

**ÉVALUATION DU PROGRAMME FÉDÉRAL
DES COOPÉRATIVES D'HABITATION**

RAPPORT SOMMAIRE

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

Février 1992

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

TABLE DES MATIÈRES

	Page
I Introduction	1
II Historique du programme	3
III Le parc des coopératives d'habitation	4
IV Raison d'être du programme	8
V Besoin et marché du logement coopératif	9
VI Degré de réalisation des objectifs du programme	12
VII Les avantages du logement coopératif	20
VIII Application du programme fédéral des coopératives d'habitation	25
IX Gestion des coopératives d'habitation	29
X État du parc de coopératives d'habitation	35
XI Évaluation des prêts hypothécaires indexés	40
XII Recettes et dépenses des coopératives d'habitation	47
XIII Rapport coût-efficacité du programme fédéral des coopératives d'habitation	53
XIV Conclusions	59

I INTRODUCTION

La Société canadienne d'hypothèques et de logement, société d'État du gouvernement du Canada, procède régulièrement à l'évaluation de ses programmes pour en examiner la pertinence, la réussite et la rentabilité. Le programme fédéral des coopératives d'habitation ainsi que deux de ses versions antérieures ont été évalués en 1990. Le présent document est le résumé du rapport final d'évaluation.

Questions à étudier et sources de données

Plusieurs questions communes aux trois versions du Programme des coopératives d'habitation ont fait l'objet de l'évaluation. Toutefois, étant donné que les versions du Programme établies en vertu des articles 61 et 95 sont maintenant caduques, l'évaluation mettait surtout l'accent sur la gestion du parc existant pour ces deux versions du Programme. Inversement, le nouveau Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH) n'existe que depuis peu, les premiers ensembles ayant fait l'objet d'engagements à la fin de 1986. L'évaluation examine donc de près la conception et l'application du PFCH entre 1986 et 1990.

La SCHL a consulté une panoplie de groupes à l'étape de la planification de l'évaluation. Parmi ces groupes se trouvent la Fédération de l'habitation coopérative du Canada, l'Association canadienne des constructeurs d'habitations, la Fédération canadienne des municipalités, l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, l'Institut d'aménagement urbain, le Fonds fédéral de stabilisation des coopératives d'habitation, les organismes provinciaux de l'habitation, les agences centrales fédérales ainsi que le personnel du Bureau national et des bureaux extérieurs de la SCHL. Toutes les réponses reçues ont été examinées en vue de leur inclusion dans la version définitive du plan.

La SCHL a également demandé à la Fédération de l'habitation coopérative du Canada de fournir ses commentaires sur le cadre de référence des principales activités de collecte des données et sur la première version des questionnaires d'enquête. Il est à noter que l'apport de la Fédération dans la collecte des données et dans l'encouragement de la participation des coopératives a largement contribué au taux élevé de collaboration de la part de ces dernières.

Le résultat du processus de planification a fait l'objet du Rapport de l'étude préparatoire de l'évaluation des programmes fédéraux des coopératives d'habitation (SCHL, 1989). On y dégagait plusieurs catégories de questions pertinentes à l'évaluation des coopératives d'habitation au Canada :

- a) Quelle est la justification des coopératives d'habitation et de l'aide publique à ces coopératives? Quelle est la nécessité des coopératives d'habitation et quelle est l'importance du marché?
- b) Dans quelle mesure les objectifs précis du programme ont-ils été réalisés? Est-ce que les logements produits dans le cadre du programme sont abordables, de taille et de qualité satisfaisantes? Est-ce que le PFCH assure la sécurité d'occupation?

- c) Quels autres avantages les coopératives d'habitation assurent-elles à leurs résidents, en plus de ceux qui sont explicitement prévus? Quels sont les effets des résidents des coopératives sur les coopératives d'habitation et sur la collectivité avoisinante? Des questions connexes portaient sur l'application et la gestion des coopératives d'habitation; il s'agissait notamment de l'examen des pratiques de gestion des coopératives, de l'état des lieux ainsi que de l'environnement financier des coopératives.
- d) Est-ce que le programme fonctionne façon rentable? Est-ce que le PHI fonctionne comme prévu?

