de 50 pour cent de la valeur des pertes d'exploitation du projet, y compris le service de la dette.

L'article 40 de la Loi nationale sur l'habitation prévoit aussi une autre façon de contribuer au logement public. Conformément à cet article la SCHL participe directement avec les gouvernements provinciaux à la réalisation de projets de logement public, en fournissant 75 pour cent des coûts en capital. La province, ou la province conjointement avec une municipalité, assume l'autre 25 pour cent des coûts en capital. Les profits et pertes découlant du projet sont répartis de la même façon que les coûts en capital.

L'objectif de ces deux programmes est de fournir des logements aux personnes à faible revenu, selon leur capacité de payer. Dans les deux cas, la SCHL offre des subventions, comme l'y autorisent ses fonctions ministérielles, et effectue des placements hypothécaires, aux termes de l'article 43, ou dans des ensembles de logements publics existants, en vertu de l'article 40 dans son rôle d'agent financier.

Jusqu'à tout récemment, ces deux programmes était considérables. la participation de la SCHL, sous forme de subventions, s'étant élevée, en 1978, à plus de $126 millions. De plus, la totalité des engagements de prêts accordés en vertu de l'article 43 s'est chiffrée à $176 millions en 1978, alors que les prêts consentis aux termes de l'article 40 ont totalisé environ $126 millions. Les deux programmes ont toutefois été considérablement réduits en 1979 et remplacés en grande partie par les programmes de logement sans but lucratif et coopératifs bénéficiant d'une contribution pour allégement de l'intérêt, entrés en vigueur en 1978. Toutefois, les dépenses relatives à ces programmes continueront de monter en flèche, dans un proche avenir prévisible, à cause des engagements de prêts antérieurs. Pour les années 1979 à 1984, les dépenses annuelles prévues devraient être d'environ $300 millions.

Programme de supplément de loyer

Conformément aux dispositions de l'article 44(1), la SCHL paie 50 pour cent des pertes subies par les

provinces qui louent à bail, de propriétaires du secteur privé, des habitations destinées au logement public. Aux termes de ce programme, la SCHL remplit un rôle ministériel en versant des subventions explicites aux provinces participantes. Un prêt consenti par la SCHL n'est pas obligatoire. L'importante caractéristique de ce programme, en ce qui a trait au logement public, est que les logements sont louées du secteur privé. Ainsi le programme ne comporte directement aucune construction neuve bien qu'il le puisse indirectement en provoquant une augmentation de la demande réelle de logements locatifs. De même, les propriétaires qui louent des logements ne peuvent louer à la province plus de 25 pour cent des logements de l'ensemble pour le logement public. Ce faisant les ménages à faible revenu côtoient ceux qui paient des loyers au prix du marché. Près de 10 500 logements sont présentement subventionnés, dans le cadre de ce programme et on prévoit qu'il comprendra environ 34 000 logements, à la fin de 1984. Les dépenses de ce programme, pour les années 1979 à 1984, devraient totaliser environ $200 millions.

Sociétés sans but lucratif, coopératives et promoteurs

En vertu de l'article 15 de la Loi nationale sur l'habitation, des prêts directs de la SCHL étaient mis à la disposition de toute personne ou organisme dont les logements étaient destinés aux personnes âgées ou aux groupes à faible revenu, à des loyers inférieurs à ceux du marché. Les prêts étaient consentis jusqu'à concurrence de 95 pour cent de la valeur d'emprunt à un taux d'intérêt de 8 pour cent. Ce taux d'intérêt étant inférieur au taux d'intérêt des prêts directs LNH, comportait aussi une subvention directe. Le programme a pris fin en 1975.

Aux termes de l'article 15.1 de la Loi nationale sur l'habitation, des prêts étaient mis à la disposition d'organismes sans but lucratif constitués exclusivement à des fins charitables, ou aux sociétés sans but lucratif détenues par une municipalité. Les prêts étaient consentis pour couvrir jusqu'à 100 pour cent de

la valeur d'emprunt, au même taux d'intérêt subventionné dont il est fait mention au paragraphe précédent. De plus, la SCHL offrait une subvention directe n'excédant pas 10 pour cent du coût du projet. Ce programme a pris fin en 1978 et a été remplacé par le Programme de contribution pour allégement de l'intérêt dont on parle plus loin dans cette section.

Les coopératives sans but lucratif, dont les membres étaient des personnes à faible revenu ou à revenu moyen, pouvaient aussi bénéficier de ce programme, aux mêmes conditions que celles dont nous avons fait mention plus haut dans le cas des sociétés sans but lucratif. Ce programme s'est aussi terminé en 1978.

Les dépenses de ce programme, fondées sur les engagements de prêts antérieurs, devraient s'élever à environ $25 millions, pour les années 1979 à 1982.

Programme d'aide au logement locatif

Le Programme d'aide au logement locatif est entré en vigueur en 1975. Conformément aux dispositions de ce programme, la SCHL versait des subventions pour encourager la construction de logements à loyer modique au moyen de placements privés. Les constructeurs devaient obtenir des fonds hypothécaires du secteur privé.

Les versements maximums des subventions étaient fixés à $900, par logement, par année. Ces contributions étaient ramenées à zéro à raison de versements égaux réduits au cours d'une période d'au plus quinze ans. En échange de la subvention, les promoteurs consentaient à imposer des limites au loyer demandé pour les logements. La construction de près de 21 500 logements a été approuvée en 1975, en vertu de ce programme. Bien qu'il ait été abandonné en 1976, les dépenses relatives à des engagemens antérieurs ont été évaluées à $50 millions pour les années 1979 à 1985.

Le "nouveau" Programme d'aide au logement locatif, entré en vigueur en 1976, a remplacé le programme en vigueur en 1975. Ce programme était semblable à celui

qui l'a précédé, à cette différence près qu'au lieu d'accorder des subventions, la SCHL offrait des prêts sans intérêt pour compenser les pertes subies par les investisseurs lorsque les loyers du marché ne suffisaient pas à assurer le plein recouvrement des coûts du projet.

Des prêts sans intérêt, jusqu'à concurrence de $1 200 par logement, la première année, étaient accordés en même temps que des prêts annuels, qui étaient ramenés à zéro en versements égaux accrus, pour la durée de l'accord, qui ne devait pas être supérieure à 15 ans. A l'expiration du délai, les emprunteurs pouvaient rembourser les prêts sans intérêt ou les financer de nouveau sur hypothèque de dix ans obtenue de la SCHL au taux couramment pratiqué par les prêteurs agréés pour les prêts assurés LNH.

Depuis le début du programme, en 1976, environ 100 000 unités de logements ont été approuvés. Il n'y a pas eu de nouvel engagement de prêt dans le cadre de ce programme, mais la SCHL devra en essuyer les frais pour un certain nombre d'années encore. Les coûts estimatifs, fondés sur les taux d'emprunt de la SCHL, et la valeur nominale des prêts sans intérêt en vigueur, en plus des frais d'administration, se chiffreraient à environ $150 millions pour les années 1979 à 1984.

Contributions pour l'allégement de l'intérêt - sociétés et coopératives sans but lucratif

L'aspect principal de la nouvelle politique de logement social présentée en 1978 par la SCHL est un programme de logement subventionné offrant des contributions pour allégement de l'intérêt, aux organismes de logement sans but lucratif, des secteurs public ou privé, qui exploitent des ensembles de logements locatifs réservés aux personnes à faible revenu ou à revenu modique. En vertu de ce programme, la SCHL n'accorde pas de prêts à titre d'intermédiaire financier. Elle offre plutôt une subvention annuelle explicite, pour couvrir les frais d'exploitation des projets, d'une somme équivalant à la différence entre les mensualités hypothécaires au taux

du marché et le paiement qui aurait été requis, si le taux d'intérêt avait été de deux pour cent. Les prêts pour ces projets sont généralement obtenus de prêteurs du secteur privé et sont assurés par la SCHL contre les défauts de paiement, bien que la SCHL propose de se réserver un certain rôle supplétif ou résiduaire, pour faire en sorte que les fonds soient mis à la disposition des gens des petites localités où les prêteurs privés ne font pas affaires.

Les pertes d'exploitation qui pourraient subsister après l'encaisse de la subvention de la SCHL seraient absorbées par les provinces. Cependant, lorsque la contribution provinciale est égale à celle de la SCHL, les pertes ultérieures sont absorbées également par la province et par la SCHL, comme le prévoit l'article 44 de la Loi nationale sur l'habitation.

La politique actuelle a pour but d'encourager les sociétés sans but lucratif, tant d'une province que du secteur privé, à exploiter des ensembles d'habitation destinés à la fois à des locataires à faible revenu et à des locataires à revenu modique, et dont 50 pour cent des logements seront louées au prix qui a cours sur le marché. Le revenu supplémentaire provenant des locataires dont le revenu est plus élevé devrait contribuer à faire diminuer les contributions provinciales: seuls les projets fort coûteux pour lesquels le mélange des catégories de revenu n'est pas possible devraient nécessiter des subventions additionnelles, conformément à l'article 44. Afin de demeurer admissibles à une aide financière continue, les constructeurs doivent remettre à la SCHL toute somme excédentaire reçue à titre d'aide l'année précédente, avec leur état annuel d'exploitation. Présentement, les dépenses relatives à ce programme sont modérées: elles sont de $4.5 millions pour l'année 1979. Toutefois, à mesure qu'avance la mise en oeuvre du programme et qu'il remplace les programmes existants, les dépenses de la SCHL augmenteront considérablement. On prévoit que, d'ici 1984, le programme comportera des dépenses de l'ordre de $200 millions en subventions annuelles.

Le Programme d'aide aux coopératives de logement présenté par la SCHL en 1978 est semblable au programme qui s'adresse aux organismes sans but lucratif, au chapitre de l'aide financière annuelle, accordée au moyen de contributions pour allégement de l'intérêt, conformément à l'article 56.1 de la Loi nationale sur l'habitation. Ces contributions sont basées sur la différence entre les mensualités hypothécaires au taux d'intérêt du marché et les paiements qui auraient été requis si le taux du marché avait été de deux pour cent. Les prêts doivent être obtenus du secteur privé.

Les coopératives de logement sont censées entrer dans leurs frais sans autre aide que celle accordée par la SCHL. Puisqu'aucune aide provinciale ni subvention accordée en vertu de l'article 44 ne sera mise à leur disposition, les coopératives se procureront les revenus d'exploitation nécessaires en louant jusqu'à 85 pour cent des logements de chaque ensemble, au prix locatif du marché, ou à peu près à ce prix. L'autre 15 pour cent des logements sera réservé aux locataires à faible revenu qui paieront des loyers basés sur l'échelle du rapport loyer-revenu, établie par le gouvernement fédéral.

Pour la première année d'exploitation, les prix locatifs pour les locataires dont le revenu est plus élevé seront fixés au niveau le plus bas des loyers du marché pour la région dans laquelle les ensembles d'habitation sont situées. Le revenu des locataires qui paient les loyers du marché ne sera pas sujet à vérification. Puisque la subvention maximale ne s'appliquerait pas à ces logements, le surplus peut servir à réduire davantage les loyers des locataires à faible revenu.

Les locataires à faible revenu qui paient des loyers basés sur l'échelle du rapport loyer-revenu établie par le gouvernement fédéral continueront d'être admissibles au programme d'aide, selon chaque projet particulier. Cependant, l'aide accordée aux autres locataires sera retirée graduellement après la troisième année d'entrée d'exploitation. Le retrait sera fondé sur une

augmentation composée de 5 pour cent du paiement hypothécaire requis. On exigera des coopératives qu'elles conservent une échelle des loyers à l'intention des locataires dont le revenu n'est pas sujet à vérification, qui continueront d'assurer la rentabilité de l'ensemble d'habitation après le retrait de la subvention octroyée aux termes de l'article 56.1.

Comme dans le cas des sociétés sans but lucratif, les coopératives devront soumettre à la SCHL un état annuel d'exploitation pour justifier leur admissibilité à une aide continue. Tout surplus d'exploitation à la fin de l'année doit retourner à la Société avec l'état d'exploitation vérifié.

Ce programme est présentement assez modeste, ses dépenses s'élevant à moins de un million de dollars pour l'année en cours. Cependant, les dépenses devraient augmenter régulièrement pour atteindre plus de $50 millions par année, en 1984.

4.5 Remise en état des logements et rénovation urbaine

Le gouvernement fédéral s'est activement intéressé à la rénovation urbaine, à la remise en état des logements et à l'amélioration des quartiers. Les prêts accordés pour la remise en état des logements sont étudiés dans les paragraphes qui suivent, puis viennent les programmes de rénovation urbaine qui ont eu cours de 1964 à 1969. Deux programmes ont été mis sur pied par la suite: le Programme d'aide pour l'amélioration des quartiers (PAQ) et le Programme d'aide pour la remise en état des logements (PAREL). Pour un temps, ces programmes furent administrés conjointement et donnèrent lieu à d'importants transferts fédéraux; on a depuis mis fin au PAQ. Les sortes de dépenses autorisées à ce chapitre sont maintenant incluses dans un éventail d'activités à l'intérieur desquelles les municipalités peuvent effectuer des immobilisations en vertu du Programme d'aide pour les services aux collectivités locales, dont traite la section 4.6 du présent chapitre. L'engagment fédéral se poursuit en vertu de la version actuelle de PAREL, mais les prêts

consentis par le secteur privé ont largement remplacé le programme de prêts directs de la SCHL. A la suite de l'exposé sur le PAQ et le PAREL, présenté dans la présente section, se trouve la description des deux programmes pour l'isolation thermique des résidences, qu'administre la SCHL au nom du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Prêts pour l'amélioration de maisons

Aux termes de l'article 28 de la Loi nationale sur l'habitation, la SCHL fait office d'assureur et offre une assurance contre les défauts de paiements aux prêteurs agréés qui consentent des prêts pour l'amélioration de maisons. On autorise un maximum de $10 000 pour chaque logement familial, montant qui peut servir à tout un éventail d'utilisations distinctes. L'emprunteur paie un droit d'assurance de un pour cent.

Ce programme a pour but d'augmenter l'accessibilité des fonds hypothécaires du secteur privé pour l'entretien et la remise en état de logements existants. Parce que les assureurs privés ne prennent pas part à cette activité, la SCHL peut, par son programme, contrecarrer un des vices du marché. Il est à noter toutefois que ce programme est relativement peu important moins de 4 200 prêts ayant été jugés admissibles à l'assurance en 1978.

Rénovation urbaine

Le Programme de rénovation urbaine a débuté en 1964, et a été restreint à la fin de 1969. Une nouvelle loi a limité les activités de ce programme aux projets approuvés avant le mois de février 1973. Les versements de subventions basés sur des engagements de prêts antérieurs, frais d'administration compris, devraient atteindre environ $24.5 millions, durant les années 1979 à 1982.

En vertu du programme, la SCHL remplit un rôle ministériel et accorde des subventions aux municipalités qui entreprennent des projets de

rénovation urbaine. Elle fait aussi fonction d'intermédiaire financier en consentant des prêts au taux d'emprunt direct LNH aux municipalités qui s'occupent de rénovation urbaine. L'objectif de ce programme était de remplacer les immeubles ou taudis hors d'usage dans les zones de rénovation urbaine par de nouvelles constructions. Cette approche a été critiquée pour diverses raisons, dont la principale était que le programme occasionnerait la démolition de logements à prix modique de qualité inférieure, pour les remplacer par des logements plus coûteux ou des immeubles non résidentiels. Bon nombre de personnes à faible revenu se verraient donc déracinées de leur quartier et forcées à se loger ailleurs.

Programme d'amélioration des quartiers

Le Programme de rénovation urbaine a été remplacé en 1974 par le Programme d'amélioration des quartiers (PAQ). Contrairement au Programme de rénovation urbaine, qui aidait à l'aménagement des quartiers insalubres, le Programme d'amélioration des quartiers visait à améliorer l'environnement des quartiers, la qualité de la vie et les conditions d'habitation des résidants, sans déblaiement excessif de terrains.

Le PAQ était régi en vertu d'ententes fédérales-provinciales qui permettaient à chaque province de choisir les municipalités ayant droit aux fonds fédéraux, selon des critères acceptables à la SCHL. Pour être admissible au PAQ, un quartier devait être principalement résidentiel et stable; une partie importante de ses logements devaient avoir besoin de réparations pour satisfaire aux normes minimales; les résidants devaient être majoritairement à faible et moyen revenu, et l'aménagement récréatif et social devait être insuffisant. Comme les critères d'admissibilité étaient fonction de revenus faibles ou moyens, l'objectif du programme visait aussi la répartition des ressources. De plus, comme ce programme venait en aide aux quartiers, il avait donc aussi pour objectif de réduire le "cercle vicieux du sous entretien", comme on l'a vu au chapitre 2.

