

RAPPORT DE L'ÉTUDE PRÉPARATOIRE
D'ÉVALUATION DES PROGRAMMES FÉDÉRAUX
DES COOPERATIVES D'HABITATION

Division de l'évaluation de programme
Société canadienne d'hypothèques et de logement

Le 19 octobre 1989

This report is also available in English from the Program
Evaluation Division.

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	1
A. Historique	1
B. Les motifs de l'évaluation	2
C. Portée de l'évaluation	3
2. L'ÉVOLUTION DU RÔLE FÉDÉRAL À L'ÉGARD DES COOPÉRATIVES D'HABITATION	4
A. Avant 1973	4
B. Mise en place du premier programme fédéral de coopératives d'habitation	6
C. Les modifications à l'article 95	7
D. Le programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI	9
3. PROFILS DES PROGRAMMES	11
A. Programme des coopératives d'habitation en vertu de l'article 61	11
i) Objectifs du programme	11
ii) Description du programme	11
iii) Application du programme	13
iv) Accord d'exploitation	14
B. Programme des coopératives d'habitation de l'article 95	15
i) Objectifs du programme	15
ii) Description du programme	15
iii) Application du programme	17
iv) Accord d'exploitation	18

C.	Programme fédéral des coopératives d'habitation (PHI)	19
	i) Objectifs du programme	19
	ii) Description du programme	20
	iii) Application du programme	22
	iv) Accord d'exploitation	23
4.	ACTIVITÉ DU PROGRAMME	27
5.	QUESTIONS POUR L'ÉVALUATION	28
	A. Raison d'être du programme	28
	B. Réalisation des objectifs des programmes	30
	C. Les répercussions et les effets des programmes	32
	D. Conception et application des programmes	35
	E. Solutions de rechange	38
6.	LA DÉMARCHE PROPOSÉE POUR L'ÉVALUATION	39
	A. Considérations	39
	B. Les grandes composantes de l'évaluation	40
	C. Une autre option	43

ANNEXES :

- A. L'évolution du rôle du gouvernement fédéral à l'égard des coopératives d'habitation
- B. Plan d'analyse
- C. Revue des études antérieures sur les programmes fédéraux des coopératives d'habitation
- D. Bibliographie choisie

LES PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE COOPÉRATIVES D'HABITATION

1. INTRODUCTION

A. Historique

C'est officiellement en 1973 que le gouvernement fédéral a commencé à participer au financement des coopératives d'habitation par la mise sur pied du Programme des coopératives d'habitation (article 61 de la Loi nationale sur l'habitation¹). Le gouvernement fédéral avait déjà financé un certain nombre de projets-pilotes par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, mais ce n'est qu'en juin 1973 qu'on a assisté à la création officielle d'un programme visant à aider financièrement les coopératives d'habitation au Canada.

Le Programme des coopératives d'habitation en vertu de l'article 61 comportait un financement préférentiel de 100 % offert directement par la SCHL et des contributions d'immobilisations de 10 % pour les coopératives d'habitation. Ces prêts étaient offerts selon les modalités de l'article 27 (logements sans but lucratif) pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration d'un ensemble de logements en vue de loger des ménages non propriétaires. Le prêt était consenti à un taux préférentiel d'intérêt (au départ 8 %) et avec une période d'amortissement prolongée pouvant atteindre 50 ans. De plus, l'alinéa 82(1)b) de la Loi nationale sur l'habitation permettait d'offrir un supplément-logement aux locataires à faible revenu, les coûts étant partagés à 50 % avec le gouvernement provincial en cause.

Les modifications apportées en 1978 à la LNH prévoyaient la mise en place d'un nouveau programme de logement sans but lucratif et coopératif en vertu de l'article 95. Selon cette version modifiée du programme des coopératives d'habitation, c'étaient les prêteurs agréés qui devaient consentir les prêts hypothécaires au taux du marché et avec amortissement de 35 ans. La valeur maximum du prêt demeurait de 100 % des coûts admissibles. La subvention annuelle de la SCHL consistait en une somme permettant de combler l'écart

¹ La numérotation des articles de la LNH a été modifiée le 12 décembre 1988 par la proclamation des Lois révisées du Canada de 1985. Nous utiliserons ici les nouveaux numéros des articles. Voici la liste des anciens articles de la LNH, avec les nouveaux numéros correspondants :

<u>Ancien numéro</u>	<u>Nouveau numéro</u>	<u>Sujet</u>
15	26	Dividendes limités
15.1	27	Sans but lucratif avant 1979
34.18	61	Coopératives avant 1979
36	74	PODRC
37.1	76	Démarrage (PFPP)
40	79	Programme F/P des coopératives d'habitation avant 1979
44	82	Supplément-logement
56.1	95	Coopératives après 1978
58	97	Prêts directs

entre le loyer économique (le loyer qui devrait être exigé pour atteindre le seuil de rentabilité) et le loyer de la limite inférieure du marché assorti d'une composante de loyer proportionné au revenu. Cette subvention portait sur le taux hypothécaire; la subvention maximum réduisait le taux réel d'intérêt à 2 %. Au lieu du supplément-logement en vertu de l'alinéa 82(1)b), les locataires à faible revenu des coopératives d'habitation financées en vertu de l'article 95 bénéficient d'un loyer proportionné au revenu au moyen de l'aide accordée au financement hypothécaire en vertu de l'article 95. Au moins 15 % des logements doivent être assujettis à l'échelle des loyers proportionnés au revenu.

Le nouveau programme fédéral des coopératives d'habitation, lancé en 1986, utilise un prêt hypothécaire novateur appelé prêt hypothécaire indexé (PHI). Les prêteurs du secteur privé sont assurés d'un taux réel de rendement après inflation. Les versements annuels d'intérêt varient donc chaque année selon l'évolution des prix dans l'ensemble de l'économie. Compte tenu de la nature de cet instrument hypothécaire (qui tient compte de l'effet de déséquilibre), les versements hypothécaires ont tendance à augmenter au cours de la période de remboursement. Puisque les loyers pour la coopérative d'habitation sont fixés au début au niveau du marché, l'aide financière fédérale, qui au départ comble l'écart entre le loyer économique et le loyer du marché, devrait être plus faible qu'en vertu des versions antérieures du programme. L'aide supplémentaire aux ménages à faible revenu prend la forme d'un supplément-logement dont le fédéral partage les coûts.

La présente étude préparatoire d'évaluation a pour objet de proposer une stratégie en vue d'une évaluation des programmes fédéraux des coopératives d'habitation, soit le programme établi en vertu de l'article 61 (1973-1978), le programme en vertu de l'article 95 (1979-1985) et le programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI (1986-). Nous présentons donc l'historique des coopératives d'habitation au Canada, nous examinons les études et les évaluations antérieures, nous établissons quelles questions précises devraient être étudiées au cours de l'évaluation et nous élaborons une méthode d'évaluation, nous l'analysons, nous en établissons les coûts et nous formulons une recommandation.

B. Les motifs de l'évaluation

Plusieurs motifs poussent actuellement à une évaluation des programmes des coopératives d'habitation :

Tout d'abord, lorsqu'il a approuvé le nouveau programme fédéral des coopératives d'habitation en 1986, le Cabinet a assujetti le financement du programme après les cinq premières années à la présentation d'une évaluation complète du programme, y compris la validité des prêts hypothécaires indexés.

En second lieu, parce que le nouveau programme fédéral des coopératives d'habitation utilise à titre expérimental une technique novatrice de financement (le prêt hypothécaire indexé), une évaluation de ce programme par rapport aux versions antérieures des programmes de coopératives d'habitation constituerait un point de départ utile à l'avenir pour les discussions et les consultations sur les politiques. L'étude des programmes antérieurs permettra de déterminer les coûts et les avantages à long terme sur toute la durée des ensembles coopératifs.

Troisièmement, la Société a adopté la politique du Bureau du contrôleur général (BCG) selon laquelle les programmes doivent être évalués périodiquement, d'ordinaire sur une période de cinq ans. Étant donné que la dernière évaluation du programme de logement sans but lucratif et des coopératives d'habitation (article 95) a eu lieu en 1983, il est temps de procéder à l'évaluation de cette version du programme des coopératives d'habitation. Quant au programme des coopératives d'habitation d'avant 1978 (article 61), il n'a jamais fait l'objet d'une évaluation officielle distincte et globale, bien qu'il ait fait partie de l'examen du logement social réalisé en 1984.

Le plan de travail d'évaluation de la SCHL pour 1989 comprend l'évaluation des programmes des coopératives d'habitation (évaluation qui devrait être terminée en 1990) conformément aux principes établis par le Conseil du Trésor. L'étude d'évaluation devrait débuter en septembre 1989.

C. Portée de l'évaluation

L'évaluation des programmes des coopératives d'habitation portera uniquement sur les trois programmes fédéraux unilatéraux en vigueur depuis 1973 et qui accordent une aide financière pour la construction, l'acquisition, la réparation ou la transformation de coopératives d'habitation. Les ensembles coopératifs antérieurs, financés par le gouvernement fédéral à titre de projets-pilotes, ne seront pas expressément examinés. Le petit nombre de coopératives financées en vertu du programme de logement sans but lucratif après 1985 seront mentionnées à des fins de comparaison mais ne seront évaluées que plus tard.

Un certain nombre de questions communes aux trois versions des programmes des coopératives d'habitation feront l'objet de l'évaluation. Toutefois, étant donné que les programmes établis en vertu des articles 61 et 95 sont maintenant caducs, l'évaluation mettra surtout l'accent sur la gestion du parc existant pour ces deux programmes. Inversement, le nouveau programme fédéral des coopératives d'habitation n'existe que depuis peu, les premiers ensembles ayant fait l'objet d'engagements à la fin de 1986. L'évaluation examinera donc de près la conception et l'application de ce nouveau programme. L'application des deux programmes antérieurs ne sera toutefois pas étudiée.

L'évaluation portera également sur d'autres programmes fédéraux utilisés de concert avec le programme des coopératives d'habitation et qui font partie intégrante du programme fédéral des coopératives d'habitation, soit le financement pour la préparation de projets, le supplément-logement et les subventions du PODRC pour les groupes communautaires.

2. L'ÉVOLUTION DU RÔLE FÉDÉRAL À L'ÉGARD DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

A. Avant 1973

L'origine du mouvement des coopératives d'habitation au Canada remonte à 1932, date où le gouvernement de Nouvelle-Écosse adoptait une loi sur l'habitation lui permettant de financer le logement. La première coopérative a été créée au Cap-Breton en 1937 sous le nom de Arnold Housing Co-op, sous l'égide du département d'extension de l'université St-François-Xavier. Un an plus tard, en 1938, on entreprenait la construction des premières maisons, après modification de la loi provinciale sur l'habitation pour permettre des prêts aux coopératives.

La première coopérative a construit 11 logements; entre 1938 et 1953, date où le gouvernement fédéral a commencé à partager les coûts avec celui de la Nouvelle-Écosse, 406 logements ont été construits par 35 coopératives dans la province, surtout au Cap-Breton.

Dans les quelques années qui ont suivi son apparition en Nouvelle-Écosse, le mouvement des coopératives d'habitation a commencé de s'étendre aux autres provinces. Les coopératives d'habitation ont été organisées au Québec en 1941, à Terre-Neuve en 1944 et en Ontario en 1946. La plupart de ces coopératives étaient commanditées par des organismes gouvernementaux ou par des Églises.

La Loi nationale sur l'habitation permet les prêts directs aux coopératives de construction depuis 1944, mais les prêts assurés n'ont été disponibles qu'en 1953. Cette année-là, de concert avec la Nova Scotia Housing Commission, la SCHL a entrepris de financer la construction de coopératives d'habitation en vertu de l'article 79 de la Loi nationale sur l'habitation. Cet article permet à la Société de participer conjointement avec toute province à l'acquisition et à la mise en valeur de terrains pour des fins de logement ou à l'acquisition, à l'amélioration et à la transformation d'immeubles existants à des fins de logement.

Le programme des coopératives d'habitation (article 79) permettait de fournir des fonds aux provinces qui, à leur tour, consentaient des prêts aux coopératives pour aider à la construction de logements pour leurs membres. Après la construction, les logements étaient vendus aux membres pour une somme équivalant au coût de la construction, les créances hypothécaires étant détenues par la province. Ce programme a offert des fonds à la Nouvelle-Écosse (1958), à l'Île-du-Prince-Édouard (1960), au Nouveau-Brunswick (1970) et à la Saskatchewan (1975), soit les provinces qui avaient signé des ententes de partage des coûts avec le gouvernement fédéral. Ce programme a par la suite pris le nom de Programme PAAP/COOP au moment de la mise en place du PAAP fédéral en 1973, bien qu'il n'y ait jamais eu de lien véritable entre les deux programmes. Les derniers prêts en vertu des accords de partage des coûts avec le fédéral ont été consentis en 1978.

Depuis le début du mouvement des coopératives d'habitation jusqu'au milieu des années 60, presque toutes les coopératives portaient sur la construction. Elles étaient formées de personnes qui s'unissaient pour la construction de leur propre maison, souvent avec une mise de fond en travail. Ensuite, chaque ménage prenait possession de sa maison, bien que la coopérative continuât

d'ordinaire à rembourser une hypothèque commune. Ces coopératives de construction étaient donc une forme d'accession à la propriété, bien distincte des actuelles coopératives "permanentes". Les coopératives de construction avaient souvent tenté d'obtenir des fonds à un taux d'intérêt modique en vertu de l'article 26 pour les logements à loyer modique. Le gouvernement fédéral soutenait toutefois que ces coopératives n'étaient pas admissibles parce qu'elles n'avaient aucun caractère locatif. La SCHL estimait à l'époque que les programmes d'aide au logement social ne devaient pas permettre aux bénéficiaires d'accumuler des actifs.

Le mouvement des coopératives "permanentes" s'est créé et développé dans les années 60. En 1965, l'association des coopératives d'habitation du Manitoba terminait la première coopérative permanente d'habitation du Canada destinée à des familles. L'ensemble de Willow Park à Winnipeg, de 200 logements, a été réalisé avec l'aide financière de la SCHL, de la Société coopérative de crédit et de la ville de Winnipeg. On a demandé aux premiers occupants de Willow Park de faire un versement initial s'échelonnant entre 556 \$ pour un logement d'une chambre à coucher et 889 \$ pour une maison en rangée de quatre chambres. Le loyer mensuel, qui comprenait tous les coûts d'habitation de base, s'échelonnait entre 91 \$ et 137 \$. Dans les quelques années qui ont suivi l'achèvement du projet de démonstration de Willow Park, on a entrepris la construction de diverses autres coopératives permanentes en Ontario et en Colombie-Britannique.

Vu la croissance du mouvement des coopératives permanentes, la Co-operative Union of Canada (CUC), le Congrès du travail du Canada (CTC) et l'Union canadienne des étudiants (UCE) ont fondé en 1968 la Fondation de l'habitation coopérative avec l'aide financière de la SCHL. Depuis lors, le mandat de la Fondation est de favoriser le développement de coopératives permanentes d'habitation et de fournir des services organisationnels, techniques et administratifs aux coopératives en voie de constitution et, plus tard, aux coopératives existantes. Au cours de sa première année d'existence, la Fondation a présenté un mémoire à la Commission d'étude Hellyer sur le logement et l'aménagement urbain; elle demandait des mesures législatives pour le financement des coopératives permanentes.

Les modifications apportées en juin 1969 à la Loi nationale sur l'habitation permettaient d'inclure les coopératives parmi les emprunteurs admissibles en vertu de l'article 26 sur les compagnies à dividendes limités. Toutefois, puisque l'article 26 obligeait les locataires à faible revenu à faire une mise de fonds d'au moins 5 % et puisque la SCHL continuait de soutenir que les coopératives ne constituaient pas des logements locatifs, la Société n'a pas utilisé cet article pour aider les coopératives d'habitation.

En 1970, le gouvernement fédéral créait un fonds de logement à prix modique d'une valeur de 200 millions de dollars en vue de financer des moyens novateurs de rendre le logement abordable. En vertu de l'article 97 de la LNH, les prêts directs pour l'accession à la propriété, la SCHL a financé 11 projets-pilotes de coopératives à des taux d'intérêt inférieurs aux taux du marché, c'est-à-dire les taux prévus à l'article 26; les locataires à faible revenu devaient toujours faire une mise de fonds de 5 %. En échange des modalités préférentielles de prêts, la coopérative devait accepter dans son accord d'exploitation d'imposer aux ménages à revenu élevé un supplément

compensant les subventions de loyer aux locataires à faible revenu. Cette disposition devait aboutir aux résultats suivants :

- rendre inutiles des subventions supplémentaires
- assurer la diversité des revenus
- éviter d'inclure dans les accords d'exploitation des dispositions évinçant les locataires dont le revenu dépasse un seuil donné.

B. Mise en place du premier programme fédéral de coopératives d'habitation

En 1973, on a présenté un ensemble de modifications à la Loi nationale sur l'habitation par suite d'un réexamen global de la politique fédérale en matière de logement social. Ces modifications découlaient surtout du fait que le public acceptait mieux le principe que le logement subventionné devait comporter un plus grand choix de types de logement et de modes d'occupation et s'adresser à une gamme de revenus plus étendue. La diversité des revenus semblait socialement souhaitable tout en permettant de réduire les subventions. À compter de ce moment, la politique fédérale en matière de logement social allait mettre l'accent, non plus uniquement sur le logement public et sur les compagnies à dividendes limités, mais sur le logement sans but lucratif, municipal et bénévole, et sur les coopératives d'habitation.

C'est pourquoi l'article 61 de la Loi nationale sur l'habitation créait en 1973 un nouveau programme fédéral de coopératives d'habitation. Pour la première fois, les coopératives permanentes pouvaient maintenant être financées à 100 %. En outre, ce programme comportait les subventions supplémentaires suivantes :

- o une subvention équivalant à 10 % du coût d'immobilisations par la SCHL (sur la durée de la créance hypothécaire)
- o un prêt hypothécaire préférentiel consenti directement par la SCHL au taux prévu à l'article 26 (8 %) pour 50 ans et représentant un financement à 100 % (c'est-à-dire sur les 90 % restants du coût d'immobilisations)
- o des subventions de démarrage d'une valeur maximum de 10 000 \$ pour les coopératives locales désireuses de présenter un projet de coopérative d'habitation
- o des subventions de fonctionnement dans le cadre du programme des organisations de ressources communautaires (PODRC) destinées aux groupes fournissant une aide organisationnelle et technique aux coopératives.

En même temps entré en vigueur l'alinéa 82(1)b) de la LNH permettant d'accorder des subventions supplémentaires de loyer aux ménages à faible revenu des coopératives. Ce programme de supplément-logement, destiné expressément aux ensembles coopératifs et sans but lucratif, devait comprendre le partage des frais avec les gouvernements provinciaux intéressés. Toutefois, ce programme n'a pas été appliqué à ce moment-là. Par la suite, le 4 mars 1975, on a annoncé que les fonds prévus à l'alinéa 82(1)b) seraient

accordés aux provinces qui avaient signé des ententes cadres avec le gouvernement fédéral.

Le programme de coopératives d'habitation visé par l'article 61 conservait une caractéristique des coopératives expérimentales antérieures, soit le supplément compensatoire. Dans l'ensemble, chaque coopérative devait atteindre le seuil de rentabilité. Toutefois, l'accord d'exploitation obligeait les ménages à revenu élevé à verser un supplément de loyer compensant les loyers inférieurs exigés des ménages à faible revenu. Une évaluation subséquente du programme a révélé que le mécanisme de supplément compensatoire n'était utilisé que rarement, en partie parce que l'échelle de loyers proportionnés au revenu était déjà voisine des loyers du marché au cours des premières années.

Une modification mineure apportée en décembre 1975 à l'article 61 de la LNH créait les contributions pour allégement d'intérêt. Avant le 31 décembre 1975, tous les prêts aux coopératives d'habitation comportaient un intérêt de 8 %, même si le taux d'emprunt de la SCHL était plus élevé. La contribution pour allégement d'intérêt permettait d'explicitier le montant du prêt subventionné par la SCHL par la réduction du taux d'intérêt.

L'article 61 a suscité la croissance rapide du mouvement des coopératives d'habitation au Canada. Au début des années 70, on ne trouvait qu'un petit nombre de coopératives permanentes au Canada; en 1977, le gouvernement fédéral avait financé 240 coopératives comportant environ 10 000 logements et qui en étaient à divers stades de développement.

C. Les modifications à l'article 95

Après avoir repensé ses stratégies de logement social, le gouvernement fédéral a présenté en 1978 une série de modifications à la LNH. Les subventions fédérales accordées en vertu des programmes antérieurs (y compris le programme des coopératives d'habitation de l'article 61) étaient jugées insuffisantes pour répondre aux besoins des groupes à revenu très faible sans l'apport de subventions provinciales complémentaires. Les modifications de 1978 avaient pour but de mettre en place un mécanisme unique d'aide financière au logement social, capable de répondre aux besoins des ménages à revenu faible ou modeste et accessibles aux parrains tant publics que privés, aux provinces, aux organismes privés sans but lucratif et aux coopératives.

On estimait également que le programme des coopératives d'habitation (article 61) comportait d'autres problèmes particuliers :

- o les subventions ne permettaient pas de produire des logements abordables pour les ménages à faible revenu
- o certains ensembles trop considérables pour les auteurs de la proposition risquaient de susciter des problèmes de défaut et de gestion
- o le programme exigeait des subventions d'immobilisations considérables à une époque où les besoins d'argent du gouvernement fédéral augmentaient rapidement.

Les modifications à la LNH, annoncées en mai 1978 et entrées en vigueur en janvier 1979, mettaient surtout l'accent en matière de logement social sur les nouveaux programmes de logement sans but lucratif et de coopératives d'habitation (article 95). Dans le cas des coopératives d'habitation, l'objectif fondamental du programme demeurait le même : répondre aux besoins des ménages incapables de se loger convenablement tout en encourageant la diversité du revenu des familles habitant les coopératives. La diversité des revenus devait permettre d'éviter les "tensions sociales" dues à la concentration des ménages à faible revenu et diminuer la résistance du quartier.

Ce sont les prêteurs agréés qui devaient consentir des prêts hypothécaires de 100 % des coûts d'immobilisations avec assurance par la SCHL. La Société demeurait le prêteur de dernier recours. Cet élément du nouveau programme remplaçait les prêts hypothécaires directs consentis en vertu du programme des coopératives d'habitation de l'article 61 et devait réduire les sommes engagées par le gouvernement fédéral. On estimait que l'utilisation des fonds privés permettrait un effort plus considérable en matière de logement social dans le cadre d'un niveau donné de ressources financières.

Selon le document du Cabinet où est proposé le programme des coopératives d'habitation de l'article 95, ce programme a également été conçu en fonction de la situation assez mauvaise de l'économie et du marché du logement à l'époque. En 1978, l'économie avait commencé de se détériorer et les mises en chantier diminuaient. En même temps, on éliminait graduellement des programmes visant à stimuler la production de logements locatifs (PALL) et de logements destinés aux propriétaires-occupants (PAAP), en partie en raison d'un nombre croissant d'acquisitions. En outre, on mettait l'accent sur l'utilisation des affectations de logements coopératifs et sans but lucratif pour l'acquisition de logements du stock considérable d'ensembles PAAP et PALL inoccupés, ce qui devait faciliter l'ajustement du marché locatif.

La subvention fédérale unilatérale avait pour but de combler l'écart entre les coûts et les recettes de chaque ensemble étant donné des loyers fixés à la limite inférieure du marché pour les ménages à revenu modeste et proportionnés au revenu pour les ménages à faible revenu. La subvention de fonctionnement maximal était fixée à une somme permettant de réduire le taux réel d'intérêt hypothécaire à 2 % par rapport au taux fixé avec les prêteurs du secteur privé, avec amortissement sur 35 ans. Ce mécanisme de financement combinait les deux principales subventions offertes dans le cadre du programme visé par l'article 61 : la contribution pour allègement d'intérêt (réduisant le taux d'intérêt à 8 %) et la contribution d'immobilisations de 10 %.

Par ailleurs, le programme de coopératives d'habitation de l'article 95 ressemblait assez à son prédécesseur. Une partie de la contribution fédérale devait servir à subventionner le loyer des ménages à faible revenu, ce qui rappelait le mécanisme de supplément compensatoire utilisé dans le cas de l'article 61. D'autres programmes, tant provinciaux que fédéraux, pouvaient également s'ajouter aux programmes de l'article 95 ou le compléter, notamment le supplément-logement (alinéa 82(1)b)), la subvention de démarrage (article 76) et le PODRC (alinéa 74g)). En outre, au moins 15 % des ménages de la coopérative devaient être assujettis à l'échelle des loyers proportionnés au revenu.

Ce programme avait d'abord pour but d'assurer une aide financière fédérale de base à laquelle les provinces pouvaient ajouter. Toutefois, le gouvernement fédéral a accepté en juin 1978 de partager le coût des pertes de fonctionnement après une contribution égale du gouvernement provincial quant à l'écart du taux d'intérêt. Ainsi, si la province fournissait une contribution égale à celle du fédéral, celui-ci fournissait à son tour une contribution égale aux contributions provinciales supplémentaires, pourvu qu'il n'y ait pas excédent des recettes de l'ensemble sur les dépenses.

Le nombre annuel de logements engagés en vertu du programme des coopératives d'habitation de l'article 95 s'est élevé progressivement à partir de 1 883 en 1979 pour atteindre un sommet de 6 578 en 1982 et 6 164 logements en 1983. Toutefois, en 1984, plusieurs problèmes s'étaient manifestés. Tout d'abord, puisque les subventions couvraient l'écart entre les taux d'intérêt du marché et un taux réel de 2 %, le coût du programme n'était pas plafonné. Les taux d'intérêt ayant atteint des niveaux sans précédent au début des années 80, les subventions en vertu de l'article 95 avaient aussi atteint des niveaux record. Ce problème s'aggravait du fait que la diminution graduelle de l'aide fédérale était étalée sur de nombreuses années.

Au milieu des années 80, on a également repensé graduellement le principe de la diversité des revenus et l'on a mis en doute ouvertement la valeur d'une aide destinée aux ménages à revenu modeste qui n'en avaient pas vraiment besoin, vu la rareté des ressources en matière de logement social. En janvier 1985, le nouveau gouvernement fédéral a publié un document de consultation sur le logement qui a mis en branle la restructuration des programmes canadiens de logement social. Les résultats de cette consultation ont été publiés plus tard cette année-là par le ministre chargé de la SCHL sous le titre "Orientation nationale de la politique du logement". La nouvelle politique fédérale de logement social ciblait la totalité des fonds destinés au logement social sur les ménages éprouvant des besoins impérieux de logement et transférait l'application du programme aux provinces. Les programmes de logement sans but lucratif et de coopératives d'habitation en vertu de l'article 95 ont été abolis en 1985.

D. Le programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI

En même temps, le gouvernement fédéral a annoncé la mise en place d'un programme révisé de coopératives d'habitation, mis au point de concert avec la Fondation de l'habitation coopérative. Le gouvernement fédéral a continué d'assurer seul le financement et l'application du nouveau programme, en partie parce que certaines provinces refusaient d'aider financièrement les coopératives d'habitation. Le nouveau programme fédéral des coopératives d'habitation a été officiellement mis en place à titre expérimental, pour cinq ans, en 1986 en vue de favoriser la sécurité d'occupation des ménages incapables d'accéder à la propriété. À ce titre, le programme fait partie de l'élément de planification du logement du marché du gouvernement fédéral.