Dans le cadre de l'évaluation, on a entrepris un certain nombre d'activités de collecte et de traitement des données, notamment :

- o Une enquête auprès des résidents portant sur environ 9 700 membres ou résidents d'environ 300 coopératives partout au pays.
- o Une enquête auprès des coordonnateurs ou gestionnaires des 1 500 coopératives du Canada.
- o Une étude sur l'état des lieux portant sur un échantillon d'environ 500 coopératives.
- o Une analyse des risques liés au PHI comprenant l'analyse actuarielle des risques éventuels et des coûts des cas de défaut liés au PHI.
- o Douze études de cas de coopératives qui ont recueilli des données qualitatives qui complètent les données quantitatives recueillies au cours des diverses enquêtes et en facilitent l'interprétation.

L'évaluation a également beaucoup utilisé les **bases de données administratives de la SCHL**. Des **études complémentaires** ont été commandées afin d'obtenir des données supplémentaires susceptibles d'éclairer la discussion de la justification. Des **enquêtes auprès des prêteurs ou investisseurs** ont été entreprises afin de demander l'avis des prêteurs ou investisseurs PHI actuels et potentiels au sujet des prêts hypothécaires indexés. Il y a eu une **enquête auprès des employés des bureaux extérieurs de la SCHL chargés de l'application et de la gestion du portefeuille** ainsi qu'une **enquête auprès des fédérations de l'habitation coopérative et des groupes de ressources techniques**.

Le mouvement des coopératives d'habitation au Canada

La Fédération de l'habitation coopérative du Canada (FHC) est l'association nationale qui représente les coopératives d'habitation permanentes sans but lucratif ainsi que leurs organismes auxiliaires. La Fédération a pour mandat de favoriser la production au Canada de coopératives permanentes sans but lucratif et de veiller au bon fonctionnement des coopératives existantes. La Fédération fournit des services aux coopératives en voie de constitution ainsi qu'aux coopératives existantes. Elle s'occupe également d'études et de relations publiques pour le compte des coopératives d'habitation et collabore avec le gouvernement fédéral pour les questions relatives à la bonne gestion du programme des coopératives d'habitation.

Il existe des confédérations provinciales en Ontario et au Québec. Ces confédérations servent de véhicules d'information et d'action politiques relativement aux enjeux dans ce domaine, assurent une formation à leurs membres et produisent du matériel pédagogique sur la gestion des coopératives. Les fédérations des coopératives d'habitation sont des associations locales de coopératives d'habitation. Elles forment les membres pour qu'ils gèrent de façon autonome leur ensemble, leur fournissent des services de consultation et offrent aux coopératives un lieu où elles peuvent échanger de l'information. La plupart des fédérations sont membres de la FHC.

Les groupes de ressources techniques pour les coopératives d'habitation aident les gens à organiser et à mettre sur pied des coopératives, à l'échelle locale.

Les coopératives d'habitation sont des entreprises constituées en société sans but lucratif qui sont mises sur pied par un regroupement de personnes voulant acheter leur maison sous forme de copropriété. Régulièrement, les membres élisent parmi eux un conseil d'administration qui s'occupe de la gestion des affaires de la coopératives.

II HISTORIQUE DU PROGRAMME

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 aux termes de l'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. Dans le cadre de ce programme, la SCHL accordait une subvention d'immobilisations de 10 % et un financement préférentiel de 100 % sur le solde des coûts d'immobilisations. Le prêt était consenti à un taux d'intérêt préférentiel (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 de loyer 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 coopératives d'habitation et de logements sans but lucratif aux termes de l'article 95. Selon cette version modifiée du Programme des coopératives d'habitation, le financement primaire était assuré par les prêteurs agréés qui consentaient des prêts hypothécaires au taux du marché et avec amortissement de 35 ans (normalement pour des termes de cinq ans). La valeur maximale du prêt demeurait de 100 % des coûts admissibles. La subvention annuelle de la SCHL consistait en une somme permettant de combler l'écart entre le loyer économique (le loyer à exiger pour atteindre le seuil de rentabilité) et le loyer de la limite inférieure des loyers du marché la première année, et était assortie d'une composante de loyers proportionnés au revenu. La

¹Les numéros d'articles se réfèrent à la Loi nationale sur l'habitation (LRC, 1985).

subvention maximale réduisait le taux réel d'intérêt à 2 %. Au moins 15 % des logements devaient être assujettis à l'échelle des loyers proportionnés au revenu, à la condition que le fonds de subvention soit suffisant.