Le Programme d'amélioration des quartiers comprend deux parties. Aux termes de l'article 27.2 de la Loi nationale sur l'habitation, la SCHL accordait des subventions inconditionnelles couvrant 50 pour cent du coût de la plupart des genres de dépenses relatives au programme et 25 pour cent du coûts des autres dépenses, lesquelles comprenaient principalement l'amélioration des services publics. Les subventions accordées en vertu de ce programme totalisaient environ $200 millions. Conformément aux dispositions de l'article 27.5 de la LNH, la SCHL consentait aux municipalités, des prêts au taux LNH couvrant 75 pour cent de la contribution municipale aux coûts, et aux entreprises commerciales pour l'amélioration de leurs propriétés, jusqu'à concurrence de $10 000 dans ce dernier cas. La totalité des engagements de prêts en vertu de ce programme se chiffrait à environ $65 millions.

Après le 31 mars 1978, aucun nouvel engagement de prêt n'a été accepté dans le cadre du Programme d'amélioration des quartiers, mais les dépenses que devra absorber la SCHL, basées sur les subventions antérieures de $200 millions, y compris les frais administratifs, devraient être d'environ $100 millions pour les années 1979 à 1983. Le 1er janvier 1979, le PAQ et un certain nombre d'autres programmes ont été remplacés par le Programme de contributins pur les services communautaires. Ce programme est exposé en détails dans la section 4.6 du présent chapitre.

Programme d'aide à la remise en état des logements

La Partie IV.1 de la Loi nationale sur l'habitation traite du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL), en vertu duquel la SCHL consent des prêts subventionnés pour effectuer certaines réparations et améliorations aux maisons existantes. Sont admissibles au programme, les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs qui acceptent de se plier à la réglementation des loyers dans les zones désignées par la SCHL, les sociétés et les coopératives sans but lucratif de n'importe quelle région, et les propriétaires-occupants qui font partie de collectivités de moins de 2500 personnes et qui sont

admissibles au Programme de logement pour les ruraux et les autochtones. Le programme accordait priorité à la réparation de l'immeuble même à l'amélioration de l'isolation thermique et à l'amélioration des systèmes de chauffage et de plomberie, et du système électrique. Les organismes sans but lucratif peuvent recevoir des fonds destinés à la transformation des immeubles de façon que ceux-ci puissent accueillir plus de locataires.

En vertu du PAREL, le maximum des prêts consentis est fixé à $10 000 par logement, et une remise de $3 750 ou moins sur cette somme peut être accordée. Les propriétaires-occupants ont droit au maximum de la remise pourvu que leur revenu familial redressé ne dépasse pas $6 000. Pour tout revenu additionnel de $1 000, le montant de la remise diminue de $750. Pour chacune des années où ils occupent leur logement, les propriétaires-occupants ont droit à une remise de $750 sur leur prêt, jusqu'à épuisement de la partie de prêt touchée par cette remise. Avant 1978, les propriétaires-occupants dont le revenu redressé se situait en deça de $11 000 avaient aussi droit à une subvention pour allégement de l'intérêt, de façon à ramener le taux d'intérêt réel à 8 pour cent.

De récentes modifications apportées à la LNH ont éliminé certaines restrictions concernant les quartiers et les zones où les prêts pouvaient être consentis. Les modifications prévoyaient aussi l'octroi de prêts PAREL consentis par des prêteurs du secteur privé et assurés en vertu de la LNH. Dans le cas d'un prêt consenti par un prêteur agréé, la partie du prêt pouvant faire l'objet d'une remise, provient d'un prêt consenti par la SCHL, en vertu de l'article 34.1 de la LNH; ce prêt, fait l'objet d'une remise totale.

L'aide accordée aux propriétaires-occupants demeure la même, mais l'aide aux propriétaires-bailleurs a été modifiée en 1978 pour permettre une remise de 50 pour cent du coût des réparations, jusqu'à concurrence de $2 500. Les sociétés sans but lucratif ont droit à une remise maximale de $3 750 par logement.

La remise est accordée à l'emprunteur pendant cinq ans dans le cas d'un prêt à un propriétaire-occupant et pendant dix ans dans le cas des prêts pour logements locatifs. La partie non gagnée de la remise devient remboursable si le propriétaire-bailleur ne respecte pas l'entente d'exploitation en ce qui a trait aux taux de loyers, ou encore si le propriétaire-occupant cesse d'occuper sa propriété.

Les objectifs de ce programme sont sensiblement les mêmes que ceux du Programme d'amélioration des quartiers, dont nous avons parlé; c'est-à-dire la répartition des ressources et la réduction du cercle vicieux du sous-entretien. Les subventions, toutefois, s'adressent aux particuliers plutôt qu'aux municipalités.

Si le programme se poursuit aux conditions actuelles, les dépenses prévues pour les années 1979 à 1985 devraient s'élever à environ $135 millions par année.

Programme d'isolation thermique des résidences

Deux programmes fédéraux ont été mis sur pied au cours de l'année 1977, dans le but d'offrir une aide financière pour l'achat de matériaux isolants destinés aux immeubles résidentiels. En février 1977, le Programme d'isolation des résidences (PIR) a été institué dans l'Ile-du-Prince-Édouard et en Nouvelle-Écosse, deux provinces que l'on considérait particulièrement touchées par la hausse du coût des réserves énergétiques. Le 1er septembre de la même année, le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC) est entrée en vigueur. Il s'adressait à toutes les régions du Canada, à l'exception de l'Ile-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse qui continuaient de bénéficier du Programme d'isolation des résidences. Ces deux programmes sont administrés par la SCHL.

Le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes était à l'origine destiné aux parcs domiciliaires plus anciens, mais s'étendra pour comprendre les logements plus récents, à mesure que les

fonds disponibles le permettront. Font partie des logements admissibles au programme, les habitations bâties avant 1961, dans toutes les provinces, et les habitations construites avant le 1er septembre 1977, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Les logements doivent être des résidences principales autonomes et être situés dans des immeubles de moins de trois étages pour être admissibles au programme; tous les modes d'occupation (pour les propriétaires-occupants, les propriétaires-bailleurs et les locataires) sont admissibles. Le montant maximum des subventions octroyées dans le cadre de ce programme est $500. Les subventions ne s'appliquent qu'à l'achat des matériaux et aux frais de main-d'oeuvre, et sont imposables. Les subventions accordées en vertu du Programme d'isolation des résidences sont semblables, mais elles ne sont pas imposables.

Pour l'année 1978, les dépenses relatives aux Programmes d'isolation thermique des résidences et d'isolation des résidences se sont chiffrées à $28.9 et $18.4 millions, respectivement. On prévoit que les subventions accordées en vertu du Programme d'isolation des résidences arriveront à saturation en 1981; les dépenses relatives à ce programme devraient totaliser, pour les années 1979 à 1981, environ $30 millions, frais d'administration compris. Le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes devrait durer plus longtemps, les dépenses prévues, pour les années 1979-1985, devant s'élever à $165 millions, par année, frais d'administration compris.

4.6 Aménagement de terrain et infrastructure municipale

La présente section explique d'abord les programmes d'aménagement des terrains administrés par la Société jusqu'à cette année. Deux autres programmes sont ensuite examinés: le Programme de subventions d'encouragement aux municipalités et le Programme d'aide pour les infrastructures municipales, tous deux terminés à la fin de 1978. Le dernier en cause, le Programme pour les services aux collectivités locales, figure à la fin de la présente section. Celui-ci

prévoit des transferts de fonds aux provinces qui doivent les répartir entre les municipalités pour certaines dépenses dans le secteur des services publics. Le Programme pour les services aux collectivités locales est toujours en vigueur.

L'aménagement de terrain

Jusqu'en 1979, la SCHL participait avec les provinces à des programmes d'aménagement de terrains, et ce, de deux façons. Aux termes de l'article 40 de la Loi nationale sur l'habitation, les coûts d'aménagement de terrains étaient supportés à raison de 75 pour cent par le gouvernement fédéral et de 25 pour cent par les provinces. Le placement était entièrement recouvré par suite de la cession de lots à des particuliers ou de la vente de groupes de lots à une municipalité. Les surplus réalisés après le recouvrement des coûts étaient consacrés à l'amélioration de la municipalité où les projets d'aménagement avaient été entrepris. En vertu de l'article 42 de la Loi nationale sur l'habitation, la Société consentait un prêt à une municipalité ou à un organisme provincial qui faisait l'acquisition de terrains, destinés à l'habitation. Le taux d'intérêt exigé par la SCHL était le même que le taux d'intérêt des prêts directs LNH. Dans ces deux cas, la SCHL agissait à titre d'intermédiaire financier, bien que selon l'article 40, le placement constituait un investissement immobilier direct. Au cours des cinq dernières années, ce programme a permis l'aménagement d'environ 20 000 lots, la participation nette du gouvernement fédéral, sous forme de prêts ou de placements directs, s'étant élevée à près de $300 millions. Toutefois, suite aux recommandations du Groupe de travail fédéral-provincial sur l'offre et le prix du terrain résidentiel viabilisé, le programme a pris fin en 1979.

L'un des objectifs que le gouvernement fédéral visait en engageant des fonds dans l'aménagement de terrains publics était de réduire le prix des terrains. Le fondement de cette initiative reposait sur l'opinion que les promoteurs retiraient d'importants profits de la spéculation sur leurs avoirs fonciers et que ces

profits se trouveraient diminués, si les gouvernements mettaient aussi en marché leurs avoirs fonciers.

Rien ne prouve le bien-fondé de l'opinion selon laquelle les promoteurs monopolisent le marché dans la plupart des régions urbaines et que les projets gouvernementaux d'aménagement de terrains ont servi à faire baisser le prix des terrains. Les taux d'augmentation du prix des terrains sur les marchés où la propriété publique est fort répandue, sont généralement les mêmes que les augmentations sur les marchés dont la propriété publique est limitée.

L'aide à l'aménagement de terrains publics cherche aussi à inciter les municipalités à améliorer leur planification, en considérant que si elles possédaient elles-mêmes un terrain de dimension passablement importante, elles procéderaient à une meilleure planification. Cependant, comme les municipalités sont, de toute façon, responsables de la planification, le processus de planification pourrait probablement être amélioré aussi facilement, en s'attaquant directement à ce problème.

Programme d'encouragement aux municipalités

En 1976, le projet de loi C-77 établissait le Programme d'encouragement aux municipalités, en vertu duquel la SCHL, à titre d'organisme ministériel, accordait des subventions directes de $1 000 pour chaque nouveau logement familial jugé admissible, à la condition qu'un permis de construire ait été délivré entre le 1er novembre 1975 et le 31 décembre 1978. Les ensembles d'habitation devaient, pour être admissibles, être de densité moyenne et comprendre des logements à prix modique. La subvention avait donc pour but d'aider à régler le problème des déficits fiscaux subis par les municipalités pour ce genre de projet, son objectif précis étant d'augmenter la réserve de terrains viabilisés destinés à la construction d'unités de logements à prix modique. Les dépenses de ce programme s'élevaient à $40 millions en 1978. Bien qu'il ait été abandonné à la fin de 1978, la diminution des dépenses

est prévue jusqu'en 1983, et elles devraient atteindre, pour les années 1979 à 1983, $55.9 millions.

Programme d'infrastructure municipale

Le Programme d'infrastructure municipale a aussi pris fin en 1978. C'était l'un des programmes les plus importants de la SCHL, les engagements de prêts pour la seule année 1978 s'étant élevés à $290 millions. Il avait pour objectif de réduire la résistance des municipalités a l'expansion et, partant, à l'augmentation des réserves de terrains viabilisés. Le programme fonctionnait de deux façons: en vertu de l'article 51, la SCHL, faisant office d'intermédiaire financier, pouvait consentir des prêts à une province, une municipalité ou une régie municipale d'égout pour aider au financement de l'aménagement de conduites principales d'égouts sanitaires et pluviaux, comme à celui de projets d'approvisionnement en eau potable. Les prêts consentis, jusqu'à concurrence des deux tiers du coût d'un projet, étaient offerts au taux d'intérêt des prêts directs LNH.

Aux termes de l'article 52 de la Loi, la SCHL agissait à titre de ministère et offrait trois types de subventions. D'abord, en ce qui a trait aux projets financés aux termes de l'article 51, la SCHL consentait une remise de 25 pour cent du montant principal du prêt et de 25 pour cent de l'intérêt couru sur les avances de prêts, à la date de parachèvement du projet. La partie de la subvention accordée aux projets d'infrastructure municipale financés aux termes de la LNH était d'environ un sixième du coût du projet. Deuxièmement, pour ce qui est des projets d'aménagement des conduites d'égout et d'approvisionnement en eau potable, qui n'étaient pas financés aux termes de la LNH, la SCHL versait des subventions aux organismes provinciaux ou municipaux engagés, équivalant à environ un sixième de la totalité des coûts. Enfin, lorsque le coût du projet d'aménagement des conduites d'égout imposait, par habitant, un fardeau excessif aux contribuables locaux, la SCHL pouvait accorder une subvention maximale n'excédant pas 50 pour cent du coût en capital du projet.

Même si le programme a pris fin en 1979, les dépenses fondées sur les engagements de prêts antérieurs ne devraient pas être réglées avant 1983. Pour les années 1979 à 1983, les dépenses au chapitre des subventions effectuées sout sous forme de remise sur les prêts de suvbention, frais d'administration compris, devraient totaliser $226.1 millions.

Programme pour les services communautaires

En 1979, les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu d'adopter une approche globale d'aide financière fédérale aux municipalités en réunissant le Programme d'amélioration des quartiers, le Programme d'infrastructure municipale et le Programme de d'encouragement aux municipalités en un seul Programme de services communautaires. En vertu de ce programme, la SCHL ne fait plus office d'intermédiaire financier mais remplit plutôt un rôle ministériel et accorde des subventions explicites. En 1979, la SCHL a accordé aux provinces des subventions de l'ordre de $150 millions et, le 1er janvier 1980, le gouvernement fédéral portera le montant de l'aide financière à long terme à $250 millions par année. Les services communautaires admissibles au programme comprennent entre autres les usines d'épuration et les réseaux de collecteurs d'égouts, les équipements d'approvisionnement en eau potable, les équipements d'ordre socio-culturel, les projets d'amélioration des quartiers, les logements sans but lucratif, l'amélioration des centres communautaires, et les installations qui permettent de convertir les déchets en énergie.

L'objectif de ce programme est sensiblement le même que celui du Programme d'infrastructure municipale dont il prend la place, c'est-à-dire de réduire les obstacles qui entretiennent la résistance des municipalités aux projets d'aménagement de terrains résidentiels viabilisés. Puisque les fonds sont alloués suivant la dimension de la population et la capacité fiscale des municipalités, le programme vise en second lieu la répartition des ressources. Il tente donc d'offrir assistance aux municipalités et par conséquent aux ménages de ces municipalités dont les besoins sont les

plus pressants, tout en réduisant les frais d'administration parce que le gouvernement fédéral n'a plus à examiner les projets cas par cas.

4.7 Autres activités et programmes importants de la SCHL

Les cinq sections précédentes traitaient des principales activités de la SCHL. Les autres activités de la SCHL comprennent des programmes d'aide pour certains projets précis comme le projet de Granville Island, l'élaboration de lignes de conduite à l'intention du cabinet fédéral, des programmes d'aide au logement rural et autochtone et des projets de recherche. Deux de ces activités, le Programme d'aide au logement rural et autochtone et la recherche, feront l'objet de la présente section. Les autres, parce que relativement uniques ou de moindre importance, ne sont pas abordées ici.

La recherche

Aux termes de la Partie V de la Loi nationale sur l'habitation, la SCHL peut entreprendre certaines activités afin de promouvoir l'élaboration de programmes efficaces pour répondre aux problèmes de logement au Canada. Les grands objectifs de cette activité sont de procéder à l'examen des programmes en vigueur, de trouver de nouvelles solutions innovatrices aux problèmes de logement au Canada, de réunir, condenser et disséminer l'information relative à l'habitation et à la situation immobilière au Canada. Les dépenses prévues pour ce programme sont présentement de $23 millions par année. Pour réaliser ces objectifs, la SCHL entreprend un certain nombre d'activités dont des projets d'application conjointement avec l'industrie privée, ou indépendamment, au moyen des terrains fédéraux ou de ceux de la SCHL; l'élaboration de mesures visant à assurer l'efficacité de la construction et l'amélioration des méthodes de planification communautaire; la dissémination de l'information auprès du grand public; l'aide financière aux institutions qui s'occupent de recherches sur l'habitation; l'octroi de

bourses aux étudiants diplômés qui entreprennent des recherches en urbanisme et en aménagement du territoire (ou sur d'autres sujets connexes), et l'octroi de fonds de démarrage aux groupes communautaires de logement (coopératives de logement). La SCHL utilise aussi les fonds alloués aux termes de la Partie V de la Loi pour mener des recherches relatives à sa politique qui lui permettent de mieux planifier ses programmes et de répondre de façon plus efficace à la situation mouvante de l'habitation au Canada.