Ce nouveau programme utilisait un instrument hypothécaire novateur, le prêt hypothécaire indexé (PHI). Dans le cas d'un PHI, le taux d'intérêt se calcule en fonction d'un taux réel fixe de rendement s'ajoutant à un taux variable rectifié régulièrement en fonction de l'inflation. Ce prêt hypothécaire indexé devait être obtenu sur le marché privé d'abord par l'entremise de la

FHC puis par celle du Centre de coordination du financement des programmes de la SCHL, créé en juin 1987. Le PHI était assuré en vertu de la Loi nationale sur l'habitation à 100 % des coûts d'investissement de l'ensemble. La tâche de procurer des PHI a été confiée à la FHC en 1988.

Le prêt hypothécaire indexé est conçu de telle sorte que les mensualités de principal et d'intérêt s'élèvent en général au rythme de l'inflation. Cette caractéristique, fixée de concert avec la FHC, avait pour but d'améliorer la viabilité initiale des coopératives d'habitation, ce qui réduisait les subventions nécessaires au départ. Toutefois, le nouveau programme conserve la possibilité d'une aide fédérale unilatérale pour combler l'écart entre les loyers économiques et les loyers du marché lorsque la chose est nécessaire. Au début, cette aide fédérale devait prendre la forme d'un prêt sans intérêt remboursé à compter de la 16^e année à partir de la date d'ajustement de l'intérêt. Toutefois, on s'est bientôt aperçu que le Conseil du Trésor refuserait de considérer un prêt sans intérêt de 15 ans comme autre chose qu'une subvention. On a finalement accepté que l'aide fédérale prenne la forme d'une subvention annuelle destinée à combler l'écart et réduite à compter de la 16^e année.

Le programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI prévoyait la création d'un fonds de stabilisation destiné à aider financièrement les coopératives qui éprouvent des problèmes de viabilité entraînant un risque de défaut de paiement du prêt hypothécaire. Chaque coopérative fait un versement unique à ce fonds qui a été créé en raison des préoccupations de la SCHL à l'égard des régimes de versements hypothécaires gradués qui ont dans le passé connu des taux élevés de défaut (c'est-à-dire le PALL et le PAAP).

Par ailleurs, le programme ressemble aux programmes antérieurs. Au moins 15 % des logements de chaque coopérative doivent être destinés à des ménages à faible revenu dans le cadre du programme de supplément-logement et un maximum de 30 % des logements de chaque province peuvent être disponibles pour le supplément-logement. En juin 1988, ce maximum a été porté à 50 % des logements de la province, sous réserve de l'accord de la province.

Au lieu d'utiliser des contributions fédérales directes pour accorder une aide supplémentaire aux ménages à faible revenu comme dans le cas du programme de l'article 95 ou un supplément compensatoire comme dans le cas du programme de l'article 61, le programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI exige que chaque coopérative crée un fonds de sécurité d'occupation pour venir en aide temporairement aux occupants non soumis à la vérification du revenu qui subissent une baisse de revenu. En outre, un prêt sans intérêt d'un maximum de 75 000 \$ par ensemble est toujours offert pour l'élaboration des propositions. Il est proposé de porter ce maximum à 500 000 \$ (sous réserve d'approbation par décret).

3. PROFILS DES PROGRAMMES

A. Programme des coopératives d'habitation en vertu de l'article 61

i) Objectifs du programme

Les objectifs déclarés du programme des coopératives d'habitation en vertu de l'article 61 étaient les suivants :

- o fournir des logements modestes et abordables convenant aux besoins des familles et des particuliers à revenu faible ou modeste;
- o loger surtout les familles dont le revenu est trop élevé pour le logement public, mais qui ne peuvent faire concurrence pour le logement dans le marché ouvert;
- o encourager l'intégration de familles et de particuliers de divers niveaux de revenu.

ii) Description du programme

Les modifications apportées en juin 1973 à la Loi nationale sur l'habitation permettaient d'aider financièrement les coopératives permanentes sans but lucratif à fournir des logements appropriés et économiques aux familles et aux particuliers à revenu faible ou modeste. En vertu de l'article 61 de la LNH, cette aide financière était consentie aux associations coopératives selon les modalités de l'article 27 (logement sans but lucratif) en vue de la construction, de l'acquisition ou de l'amélioration d'un ensemble de logements dans l'intention de fournir des logements à des personnes, dont la majorité sont membres de l'association, qui occuperont ces logements autrement qu'à titre de propriétaires.

Aux termes de cet article, l'aide prenait la forme de prêts d'une valeur maximum de 100 % des coûts de l'ensemble et de contributions d'immobilisations aux emprunteurs admissibles équivalant à 10 % des coûts de l'ensemble. En outre, le prêt portait intérêt à un taux préférentiel et comportait une période d'amortissement prolongée pouvant atteindre 50 ans ou la vie utile de l'ensemble, selon la moindre de ces deux durées. Les prêts en vertu de l'article 61 étaient garantis par une première hypothèque sur l'ensemble d'habitation et comportaient une clause selon laquelle la totalité de la créance devenait exigible, au choix de la Société, en cas de modification des statuts de la coopérative sans le consentement de la SCHL.

Quatre modalités de prêts étaient possibles en vertu de ce programme :

- o des prêts renouvelables d'une durée de cinq ans au taux préférentiel d'intérêt en vertu de l'article 26;
- o des prêts renouvelables d'une durée de cinq ans au taux d'intérêt "maximum" (taux du marché) assortis de subventions pour allègement d'intérêt couvrant la différence entre le maximum et les taux en vertu de l'article 26;

- o des prêts d'une durée fixe de 50 ans au taux d'intérêt préférentiel fixé en vertu de l'article 26;
- o des prêts d'une durée fixe de 50 ans au taux d'intérêt "maximum" (taux du marché) assortis de subventions pour allègement d'intérêt.

Seulement 16 des ensembles engagés ont reçu des prêts hypothécaires d'une durée de cinq ans. Dans tous les autres cas, la durée était de 50 ans. Pour tous les ensembles de coopératives d'habitation qui ont fait l'objet d'un engagement entre 1973 et 1975, le taux d'intérêt était celui de l'article 26, soit 8 %. Les prêts ultérieurs comportaient également le même taux réel d'intérêt, mais on utilisait les subventions pour allègement d'intérêt en vertu de l'article 95 pour indiquer expressément la subvention du taux d'intérêt et la créance hypothécaire était ensuite établie au taux d'intérêt du marché.

Dans le cadre de ce programme, la SCHL était également autorisée, en vertu du paragraphe 27(2) de la LNH, à faire une contribution d'immobilisations de 10 % à une coopérative. Cette contribution était assortie des conditions suivantes :

- o la contribution se fondait sur les coûts convenus de l'ensemble;
- o toutes les autres subventions fédérales (remise de la taxe de vente fédérale, PAREL, etc.) devaient être déduites des coûts de l'ensemble avant le calcul de la contribution, sauf les subventions reçues du ministère des Affaires des anciens combattants et du MAIN;
- o la contribution d'immobilisations était gagnée en mensualités égales pendant toute la durée de remboursement de l'hypothèque et prenait la forme d'une réduction du versement hypothécaire mensuel;
- o la contribution d'immobilisations pouvait remplacer l'article 34 (baux de terrain) et non s'y ajouter;
- o pour continuer à mériter la contribution fédérale, la coopérative devait respecter les modalités de l'accord d'exploitation.

Bien qu'il ait été adopté dans le cadre des modifications apportées en 1983 à la LNH, le programme de supplément-logement (alinéa 82(1)b)) n'a été mis en vigueur et financé qu'à partir de 1975. Le supplément-logement était administré en vertu d'ententes cadres entre la province ou le territoire et la SCHL. Les coûts étaient partagés également par les deux parties, l'administration étant confiée à la province ou au territoire.

En général, le nombre maximum de logements admissibles au supplément-logement ne pouvait dépasser 25 % de l'ensemble. Toutefois, les ensembles de 80 logements ou moins pouvaient faire admettre jusqu'à 20 logements. La proportion était également plus élevée dans le cas des ensembles situés dans des quartiers à faible revenu, des ensembles destinés aux personnes âgées ou comportant des logements familiaux non contigus. Ce maximum de 25 % pouvait également varier d'une province à l'autre. Ainsi, l'entente avec la Colombie-Britannique permettait de dépasser la limite de 25 % même dans le cas des ensembles familiaux comptant plus de 80 logements.

Les accords d'exploitation entre la Société et chaque coopérative d'habitation devaient comporter l'un de deux mécanismes possibles pour réduire ou éliminer l'aide aux personnes à revenu élevé. Le premier consistait en une disposition par laquelle les ménages dont le revenu dépassait un seuil donné (d'ordinaire cinq fois le droit d'occupation) étaient obligés de quitter les lieux.

L'autre mécanisme, le plus fréquent, était le supplément compensatoire par lequel la coopérative ajoutait un supplément au droit d'occupation pour les locataires à revenu élevé, ce qui compensait (subventionnait) les droits d'occupation plus bas des ménages à faible revenu. La coopérative disposait d'une certaine marge de manoeuvre pour répartir le supplément entre les autres résidents. Elle pouvait soit réduire les droits d'occupation de tous les autres logements, soit améliorer le rapport loyer/revenu des locataires dont les revenus étaient les plus faibles.

Le supplément maximum représentait la différence moyenne par logement entre le taux d'intérêt préférentiel réel et le taux d'intérêt de l'article 97 pour la même durée. Le supplément équivalait globalement à la partie du prêt hypothécaire de la SCHL servant à subventionner la différence entre les taux d'intérêt.

Le supplément était appliqué d'après l'échelle suivante :

- o les occupants dont le revenu s'échelonne entre 4,0 et 4,5 fois le droit annuel économique d'occupation approuvé par la SCHL ne paient pas de supplément, mais ne reçoivent aucune subvention;
- o les occupants dont le revenu s'échelonne entre 4,5 et 4,75 fois le droit annuel économique d'occupation paient la totalité du droit d'occupation plus un tiers du supplément;
- o les occupants dont le revenu s'échelonne entre 4,75 et 5,0 fois le droit annuel économique d'occupation paient les deux tiers du supplément et
- o les occupants dont le revenu dépasse 5,0 fois le droit annuel économique d'occupation paient la totalité du supplément.

iii) Application du programme

Le programme des coopératives d'habitation de l'article 61 offrait des fonds aux coopératives désireuses de mettre sur pied une coopérative permanente d'habitation. Les associations pouvaient demander une aide à la SCHL en vertu du programme de démarrage (article 76) pour l'élaboration de la proposition, le développement et l'exécution du projet. Au départ, le maximum était de 10 000 \$. En outre, on offrait une aide en vertu du PODRC (alinéa 74g)) aux groupes de ressources qui aidaient les coopératives à élaborer et à exécuter leurs propositions.

Un accord d'exploitation était signé avec chaque association coopérative dont la proposition était acceptée et exécutée. Cet accord précisait les obligations de la coopérative quant aux droits d'occupation de la première année, à la définition du revenu et quant à divers types d'interdiction (charges, vente, etc.).

Certaines provinces fournissaient également diverses formes d'aide - subventions d'immobilisations, subventions de réduction de loyer ou remise de la taxe de vente provinciale - à chaque coopérative, même si cela n'était pas exigé par le programme.

iv) Accord d'exploitation

Comparé aux accords rédigés par la suite pour les programmes de coopératives d'habitation de l'article 95 (avant 1986) et pour les programmes PHI, l'accord d'exploitation du programme de coopératives d'habitation de l'article 61 est assez primitif. Il s'inspire en général des accords utilisés pour le programme des dividendes limités et énonce tout simplement :

- o L'échelle de loyers : le droit d'occupation et le supplément pour la première année, l'échelle de revenus pour l'application du supplément et la définition du revenu.
- o L'occupation des logements : vérification périodique et obligatoire du revenu de tous les occupants.
- o Interdiction de charges et de prêts : l'ensemble ne peut être grevé à de nouvelles charges ni consentir des prêts sans l'approbation de la Société.
- o Livres et comptes : les dossiers que doit tenir l'emprunteur et le droit d'inspection de ces dossiers par la Société.
- o Paiement : les versements hypothécaires doivent être faits à temps.
- o Défaut : toute forme de non respect de l'accord, y compris le fait de ne pas respecter la modicité des loyers, constitue un défaut et la SCHL peut exiger le remboursement du prêt ou augmenter le taux d'intérêt.
- o Organisation et gestion : l'emprunteur doit administrer efficacement l'ensemble, le garder en bon état et permettre à des représentants de la Société de l'inspecter.
- o Vente de l'ensemble : le projet ne peut être vendu ou aliéné sans le consentement de la Société pendant la durée de l'accord d'exploitation.
- o Discrimination : les occupants ne peuvent faire l'objet de discrimination fondée sur la race, la couleur, la religion, le sexe, la situation matrimoniale ou l'origine nationale.
- o Documents à conserver : tous les documents pertinents doivent être conservés pendant sept ans.
- o Durée de l'accord : l'accord est en vigueur tant que le prêt n'est pas entièrement remboursé.

B. Programme des coopératives d'habitation de l'article 95

i) Objectifs du programme

Les objectifs du programme des coopératives d'habitation de l'article 95 étaient les suivants :

- o fournir des logements modestes et abordables convenant aux besoins de familles et de particuliers à revenu faible ou modeste;
- o produire des logements au coût minimum en appliquant des contrôles appropriés et
- o encourager les prêteurs agréés à fournir des fonds pour le logement des personnes à revenu faible ou modeste.

ii) Description du programme

Le programme des coopératives d'habitation mis sur pied en 1979 est autorisé par l'article 95 de la Loi nationale sur l'habitation. Cet article permet à la SCHL de consentir aux emprunteurs admissibles des contributions compensant les frais de remboursement de prêts consentis aux ensembles d'habitations coopératifs et sans but lucratif. La contribution fédérale sert à l'allègement du taux d'intérêt, le taux minimum étant fixé par règlement à 2 %. Les emprunteurs admissibles comprenaient les sociétés sans but lucratif et les associations coopératives selon la définition du paragraphe 27(2) de la LNH de même que les conseils de bandes ou autres groupes indiens au sens de la Loi sur les Indiens. Ce programme remplaçait le programme établi en vertu de l'article 61.

À la différence du programme antérieur, les coopératives devaient obtenir une première hypothèque de prêteurs du secteur privé. Il pouvait s'agir d'un prêt consenti par un prêteur agréé en vertu de l'article 9, d'un prêt direct aux Indiens des réserves en vertu de l'article 98 ou d'un prêt provenant de sources traditionnelles. La SCHL agissait uniquement à titre de prêteur de dernier recours, et seulement si des fonds d'investissement étaient disponibles en vertu de l'article 26. Les coopératives étaient admissibles à des prêts pouvant atteindre 100 % consentis par les prêteurs agréés pour des ensembles neufs ou existants (avec le PAREL). Toutefois, les prêts destinés à la transformation d'immeubles non résidentiels en coopératives étaient limités à 90 % jusqu'à 1983. Ces prêts étaient consentis au taux d'intérêt du marché, avec une période maximale de remboursement de 35 ans ou de la durée utile du projet, selon la moindre de ces deux durées.

L'aide fédérale, sous forme de contributions financières, était versée pendant toute la durée du prêt, jusqu'à un maximum de 35 ans. Cette aide fédérale était conçue en partie de façon à combler l'écart entre le loyer économique (le loyer qui aurait dû être exigé pour atteindre le seuil de rentabilité) et la limite inférieure des loyers du marché. Le montant de l'aide se calculait d'après le coût d'immobilisations accepté de la composante logement de l'ensemble, dans le cadre du prix unitaire maximum (PUM). Le montant de la subvention n'était donc pas nécessairement lié au plein montant du prêt.

La limite inférieure du marché était calculée comme suit par la SCHL au moment de l'occupation :

- o on commence par noter le loyer du marché des propriétés les plus comparables à l'ensemble dans un rayon suffisamment vaste pour permettre un échantillonnage d'ensembles comparables;
- o les loyers du marché se définissent comme les loyers effectivement exigés et non la somme qui pourrait être perçue en l'absence de contrôle des loyers;
- o les logements inclus dans l'échantillon doivent être des logements locatifs non subventionnés (bien que les logements PALL puissent être inclus);
- o le loyer du marché des propriétés comparables est rectifié en fonction de toute différence pertinente quand aux caractéristiques, aux agréments, etc. par rapport à l'ensemble en cause;
- o la limite inférieure du marché est la limite inférieure de cette gamme étroite de loyers du marché rectifiés.

L'aide fédérale prenait la forme d'un allégement d'intérêt permettant d'atteindre le seuil de rentabilité à la limite inférieure des loyers du marché pour tous les occupants non soumis à la vérification du revenu et aux loyers proportionnés au revenu pour tous les occupants à faible revenu. Le maximum était la somme permettant de réduire à 2 % le taux réel d'intérêt de la partie du prêt hypothécaire qui se trouvait dans les limites du PUM. Cette subvention était utilisée pour réduire les loyers exigés des occupants à faible revenu conformément à l'échelle fédérale des loyers proportionnés au revenu. Tout occupant pour qui la limite inférieure du loyer du marché représentait plus de 25 % de son revenu était jugé admissible à l'aide. Un minimum de 15 % des occupants de chaque coopérative devaient se conformer à ce critère. Aucune autre limite de revenu ne s'appliquait aux coopératives d'habitation visées par l'article 95.

L'aide fédérale maximum était d'ordinaire versée directement à chaque coopérative d'habitation visée par l'article 95 de façon à coïncider avec les mensualités hypothécaires. Tout excédent devait être remboursé annuellement à la SCHL, après accumulation d'un compte de subventions excédentaires d'une valeur maximum de 700 \$ par logement. Ce fonds de subventions excédentaires devait servir plus tard à réduire les loyers des ménages à faible revenu.

Le montant de l'aide fédérale était fixé pour les trois premières années de fonctionnement de la coopérative d'habitation. Au cours de cette période, les droits d'occupation des logements n'étaient modifiés qu'en fonction de l'évolution des coûts de fonctionnement. Au cours des années suivantes, les mensualités augmentaient de 5 % par année jusqu'à concurrence de la mensualité totale prévue au contrat. Cette distinction entre les coûts hypothécaires et les autres dépenses de fonctionnement devait encourager la coopérative à réduire l'augmentation des coûts, puisque tout excédent découlant d'économies réalisées sur les coûts de fonctionnement était conservé par la coopérative.

En échange de l'aide accordée en vertu de l'article 95, la coopérative devait signer avec la Société un accord d'exploitation. Cet accord énonçait les droits et les devoirs des deux parties, y compris les dispositions financières et les critères d'occupation mentionnés ici. On y trouvait également d'autres restrictions, comme l'interdiction de la vente, des charges et de la discrimination.

Comme dans le cas du programme des coopératives d'habitation de l'article 61, l'aide accordée en vertu de l'article 95 pouvait s'accompagner de subventions de démarrage (article 76), de subventions PODRC (alinéa 74g)), du PAREL (article 51) et, à certaines conditions, du programme fédéral-provincial de partage des frais du supplément logement (article 82). L'article 82 prévoit des subventions supplémentaires de fonctionnement dont les coûts sont partagés également par les gouvernements fédéral et provincial pour les ensembles où la contribution provinciale est égale à l'aide fournie en vertu de l'article 95, si la province choisit de partager le coût des pertes supplémentaires.

iii) Application du programme

L'application du programme des coopératives d'habitation de l'article 95 commençait par l'affectation annuelle de logements à chaque province, et à chaque succursale. L'affectation se fondait sur une formule établie de calcul des besoins au palier national et local.

Les coopératives présentaient une demande d'aide et pouvaient également demander des fonds de démarrage en vertu de l'article 76. Chaque coopérative devait présenter une analyse démontrant qu'elle fournirait un logement de la plus haute qualité, au coût minimum et du type le plus approprié pour répondre aux besoins des occupants visés.

Les coûts des logements coopératifs étaient contrôlés au moyen des prix unitaires maximum (PUM) qui sont fixés par la SCHL pour chaque marché. Il s'agit d'un barème de prix établissant la limite du coût unitaire pour la construction de logements modestes pour chaque type de logement et en fonction du nombre de chambres à coucher.

La préparation du projet, soit la préparation des plans et devis définitifs et le choix d'une technique d'achat par appel d'offres, relevait de la coopérative. Sur présentation à la SCHL d'une demande définitive acceptable, d'ordinaire assortie de prix fermes, la Société émettait une promesse d'assurer et signait un accord d'exploitation énonçant les modalités du maintien de l'aide en vertu de l'article 95.

iv) Accord d'exploitation

Les accords d'exploitation dans le cadre du programme des coopératives d'habitation en vertu de l'article 95 étaient plus détaillés que ceux établis en vertu de l'article 61 et comportaient les modalités suivantes :

- o Contributions pour la réduction des coûts et des loyers : explication du calcul de l'aide fédérale et de l'admissibilité à la création d'un fonds de subventions excédentaires.
- o Occupation : au moins 51 % des occupants doivent être membres de la coopérative et au moins 15 % doivent être assujettis à l'échelle des loyers proportionnés au revenu; calcul du droit d'occupation, tant pour l'échelle des loyers proportionnés au revenu que pour les autres occupants (la SCHL précise la limite inférieure du marché).
- o Vente : la vente de l'ensemble est interdite tout comme dans le cas de l'accord de l'exploitation en vertu de l'article 61; une autre clause interdit expressément la vente de logements, qui ne sera approuvée que dans des circonstances exceptionnelles.
- o Gestion du projet : la coopérative doit assurer une gestion efficace et conserver l'ensemble en bon état. La SCHL se réserve le droit d'inspecter l'ensemble.
- o Installations commerciales et non résidentielles : l'aide fédérale ne peut s'appliquer à ces éléments de l'ensemble, qui ne doivent générer aucun bénéfice.
- o Charges et prêt : l'ensemble ne peut être grevé de charges et aucun prêt ne peut être consenti.
- o Modification des statuts : toute modification des statuts modifiant le caractère non lucratif de la coopérative doit être approuvée au préalable.
- o Registres, comptes, vérification et rapports annuels : l'accord stipule les méthodes de rapports et de vérification.
- o Remboursement du prêt : les mensualités doivent être faites à temps sous peine de non respect de l'accord.
- o Réserve de remplacement : exigences précises concernant les réserves de remplacement et liste des dépenses admissibles.
- o Discrimination : la coopérative ne peut refuser un occupant pour le motif de sa race, de son origine nationale, de sa couleur, de sa religion, de son âge, de son sexe, de sa situation matrimoniale, de son état de personne graciée ou de ses enfants.
- o Défaut : en cas de non respect de l'accord, la Société peut mettre un terme à l'aide et exiger le remboursement du fonds de subventions excédentaires.
- o Aide à la remise en état : le non respect de l'accord peut également

entraîner le remboursement intégral de l'aide non remise accordée par le PAREL, s'il y a lieu.

- o Remboursement et renouvellement des prêts : la SCHL doit être informée immédiatement de tout remboursement ou renouvellement de prêt.

C. Programme fédéral des coopératives d'habitation (PHI)

i) Objectifs du programme

En annonçant le nouveau programme fédéral des coopératives d'habitation ("Orientation nationale de la politique du logement"), le ministre chargé de la SCHL a énoncé comme suit l'objectif du programme : "venir en aide aux coopératives de logement de sorte à offrir la sécurité d'occupation d'un logement aux ménages qui ne peuvent pas accéder à la propriété". Ce changement d'objectif se traduisait également par le transfert du programme des coopératives d'habitation de l'élément de planification du logement social à celui du logement du marché.

Le manuel des directives et méthodes de la SCHL pour le programme des coopératives d'habitation (PHI) reprend cet objectif global et le développe au moyen de trois sous-objectifs :

- a) Les ménages obtiennent la sécurité d'occupation de deux façons :
 - premièrement, par la propriété collective d'après des principes démocratiques, par lesquels les membres résidents régissent les affaires de la coopérative;
 - deuxièmement, en contrôlant leurs coûts d'habitation, qui ne comprennent pas de bénéfice et avec la possibilité de réduire les coûts au minimum par la participation des membres.
- b) En plus de desservir les ménages à revenu modeste, une certaine proportion des logements doit être offerte aux ménages à faible revenu dans le cadre du programme fédéral-provincial de supplément-logement. Dans cette mesure, le programme des coopératives d'habitation partage l'objectif du programme de supplément logement :

aider les ménages dans le besoin à obtenir des logements locatifs convenables sur le plan de la qualité et de la taille, en subventionnant les loyers dans les ensembles résidentiels admissibles.
- c) Le programme utilise à titre expérimental une nouvelle méthode de financement : le prêt hypothécaire indexé. Un des sous-objectifs du programme est donc :

encourager les prêteurs à consentir des prêts indexés de façon à réduire le montant des subventions gouvernementales par logement par rapport au programme des coopératives d'habitation de 1979-1985.

ii) Description du programme

Le programme fédéral des coopératives d'habitation a été mis en place en 1986 en consultation avec la FHC. Ce programme se caractérise par un mécanisme de financement visant à réduire les subventions gouvernementales : le prêt hypothécaire indexé (PHI). Chaque coopérative finance privéement l'ensemble au moyen d'un PHI. À la différence du programme antérieur, la SCHL n'agit plus comme prêteur de dernier recours.

Dans le cas d'un prêt hypothécaire indexé, les effets de l'inflation sur le prêteur sont compensés par des rectifications du rendement tout au long de la durée du prêt. Le taux fixe de rendement réel se combine à une rectification pour inflation qui varie pendant la durée du prêt en fonction du niveau d'inflation. Dans le cas des prêts hypothécaires ordinaires, surtout à paiements égaux, le taux d'intérêt tient compte de l'inflation réelle et de l'inflation prévue, de sorte que le prêteur exige une prime de risque en plus du taux réel d'intérêt souhaité après inflation. Dans le cas des PHI, on assure le taux d'intérêt après inflation en ajoutant au taux d'intérêt réel fixe un taux variable indexé d'après un indicateur donné de l'inflation, dans ce cas l'indice national global des prix à la consommation (IPC). Le taux d'intérêt global est rectifié chaque année en fonction de l'évolution de l'IPC sur la période de 12 mois terminée six mois auparavant. Les mensualités sont rectifiées en conséquence sur une base annuelle moins un taux de 2 % qui constitue l'effet de déséquilibre prévu.

Puisque l'investisseur est protégé contre les effets de l'inflation, les renouvellements périodiques avec rectification du taux d'intérêt en fonction de l'inflation sont inutiles. La durée du PHI est donc à peu près égale à la période de remboursement. On s'attend ainsi à éviter dans une large mesure les variations importantes tant des mensualités que de l'aide fédérale.

L'effet du déséquilibre prévu permet d'améliorer quelque peu l'abordabilité à la longue, sans sacrifier l'accélération du remboursement. Au début, les mensualités de principal et d'intérêt sont plus élevées qu'elles ne le seraient sans cet effet de déséquilibre, de sorte que l'augmentation annuelle des mensualités soit inférieure de 2 % au taux d'inflation. De même, vers la fin, les mensualités sont généralement plus faibles qu'elle ne le seraient dans le cas d'un prêt hypothécaire entièrement indexé.