Le Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH), 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 pour une période d'amortissement prévue de 30 ans. Les versements d'intérêts varient donc en fonction de l'évolution des prix dans l'ensemble de l'économie. Les versements hypothécaires augmentent pendant la période d'amortissement au taux d'inflation moins 2 %. Les frais d'occupation des coopératives d'habitation sont fixés au départ au niveau du marché. L'aide financière fédérale vient combler l'écart entre le loyer économique et le loyer du marché. L'aide supplémentaire aux ménages à faible revenu prend la forme d'un supplément de loyer dont le fédéral partage les coûts (minimum de 15 % des logements). En outre, les coopératives peuvent verser des fonds d'exploitation dans un fonds de sécurité d'occupation maintenu par l'ensemble et qui sert à offrir une aide temporaire aux membres qui éprouvent des difficultés financières. La figure 2.1 donne les principaux paramètres des trois versions du programme.

III LE PARC DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Entre le lancement de la première version du Programme fédéral des coopératives d'habitation et le mois d'août 1990, 1 669 ensembles comportant 56 745 logements ont été aménagés et sont administrés en fonction du PFCH et des programmes relevant des articles 61 et 95 (tableau 3.1). Environ 70 % des coopératives d'habitation (39 577) ont été mises en place dans le cadre de la version du programme antérieure à 1986, qui relève de l'article 95. Le Programme fédéral des coopératives d'habitation a produit un peu plus de 18 % des logements du portefeuille (10 255) entre 1986 et 1990. Les portefeuilles les plus importants se trouvent au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique, qui ensemble rendent compte de 84 % de l'ensemble des logements coopératifs.

Les immeubles de faible hauteur et les immeubles d'appartements sont les types d'ensembles les plus communs (tableau 3.2). Les ensembles aménagés en vertu de l'article 61 se composaient le plus souvent d'immeubles d'appartements, tandis que les immeubles de faible hauteur étaient les plus répandus dans le cadre du programme relevant de l'article 95. La tendance aux immeubles d'appartements est réapparue avec le PFCH. Les ensembles comprenant plus d'un type d'immeuble (ensembles mixtes) représentent le quart de tous les logements produits dans le cadre de la première version du programme, soit celle qui relève de l'article 61; toutefois, ce genre d'ensemble est moins courant dans le cadre du PFCH et du programme relevant de l'article 95.

**FIGURE 2.1
PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION
PROFIL DES VERSIONS**

	Article 61 (1973-1978)	Article 95 (1979-1985)	Prêt hypothécaire indexé (1986-)
FINANCEMENT :			
Type de prêt hypothécaire :	100 % - versements égaux	100 % - versements égaux; d'ordinaire assuré en vertu de la LNH	100 % - PHI; assuré en vertu de la LNH; Fonds de stabilisation
Prêt consenti par :	SCHL (prêt direct)	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 (normalement 5 ans)	Prévue pour 30 ans; Maximum 35 ans
Taux d'intérêt :	8 %	Déterminé par le marché	Déterminé par le marché; taux réel fixe plus inflation
AIDE FÉDÉRALE DE BASE :	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, de sorte que les coûts hypothécaires nets augmentent de 5 % par année jusqu'à l'amortissement complet.	Contributions annuelles indexées correspondant au taux d'inflation moins 2 %, 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 (en une seule fois).
DROIT D'OCCUPATION :	Loyer économique net, compte tenu de l'aide.	Limite inférieure des loyers du marché.	Loyer du marché.
AIDE SUPPLÉMENTAIRE :	Supplément compensatoire là où les occupants à faible revenu versent un droit d'occupation réduit; le supplément de loyer 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 de loyer n'est offert que si la province verse des subventions égales. Au moins 15 % des logements doivent donner droit à une subvention fondée sur l'échelle des loyers proportionnés au revenu.	Fonds de sécurité d'occupation pour aide temporaire. Supplément de loyer pour un maximum de 50 % des logements par province. Initialement, 30 % des logements.
PLAFONDS DE REVENU POUR L'AIDE CIBLÉE :	Limite supérieure, deuxième quintile du revenu familial selon Statistique Canada.	Les occupants dont le loyer dépasse 25 % du revenu.	PRBI - Les occupants qui consacrent plus de 30 % au loyer du marché.
CONTRÔLE DES COÛTS :	Coûts repères	PML	PML
DIVERS :			Fonds de stabilisation