Programme d'aide au logement rural et autochtone

Le 7 mars 1974, le ministre d'État chargé des Affaires urbaines annonçait la création du Programme d'aide au logement rural et autochtone. Les objectifs de la politique de ce programme, à la fois d'ordre quantitatif et qualitatif, devaient être réalisés en grande partie aux termes des lois et règlements en vigueur dans le domaine du logement.

Le but d'ordre quantitatif visait la production, l'acquisition et la rénovation de 50 000 logements situés dans les communautés rurales de 2 500 habitants ou moins, au cours d'une période de cinq ans. En 1976, il était devenu évident que cet objectif ne pourrait être atteint et la date limite a été reportée à 1981. Quant aux objectifs d'ordre qualitatif, ils visaient à encourager et faciliter la participation du client en l'aidant à résoudre lui-même ses problèmes de logement.

C'est à titre d'assureur, d'intermédiaire financier et d'administrateur de contributions et de subventions que la SCHL a agi par l'entremise du Programme d'aide au logement rural et autochtone, afin de rencontrer ces objectifs. Ce programme a réuni et quelque peu modifié des programmes déjà existants, qui comprenaient le Programme d'aide pour l'accession à la propriété, article 40, ce même programme modifié, article 34.15, le Programme d'aide à la remise en état des logements, article 34.1, le Programme de réparations d'urgence (Emergency Repair Program), article 36 g). Il existe en outre un certain nombre de mécanismes utilisés pour

appuyer la participation du client; ce sont par exemple, les fonds de démarrage, les subventions d'appoint et les subventions de formation qui sont accordés en vertu des articles 36 g) et 37.1 de la Partie V de la LNH.

Le programme a démarré lentement, en partie à cause des exigences onéreuses des ententes d'association, ce qui lui a valu de nombreuses critiques de la part des autochtones. L'objectif premier du programme, qui visait 50 000 logements, sera apparemment atteint au cours des prochains mois, bien que les réalisations actuelles diffèrent des buts premiers des provinces. La réalisation précoce de l'objectif fixé pour 1981 est due en partie au fait que la remise en état des logements a pris le pas sur les nouvelles constructions, dans l'amélioration de la situation du logement dans les régions rurales. Les dépenses prévues pour ces programmes relatifs au logement rural et autochtone devraient être d'environ $565 millions au cours des années 1979 à 1985.

4.8 Autres politiques fédérales en matière d'habitation

Bien que la majorité des programmes fédéraux d'aide à l'habitation soient administrés par la SCHL, certains le sont aussi par d'autres ministères ou par le biais du régime fiscal. Nous en donnons ci-après une brève description.

Ministère des Anciens combattants

Le ministère des Anciens combattants offre assistance aux anciens combattants pour les aider à faire l'acquisition d'une habitation. En général, les programmes administrés par le ministère des Anciens combattants offrent des subventions supplémentaires dans le cas de projets subventionnés par la SCHL, si 50 pour cent des locataires de l'ensemble sont des anciens combattants ou des conjoints survivants d'anciens combattants.

Ministère de la Défense nationale

Le ministère de la Défense nationale offre des logements au personnel militaire, à un coût comparable aux loyers courants, là où il n'y a pas de logements locatifs disponibles.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord fournit de l'aide aux Indiens inscrits. Cette assistance est accordée sous forme d'aide technique, de consultation et d'aide à la construction; une assistance financière est aussi apportée sous forme de subventions et de prêts de la SCHL garantis par le ministre des Affaires indiennes et du Nord.

Conseil national de recherches

Le conseil national de recherches offre un service d'information technique et de recherche aux industries canadiennes de la construction en général et aux ministères gouvernementaux et agences, en particulier. On accorde une importance particulière à la recherche relative au Code national du bâtiment, aux Normes de construction résidentielle et au Code national de la prévention des incendies.

Ministère de l'Expansion économique régionale

Le ministère de l'Expansion économique régionale offre une aide dans les régions qui requièrent des mesures spéciales pour améliorer les possibilités d'accès à des emplois productifs. Bien que l'assistance à l'habitation ne soit pas en soi un objectif qui lui soit propre, une aide peut être offerte pour résoudre les problèmes de logement, lorsque l'habitation constitue un facteur important dans la recherche d'un niveau souhaitable de perspectives d'emplois et qu'elle ne pourrait pas être suffisante autrement. Une aide pour l'infrastructure municipale est également disponible.

Régime d'assistance publique du Canada

Une assistance substantielle est accordée aux Canadiens à faible revenu par le biais du Régime d'assistance publique du Canada. En vertu de ce programme, une aide générale est fournie pour des besoins essentiels prouvés comme l'alimentation, le logement, l'approvisionnement en huile à chauffage, les biens et services ménagers, et les autres besoins personnels essentiels. Sont aussi couverts les besoins spéciaux jugés nécessaires à la sécurité, au bien-être et à la réadaptation des personnes nécessiteuses. On estime que les versements de fonds pour le logement uniquement, ont totalisé $200 millions en 1976, dans le cadre de ce programme.

L'aide fournie en vertu du Régime d'assistance publique du Canada est offerte aux personnes considérées, sur le plan médical ou social, inaptes au travail. Cette catégorie comprend les invalides, les femmes abandonnées qui ont des enfants, les veuves qui ont des enfants à charge et les personnes qui, à cause du chômage ou du sous-emploi, sont incapables de se procurer les besoins essentiels. Ce régime se veut d'abord un programme destiné à régler les problèmes à court terme. Par exemple, une importante proportion des cas d'assistance sociale ne reçoivent cette assistance que pour un court laps de temps. C'est normalement au niveau local que s'effectue la coordination entre l'assistance sociale et l'aide à l'habitation.

Programmes administrés par le biais du régime fiscal

Bon nombre de programmes administrés par le biais du régime fiscal ont un impact capital sur le marché de l'habitation. Nous exposons ci-après les plus importants de ces programmes.

Le Régime enregistré d'épargne-logement (REEL) est un régime dans le cadre duquel le gouvernement fédéral offre une prime d'encouragement aux ménages qui épargnent en vue de l'acquisition d'une maison. Le régime comprend deux mesures incitatives. D'abord, les

contributions sont déductibles de l'impôt alors que les recettes ne sont pas imposables si elles sont consacrées à l'achat d'un logement. Cette déduction représente une épargne fiscale égale au taux d'imposition marginal multiplié par le niveau des contributions. Deuxièmement, les fonds investis dans le régime enregistré d'épargne-logement demeurent exempts d'impôt tant qu'ils demeurent placés dans ce régime. Le coût du programme a été estimé à environ $85 millions en 1976. Les principaux bénéficiaires se situaient dans les ménages à revenu moyen ou élevé. Le programme a pour effet de différer (retarder) ou de déplacer la demande de logements de type propriétaire-occupant et d'augmenter possiblement à la longue la demande totale relative à l'accession à la propriété.

Les gains en capital provenant des de logements de type propriétaire-occupant sont exempts de l'impôt sur les gains en capital au Canada. Parce que les gains en capital sont imposables à la moitié du taux imposé à d'autres genres de revenus, le traitement fiscal préférentiel des gains en capital provenant d'une résidence principale augmente la valeur de l'investissement plutôt que de la consommation, donnant ainsi lieu à une demande accrue et à une incition à l'achat plutôt qu'à la location d'un logement. Les principaux bénéficiaires de ce programme se situent dans le groupe de revenu plus élevé parce que la proportion des propriétaires-occupants s'accroît proportionnellement au revenu et que la valeur des logements et, partant, l'ampleur d'un gain en capital augmente aussi de façon générale avec le revenu et les groupes de revenu plus élevé sont assujettis à des taux marginaux d'imposition plus élevés.

Les déductions pour amortissement ont un effet important sur le secteur de l'habitation. En vertu de la nouvelle Loi canadienne de l'impôt sur le revenu, entrée en vigueur le 1er janvier 1972, les déductions pour amortissement ont perdu leur caractère de paravent fiscal, les contribuables, à l'exception des sociétés immobilières, n'étant plus autorisés à réclamer des déductions pour amortissement sur des propriétés locatives, supérieures au revenu provenant

de la propriété. Avant l'adoption de cette Loi, les sociétés, ainsi que les investisseurs particuliers, dans le domaine immobilier pouvaient réclamer une déduction pour amortissement relativement aux immeubles, à l'exclusion du terrain, sur un revenu de n'importe quelle source, en plus des déductions permises sur le revenu, comme les impôts fonciers et les intérêts hypothécaires. Depuis 1972, cependant, les investisseurs ne pouvaient se servir des déductions pour amortissement que comme déduction fiscale sur les revenus locatifs.

La deuxième modification importante apportée aux déductions pour amortissement, après 1972, était l'élimination du droit de mettre en commun tous les revenus provenant des immeubles locatifs à des fins fiscales. La possibilité de mettre en commun les revenus provenant des immeubles locatifs, existait pour permettre de reporter l'impôt sur les dépréciations récupérées, lorsqu'une propriété était vendue, s'il existait dans la mise en commun, d'autres propriétés qui ne bénéficiaient pas de déductions pour amortissement ou si d'autres propriétés étaient achetées au cours de la même année financière. Cela permettait le report des versements fiscaux et une amélioration correspondante de la marge d'autofinancement. De nouveaux règlements, qui classaient séparément chaque immeuble locatif d'une valeur de $50 000 ou plus, ont mis fin à la mise en commun (des revenus). Les récupérations ou les pertes résiduelles ou finales se produiraient donc sur la vente de chaque propriété lorsque les mises en commun créées avant 1972 auraient disparu et que le report d'impôt ne serait plus possible.

Ces changements dans le traitement des déductions pour amortissement ont contribués à diminuer considérablement chez les Canadiens leur incitation à l'acquisition de propriétés locatives et ont apporté une réduction substantielle des placements privés dans les nouveaux logements locatifs, après 1972. Par conséquent, vers la fin de 1974, on a annoncé que le paravent fiscal serait de nouveau permis temporairement pour la construction neuve d'immeubles collectifs

résidentiels, commencée avant la fin de 1975. Le régime a créé une nouvelle catégorie d'imposition, les immeubles à logements multiples étaient admissibles à cette situation fiscale sur réception d'un certificat de la SCHL. Depuis 1975, des prorogations annuelles ont été autorisées, prorogeant les délais pour la mise en chantier de la construction afin de la rendre admissible jusqu'à la fin de 1979. L'objectif de cette mesure était d'encourager la construction de logements locatifs dans le secteur privé, mais il a aussi provoqué des déséquilibres importants dans les marchés de l'habitation et des capitaux.

Le programme de crédit d'impôt sur l'intérêt hypothécaire et de crédit d'impôt foncier, annoncé le 17 septembre 1979, aura un effet important sur l'habitation. En vertu de ce programme, un propriétaire-occupant aura droit à un crédit d'impôt égal à 25 pour cent des premiers $5 000 d'intérêts hypothécaires qu'il aura versés, et ce, jusqu'à concurrence de $1 250 en 1982. Le programme comprend aussi un crédit d'impôt foncier de $250 par résidence. Comme ce programme sera implanté au cours d'une période de quatre ans, le crédit sur les intérêts hypothécaires atteindra un maximum de $312.50, en 1979, et le crédit d'impôt foncier un maximum de $62.50. On prévoit que ce programme coûtera $575 millions en 1979.

Un certain nombre d'autres mesures fiscales, comme la non imposition des revenus locatifs imputés, l'établissement des taux DPA (déductions pour amortissement) à une valeur autre que celle de la dépréciation économique réelle, et la non déductibilité des frais fixes relatifs au terrain, influent aussi sur l'habitation et la construction résidentielle, mais ne sont pas abordés ici, parce que ces mesures fiscales sont en dehors du cadre de notre enquête.

5 OPÉRATIONS FINANCIÈRES DE LA SCHL

La SCHL cumule deux fonctions: elle agit à titre d'institution financière tout en étant un organisme gouvernemental dans le domaine du logement. Dans son rôle d'institution financière, la Société contracte des emprunts, consent des prêts destinés à la mise en oeuvre de projets d'habitation variés et sert d'assureur du gouvernement pour les prêts hypothécaires consentis par des prêteurs du secteur privé. Dans son rôle d'organisme gouvernemental, la SCHL s'acquitte d'activités visant à atteindre les objectifs du gouvernement dans le domaine de l'habitation: elle veille à l'administration des subventions et contributions fédérales accordées au logement. En raison de ces fonctions fondamentalement différentes, il conviendrait de cataloguer et d'examiner séparément les opérations financières de la Société. Toutefois, les activités de la SCHL n'étant ni budgétisées séparément ni ventilées, une telle analyse doit se fonder sur des renseignements restreints. Le présent chapitre présente une analyse des questions financières intéressant la Société et tente d'imputer des coûts à ses diverses activités.

5.1 Flux financier par rapport au rôle d'institution financière

Les activités pouvant être essentiellement attribuées au rôle financier de la SCHL, par opposition aux programmes concernant surtout les subventions, comprennent la fonction d'assureur et celle d'intermédiaire financier lorsqu'il s'agit de prêts qui autrement n'auraient pu être obtenus de l'entreprise privée (prêts de dernier recours).

Assurance SCHL

Comme assureur, la SCHL perçoit un droit initial de $35 par logement. Cette somme est destinée à couvrir les frais d'ouverture de dossier, d'évaluation, d'inspection et de garantie. La Société reçoit également une prime d'assurance qui se chiffre à

environ un pourcent du prêt qu'elle assure. A l'origine, le droit initial avait pour but de couvrir tous les frais reliés à l'émission de l'assurance; en un mot, ces droits ne comporteraient pas de subvention. Par ailleurs, il était prévu que la prime d'assurance serait mise de côté en vue de constituer un fonds qui servirait de couverture au risque. C'est ce qu'on a fait depuis 1954, les primes s'accumulant dans des fonds d'assurance hypothécaire.

La SCHL est responsable de l'administration de quatre fonds: le Fonds d'assurance hypothécaire (FAH), le Fonds d'assurance des prêts pour l'amélioration des maisons, la Caisse de garantie de loyers et le Fonds de contributions pour l'isolation thermique des résidences. Comme l'indique le tableau 5.1.1, l'actif global de ces fonds au 31 décembre 1978 se chiffrait à $672.9 millions dont $631.6 millions étaient enregistrés au compte du FAH. Imputable sur cet actif s'inscrit un passif éventuel d'environ $21.3 milliards. Puisque le FAH exerce la part dominante de ces activités, nos commentaires se limiteront à ce fonds. En raison de la nature et de l'évolution du programme d'assurance, trois problèmes financiers majeurs se sont développés, relativement au FAH, en raison du régime de tarification des droits, du mode d'affectation des frais et des droits et des changements apportés à la composition du portefeuille.

(i) Tarification des droits

Comme il en est fait mention plus haut, la SCHL exige un droit de demande de $35 par logement. D'après le programme prévu à l'origine, les droits devaient suffire à couvrir la totalité des coûts reliés à l'émission de l'assurance. Les frais connexes ont cependant dépassé largement les revenus créés au moyen des droits puisque les honoraires de $35 sont demeurés inchangés depuis le début. Les coûts réels semblent à ce jour varier entre $40 l'unité, pour les grands ensembles de logements, et $300 chacun pour les logements unifamiliaux. Compte tenu du présent volume de logements assurés, il est prévu que la Société enregistrera un déficit d'environ $15 millions à ce

Tableau 5.1.1

Fonds d'assurance et autres et assurances en vigueur administrés par la SCHL au 31 décembre 1978
(en millions de dollars)

	Réserves	Assurances en vigueur
Fonds d'assurance hypothécaire	$631.6	21 317.8
Fonds d'assurance des prêts pour l'amélioration des maisons	4.9	25.3
Caisse de garantie de loyer	10.1	-
Fonds de contribution à l'isolation thermique des résidences	26.2	-
Total	$672.9	

Source: Rapport annuel de la SCHL, 1978

chapitre en 1979. Ainsi, la Société se trouve à subventionner les emprunteurs en termes d'assurance globale. Ces subventions sont-elles justifiables? C'est ce dont traite le chapitre 2.