La durée du prêt est fixée à 35 ans et le remboursement devrait être terminé au bout de 30 ans. Il y a donc fallu une projection à long terme du taux d'intérêt. La date de remboursement pourra varier si le taux d'inflation réel s'écarte des projections à long terme. Toutefois, l'écart ne devrait pas être important à moins qu'il n'y ait un écart exceptionnel entre les projections et le taux réel.

Étant donné que les mensualités sont au début inférieures aux intérêts accumulés, le solde du prêt augmente au cours des premières années. Il devrait d'ordinaire atteindre un sommet d'environ 120 % entre la 12^e et la 13^e année. En conformité avec le Règlement national sur les prêts pour l'habitation, le solde accumulé, y compris les intérêts reportés, ne doit pas dépasser trois fois le montant original du prêt. L'excédent doit être remboursé. Cette limite ne devrait pas être atteinte à moins que le taux d'inflation ne soit le double du taux prévu pendant plus de dix ans.

Néanmoins si ce seuil était dépassé, la SCHL pourrait, aux fins de l'assurance-prêt, autoriser le prêteur à ne pas exiger le remboursement de principal, pourvu que la coopérative ne soit pas en défaut pour d'autres motifs.

Si, au cours de la première année, les frais économiques de logement de l'ensemble dépassent les loyers de logements privés comparables par l'âge, la taille et la qualité dans le même marché, une aide fédérale permet d'assurer la faisabilité économique au début. Cette aide se calcule au cas par cas et permet de réduire les loyers économiques au niveau des loyers du marché au cours de la première année. Cette aide est assurée pour toute la période de remboursement du PHI et est indexée en fonction de l'inflation moins 2 % chaque année jusqu'à la 16^e année.

À compter de la 16^e année, l'aide fédérale est réduite d'un maximum de 5 % du droit d'occupation ordinaire de la 15^e année et est par la suite indexée annuellement au taux d'inflation moins 2 %. Ceci a pour effet d'augmenter les frais d'occupation nécessaires pour atteindre le seuil de rentabilité. Si, en raison d'une réduction de la subvention fédérale, le droit ordinaire d'occupation dépasse 85 % des loyers du marché calculés par la SCHL, la réduction sera restreinte de sorte que les frais d'occupation représentent 85 % des loyers du marché. Compte tenu du caractère novateur des PHI dans le cadre de l'économie canadienne et du passif qu'ils peuvent représenter pour le FAH, certaines mesures ont été prises pour accroître la protection contre les défauts :

- o Puisque les versements de principal et d'intérêt sont rectifiés en fonction de l'IPC national et que les marchés du logement n'auront pas tous le même rendement, il est possible que des ensembles éprouvent des difficultés dans des marchés où les augmentations de loyer accusent un retard par rapport à la tendance nationale. Le fonds de stabilisation des coopératives d'habitation a été créé en fonction de ce risque et d'autres risques qui menaceraient la viabilité financière de l'ensemble. Chaque coopérative bénéficiant du programme PHI doit payer au départ un droit non remboursable au fonds, équivalant à un pourcentage donné du coût d'immobilisations de l'ensemble, à l'exclusion de l'assurance prêt hypothécaire, du fond de stabilisation et des frais de soutien du secteur coopératif. Ce droit fait partie du coût de l'ensemble aux fins du calcul de l'aide fédérale et est fixé à 3 %.
- o Pour assurer l'entretien convenable de chaque ensemble afin de protéger tant la garantie hypothécaire que la situation concurrentielle de l'ensemble dans son marché, les ensembles coopératifs financés par le programme doivent créer et approvisionner des réserves de remplacement. Le minimum de ces réserves est fixé au départ à 0,65 % des coûts d'immobilisations admissibles et ce pourcentage est rectifié chaque année d'après le même coefficient d'indexation que les versements hypothécaires (IPC moins 2 %). La réserve de remplacement doit constituer un compte distinct.
- o En cas de difficulté financière de l'ensemble, divers autres dispositions permettent d'éviter le défaut, notamment le prolongement de la période de remboursement prévue et des affectations supplémentaires de supplément-logement.

Dans chaque coopérative, au moins 15 % des logements doivent être occupés par des ménages qui reçoivent le supplément-logement et paient un loyer proportionné au revenu. Un maximum de 50 % des logements de chaque ensemble sont admissibles au supplément-logement. C'est la SCHL qui établit le nombre de logements dans chaque ensemble au moment de l'engagement, en fonction du revenu et de la situation locale de l'habitation, des préférences de l'organisme de parrainage et de la disponibilité des suppléments-logements. Le nombre de logements bénéficiant du supplément-logement ne peut jamais dépasser 50 %.

Dans la mesure du possible, les coopératives bénéficiant d'un PHI doivent adapter 5 % de leurs logements aux personnes handicapées. Tout écart doit être justifié auprès de la Société. Le coût supplémentaire d'adaptation de ces logements peut faire partie des coûts en capital admissibles jusqu'à un maximum de 12 % de plus que le PUM.

La SCHL exige que chaque ensemble fasse annuellement à même ses coûts d'exploitation une contribution permettant la création d'un fonds de sécurité d'occupation. Pour la dernière année du programme, les contributions ont été fixées à 40 \$ par logement par année; elles sont indexées chaque année en fonction de l'inflation. En général, le fonds doit être utilisé pour venir en aide aux ménages qui ne bénéficient pas d'un supplément-logement. Le fonds a pour but de venir en aide aux ménages qui connaissent des difficultés temporaires d'abordabilité par suite d'une diminution de revenu. Le ménage ainsi aidé ne peut payer un loyer inférieur à celui de l'échelle des loyers proportionnés au revenu, non plus qu'un pourcentage plus faible de son revenu que celui qu'il payait à son arrivée dans l'ensemble.

iii) Application du programme

Chaque année, la SCHL répartit les affectations du budget des coopératives (ABC) par province conformément à une formule préétablie qui tient compte du groupe client ciblé. Ensuite, le budget de l'aide fédérale est réparti conformément à la répartition des ABC, de même que d'après l'aide dont ont eu besoin les ensembles dans le passé et les caractéristiques économiques, particulièrement les coûts d'immobilisations, les coûts d'exploitation et les loyers du marché pour les ensembles à l'étude. Cinq pour cent des logements sont attribués à titre discrétionnaire, de concert avec la FHC, en fonction des possibilités.

Le processus de sélection des ensembles commence, pour chaque année d'activité, par un appel de propositions lancé par la SCHL. L'appel comporte des renseignements sur les affectations disponibles et parfois des conseils concernant la ventilation souhaitée par marché et par sous-marché, la taille typique et le type des ensembles envisagés de même que les emplacements préférés dans chaque cas. L'appel prévoit également une échéance pour la présentation des propositions.

Les propositions accompagnées des pièces justificatives nécessaires qui sont reçues avant l'échéance sont étudiées par la SCHL en fonction des critères établis de sélection, soit :

- o Critère d'admissibilité : la proposition doit correspondre aux exigences fondamentales du programme en matière d'admissibilité et d'application;

- o Critères variables de performance : comprend la capacité du groupe, la conformité avec les objectifs du programme et les exigences de la SCHL, les obstacles à l'engagement et à la commercialisation;
- o Rentabilité : en fonction de l'aide fédérale requise;
- o Viabilité de l'ensemble.

Si la proposition est retenue, le groupe est approuvé et reçoit une subvention préliminaire de préparation de projet d'un maximum de 30 000 \$ pour lui permettre d'élaborer sa proposition. Il existe des dispositions pour les cas où le nombre de propositions acceptables dépasse les affectations ou y est inférieur. Par exemple, on peut accorder une subvention maximum de 10 000 \$ pour la préparation de projet dans les régions où il n'y a pas suffisamment de bonnes propositions pour justifier le maximum de 30 000 \$.

Les groupes retenus doivent préparer un rapport de faisabilité et le soumettre dans les délais fixés par la SCHL. Si ce rapport révèle que la proposition est conforme aux critères de sélection, le groupe peut recevoir une affectation conditionnelle et une subvention de préparation de projet pouvant atteindre un maximum cumulatif de 75 000 \$ pour la préparation de la phase 2 de son projet.

Après l'élaboration de la proposition, les commanditaires du projet doivent présenter une demande définitive et complète. La SCHL étudie cette demande en fonction des critères du programme; si le budget le permet, la SCHL annonce l'engagement du projet quant à l'assurance prêt hypothécaire et, au besoin, quant à l'aide fédérale.

iv) Accords d'exploitation

L'accord d'exploitation pour le programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI est plus détaillé que l'accord établi en vertu du programme de l'article 61 :

- o Contribution pour la réduction des coûts d'occupation : explication du calcul et du montant de l'aide fédérale.
- o Membres : au moins 85 % des occupants du projet doivent être des membres de la coopérative et tous les membres doivent occuper l'ensemble dans un délai raisonnable après le début de la location.
- o Frais d'occupation : les frais d'occupation de la première année sont précisés et les rectifications futures doivent être approuvées par la SCHL.
- o Traitement des excédents : les excédents attribuables à l'efficacité de la gestion découlant du caractère d'entraide de la coopérative doivent servir tout d'abord à réduire les droits d'occupation des membres, puis être utilisés à l'avantage de tous les occupants.
- o Programme de supplément-logement : au moins 15 % des logements doivent être utilisés pour le supplément-logement et les frais supplémentaires, tels les droits d'adhésion et les droits de soutien du secteur coopératif ne doivent pas constituer un obstacle.

- o Fonds de réserve de remplacement : approvisionnement du fonds et dépenses admissibles.
- o Fonds de sécurité d'occupation : les versements nécessaires à ce fonds et les utilisations permises.
- o Partie non résidentielle : ces locaux doivent être loués au taux du marché et ne doivent pas être source de déficit. Les surplus doivent être placés dans une réserve en vue de pertes éventuelles.
- o Charges et prêt : l'ensemble ne doit pas être grevé de charges et aucun prêt ne doit être consenti.
- o Gestion de l'ensemble : la coopérative doit assurer une gestion efficace et maintenir l'ensemble en bon état. La SCHL se réserve le droit d'inspecter l'ensemble.
- o Remboursement du prêt : les mensualités doivent être versées au complet et à temps sous peine de non respect de l'accord. En outre, aucun remboursement anticipé ni aucune modification de la durée du prêt ne sont permis sans l'approbation de la SCHL.
- o Rapports annuels et vérification : cette partie de l'accord énonce les méthodes des rapports et des vérifications.
- o Discrimination : la coopérative ne peut faire preuve à l'égard d'une demande d'occupation de discrimination fondée sur la race, l'origine nationale, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, la situation matrimoniale, l'état de personne graciée ou les enfants.
- o Fonds de stabilisation : la coopérative doit s'inscrire au fonds de stabilisation et se conformer à toutes les exigences.
- o Vente : l'accord d'exploitation interdit la vente de l'ensemble. Nonobstant cette disposition, diverses autres clauses donnent à la SCHL la priorité d'achat.
- o Modifications des statuts : aucune modification des statuts modifiant l'admissibilité de la coopérative au programme ne peut être faite sans l'approbation de la SCHL.
- o Recours de la SCHL : en cas de non respect de l'accord, la Société peut cesser l'aide, acheter la coopérative ou obliger au respect de l'accord.

**PROGRAMMES FÉDÉRAUX DES COOPÉRATIVES D'HABITATION
PROFIL DES PROGRAMMES**

	Article 61 (1973-1978)	Article 95 (1979-1985)	Prêt hypothécaire indexé (1986-)
<u>FINANCEMENT :</u>			
Type de prêt hypothécaire :	Versements égaux à 100 %	Versements égaux à 100 %; d'ordinaire assuré en vertu de la LNH	Versements égaux à 100 %; assuré en vertu de la LNH; fonds de stabilisation
Prêt consenti par :	La SCHL	Prêteurs privés; la SCHL comme prêteur de dernier recours	Prêteurs privés
Période d'amortissement :	50 ans	35 ans	Prévue pour 30 ans; Maximum 35 ans
Durée :	5 ou 50 ans	Déterminée par le marché	Prévue pour 30 ans; Maximum 35 ans
Taux d'intérêt :	8 %	Déterminé par le marché	Déterminé par le marché; taux réel fixe plus inflation
<u>AIDE FÉDÉRALE DE BASE :</u>			
	Contribution d'immobilisations de 10 % gagnée sur la période du remboursement du prêt hypothécaire; subvention pour allègement d'intérêt à 8 %.	Contributions annuelles pour réduire le taux d'intérêt à 2 % sur les trois premières années; élimination graduelle après la troisième année.	Contributions annuelles indexées au besoin pour combler l'écart entre le loyer économique et le loyer du marché la première année; l'aide est réduite après la quinzième année.
<u>DROIT D'OCCUPATION :</u>			
	Loyer économique net après aide.	Limite inférieure du marché	Loyer du marché

**AUTRE AIDE
CIBLÉE :**

Supplément compensatoire par lequel les occupants à faible revenu versent un droit d'occupation réduit; le supplément-logement est également disponible pour un maximum de 25 % des logements.	Réserve de subvention utilisée pour réduire les frais d'occupation pour les occupants à faible revenu; le supplément-logement n'est offert que si la province verse des subventions égales.	Fonds de sécurité d'occupation pour aide temporaire. Supplément-logement pour un maximum de 50 % des logements par province.
--	---	--

**PLAFONDS DE
REVENU POUR
L'AIDE CIBLÉE :**

Limite supérieure, deuxième quintile du revenu familial selon Statistique Canada.	Au moins 15 % des logements doivent être admissibles à des subventions en fonction de l'échelle des loyers proportionnés au revenu.	Au moins 15 % des logements doivent être admissibles au supplément-logement.
---	---	--

**CONTRÔLE DES
COÛTS :**

Coûts repères	PUM	PUM
---------------	-----	-----

4. ACTIVITÉ DU PROGRAMME

Le tableau suivant présente les données préliminaires quand au nombre total d'ensembles et de logements engagés en vertu des trois programmes de coopératives d'habitation.

ACTIVITÉ EN VERTU DES PROGRAMMES FÉDÉRAUX DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Année ¹	Article 61 ²		Article 95		Article 95, PHI	
	Ensembles	Logements	Ensembles	Logements	Ensembles	Logements
1973	11	145	1	55		
1974			2	139		
1975	49	742	2	241		
1976	67	850	3	140		
1977	42	1 125	1	65		
1978	83	1 651	15	15		
1979	34	1 702	113	852		
1980	13	653	242	3 670		
1981	1	50	355	4 921		
1982			580	8 667		
1983			319	7 434		
1984			332	5 946		
1985			241	6 137		
1986			109	3 453	80	2 941
1987			18	706	120	3 610
1988			1	19	107	3 029
TOTAL :	300	6 918	2 334	42 460	307	9 580

NOTES :

¹Pour déterminer l'année des projets, on a utilisé la date d'entrée en vigueur de l'accord et l'année du budget d'engagement pour les articles 61 et 95. La date d'entrée en vigueur de l'accord est plus complète que la date d'approbation ou d'engagement. Toutefois, l'année d'engagement a été utilisée pour les PHI.

²Trente-et-un ensembles (1 470 logements) ont été construits en vue du programme de logement sans but lucratif de l'article 27 et par la suite transférés au programme des coopératives d'habitation (article 61). Ils sont inclus dans le tableau.

5. QUESTIONS POUR L'ÉVALUATION

L'étude de l'évolution des coopératives d'habitation au Canada permet de dégager diverses questions sur lesquelles devraient porter l'évaluation. Puisqu'il y a eu trois programmes de coopératives d'habitation depuis 1973, certaines questions sont particulières à des programmes qui ne sont plus en vigueur. Pour les programmes relevant des articles 61 et 95, les principales questions portent sur la gestion de projet et le fonctionnement du parc de logement. Le fonctionnement de ces ensembles est prescrit dans des ententes avec le gouvernement et il est encore pertinent de s'interroger sur les effets de ces programmes. Toutefois, l'application des anciens programmes est une question qui présente moins d'intérêt que l'application du programme actuellement en vigueur.

L'évaluation portera sur cinq catégories de questions, soit :

- la raison d'être du programme
- la réalisation des objectifs du programme
- les répercussions et les effets du programme
- la conception et l'application du programme
- les solutions de rechange

A. Raison d'être du programme

1. Dans quelle mesure les ménages à revenu modeste sont-ils incapables d'accéder à la propriété au Canada?

Le programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI a été mis en oeuvre dans le cadre d'un nouvel ensemble d'objectifs de la politique de l'État liés aux programmes de logement du marché du gouvernement fédéral. Un des objectifs de ce programme est de desservir les ménages à revenu modeste incapables d'accéder à la propriété par opposition aux ménages à revenu modeste qui pourraient accéder à la propriété, mais choisissent une autre forme de logement. Diverses mesures d'abordabilité tenant compte des différences régionales seront étudiées.

2. Dans quelle mesure existe-t-il un problème de sécurité d'occupation chez les ménages à revenu modeste incapables d'accéder à la propriété?

Cette question est liée à celle de savoir si l'objectif actuel du programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI demeure pertinent. Pour évaluer la raison d'être du programme, il est important de se demander s'il existe des problèmes de sécurité d'occupation chez les ménages à revenu modeste habitant des logements locatifs. La sécurité d'occupation peut être étudiée de divers points de vue, notamment les droits juridiques, l'abordabilité du logement et le contrôle des politiques de gestion du logement. On étudiera notamment dans quelle mesure les ménages à revenu modeste sont obligés de déménager en raison d'une augmentation de loyer ou d'une baisse temporaire de revenus.

3. Quel est le marché cible des coopératives d'habitation? Y a-t-il une forte demande de logements coopératifs au Canada?

Certains auteurs font valoir que les coopératives d'habitation s'adressent à un vaste public, tandis que d'autres déclarent que les coopératives

s'adressent généralement à des personnes qu'attire ce mode de vie. L'expérience démontre que certaines coopératives comportent un vaste éventail de ménages tandis que d'autres s'adressent à des groupes donnés, par exemple les personnes âgées ou les femmes. La connaissance qu'on a des coopératives d'habitation influence la mesure dans laquelle cette option semble possible au grand public, bien qu'une connaissance générale des coopératives ne soit pas nécessairement un indicateur valide de la demande.

4. Y a-t-il uniformité entre la conception et les objectifs des programmes des coopératives d'habitation?

Il s'agit d'étudier dans quelle mesure certaines caractéristiques des trois programmes fédéraux des coopératives d'habitation sont logiquement liées aux objectifs correspondant. On étudiera notamment l'existence (ou l'absence) de seuils de revenu pour les nouveaux occupants, les mécanismes utilisés pour cibler les subventions supplémentaires vers les occupants à faible revenu et le genre de contrôle des coûts imposé par la SCHL pour assurer le caractère modeste des logements. Des conflits d'objectifs peuvent rendre difficile d'atteindre les groupes-cibles. Par exemple, si les frais de logement sont fixés au niveau des loyers du marché, l'abordabilité peut être réduite pour le public cible.

5. Qu'est-ce qui motive l'aide gouvernementale au logement pour les ménages à revenu modeste?

Il y a longtemps que la politique fédérale de logement comporte l'aide aux familles et aux particuliers à faible revenu; dans le cas des Canadiens à revenu modeste, les politiques ont varié. Divers programmes fédéraux ont servi à aider ces ménages, notamment des mesures d'aide à l'accession à la propriété, des programmes d'aide au logement locatif du marché, des programmes de coopératives d'habitation et l'aide à la remise en état des logements existant. La justification des mesures d'aide au logement pour les ménages à revenu modeste doit être réévaluée en fonction de la conjoncture et du marché actuels.

6. Quelle est la justification de l'aide gouvernementale pour les ménages à revenu modeste au moyen des programmes des coopératives d'habitation?

Les coopératives d'habitation logent à la fois des ménages à faible revenu et des ménages à revenu modeste. L'aide gouvernementale accordée aux ménages à revenu modeste par le moyen des programmes fédéraux des coopératives d'habitation a varié selon le programme. Dans la mesure où le programme des coopératives bénéficiant d'un PHI vise à aider les familles à revenu modeste, il convient de peser les avantages relatifs de la méthode coopérative par rapport aux autres mécanismes, compte tenu de l'absence de but lucratif et des avantages fournis.

7. Pourquoi les coopératives d'habitation ont-elles besoin d'aide gouvernementale?

On a dégagé beaucoup d'avantages individuels et collectifs découlant des coopératives d'habitation. Si ces coopératives donnent des avantages aux ménages à revenu modeste incapables d'accéder à la propriété, il se peut que le marché offre lui-même cette possibilité. Toutefois, les coopératives

d'habitation n'ont pas les mêmes avantages fiscaux que le logement locatif privé (p. ex., la déduction pour amortissement) ou la propriété (exemption des gains en capital). Les membres de la coopérative ne bénéficient pas de l'appréciation des immeubles et des terrains, bien qu'ils puissent recouvrer leur mise de fonds en quittant la coopérative. Puisqu'il s'agit d'une forme de logement sans but lucratif, les surplus des coopératives ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu. On étudiera dans quelle mesure l'aide gouvernementale accordée aux coopératives d'habitation permet de rendre leur situation fiscale comparable à celle des logements locatifs privés et des propriétaires-occupants. L'existence de différences considérables entre les provinces au chapitre de l'aide accordée aux coopératives d'habitation peut être un facteur important pour l'aide fédérale.

8. Pourquoi utiliser les coopératives d'habitation pour les suppléments-logements?

Les trois programmes des coopératives d'habitation ont également pour objet de fournir des logements sociaux aux ménages à revenu faible ou modeste. Plus précisément, le programme de supplément-logement (alinéa 82(1)b) est jumelé aux programmes des coopératives d'habitation depuis 1975 (bien que la loi habilitante ait été adoptée en 1973). Selon le dernier programme en date, chaque coopérative d'habitation bénéficiant d'un PHI doit fournir au moins 15 % de ses logements aux ménages éprouvant des besoins impérieux en vertu du programme de supplément-logement. Depuis 1988, un maximum de 50 % des logements coopératifs de chaque province peuvent servir à cette fin. Le jumelage de ces programmes peut s'expliquer par la viabilité garantie des ensembles coopératifs, par la qualité de vie offerte aux ménages à faible revenu et par le fait que l'accès au supplément-logement est garanti pour le cas où les propriétaires du secteur privé ne seraient pas intéressés.

9. Le secteur des coopératives d'habitation a-t-il une fonction novatrice et suscite-t-il de nouvelles démarches avantageuses pour l'ensemble du tiers secteur?

On a dit que l'aide fédérale aux coopératives d'habitation se justifie d'après les avantages qui en découlent pour l'ensemble du "tiers secteur". On tentera de cerner et d'évaluer le rôle du secteur coopératif pour la production d'idées et de démarches neuves dans le domaine du logement sans but lucratif. Les innovations à étudier comprennent la diversité des revenus et l'entraide pour les coopératives, les PHI et l'utilisation de groupes de ressources comme agents d'application.

B. Réalisation des objectifs des programmes

10. Est-ce que les programmes desservent le public cible, les ménages à revenu faible ou modeste, à court et à long terme?

Les trois programmes fédéraux des coopératives d'habitation comportent des directives ou des exigences assurant le ciblage sur les ménages à revenu faible ou modeste. Puisque cet objectif est commun aux trois programmes, on se demandera si l'objectif est réalisé tant à court terme (PHI) qu'à long terme (art. 61 et 95).

Il existe plusieurs indicateurs du revenu, notamment les seuils de faible revenu de Statistique Canada et le plafond de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI). Pour définir la limite supérieure du revenu modeste au sens de l'article 61, on a utilisé le second quintile de la répartition du revenu familial. Le programme PHI s'adresse aux ménages qui n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété, ce qui exige une mesure quelconque de l'abordabilité. Puisque les indicateurs dans ce domaine varient en fonction des postulats quand à la mise de fonds, la valeur de la maison et les taux d'intérêts, diverses sources serviront à établir des repères. Pour tous les programmes, la comparaison des profils de revenu des membres des coopératives à ceux de l'ensemble de la population constituera un point de repère utile.

11. Les logements sont-ils abordables pour le groupe-client dans le cas des trois programmes?

Dans le cadre de leur objectif global de répondre aux besoins des ménages à revenu faible ou modeste, les coopératives d'habitation devraient fournir des logements abordables, de bonne qualité et de taille suffisante. On considère d'ordinaire que le logement est abordable si le ménage paie moins de 30 % de son revenu brut pour le logement.

On s'est demandé si le programme actuellement en vigueur peut fournir des logements abordables à toute la gamme des ménages à revenu faible ou modeste. En particulier, il peut y avoir un écart entre les clients assujettis à l'échelle des loyers proportionnés au revenu et les occupants à revenu modeste mais plus élevé qui peuvent se permettre les loyers du marché, ce qui entraînerait la polarisation des groupes de revenu.

12. Les logements sont-ils de taille suffisante?

La convenance des logements peut se définir de diverses façons; essentiellement, il s'agit de savoir si le logement est surpeuplé. Les critères définissant le besoin impérieux utilisent à cet égard la norme d'occupation nationale.

En outre, les logements coopératifs ne conviennent pas nécessairement à tous, notamment en raison du temps et des contributions que doivent fournir les membres pour la gestion et le fonctionnement de la coopérative. Leur mode de vie ne permet pas à tous les consommateurs de participer pleinement à la vie en coopérative.

13. Les logements sont-ils de qualité convenable?

Par qualité, on entend l'état matériel du logement et de l'ensemble de même que les installations telles le chauffage et l'eau courante. Pour évaluer la qualité du portefeuille des coopératives d'habitation, il faudra étudier l'état matériel du parc. Les cotes seront comparées à celles d'autres types de logements, à partir des données existantes (nécessité de réparations selon le recensement, l'ERMEM et l'Enquête nationale sur l'habitation).

14. Les logements sont-ils modestes?

Les trois programmes fédéraux des coopératives d'habitation visent des logements à caractère modeste. En vertu de l'article 95 et du programme des

PHI, ce caractère modeste est assuré au moyen des prix unitaires maximum (PUM) permettant l'admissibilité à l'aide fédérale. Le barème des PUM tient compte des coûts de la construction et des terrains au palier local. Les PUM peuvent servir d'indicateur du caractère "modeste" des logements, assortis d'autres repères tels la taille moyenne des logements, le coût et les agréments.

15. Dans quelle mesure le programme des PHI assure-t-il la sécurité d'occupation?

L'objectif global du programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI est d'assurer la sécurité d'occupation pour les ménages à revenu modeste incapables d'accéder à la propriété. Ce sujet sera abordé d'un point de vue large, compte tenu des variables financières, juridiques et de contrôle. On étudiera notamment dans quelles mesures les occupants des coopératives bénéficiant d'un PHI sont financièrement incapables d'accéder à la propriété compte tenu de leur situation financière, de l'évolution de leurs besoins, de l'état du marché du logement dans leur région et de leurs attitudes envers la propriété. On pourra également tenir compte de l'expérience des coopératives en ce qui concerne le roulement des membres et les politiques à l'endroit des membres qui quittent la coopérative. Dans la mesure où ces données existent pour le parc locatif, les taux de roulement peuvent aussi servir de mesure de la sécurité d'occupation.

16. Les programmes ont-ils encouragé l'intégration de familles et de particuliers appartenant à diverses tranches de revenu?

Depuis 1973, on encourage la diversité des revenus dans les ensembles de logement social dans le cadre des programmes de logement sans but lucratif et de coopératives d'habitation. Cette politique repose sur divers motifs, y compris l'idée que dans le passé le logement public avait accru les tensions sociales en créant des "ghettos" à faible revenu. Dans le cas des deux premiers programmes, cet objectif de diversité du revenu était explicite, tandis que pour le programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI, cet objectif est plutôt sous-entendu. La diversité des revenus peut être étudiée à plusieurs niveaux, par exemple dans le cadre d'un ensemble donné et par rapport aux profils de revenu de la collectivité.