TABLEAU 3.1
PORTEFEUILLE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION
PAR VERSION DU PROGRAMME ET PAR PROVINCE ET TERRITOIRE

PROVINCE OU TERRITOIRE	ENSEMBLES		LOGEMENTS	
	NOMBRE	%	NOMBRE	%
ARTICLE 61				
Nouvelle-Écosse	17	7,6	133	1,9
Québec	128	57,6	2 001	29,0
Ontario	52	23,2	3 482	50,3
Saskatchewan	2	0,9	139	2,0
Alberta	8	3,6	270	3,9
Colombie-Britannique	16	7,1	888	12,8
CANADA	223	100,0	6 913	100,0
ARTICLE 95				
Terre-Neuve	22	2,0	359	0,9
Île-du-Prince-Édouard	6	0,5	62	0,2
Nouvelle-Écosse	71	6,3	1 299	3,3
Nouveau-Brunswick	12	1,1	550	1,4
Québec	579	51,4	11 390	28,7
Ontario	197	17,5	12 793	32,3
Manitoba	14	1,2	1 332	3,4
Saskatchewan	14	1,2	575	1,4
Alberta	34	3,0	1 766	4,5
Colombie-Britannique	172	15,3	9 351	23,6
Territoires du Nord-Ouest	3	0,3	100	0,2
CANADA	1 124	100,0	39 577	100,0
PFCH¹				
Terre-Neuve	2	0,6	45	0,4
Île-du-Prince-Édouard	3	0,9	81	0,8
Nouvelle-Écosse	16	5,0	504	4,9
Nouveau-Brunswick	7	2,2	173	1,7
Québec	177	55,0	3 414	33,3
Ontario	43	13,3	2 707	26,4
Manitoba	11	3,4	527	5,1
Saskatchewan	5	1,5	213	2,0
Alberta	12	3,7	394	3,8
Colombie-Britannique	45	14,0	2 147	20,9
Territoires du Nord-Ouest	1	0,3	50	0,5
CANADA	322	100,0	10 255	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, SCHL, (août) 1990.

NOTE : ¹ Deux ensembles relevant du PFCH ont fait l'objet d'engagements au Yukon, mais n'étaient pas administrés en août 1990.

TABLEAU 3.2
PORTEFEUILLE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION
PAR VERSION DU PROGRAMME ET PAR TYPE D'ENSEMBLE

TYPE D'ENSEMBLE ¹	ENSEMBLES		LOGEMENTS	
	NOMBRE	%	NOMBRE	%
ARTICLE 61				
Logement individuel	29	13,0	401	5,8
Immeuble de faible hauteur	66	29,6	2 145	31,0
Immeuble d'appartements	93	41,7	2 517	36,4
Autre	4	1,8	73	1,0
Mixte	31	13,9	1 777	25,7
TOTAL	223	100,0	6 913	100,0
ARTICLE 95				
Logement individuel	92	8,3	1 501	3,8
Immeuble de faible hauteur	370	32,9	15 860	40,0
Immeuble d'appartements	424	37,7	12 891	32,6
Autre	20	1,8	423	1,1
Mixte	218	19,3	8 902	22,5
TOTAL	1 124	100,0	39 577	100,0
PFCH				
Logement individuel	13	4,0	266	2,6
Immeuble de faible hauteur	26	26,7	3 636	35,5
Immeuble d'appartements	194	60,2	4 912	47,9
Autre	1	0,3	40	0,4
Mixte	28	8,7	1 401	13,7
TOTAL	322	100,0	10 255	100,0

SOURCE : Base de donnée sur les caractéristiques des ensembles, SCHL, (août) 1990.