Aux termes de la Loi nationale sur l'habitation, les emprunteurs paient également des honoraires qui revêtent la forme d'une prime d'assurance, généralement de un pour cent de la valeur du prêt hypothécaire, prime versée directement au Fonds d'assurance hypothécaire. Comme la prime est à peu près la même pour tout l'éventail des prêts assurés SCHL, sauf quelques variations mineures entre les prêts locatifs et les prêts pour l'accession à la propriété, il existe des catégories de risques qui, si elles ne sont pas compensées par une prime d'assurance commensurable, sont mal justifiées d'un point de vue actuariel. Il en découle que la SCHL partiellement en raison de sa fonction sociale se charge d'un nombre disproportionné de prêts à risque élevé, par exemple, les prêts hypothécaires à paiement progressifs pour les immeubles résidentiels à logements multiples, ce qui augmente considérablement sa vulnérabilité: peut-être même au point de mettre en péril son portefeuille global. Ainsi, cette façon de procéder pourrait donner lieu à un important élément de passif non prévu.

(ii) Répartition des frais et des droits

Les primes d'assurance SCHL sont versées directement dans le FAH tandis que les droits de demande alimentent les revenus d'exploitation. Par ailleurs, les coûts engagés pour les demandes de prêts sont à la charge de la SCHL et comme ceux-ci excèdent considérablement les droits, la Société fait face au chapitre de l'assurance hypothécaire à une perte d'exploitation qui ne figure pas explicitement au poste des opérations d'assurance. En outre, jusqu'à la fin des années 60, les frais d'administration des réclamations présentées au FAH, auxquels s'ajoutent des frais de gestion des immeubles repris, étaient imputés au budget d'exploitation de la SCHL. Depuis ce temps le Fonds commença à rembourser, au budget d'exploitation de la Société, les frais

reliés à l'administration des réclamations qui lui étaient imputables.

Cette façon de procéder, prévue par la Loi, a résulté en la croissance soutenue du FAH en raison de l'accumulation des primes d'assurance de même que de l'apport des revenus de placement, alors que le budget d'exploitation de la SCHL absorbait de grosses pertes reliées à l'émission de l'assurance sur les prêts et à l'adminintration du FAH. Il en résulte qu'on ne connait pas véritablement les coûts réels de l'assurance LNH et que la Société n'a aucun moyen d'en vérifier l'efficacité ni de constater si ses imputations sont justifiables. Cette pratique engendre des usages financiers peu conformes aux règles de l'art en plus d'être inefficaces.

(iii) Modifications dans la composition du portefeuille du FAH

Comme l'indique le tableau 5.1.2, les divers éléments d'actif du FAH ont varié considérablement au cours des toutes dernières années. Avant 1979, le portefeuille était en majeure partie composé de titres. Toutefois, en 1979, comme conséquence de l'assurance de prêts peu admissibles (et de primes d'assurances pas trop modestes pour ces types de prêts, advenant qu'on les assure), un grand nombre d'emprunteurs ont fait défaut à leurs engagements, particulièrement en ce qui a trait aux prêts-subventions accordés pour le logement. Ces défauts ont entraîné une augmentation rapide des avoirs immobiliers et des créances hypothécaires reprises par la Société à l'égard de propriétés dont elle disposait. L'effet global en a été la réduction appréciable des liquidités du FAH, augmentant considérablement de ce fait sa vulnérabilité face à de futures réclamations. S'il arrivait que les liquidités continuent de se raréfier au même rythme, le FAH se verrait aux prises avec une réelle possibilité de manquer des fonds nécessaires à la compensation des sinistres et ce, dès le début de 1980.

En outre, le FAH n'ayant pas assez rapidement aliéné ses biens immobiliers non plus que ses créances

Tableau 5.1.2
Fonds d'assurance hypothécaire
1973-1978
(en milliers de dollars)

Actif	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979 (Juillet 31)
Encaisse et comptes à recevoir	$ 2 661	$ 1 823	$ 4 176	$ 2 224	$ 6 583	$ 2 449	$ 1 000
Placements	246 051	276 567	316 750	377 895	434 315	362 690	175 000
Créances hypothécaires	78 160	96 214	96 277	98 281	101 226	114 008	132 000
Propriétés immobilières	51 042	40 990	42 083	43 443	70 965	152 444	323 000
Total	$377 914	$415 594	$459 286	$521 848	$605 925	$631 591	$631 000

Source: Rapport annuel de la SCHL

hypothécaires, le problème s'en trouve multiplié. La disposition de ces actifs aiderait sûrement l'encaisse du fonds, bien que ce dernier pourrait être exposé à subir des pertes de capital additionnelles.

Les modifications dans la composition du portefeuille ont également eu bien d'autres retombées sur le fonds. Des pertes sensibles ont découlé de la reprise de propriétés puisque celles-ci sont inscrites aux registres du fonds à leur valeur marchande, alors que la compensation payée au prêteur se chiffre à leur valeur comptable forte, c'est-à-dire la somme de la compensation et des frais judiciaires. Aussi, le fonds a subi une perte en capital à la suite de la vente de titres l'an dernier en raison de la structure élevée des taux d'intérêt durant cette période. En effet, la perte imposée au fonds par les reprises de 1978 s'est élevée à $57.6 millions et la moins-value enregistrée sur les ventes de titres au cours de la même période s'est chiffrée à $1.4 million. Également, le fonds a engagé des frais additionnels de $8.8 millions lorsqu'il a dû disposer d'un aussi grand nombre de propriétés immobilières.

Si l'on ajoute les pertes causées par les modifications apportées à la composition du portefeuille à celles reliées à une tarification insuffisante et à un mode d'exploitation peu efficace, il est clair que la perte globale de la SCHL relativement à ses opérations d'assurance est importante.

Opérations reliées au rôle d'intermédiaire financier

Dans son rôle d'intermédiaire financier, la SCHL obtient des fonds qui lui servent à consentir des avances, au moyen d'un budget d'investissement approuvé par le gouvernement fédéral. Ces crédits budgétaires sont recommandés par le ministre responsable de la SCHL, le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor, et soumis à l'approbation du gouverneur général en conseil. Une fois approuvés ils constituent un pouvoir en vertu duquel la Société peut prendre des engagements relatifs à des projets choisis.

Bien sûr, en s'acquittant de cette fonction, la Société engage des frais administratifs qui ne sont pas prévus dans ses crédits d'immobilisations. En outre, la plupart des activités intermédiaires comportent à la fois des fonctions sociales et financières puisque la SCHL avance des fonds à l'égard de projets qui ne pourraient être financés par l'entreprise privée non plus qu'en vertu des modalités prévues par la Société. Comme le financement est également obtenu de la SCHL à des coûts relativement modestes par rapport aux types de prêts consentis, le coût des intérêts théoriques de la subvention est en fin de compte payé par le gouvernement du Canada. D'autre part, les frais d'administration demeurent la responsabilité de la SCHL.

L'ampleur de la fonction "prêt" susdite et les dépenses autorisées en vertu de la LNH ont augmenté de façon soutenue jusqu'à $1 819 millions en 1977, pour ensuite décroître à $495.3 millions en 1979, à la suite de modifications dans l'intention du gouvernement fédéral relativement à l'entreprise de tels programmes. Étant donné que les remboursements de prêts dépassent présentement les nouvelles avances, la valeur réelle de l'actif administré par la SCHL commence à décroître. Cet actif est actuellement de $10.7 milliards environ.

Les activités de la SCHL dans son rôle d'intermédiaire financier sous-entendent une marge d'intérêt pour la Société, laquelle s'apparente à la marge bénéficiaire des établissements de prêt et de fiducie (en général, considérée comme étant la différence entre le taux d'intérêt des hypothèques commerciales consenties pour 5 ans et le taux d'intérêt de 5 ans des CPG). Cette marge d'intérêt s'est située à 3/8 pour cent pour la plupart, mais non pour tous les prêts consentis par la SCHL à compter de la fin des années 60 jusqu'en 1978, et a constitué la principale source de revenu d'exploitation de la Société.

Il devient difficile de justifier la pertinence de cette marge de 3/8 pour cent à la lumière des coûts d'exploitation actuels et de la marge généralement plus considérable à laquelle s'attendent les prêteurs du

secteur privé. D'autre part, la Société n'a pratiquement pas de frais d'administration reliés à l'entrée de ses fonds, contrairement à l'entreprise privée pour laquelle ces entrées représentent une dépense majeure. La SCHL consent également des prêts très substantiels qui réduisent le coût moyen par dollar investi. En 1978 cependant, conformément aux politiques du gouvernement, les taux des prêts directs SCHL ont été fixés aux taux du marché sauf lorsque la Loi l'interdisait. Avant 1975, la SCHL était parfois tenue de prêter à un taux inférieur au taux auquel elle empruntait elle-même. Ces pertes sont remboursées présentement par des crédits-budgétaires.

Le rôle de prêteur intermédiaire de la SCHL se produit pour de multiples raisons; les programmes qui ont fait usage de ce mode de prêt au cours des cinq dernières années figurent au tableau 5.1.3. Celui-ci fait état d'un déplacement important dans la nature des prêts SCHL durant cette période, les prêts consentis au "logement social" augmentant de 38 pour cent à 50 pour cent des prêts globaux; les prêts pour l'aménagement des terrains et pour l'infrastructure municipale augmentant de 13 pour cent à 24 pour cent de la totalité des prêts; et les prêts pour la revivification des collectivés augmentant de 0.6 pour cent à 9.9 pour cent de la totalité des prêts, alors que les prêts accordés pour les logements du marché diminuaient de 46 pour cent à 9 pour cent de la totalité des prêts. Ce tableau démontre que les prêts de capital marquent du retard par rapport aux dépenses autorisées, dont il est fait mention plus haut, en raison du délai entre le stade d'engagement et celui de la mise en oeuvre. Toutefois, le mouvement généralement décroissant des avances de capital brut de la Société est détaillé dans les prévisions qui figurent au tableau 5.1.4.

Bien que la Société ait globalement enregistré un surplus d'exploitation au cours de ses 34 dernières années d'existence, elle sera bientôt aux prises avec un déficit d'exploitation. Ce déficit se produira éventuellement pour les raisons suivantes:

Tableau 5.1.3
Avances brutes de fonds par la SCHL, 1974-1978
(en millions de dollars)

Programme	Année civile				
	1974	1975	1976	1977	1978
Logement public					
Prêts	$ 179.1	$ 233.8	$ 257.7	$ 243.1	$ 195.0
Immobilisations fédérales-provinciales	37.2	70.8	100.4	103.8	44.8
Sociétés sans but lucratif	145.7	211.2	358.3	272.9	202.1
Coopératives	11.7	15.5	48.6	40.9	52.1
Logements pour ruraux et autochtones	*	*	*	*	76.6
Prêts directs	436.9	443.9	206.0	72.3	29.3
Programme d'aide pour l'accession à la propriété	-	-	2.3	22.3	37.5
Programme d'aide au logement locatif	-	-	-	7.4	37.8
Logements pour étudiants	7.0	7.1	2.9	.4	6.2
Aménagement des terrains					
Prêts	15.8	57.5	40.7	34.8	19.5
Immobilisations fédérales-provinciales	11.0	28.1	16.5	13.6	18.9
Traitement des eaux usées et adduction d'eau	101.9	124.2	185.0	165.9	240.3
Amélioration des quartiers	.1	.8	1.0	2.3	4.1
Remise en état des logements	.7	10.6	37.4	84.1	107.2
Rénovation urbaine	4.6	2.1	3.1	1.1	1.4
Ventes de propriétés immobilières	-	-	-	11.2	45.4
Acquisition directe	11.4	11.9	15.9	14.0	15.4
Total	965.1	1 217.5	1 275.8	1 090.1	1 133.6

Note: * Compris dans les immobilisations fédérales-provinciales dans le secteur du logement public

Source: SCHL

Tableau 5.1.4
Prévisions des avances brutes de capital par la SCHL
à compter de 1978-1979 à 1984-1985
(en millions de dollars)

Programme	Année financière						
	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85
Logement public	$ 333.5	$ 326.6	$ 228.6	$ 199.5	$ 149.2	$ 157.3	$ 149.5
Sociétés sans but lucratif et coopératives	241.8	145.3	78.4	47.2	52.9	57.7	54.4
Remise en état	55.7	48.2	48.0	43.8	71.9	85.7	83.2
Total partiel	631.0	520.1	355.0	290.5	274.0	300.7	287.1
Divers	489.8	408.1	371.2	273.7	147.7	102.9	*
Total	1 120.8	928.2	726.2	564.2	421.7	403.6	

Source: SCHL

Note: * Donnée non disponible.

(i) Hausse des frais d'administration

Ces dernières années, les frais administratifs se sont constamment accrus par rapport à chaque dollar investi puisque les soldes impayés des créances hypothécaires de la SCHL diminuent.

(ii) Vieillissement du portefeuille hypothécaire

Les prêts hypothécaires sont ainsi conçus que, durant la période initiale du prêt, la plus grande partie du remboursement sert à payer les intérêts tandis qu'une faible somme est créditée à l'amortissement du principal; l'inverse se produit vers les dernières années du prêt. Dans la mesure où la marge d'intérêt de la SCHL se calcule sur le solde impayé du prêt hypothécaire, il s'ensuit que la marge d'intérêt de la Société sera relativement élevée au cours des premières années du prêt et relativement faible à mesure que l'échéance se rapproche. Comme le portefeuille hypothécaire a vieilli, la Société détient présentement un volume important de créances hypothécaires presque arrivées à échéance et qui rapportent relativement peu de revenu.

(iii) Non-investissement de l'excédent accumulé

Pendant la période au cours de laquelle les revenus d'intérêt étaient élevés, la SCHL retournait ses excédents au Receveur général, la Société n'étant pas autorisée à accumuler des réserves de plus de $5 millions. La SCHL n'était donc pas à même de réinvestir ces fonds pour produire un revenu qui aurait compensé les coûts croissants et les bénéfices réduits qui caractérisent un portefeuille hypothécaire vieillissant.

Le solde moyen décroissant des créances hypothécaires, ajouté à une marge d'intérêt qui va s'amenuisant, aboutit un jour à des coûts d'administration du portefeuille hypothécaire qui rejoignent et dépassent les revenus produits, avec le résultat que le portefeuille hypothécaire en cours enregistre des pertes. Ce problème s'est aggravé par la limite

imposée à l'excédent que pouvait accumuler la SCHL et par le ralentissement de la croissance du portefeuille hypothécaire de la société.

(iv) Droits de demande

De même que pour ses droits d'assurance hypothécaire, la SCHL reçoit un droit de demande de $35 par logement, pour les prêts directs similaires à ceux consentis sur le marché. Ce droit ne suffit pas à couvrir les coûts d'émission du prêt et la SCHL se trouve à les subventionner en n'exigeant pas des droits assez élevés. En outre, la Société ne requiert aucun droit pour les types de prêts qui diffèrent de ceux du marché, ce qui relève encore les subventions reliées à ces prêts.

(v) Perte subie à la demande du gouvernement

A divers moments, le gouvernement a donné instruction à la SCHL d'accorder des prêts hypothécaires à des taux si réduits qu'ils ne couvraient pas le coût d'emprunt que devait payer la Société au ministère des Finances, non plus que les frais d'administration du prêt. Ces pertes ont été de l'ordre $20 millions par année. Au cours des dernières années, le gouvernement a consenti à rembourser ces pertes sous forme de paiements compensatoires annuels.

(vi) Mauvaises créances

Au fil des ans, la SCHL a consenti des prêts hypothécaires non assurés qui comportaient un risque tel que d'autres établissements auraient refusé de s'en charger. Ces engagements étaient inhérents au rôle social de la Société et ont résulté en l'acquisition d'avoirs immobiliers par la Société.

Ces acquisitions ont accru les frais d'administration pour la SCHL et entraîné des pertes en capital. Récemment, ces acquisitions ont eu tendance à s'accroître en raison d'un plus grand nombre de prêts sociaux consentis par la SCHL durant la présente

décennie. La somme globale des biens immobiliers repris, en raison de défauts de paiement dans le portefeuille des créances hypothécaires et par suite de saisies de propriétés du Fonds d'assurance hypothécaire, s'élève présentement à 28 000 logements environ, et l'on prévoit qu'elle se chiffrera au moins à 40 000 avant le 30 juin 1980. L'ampleur de cet avoir immobilier est stupéfiante, et son rythme de croissance fait sursauter. Enfin, les ventes conclues par la Société pour disposer de ces mêmes immeubles aux termes de ses méthodes actuelles d'administration n'ont compté que 1200 logements en 1977, 6300 en 1978 et 4500 jusqu'à présent en 1979; ainsi, l'avoir immobilier continuera de s'amplifier.