C. Les répercussions et les effets des programmes

17. Quels ont été les coûts des trois programmes (art. 61, 95 et PHI) pour le gouvernement fédéral et comment les coûts par logement se comparent-ils d'un programme à l'autre? L'utilisation des PHI a-t-elle réduit considérablement les subventions nécessaires? Est-ce que les appels d'offres ont réduit les subventions nécessaires pour les ensembles coopératifs relevant de l'article 95?

Les prêts hypothécaires indexés devaient expressément réduire les subventions fédérales de deux façons. Tout d'abord, en réduisant dans les premières années les sommes nécessaires au remboursement de la dette, on devrait améliorer la viabilité puisque les loyers économiques ont plus de chances d'être conformes aux loyers du marché. Deuxièmement, l'élimination quasi totale du risque d'inflation pour le prêteur devait diminuer le taux global d'intérêt en éliminant la prime de risque d'inflation. Par ailleurs, les droits pour le fonds de stabilisation et l'assurance-hypothécaire pourraient augmenter le coût par logement dans le cas du programme PHI. Les coûts unitaires seront étudiés pour divers types d'ensembles, y compris les coopératives d'habitation sans but lucratif d'après 1985 relevant de certains gouvernements provinciaux, d'après le type de logement et le nombre de chambres à coucher.

Le mode de renouvellement hypothécaire par appel d'offres a été mis en place en 1986 en vue de réduire le montant des subventions fédérales pour les coopératives relevant de l'article 95 d'avant 1986. À l'expiration du prêt hypothécaire, les coopératives doivent procéder à un renouvellement par appel d'offres afin de réaliser le taux d'intérêt le plus bas possible.

18. Est-ce que l'aide à l'offre de coopératives d'habitation entraîne une concurrence accrue pour le marché privé du logement?

Dans la mesure où le logement coopératif dessert la même clientèle que le logement locatif privé, l'aide à l'offre de nouvelles coopératives d'habitation pourrait accroître la concurrence à laquelle fait face le marché locatif privé. À long terme, ceci risque de représenter un niveau élevé de déplacements, compte tenu du fonctionnement du marché du logement. Par ailleurs, il se pourrait que les coopératives fournissent une solution de rechange et correspondent à une demande à laquelle ne répond pas en général le marché privé.

19. La présence des membres assure-t-elle des avantages particuliers aux coopératives, comme la motivation d'empêcher l'augmentation des coûts de fonctionnement et l'apport bénévole des membres à titre de gestionnaires ou de travailleurs?

D'après certains, le caractère d'entraide des coopératives devrait leur permettre de réduire les coûts. Il pourrait en découler divers avantages, notamment la diminution du coût des subventions gouvernementales et des frais d'occupation, l'amélioration matérielle des locaux communs et l'amélioration générale de la qualité de vie des résidents. On comparera les coûts de fonctionnement du secteur coopératif aux coûts d'ensembles comparables, privés ou sans but lucratif, dans la mesure où le permettent les données disponibles sur ces autres secteurs.

20. Dans quelle mesure les membres bénéficiant de l'échelle des loyers proportionnés au revenu et s'intègrent-ils aux autres?

Les programmes des coopératives d'habitation visent depuis 1973 une certaine intégration sur le plan social et sur celui du revenu. La somme d'interaction sociale et de participation aux activités des coopératives de la part des membres bénéficiant de l'échelle de loyers proportionnés au revenu et des autres constitue un indicateur de la participation et de l'intégration des divers membres de la coopérative.

21. Dans quelle mesure la participation des membres à faible revenu leur permet-elle d'améliorer leur autonomie, de réduire leur dépendance envers le gouvernement et de développer leurs compétences personnelles?

On a fait valoir que la diversité des revenus dans les coopératives d'habitation est avantageuse parce qu'elle permet aux ménages à faible revenu de participer activement à la gestion de l'ensemble. On examinera dans quelle mesure les ménages à faible revenu tirent parti de cette possibilité et les avantages qui en découlent s'il y a effectivement autonomie accrue et développement des compétences personnelles.

22. Les coopératives ont-elles aidé les familles à accéder à la propriété et sont-elles plus efficaces que le logement locatif privé, les subventions d'aide à l'accession à la propriété, etc.? Dans quelle mesure les coopératives sont-elles perçues comme une option permanente de logement?

La vie en coopérative est accessible à quiconque accepte de participer à la gestion de l'ensemble dans une certaine mesure; pourtant les études de la FHC portent à croire que la majorité des résidents choisissent les coopératives pour des raisons financières et non pour contrôler leur environnement. (Toronto fait exception à cet égard, car le désir de participer à la gestion de l'ensemble y est tout aussi important que l'abordabilité). Dernièrement, des documents de la FHC soulignent les avantages des coopératives comme premières maisons. Bénéficiant d'un coût raisonnable d'habitation, les familles peuvent épargner la mise de fonds nécessaire à l'achat de leur propre maison. D'autres études indiquent que les taux de roulement sont très faibles dans les coopératives et que les membres choisissent ce mode de vie à moyen ou à long terme.

23. Les programmes des coopératives ont-ils atteint toutes les régions et tous les marchés du Canada? Y a-t-il des différences importantes quant à la viabilité à long terme entre les coopératives des grands centres métropolitains et celles des petits centres et des régions rurales?

La viabilité à long terme de chaque ensemble dépend dans une large mesure de son emplacement. Les coopératives situées dans des marchés locatifs serrés et dans les grandes villes devraient normalement être plus viables, étant donné une forte interchangeabilité entre le logement locatif et les coopératives d'habitation. Les obstacles à l'application des programmes des coopératives d'habitation dans les petits centres pourront être étudiés d'après l'expérience passée.

- 24. Dans quelle mesure les coopératives d'habitation ont-elles favorisé des activités de développement communautaire à l'intérieur de l'ensemble et entre l'ensemble et le voisinage?**

Le secteur coopératif insiste sur l'importance de la création de communautés au sein des ensembles coopératifs en encourageant l'autonomie, en développant l'aptitude à résoudre des problèmes et en créant des solutions particulières. Les coopératives peuvent également devenir un point de rencontre dans le voisinage et favoriser la création d'associations communautaires de plus grande envergure. La notion de communauté est difficile à évaluer et à mesurer. Certains indicateurs pourraient toutefois être utiles, notamment la les services ancillaires mis sur pied par les coopératives d'habitation : garderies, activités éducatives, services d'hygiène et de transport, etc. On pourrait également évaluer la participation des coopératives à la vie communautaire.

D. Conception et application des programmes

- 25. Y a-t-il des fonds de réserve suffisants pour permettre de remplacer plus tard des éléments majeurs des installations matérielles?**

Tout comme les autres formes de logement subventionné sans but lucratif, les coopératives doivent établir des réserves de remplacement afin de générer le capital qui sera nécessaire à l'avenir pour le remplacement des éléments détériorés des ensembles. Dans le cadre du programme des PHI, une contribution annuelle de 0,65 % de la valeur de capital de l'ensemble est proposée pour les réserves de remplacement. Les pratiques de chaque programme seront étudiées en même temps que des estimations de l'état matériel actuel afin d'évaluer la suffisance des réserves actuelles. L'état actuel du parc PHI pourrait toutefois n'avoir qu'une utilité limitée pour déterminer la suffisance des réserves de remplacement.

- 26. Jusqu'à quel point les mesures internes de subventionnement des coopératives ont-elles permis au programme de mieux de desservir les occupants à des loyers inférieurs à ceux du marché?**

Diverses dispositions des accords d'exploitation dans le cadre des programmes établis par les articles 61 et 95 énoncent des mécanismes pour le subventionnement interne des occupants à faible revenu ne bénéficiant pas du supplément-logement. Dans le cas de l'article 61, il s'agissait d'un système de supplément compensatoire, tandis que dans le cas de l'article 95 il s'agit d'un fonds de subventions financé par la SCHL. Le programme établi en vertu de l'article 95 permettait en outre la création et l'approvisionnement d'un fonds de subventions excédentaires par chaque coopérative en vue d'assurer le maintien des subventions pour les occupants à faible revenu.

- 27. Quels mécanismes ont été mis au point pour choisir les clients pour les projets de coopératives? Combien de ménages figurent sur les listes d'attente des coopératives d'habitation? Quels mécanismes ont été mis au point pour le choix des occupants bénéficiant de l'échelle des loyers proportionnés au revenu à même les listes des SHP locales et quelles en sont les conséquences?**

On examinera les méthodes utilisées par les coopératives d'habitation pour le recrutement et la sélection des occupants, bénéficiant ou non de l'échelle des loyers proportionnés au revenu. Dans le cadre du programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI, au moins 15 % des logements de chaque ensemble sont réservés pour le supplément-logement et la moitié des places bénéficiant de l'échelle des loyers proportionnés au revenu doivent être offertes aux autorités locales ou provinciales pour être comblées à même les listes d'attente. L'autre moitié peut être choisie par la coopérative. On étudiera l'attitude et l'expérience des coopératives concernant l'occupation des logements dont le loyer est proportionné au revenu.

28. Le programme fédéral des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI est-il appliqué avec efficacité et efficacité par la SCHL et les groupes de ressources techniques?

Le PFCH est d'ordinaire administré par la SCHL par l'entremise d'une soixantaine de groupes de ressources techniques qui agissent comme experts-conseil auprès des coopératives d'habitation désireuses de présenter un projet. En général, ces groupes de ressources techniques aident à l'élaboration des propositions, à l'organisation de la coopérative, à la gestion financière de l'ensemble et à la gestion des immeubles au cours des six premiers mois d'occupation. On examinera le rôle des groupes de ressources techniques quant à l'application du programme et on examinera l'efficacité de l'application du programme par la SCHL, y compris celle du processus de sélection des propositions; on étudiera les facteurs qui contribuent au succès des groupes dans le processus d'application et on s'arrêtera aux contraintes et aux problèmes importants des méthodes actuelles d'application.

29. Est-ce que les coopératives ont bien administré le parc des habitations coopératives relevant des articles 61 et 95?

La bonne gestion des ensembles peut être source des nombreux avantages, notamment des économies pour le gouvernement au chapitre des subventions et de l'administration du portefeuille. Plusieurs aspects de la gestion seront évalués en tenant compte de la méthode coopérative de gestion. On examinera notamment la gestion financière, les politiques quant à la consultation des membres et leur participation, l'entretien des ensembles, les réparations et les améliorations ainsi que la planification de gestion. On étudiera les différences entre les pratiques de gestion des diverses coopératives, de même que les différences entre les coopératives et le logement locatif.

30. Dans quelle mesure le fonds de sécurité d'occupation a-t-il été utilisé pour venir en aide aux ménages en difficulté financière? Les contributions des coopératives au fonds suffisent-elles à répondre aux besoins de ces ménages?

Un des mécanismes par lesquels le programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI doit assurer la sécurité d'occupation est un fonds de sécurité d'occupation pour chaque coopérative. La contribution annuelle est fixée chaque année par la SCHL; elle est actuellement de 46 \$ par logement par année. Ce fonds doit servir à payer temporairement une partie du droit d'occupation des résidents qui ne bénéficient pas de l'échelle des loyers proportionnés au revenu et qui subissent une baisse de revenu.

31. Quelles sommes ont été dépensées à même le fonds de stabilisation et dans quelles circonstances? Les contributions à ce fonds sont-elles suffisantes pour protéger le FAH contre les variations raisonnablement prévisibles du marché?

Étant donné qu'une méthode de remboursement hypothécaire où les paiements augmentent (comme le PHI) rend plus probables des difficultés de viabilité à l'avenir, on a mis sur pied un fonds de stabilisation dans le cadre du programme des PHI. Les coopératives doivent verser une contribution unique de 3 % des coûts d'immobilisations; le fonds doit servir en cas de difficultés à court terme faisant craindre le défaut.

32. Quels ont été les taux d'intérêt en vertu du programme des PHI? Sont-ils inférieurs aux taux qui auraient prévalu dans le cas de prêts hypothécaires traditionnels à versements égaux?

En éliminant virtuellement le risque que présente l'inflation pour le prêteur, le prêt hypothécaire indexé devrait signifier des intérêts moins élevés pour les emprunteurs. On peut constater que les créances hypothécaires à long terme et à taux fixe comportent une prime de risque d'inflation par la tendance à la hausse de la courbe de rendement; en effet, les actifs à long terme produisent en général un rendement plus élevé que les actifs à court terme. L'existence de cette régularité empirique porte à croire que l'élimination de ce risque d'inflation devrait entraîner l'élimination de la prime de risque dans un marché concurrentiel, puisque le PHI est établi à un taux d'intérêt réel. Des facteurs autres que la prime de risque d'inflation pourraient également rendre compte des différences entre les rendements réels (par exemple la durée et le profil d'amortissement de la dette).

33. Est-ce que le PHI réussit à établir un équilibre raisonnable entre la réduction du risque de défaut et la réduction des subventions fédérales?

Parce que les mensualités du PHI sont indexées en fonction de l'inflation, elles ont tendance à augmenter pendant la durée du prêt. On espère donc réduire les subventions fédérales en égalisant chronologiquement les loyers économiques et les loyers du marché. Par suite des taux élevés de défaut constatés à la fin des années 70 dans le cadre des expériences de prêts hypothécaires à paiements progressifs parce que les loyers du marché n'augmentaient pas au même rythme que les loyers économiques, on a modéré le rythme d'augmentation des mensualités des PHI. On a donc prévu un facteur de déséquilibre de 2 % afin de réduire le risque de défaut. En outre, le fonds de stabilisation permet de venir en aide temporairement à tout ensemble éprouvant des difficultés financières et donc de réduire au minimum le risque de défaut. Dans ce contexte, on étudiera les ensembles bénéficiant d'un PHI et éprouvant des difficultés financières afin d'évaluer la contribution du régime de remboursement hypothécaire, tout en reconnaissant que de nombreux autres facteurs peuvent également jouer. On dégagera en outre les facteurs liés aux ensembles qui réduisent les subventions nécessaires.

34. Dans quelle mesure le programme de financement pour la préparation de projets (PFPP) a-t-il pu contribuer à réaliser les objectifs du programme des coopératives d'habitation?

Le programme de financement pour la préparation de projets (PFPP) en vertu de l'article 76, autrefois connu sous le nom de programme de démarrage, est offert aux coopératives qui préparent des propositions dans le cadre des programmes des coopératives d'habitation. Le prêt maximum est actuellement de 75 000 \$ par projet et la somme est fixée par la SCHL compte tenu de la taille et de la complexité du projet (on a proposé de porter le maximum à 500 000 \$). Si la proposition est retenue, la coopérative doit rembourser le prêt sans intérêt au moment du versement de la première avance de prêt hypothécaire, par la suite capitalisée au moyen du premier prêt hypothécaire. Si la proposition n'est pas acceptée en trois ans, le prêt fait l'objet d'une remise. Il faudra établir l'apport du PFPP à la réussite des projets et évaluer les sommes faisant l'objet d'une remise.

35. Est-ce que les restrictions et les allocations actuellement en vigueur pour les contributions de soutien du secteur coopératif sont justes? Quels sont les avantages pour les coopératives?

Les coopératives peuvent contribuer volontairement jusqu'à 1 % des coûts d'immobilisations admissibles de l'ensemble à la FHC ou à une autre association de coopératives d'habitation. Bien que cette somme puisse être incluse dans le prêt hypothécaire indexé, elle ne fait pas partie des coûts servant au calcul des contributions fédérales. En outre, il faut faire la preuve que la majorité des ménages qui occuperont l'ensemble ont approuvé la contribution. Ces contributions peuvent présenter de nombreux avantages pour les coopératives, y compris l'aménagement de l'infrastructure du secteur et la formation et le perfectionnement des membres.

E. Solutions de rechange

D'après les données recueillies, on examinera l'applicabilité et l'efficacité des solutions de rechange aux programmes actuels de même que la mesure dans laquelle il est souhaitable de modifier la conception et l'application de ces programmes. Les solutions de rechange pourraient être de simples modifications des caractéristiques du programme (p. ex., du facteur de déséquilibre) ou des programmes complètement différents visant à assurer la sécurité d'occupation, par exemple une aide aux ménages à revenu modeste pour la mise de fonds.

L'étude des diverses questions mentionnées ci-dessus pourrait donner lieu à des suggestions visant à améliorer l'efficacité et l'efficacités des programmes. L'évaluation donnera lieu à des suggestions qui seront par la suite étudiées en consultation avec les intéressés. L'évaluation fournit des données sur le rendement des programmes en vigueur de même que des suggestions qui servent d'intrants aux consultations subséquentes. Le cas échéant, ce sont ces consultations qui aboutiraient à des changements.

6. LA DÉMARCHE PROPOSÉE POUR L'ÉVALUATION

La précédente section a permis de cerner des questions précises pour l'évaluation des programmes des coopératives d'habitation. La présente section traite de la démarche proposée pour l'évaluation, des types de données nécessaires pour répondre aux questions et des méthodes permettant de recueillir ces données.

L'élaboration des options d'évaluation pour les programmes des coopératives d'habitation peut s'inspirer de l'expérience récente de la SCHL quant à l'évaluation d'autres programmes comme le logement public, le logement pour les ruraux et les autochtones et les programmes fédéraux de logement locatif. En outre, les études antérieures des coopératives d'habitation (annexe C) suggèrent des améliorations à la conception de l'évaluation et des moyens de combler les lacunes des recherches antérieures.

Pour alimenter à temps le débat sur les programmes et les politiques concernant les coopératives, l'évaluation devrait être terminée dans un délai d'un an. Cette contrainte interdit certaines méthodes, notamment les études "avant et après" des clients qui emménagent dans des logements coopératifs, et exige des méthodes créatrices pour améliorer la fiabilité et la validité des résultats.

A. Considérations

Les considérations suivantes ont orienté l'élaboration de la méthode d'évaluation:

o Les intéressés

Les coopératives d'habitation ne touchent pas uniquement leurs membres et les organismes gouvernementaux chargés de l'application des programmes. Pour que l'évaluation soit le plus utile possible pour toutes les personnes en cause, il faut tenir compte du point de vue des principaux intéressés, soit:

- le secteur coopératif
- les gouvernements
- le secteur privé

o Fiabilité et validité

Les résultats de l'évaluation seront utilisés pour discuter des modifications à apporter aux programmes et feront l'objet de discussions. Il est important de veiller à ce que l'étude produise des données fiables et valides. Certaines techniques peuvent être utilisées:

- utiliser plus d'une méthode d'étude ou de collecte des données afin de s'assurer de l'uniformité des résultats;
- recueillir des données sur plus d'une population pour évaluer les effets du programme;
- inclure divers groupes intéressés;

- s'il n'y a pas de consensus sur la définition de concepts clés (comme la diversité des revenus ou la sécurité d'occupation), inclure plus d'une définition des variables;
- le fait de distinguer divers paliers d'analyses peut permettre de tirer des conclusions valides pour un palier et non pour les autres (en particulier, il convient de préciser clairement la distinction entre le palier de l'ensemble et celui du programme).

o L'aspect chronologique

L'évaluation des coopératives d'habitation créées depuis 1973 porte à la fois sur le court terme et sur le long terme. Bien qu'il puisse être possible de comparer les résultats de la présente évaluation à ceux des études antérieures, il s'agit essentiellement d'une coupe ponctuelle qui vise à évaluer dans quelle mesure les programmes continuent de réaliser leurs objectifs.

B. Les grandes composantes de l'évaluation

On trouvera à l'annexe B le plan d'analyse, un résumé des questions faisant l'objet de l'évaluation et des méthodes servant à recueillir les données. Dans l'ensemble, quatre types de collecte de données sont nécessaires; cinq méthodes auxiliaires de collecte des données permettent de répondre à des questions ou à des besoins particuliers.

Les quatre grandes composantes de la collecte des données sont:

- o Une enquête auprès des occupants des coopératives
- o Une enquête auprès des gestionnaires des ensembles coopératifs
- o Des études de cas communautaires de coopératives et d'autres ensembles d'habitation.
- o Une enquête auprès des groupes de ressources techniques pour les coopératives d'habitation.

Les activités auxiliaires de collecte des données comprennent:

- o Des données secondaires de Statistique Canada et de la SCHL (recensement, ERMEM, relevé des appartements vacants, SELL).
- o Les données sur les ensembles coopératifs (type et taille des logements, coûts, subventions) d'après les dossiers d'administration de programme de la SCHL
- o Sondage auprès du grand public
- o Des simulations en fonction de divers postulats concernant les subventions et les possibilités de défaut
- o Autres questions spécialisées (p. ex., juridiques et fiscales) au moyen de documents de position et d'une revue des études antérieures.

Enquête auprès des occupants

Une enquête auprès des membres et des résidents des coopératives constitue une composante essentielle de l'évaluation; elle permettra d'établir si les programmes ont réalisé leurs objectifs en ce qui concerne le ciblage des clients, des logements abordables, de taille et de qualité suffisantes avec

sécurité d'occupation et diversification des revenus. L'enquête auprès des occupants est également utile pour étudier certaines répercussions et certains effets des programmes des coopératives d'habitation.

La conception de l'échantillon et le taux de réponses constituent deux questions majeures à cet égard. L'expérience révèle que les enquêtes par courrier dans les ensembles coopératifs obtiennent un taux de réponse modeste mais acceptable. Le taux de réponse est particulièrement critique pour l'étude de la diversité des revenus au palier de l'ensemble, qui exige un échantillonnage à 100 % des occupants d'un échantillon d'ensembles et un suivi énergique des non réponses pour éliminer le plus possible le biais des non réponses.

À partir d'un échantillon des ensembles coopératifs, il faudrait donc tenter d'enquêter auprès de chacun des occupants de ces ensembles. Pour obtenir une marge d'erreur maximum de $\pm 5\%$ pour les occupants relevant de chaque programme par strate de province tout en générant un nombre suffisant d'ensembles, on estime qu'il faudrait interroger 9 000 occupants. Un échantillon aussi important est nécessaire pour étudier la question de la diversité des revenus au sein d'un même ensemble, étant donné que le nombre de répondants sera inférieur à 9 000, compte tenu des non réponses.

Enquête auprès des gestionnaires des ensembles

Dans le passé, les enquêtes auprès des gestionnaires des ensembles ont été une réussite pour ce qui est du taux de réponse et des renseignements obtenus. Dans ce cas-ci, on pourra interroger des représentants des membres des petites coopératives qui n'utilisent pas de gestionnaire à temps complet ou rémunéré.

L'enquête auprès des gestionnaires des ensembles permettra d'étudier toute une gamme de questions. Par exemple, on peut étudier les marchés cibles d'après les méthodes de recrutement des membres; les listes d'attente, le roulement et les pratiques de sélection sont des indicateurs de la demande de logement coopératif. Les défis que pose l'entretien du parc de logement et le contrôle des coûts d'exploitation seront également un élément clé de l'enquête. L'enquête portera sur la totalité des coopératives (environ 1 300).

Enquête auprès des groupes de ressources techniques pour les coopératives d'habitation

L'enquête auprès des groupes de ressources techniques aurait pour but de recueillir l'opinion éclairée des groupes locaux qui facilitent l'élaboration des propositions (y compris l'utilisation du financement pour la préparation de projets) et la gestion des ensembles au moyen d'une aide technique. Il existe environ 60 groupes de ce genre, qui seraient tous visés par l'enquête. Cette tâche serait exécutée à l'interne.

Études de cas communautaires

Plusieurs des questions à évaluer portent sur la position des coopératives d'habitation vis-à-vis du logement publique et sans but lucratif et, de façon générale, dans le contexte du marché du logement locatif. En outre, la notion de la diversité des revenus peut être difficile à évaluer dans certaines coopératives très petites ou comprenant des logements dispersés. Les avantages sociaux et communautaires des coopératives d'habitation s'étudient plus facilement dans le cadre communautaire qu'au moyen d'enquêtes.

Les études de cas pourraient également porter sur l'évolution du profil des membres des coopératives par rapport à l'évolution du quartier. Il serait souhaitable de procéder à une série de six à dix études de cas dans des municipalités de taille diverse réparties à travers le Canada, peut-être sous forme d'ateliers d'une journée.

Autres méthodes

La plupart des autres méthodes de collecte des données portent sur des questions précises et se passent d'explications à l'exception de l'enquête projetée auprès du grand public sur la demande de logement coopératif.

Une bonne partie de l'évaluation porte sur les utilisateurs et les fournisseurs actuels de logements coopératifs, tandis que les questions à étudier comprennent notamment le marché cible et la demande éventuelle de coopératives d'habitation au Canada. Afin de ne pas s'en tenir aux seules listes d'attente pour évaluer la demande, il est proposé d'entreprendre une enquête spéciale auprès des marchés cibles afin de découvrir jusqu'à quel point les ménages habitant des logements locatifs privés connaissent les coopératives d'habitation et s'y intéressent. Une enquête auprès d'un petit échantillon, sous forme de quelques questions supplémentaires ajoutées à un questionnaire existant, serait particulièrement efficace.

D'autres documents de position étudiant certaines questions particulières, notamment les aspects juridiques et fiscaux des coopératives d'habitation, seraient également préparés. Deux ou trois documents de position seraient commandés à des experts de l'extérieur afin de définir plus clairement la position juridique et fiscale des coopératives d'habitation par rapport aux autres formes d'occupation. Ces rapports aideraient à l'examen de la raison d'être des programmes fédéraux des coopératives d'habitation.

Enfin, une analyse préliminaire des données administratives existant à la SCHL révèle la nécessité d'un certain travail de codage des données administratives, notamment la préparation des enquêtes sur le terrain (p. ex., l'épuration des adresses) et peut-être un recodage des données existantes sur l'inspection des lieux dans le système SAALS.

C. Une autre option: l'inspection du parc de logements coopératifs

Une telle enquête par les inspecteurs de la SCHL permettrait d'évaluer de façon objective et uniforme l'état actuel du portefeuille. Il est proposé que les inspecteurs de la SCHL inspectent un petit échantillon national d'environ 500 coopératives d'habitation. On obtiendra ainsi uniquement des données de niveau national. Il faut toutefois tenir compte du fait que le coût de l'évaluation serait augmenté.

ANNEXE 'A'

L'ÉVOLUTION DU RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL À L'ÉGARD DES COOPÉRATIVES
D'HABITATION

L'ÉVOLUTION DU RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL À L'ÉGARD DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

- 1934 Création de la première coopérative "permanente" pour les étudiants de l'Université de Toronto.
- 1938 Constitution de la première coopérative "de construction" au Canada et début de la construction de onze maisons coopératives au Cap Breton.
- 1941 Constitution de la première coopérative de construction de la province de Québec.
- 1944 Le Comité Curtis recommande la mise en place d'un programme fédéral des coopératives d'habitation.
- La Loi nationale sur l'habitation permet des prêts restreints aux coopératives.
- Constitution de la première coopérative de construction de Terre-Neuve.
- 1946 Constitution de la première coopérative de construction de l'Ontario.
- 1949 Le gouvernement fédéral refuse la demande de la Co-operative Union of Canada voulant que les coopératives soient admissibles aux prêts préférentiels destinés aux sociétés à dividendes limités.
- 1953 La SCHL commence à financer des coopératives de construction avec la province de la Nouvelle-Écosse en vertu de l'article 79 de la LNH.
- 1954 Des modifications de la LNH permettent d'assurer les prêts hypothécaires consentis aux coopératives par les prêteurs agréés.
- 1960 L'Île-du-Prince-Édouard organise un programme des coopératives d'habitation financé conjointement par la SCHL en vertu de l'article 79.
- Constitution de l'association des coopératives d'habitation du Manitoba.
- 1964 Une modification de l'article 26 de la LNH permet les prêts préférentiels aux sociétés sans but lucratif pour des logements à loyer modique.
- 1965 L'association des coopératives d'habitation du Manitoba achève la première coopérative permanente destinée à des familles au Canada (Willow Park) à Winnipeg, avec l'aide financière de la SCHL, de la Société coopérative de crédit et de la ville de Winnipeg.
- 1966 Le gouvernement fédéral entreprend de financer des coopératives étudiantes dans le cadre de son programme de logements pour les étudiants.