NOTE : ¹ Définitions des types d'ensembles :

- logement individuel : logement individuel, duplex, maison jumelée
- immeuble de faible hauteur : maison en rangée, triplex, logements superposés
- immeuble d'appartements : immeuble d'appartements
- autre : autre, maison mobile, foyer, immeuble non résidentiel
- mixte : toutes les combinaisons possibles de types d'ensembles
p. ex. logement individuel + immeuble de faible hauteur = ensemble mixte

On peut créer une coopérative d'habitation en faisant construire le ou les immeubles, en achetant des immeubles ou en recourant à une combinaison de ces deux possibilités. La proportion des logements aménagés dans des immeubles neufs seulement est passée d'un peu plus de la moitié en application de la version relevant de l'article 61 à plus de 75 % dans le cadre de la version PFCH. Ces données pourraient indiquer qu'il est plus simple d'aménager des immeubles neufs, et ce serait la raison pour laquelle les groupes de ressources techniques et les clients préfèrent cette solution. La taille des ensembles est demeurée à peu près constante dans le cadre des trois programmes, soit un peu plus de 31 logements par ensemble. Plus de 94 % des coopératives d'habitation comptent moins de 100 logements.

Les trois versions du programme des coopératives d'habitation sont orientées vers les familles, qui occupent au moins 88 % des ensembles et des logements. La proportion des logements habités par des aînés, qui se situe à environ 5 % pour les versions relevant des articles 61 et 95, a plus que doublé dans le cadre du PFCH pour atteindre 10,7 %. Le programme relevant de l'article 95 a produit 233 logements spéciaux (offrant des soins spécialisés ou des services de consultation), ce qui équivaut à 0,6 % du portefeuille.

IV RAISON D'ÊTRE DU PROGRAMME

Questions à étudier

Les programmes de logement ont pour but de résoudre les problèmes de logement. La partie de l'évaluation qui porte sur la raison d'être du programme se demande si les programmes en cause sont toujours aussi importants qu'au moment de la mise en place du programme et s'il est raisonnable de continuer d'offrir une aide au logement par le moyen du programme actuel.

La présente évaluation examine d'abord les raisons d'être explicitement énoncées du programme. Il s'agit de la mesure dans laquelle les ménages à revenu modeste sont incapables d'accéder à la propriété et font face à des problèmes de sécurité d'occupation dans le marché privé et, deuxièmement, de la mesure dans laquelle les coopératives d'habitation peuvent répondre aux besoins de ces ménages.

L'évaluation se penche également sur certaines raisons d'être implicites, soit la production d'un nouveau mode d'occupation, la possibilité d'innovation en matière de gestion des logements ainsi que les avantages d'ordre collectif.

Les raisons d'être explicites du programme

L'accession à la propriété demeure difficile pour certains ménages à revenu modeste. En particulier, l'augmentation rapide du prix des maisons dans les marchés entraînés par la demande peut limiter l'entrée sur le marché des accédants à la propriété surtout si cet effet est conjugué à la hausse des taux d'intérêt. Quelle que soit la mesure de l'abordabilité de l'accession à la propriété, il est évident que certains ménages canadiens n'auront pas les moyens d'acheter une maison. Dans le passé, les politiques et programmes en matière de logement comportaient un ensemble de mesures visant à rendre abordable l'accession à la propriété. Les principaux bénéficiaires de ces mesures ont été les ménages à revenu modeste.

Tous les ménages (locataires ou propriétaires) risquent de connaître une réduction temporaire ou prolongée de revenus qui peuvent causer des problèmes d'abordabilité et forcer les ménages à déménager. Le PFCH a pour objectif explicite d'assurer la sécurité d'occupation des ménages qui n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété.