Ces chiffres comportent de graves retentissements pour l'avenir sur les opérations financières de la SCHL puisque les saisies impliquent une perte directe pour la Société, le recouvrement de la créance se faisant à un tarif inférieur à celui des banques; les frais d'administration croissent pour gérer un portefeuille immobilier en rapide expansion; un actif qui produit un revenu réduit (les créances en défaut ne rapportent aucun revenu); et des résultats insuffisants qui sont rattachés à une fonction inappropriée de gestionnaire en immeuble.

En conclusion de ce qui précède, il est clair que la SCHL, dans l'exercice de sa fonction d'intermédiaire financier, se dirige vers une période de revenus nets fortement réduits et probablement de pertes marquées. Certaines de ces pertes sont la conséquence inévitable du vieillisement d'un portefeuille hypothécaire qui, à partir d'une marge bénéficiaire fixe, produit des revenus moindres à mesure que le solde hypothécaire décline, et des coûts qui grimpent en même temps que la moyenne des prêts diminue, et ce, durant une période inflationniste. Cependant, ces pertes sont aussi attribuables au consentement de prêts à risque élevé sans que soit prévu un droit d'assurance proportionnel ou une tarification qui permette d'exiger des droits de demande correspondant aux prêts hypothécaires. Advenant que les méthodes de prêt de la SCHL soient révisées, le processus de vieillissement des

hypothèques rendrait quand même inévitables les pertes futures, mais si l'on persiste à consentir des prêts sociaux sans exiger des droits commensurables au risque, le déficit sera sûrement beaucoup plus important.

5.2 Flux financier par rapport au rôle d'organisme gouvernemental

La SCHL s'acquitte de nombreuses fonctions qui, de par leur nature, pourraient être tenues pour ministérielles. Dans ce rôle la Société est en premier lieu financée au moyen de crédits budgétaires votés par le Parlement, auxquels s'ajoutent des revenus d'intérêt et des revenus divers. Au cours des 5 dernières années, ses dépenses budgétaires se sont rapidement accrues soit de $149.6 millions en 1974 à $694.1 millions en 1978 pour atteindre $851.2 millions en 1979. L'importance absolue de ces dépenses figure au tableau 5.2.1. Ces sommes sous-estiment, par rapport à la dépense, le coût réel du rôle social de la SCHL. La sous-estimation a lieu pour les raisons suivantes:

(i) une partie des pertes enregistrées par la SCHL dans son rôle d'intermédiaire financier sont dues aux taux d'intérêt peu réalistes des prêts à vocation sociale;

(ii) les propriétés immobilières possédées par la SCHL sont souvent louées à des taux de loyer inférieurs à ceux qui ont cours sur le marché et créent une perte théorique pour la Société, bien qu'une partie soit compensée par des paiements compensatoires annuels à la Société.

(iii) le gouvernement ne compense pas directement les frais d'administration des opérations immobilières de la SCHL;

(iv) le gouvernement ne compense pas directement les frais d'administration de la SCHL en ce qui a trait aux subventions et contributions pour le logement public, la rénovation urbaine, les prêts financés par le secteur privé pour le

traitement des eaux d'égout, ni pour le programme de logement pour les ruraux et les autochtones;

(v) certains des coûts reliés aux propositions, à la recherche, au développement et à des relevés statistiques ne sont aucunement compensés par le gouvernement.

En conséquence, le coût social des programmes fédéraux de logement excède les coûts explicitement prévus et cette sous-estimation tend à accroître la taille de ces programmes. En dépit des sous-estimations, il est prévu que les coûts directs de ces programmes sociaux augmenteront jusqu'à $1.4 milliard en 1984-1985, comme l'indique le tableau 5.2.2.

Tableau 5.2.1
Subventions et contributions versées par la SCHL de 1974 à 1978
(en millions de dollars)

Programme	Année civile				
	1974	1975	1976	1977	1978
Logement public	63.4	87.0	117.2	141.1	179.0
Sociétés sans but lucratif	6.4	11.4	17.1	24.6	20.7
Logement coopératif	-	1.8	3.9	5.4	6.2
Logements pour ruraux et autochtones	5.7	5.9	6.6	4.3	6.2
Programme d'aide pour l'accession à la propriété	5.0	10.1	21.7	29.3	34.8
Programme d'aide au logement locatif	-	0.2	2.6	9.9	17.7
Aménagement de terrains et terrains loués à bail	-	-	-	0.1	0.5
Prêts-subventions pour des projets d'aqueducs et d'égouts	25.7	31.3	51.2	78.6	105.2
Subventions d'encouragement aux municipalités	-	-	2.1	36.3	45.8
Nouvelles collectivités	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Subventions pour l'amélioration des quartiers	2.7	6.3	12.5	21.7	32.3
Subventions pour la remise en état des logements	1.2	10.2	28.7	62.9	88.3
Subventions pour la rénovation urbaine	13.5	10.1	6.7	7.5	8.3
Rabais sur la vente de créances hypothécaires	-	-	-	-	38.1
Subventions pour l'isolation des maisons	-	-	-	43.4	47.3
Déficit d'exploitation des propriétés immobilières	5.8	9.6	10.3	11.3	13.7
Perte sur les taux d'intérêt	4.1	8.5	11.6	27.2	25.9
Divers	16.0	53.7	20.2	20.4	24.0
Total	149.6	246.2	312.5	523.8	694.1

Tableau 5.2.2
Prévisions des subventions et contributions de la SCHL,
à verser de 1978-1979 à 1984-1985
(en millions de dollars)

Programme	Année financière						
	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85
Recherche sur le logement et urbanisme	$ 15.4	$ 23.4	$ 23.4	$ 25.7	$ 28.2	$ 31.0	$ 33.8
Logement public	201.4	258.7	284.7	327.9	366.5	403.0	439.9
Logement sans but lucratif et logement coopératif	0.4	5.1	28.0	73.4	123.1	176.7	232.8
Remise en état	100.0	118.9	127.3	135.3	140.8	143.4	145.1
Isolation des maisons	22.3	47.3	67.7	69.2	72.5	74.2	78.0
Services aux collectivités	-	-	154.8	250.5	250.6	250.6	250.6
Total partiel	399.5	453.2	685.9	882.0	981.7	1 078.9	1 180.2
Divers	449.5	395.7	293.6	217.2	167.0	167.4	203.5
Total	789.0	848.8	979.5	1 099.2	1 148.7	1 246.3	1 383.7

6 ÉVENTAIL DES OPTIONS

Le présent chapitre traite des autres façons possibles de structurer les activités de la Société et de s'en acquitter. Le groupe d'étude a estimé que toute solution devait considérer deux questions d'ordre majeur: en premier lieu, les graves problèmes financiers que rencontrerait la SCHL et, en second lieu, les activités que le gouvernement du Canada devrait entreprendre, compte tenu des conditions du marché de l'habitation au cours de la prochaine décennie. Les solutions envisagées ont varié entre deux points extrêmes, soit poursuivre les présentes opérations et conserver les nombreux programmes actuellement offerts, soit effectuer un remaniement complet du rôle de la SCHL dans le secteur de l'habitation. Le groupe a également étudié un vaste éventail d'options intermédiaires susceptibles d'ordonner de façon rationnelle les activités de la SCHL. Chacune des activités de la Société a été analysée indépendamment des autres, en vue de fixer sa part de responsabilité dans les problèmes financiers qui y ont présentement cours et de prévoir sa capacité de satisfaire aux besoins des années 1980.

A l'examen de chacune de ces options, le groupe d'étude a constaté qu'il faut tenir compte de certains facteurs importants pour évaluer s'il est souhaitable de privatiser les nombreuses fonctions exercées actuellement par la SCHL et pour choisir la meilleure formule de privatisation, s'il advenait que celle-ci soit justifiée. Le groupe d'étude croit que les critères retenus devraient mesurer le bien-fondé, c'est-à-dire les effets de la privatisation sur:

(i) la répartition des ressources dans l'économie

(ii) l'évaluation coût-efficacité des biens et services fournis à l'ensemble de l'économie

(iii) la stabilité économique

(iv) l'orientation de la politique sociale

(v) la propriété canadienne des ressources immobilières

On trouvera une description plus détaillée à l'annexe.

Ces critères sont tous pertinents lorsqu'il s'agit de déterminer si la privatisation des diverses activités de la SCHL est souhaitable. Il faut noter cependant qu'ils ne s'appliquent pas également à toutes les activités de la SCHL; une évaluation objective de leur importance relative a donc été faite lorsque chaque option a été examinée.

6.1 Le statu quo

Le groupe d'étude a considéré l'option de laisser inchangé le corps actuel des activités et programmes de la SCHL, et d'introduire uniquement des arrangements financiers améliorés, en vue de renforcer l'efficacité et le coût-efficacité de chaque activité.

Les avantages de cette option sont:

(i) du point de vue administratif, elle est facile;

(ii) des changements financiers pourraient éliminer les pertes occasionnées par l'insuffisance du droit de demande d'assurance LNH et pourraient occasionner une réduction des pertes causées par des droits inappropriés sur certaines catégories d'assurance;

(iii) des modifications dans les méthodes pourraient accélérer les ventes de biens immobiliers, du même coup cela réduirait les frais d'administration, ainsi que la non-liquidité dans le FAH;

(iv) les opérations financières pourraient rester intégrées aux opérations de subvention, dans la mise en oeuvre de la politique sociale.

Les désavantages de cette option sont nombreux. Certains des désavantages d'ordre général se résument ainsi:

(i) le mélange des fonctions sociales et financières, ce qui rend les coûts respectifs de chacun confus et déformés;

(ii) le coût-efficacité de chaque activité est altéré.

Voici maintenant les désavantages pourtant sur des activités particulières de la SCHL.

A propos de l'activité d'assurance LNH:

(iii) le programme d'assurance, ainsi que les objets financiers et les subventions dissimulées y relatives, se poursuivraient;

(iv) le gouvernement continuerait d'exercer une fonction qui ne semble pas nécessaire, compte tenu de l'évolution du marché des capitaux canadiens;

(v) la continuation de l'assurance de prêts comportant de gros risques, avec un droit inapproprié, occasionnerait probablement des pertes;

(vi) selon toute probabilité, la SCHL continuerait d'acquérir des biens immobiliers contre son gré à cause de ses opérations d'assurance;

(vii) il est probable que la non-liquidité du FAH demeurerait, et même qu'elle s'accroîtrait, sans doute, du fait que le gouvernement a bien des difficultés à disposer efficacement de ses valeurs immobilières;

(viii) il faut s'attendre que la non-liquidité du FAH occasionne des pertes.

A propos du portefeuille hypothécaire de la SCHL:

(ix) le gouvernement poursuivrait une activité qui ne lui revient pas nécessairement;

(x) l'administration du portefeuille causerait probablement des pertes à la SCHL, à l'avenir, à cause du vieillissement du portefeuille, sans réaliser des économies correspondantes dans l'administration;u

(xi) la SCHL continuera d'acquérir des biens immobiliers contre son gré tant qu'il y aura des défauts de paiement de ses prêts hypothécaires;

(xii) en cas de défauts de paiement de ses prêts hypothécaires, la SCHL entreprendrait l'administration de ses valeurs immobilières ainsi que l'action d'en disposer, fonctions qui ne lui conviennent pas.

A propos des valeurs immobilières:

(xiii) la SCHL serait aux prises avec l'administration constante d'un portefeuille des biens immobiliers, tâche dont elle n'est pas en mesure de s'acquitter;

(xiv) la SCHL se verrait confier la responsabilité de disposer de ses valeurs immobilières, une activité qui n'est pas appropriée à un gouvernement;

(xv) que la SCHL possède sans cesse un grand nombre de propriétés pourrait apporter des déformations dans les marchés immobiliers locaux;

(xvi) la fonction immobilière pourrait facilement se fusionner avec la fonction sociale sans distinction précise;

(xvii) les coûts des opérations, de l'administration et de l'action de disposer des biens immobiliers, excéderont probablement les coûts du secteur privé;

(xviii) l'action de disposer des valeurs serait plus lente, augmentant ainsi les coûts relatifs aux valeurs immobilières et enrayant la liquidité du FAH.

propos des activités sociales ou ministérielles:

(xix) la SCHL poursuivrait des programmes qui n'atteindraient pas les groupements fixés comme objectifs, notamment pour ce qui est des programmes de logement coopératif et de logement sans but lucratif, ainsi que certains logements destinés à la remise en état;

(xx) la SCHL s'occuperait d'activités qui feraient double emploi avec les provinces;

(xxi) certains des programmes se poursuivraient dans lesquels le personnel chargé de la prise de décisions et de l'administration a peu d'obligation financière, par rapport à sa conséquence, alors que le gouvernement fédéral aurait toujours la responsabilité de programmes dont il n'a pas le contrôle, comme l'administration du logement public;

(xxii) l'aide serait encore fournie aux municipalités en vertu de programmes qui ne sont pas nécessaires, comme le programme de contributions pour les services communautaires;

jxxiii) les provinces recevraient toujours de l'aide pour compenser certains de leurs programmes qui sont inappropriés, comme le contrôle des loyers;

(xxiv) le coût d'acheminement des avantages accordés au logement ne diminuerait pas.

6.2 Options de changement

Des options ont été analysées en vue du changement éventuel des fonctions financières suivantes: assurance hypothécaire, réassurance hypothécaire, prêts non ministériels, administration des créances hypothécaires et administration des propriétés immobilières.

Assurance hypothécaire

Le groupe d'étude a pris en considération le choix de deux autres méthodes, selon lesquelles la SCHL pourrait abandonner sa fonction d'assureur hypothécaire. Les deux méthodes, qui sont exposées plus loin, traitent de la cessation par la SCHL de la garantie de nouvelles assurances et de la question de privatiser l'administration du FAH et du portefeuille d'assurance. Cependant, l'une des méthodes traite de la question de se défaire de l'actif existant du FAH et du passif d'assurance, alors que l'autre traite de la retenue par le gouvernement de cet actif et de ce passif. Les deux méthodes envisagent que le gouvernement fédéral joue le rôle de réassureur.

La cessation de la garantie d'assurance par la SCHL aurait comme avantages:

(i) de libérer le gouvernement d'une activité qui n'occupe plus une place essentielle sur l'échiquier de la politique publique et qui subira probablement de grosses pertes à l'avenir si les opérations et méthodes actuelles se poursuivaient;

(ii) d'éviter que les opérations d'assurance soient utilisées dans des fonctions ministérielles ou sociales, compte tenu des subventions y relatives (c.-à-d.) sous forme d'un régime de droit hors marché);

(iii) d'éviter à la SCHL d'acquérir des éléments de passif éventuels;

La cessation de la garantie d'assurance par la SCHL aurait comme désavantages:

(i) d'augmenter le coût pour les gens qui auraient contracté l'assurance LNH, du fait que la subvention dissimulée serait éliminée dans le droit de souscription d'assurance;

(ii) de créer la possibilité d'une concurrence insuffisante dans l'industrie de l'assurance hypothécaire, étant donné que la cessation par la SCHL de la garantie d'assurance libère les assureurs du secteur privé d'un empêchement à la collusion;

(iii) de créer la possibilité que les groupements qui constituent de gros risques ne puissent obtenir de l'assurance hypothécaire;

(iv) d'atténuer l'attrait des investissements hypothécaires canadiens pour les investisseurs étrangers.

(v) de réduire les pressions que le gouvernement peut exercer pour imposer des normes relatives à la construction et au choix de l'emplacement des propriétés résidentielles.

Pour ces raisons, une étude a été faite des moyens qu'on pourrait prendre pour encourager une compagnie privée à assumer le rôle laissé par la SCHL si elle se retirait, pour instaurer un programme fédéral de réassurance et pour maintenir le niveau actuel d'investissement hypothécaire des banques. En ce qui a trait à ce dernier point, la Loi sur les banques actuellement en vigueur limite à 10 pour cent de leurs dépôts de dollars canadiens les investissements que les banques à charte peuvent consentir dans les prêts hypothécaires, les prêts hypothécaires LNH exclus. Si cette limite n'est pas redressée, une fois que l'assurance LNH aura été discontinuée, le niveau réel des investissements des banques dans les prêts hypothécaires diminuera.