- 1968 La Co-operative Union of Canada, le Congrès du travail du Canada et l'Union canadienne des étudiants fondent la Fondation de l'habitation coopérative (FHC) avec l'aide financière de la SCHL.
- 1969 Début des travaux de construction de plusieurs coopératives permanentes en Colombie-Britannique et en Ontario, sur le modèle de Willow Park.
- Bien qu'elles n'aient pas par la suite servi à cette fin, des modifications apportées en juin à la LNH permettent expressément de consentir aux coopératives des prêts pour les sociétés à dividendes limités.
- 1970 La province du Nouveau-Brunswick adopte une loi habilitante et signe une entente fédérale-provinciale semblable à celle de la Nouvelle-Écosse portant sur le financement des coopératives d'habitation.
- Mise en place par le gouvernement fédéral d'un programme de logement à coût modique de 200 millions de dollars, en vertu duquel la SCHL a consenti un nombre restreint de prêts directs à des coopératives permanentes au moyen de la disposition concernant l'accession à la propriété (article 97).
- 1973 Les modifications apportées en juin à la LNH instituent le premier programme national de coopératives permanentes (article 61).
- 1974 Le programme des coopératives de construction (article 79) est modifié en fonction de l'aide accordé en vertu du programme PAAP. Le programme est rebaptisé PAAP/COOP et de nouvelles ententes sont signées avec la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard.
- 1975 La province de Saskatchewan signe une entente avec le gouvernement fédéral en vue du financement conjoint de coopératives de construction dans le cadre du programme PAAP-COOP.
- Le gouvernement fédéral annonce en mars que des fonds seront disponibles pour les ménages à faible revenu des coopératives (article 61) en vertu du programme de supplément-logement (alinéa 82(1)b).
- 1976 À compter du 1^{er} janvier, l'aide financière en vertu de l'article 61 prend la forme de subventions pour allégement d'intérêt au lieu de prêts à faible taux d'intérêt.
- 1978 On annonce en mai un nouveau programme de logement sans but lucratif et de coopératives d'habitation (article 95) qui remplace en juillet le précédent programme des coopératives d'habitation (article 61). Ce sont les prêteurs privés qui se chargent au premier chef de consentir les prêts.
- Les derniers engagements en vertu du programme PAAP-COOP datent de 1978.

- 1985 Le gouvernement fédéral confie en grande partie l'application de ses programmes de logement social aux provinces et cible tous les fonds de programmes de logement social sur les ménages éprouvant des besoins impérieux. Le programme des coopératives d'habitation (article 95) est terminé.
- 1986 En consultation avec la FHC, le gouvernement fédéral lance un nouveau programme des coopératives d'habitation utilisant les prêts hypothécaires indexés. Par ordre du Cabinet, il s'agit d'un programme expérimental de cinq ans.

ANNEXE 'B'

PLAN D'ANALYSE

PROGRAMMES DES COOPÉRATIVES D'HABITATION
PLAN D'ANALYSE

MÉTHODE D'ANALYSE

INDICATEURS/MESURES

SOURCES DE DONNÉES

QUESTION

A. JUSTIFICATION DU PROGRAMME

1. Abordabilité de l'accession à la propriété

Analyse statistique des sources de données existantes afin de déterminer dans quelle mesure les ménages à revenu modeste seraient incapables d'accéder à la propriété.

• Ménages incapables d'assumer les coûts de remboursement ou la mise de fonds pour des logements destinés aux propriétaires-occupants selon les secteurs de marché à certains taux d'intérêt, rapports prêts valeurs et rapports ABD.

• Données de Statistique Canada (Recensement, ERMEM)

• Mesures des prix des maisons (LNH, SIA, etc.)

• Étude de la littérature

2. Sécurité d'occupation

Examen de l'expérience des coopératives par rapport aux logements locatifs privés. Comparaison des perceptions des occupants et des gestionnaires. Analyse du facteur d'abordabilité dans son effet sur la sécurité d'occupation plutôt que les droits de propriété. Étude des droits juridiques des membres des coopératives par rapport aux autres formes d'occupation. Analyse des perceptions et des expériences des locataires du marché privé.

• Les perceptions des résidents des coopératives quant à la sécurité d'occupation dans les coopératives par rapport aux autres formes de logement

• Nombre de membres quittant les coopératives en raison de difficultés financières, d'une baisse de revenu, etc.

• Les droits juridiques des résidents des coopératives quant à l'avis de départ, à l'utilisation du logement, à l'entretien, etc., par rapport aux logements locatifs

• Les perceptions du grand public à savoir si la sécurité d'occupation constitue un problème.

• Enquête auprès des occupants

• Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles

• Document d'information (aspects juridiques)

• Étude de la littérature

• Sondage auprès du grand public

3. Marché cible et demande

Étudier le marché visé des coopératives d'habitation et l'importance de la demande éventuelle chez les ménages locataires incapables d'accéder à la propriété. Étudier les ensembles aménagés dans le passé et les taux d'écoulement des logements coopératifs en comparaison des ensembles locatifs privés et des ensembles sans but lucratif. Évaluer les connaissances et les attitudes du grand public envers les coopératives d'habitation.

- . Tendence à l'accession à la propriété selon le niveau de revenu, tendances 1970-1989
- . Nombre de ménages locataires incapables d'accéder à la propriété
- . Connaissances générales des coopératives d'habitation
- . Acceptabilité générale/préférence pour les coopératives
- . Taux d'écoulement, roulement et liste d'attente des coopératives, des logements privés locatifs et des logements sans but lucratif
- . Intention de déménagement des résidents des coopératives (surtout pour acheter une maison)

- . Enquête auprès du grand public
- . Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles (listes d'attente, roulement)
- . Enquête auprès des occupants
- . Données de la SCHL sur les logements inoccupés

4. Uniformité

Étude de la littérature et des programmes coopératifs antérieurs. Analyse des enquêtes auprès des occupants et des données de programme afin d'établir s'il y a des contradictions.

- . Perception de la mesure dans laquelle les programmes peuvent répondre aux objectifs déclarés
- . Obstacles/contradictions
- . Contradictions entre les objectifs du programme de logement et ceux des coopératives

- . Étude de la littérature
- . Enquête auprès des occupants
- . Données des programmes

5. Justification de l'aide aux ménages à revenu modeste

Étude de l'aide gouvernementale antérieure dans le cadre des programmes de logement locatif privé et d'accèsion à la propriété pour les ménages à revenu modeste par l'entremise du programme de logement et des avantages fiscaux. Évaluer les objectifs et les buts de ces dispositions et la répartition des prestations.

6. Justification de l'aide aux logements coopératifs pour les ménages à revenu modeste

Chiffrer l'aide aux ménages à revenu modeste. Analyse comparative des coûts et des avantages de l'aide aux logements coopératifs pour les ménages à revenu modeste par rapport à d'autres sortes d'aide au logement, comme l'aide au logement locatif et l'aide à l'accèsion à la propriété.

. Volume et profondeur de l'aide accordée
. Activité en vertu des dispositions sur le logement (nombre de logements, ménages aidés, profils de revenus)

. Étude de la littérature
. Dossier des programmes

. Volume et profondeur de l'aide pour les programmes de coopératives par rapport aux autres programmes
. Avantages de l'aide au logement coopératif pour les ménages à revenu modeste
. Économie des subventions fiscales dans le cas des coopératives par rapport aux autres programmes

. Données sur les coûts et les avantages des coopératives provenant de l'évaluation
. Données sur les coûts des autres programmes d'après les études et évaluations antérieures
. Revue de la littérature

7. Utilisation de l'aide gouvernementale

Examiner les coûts et les avantages financiers de coopératives typiques et les comparer à d'autres formes d'occupation. Déterminer les obstacles à l'habitation coopérative par rapport aux autres modes d'occupation. Établir si les membres à revenu modeste des coopératives accepteraient ou seraient capables de payer un logement coopératif non subventionné.

- Sortes et importance relative des diverses applications fiscales
- Comparaison entre les coopératives, les ensembles locatifs et les propriétaires-occupants
- Mesure dans laquelle les membres des coopératives sont prêts à payer pour un logement coopératif

- Dossiers des programmes de la SCHL.
- Revue de la littérature
- Document d'information
- Enquête auprès des occupants

8. Application du supplément-logement

Analyse des questions dégagées dans les études antérieures quant à l'utilisation des coopératives pour le supplément-logement.

- Acceptabilité du supplément-logement pour le secteur coopératif et les coopératives
- Comment sont accordés les SL dans les coopératives
- Acceptabilité des coopératives pour les clients SL
- Diverses attitudes envers l'utilisation des coops pour répondre aux besoins SL

- Enquête auprès des occupants
- Revue de la littérature
- Enquête auprès des gestionnaires d'ensemble

9. Rôle novateur

Dégager les innovations clés liées au logement coopératif au Canada et la mesure dans laquelle ces innovations ont influencé d'autres secteurs.

- Décrire les innovations clés en matière de conception, d'application, de financement et de fonctionnement des ensembles
- Source de l'innovation
- Adaptabilité de l'innovation à d'autres secteurs, surtout sans but lucratif, public

- Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles
- Groupes de ressources techniques

B. RÉALISATION DES OBJECTIFS

10. Revenu cible

Évaluer le ciblage des clients desservis par les coopératives d'habitation par rapport aux critères établis pour la définition des ménages à revenu faible ou modeste.

- Proportion des ménages ne bénéficiant pas de l'échelle des loyers proportionnés au revenu dans les ensembles PHI qui ne peuvent accéder à la propriété, par marché
- Proportion des ménages des coopératives situés en bas des seuils établis pour le revenu faible ou modeste.

- Données socio-démographiques (Statistique Canada)
- Enquête auprès des occupants
- Mesures du prix des maisons

11. Abordabilité

Analyser les rapports entre le coût du logement et le revenu dans les coopératives d'habitation. Comparer les droits d'occupation des coopératives aux loyers équivalents du marché. Évaluer l'écart d'abordabilité pour les ménages à revenu faible ou modeste.

- Rapport coût de logement/ revenu des occupants par rapport au critère de 30 %
- Coût de logement antérieur des occupants des coopératives
- Droits d'occupation et loyers du marché

- Enquête auprès des occupants
- SELL

12. Taille

Déterminer les normes d'occupation dans les coopératives d'après les mesures standard. Évaluer dans quelle mesure les coopératives peuvent adapter l'occupation des logements à l'évolution des besoins des ménages d'après les changements dans les ménages et le cycle de vie.

- Indicateurs de la taille des logements et des ménages
- Mobilité à l'intérieur des coopératives pour apparier les logements et les ménages
- Les installations en fonction du profil des occupants (personnes âgées, enfants, etc.)
- Attitudes envers la vie en coopérative et l'apport exigé des membres

- Enquête auprès des occupants
- Gestionnaires d'ensembles

13. Qualité

Étudier la façon dont les occupants et les gestionnaires perçoivent la qualité des logements et des ensembles (état matériel et installations). Étudier la perception des bureaux extérieurs de l'état des coopératives. Comparaison des cotes avec celles des autres types de logement.

- Cote donnée par les occupants
- Cote donnée par les gestionnaires
- Inspecteurs de la SCHL
- Enquête auprès des occupants
- Gestionnaires d'ensembles
- Dossiers des programmes
- Cotes des autres types de logement

14. Modeste

Analyser les données sur la taille et le coût des logements des coopératives et d'autres genres d'habitation. Étudier les perceptions des occupants et des gestionnaires. Estimer dans quelle mesure les coopératives respectent les PUM. Examiner les agréments fournis par les coopératives.

- Données sur la taille et le coût des logements
- Respect des PUM
- Cote donnée par les occupants et les gestionnaires
- Comparaison des droits d'occupation et des loyers du marché

- Données des programmes de la SCHL
- Enquête auprès des occupants
- Gestionnaires d'ensembles
- SELL

15. Sécurité d'occupation

Déterminer les taux de roulement des ensembles coopératifs et l'expérience des occupants pour ce qui est des tendances de l'abordabilité des ensembles coopératifs. Étudier s'il y a lieu les cas où des résidents ont été "chassés" des coopératives. Évaluer les perceptions des membres quant à la sécurité d'occupation par rapport à leur logement antérieur. Comparer les perceptions des occupants des coopératives à celles du marché privé.

- Perceptions des occupants et sentiment de propriété
- Durée réelle d'occupation et roulement par rapport au marché locatif privé
- Évolution de l'abordabilité
- Capacité des coopératives de répondre à l'évolution des besoins
- Histoire des résidents "chassés" s'il y a lieu
- Perceptions des occupants quant à la sécurité d'occupation

- Enquête auprès du grand public
- Gestionnaires d'ensembles
- Enquête auprès des occupants

16. Diversité de revenu

Analyser les profils de revenu des coopératives d'habitation. Déterminer les indices de dispersion et de concentration des revenus. Comparer les profils de revenu des coopératives avec les profils généraux de revenu des groupes cibles. Comparer les caractéristiques socio-économiques des coopératives aux sous-régions statistiques.

- Profils de revenu des ensembles
- Somme de dispersion ou de concentration des revenus
- Perceptions et attitudes envers la diversité des revenus et des classes sociales par les occupants et les gestionnaires
- Avantages/désavantages perçus

- Enquête auprès des occupants
- Données de Statistique Canada
- Enquête auprès des gestionnaires

C. RÉPERCUSSIONS ET EFFETS

17. Coûts des programmes

Estimer les coûts des logements et des subventions selon les divers types d'ensemble dans le cadre des programmes coopératifs. Comparer les coûts des divers types de programmes et ceux des autres programmes, y compris les coopératives du programme de logement sans but lucratif d'après 1985.

- Coûts unitaires et subventions, en fonction du type de logement

- Données des programmes de la SCHL

18. Concurrence avec le marché privé

Examiner dans quelle mesure les logements locatifs privés et les coopératives d'habitation s'adressent à la même clientèle. Établir si les occupants des coopératives ont les moyens d'habiter des logements locatifs privés. Estimer le rapport géographique entre la production de coopératives et les taux d'inoccupation. Déterminer si les occupants des coopératives considèrent que leur logement peut être remplacé par un logement locatif privé.

. Profils de revenu de la population générale des locataires et des occupants des coopératives.
. Incidence des occupants des coopératives ne bénéficiant pas de l'échelle des loyers proportionnée au revenu et dont le revenu est inférieur au PRBI
. Nombre de logements coopératifs par année, par marché
. Taux d'inoccupation par année et par marché
. Perceptions des occupants quant à la mesure dans laquelle ils préférèrent les coopératives d'habitation aux logements locatifs privés.

. Enquête auprès des occupants
. Données des programmes
. Données historiques du marché du logement et des taux d'inoccupation
. Données de Statistique Canada

19. Entraide

Déterminer dans quelle mesure les coopératives utilisent les possibilités qu'offrent les contributions des membres pour réduire les coûts d'exploitation. Estimer la valeur du temps bénévole pour l'exploitation et la gestion des coopératives et indiquer les types de compétences fournies. Établir où se situent les économies.

- Valeur estimative des contributions bénévoles des membres des coopératives (temps, compétences, etc.)
- Sorte de compétences fournies par les membres
- Estimation des répercussions sur les coûts d'exploitation de l'ensemble
- Perception de la mesure dans laquelle il est possible d'augmenter les contributions des membres et tendances (augmentation/diminution)
- Différences perçues entre les coopératives et les autres types de logement

- Enquête auprès des occupants
- Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles
- Données existantes sur les coûts d'exploitation des autres types de logement

20. Intégration des occupants bénéficiant de l'échelle des loyers proportionnés au revenu

Déterminer l'interaction sociale entre les deux groupes d'occupants des coopératives. Déterminer l'intégration des groupes d'âges et des personnes apparentées et non apparentées.

- Intégration sociale perçue par les occupants et les gestionnaires
- Participation des membres des deux groupes aux réunions, au comités et aux affaires de la coopérative
- Socialisation officielle des deux types de membres

- Enquête auprès des occupants
- Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles
- Études de cas

21. Perfectionnement
personnel des
occupants à
faible revenu

Évaluer les perceptions des
occupants à faible revenu sur
les effets de la vie en
coopérative sur leurs
compétences personnelles et
leur autonomie. Étudier dans
quelle mesure les membres ont
suivi des cours de
perfectionnement, de formation
ou d'éducation depuis leur
entrée à la coopérative.
Déterminer si les membres de
la coopérative ont accru ou
modifié leur participation à
la population active depuis
leur entrée.

. Participation à des cours et
à la population active
depuis l'entrée dans la
coopérative
. Participation des membres
aux affaires communautaires,
à l'association, aux
services

. Enquête auprès des
occupants
. Gestionnaires
d'ensembles
. Études de cas

22. Aide à l'accession à la propriété
- Déterminer dans quelle mesure les occupants quittent les coopératives pour acheter une maison. Évaluer la mesure dans laquelle les occupants peuvent accumuler des économies en vue de la mise de fonds. Examiner les attitudes et les intentions d'achat de maison des membres. Examiner les variations de la capacité des coopératives de servir de premières maisons dans divers marchés.
- Durée d'occupation de la coopérative
 - Capacité perçue d'économiser la mise de fonds
 - Intentions de déménagement des membres
 - Perceptions des coopératives comme premières maisons
 - Est-ce que les membres économisent en vue d'une mise de fonds ou pour autre chose
 - Sentiment de propriété des occupants
23. Différences géographiques pour l'application/la viabilité
- Étudier la répartition des coopératives selon la taille de la collectivité d'après les données sur les activités de programme. Évaluer les obstacles à l'acceptation des coopératives pour diverses sortes de localités. Examiner les tendances des ensembles en difficulté financière selon les caractéristiques géographiques et la situation du marché.
- Les obstacles à l'acceptation des coopératives dans le grand public et dans diverses régions
 - Les perceptions du secteur coopératif quant à la convenance des coopératives dans diverses régions
 - Répartition réelle des coopératives selon le type, la taille, l'emplacement et les tendances
 - Ensembles en difficulté financière/vacants
- Données sur le roulement dans les coopératives d'après l'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles
- Enquête auprès des occupants
- Données des programmes de la SCHL
- SELL
 - Gestionnaires d'ensembles

24. Stimulation des activités de développement communautaire

Établir l'existence de services communautaires créés au sein des coopératives à l'intention des membres (par exemple garderies, coopératives d'alimentation, etc.). Étudier la participation des coopératives et des membres aux activités locales à l'extérieur de la coopérative et l'utilisation des installations de la coopérative par les organismes communautaires externes.

- Installations mises en place pour les membres dans les coopératives
- Utilisation des installations des coopératives par les associations communautaires, le grand public, etc.
- Participation de la coopérative et des membres aux affaires communautaires, aux événements, aux associations
- Attitude des membres envers la participation communautaire
- Contribution à l'amélioration de la collectivité, à la stabilisation du quartier, à la diversification, d'après les études de cas
- Participation des coopératives à des fédérations

- Enquête auprès des occupants
- Gestionnaires d'ensembles
- Études de cas communautaires

**D. CONCEPTION ET
APPLICATION**

25. Suffisance des réserves de remplacement
- Établir le niveau des fonds de réserve et l'utilisation des fonds pour le remplacement à ce jour. Évaluer l'ampleur du report des dépenses d'entretien et de remplacement comme stratégie à court terme pour réduire l'augmentation des coûts d'exploitation.
- . Cote de l'état des lieux
 - . Fonds disponibles dans les réserves de remplacement
 - . Utilisation des fonds de réserve à ce jour
 - . Évaluation par les gestionnaires et le personnel de la SCHL de la suffisance des réserves en fonction des besoins futurs
 - . Stratégies adoptées par les coopératives pour l'entretien régulier et les réparations à long terme
 - . Nécessité perçue de capital supplémentaire pour l'amélioration des ensembles et les sources éventuelles de capital
26. Augmentation des subventions internes avec le temps
- Analyser les tendances des droits d'occupation. Comparer les droits d'occupation aux loyers du marché, en tenant compte de l'âge de l'ensemble. Déterminer si les coopératives connaissent à la longue une augmentation du nombre de logements assujettis à l'échelle des loyers proportionnés au revenu.
- . Évolution réelle et estimative des droits d'occupation dans les coopératives
 - . Opinions quant aux tendances futures des droits d'occupation des coopératives
 - . Rapport entre le droit d'occupation et l'âge de l'ensemble
 - . Évolution de la proportion des logements assujettis à l'échelle des loyers proportionnés aux revenus
- Enquête auprès des gestionnaires d'ensembles
- Enquête auprès des occupants
- Données administratives de la SCHL
- Gestionnaires d'ensembles
- SELL
- Données des programmes de la SCHL
- Enquête auprès des occupants

27. Sélection des occupants

Établir les politiques et les pratiques de recrutement et de choix des occupants des coopératives. Méthode de choix et de renvoi des occupants bénéficiant de l'échelle des loyers proportionnés au revenu. Étudier s'il y a des différences entre les clients bénéficiant de l'échelle des loyers proportionnés au revenu référés par les SHP et ceux qui sont choisis par la coopérative.

- . Politiques et pratiques de recrutement de nouveaux membres
- . Politique pour combler les ouvertures (par exemple premier arrivé, premier servi)
- . Procédures de renvoi des clients de l'échelle des loyers proportionnés au revenu et attitude des coopératives à cet égard
- . Critères d'acceptabilité pour la coopérative

- . Gestionnaires d'ensembles
- . Enquête auprès des occupants

28. Application du programme PHI - groupes de ressources techniques

Étudier les méthodes d'application passées et actuelles et les coûts qu'elles entraînent. Obtenir l'opinion des groupes de ressources techniques quant à leur propre performance et à celle de la SCHL pour l'application du programme. Cerner les problèmes, les contraintes et les retards du processus d'application. Examiner les facteurs qui contribuent à la réussite des groupes de ressources techniques dans le cadre du processus d'application.

- . Opinions des gestionnaires des ensembles
- . Opinions des groupes de ressources techniques
- . Opinions des employés des bureaux extérieurs de la SCHL
- . Méthodes d'application des programmes

- . Gestionnaires d'ensembles
- . Personnel des bureaux extérieurs de la SCHL
- . Données des programmes de la SCHL
- . Groupes de ressources techniques

29. Qualité de la gestion des coopératives
- Étudier les pratiques de gestion des coopératives d'habitation et en évaluer les répercussions sur les coûts d'ensemble, la viabilité et l'état des lieux. Comparer dans quelle mesure les résidents des coopératives et les locataires du marché privé sont satisfaits de la gestion.
- Perceptions des occupants quant à la qualité de la gestion dans la coopérative; perception du contrôle
 - Sources d'insatisfaction à l'égard de la gestion
 - Problèmes des gestionnaires
 - Perception des employés de la SCHL quant à la qualité de la gestion
 - Expérience et formation des gestionnaires
30. Utilisation et suffisance du fonds de sécurité d'occupation
- Déterminer les sommes versées au fonds de sécurité d'occupation et l'incidence de l'utilisation de ces sommes. Indiquer les montants, la durée et les circonstances. Analyser les opinions quant aux utilisations prévues du fonds et quant à sa suffisance probable. Évaluer le cas échéant les répercussions de l'existence du fonds sur la réduction du roulement des membres des coopératives.
- Sommes versées au fonds
 - Incidence de l'utilisation du fonds et conditions
 - Opinions sur l'utilisation et la suffisance du fonds
 - Opinions sur les répercussions du fonds sur le roulement
31. Utilisation et suffisance du fonds de stabilisation
- Indiquer les sommes versées par le fonds de stabilisation et les circonstances. Examiner les opinions concernant la suffisance du fonds. Étudier les répercussions du fonds sur la viabilité des ensembles.
- Gestionsnaires d'ensembles
 - Données des programmes
 - Données des programmes de la SCHL
 - Simulations des mouvements de trésorerie
- Employés des bureaux extérieurs de la SCHL
- Gestionnaires d'ensembles
- Enquête auprès des occupants
- Enquête auprès du grand public
- Sommes versées par le fonds et conditions
- Opinions sur la suffisance du fonds
- Nombre d'ensembles en difficulté financière, avec motifs
- Résultats de la modélisation

32. Taux d'intérêt des PHI
- Établir les taux d'intérêt des PHI
 - PHI. Comparer les taux des PHI aux taux du marché.
 - Taux réels d'intérêt des PHI et des autres programmes
 - taux hypothécaires du marché pour diverses durées
 - Données des programmes de la SCHL
 - Taux d'intérêt du marché pour les prêts à paiements égaux
33. Équilibre entre la réduction des subventions et les possibilités de défaut pour le programme PHI
- Simulations des mouvements de trésorerie selon divers postulats. Établir le nombre des ensembles éprouvant des difficultés financières et les facteurs qui contribuent à cette situation.
 - Estimation des subventions nécessaires
 - Facteurs de risque projetés
 - Motifs des difficultés financières
 - Données des programmes
 - Gestionnaires d'ensembles
 - Simulations des mouvements de trésorerie

34. Rôle du PFFPP

Analyse des sommes versées en vertu du PFFPP. Analyse des sommes remises faute d'engagement. Étude des opinions du secteur coopératif quant à l'à-propos des fonds et expérience des bureaux extérieurs de la SCHL.

. Sommes versées et remises en vertu du PFFPP
. Opinions du secteur coopératif et des bureaux extérieurs de la SCHL sur le financement et la sélection du PFFPP
. Avis sur le rôle et l'importance du PFFPP pour la réussite de la préparation des projets

. Enquête auprès des groupes de ressources techniques
. Dossiers administratifs de la SCHL
. Gestionnaires des ensembles

35. Contributions pour le soutien du secteur coopératif

Étudier le soutien accordé au secteur coopératif par le programme PHI. Établir la valeur des contributions des diverses coopératives. Évaluer les opinions du secteur coopératif quant à la suffisance des fonds. Déterminer les avantages reçus par les coopératives.

. Sommes contribuées par les coopératives pour le soutien du secteur coopératif
. Opinions du secteur coopératif
. Perceptions des coopératives quant aux objets et à la valeur du soutien du secteur coopératif

. Gestionnaires de projet
. Bureaux extérieurs de la SCHL
. Groupes de ressources techniques

ANNEXE 'C'

**REVUE DES ÉTUDES ANTÉRIEURES SUR
LES PROGRAMMES FÉDÉRAUX DES COOPÉRATIVES D'HABITATION**

**REVUE DES ÉTUDES ANTÉRIEURES SUR LES PROGRAMMES FÉDÉRAUX DES COOPÉRATIVES
D'HABITATION**

Nous résumerons les principales conclusions des études des programmes fédéraux des coopératives d'habitation au Canada afin de déceler des questions pertinentes pour l'évaluation du programme et de passer en revue les sortes d'indicateurs utilisés pour mesurer les avantages du programme.