Le logement coopératif offre une solution de rechange au logement locatif pour les ménages incapables d'accéder à la propriété, parce que contrairement à ce dernier, le logement coopératif offre certains avantages de l'accession à la propriété, comme la possibilité pour les occupants d'exercer un contrôle sur leur logement. De plus, le logement coopératif peut offrir une protection contre la perte d'un logement pour des raisons économiques, étant donné qu'il y a moins de risque que les coûts d'habitation augmentent rapidement. Il y a également une certaine protection contre la baisse de revenu grâce au Fonds de subventions excédentaires (article 95) et au Fonds de sécurité d'occupation (PFCH). Dans le cas d'une baisse permanente de revenu, les membres des coopératives peuvent recevoir des suppléments de loyer selon une échelle proportionnée au revenu, si un logement subventionné est vacant. Les locataires du secteur privé qui ont besoin d'aide doivent généralement déménager pour être subventionnés.

Les raisons d'être implicites du programme

Outre les raisons d'être explicites du Programme fédéral des coopératives d'habitation, d'autres justifications ont été associées aux programmes des coopératives d'habitation en général, dont la production de logements coopératifs comme mode d'occupation, la possibilité d'innovations en matière de gestion et de financement des logements ainsi que des avantages d'ordre individuel et collectif.

En général, le secteur coopératif préconise l'acceptation d'un large échantillon de membres et favorise la diversité de revenus. L'actuel programme des coopératives d'habitation est le seul à ne pas s'adresser à une clientèle cible et à offrir des subventions directes; c'est donc le seul à permettre la diversité de revenus (c.-à-d. à accepter à la fois les ménages à faible revenu et ceux qui ont un revenu modeste ou supérieur).

Les avantages de la diversité de revenus et les raisons qui justifient ce principe se regroupent sous trois grands thèmes. Il y a tout d'abord l'argument touchant la qualité de la vie en général, selon lequel favoriser la diversité de revenu contribue à améliorer la qualité de la vie des ménages à faible revenu. Puis, il y a l'attitude de la collectivité. Le principe de la diversité de revenus est mieux accepté par les collectivités locales et il correspond davantage à leur réalité. Troisièmement, il y a l'argument de l'égalité des chances pour les personnes ayant des antécédents différents. On estime que les ensembles d'habitation qui favorisent la diversité de revenus offrent des avantages comme l'accroissement de la mobilité ascendante, l'amélioration des normes de scolarité pour les personnes défavorisées et, pour tous les occupants, l'incitation à participer pleinement à la vie économique, sociale et politique. Ces trois éléments, l'intégration sociale, l'acceptation par la collectivité et l'égalité sociale, constituent le fondement du principe de la diversité de revenu qui s'inscrit dans toute politique de logement.

Le programme fédéral des coopératives d'habitation de 1986 peut convenir tout à fait à l'application du Programme de supplément de loyer, pourvu qu'il satisfasse de façon rentable aux objectifs de celui-ci, à savoir, fournir des logements abordables, de qualité et de taille convenables, aux ménages nécessaires admissibles. La prestation de suppléments de loyer par l'intermédiaire du logement coopératif peut se révéler avantageuse à long terme, si les coopératives d'habitation assurent une production continue, rentable et stable de suppléments-logements.

V BESOIN ET MARCHÉ DU LOGEMENT COOPÉRATIF

En plus de justifier l'existence du programme, l'évaluation devrait donner une estimation de l'importance de la clientèle qui a besoin d'aide. Il s'agit du besoin et du marché du logement coopératif.

Besoin d'aide en matière de logement coopératif

La version 1986 du Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH) favorise la sécurité d'occupation des ménages incapables d'accéder à la propriété. L'indicateur d'abordabilité utilisé pour l'analyse se fonde sur le rapport entre les coûts de remboursement du prêt hypothécaire et le revenu. Les coûts se fondent sur les prix médians de la maison LNH. Si on constate qu'un grand nombre de ménages sont incapables d'accéder à la propriété, cela signifie qu'il y a un grand nombre de clients potentiels pour le programme.

En supposant un taux d'intérêt hypothécaire de 10 %, 30,8 % des ménages locataires canadiens dont le revenu est supérieur au plafond de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI) de la SCHL n'ont pas les moyens d'acheter une maison. La proportion passe à 55,6 % si le taux d'intérêt est de 15 %. L'abordabilité varie considérablement d'un centre métropolitain à l'autre.