La première méthode en vue d'éliminer certains de ces désavantages envisage la fondation d'une nouvelle compagnie, qui serait, au début, la propriété totale de la SCHL et qui prendrait charge, à la place de la SCHL, de l'actif et du passif du FAH. La compagnie serait vendue au public au plut tôt, mais, espérons-nous, dans l'espace d'une année après sa fondation. La SCHL cesserait ainsi sa garantie d'assurance hypothécaire et son admnistration de l'actif et du passif d'assurance. La nouvelle compagnie continuerait de garantir l'assurance pour son compte et administrerait le passif restant du FAH.

Une autre méthode en vue d'éliminer certains de ces désavantages envisage que la SCHL consente à cesser de garantir l'assurance hypothécaire, à une certaine date, mettons le 31 décembre 1980, et passe au secteur privé l'administration de son FAH et de son portefeuille d'assurance. La SCHL conserverait la propriété du FAH et le contrôle direct de l'actif et des obligations éventuelles d'assurance du FAH. Une variante de cette deuxième méthode serait que la compagnie privée qui songe à acquérir l'administration, entre dans le marché de l'assurance hypothécaire et amorce la garantie d'assurance, au moment de la cessation de l'activité de la SCHL.

Selon la première méthode, la SCHL cesse totalement ses opérations d'assurance (sauf la réassurance éventuelle). Les avantages de cette méthode par rapport à la deuxième sont qu'elle:

(i) rapporterait des revenus au gouvernement sur la vente du Fonds d'assurance et de ses éléments de passif éventuels;

(ii) créerait une nouvelle entreprise privée, active et viable dans le domaine de l'assurance hypothécaire, qui favoriserait la concurrence dans l'industrie;

(iii) fournirait directement de l'emploi à une partie du personnel en place à la SCHL;

(iv) assurerait que la SCHL n'acquerrait plus d'autres biens immobiliers par le biais des opérations d'assurance;

(v) éliminerait le besoin pour la SCHL de dicter des lignes de conduite au gérant de son Fonds existant, choisi pour administrer ce Fonds.

Les désavantages de cette méthode sont les avantages de la deuxième méthode.

Selon la deuxième méthode, la SCHL conserverait la propriété et le contrôle des lignes de conduite relatives à l'actif et aux éléments de passif éventuels. Les avantages de cette méthode par rapport à la première sont qu'elle:

(i) permettrait à la SCHL de contrôler les opérations du FAH existant;

(ii) libérerait la SCHL des responsabilités d'exploitation et de gestion des éléments de passif éventuels et des propriétés immobilières saisies;

(iii) permettrait en définitive à la SCHL de réaliser un gain net plus important, si l'excédent actuel de l'actif sur le passif, à mesure que l'assurance arrive à échéance, excédait le prix courant qu'on pourrait obtenir sur le marché pour l'actif du Fonds et ses éléments de passif éventuels.

Les désavantages de cette méthode sont les avantages de la première méthode.

Introduction d'un programme de réassurance éventuelle

Un programme de réassurance éventuelle pourrait être mis sur pied au moyen d'un extension du mandat de la Société d'assurance-dépôts du Canada, ou par le biais de la SCHL; ce programme pourrait être administré de la

même manière que le fonds de la Société d'assurance-dépôts du Canada de façon que soient connus les gains ou pertes du gouvernement. Le programme comprendrait l'offre de réassurance aux assureurs privés, ce qui pourrait se faire de diverses façons, notamment l'acquisition d'assurance totale de certaines catégories de propriétés, l'acquisition d'une proportion de l'assurance avec la compagnie d'assurance privée, ou la réassurance des prêts du secteur privé pour une période temporaire, jusqu'à ce que les prêts aient atteint une certaine maturité. Il serait entendu qu'aux termes d'un programme de réassurance, le gouvernement ne garantirait pas les prêts, mais partagerait les pertes des assureurs hypothécaires du secteur privé, sous réserve de limites maximales fixes. Il se peut, néanmoins, que dans des situations extrêmes, certains assureurs hypothécaires du secteur privé deviennent insolvables et ne soient donc pas en état de régler leur part des réclamations.

Les avantages d'un programme de réassurance serait qu'il pourrait:

(i) être utilisé pour atténuer le choc que produirait sur le marché des capitaux le retrait des prêts hypothécaires assurés du gouvernement;

(ii) porter la garantie que donne l'assurance hypothécaire du secteur privé à un niveau moyen entre la garantie de l'assurance hypothécaire du secteur privé et celle de l'assurance hypothécaire prévue par la LNH;

(iii) renforcer la confiance dans l'assurance hypothécaire du secteur privé, du fait que le gouvernement y serait associé;

(iv) mener à une réduction des besoins en capital des assureurs hypothécaires du secteur privé et, ainsi, augmenter les bénéfices escomptés sur la mise de fonds et, en outre, augmenter la marge de capacité; et

(v) permettre aux assureurs du secteur privé de pouvoir faire face à un plus grand nombre de réclamations qu'à présent.

Le programme pourrait être utilisé également pour:

(vi) favoriser l'introduction de nouvelles formes de prêts hypothécaires, notamment le prêt hypothécaire à paiements progressifs, ou en assurant le solde du prêt, aux termes de cette formule; et

(vii) effectuer la disponibilité cyclique des fonds hypothécaires en modifiant les conditions de réassurance.

Les désavantages de ce programme sont qu'il crée les risques que voici:

(i) le gouvernement se verra engagé fortement dans la garantie de prêts hypothécaires, de façon indirecte; et

(ii) le programme de ré-assurance peut être utilisé comme outil ministériel.

Prêts hypothécaires ne faisant pas partie de la fonction ministérielle

Puisque la SCHL a considérablement diminué le versement de prêts ne faisant pas partie de la fonction ministérielle, c'est-à-dire des prêts pour lesquels elle agit à titre d'intermédiaire pour des raisons non sociales, nous n'avons pas présenté une analyse détaillée des différentes options à cet égard.

Portefeuille hypothécaire

Le groupe d'étude a étudié les options relatives au portefeuille hypothécaire existant de la SCHL en supposant que l'on continuerait à ne plus accorder de prêts directs ne faisant pas partie de la fonction ministérielle. Nous avons examiné les options suivantes:

(i) La SCHL pourrait rester propriétaire du portefeuille hypothécaire existant et continuer à en assurer la gestion;

(ii) La SCHL pourrait céder à d'autres la propriété et la gestion de son portefeuille hypothécaire.

Le bien-fondé relatif de chacune de ces options fait l'objet d'une étude distincte de la privatisation de la gestion et de la cession au secteur privé du portefeuille hypothécaire existant.

Selon cette option, la gestion du portefeuille hypothécaire de la SCHL serait assurée par une ou plusieurs firmes du secteur privé. Cette privatisation de la gestion pourrait être accomplie de diverses façons: soit que la Société cesse, soit qu'elle ne cesse pas d'être propriétaire du portefeuille (cette dernière solution est discutée ci-après); dans ce dernier cas, on pourrait facilement établir une liste de façons diverses de procéder.

La privatisation de la gestion comporterait les avantages suivants:

(i) le gouvernement serait libéré d'une activité inutile qui ne comporte aucun avantage absolu et qui, si les mesures actuelles restent en vigueur, entraînera une perte financière vers la fin des années 80;

(ii) le portefeuille hypothécaire serait administré avec compétence et efficacité en fonction du coût;

(iii) on aurait un moyen efficace de céder les biens immobiliers acquis par suite de défaut de paiement en rapport avec les prêts existants.

Un désavantage de la privatisation de la gestion réside dans la possibilité de voir augmenter les frais reliés à l'administration des subventions découlant des prêts hypothécaires existants.

La deuxième option consiste à céder le portefeuille hypothécaire existant au secteur privé. On pourrait procéder de nombre de façons pour en arriver à cette mesure et, si cette option devait être choisie, il serait facile de déterminer la méthode à suivre. On pourrait modifier cette option en offrant aux créanciers hypothécaires existants le premier choix pour l'acquisition des créances hypothécaires.

L'aliénation du portefeuille hypothécaire existant de la SCHL en tant qu'élément distinct de l'administration comporterait les avantages suivants:

(i) le gouvernement ferait un gain considérable en capital;

(ii) le gouvernement serait libéré de la possibilité de devoir acquérir, à cause des créances hypothécaires en défaut de paiement, davantage de propriétés immobilières dont la gestion est coûteuse et dont le gouvernement a de la difficulté à se défaire; et

(iii) La SCHL n'aurait plus besoin de surveiller les gestionnaires hypothécaires du secteur privé et de leur fournir des directives.

L'aliénation des créances hypothécaires pourrait entraîner comme désavantage une perte en capital de l'ordre de 2.5 à 4 milliards de dollars pour le gouvernement fédéral. Il s'agirait toutefois de pertes qui existent déjà dans le portefeuille hypothécaire en raison de l'augmentation des taux d'intérêt du marché et de la possibilité de mauvais prêts hypothécaires et non pas de la création de nouvelles pertes. Il s'agit de pertes qui ont déjà été subies et le fait de les réaliser ne les fait donc pas naître. Par exemple, les fonds provenant dela cession du portefeuille pourrait servir à rembourser la dette actuelle du gouvernement, ce qui permettrait une réduction substantelle de la valeur comptable. D'un autre côté, le mouvement considérable de fonds résultant de la vente réduirait les exigences actuelles en argent liquide du gouvernement fédéral (l'intérêt économisé correspondant

actuellement à la perte de capital subie), et l'intérêt de la dette éliminée compenserait les coûts d'intérêt associés aux dettes actuelles ou futures du gouvernement.

La cession d'un portefeuille aussi considérable pourrait causer des difficultés sur le marché des capitaux au Canada. Par contre, ces difficultés éventuelles pourraient être compensées en grande partie par l'acquisition de la dette ou par la reprise de fonds publics en cours à titre de paiement partiel. Enfin, la cession au moment opportun du portefeuille pourrait constituer une mesure de stabilisation anticyclique.

Portefeuille immobilier

La SCHL possède et administre actuellement une quantité importante de propriétés immobilières faisant partie de son propre portefeuille et du portefeuille du Fonds d'assurance hypothécaire. Le groupe d'étude a étudié les différentes options en rapport avec le portefeuille de propriétés immobilières existant de la SCHL en se fondant sur l'idée qu'il n'est pas approprié que la Société soit directement propriétaire de valeurs considérables dans le domaine des propriétés immobilières.

En conséquence, une option possible serait que:

l'administration du portefeuille immobilier soit assurée par le secteur privé selon une formule décentralisée et que les gestionnaires mènent une campagne dynamique afin de vendre ces éléments d'actif sous la direction du chef de la campagne de vente.

L'utilisation du secteur privé pour mener la vente des valeurs immobilières et assurer la gestion au niveau local en attendant ces ventes aurait les avantages suivants:

(i) le gouvernement serait libéré d'une fonction administrative inutile et dispendieuse qui ne lui convient pas;

(ii) le gouvernement serait libéré de la pression de fournir des subventions dissimulées en louant des propriétés à des taux inférieurs aux taux du marché;

(iii) le rendement final du portefeuille serait maximisé par un accroissement rapide de la vente des propriétés immobilières de la SCHL et par le rehaussement du caractère commercial des logements qui seraient améliorés physiquement et loués aux taux du marché, sans aucune exception;

(iv) la liquidité du Fonds d'assurance hypothécaire serait rétablie plus rapidement qu'avec les mesures actuelles;

(v) ce serait une façon efficace, compte tenu du coût, de disposer du portefeuille immobilier.

Cette option ne comporte aucun désavantage apparent.

6.3 Options pour la fonction ministérielle

En termes de politique générale en matière de logement social, la nécessité de faire preuve d'une plus grande flexibilité dans l'affectation des programmes de logement aux personnes qui ont le plus besoin d'aide a été considérée comme importante. Il existe un grand nombre de Canadiens dont le revenu est trop faible pour leur permettre de se procurer un logement convenable à un prix socialement acceptable par rapport à leur revenu. Compte tenu de la diminution du besoin de nouveaux logements durant les années 80, les gouvernements ont maintenant l'occasion d'adopter une stratégie leur permettant d'insister sur la réduction du coût de se loger par rapport à leur revenu pour les ménages en question et sur la remise en état des logements existants dont l'état est au-dessous de la normale. Dans nombre de cas, le coût de maintenir un logement en bon état est inférieur au coût de construire un logement. Tant dans les régions urbaines que rurales, il y a de la place pour l'amélioration des

logements de qualité inférieure en les rénovant et en augmentant la qualité du parc résidentiel existant. A cet égard, il semble approprié que le gouvernement fédéral cherche à établir et à affecter des fonds subventionnels de manière que les Canadiens à faible revenu aient un accès plus direct à des logements en bon état, à des prix abordables.

On ne doit pas prendre l'étude suivante des différentes options possibles, comme une indication que le gouvernement fédéral veut discontinuer l'aide qu'il accorde aux personnes qui en ont besoin; il s'agit plutôt d'une étude visant à favoriser l'adoption de programmes établissant précisément les besoins et accordant l'aide de façon efficace. On aurait intérêt à adopter des mesures législatives permettant à la Société de mettre en oeuvre de tels programmes.

Logement public

Le groupe d'étude a examiné différents moyens de modifier la participation fédérale dans les programmes actuels à l'exception du complément de loyer dans les bâtiments résidentiels du secteur privé et à l'exception du logement rural et autochtone. Le gouvernement fédéral pourrait négocier avec les provinces son retrait d'engagements subventionnels conjoints à long terme, en faisant honneur à tous les engagements en rapport avec les logements qu'il administre et qui ont découlé des programmes de prêts conjoints fédéraux-provinciaux et des programmes de prêts fédéraux. Ceci pourrait se faire de diverses façons; par exemple, en ce qui a trait aux projets d'investissements conjoints, le gouvernement fédéral pourrait abandonner ses intérêts à titre de créancier, et pour ce qui est des projets ne comportant que des prêts fédéraux, le gouvernement fédéral pourrait renoncer au remboursement des prêts. Aucun nouvel engagement d'immobilisations et de subventions ne serait pris aux termes du programme de logement public à investissements conjoints (article 40 de la LNH).

Un tel retrait comporterait les avantages suivants:

(i) il permettrait le désengagement des rôles et responsabilités fédéraux et provinciaux dans le domaine du logement social;

(ii) il favoriserait une administration plus prudente du coût des subventions puisque les fonds seraient réunis par le niveau de gouvernement qui les administre. Ainsi, l'administration serait plus efficace par rapport au coût et les ressources seraient mieux réparties.

Un tel retrait comporterait les désavantages suivants:

(i) si les gouvernements provinciaux ne maintiennent pas le même niveau de subventions pour les clients existants, il pourrait se produire de sérieux dérangements pour les groupes clients. Ce sont les familles monoparentales ayant une femme comme chef et les personnes âgées qui seraient le plus touchées;

(ii) si la perte des subventions à l'exploitation dépasse les intérêts épargnés et les économies en frais d'administration par suite des transferts, les frais des provinces augmenteront.

Programmes de logement sans but lucratif et coopératif

Le groupe d'étude a envisagé la possibilité de discontinuer le financement de ces programmes par le gouvernement fédéral, jusqu'à ce que la législation pertinente soit révisée, dans le but d'établir un moyen plus efficace de fournir l'aide aux ménages à faible revenu. Il s'agirait, d'une part, de concevoir un programme visant à mieux définir les besoins à satisfaire et les groupes cibles et, d'autre part, de bien séparer les mesures qui cherchent à accroître le volume du parc résidentiel des mesures qui cherchent à faciliter l'accès à des logements convenables à des prix raisonnablement proportionnés aux revenus.

Cette option aurait les avantages suivants:

(i) de mettre fin à un programme qui présente la possibilité d'abus graves pour ce qui est des clients recevant l'aide et des inefficacités d'acheminement;

(ii) de mettre fin à un programme aux termes duquel le gouvernement fédéral ne prend que des engagements subventionnels à long terme sans avoir de garantie convenable que les subventions seront versées au groupe visé approprié dès le début et pendant toute la durée de l'engagement;

(iii) de permettre à la Société de consacrer une plus grande quantité des ressources réelles afin d'aider les personnes qui ont réellement besoin de l'aide du gouvernement; et

(iv) de permettre l'établissement d'un programme de subventions directes aux clients, ce qui leur est plus avantageux qu'un programme de construction.

L'élimination de ces programmes, aurait le désavantage suivant:

(i) le gouvernement fédéral subisse une perte irrécupérable des fonds déjà dépensés pour la réalisation de projets sans but lucratif ou coopératifs qui n'ont pas encore été approuvés pour recevoir un financement du gouvernement fédéral.