Il existe un nombre considérable d'études sur les coopératives d'habitation, comme en font foi deux bibliographies récentes :

Co-operative Housing in Canada: A Comprehensive Bibliography
par J.D. Hulchanski, U.B.C. Planning Papers, décembre 1986.

Une bibliographie de l'habitation coopérative au Canada, par Joan Selby,
FHC, document de recherche n° 4, janvier 1989.

Ces bibliographies comprennent de nombreuses études de coopératives de même que des études commanditées par les gouvernements et des rapports commandés par la Fondation de l'habitation coopérative (FHC). La présente étude se concentre sur les évaluations officielles et les examens de programme en négligeant les rapports sur telle ou telle coopérative. L'étude se divise en deux sections, soit les examens et les études d'ordre général et les études d'évaluation.

Puisque l'évaluation porte sur le programme actuel des coopératives d'habitation et sur les anciens programmes (articles 61 et 95) les études remontant jusqu'au début des années 70 sont pertinentes. Puisque les caractéristiques des programmes se sont quelque peu modifiées depuis 1973, il est utile de distinguer quatre périodes : avant 1973, de 1973 à 1978, de 1979 à 1985 et après 1986.

Notre revue des études antérieures tente de répondre aux questions suivantes :

- l'existence d'évaluations des programmes des coopératives d'habitation
- le type de conception des évaluations
- le type de mesure
- la fiabilité et la validité des mesures
- les sortes d'analyses statistiques
- l'existence d'un consensus des résultats
- la question de savoir si les différences entre les résultats sont attribuables aux méthodes d'échantillonnage, à la conception ou à l'interprétation des résultats
- les questions qui n'ont pas été étudiées

1. AVANT 1973

A. ÉTUDES GÉNÉRALES DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Au cours des années 60, les études publiées par des personnes favorables aux coopératives d'habitation traitaient des fonctions et des avantages des coopératives dans le cadre d'une politique globale visant à répondre aux besoins du Canada en matière de logement. Les coopératives étaient considérées comme un complément des secteurs public et privé. Le Brief on Housing de la Co-operative Union of Canada (1968) signale qu'à l'étranger les coopératives jouent un rôle important dans les politiques nationales du logement, particulièrement pour les personnes à faible revenu.

Le rôle des coopératives d'habitation

Laidlaw (1968) préconise à long terme une répartition idéale de 65:20:15 entre le logement privé, le logement public et les coopératives, ajoutant qu'il faudra peut-être une génération pour y arriver. Les coopératives d'habitation ne sont pas présentées comme la réponse unique pour la majorité des personnes dans le besoin, mais comme une partie de la solution du problème du logement. Laidlaw propose six applications possibles des coopératives : les familles à revenu modeste situées entre l'accession à la propriété et le logement public, les immigrants, les étudiants, les personnes âgées, les agglomérations du Nord et les collectivités autochtones et les ensembles de logements dans les grands centres urbains.

Le mémoire de la CUC soutient que les coopératives sont préférables aux logements locatifs publics et privés parce que les coûts d'entretien sont moins considérables, qu'il y a plus d'interaction sociale pour les occupants, plus de permanence et de stabilité des occupants et un taux de criminalité plus bas.

Nature et avantages des coopératives d'habitation

Le mémoire de la CUC traite de la nature des coopératives d'habitation comme forme distincte d'occupation. Dans les coopératives, les personnes qui occupent les logements en sont propriétaires et les contrôlent (ils sont leurs propres propriétaires-bailleurs). Une coopérative d'habitation est un ensemble locatif dont les membres sont un peu plus que des locataires et un peu moins que des propriétaires.

La CUC (1968) et Laidlaw (1966 et 1968) dégagent les avantages suivants des coopératives :

- sentiment de propriété
- contrôle des décisions
- création d'une collectivité liée par une communauté d'intérêt, ce qui réduit l'isolement et l'aliénation
- la mobilité résidentielle est plus facile que pour les propriétaires
- possibilité de déménagement à l'intérieur de l'ensemble en raison de l'évolution des besoins liés à la taille de la famille
- possibilité de mettre en place d'autres services pour les résidents des ensembles et de réduire la dépendance envers les services publics.

La LNH et les coopératives d'habitation

Les articles mentionnés ci-dessus signalent que la LNH ne comporte aucune disposition particulière pour les coopératives d'habitation. Bien que cette lacune n'ait pas fait gravement obstacle au développement des coopératives, la LNH n'avait pas non plus fait la promotion de ce secteur. Les auteurs signalent que la participation de la province est la cause de l'existence de certaines coopératives, notamment en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard, en Saskatchewan et plus tard au Manitoba. On estime que de 12 à 15 000 logements coopératifs ont été produits avec succès, compte tenu de la qualité des logements et de leur coût. Il est intéressant de constater qu'à la fin des années 60 le volume des logements publics au Canada était à peu près le même que celui des coopératives.

On estime en général que la LNH a surtout servi les personnes à revenu élevé par le moyen des hypothèques pour propriétaires-occupants, avec un programme symbolique de logement pour les personnes à faible revenu.

Les problèmes du secteur coopératif

On dégage plusieurs problèmes importants qui nuisent au développement des coopératives d'habitation, notamment :

- l'absence de financement, particulièrement les prêts à court terme et les prêts provisoires
- manque d'accès à des emplacements appropriés, l'acquisition exigeant l'aide des deniers publics
- les avoirs ou la propriété des actions pour les membres des coopératives
- le manque d'organisation du secteur
- l'immaturation du développement des coopératives d'habitation dans le secteur coopératif

Le logement dans le secteur coopératif

Dans le cadre du mouvement coopératif au Canada, les coopératives d'habitation se sont développées lentement. Lambert (1968) signale des objectifs et des valeurs clés des coopératives qui devraient être intégrés dans le domaine du logement :

- o l'importance des fonctions d'éducation, devoir obligatoire des coopératives en vue d'améliorer le sort de leurs membres;
- o la nécessité d'une fédération au sein du secteur des coopératives d'habitation pour favoriser l'expansion et le développement de ces coopératives;
- o la nécessité d'intégrer les coopératives d'habitation aux autres sortes de coopératives.

D'après cette étude, le secteur coopératif craint que la transformation des coopératives d'habitation en programme officiel de logement n'amène à se concentrer davantage sur la production de logements que sur la réalisation des objectifs coopératifs. L'intégrité des coopératives d'habitation (individuellement et collectivement) a constitué une préoccupation tout au long de l'histoire des programmes des coopératives d'habitation.

L'attitude gouvernementale vis-à-vis des coopératives d'habitation

En 1970, dans le cadre d'une étude des politiques et des options de programme, la SCHL a préparé un document de politique étudiant l'histoire et le rôle éventuel du logement sans but lucratif et des coopératives d'habitation dans le cadre de la politique fédérale du logement (SCHL, 1970). Selon cette étude, les buts de la politique fédérale dans ces secteurs sont :

- o favoriser l'entraide chez les personnes à faible revenu afin qu'elles puissent répondre à leurs propres besoins en matière de logement
- o offrir une solution de rechange au marché conventionnel pour ce qui est du coût et du mode d'occupation.

Le "tiers secteur" pourrait offrir la réponse à certains problèmes du logement public, notamment les coûts élevés, l'insatisfaction des locataires ainsi que l'opprobre et la résistance de la collectivité. Les coopératives auraient comme avantage un plus grand choix, des coûts plus faibles, la participation des locataires et le contrôle de la gestion, une diminution de l'opprobre et de la résistance de la collectivité. Par exemple, selon ce rapport, une maison unifamiliale coopérative coûtait la moitié du prix d'une maison en rangée de logement public et les deux tiers du coût d'un prêt direct au propriétaire-occupant. En outre, les subventions de fonctionnement seraient inférieures à ce qu'elles sont dans le logement public.

Pour le développement des coopératives d'habitation, l'étude recommande les composantes suivantes :

- un organisme commanditaire rompu à l'élaboration de projets
- le développement des compétences de gestion des ensembles immobiliers
- l'aide gouvernementale pour l'acquisition de terrains à un coût raisonnable
- des subventions unitaires semblables au logement public pour réduire les coûts mensuels et aider les coopératives à atteindre les personnes à faible revenu
- la révision de l'approbation conditionnelle exigeant que 80 % des occupants aient signé avant l'approbation du prêt hypothécaire.

Jordon (1973) a procédé à une étude des attitudes administratives envers les coopératives permanentes. Il fait valoir que les valeurs des bureaucrates rendent compte de la différence qui existait à l'époque dans les politiques envers les coopératives permanentes et les coopératives de construction ainsi que de la lenteur de l'apparition de programmes destinés aux coopératives permanentes. Les travaux de Jordon ont contribué au rapport du Groupe d'étude de 1973 sur le logement des bas salariés et à l'élaboration des politiques de la SCHL quant aux programmes des coopératives d'habitation.

B. ÉTUDES ET RAPPORTS D'ÉVALUATION

Rapport du groupe d'étude sur le logement des bas salariés, Michael Dennis (1972)

Créé en vue des révisions de la LNH, le groupe d'étude a examiné un vaste éventail de programmes de la LNH, y compris les coopératives d'habitation et les problèmes que posait la mise en oeuvre des projets dans le cadre des dispositions en vigueur. Le rapport utilisait les dossiers de programme et d'administration de la SCHL, la correspondance et les mémoires du secteur coopératif. Le groupe d'étude n'a pas recueilli de données précises sur le logement coopératif non plus que sur les avantages sociaux et économiques ou sur les coûts des programmes. Il n'a pas non plus abordé l'efficacité ou les répercussions du programme.

Le groupe d'étude recommandait une loi distincte pour les coopératives avec des prêts à des taux préférentiels pour les coopératives appartenant aux résidents et exploitées par eux; les ensembles devaient s'adresser à une large gamme de revenus, avec des subventions au besoin; le gouvernement devrait fournir des subventions pour l'élaboration de la structure organisationnelle et de la structure d'application pour les coopératives.

La proposition touchant les coopératives se situait dans le cadre de l'accent qui était mis sur le secteur sans but lucratif pour les politiques d'offre que recommandait le rapport. Le rapport proposait que les coopératives, les groupes de service et les groupes d'entraide produisent de 15 à 20 000 logements par année.

Co-operative Housing in Nova Scotia 1938-1973, Rev. Roach, (1974)

Cette étude porte sur la performance des coopératives d'habitation en Nouvelle-Écosse de 1938 à 1973; plus de 5 500 logements ont été construits au cours de cette période. L'étude avait pour but d'évaluer le fonctionnement du programme et ses lacunes.

Un questionnaire de 16 pages comportant 52 questions a été administré à quelque 198 familles de Sackville et de Sydney. La majorité des familles accédaient pour la première fois à la propriété d'une maison (de 85 à 90 %); près de 100 % d'entre elles ont déclaré préférer être propriétaires plutôt que locataires et ont dit préférer une maison unifamiliale. Les répondants avaient une attitude négative envers l'idée de coopérative à plusieurs logements et étaient fortement en faveur d'hypothèques individuelles (plutôt que collectives). L'étude concluait que le programme des coopératives d'habitation se vend de lui-même et que les coopératives demeurent un élément majeur pour la fourniture de logements aux familles à revenu faible ou modeste habitant la Nouvelle-Écosse (p. 4).

Comparant les coopératives d'habitation et le logement public en Nouvelle-Écosse, le rapport laisse entendre que les coopératives sont beaucoup moins coûteuses, ont produit un plus grand nombre de logements que le logement public des familles entre 1967 et 1973 et comportent des subventions d'une durée limitée de cinq à sept ans plutôt que des subventions à long terme.

Le rapport estime également que les coopératives favorisent la stabilité, les résidents étant fiers d'être propriétaires et ne déménageant que s'ils changent d'emploi. Le groupe de revenu desservi par le logement public est toutefois de beaucoup inférieur (4 500 \$ en moyenne en comparaison d'une médiane d'environ 8 à 10 000 \$ pour les coopératives).

Le fort accent sur le principe du bricolage s'avérait un succès même pour les cols blancs (par exemple, à Sackville, 64 % étaient des cols blancs). Ce principe fonctionnait également dans les grands centres urbains et dans les petits centres ruraux (ce qui semble contredire les observations de Laidlaw qui soutient qu'il est contre-indiqué de construire des coopératives dans les centres métropolitains).

Les répondants soulignaient l'importance d'une amélioration de l'éducation des participants au programme, particulièrement sur les aspects financiers du logement. Lorsqu'on leur demandait s'ils étaient satisfaits des coopératives d'habitation, les répondants exprimaient certaines réserves; certains estimaient manquer d'information, particulièrement sur les aspects financiers, et se plaignaient du retard du traitement des documents, des chinoïseries administratives et des frustrations du processus de construction qui imposaient un certain stress aux familles. Pour atteindre les échelons inférieurs de l'échelle des revenus, il aurait fallu une subvention progressive. En 1974, la NSHC et la SCHL ont mis sur pied le programme PAAP/Co-op, permettant des prêts d'un maximum de 22 000 \$ et une aide annuelle pouvant atteindre 880 \$. On s'attendait à ce que ce nouveau programme augmente la production.

Cette étude s'attaquait à un certain nombre de questions. Tout d'abord, l'à-propos des coopératives de construction dans les centres urbains avait été mis en doute et certaines personnes faisaient valoir que cette forme de logement n'attirait guère que les travailleurs manuels. Le rapport soulignait que le programme fonctionnait bien dans les petits centres urbains et avec les cols blancs. Deuxièmement, les participants au programme soulignaient la nécessité d'améliorer l'éducation au départ, surtout dans le domaine financier. Troisièmement, lorsqu'on leur a demandé s'ils étaient satisfaits du programme, les deux tiers des répondants ont déclaré qu'ils le recommanderaient avec prudence à leurs amis. On peut se demander quelle serait une cote raisonnable de satisfaction pour un programme de ce genre, étant donné que toute intervention de programme comporte nécessairement des frustrations et des problèmes.

CONCLUSIONS : AVANT 1973

Bon nombre des problèmes soulevés avant 1973 ont été réglés par les modifications apportées en 1973 à la LNH, modifications qui créaient un programme distinct des coopératives d'habitation (article 61) et prévoyaient les subventions de démarrage et des subventions PODRC pour la mise en place de la structure organisationnelle.

En même temps, il n'y a guère d'indication du fort sentiment d'engagement envers les principes de l'habitation coopérative que révèlent les études examinées. Du point de vue gouvernemental, il semble que les coopératives d'habitation présentent une solution de rechange aux programmes conventionnels, solution qui semble offrir des logements à un coût moindre pour l'État que le logement public.

2. DE 1973 À 1978

A. REVUES ET ÉTUDES D'ORDRE GÉNÉRAL

Après les modifications apportées en 1973 à la LNH, l'attention s'est concentrée pendant plusieurs années sur la mise en oeuvre des nouveaux programmes. À compter du milieu des années 70, toutefois, les organisations ont commencé à évaluer les répercussions et l'efficacité des "nouveaux" programmes de logement. On trouvera ici des exemples de telles revues, une étude publiée en 1977 par le Conseil canadien de développement social et un rapport sur la politique du logement en Colombie-Britannique datant de 1975. En 1977, la SCHL a entrepris une évaluation des programmes de logement sans but lucratif et de coopératives d'habitation à partir d'une enquête auprès de la clientèle de ces programmes.

A Comprehensive Social Housing Policy for British Columbia, Runge et autres (1975)

Cette étude, commanditée conjointement par le procureur général de Colombie-Britannique et le ministre du Logement, visait à étudier les tendances du marché du logement et du marché locatif, à étudier les solutions de rechange et à recommander des politiques en matière de logement et de logement locatif. À l'occasion de cette étude, on a étudié les coûts d'exploitation des immeubles locatifs ainsi qu'une enquête sur le logement; on a également utilisé les données du recensement.

Le rapport signale que le programme des coopératives d'habitation de Colombie-Britannique était peut-être le mieux réussi au Canada à l'époque. Une aide provinciale supplémentaire avait porté le ciblage des revenus, qui était de 13 000 à 14 000 \$ dans le cas du programme fédéral, à 9 000 à 10 000 \$. Les suppléments-logements pour 25 % des logements permettaient aux coopératives de loger les personnes à faible revenu d'après une échelle des loyers proportionnés au revenu. Les coopératives utilisaient également des subventions internes pour réduire la gamme réelle de revenu jusqu'à 7 000 \$. Le rapport présente des exemples de coopératives où le revenu s'échelonne entre 7 000 et 20 000 \$.

Les coopératives étaient construites de trois façons : par l'entremise de la United Housing Foundation, par l'entremise de Dunhill (société provinciale de développement) et par appel de propositions. Les coopératives d'habitation étaient une priorité importante pour le gouvernement provincial et le ministre a annoncé un objectif de 1 500 logements coopératifs pour 1974 de même qu'une subvention de 160 000 \$ à la UHF (les deux tiers de son budget). Le rapport

souligne que la présence d'un secteur actif de développement des coopératives par l'entremise de la UHF était la principale raison de l'importance qu'avaient prise les coopératives dans les programmes de logement social de la Colombie-Britannique. Les principaux problèmes dégagés étaient le manque de capital et la lenteur des bureaucraties municipales pour les approbations et les permis. Le rapport entrevoyait la possibilité d'augmenter la production de coopératives et de mettre au point un programme de remise en état des coopératives par la révision des normes de la SCHL.

Étude de la politique de logement social au Canada, CCDS (1977)

Le CCDS, organisme de recherche indépendant et sans but lucratif, a entrepris d'examiner les politiques et les programmes gouvernementaux de logement social afin d'évaluer dans quelle mesure les modifications apportées en 1973 à la LNH avaient amélioré la situation du logement. Le rapport conclut que la solution des problèmes de logement du Canada était encore plus lointaine depuis 1973 et reprochait aux gouvernements d'avoir trop aidé les Canadiens à l'aise au moyen des mesures d'aide à l'accession à la propriété.

L'étude se concentrait sur les mécanismes d'application et d'élaboration des politiques à l'égard des coopératives d'habitation plutôt que sur l'efficacité de ce programme. Cet examen était plutôt une évaluation du processus visant à dégager les contradictions entre la raison d'être du programme et son fonctionnement. Le rapport suggérait des façons d'améliorer le fonctionnement et l'application du programme. Le CCDS n'avait pas recueilli de nouvelles données sur les membres des coopératives et l'analyse se fondait sur des exemples.

Parmi les principaux problèmes dégagés, mentionnons :

- * un encouragement gouvernemental insuffisant pour le tiers secteur et des exigences plus rigides pour le logement social que pour les entrepreneurs du secteur privé;
- * le manque de capitaux, particulièrement les capitaux de départ et le financement provisoire;
- * une aide équivalente aux subventions accordées aux promoteurs privés de logement locatif par le moyen du programme d'aide au logement locatif et des mesures fiscales;
- * la difficulté d'obtenir l'approbation des prêts hypothécaires de la SCHL, les méthodes d'évaluation, les avances hypothécaires, la gestion des offres, constituaient des exemples des frustrations éprouvées par les coopératives;
- * la difficulté d'obtenir la coopération et l'approbation des municipalités (permis, zonage, etc.) ce qui ralentissait la construction des coopératives.

- * l'application des suppléments-logements et le choix des bénéficiaires à même les listes d'attente du logement public;
- * l'incertitude quant à l'application du système des suppléments compensatoires dans la pratique;
- * la tendance à la polarisation dans les ensembles entre les personnes à revenu très faible recevant les suppléments et celles qui étaient en mesure de payer la totalité du coût de logement.

Le rapport traite assez en détail des lacunes de l'application du programme par la SCHL, mais sans évaluer la capacité du tiers secteur de produire et d'exploiter les logements. Le rapport sous-entend que l'amélioration des méthodes administratives d'application pourrait accroître la production et l'efficacité du programme des coopératives (article 61).

"Co-op Housing - An Answer?" Alex Laidlaw (1977)

En plus de répéter les objectifs des coopératives d'habitation, Laidlaw cerne certaines caractéristiques distinctives des coopératives canadiennes depuis 1973 et leurs principales répercussions.

Il définit comme suit les buts des coopératives d'habitation :

- des logements de bonne qualité appartenant collectivement aux résidents
- des paiements à la mesure des moyens des résidents
- la participation des membres aux affaires de la coopérative
- la création d'un bon milieu de vie

Depuis 1973, les coopératives présentaient les caractéristiques suivantes : elles assuraient la permanence (les occupants se remplaçaient, mais la coopérative demeurait propriétaire), elles n'avaient aucun but lucratif et il n'y avait aucune augmentation des avoirs des membres; elles présentaient une certaine diversité de revenu. Le programme des coopératives avait pour effet d'éviter la concentration de personnes à faible revenu. Bien que la croissance des coopératives d'habitation ait été modeste, il y avait place pour l'innovation et de nouveaux concepts d'organisation et d'application étaient en voie d'implantation.

Selon Laidlaw, la façon la plus juste de juger des avantages d'une coopérative d'habitation est de la comparer non pas à la situation de propriétaire-occupant mais bien aux logements locatifs. Pour lui, les coopératives sont de petites collectivités autonomes et étroitement liées où l'on peut avoir un certain sentiment d'appartenance, une impression d'indépendance et de responsabilité parmi ses voisins... en un certain sens, un village dans la ville.

B. RAPPORTS D'ÉVALUATION

A Report on Clients Living in Non-Profit and Co-operative Housing in Canada 1977, SCHL (1977)

Quatre ans après l'adoption de mesures législatives sur les coopératives, la SCHL a procédé à une évaluation des programmes établis en vertu des articles 27 et 61. Le principal objectif de l'évaluation était de découvrir qui habitait les coopératives (et les logements sans but lucratif) et de déterminer qui bénéficiait des dépenses du programme.

L'étude d'évaluation se fondait sur une enquête nationale auprès des occupants des ensembles terminés depuis 1973 et sur une enquête auprès des gestionnaires des ensembles. Il s'est avéré très difficile de préciser l'univers, de concevoir l'échantillon et d'obtenir un taux de réponse valable. Le taux de réponse était de 32 % des coopératives et près des deux tiers des réponses reçues provenaient de Colombie-Britannique. Les données recueillies par l'enquête ne représentaient pas convenablement les coopératives de l'Ontario et du Québec.

Voici certaines des principales conclusions de cette étude :

- * L'adoption des mesures législatives sur les coopératives en 1973 n'a pas suscité un volume substantiel de coopératives d'habitation au cours des quatre premières années. Il y avait 3 133 logements coopératifs en comparaison de 10 000 logements sans but lucratif et de plus de 11 000 logements spéciaux.
- * Les coopératives s'avéraient attrayantes et il n'y avait pas eu de problème de vacance. À cet égard, le programme était une réussite.
- * Les coopératives d'habitation desservaient surtout des familles, bien qu'environ 30 % des chefs de ménage ayant fait l'objet de l'enquête aient été des personnes âgées.
- * Les coopératives d'habitation ne s'adressaient manifestement pas aux personnes à faible revenu. Les données de l'enquête révélaient que les profils de revenu des coopératives étaient semblables à ceux de l'ensemble de la population des familles locataires.
- * Au chapitre des mensualités de logement, on constatait une polarisation entre ceux qui versaient des mensualités très faibles par rapport à leur revenu (32 % payaient moins de 20 % de leur revenu pour le logement) et ceux qui payaient plus de 30 %. Dans le cas des personnes âgées habitant des coopératives, plus de la moitié payaient plus de 30 %. Les données portent à croire que le système de supplément compensatoire n'était pas appliqué dans au moins un tiers des ensembles étudiés.
- * Les suppléments-logements étaient offerts aux clients à faible revenu, mais les directives de l'échelle des loyers n'étaient pas appliquées de façon uniforme.

Ces résultats portent à croire que le programme des coopératives n'était pas appliqué conformément à l'intention de la loi et des directives administratives. En outre, le gouvernement semblait n'avoir guère de renseignements ni de contrôle sur les méthodes d'exploitation une fois l'ensemble occupé.

L'évaluation recommandait certaines mesures visant à améliorer le contrôle et l'application du programme, mais faisait preuve de prudence lorsqu'il s'agissait d'accroître les restrictions imposées aux commanditaires du secteur privé, de crainte de décourager le développement des coopératives et des logements sans but lucratif.

3. DE 1979 À 1985

En 1978, le gouvernement fédéral mettait en place un nouveau programme de logement sans but lucratif (article 95) afin de financer les logements publics et privés sans but lucratif et les coopératives. De nombreuses études et évaluations des coopératives d'habitation ont été réalisées au cours de cette période, y compris des examens de coopératives par le secteur coopératif lui-même ainsi que la grande évaluation de l'article 95 et la revue du logement social par la SCHL.

A. REVUES ET ÉTUDES D'ORDRE GÉNÉRAL

En 1982, Morisset a enquêté auprès des membres de sept ensembles du Québec et la FHC a commandité des enquêtes sur des coopératives de Toronto, Ottawa, Peel/Halton et Montréal. L'étude de Morisset, portant sur sept nouvelles coopératives construites entre 1979 et 1981 en vertu de l'article 95 s'avérait très positive à l'égard des ensembles étudiés. Par exemple, le programme avait produit de bons ensembles de logements à un coût très raisonnable et comportant une diversité de revenu (attribuable à la combinaison de l'aide fédérale et de l'aide provinciale). Quarante-trois % des occupants des coopératives payaient des loyers proportionnés au revenu, la mensualité moyenne étant de 252 \$ pour les autres. Au chapitre de l'application, le rapport souligne que les membres jouaient un rôle clé dans la mise en place des coopératives, tout comme des ressources externes, et des retraités avaient joué un rôle important pour le lancement des coopératives. Le recrutement des membres semblait facile et il y avait des listes d'attente. Le style de gestion différait selon les ensembles, certains étant démocratiques et d'autres plus autoritaires. Il y avait possibilité d'améliorer la publicité des coopératives d'habitation en tant que logement social (il semble que les coopératives étaient bien connues en tant que coopératives, mais beaucoup moins en tant que logement social); l'acquisition des terrains était difficile et il y avait de nombreux retards et beaucoup de divergences d'opinions au sein des groupes quant au choix de l'emplacement. Morisset recommandait que les coopératives commencent avec un noyau de membres et en recrutent d'autres plus tard, pour éviter la frustration. L'étude a révélé que les personnes à faible revenu semblaient moins actives dans les affaires de la coopérative, mais que les autres membres ne leur en faisaient pas reproche. Le mélange des classes sociales, caractéristique centrale du programme, exige des études plus poussées.

En 1982, la FHC a commandité une série d'enquêtes auprès des membres des coopératives afin d'évaluer dans quelle mesure les coopératives d'habitation réalisaient leur objectif de loger surtout des ménages à revenu faible ou modeste tout en assurant un bon mélange social. Les enquêtes portaient sur des coopératives relevant de l'ancien programme (article 61) et du nouveau programme (article 95). Cent quarante-six coopératives sur 181 ont participé aux enquêtes. Le taux de réponse des ménages variait entre 70 % à Toronto et à Montréal et 81 % à Peel-Halton. Les taux élevés de réponse et de participation aux enquêtes portent à croire que les données sont fiables pour les coopératives de ces quatre endroits. Les questionnaires étaient livrés à chaque logement, puis repris.