Si l'on applique cette proportion, au taux d'intérêt hypothécaire de 10 %, à l'ensemble des ménages locataires, on obtient 574 820 ménages dont le revenu est supérieur au PRBI et qui ne peuvent accéder à la propriété. Des taux d'intérêt de 15 % font passer le nombre à 1 037 624. Le tableau 5.1 présente la répartition de ces ménages par province. Les locataires qui n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété se retrouvent surtout en Ontario et au Québec, puis en Colombie-Britannique et en Alberta.

Sécurité d'occupation

Dans le cadre de l'évaluation, on a commandé une enquête sur l'incidence des problèmes de sécurité d'occupation pour les locataires et les propriétaires. Chaque année, 9,9 % des locataires connaissent des problèmes de sécurité d'occupation par rapport à 1,9 % des propriétaires.

Ces estimations révèlent qu'il y a un nombre substantiel de ménages à revenu modeste au Canada qui n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété et que les problèmes de sécurité d'occupation se présentent plus fréquemment pour les locataires que pour les propriétaires.

Marché du logement coopératif

La plupart des Canadiens connaissent les coopératives d'habitation de nos jours. En effet, lors d'un sondage d'opinion faisant appel à un échantillon représentatif, pratiquement quatre répondants sur cinq ont affirmé avoir entendu parler des coopératives et 31 % des locataires ont déclaré songer à emménager dans une coopérative d'ici un an à condition de pouvoir se trouver un logement convenable au loyer du marché. Environ 13 % ont déclaré s'être renseignés sur les coopératives. Si l'on applique ce pourcentage au nombre de ménages locataires qui déménagent chaque année, on obtient de 169 000 à 400 000 ménages comme estimation du marché potentiel des coopératives d'habitation.

TABLEAU 5.1
RÉPARTITION DES MÉNAGES LOCATAIRES AU-DESSUS DU PRBI
N'AYANT PU ACCÉDER À LA PROPRIÉTÉ EN 1989
(PAR PROVINCE)

PROVINCE	À DES TAUX D'INTÉRÊT DE 10 %			À DES TAUX D'INTÉRÊT DE 15 %		
	NOMBRE	PROPORTION	%	NOMBRE	PROPORTION	%
Terre-Neuve	0	0,0	0,0	945	6,1	0,1
Î.-P.-É	1 760	32,7	0,3	3 320	61,7	0,3
N.-É.	2 214	4,9	0,4	11 704	26,2	1,1
N.-B.	2 208	8,2	0,4	9 844	36,5	1,0
Québec	124 692	21,5	21,7	277 014	47,9	26,7
Ontario	349 620	51,8	60,8	506 363	75,0	48,8
Manitoba	100	0,2	0,0	17 970	28,0	1,7
Saskatchewan	1 579	2,8	0,3	12 924	22,8	1,2
Alberta	39 113	19,9	6,8	89 264	45,4	8,6
C.-B.	53 534	26,6	9,3	108 276	53,7	10,5
CANADA	574 820	30,8	100,0	1 037 624	55,6	100,0

SOURCE : Estimations de la Division de l'évaluation de programme.

Taux de roulement et taux d'inoccupation

Les coopératives d'habitation en général connaissent un roulement moins élevé que les logements locatifs, mais plus élevé que les logements de propriétaires-occupants. Le facteur le plus souvent dégagé de roulement des résidents des coopératives était l'accession à la propriété privée.

Un sondage auprès des gestionnaires de coopératives a révélé que les facteurs du marché, comme le prix et le taux d'inoccupation du marché locatif, influencent fortement les taux d'inoccupation dans les coopératives du PFCH, tandis que la taille et l'état des logements semblent avoir un effet plus important sur les coopératives antérieures. Les coopératives PFCH semblent en concurrence directe avec les logements locatifs privés dans une plus grande mesure que les autres volets du programme des coopératives. Ceci cadre bien avec les résultats de l'enquête de la SCHL sur les logements inoccupés pour 1989, qui révèle que le taux moyen d'inoccupation des coopératives financées aux termes des articles 61 et 95 était de 0,6 %, en comparaison de 2,7 % pour les logements locatifs privés.