Remise en état des logements

Le principe de l'aide accordée pour la remise en état a été reconnu, mais on a cru qu'il y aurait intérêt à modifier le programme de façon à le rendre plus efficace en fonction du coût et de façon à ce que l'aide parvienne plus directement à ceux qui en ont besoin. Par conséquent, on a conclu

qu'il y aurait lieu de réviser le programme avec l'intention de préciser les exigences financières pour les propriétaies-occupants en se fondant autant sur leur fortune personnelle que sur leur revenu. En attendant, on devrait éliminer l'aide accordée aux propriétaires-bailleurs pour le logement locatif. Ce qui a trait à la remise en état des logements dans le cadre du Programme pour les ruraux et les autochtones ne devrait pas être considéré comme touché par ces options.

Les objectifs du groupe d'étude comportent les avantages suivants

(i) le programme sera orienté vers les groupes qui ont besoin d'aide et l'acheminement de l'aide se fera de façon très directe;

(ii) la possibilité que ceux qui n'ont pas vraiment besoin d'aide en reçoivent, sera diminuée;

(iii) l'aide fédérale inutilement accordée aux propriétaires-bailleurs sera réduite.

Bien que la suppression de l'aide aux propriétaires-bailleurs aurait pour effet de réduire le nombre de logements remis en état, il n'est pas du tout prouvé que les ménages à faible revenu auraient à en souffrir sérieusement.

Maintien du revenu ou allocation-logement

Après avoir étudié la situation générale de l'offre probable dans le domaine du logement au cours des années 80, ainsi que les besoins des Canadiens à faible revenu et les problèmes reliés manifestement aux programmes susdits, le groupe d'étude a examiné brièvement la possibilité de remplacer la plupart des programmes actuels de logement social faisant partie de la fonction ministérielle de la SCHL, par des subventions versées directement aux particuliers. Ces subventions pourraient être conditionnelles, c'est-à-dire qu'elles ne serait accordées qu'à ceux qui se seraient assurés d'un logement en bon état et

à prix raisonnable, compte tenu de leur revenu; ou bien elles pourraient être des transferts généraux au titre du revenu.

Les subventions directes ont l'avantage de fournir une aide de logement au groupe client qui convient, avec le maximum d'efficacité et avec des retombées fâcheuses minimales sur le marché du logement.

Une analyse complète des arrangements possibles ne faisait pas partie du mandat du groupe d'étude, qui n'en a donc pas examiné l'envergure et le coût; il n'a pas essayé non plus de mesurer les effets, sur le marché, de la demande qui découlerait de ces arrangements, pour savoir entre autres si elle serait assez forte pour susciter un niveau convenable de construction et de remise en état du stock actuel de logements.

Programme de contributions pour les services communautaires

Le groupe d'étude a étudié la possibilité de discontinuer le programme à l'expiration des ententes fédérales-provinciales actuellement en vigueur, tout en laissant à la SCHL le pouvoir législatif requis pour agir lorsqu'on découvre l'existence d'un besoin précis.

Voici les avantages de mettre fin au programme:

(i) un programme fédéral s'adressant essentiellement à un problème municipal serait discontinué;

(ii) la SCHL ne serait plus responsable d'un programme de transferts financiers qui n'a qu'un rapport très indirect avec le domaine du logement;

(iii) ces ressources pourraient servir à répondre à des besoins déterminés précis dans le domaine du logement.

Un désavantage, facilement imaginable, de mettre fin au financement fédéral du programme sur une base continue

réside dans le fait que le gouvernement fédéral perdra son pouvoir, aussi vague soit-il d'améliorer le cadre de vie des collectivités locales canadiennes.

6.4 Programme de réorientation du personnel

La Société possède un réservoir de personnel hautement qualifié, dans le domaine du logement: évaluateurs, inspecteurs, administrateurs de programmes, analystes de questions financières et de lignes de conduite. Tous ces gens seraient un apport de grande valeur dans bien des milieux de travail au Canada, étant donné que leur expérience particulière est unique et fort recherchée par d'autres gouvernements et par des entreprises privées.

Le désir à été exprimé de voir toute réorganisation de la Société, qui résulterait du présent rapport, se faire d'une façon qui ne produise aucune interruption du plan de carrière d'aucun employé. Les moyens de faciliter et d'adoucir la période de transition des employés ont donc été examinés. Le principal objectif à viser consiste à établir le contact entre le personnel de la SCHL et les nouveaux employeurs éventuels et de faire prendre conscience aux uns et aux autres de leurs aptitudes et capacités respectives. Le fait que le personnel de la SCHL n'est pas considéré comme faisant partie de la Fonction publique fédérale aux fins d'emploi constitue, estime-t-on, une limitation indéniable des possibilités d'emploi pour le personnel de la SCHL.

Une façon de procéder serait de retenir les services d'un expert-conseil, expérimenté dans la réaffectation des employés, possèdant du personnel qualifié et des bureaux dans tous les grands centres du Canada et capable de fournir un service d'orientation complet. Cet expert-conseil devrait être autorisé à faire appel aux ressources de la Commission de la Fonction publique et à mettre en oeuvre un programme global qui pourrait comprendre les éléments suivants:

(i) consultations avec la SCHL pour déterminer les modalités et le moment des coupures de

personnel, ainsi que les endroits où elles devront se faire. Ces consultations donnent lieu à des recommandations touchant la rémunération de fin de services et la discussion des implications fiscales et légales que comporte la mise à pied d'un employé;

(ii) conseils de caractère psychologique aux employés pour les aider à surmonter le choc émotionnel de se voir mis à pied;

(iii) conseils aux employés sur les aspects financiers de la mise à pied: évaluation des conséquences économiques pour l'employé, prévision de ses besoins pécuniaires durant la période de désoeuvrement, projection des sorties et des entrées de fonds durant cette période, recommandations touchant les placements, conditions de financement;

(iv) programme et objectifs de perfectionnement professionnel, en consultation avec un expert-conseil. Ceci peut aussi comporter une évaluation psychologique des forces et des faiblesses de l'employé, de ses intérêts, de sa motivation;

(v) préparation d'un plan de recherche d'un emploi: curriculum vitae, messages diffusés sur les ondes, listes d'offres d'emploi, listes d'adresses;

(vi) mise au point de stratégies pour postuler un emploi: publicité, contacts personnels, services d'experts-conseils en recrutement, emplois auprès de particuliers;

(vii) formation à l'entrevue: jeu de rôles, réaction, préparation de réponses aux questions classiques;

(viii) direction et conseils suivis, au cours de la recherche d'un emploi;

(ix) évaluation des divers postes offerts au fur et à mesure qu'ils se présentent.

6.5 Résumé

La SCHL a rempli la double fonction d'intermédiaire financier et d'organisme de politique sociale. Le mélange des fonctions financière et sociale ont fait que les coûts rattachés à chaque fonction sont mal connus et que les objectifs de chacune deviennent faussés, de telle sorte qu'aucune n'est remplie de la façon optimale. Le secteur privé possède la compétence financière et l'expérience administrative voulues. La fonction primordiale du gouvernement dans le domaine du logement devrait être de mettre en oeuvre les politiques sociales qui s'imposent dans la conjoncture présente.

Il est justifié de diminuer le besoin d'aide directe accordée par le gouvernement fédéral sur les marchés du logement et des prêts hypothécaires.

Il serait possible de cesser les activités de la SCHL dans le domaine de l'assurance hypothécaire avec peu d'effet sur la politique publique, tout en faisant des économies substantielles sur les frais d'exploitation et tout en réduisant les éléments de passif éventuels quant aux contributions fédérales.

Le déficit d'exploitation prévu pour l'administration du portefeuille hypothécaire peut être réduit en en transférant l'administration ou la propriété, ou les deux, au secteur privé. On pourrait augmenter les recettes de la Société en vendant les propriétés immobilières obtenues par suite de saisies hypothécaires et qui sont actuellement administrées par la SCHL; ainsi les crédits budgétaires de $20 millions requis et les $30 millions en espèces à réclamer du FAH pourraient être réduits en conséquence.

Les fonctions relatives aux subventions pourraient être remaniées de façon à permettre un désenchevêtrement des rôles fédéraux et provinciaux et de sorte que les

programmes soient orientés plus directement aux groupes précis qui ont besoin d'aide en matière de logement.

Par suite de ces changements, le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine du logement deviendrait le suivant:

(i) veiller de façon continue à la fourniture de fonds hypothécaires, fonction qui serait remplie par la réassurance de toutes les créances hypothécaires;

(ii) veiller de façon continue à la répartition et à la disponibilité des fonds hypothécaires. La Société pourrait remplir cette fonction en agissant à titre de prêteur de dernier recours en exigeant un taux approprié, pour les personnes qui ne peuvent pas obtenir un financement du secteur privé;

(iii) veiller de façon continue à ce que les ménages qui ne peuvent se procurer un logement convenable à un prix raisonnable selon leur revenu aient accès à des logements de qualité et de prix convenables par l'entremise des activités suivantes: subventions de loyer; contributions et prêts accordés aux propriétaires-occupants qui désirent effectuer la remise en état de leur logement; contributions et prêts consentis aux ruraux et aux autochtones, ou programmes de maintien du revenu ou de transferts directs en espèces; et programmes de recherche et de démonstration.

7 RECOMMANDATIONS

La première partie du présent chapitre présente les recommandations du Comité consultatif; la seconde décrit les conséquences financières que les changements recommandés auraient pour le gouvernement fédéral; la troisième traite des questions fédérales-provinciales qu'il faudra régler si les recommandations étaient mises en oeuvre.

7.1 Recommandations soumises au gouvernement fédéral

Après un examen attentif de tous les conseils reçus jusqu'à ce jour, le Comité consultatif recommande que la SCHL limite ses activités principalement au domaine social ou ministériel en matière de logement et que, à toutes fins pratiques, elle cesse ses fonctions financières. Voici les recommandations précises sur la façon d'effectuer ce changement:

1. Que la SCHL soit maintenue en place avec l'autorité que lui confère les dispositions législatives actuelles.

2. Que la SCHL concentre ses efforts dans les domaines où la participation du gouvernement fédéral est requise pour fournir des logements convenables aux Canadiens à faible revenu. La fonction première de la SCHL est d'assurer l'application de la politique sociale ou ministérielle du gouvernement fédéral en matière de logement.

   Sous ce rapport, que le ministre responsable de la SCHL (ci-après appelé "le Ministre") et le ministre d'État chargé de la politique sociale commandent une étude sur la possibilité et le coût financier de remplacer la plupart des programmes sociaux ou ministériels existants avec un plan de soutien direct du revenu ou d'allocation-logement directe, et qu'ils en présentent le rapport au Cabinet avant la fin de 1980.

3. Que les fonctions ministérielles de la SCHL qui suivent soient réexaminées de façon spéciale, dans le sens indiqué ci-après.

a. Logement public (Engagements de 50 ans au titre des subventions)

Que le gouvernement entame des négociations avec les provinces dans le but de mettre fin à ces subventions d'ici le 1er janvier 1982. Le règlement des engagements à long terme pourraient inclure la remise des engagements hypothécaires ou l'abandon de la mise de fonds fédérale. Aucun projet d'immobilisations nouveau ne devrait être envisagé pour l'instant, non plus qu'aucun nouvel engagement de subventions à long terme pour des logements appartenant aux provinces.

b. Les services communautaires

Que le gouvernement du Canada avise les provinces que le programme sera discontinué à compter du 31 décembre 1980, date à laquelle les ententes fédérales-provinciales expireront. Que les contributions du gouvernement fédéral soient encore accordées, jusqu'au 31 mars 1982, aux projets admissibles qui auront été approuvés.

c. Remise en état des logements

Qu'aucun financement ne soit consenti aux propriétaires-bailleurs, tant que ce programme n'aura pas été réexaminé en profondeur. Que la SCHL réexamine attentivement le programme de prêts et de contributions versées aux propriétaires- occupants dans le but:

i. d'en assurer le financement par des sources privées; et

ii. de n'accorder de contributions qu'après avoir étudié autant l'actif net que le revenu du demandeur.

d. Coopératives sans but lucratif et coopératives à but lucratif

Que la SCHL cesse de financer les programmes de logement sans but lucratif ou coopératif, tant du secteur public que du secteur privé, avec l'idée d'établir un système plus efficace d'acheminement de l'aide financière pour les ménages à faible revenu; mais que les engagements de subventions compris implicitement dans les fonds de démarrage complètement versés soient respectés.

e. Que tous les frais d'exploitation reliés aux programmes sociaux de la SCHL soient récouvrés du ministre par les affectations de crédits budgétaires.

4. Que la SCHL cesse d'émettre de l'assurance, sauf dans les cas extrêmes où le marché privé ne peut offrir ce service. La SCHL cessera de garantir de l'assurance au moment où le ministre l'indiquera, une fois qu'une décision aura été prise d'enlever à la SCHL les activités d'assurance hypothécaire. Que le ministre embauche des experts-conseils pour l'aviser sur les mécanismes à utiliser à cette fin. Bien qu'il existe deux solutions générales possibles, - l'une qui consiste à vendre les éléments d'actif et de passif de façon continue, et l'autre qui implique la gestion du passif du portefeuille de l'assurance hypothécaire et de l'actif du Fonds d'assurance hypothécaire, - nous recommandons la vente des éléments d'actif et de passif. Que le ministre présente au Conseil des ministres, avant la fin de février, un rapport sur le mécanisme qui aura été choisi.

5. Que le ministre des Finances reçoive instruction de modifier la Loi sur les banques, de façon à permettre aux banques plus de latitude au sujet du

ratio qui doit exister entre les prêts hypothécaires canadiens et les dépôts en dollars canadiens.

6. Que le gouvernement offre la réassurance à l'industrie des prêts hypothécaire. Cette réassurance ne constituerait pas tout à fait une garantie du gouvernement, mais augmenterait la garantie offerte par l'assurance hypothécaire du secteur privé; celle-ci se situerait quelque part entre le niveau de garantie actuellement fourni par l'assurance hypothécaire du secteur privé et celui offert par l'assurance hypothécaire fournie aux termes de la Loi nationale sur l'habitation. La réassurance pourrait aussi servir à combler d'autres besoins en matière de logement.

7. Que le ministre nomme une personne qui assumerait immédiatement la responsabilité d'administrer et de vendre toutes les propriétés que la Société possède actuellement par suite de saisies hypothécaires en rapport avec ses programmes de prêts directs ou d'assurance hypothécaire. La personne nommée devrait être libre de prendre les mesures qui permettent d'obtenir un rendement maximal sur les valeurs en question. Il est tout aussi important que cette personne soit avisée de faire preuve de beaucoup de tact lorsqu'elle s'occupera des problèmes personnels cruciaux de nombre de personnes qui ont été encouragées à acheter une maison et qui découvrent qu'elles n'en ont plus les moyens.

8. Que le ministre nomme une personne qui serait chargée:

   a. de prendre les dispositions nécessaires pour que l'administration du portefeuille hypothécaire soit donnée à contrat; et

   b. de réunir les renseignements requis pour vendre le portefeuille et ensuite, à la demande du ministre, liquider le portefeuille. (S'il y a lieu de vendre une partie quelconque du

portefeuille, cette partie devrait être offerte à ceux dont le nom apparaît sur la créance hypothécaire, au même taux d'escompte, avant d'effectuer le moindre transfert en bloc.)

9. Que les employés qui perdent leur poste par suite de la réorganisation de la SCHL soient traités comme s'ils étaient des fonctionnaires, qu'ils aient le droit de postuler des emplois dans la Fonction publique pendant une période de deux ans; et que leur nom figure pendant six mois sur une liste de priorité. Le ministre devrait désigner une personne responsable de la mise en oeuvre d'un programme de réorientation du personnel; ce programme implique une gestion prudente du personnel, qui tient cmpte des caractéristiques individuelles, de telle sorte qu'aucun employé de la Société ne subira d'interruption dans son plan de carrière. Chaque employé serait autorisé à recourir aux ressources de la Commission de la Fonction publique, et le programme comprendrait les éléments énumérés dans la section 6.4 du chapitre précédent.

7.2 Incidences financières

1. Fonction d'assureur

Première solution - Création d'une nouvelle compagnie

Le Surintendant des assurances estime qu'il faudrait investir un capital de $25 millions dans la nouvelle compagnie, pour lui permettre de se conformer aux règlements de la Loi sur les assurances qui traitent du rapport qui doit exister entre la mise de fonds et les obligations.