L'enquête a recueilli des données sur les occupants (type et taille du ménage, niveau d'instruction, profession, mode d'occupation précédent, revenu, source de revenu), les logements (taille, type, coût de logement), l'évaluation faite par les résidents de la vie en coopérative (satisfaction, raison d'emménagement dans une coopérative, participation à la coopérative, qualité de vie, probabilité de déménagement et motifs) ainsi que des cotes pour diverses caractéristiques (état du logement et du bâtiment, entretien et gestion, espace, proximité du lieu de travail et ensemble de la coopérative). L'enquête ne portait pas sur la création de la coopérative ni sur la question de savoir si les occupants actuels y avaient participé.

Les résultats de l'enquête étaient très positifs; par exemple :

- o On a constaté que les coopératives réalisaient l'objectif de la diversité des revenus et des classes sociales; les résidents constituaient un groupe diversifié à prédominance de familles ayant des enfants et un emploi (monoparentales et biparentales); le niveau d'instruction était mixte, comprenant une proportion égale de personnes qui avaient fait des études postsecondaires et de personnes qui n'avaient pas terminé les études secondaires; de 70 à 80 % des résidents avaient un emploi.
- o Les revenus variaient de faible à moyen en comparaison du profil général de revenu de la collectivité; le revenu d'environ 80 % des résidents était inférieur au revenu nécessaire pour acheter une maison.
- o Les résidents déclaraient avoir choisi la coopérative surtout pour des raisons d'abordabilité. (Toronto faisait exception car on mentionnait le contrôle du logement aussi souvent que l'abordabilité.)

Les enquêtes semblent avoir été bien conçues et bien exécutées et certains des indicateurs pourraient être utiles à l'avenir.

L'étude réalisée en 1983 par Pomeroy sur l'adaptabilité de prêts hypothécaires novateurs pour les coopératives d'habitation comprenait également un examen des membres des coopératives d'après les données de la SCHL de 1981, une étude réalisée en Colombie-Britannique par FACTS et des données sur diverses coopératives. Il conclut que les coopératives fournissaient un logement à caractère familial surtout à des familles détenant un emploi (environ 75 % avaient un emploi). Pomeroy signale que les données de la SCHL pour 1981 sont fortement biaisées en faveur des coopératives québécoises qui rendent compte de 56 % des réponses et il exprime des réserves quant à la possibilité de

généraliser ces données, puisque les coopératives du Québec ne représentent pas l'ensemble des coopératives du Canada.

La viabilité financière des prêts hypothécaires est fonction de la capacité du membre d'absorber une augmentation des coûts d'exploitation et des versements hypothécaires. Le rapport entre les possibilités de croissance du revenu et les coûts d'exploitation de l'ensemble est critique. Les gestionnaires d'ensembles prévoient des augmentations d'environ 10 % par année des coûts d'exploitation. Ce chiffre n'est peut-être pas représentatif, car l'enquête portait sur un grand nombre d'immeubles transformés en coopératives, où les coûts d'entretien sont plus élevés. Toutefois, étant donné que la plupart des membres des coopératives ont un emploi, et étant donné le petit nombre de membres à faible revenu, les coopératives semblent avoir les moyens d'absorber l'augmentation du droit d'occupation découlant de l'augmentation des coûts d'exploitation et du retrait des subventions hypothécaires.

Dans The Evolution of Co-operative Housing Policy and Organization, Jordon (1983) traite des répercussions des programmes fédéraux des coopératives d'habitation. Il voit dans le programme de 1973 une innovation sociale qui a produit une nouvelle forme d'occupation et une nouvelle structure organisationnelle. Jordon dégage plusieurs problèmes qui ont mené à la révision du programme des coopératives en 1978, notamment le développement inégal du logement sans but lucratif et des coopératives au Canada, des méthodes administratives encombrantes et faisant double emploi pour le logement du tiers secteur, la faible production des autres programmes et les restrictions financières. Le programme des coopératives établi en vertu de l'article 95 avait eu pour effet d'accroître la production de coopérative depuis une affectation initiale de 2 500 logements en 1981 (doublée par la suite), jusqu'à 6 100 logements coopératifs en 1982. Jordon fait valoir que les coopératives d'habitation, qui étaient autrefois un programme marginal, sont devenues un élément essentiel de la politique canadienne de logement social. Parmi les problèmes à résoudre, mentionnons:

- la confusion quant à la forme d'occupation
- les coopératives d'habitation ne sont pas intégrées au mouvement coopératif
- une certaine tension entre les objectifs de logement et les objectifs coopératifs. Certaines coopératives sont essentiellement des logements collectifs abordables à gestion démocratique, tandis que d'autres sont pleinement engagées envers les principes et le mode de fonctionnement des coopératives.

À un échelle plus vaste, certains spécialistes se sont demandés qui bénéficie des programmes gouvernementaux directs par rapport aux mesures indirectes (fiscales) et aux mesures de réglementation. Fallis (1982) signale que malgré les effets indirects, les principaux bénéficiaires des programmes directs sont ceux qui participent (c'est-à-dire les occupants des coopératives) tandis que les coûts sont répartis parmi l'ensemble des contribuables. Sur le plan interne, ces programmes sont d'ordinaire très progressifs, car l'aide est graduée en fonction du revenu. Toutefois, seulement une petite partie des personnes admissibles peuvent bénéficier de l'aide au logement, ce qui crée une grave injustice.

Un document de discussion de la FHC sur la juste répartition du logement (1983) répond à certain des arguments de Fallis. Ce document fait valoir que les programmes directs tendent à être progressifs et sélectifs quant à ceux qui en bénéficient et n'influencent pas les loyers, les prix ou les impôts. D'autre part, les mesures indirectes tendent à être régressives et universelles et à générer divers effets sur les prix, les loyers et les impôts tout en suscitant d'énormes avantages. Dans la mesure où les coopératives d'habitation se concentrent sur les avantages pour ceux qui sont dans le besoin, l'aide gouvernementale semble inefficace et inefficace. Ces études soulèvent la question de savoir à quel palier d'analyse il convient de se placer pour évaluer le programme des coopératives d'habitation.

Document d'étude sur le logement (1985)

En janvier 1985, le ministre chargé de la SCHL a publié un document d'étude sur le logement en vue de demander l'avis des Canadiens sur les problèmes et les démarches en matière de logement en préparation d'une révision de la politique de logement. Selon ce document, la question centrale est de savoir quel outil convient le mieux pour l'intervention gouvernementale (la nécessité d'une intervention en faveur des personnes dans le besoin n'étant pas remise en cause). Au Canada, les programmes de logement social ont utilisé la méthode des subventions directes, par l'entremise d'autres gouvernements, d'organismes sans but lucratif et de coopératives. Les programmes en vigueur visent à encourager la diversité des revenus dans les ensembles subventionnés, ce qui peut susciter des avantages sociaux précieux, au même titre que la participation de la collectivité et des organismes bénévoles. Toutefois, selon le document, on a reproché à cette démarche d'être mal ciblée et coûteuse comme moyen de venir en aide à ceux qui en ont le plus besoin. On se demandait notamment si le fait d'éviter la concentration des ménages à faible revenu justifie les coûts que comportent les ensembles avec diversité de revenu.

Le document fédéral d'étude sur le logement marquait le début d'un vaste processus de consultation et de nombreux organismes ont préparé des réponses écrites. Les réponses reçues provenaient du secteur privé, notamment de l'Association canadienne des constructeurs d'habitation (ACCH) et de l'Association canadienne de l'immeuble (ACI); du secteur coopératif c'est-à-dire de la FHC; des associations de planification sociale: l'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP) et le Social Planning Council of Metropolitan Toronto.

Le mémoire de l'ACCH (mars 1985) donnait une vue d'ensemble des préoccupations de l'association et soulevait plus de cinquante points précis. Au chapitre des coopératives d'habitation, l'ACCH s'inquiétait du fait que les loyers soient inférieurs aux loyers du marché pour des logements semblables (héritage de la "limite inférieure du loyer du marché"). Le mémoire faisait valoir que des loyers inférieurs à ceux du marché équivalent à donner des subventions publiques à des personnes qui n'ont pas besoin d'aide et proposaient qu'on étudie la possibilité d'augmenter les loyers pour les logements sans but lucratif et coopératifs. L'ACCH préconisait un meilleur ciblage de l'aide sur les ménages à faible revenu éprouvant des besoins. L'ACCH s'intéressait également à l'abordabilité de la propriété et laissait entendre qu'il y avait eu amélioration de l'accessibilité à la propriété; l'association ne recommandait pas des programmes généralisés d'aide à l'accession à la

propriété, tout en concédant qu'il peut être valable de venir en aide à ceux qui ont presque les moyens d'accéder à la propriété. Le mémoire donne l'impression que l'aide gouvernementale au tiers secteur constitue une concurrence déloyale pour le secteur privé.

Le mémoire de l'ACI, Building on Fundamentals: Redesigning Canada's Housing Policies (février 1985) réclame un meilleur ciblage des programmes de logement social. L'ACI déclare que les occupants des logements sans but lucratif et des logements coopératifs dont le revenu dépasse le niveau raisonnable de besoin devraient soit payer le plein loyer du marché, soit acheter le logement au prix du marché (p. iv). L'objectif d'éviter les ghettos a été réalisé, mais d'une façon qui contredit les règles fondamentales de l'équité (p. 33) parce que de nombreux occupants ont un revenu modeste ou élevé tandis que des ménages à faible revenu qui ont besoin d'aide n'en reçoivent aucune. L'ACI ne proposait pas d'abroger les dispositions concernant la diversité des revenus, mais plutôt de modifier les barèmes de sorte que l'aide soit ciblée sur les personnes dans le besoin tandis que les autres occupants paieraient le loyer du marché.

Dans sa réponse au document d'étude, la FHC (1985) se prononçait très fermement en faveur du maintien de l'aide pour les coopératives d'habitation en tant que véhicule important pour aborder les problèmes d'offre, d'abordabilité, de conservation et de préservation des collectivités. En outre, les coopératives peuvent répondre aux besoins des femmes, des autochtones et des groupes qui présentent des besoins spéciaux, comme les handicapés. La FHC mettait en doute le postulat voulant que tous les logements coopératifs et sans but lucratif relèvent du "logement social". Elles préconisent de distinguer entre les logements assujettis à l'échelle des loyers proportionnés au revenu, qui relèvent du logement social, et les autres, qui relèvent du logement du marché. Dans le cas des coopératives, les subventions pour les logements non assujettis à l'échelle des loyers proportionnés au revenu pourraient être considérés comme des subventions à l'offre qui augmentent le parc, tout comme les subventions et les incitatifs fiscaux destinés aux promoteurs privés (comme le PALL et le RCCLL). La distinction entre le volet social et le volet du marché du programme des coopératives permettrait de répondre aux critiques voulant que le programme soit mal ciblé et coûteux. La FHC reprochait à l'évaluation faite par la SCHL du programme de l'article 95 de n'avoir pas tenu compte de cette distinction. Selon la Fondation, les programmes de logement social de la SCHL ne pourraient jamais se justifier tout simplement par l'objectif social qu'est la création de collectivités à revenu diversifié.

L'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP, 1985), en réponse au document d'étude, préconisait un meilleur ciblage du logement social, y compris le secteur coopératif, de façon à en faire bénéficier d'avantage ceux dont le besoin est le plus grand. Par exemple, le mémoire suggérerait d'exiger un minimum de 50 % de logements assujettis à l'échelle des loyers proportionnés au revenu et suggérerait de fonder le choix de ces membres sur le besoin. L'ONAP soulevait également la question des droits supplémentaires à l'entrée dans les logements coopératifs qui peuvent restreindre l'accessibilité pour les ménages à faible revenu et proposait que le gouvernement réglemente ces droits pour assurer que les pauvres aient accès aux coopératives.

Le mémoire du Social Planning Council of Metropolitan Toronto, Strategies for Implementing a New Housing Agenda for Metropolitan Toronto (mars 1985)

appuyait fortement le maintien du logement sans but lucratif en tant que principal programme d'aide au logement dans la région métropolitaine de Toronto et comme partie d'un programme destiné à répondre aux besoins de logements locatifs à prix modique dans la région (p. 1). Le conseil proposait notamment d'accroître la proportion des logements assujettis à l'échelle des loyers proportionnés au revenu dans les ensembles sans but lucratif et coopératifs, de réviser la méthode de calcul de la limite inférieure des loyers du marché afin d'assurer que les logements soient abordables pour les ménages à revenu modeste et de distinguer les divers types de subventions (c'est-à-dire de distinguer les subventions d'offre des subventions du loyer proportionné au revenu). Au moment où ces propositions ont été faites, les programmes de logement sans but lucratif et de coopératives d'habitation rendaient compte d'environ le trois quart des logements locatifs construits dans la région métropolitaine de Toronto entre 1979 et 1983. C'est pourquoi ces programmes étaient considérés comme la seule façon de créer des logements pour les ménages à revenu modeste aussi bien que pour les ménages à faible revenu. Étant donné cette situation, le conseil appuyait fortement l'objectif de la diversité des revenus tout en recommandant des mesures pour réduire la polarisation entre les groupes à faible revenu et les groupes à revenu plus élevé desservis par les programmes, recommandant plutôt un spectre continu de revenus. Le conseil estimait que la principale différence entre les coopératives et les autres programmes était l'engagement des coopératives à créer des ensembles contrôlés et administrés par les résidents. En général, les producteurs sans but lucratif ne devraient pas être en concurrence avec les producteurs de logements locatifs privés.

Pour l'essentiel, on peut constater dans ces réponses au document d'étude fédéral un certain consensus quant à la nécessité de l'aide gouvernementale au logement et quant à la nécessité d'améliorer l'efficacité des programmes. La différence entre ces mémoires tient plutôt au ciblage et aux loyers exigés des occupants dont le revenu modeste les place au dessus du seuil acceptable du besoin.

B. RAPPORTS D'ÉVALUATION

Evaluation Study of Non-Profit and Co-operative Housing in Ontario, Woods-Gordon (1981)

Réalisée en 1979, cette étude porte essentiellement sur les anciens programmes (coopératives, article 61 et logement sans but lucratif, article 27), bien que quelques ensembles relevant de l'article 95 soient inclus dans l'étude à des fins de comparaison. L'étude avait pour but d'établir si ces programmes réalisaient leurs objectifs de fournir des logements modestes aux familles à revenu faible ou modeste et d'encourager l'intégration des revenus.

Les experts-conseil ont procédé à une enquête auprès des locataires (enquête sur la satisfaction à l'égard du logement), à une enquête auprès des gestionnaires des ensembles et à des entrevues auprès des informateurs clés. Il y a eu 1 932 réponses à l'enquête auprès des locataires, dont 269 de résidents de coopératives. Le taux de réponse des coopératives était de 13 % (en comparaison de 30 % pour l'ensemble); les coopératives de la région d'Ottawa n'ont pas participé à l'enquête. On pourrait mettre en doute la fiabilité des données sur les coopératives, étant donné le faible taux de réponse. Dans le cadre de cette étude, on a mis sur pied un groupe de travail

avec le secteur privé, de concert avec l'ACHDU et l'Institut canadien de l'aménagement urbain en vue d'obtenir des données comparatives sur les logements locatifs privés aux fins de l'analyse des coûts. Les données recueillies n'étaient pas suffisantes pour permettre la comparaison.

Dans la plupart des cas, l'étude ne distingue pas les données sur les coopératives d'habitation. Au chapitre des revenus, les profils de revenu des coopératives sont plus élevés que ceux des logements sans but lucratif, municipaux ou privés. Le revenu médian était d'environ 14 000 \$ pour les coopératives et de 10 000 \$ pour les logements municipaux. Le rapport ne traite pas de la question de l'intégration des revenus.

Le rapport ne traite pas non plus des coopératives ni des problèmes d'application des programmes. En général, cette étude n'est pas très utile comme évaluation des coopératives d'habitation.

Roozen (1983) a tenté de découvrir l'origine de la participation biaisée des groupes cibles des programmes des coopératives d'habitation d'Edmonton. Par participation biaisée des groupes cibles, Roozen entend le cas où le programme bénéficie surtout à un sous-groupe de la population cible. Deux explications sont possibles, soit tout d'abord que la stratégie d'accès comprend des dispositions structurelles et organisationnelles qui créent des obstacles à la participation complète ou, deuxièmement, que les facteurs qui influencent le choix des ménages à faible revenu les portent à utiliser les autres programmes de logement social parce que les coopératives ne tiennent pas compte des besoins et des préférences des personnes à faible revenu et ne constituent pas une forme d'occupation intéressante. La méthode consistait en des questionnaires administrés par un interviewer à 178 ménages à faible revenu à Edmonton. Ces ménages étaient admissibles au programme mais n'y participaient pas. Le questionnaire avait pour but d'étudier la connaissance du programme des coopératives, l'expérience des répondants à l'égard des méthodes de sélection des coopératives d'Edmonton ainsi que leurs besoins et leurs préférences. L'enquête a révélé que la majorité des répondants n'avaient jamais entendu parler des répondants et que les autres n'étaient pas assez au courant pour faire un choix. Ceux qui avaient entendu parler des coopératives n'aimaient pas l'idée ou pensaient qu'il fallait une mise de fonds. Toutefois, selon Roozen, les coopératives conviendraient aux besoins qu'ils expriment, s'ils en étaient au courant. Il conclut que le principal problème du programme des coopératives est la commercialisation. Toutefois, compte tenu de la méthodologie de l'étude, le nombre des répondants qui connaissaient les coopératives et en avaient fait l'expérience était si faible qu'il n'a pas été possible d'évaluer les obstacles à la participation au programme des coopératives.

Johnston (1984) a utilisé des données de la SCHL et des renseignements recueillis auprès d'un petit échantillon de logements relevant de l'article 95 à Vancouver pour évaluer les répercussions et l'efficacité du programme des coopératives. Il a constaté qu'il faut des avantages externes considérables pour justifier le programme d'après des critères d'efficacité. Il jugeait le programme inéquitable tant verticalement qu'horizontalement et concluait qu'il ne permettait pas de réaliser les objectifs de la politique de logement social.

Selon Johnston, le principal avantage direct du programme pour les membres des coopératives est l'élimination des variations à court terme du prix des services de logement. Puisque le logement ne s'échange pas sur le marché, il n'est pas influencé par l'état de l'offre et de la demande. Au chapitre des coûts, il constate que le manque à gagner que représente le temps que consacrent les membres à la gestion n'entre pas d'ordinaire en ligne de compte. Pour Johnston, l'objectif de la diversité des revenus constitue un excellent exemple d'une généralisation impossible à mesurer (p. 118). Aucun plafond de revenu n'est précisé et il n'y a aucune indication de la répartition souhaitée des revenus. Johnston propose d'actualiser la diversité des revenus d'après l'intention de la politique, qui pourrait être soit i) d'éviter des concentrations indues de personnes à faible revenu ou à revenu élevé ou ii) de refléter la répartition des revenus au palier local ou l'expérience du marché.

Côté méthodologie, Johnston constate que les études d'évaluation de programme utilisent d'ordinaire uniquement des méthodes a posteriori et non expérimentales qui ne peuvent être utiles pour décrire les effets du programme que si l'on comprend bien qu'elle aurait été la situation si le programme n'avait pas existé. Le fait d'ajouter des contrôles peut augmenter quelque peu la validité interne, mais il faut des méthodes plus rigoureuses pour répondre à certaines questions.

Évaluation des programmes de logement coopératif et sans but lucratif de l'article 95 de la Loi nationale sur l'habitation, SCHL, (1983)

Cette étude avait pour but d'évaluer les réalisations des programmes de logement coopératif et sans but lucratif. Elle portait sur une gamme très étendue de questions, notamment la nécessité du programme, les répercussions et les effets ainsi que les coûts. Une enquête nationale a donné un profil des occupants, de la satisfaction des consommateurs et des coûts du programme pour les personnes âgées, les familles et les groupes présentant des besoins spéciaux ainsi qu'une enquête auprès d'un échantillon des gestionnaires d'ensembles occupés en juin 1981 (400 ensembles comptant 9 131 logements). Le rapport signale qu'en mars 1983 le nombre de logements occupés était passé à 46 000 et que l'échantillon pourrait ne pas représenter fidèlement tous les aspects de l'univers du programme.

Le débat sur cette évaluation a surtout porté sur les trois grandes conclusions négatives; pourtant, bon nombre des résultats étaient très positifs. Par exemple, on a constaté que le programme avait :

- produit des logements modestes et convenables
- fourni un logement abordable à la majorité des occupants (même si le tiers payaient plus de 30 % de leur revenu pour le logement)
- atteint le groupe des personnes à revenu faible ou modeste
- encouragé l'utilisation de capitaux hypothécaires privés
- réalisé une certaine diversité des revenus
- contribué au parc de logements locatifs
- eu des avantages sociaux positifs quant à la satisfaction des consommateurs, à la qualité de la vie et à l'amélioration de la qualité du logement
- desservi les ménages prioritaires
- favorisé la croissance de sociétés de développement hors marché
- accordé des subventions progressives

Les principales questions soulevées par l'évaluation étaient les suivantes :

- o les programmes étaient mal ciblés sur les ménages nécessiteux (c.-à-d. qu'un petit nombre des ménages les plus nécessiteux étaient servis);
- o les programmes ne semblaient pas rentables pour la création de logements bénéficiant de l'échelle des loyers proportionnés au revenu et plus coûteux que les autres programmes publics et privés;
- o les programmes avaient eu un effet minimal sur les besoins insatisfaits en matière de logement

À propos des coopératives d'habitation, l'évaluation concluait que celles-ci n'étaient pas aussi rentables que les programmes sans but lucratif et ceux du marché privé.

Il y a eu une assez forte controverse sur l'évaluation du programme de l'article 95. Voici un résumé de la réponse de la ville de Vancouver et de celle de la FHC.

Ville de Vancouver (1984)

La comparaison des résultats de cette évaluation et de celle de l'étude réalisée par la ville de Vancouver et intitulée Who Lives in Non-Market Housing (1983), révèle plusieurs différences importantes d'interprétation :

- L'étude de Vancouver porte à croire que le programme de l'article 95 est en mesure de loger les personnes à revenu faible ou modeste et que les critiques formulées à l'égard du programme à ce sujet par l'évaluation de la SCHL étaient trop rigoureuses.
- On a reproché aux comparaisons des coûts de la SCHL de ne pas comparer les coûts pour des clients semblables, au même loyer et au même revenu pour des logements et des types de logement semblables.
- L'étude de Vancouver, fondée sur une enquête auprès de 98 % ou 670 ménages habitant des coopératives et des logements publics sans but lucratif, a révélé que plus de 80 % de ces ménages ne pouvaient se payer le logement locatif moyen de Vancouver avec 30 % de leur revenu. Ces données portent à croire que le programme de l'article 95 sert à loger des ménages nécessiteux.
- L'étude souligne que l'abordabilité des logements relevant du programme de l'article 95 s'améliore avec le temps, parce que les droits n'augmentent pas avec la valeur en capital de l'ensemble. La comparaison entre les logements coopératifs et les logements relevant du RCCLL ne serait valable que si les coûts des subventions supplémentaires de supplément-loyer étaient inclus pour atteindre un groupe client semblable.

L'étude de Vancouver a reconnu que le programme de l'article 95 peut avoir des répercussions restreintes sur le volume des ménages éprouvant des besoins impérieux, mais que cela dépend des affectations budgétaires du programme. Le succès du programme de l'article 95 à l'égard des personnes à faible revenu dépend du critère utilisé pour définir le besoin et du montant disponible pour

les subventions. En outre, les objectifs du programme de l'article 95 comprennent de nombreux conflits internes qui empêchent un effet maximum sur les besoins des ménages à faible revenu (p. ex., la diversité des revenus). L'étude de Vancouver conclut que l'article 95 est un programme utile et qu'il devrait être maintenu, avec des rectifications mineures.

CHF Research Memo n° 5: Is the Co-op Program Cost-Effective (1984) et RD n° 9 (1984)

La FHC s'en prend à l'analyse de la rentabilité faite dans le cadre de l'évaluation du programme de l'article 95 et fait valoir que les coopératives sont plus rentables que les programmes du secteur privé comme le RCCLL et au moins aussi rentables que les logements sans but lucratif.

Pour calculer la rentabilité aux fins du rapport d'évaluation du programme de l'article 95, on a divisé le total des subventions par le nombre de logements bénéficiant de l'échelle de loyers proportionnés au revenu. À priori, donc, ces logements étaient plus coûteux que le logement public parce que les logements non assujettis à l'échelle des loyers sont exclus.

- Les coûts d'exploitation des coopératives étaient de 13 % à 56 % inférieurs à ceux des logements sans but lucratif, selon le rapport sur le programme de l'article 95. Selon la FHC, ceci prouve que les incitatifs à la bonne gestion des coopératives sont efficaces. L'augmentation plus faible des coûts est transmise aux occupants sous forme de droits moins élevés, ce qui améliore l'abordabilité.
- Les coopératives mettent 42 % de leurs logements à la disposition des occupants bénéficiant de l'échelle des loyers proportionnés au revenu, ce qui dépasse beaucoup la directive de 15 %. L'évaluation du programme de l'article 95 a montré que les coopératives fournissent de 13 à 14 % plus de logements pour l'échelle des loyers proportionnés au revenu que les logements sans but lucratif, ce qui porte à croire que les coopératives réussissent mieux que les logements sans but lucratif à répondre aux besoins des locataires à faible revenu.
- En comparaison des programmes du marché, les coopératives et les logements sans but lucratif produisent des logements dont le loyer est inférieur à celui des logements du RCCLL; les coûts de subvention pour l'échelle des loyers proportionnés au revenu sont donc beaucoup plus bas pour le gouvernement. Les programmes du marché sont des véhicules moins efficaces du supplément-logement.
- Entre 80 % et 90 % des ménages des coopératives ont un revenu inférieur au revenu modeste des ménages canadiens, ce qui porte à croire que les coopératives atteignent le groupe cible.
- Les coopératives ont également fait un apport majeur à l'offre de nouveaux logements locatifs; les coopératives et les logements sans but lucratif rendent compte de plus de 50 % des nouveaux logements locatifs dans certaines régions métropolitaines depuis quelques années.

La FHC suggère qu'on pourrait réduire la confusion des objectifs du programme fédéral en séparant le volet social du volet du marché du programme des

coopératives. Les coopératives d'habitation correspondent à divers objectifs de logement en vertu du programme fédéral, dont certains sont sociaux tandis que d'autres portent sur l'offre de logement. La FHC soutient que l'erreur centrale de l'évaluation du programme de l'article 95 a été de voir l'ensemble du programme comme un programme d'intervention sociale, sans reconnaître la double nature des objectifs de ce programme.

Les documents d'information de 1983 de la FHC

Dans le cadre de l'évaluation du programme de l'article 95, la FHC a commandité en 1983 un certain nombre de documents d'information portant sur diverses questions relatives aux coopératives d'habitation.

Dans un mémoire présenté à la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (octobre 1983), la FHC déclare que les coopératives d'habitation constituent une association créatrice entre le gouvernement et le secteur coopératif. Les programmes coopératifs ont créé un nouveau type de collectivité donnant une impression positive de contrôle communautaire et donnant aux divers membres l'occasion de faire face à leur situation socio-économique; ils sont considérés comme un instrument souple permettant d'offrir des logements abordables à long terme. Si les dépenses gouvernementales en matière de logement ne sont pas bien ciblées, la faute en est au programme et non au secteur coopératif.