Le Fonds du revenu consolidé serait libéré de la responsabilité de financer le manque de liquidité du Fonds d'assurance hypothécaire, une fois la nouvelle compagnie vendue. On estime que le montant qu'il faudra emprunter du FRC, en 1980, se chiffrera à $140 millions, à moins que le rythme

des ventes de propriétés immobilières n'augmente rapidement.

La SCHL serait libérée de la perte subie par l'émission de l'assurance hypothécaire. Ainsi, la Société économiserait $15 millions par année.

Le gouvernement ne se verrait plus imposer un lourd fardeau de dettes additionnelles et de propriétés immobilières faisant l'objet d'une saisie hypothécaire.

Deuxième solution - Donner l'administration à forfait

Cette proposition n'exige aucun investissement en capital et permet au FRC de prendre la part résiduelle du Fonds d'assurance hypothécaire lorsque les obligations auront été libérées. Le FRC serait tenu de financer les emprunts du Fonds d'assurance hypothécaire. Si le portefeuille d'assurance hypothécaire est administré avec prudence et attention, on peut s'attendre à ce que les coûts relatifs aux saisies hypothécaires soient minimisés, que le temps qui s'écoule entre le moment de la saisie hypothécaire et celui de la revente soit considérablement raccourci, et que les demandes en espèces auprès du FRC soient considérablement réduites.

La SCHL serait libérée de la perte subie dans l'émission de l'assurance hypothécaire. Ceci entraînerait, pour la Société, une économie de $15 millions par année.

Le gouvernement cesserait de contracter des dettes additionnelles.

2. Création d'un programme de réassurance

Ce programme serait financé au moyen de droits d'assurance déterminés par le Surintendant des assurances.

Le risque auquel s'expose le gouvernement serait considérablement moindre que celui qui existe maintenant en vertu de la LNH.

3. Portefeuille immobilier

La Société a plus de $500 millions investis dans des propriétés immobilières qui seraient vendues au cours des cinq prochaines années. Ces ventes représenteraient une entrée nette de capitaux de $500 millions pour le FRC et le FAH, moins les frais d'exploitation et de vente, moins les recettes et, plus ou moins la différence entre l'évaluation actuelle de la propriété et le prix de vente. En assurant une administration attentive de chaque propriété immobilière et en rajustant les loyers aux prix du marché, on pourrait s'attendre à maximiser les bénéfices en mettant sur le marché des immeubles entièrement occupés.

4. Économies au profit des fonctions de subventions

Le tableau 7.2.1 qui suit expose les dépenses qui ne seraient pas faites et, par conséquent, les montants en espèces qu'il ne sera pas nécessaire de tirer du FRC, si les recommandations sont mise en oeuvre et si les négociations avec les provinces touchant les subventions à long terme pour le logement public réussissent. On ne tient pas compte, dans ce tableau, de ce qu'il en coûtera au gouvernement pour régler les prêts et les mises de fonds pour le logement social. Les chiffres ne doivent pas être considérés comme des économies nettes pour le gouvernement; ces dépenses indiquent plutôt l'ampleur générale d'un programme de subventions directes qu'on pourrait considérer comme le remplaçant des programmes actuels de logement social.

Les chiffres sont basés sur le budget "A" de la SCHL approuvé pour 1979.

Tableau 7.2.1

Réductions des avances non budgétaires et budgétaires si les recommandations sont mises en oeuvres.

	$ millions				
Avances de fonds non budgétaires	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85
Log. public - Pas de nouveaux engagements de fonds après 1979.					
Art. 40 (rég.)	21.1	37.0	36.8	39.8	43.1
Remise en état (log. locatif et sans but lucratif - Pas de nouveaux engagements après 1979.	3.2	4.3	4.8	5.0	5.2
Total partiel	24.3	41.3	41.6	44.8	48.3
Avances de fonds budgétaires					
Log. public - Logements neufs. Pas de nouveaux engagements de subventions après 1979.					
Art. 40 (rég.)	-	0.5	3.1	7.5	12.0
Art. 44 (log. de la province)	-	0.9	4.8	11.0	17.9
Log. public - Logements existants. Ces dépenses ne seront pas engagées si les provinces acceptent de mettre fin aux subventions fédérales à compter du 1er janvier 1982.					
Art. 40	-	-	59.1	69.0	72.8
Art. 44	-	-	187.4	219.4	232.4
Log. sans but lucratif et coop. - Pas de nouveaux engagements de subventions après 1979, sauf pour les logements ayant bénéficié de fonds de démarrage versés au complet.	1.0	13.6	37.5	70.2	108.4
Remise en état pour log. loc. et dans but lucratif - Pas de nouveaux engagements de subventions après 1979.	17.3	26.1	30.8	30.8	30.8
Services communautaires - Terminés après 1980.			250.6	250.6	250.6
Total partiel	18.3	41.1	573.3	658.5	724.9
Total	42.6	82.4	614.9	703.3	773.2

7.3 RETOMBÉES FÉDÉRALES-PROVINCIALES

1. On s'attend que les provinces et territoires qui comprennent d'importantes populations rurales qui ne sont peut-être pas bien desservies par le secteur privé soient presque tous en faveur de la privatisation de la fonction d'assureur. Le régime de réassurance ou d'autres dispositions législatives devraient venir en aide à ces régions. On s'attend aussi que ces provinces demandent à la SCHL de continuer dans ses fonctions de prêteur hypothécaire de dernier recours pour les régions rurales.

2. Il se peut que les provinces réagissent négativement au nombre élevé de propriétés immobilières qui seraient vendues en même temps sur le marché. Les locataires qui auront à faire face à des augmentations de loyer s'adresseront peut-être au gouvernement provincial afin d'obtenir un complément de loyer. Lorsqu'une telle situation s'est présentée dans une province l'an dernier, celle-ci n'était pas très heureuse des pressions exercées par les locataires afin d'augmenter le budget des subventions du gouvernement d'un montant considérable sur une courte période de temps.

3. Toutes les provinces administrent actuellement leurs propres programmes de logement afin de satisfaire les besoins en matière d'habitation qu'elles tiennent pour urgents. Toutes les provinces sans exception sont d'avis que les programmes mis au point par le gouvernement fédéral afin d'être appliqués de façon égale d'un océan à l'autre, ne constituent pas le meilleur moyen de satisfaire les besoins en logements qu'elles considèrent comme prioritaires. Les provinces cherchent à obtenir un maximum de flexibilité dans l'application des fonds fédéraux à ce qu'elles considèrent comme

des besoins en matière de logement. D'après les provinces, l'administration fédérale-provinciale des programmes de logement constitue un chevauchement des services gouvernementaux fédéraux et provinciaux; les premiers ministres des provinces ont donc demandé une réduction de ce double emploi au cours de leur conférence de 1978 tenue à Regina.

Les négociations entre les organismes fédéraux et provinciaux n'ont toutefois pas donné beaucoup de résultats, puisque les provinces semblent préférer ce double emploi à l'élimination des fonds fédéraux. C'est pourquoi on peut s'attendre à ce que les provinces réclament que soient maintenus en place les programmes de contributions pour la remise en état des logements et les services communautaires. Il est possible qu'elles acceptent, à la rigueur, l'élimination progressive du Programme de remise en état. Il se peut aussi qu'elles essaient de faire compenser l'abolition des fonds destinés aux services communautaires par des augmentations accordées aux autres programmes tels que le Financement des programmes établis.

4. Les provinces s'inquiètent particulièrement de l'augmentation des coûts des subventions destinées au logement public et cherchent d'autres moyens de contrôler les dépenses. La plupart des provinces réagiraient vivement si le gouvernement fédéral devait proposer de limiter ses dépenses pour le logement public qui est actuellement administré en vertu de contrats à long terme de financement à frais partagés. Une province a proposé d'en arriver à un règlement de la dette relative au logement public et des dépenses fédérales engagées dans des contrats de subventions. Les autres provinces n'ont pas réagi de façon enthousiaste à cette suggestion. Il se peut que l'intérêt des provinces à tenter d'en arriver à de nouveaux arrangements en rapport avec les

engagements existants dépende de la mise en oeuvre d'un nouveau programme fédéral qui libérerait les provinces du coût de leurs subventions.

Annexe

Critères de privatisation

Les paragraphes qui suivent décrivent les critères qui ont servi à peser le pour et le contre de la privatisation des activités de la SCHL.

(i) Répartition des ressources

Par répartition des ressources on entend la distribution des rares ressources financières et immobilières dans l'ensemble de l'économie. L'un des objectifs principaux de la privatisation est de réduire les déséquilibres de la distribution des ressources financières et immobilières dans toute l'économie et de rendre plus facile l'acheminement des ressources vers les activités qui conviennent. Dans une économie qui fonctionne parfaitement, les ressources sont imparties aux secteurs appropriés selon l'importance relative de la demande des divers biens et services et de leurs coûts de production.

S'il existe des vices de marché qui empêchent la libre circulation des ressources et des fonds, s'il existe des monopoles qui bouleversent la distribution des ressources, ou si les avantages ou les coûts sociaux de certaines activités ne se reflètent pas dans les prix de ces activités, et par le fait même dans la répartition des ressources, alors le gouvernement est justifié d'agir dans le but de compenser ces défauts du marché, de contrebalancer l'action des monopoles, et de satisfaire aux besoins privés et sociaux divergents. D'autre part, si ces vices de marché ou ces obstacles n'existent pas, l'intervention gouvernementale n'est pas justifiée et risque d'avoir des effets négatifs et de bouleverser la répartition des ressources.

(ii) Évaluation coût-efficacité

Par évaluation coût-efficacité on entend la détermination de la méthode la plus efficace et la moins chère de fournir un bien ou service au

consommateur. Si le secteur privé peut obtenir un résultat rentable, à meilleur compte, ce critère pourrait justifier la privatisation de cette fonction. Ce critère permet aussi de proposer que les activités soient transférées du gouvernement fédéral à un autre niveau de gouvernement (ou de la SCHL à d'autres ministères ou organismes gouvernementaux) si, (a) dans le premier cas, l'on croit pour cette raison ou pour d'autres, que ces activités sont du ressort du gouvernement, ou si, (b) dans le deuxième cas, d'autres niveaux de gouvernement ou d'autres ministères ou organismes gouvernementaux peuvent s'en acquitter à un meilleur coût global. Les conséquences de cette évaluation coût-efficacité sont que les activités devront être exercées de la façon la plus efficace, tout en libérant des ressources économiques pour d'autres fins ou tout en augmentant la production pour le même coût.

(iii) Stabilité des cycles économiques

Par instabilité des cycles économiques on entend les fluctuations périodiques qui ont lieu dans le secteur de l'habitation et dans l'économie en général (par exemple, PNB, inflation, chômage, etc.). Si une activité ou une ligne de conduite de la SCHL réduit considérablement de telles variations, que ce soit dans le secteur de l'habitation ou dans l'ensemble de l'économie, il est légitime de la poursuivre. Dans l'application de ce critère, notre souci principal porte sur les grandes fluctuations par opposition aux variations mineures, puisque ce critère vise à éviter les grands écarts que peut provoquer une grande instabilité économique, tels que les périodes de prospérité et de stagnation qui ont marqué certains secteurs de l'économie canadienne (par exemple, l'industrie minière et celle de la construction). Il faut aussi considérer que, le plus souvent, les variations dans la construction résidentielle suivent un courant contraire aux fluctuations cycliques de l'économie générale; si bien que, en tempérant les variations dans le secteur de l'habitation, on risque d'accentuer l'instabilité générale de l'économie (par exemple, si à un boom dans le secteur de l'habitation

correspond une phase descendante de l'activité industrielle et commerciale dans son ensemble, le fait d'amortir les effets de tels booms pourrait affaiblir la capacité de récupération de l'économie). Cependant, si les politiques indiquées sont celles qui protègent le secteur de l'habitation des effets démesurés des politiques générales de stabilisation, alors, des mesures visant à mettre ce secteur à l'abri des variations démesurés permettraient que soient plus vigoureusement poursuivies ces politiques de stabilisation; celles-ci auraient alors des retombées plus uniformes sur l'ensemble de l'économie. Par conséquent, si une activité peut réduire les grandes variations dans le secteur de l'habitation ou dans l'économie en général, il peut être souhaitable que le gouvernement la poursuive.

(iv) La politique sociale

Par politique sociale on entend les politiques adoptées par les gouvernements pour permettre aux Canadiens de jouir d'un niveau de vie convenable. Cela signifie entre autres l'accès à un minimum socialement acceptable de services, dans les domaines du logement, de l'alimentation, de la santé et des autres besoins essentiels. On peut administrer cette politique par le biais de subventions directes, de subventions conditionnelles, comme l'allocation-logement ou des transferts de biens en nature. Si une activité gouvernementale dans le secteur de l'habitation remplit un tel rôle social, selon le critère établi, on devrait envisager de la poursuivre. Toutefois, il faut aussi tenir compte de l'opportunité et de l'efficacité relatives des diverses politiques qui visent à obtenir une distribution socialement équitable des revenus. Les principaux facteurs à considérer pour juger du bien-fondé des politiques du logement devraient être, normalement, le degré d'impartialité que ces politiques manisfestent à l'endroit des "clients" dont les besoins sont les mêmes, mais qui doivent se procurer des logements dans des secteurs différents du marché de l'habitation et le rapport coût-efficacité d'une telle distribution.

(v) Propriété canadienne

Par propriété canadienne des ressources immobilières on entend la conservation de l'habitation et des activités connexes à l'habitation entre les mains de résidants canadiens; il ne s'agit pas nécessairement de la conservation des actifs financiers, comme les hypothèques ou d'autres titres de portefeuille entre leurs mains. Si la privatisation d'une activité devait donner lieu au transfert de la propriété ou de la maîtrise d'une bonne partie du secteur de l'habitation ou des activités connexes, de mains canadiennes à des mains étrangères, la privatisation serait contraire à ce critère. Si, par contre, la privatisation d'une activité avait pour résultat la passation à des mains étrangères de la propriété d'hypothèques ou d'autres actifs financiers, la privatisation ne serait pas contraire au critère puisqu'il s'agirait d'une opération sur valeurs en portefeuille qui ne touche pas normalement la propriété ou la maîtrise des ressources ou activités immobilières.

GROUPE D'ÉTUDE

Donald J. Matthews
Président

Lawrence W. Smith
Vice-président

Martin H. Abrams
Bureau du Conseil privé

Allan J. Darling
Bureau du Conseil privé

Gordon W. Davies
Énergie, Mines et Ressources

Raymond V. Hession
Président
Société canadienne d'hypothèques et de logement
(a démissionné du Groupe d'étude le 17 octobre 1979)

Dennis F. Kam
Conseil du Trésor

Norman E. McIntosh
Ministère des Finances

Lynda J. Scott-Moorhouse
Bureau des relations fédérales-provinciales

Werner Schwantje
Ministère de la Justice

Pauline M. Whelan
Ministère de la Justice

Le groupe d'étude a aussi consulté le Surintendant des Assurances et l'Inspecteur général des banques.

COMITÉ CONSULTATIF

Donald J. Matthews
Président

Patrick E. Brady
Toronto

Mac D. Campbell
Ottawa

Gordon W. Davies
Ottawa

Michael A. Goldberg
Vancouver

G.E (Ernie) Jackson
Toronto

Richard R. Lebeau
Montréal

Phyllis M. Matthews
London

André Pigeon
Montréal

Donald M. Smith
Halifax

Lawrence B. Smith
Toronto

PERSONNEL DE RECHERCHE

Gordon W. Davies
Directeur de la recherche

Robert J. Hobart

Boyden E. Lee

W. Jack Scheu

Lynda J. Scott-Moorhouse

Thomas S. Sloan
Conseiller en rédaction

Lawrence B. Smith
Conseiller supérieur

SECRÉTARIAT

Administration

Phyllis M. Matthews

Secrétaires

Ann. W. Coyle

Remmawii Kristjanson

Lena B. Talback

Inge Woltemade

Traitement des mots

Nicole M. Bertrand (Version anglaise)

Claire M. Bruyère (Version française)

Chantal Lemay (Version française)

Traducteurs

James I. Anderson

René A. Dalpé

Marcel Delisle

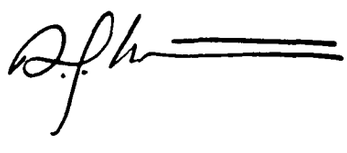
Gille J.P. Hotte

Jean-Louis Mondou

Lise T. Rutledge

Diagrammes

Frederick W. Graves



.....

Donald J. Matthews
Président
Groupe d'étude sur la SCHL