En réponse à la comparaison entre les coopératives et le RCCLL, un document de la FHC (avril 1983) déclare que cette comparaison est boiteuse parce que les produits des programmes sont différents, particulièrement en ce qui concerne le niveau des loyers. Les ensembles du RCCLL comportent des loyers plus élevés, ce qui les rend également inefficaces en tant que suppléments-logements. Les coopératives semblent un véhicule plus approprié pour le logement social.

En réponse à une étude de l'ACDHU (Co-op Housing: Benefit or Burden?), la FHC (juillet 1983) s'en prend aux calculs des coûts des subventions pour les occupants des coopératives non soumis à la vérification du revenu. L'ACDHU estime ce coût à 389 463 \$ par logement sur 35 ans. La FHC estime le coût pour les logements du marché à 54 \$ par mois, soit 6 877 \$ sur 35 ans. Le document de la FHC signale également les avantages qu'apportent aux coopératives d'habitation les membres qui ne bénéficient pas de l'échelle des loyers proportionnés au revenu en échange d'une petite subvention, soit les logements intégrés sans ségrégation, un encouragement à réduire les coûts et un apport bénévole à la gestion et au perfectionnement.

Dans un mémoire présenté au président de la SCHL en décembre 1983, la FHC souligne trois objectifs importants des coopératives d'habitation qui doivent être maintenus, soit :

- la création de collectivités contrôlées par les résidents et gérées de façon coopérative;
- la création d'un parc de logements de qualité abordables pour les ménages à revenu modeste;
- une aide pour les ménages à faible revenu.

Ce document souligne que le programme des coopératives n'est pas également efficace partout au Canada ni dans tous les marchés. Reprenant des craintes exprimées dans des mémoires antérieurs, la FHC préconise la distinction entre la composante de logement social et la composante de marché des subventions aux coopératives et propose de porter à 25 % des logements coopératifs la composante minimum de l'échelle des loyers proportionnés au revenu.

Pour étudier l'effet des entrepreneurs commanditaires sur les coopératives d'habitation (octobre 1983), une étude commandée par la FHC a interrogé 60 personnes (membres des coopératives, commanditaires et employés de la SCHL) à propos de 14 coopératives. L'étude a permis de dégager des problèmes à l'égard des coopératives commanditées par des promoteurs, notamment :

- une proportion importante des ensembles ont connu une augmentation de la créance hypothécaire
- les problèmes de vacances sont plus graves que dans les autres coopératives
- seulement le minimum de 15 % des logements bénéficient de l'échelle des loyers proportionnés au revenu
- participation minimale des membres avant l'occupation
- lenteur du transfert du contrôle aux membres occupants
- imprécision des responsabilités et de l'apport en ce qui concerne l'éducation des membres

Ce document soulève la question de la méthode de construction des coopératives pour l'évaluation de la réussite des ensembles coopératifs afin d'évaluer s'il y a des différences significatives.

Social Housing Review, SCHL (1984)

L'examen du logement social devait évaluer le rendement des programmes de logement social (soit le logement public, le supplément-logement, le logement coopératif et sans but lucratif ainsi que le logement pour les ruraux et les autochtones) collectivement et individuellement par rapport à la réalisation des objectifs de logement social. Cet examen portait sur trois grandes questions :

- o La justification des programmes d'après des indicateurs d'abordabilité (rapport loyer/revenu), de taille, de qualité et de satisfaction de la clientèle.
- o Les répercussions et les effets sur les priorités de la politique sociale, sur les bénéficiaires, sur le parc de logements locatifs et sur les marchés locatifs ainsi que sur les autres programmes gouvernementaux portant directement ou indirectement sur le logement. Cet examen a étudié l'équité horizontale et verticale, la somme d'aide fournie à ceux qui en ont le plus besoin et la priorité accordée aux besoins spéciaux. Des répercussions sociales sur la clientèle ont été mesurées au moyen d'indicateurs comme les perceptions des clients quant au logement, au voisinage, à l'interaction sociale et les taux de roulement.
- o On a comparé la rentabilité des divers programmes, en tenant compte des coûts d'immobilisation et des coûts de subventions par logement, de même que des coûts d'administration. Deux mesures ont été utilisées : le coût par logement et le coût par logement assujetti à l'échelle des loyers proportionnés au revenu.

La principale source de données était une enquête nationale auprès des occupants des logements sociaux, des gestionnaires des ensembles sans but lucratif et coopératifs et des propriétaires des ensembles de supplément-logement. On a également utilisé des données sur les ensembles provenant des dossiers de la SCHL et des données de Statistique Canada.

L'enquête auprès des occupants, qui utilisait la livraison à domicile et le retour par courrier, a réalisé un taux de réponse de 40 %. Quant à l'enquête auprès des gestionnaires et des propriétaires, le taux de réponse était de 80 %. On a obtenu des questionnaires remplis de plus de 3 000 occupants des anciens ensembles sans but lucratif et coopératifs et de 3 400 occupants des nouveaux ensembles (article 95).

Un comité consultatif comprenant des représentants de la FHC, des municipalités et des sociétés privées sans but lucratif ainsi que de l'ACRHU ont contribué à l'étude.

Le rapport ne donne pas de ventilation distincte du taux de réponse pour le logement sans but lucratif et les coopératives. L'analyse a porté sur la comparaison du logement public, des anciens programmes et du nouveau programme de l'article 95 ainsi que du supplément-logement. Les chiffres pour les coopératives ne sont pas présentés à part. Des différences significatives ont été constatées entre les divers types de programmes (p. ex., pour ce qui est des caractéristiques de la clientèle). Des tests du chi-carré ont été utilisés.

L'étude a constaté que les programmes de supplément-logement, suivis par le logement public, étaient les plus efficaces pour venir en aide à ceux dont les revenus étaient insuffisants pour leur permettre de se procurer un logement convenable. Toutefois, bien que le programme des logements sans but lucratif et le programme des coopératives de l'article 95 aient été jugés les moins efficaces, le rapport souligne que ces programmes produiront vraisemblablement des avantages sociaux plus considérables que le supplément-logement ou le logement public. Selon cet examen, le rendement du programme de logement social doit s'étudier en fonction du compromis entre la rentabilité et les avantages sociaux. Les conclusions de cet examen sont conformes à celles de l'évaluation du programme de l'article 95 quant aux coûts des logements subventionnés au moyen de ce programme.

Selon les données recueillies, le revenu modeste des occupants de logements relevant des articles 27 et 61 par rapport à l'ensemble des locataires n'avait pas diminué avec le temps. Le programme de l'article 95 pourrait avoir un plus grand succès en raison des différences de conception. Toutefois, l'examen n'a pu évaluer dans quelle mesure ce potentiel sera réalisé.

La satisfaction et la participation des occupants sont plus élevées dans le cas du programme de logement sans but lucratif et du programme des coopératives que dans le cas des autres programmes de logement social. Les auteurs de l'examen signalent qu'une étude définitive des effets sociaux du logement social sur les résidents dépasse les cadres de leur étude. L'étude utilisait des indicateurs subjectifs (les perceptions des occupants) du bien-être social et des répercussions plutôt que des mesures objectives de l'amélioration réelle de la santé physique ou émotive, du fonctionnement de la

famille et de l'interaction sociale. Les indicateurs utilisés étaient : la satisfaction des clients à l'égard de leur logement et de leur environnement, l'évaluation faite par les clients de l'effet sur la qualité de vie et l'étendue de l'interaction sociale. Ces indicateurs révèlent un niveau élevé de satisfaction des utilisateurs et des effets sociaux positifs. Les résidents des ensembles relevant de l'article 95 étaient moins insatisfaits que les résidents des ensembles plus anciens. Les locataires bénéficiant de l'échelle des loyers proportionnés au revenu avaient plus de chances de dire que la qualité de leur vie s'était améliorée que les locataires au loyer du marché. Toutefois, la plupart des répondants n'ont déclaré aucun effet sur les éléments de la qualité de vie comme la santé, le mariage et les relations familiales. Aucune preuve concluante n'est disponible quant aux effets sur la croissance personnelle, les compétences et le développement social. En tout cas, les occasions de participation sont plus fréquentes dans le logement sans but lucratif et les coopératives que dans les autres programmes, comme le logement public.

En guise de conclusion générale, le rapport signale que les preuves des avantages sociaux découlant de la participation des résidents sont inconcluantes. Quant aux avantages sociaux de la diversité des revenus, il a été impossible de les évaluer.

Un document de la FHC (novembre 1983), traite de la difficulté de définir et de mesurer opérationnellement les avantages sociaux. Voici quelques exemples de critère et d'indicateurs qui pourraient s'avérer utiles :

Intégration sociale

- maintien de logements familiaux dans le noyau urbain
- logements abordables en banlieue
- diversité des revenus et des types de ménages
- intégration des personnes présentant des besoins spéciaux
- accès des personnes à faible revenu aux quartiers à revenu modeste ou élevé

Contrôle social et soutien

- réduction de la demande des services sociaux
- contribution aux associations communautaires
- utilisation des locaux par l'ensemble de la collectivité

Propriété

- sentiment de propriété
- acceptable dans les petites collectivités rurales
- première maison pour les personnes en ascension sociale
- la participation réduit les coûts
- sécurité d'occupation

Réduction des conflits entre les propriétaires et les locataires

- forme de contrôle des loyers sans coût
- aucun coût de refinancement au moment de la revente
- les résidents comprennent que l'augmentation des loyers est liée aux coûts d'exploitation

Réduction de la bureaucratie

- les coopératives administrent les programmes
- fonctionnement au niveau personnel (en fonction de la taille)
- aucune nécessité de tenir des listes centralisées de placement et d'attente

Soutien du secteur coopératif

- le fonds de stabilisation aide les coopératives qui éprouvent des problèmes
- visibilité des coûts, information du public

Visibilité

- il est facile de découvrir si le secteur fonctionne comme prévu

Perfectionnement personnel

- le secteur coopératif offre de nombreux cours pour l'éducation des membres et l'éducation à la gestion

A Survey of Co-operative Housing Residents in Quebec in 1987, Champagne (1988)

Champagne élabore un profil socio-économique des occupants des coopératives d'habitation au Québec et évalue dans quelle mesure les objectifs du programme ont été réalisés d'après des questionnaires remplis par 928 résidents québécois de coopératives. Il n'a pas étudié la participation des membres à la gestion des ensembles, les avantages sociaux des coopératives, la satisfaction des résidents, les mécanismes de constitution des coopératives, ni la réussite de l'intégration sociale, si ce n'est au niveau statistique.

Bien que les coopératives d'habitation du Québec desservent un vaste éventail de profils socio-économiques, Champagne a constaté que la clientèle est surtout constituée de ménages à faible revenu. Le revenu médian était de 15 000 \$ en 1987 et seulement 20 % des résidents avaient un revenu de 19 000 \$ ou plus. L'analyse par type d'ensemble (construction, transformation et achat/rénovation) révèle que les ensembles réalisés par achat et rénovation ont particulièrement bien réussi à fournir des logements abordables aux membres à faible revenu. Près de 60 % des logements de la province sont de ce type. Voici certaines caractéristiques clés :

- Environ le tiers des résidents sont des couples avec enfants et le quart sont des chefs de famille monoparentale, ce qui confirme l'orientation familiale des coopératives d'habitation au Québec. En comparaison de l'ensemble de la population québécoise, les ménages des coopératives sont un peu plus jeunes, environ le tiers des chefs de ménage étant âgés de moins de 35 ans.
- Les coopératives d'habitation s'adressent surtout à des familles qui travaillent (56 % avaient un emploi au moment de l'enquête, surtout dans le secteur du travail de bureau, de la vente au détail ou des services). Seulement 20 % ont déclaré bénéficier de l'assistance sociale.
- Les coopératives ont bien réussi à fournir des logements abordables, quelque 67 % des membres des coopératives dépensant moins de 25 % de leur revenu pour le logement. Moins de 20 % des ménages des coopératives dépensaient plus de 30 % de leur revenu pour le logement. Le groupe le plus

défavorisé sur le plan de l'abordabilité est celui des chefs de famille monoparentale dont plus des deux tiers dépensent plus de 25 % de leur revenu pour le logement. Environ 43 % des répondants ont déclaré recevoir une subvention de loyer, surtout du gouvernement fédéral (seulement 6 % reçoivent la Logirente de la province). Selon Champagne, le secteur coopératif au Québec a réalisé une meilleure pénétration des ménages à faible revenu qu'on n'aurait pu s'y attendre d'après les directives du programme.

4. APRÈS 1986

A. ÉTUDE GÉNÉRALE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

En 1986, le gouvernement fédéral a lancé le programme des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI. Dans une communication à la réunion annuelle de l'ACRHU en 1987, Goldblatt (1987) voit dans l'élaboration du nouveau programme des coopératives un processus politique de négociation entre le gouvernement fédéral et la SCHL d'une part et le secteur coopératif représenté par la FHC d'autre part. Il souligne plusieurs réalisations du programme de 1986, notamment le maintien d'un programme fédéral viable de financement des coopératives, la reconnaissance des coopératives en tant que forme distincte d'occupation et l'uniformité du programme dans tout le pays en raison de l'application fédérale. Il signale également certaines répercussions probables et certains problèmes du nouveau programme :

- o Le passage de la limite inférieure du marché au loyer du marché peut aggraver les problèmes d'abordabilité pour les ménages à revenu modeste et peut nuire à la viabilité des projets de remise en état dans les marchés où le contrôle des loyers est en vigueur;
- o L'élimination de la période de grâce de trois ans que comportaient les projets antérieurs peut entraîner une augmentation des mensualités lors de la seconde année, ce qui pourrait influencer l'abordabilité;
- o L'établissement des budgets en dollars plutôt qu'en logements pourrait créer une pression à la baisse sur les prix unitaires maximum en vue de réduire la subvention par logement et de produire un plus grand nombre de logements;
- o Les coopératives ont une moins grande marge de manoeuvre en ce qui concerne l'affectation des logements à l'échelle des loyers proportionnés au revenu, mais il se pourrait qu'elle puisse affecter tous ces logements à des ménages à très faible revenu;

- o Le ciblage sur les besoins les plus considérables au moyen des plafonds de revenu correspondant aux besoins impérieux pourrait disqualifier certains ménages, tels les petits salariés, qui avaient autrefois accès au programme;
- o Les directives provinciales quant au supplément-logement peuvent empêcher les coopératives de servir des ménages non familiaux à faible revenu (surtout des particuliers) qui ont des besoins de logement;
- o La moitié des logements assujettis à l'échelle des loyers proportionnés au revenu doivent être attribués à des personnes figurant sur les listes d'attente du logement public, ce qui réduit la marge de manoeuvre des coopératives pour la construction d'une communauté de membres;
- o Le programme des coopératives est maintenant le seul programme fédéral à utiliser la diversité des revenus, ce qui donne à craindre des pressions en vue d'accroître le ciblage sur les plus nécessiteux;
- o Le PHI avait pour but de diminuer les coûts de financement du logement, mais des coûts supplémentaires ont été ajoutés (p. ex., l'assurance et la stabilisation), ce qui rend compte d'environ 20 % des coûts des subventions. Ceci pourrait réduire l'efficacité et l'effet du PHI sur les coûts de logement.

Le PHI

Dans une étude détaillée des titres hypothécaires entreprise pour la FHC, Bossons (1985) conclut que les PHI pourraient accroître la rentabilité des coopératives d'habitation. L'auteur traite théoriquement des répercussions possibles et déclare que la réduction des coûts réels du financement pourrait réduire les coûts du logement. Une enquête réalisée par la SCHL auprès des gestionnaires de caisses de retraite privées révèle un certain intérêt pour ces prêts s'ils sont pleinement assurés et offrent un rendement réel de 4 % à 5 %. L'analyse révèle la possibilité d'une réduction de 70 % du coût des subventions pour la construction par rapport à l'ancien programme de l'article 95. Le coût des subventions assujetties à la vérification du revenu serait aussi vraisemblablement réduit. Bossons conclut que l'accroissement de l'efficacité aurait comme effet imprévu de réduire la composante de redistribution du programme.

Les coopératives d'habitation dans un contexte communautaire

Les études de Lord (1988) et de Selby et Wilson (1988) soutiennent que les coopératives d'habitation réussissent à intégrer des solutions aux problèmes de logement (comme l'abordabilité) et à d'autres besoins et problèmes communautaires. Ils estiment qu'en 1988, 1 350 ensembles coopératifs comptant 51 700 logements rendaient compte de 1,6 % du parc de logements locatifs. Toutefois, les répercussions des coopératives d'habitation pourraient être plus considérables que la taille du parc ne le laisse prévoir, en raison du caractère multiple du logement. Selon eux, les coopératives d'habitation offrent de nombreux avantages aux particuliers et aux collectivités, notamment :

- un logement abordable pour les ménages à revenu faible ou modeste
- répondre aux besoins spéciaux en intégrant ces groupes à l'ensemble du logement; créer des collectivités résidentielles permettant de lutter contre l'isolement, l'apathie et l'instabilité sociale
- favoriser la croissance et le perfectionnement personnels au moyen de l'entraide, de l'autonomie, d'une meilleure perception de soi et d'une réduction de la dépendance (p. ex., aider les gens à mettre un terme au cycle de la dépendance envers l'assistance sociale et à se diriger vers le travail et la formation)
- des avantages communautaires, les membres des coopératives aidant à des projets comme des banques d'aliments, des garderies, etc.
- participation à la revitalisation et à la stabilisation des quartiers

Les coopératives peuvent favoriser l'intégration sociale et économique au palier de l'ensemble et du quartier tout en stabilisant les collectivités résidentielles par l'augmentation de la sécurité d'occupation.

Les problèmes à venir pour les coopératives d'habitation

Lord ainsi que Selby et Wilson traitent de certains des problèmes qui risqueront de toucher le secteur des coopératives d'habitation dans les années à venir :

- o l'autogestion peut devenir un fardeau, être répartie inégalement et être vulnérable à la perte de membres compétents en cas de roulement;
- o la tendance à négliger l'entretien pourrait plus tard mettre à rude épreuve des fonds de réserve insuffisants;
- o il faut garantir davantage les coopératives sans but lucratif contre la conversion à d'autres modes d'occupation afin de préserver un parc permanent de logements sans but lucratif;
- o l'incapacité du secteur coopératif à se procurer le capital de développement pour de nouveaux ensembles a créé une dépendance envers les fonds de démarrage des gouvernements;
- o les ressources sont insuffisantes pour financer les services de soutien du secteur coopératif pour les diverses coopératives;
- o l'absence d'un engagement permanent envers les coopératives d'habitation (p. ex., le programme de 1986 a une durée de cinq ans) est source d'incertitude pour l'avenir.

Le secteur coopératif a proposé et adopté un certain nombre de mesures en vue de résoudre ces problèmes clés et de renforcer le secteur des coopératives d'habitation. Les études citent des sondages récents qui montrent que le public est plus au courant des coopératives d'habitation et les accepte mieux.

La diversité des revenus et des classes sociales

Selby et Wilson signalent qu'il n'existe pas de chiffres fiables sur la proportion moyenne des ménages subventionnés dans les coopératives. On estime

que le nombre des ménages subventionnés se situe entre 35 % et 42 %, ce qui comprend les familles bénéficiant de l'assistance sociale, les petits salariés et les familles à revenu modeste qui reçoivent des subventions peu importantes. Il est impossible de préciser qu'elle proportion des familles subventionnées font partie de la catégorie des familles "à revenu modeste".

Bien qu'aucune recherche rigoureuse ne permette de définir un niveau approprié de diversité des revenus, les auteurs suggèrent qu'une proportion de 30 % à 50 % serait optimale, selon le profil des revenus de la collectivité et l'abordabilité des mensualités de la coopérative. Puisque les coopératives n'ont pas de plafond de revenu, certains des membres les plus aisés peuvent demeurer dans les coopératives à cause de leur engagement envers leur logement et le mode de vie coopératif. Toutefois, la plupart des gens quittent la coopérative lorsqu'ils ont les moyens d'acheter leur propre maison. On ne dispose d'aucune donnée statistique sur les taux de mobilité et de roulement dans les coopératives d'habitation pour permettre la comparaison avec d'autres formes de logement.

ANNEXE 'D'

BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

Bibliographies générales sur les coopératives d'habitation

Hulchanski, J.D. (1986) Co-operative Housing in Canada: A Comprehensive Bibliography, U.B.C. Planning Papers, B#4, décembre.

Selby, Joan (1989) Une bibliographie de l'habitation coopérative au Canada, Document de recherche n° 4, FHC, janvier.

Ouvrages généraux

Association canadienne des constructeurs d'habitation (1985) A Further Submission by the Canadian Home Builders Association/Association canadienne des constructeurs d'habitation to the Federal Government's Consultation Paper on Housing, par Albert DeFehr, président de l'ACCH, mars.

Association canadienne de l'immeuble (1985) Building on Fundamentals: Redesigning Canada's Housing Policies, février.

Bossons, John (1985) The Effects of Using Indexed Mortgage-Backed Securities to Finance Non-Profit Co-operative Housing, rapport préparé pour la FHC, mai.

Champagne, Christian (1988) "A Survey of Co-operative Housing Residents in Quebec in 1987", mémoire présenté à l'ÉNAP, à l'INRS et à l'UQUAM en vue d'une maîtrise en analyse et gestion urbaine, Montréal, décembre.

Conférence nationale de tous les secteurs de l'habitation (1982) "Is Co-operative Housing an Answer to the Affordability Problem?"

Conseil canadien de développement social (1977), Étude de la politique de logement social au Canada, janvier.

Dennis, Michael (1972) Le logement des bas salariés : Programmes à la recherche d'une politique, avril.

Dunning, W. (1984) Rents and the Viability of Rental Construction: The Role of Financing

Fallis, George (1982) "How Much Government Assistance Goes to Housing and Who Really Benefits", Communication présentée à la Conférence nationale de tous les secteurs de l'habitation, Ottawa, (Housing in Canada: A Continuing Challenge).

Johnston, James A. (1984) "The Co-operative Housing Program: A Program and Policy Evaluation". Thèse de maîtrise en administration d'affaires, Université de Colombie-Britannique, avril.

Jordon, John E. (1973) "Canadian Policy Toward Co-operative Housing: A Study of Values in Conflict", Thèse de maîtrise en études environnementales, Université York, mai.

McClain, Janet et Cassie Doyle (1984) Women and Housing: Changing Needs and the Failure of Policy, CCDS.

Morisset, Pierre (1982) "Recommendations Concerning New Housing Co-operatives in Quebec: An English Summary of the Survey", Partie V, Rapport à la SCHL, février.

Organisation nationale anti-pauvreté (1985), Réponse au document fédéral d'étude sur le logement, mars.

Pomeroy, Steve (1983) "An Examination of Alternative Financing Techniques for Co-operative Housing", UBC, printemps.

Roach, Rév. William M. (1974) Co-operative Housing in Nova Scotia 1938-1973, Nova Scotia Housing Commission, avril.

Roosen, Shirley P. (1983) "A Formative Evaluation of the Co-operative Housing Program in Edmonton", Thèse de M.A., Université d'Alberta, Edmonton.

Runge, Dallard et autres (1975) A Comprehensive Social Housing Policy for British Columbia, Victoria, C.-B.

Social Planning Council of Metropolitan Toronto (1985) Strategies for Implementing a New Housing Agenda for Metropolitan Toronto, Réponse au document d'étude du gouvernement fédéral sur le logement, Toronto, mars.

Ville de Vancouver, rapport sur l'évaluation du programme de l'article 56.1 par la SCHL, février 1984.

Woods Gordon, (1981) Evaluative Study of Non-Profit and Co-operative Housing in Ontario, Rapport préparé pour la SCHL et le ministère ontarien des affaires municipales et du logement, septembre 1981.

SCHL ET GOUVERNEMENT DU CANADA

SCHL (1970) "A Low Income Housing Policy for 1971 Background Paper: Non-Profit and Co-operative Family Housing" par A. Black et M. Powell, Division du plan, décembre.

SCHL (1978) A Report on Clients Living in Non-Profit and Co-operative Housing in Canada, 1977, Groupe de l'évaluation des programmes, Ottawa, septembre.

SCHL (1983) Évaluation des programmes de logement coopératif et sans but lucratif de l'article 56.1 de la Loi nationale sur l'habitation, Division de l'évaluation de programme, novembre.

SCHL (1984) Social Housing Review, Document d'information pour les consultations fédérales sur le logement, Division de l'évaluation de programme, décembre.

Gouvernement du Canada (1985) Document d'étude sur le logement, Ottawa, janvier.

SECTEUR DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

- FHC Bulletins de recherche n° 2, 4, 5 et 6 : Enquêtes auprès de membres (1982-1983)
- Les coopératives d'habitation du Toronto Métropolitain
 - Les coopératives d'habitation de Peel et Halton
 - Les coopératives d'habitation d'Ottawa
 - Les coopératives d'habitation de Montréal
- FHC (1983) Documents :
- Mémoires à la Commission royale d'enquête sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada, 31 octobre 1983.
 - CRSP or Co-op: Which is More Appropriate? Document de travail n° 2 de la FHC, 28 avril 1983.
 - Commentaires sur l'étude de l'ACDHU, Social Housing and its subsidized Co-operatives: Benefit or Burden?, Document de travail n° 4 de la FHC, juillet 1983.
 - Proposition de programme de coopérative d'habitation, présentée à R.C. Montreuil, président de la SCHL, 12 décembre 1983.
 - The Impact of Entrepreneur Sponsors on Housing Co-operatives: A Comparative Analysis, Rapport provisoire, 27 octobre 1983.
- FHC (1983) Social and Economic Benefits of the Section 56.1 Co-operative Housing Program, Document de recherche n° 1, novembre.
- FHC (1983) Document de travail : Fair Distribution of Housing in Canada, Document de travail n° 3 de la FHC, 17 mars.
- FHC (1984) "Is Co-op Program Cost Effective?", Note de recherche n° 4, mai.
- FHC (1984) "The Federal Co-operative Housing Program: Past Performance and Areas for Improvement", présenté à l'honorable W. McKnight, Document de recherche n° 9, 20 novembre.
- FHC (1985) Réponse au document fédéral d'étude sur le logement, février.
- Co-operative Union of Canada (1968), Brief on Housing, présenté au ministre fédéral des transports et à la commission d'étude sur le logement, Ottawa, septembre 1968.
- Goldblatt, Mark (1987) "Some Observations on the 1986 Federal Co-operative Housing Program", préparé pour la réunion annuelle de 1987 de l'ACRHU, 8 septembre.
- Jordon, John E. (1983) "The Evolution of Co-operative Housing Policy and Organization", Co-operative College of Canada, Volume 1, n° 2.
- Laidlaw, A. (1966) "Co-operative Housing in Canada", Travailleur canadien, mars.

----- (1968) "Co-operative Housing in Canada", Revue du CIRIEC canadien, juillet-décembre.

----- (1988) "Co-op Housing - an Answer?", Ontario Credit Union News, mars - avril

Lambert, Paul (1968) "The Housing Co-operative Movement and the Philosophy of Co-operation", Revue du CIRIEC canadien, juillet-décembre

Lord, Yves (1988) Co-operative Housing: More Than a Solution to the Housing Problem, présenté à la Canadian Urban and Housing Studies Conference, Winnipeg, février.

Selby, Joan et A. Wilson (1988) Canada's Housing Co-operatives: An Alternative Approach to Resolving Community Problems, Document de recherche n° 3 de la FHC, janvier.