Comparaison des droits d'occupation des coopératives et des loyers du marché

Une comparaison normalisée entre les droits d'occupation des coopératives et les loyers du marché privé a été établie à partir des données de la SCHL sur le marché locatif. Cette comparaison révèle que les droits d'occupation fixés par les coopératives d'avant 1986 sont inférieurs aux loyers du marché. Ceci pourrait signifier que ces droits d'occupation sont inférieurs aux loyers de logements équivalents du marché, ou encore que le taux de ces logements n'a

pu être redressé, car ils étaient plus modestes que leurs équivalents du marché locatif. En revanche, on peut supposer que les droits des coopératives d'habitation PFCH sont fixés au niveau des loyers du marché.

Segment du marché desservi par les coopératives d'habitation

L'enquête auprès des gestionnaires d'ensembles révèle qu'un grand pourcentage de coopératives cherchent à répondre aux besoins de groupes spéciaux, notamment les personnes seules non âgées sans enfant, les familles monoparentales, les personnes âgées et les handicapés, ce dernier groupe étant prioritaire selon les directives du programme.

L'enquête auprès des résidents révèle que de 55 à 64 % des membres viennent aux coopératives depuis le marché locatif privé, pour tous les programmes, tandis que moins de 20 % étaient précédemment propriétaires. Ceci indique que les coopératives desservent surtout les anciens locataires du marché locatif privé.

On a demandé aux gestionnaires pourquoi les membres avaient quitté les coopératives. De l'avis des gestionnaires, près des deux tiers des ménages étaient partis parce qu'ils avaient acheté une maison, ce qui était la raison la plus importante. Dans plus de 20 % des cas, on a demandé aux membres de partir. Les autres facteurs motivant le départ étaient la taille du logement et l'incapacité des occupants à consacrer du temps aux activités de la coopérative. Près de 20 % des gestionnaires du PFCH ont mentionné les droits d'occupation comme motif important du départ des membres, à la différence des gestionnaires des coopératives relevant des articles 61 et 95.

VI DEGRÉ DE RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Indicateurs de la réalisation des objectifs

Les objectifs du programme se sont modifiés depuis que le gouvernement fédéral a commencé de subventionner les coopératives d'habitation. Les objectifs de la version du programme établie aux termes de l'article 61 étaient de fournir des logements modestes et abordables convenant aux besoins des familles à revenu faible et modeste. On encourageait la diversité des revenus et c'est pourquoi aucune limite de revenu n'avait été fixée. Dans le cas de la version du programme aux termes de l'article 95, la justification fondamentale demeurait de desservir les besoins des ménages qui n'avaient pas les moyens de se procurer un logement convenable et d'encourager la diversité des revenus. Dans le cas du PFCH, l'objectif a évolué; il s'agit d'assurer la sécurité d'occupation aux ménages à revenu modeste qui ne peuvent accéder à la propriété et d'assurer la prestation d'un supplément de loyer aux ménages à faible revenu. C'est pourquoi les indicateurs de la réalisation des objectifs du programme seront quelque peu différents pour chacune des versions. Les indicateurs clés sont cependant : la similarité des revenus entre les résidents des coopératives et les ménages locataires à revenu faible et modeste; les problèmes d'accession à la propriété; la diversité des revenus; la solution des problèmes impérieux de logement et la sécurité d'occupation.

Les ménages qui éprouvent des besoins impérieux sont ceux qui ne peuvent trouver un logement de taille et de qualité suffisantes sans y consacrer au moins 30 % de leur revenu.

Offre de logements coopératifs à la clientèle cible

Niveaux de revenu

Le tableau 6.1 montre les répartitions selon les revenus de tous les occupants des coopératives de chacune des trois versions du programme. Le revenu moyen est semblable pour les trois versions du programme, s'échelonnant entre 25 343 \$ pour les coopératives établies aux termes de l'article 95, 26 468 \$ pour les résidents des coopératives créées en application du PFCH et 27 670 \$ pour les occupants des coopératives plus anciennes relevant de l'article 61.

TABLEAU 6.1
RÉPARTITION DU REVENU DES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES
SELON LE GENRE DE LOYER PAYÉ (LPR ou LNPR), 1989

	POURCENTAGE							MOYENNE
	MOINS DE 10 000 \$	10 000 \$ À 19 999 \$	20 000 \$ À 29 999 \$	30 000 \$ À 39 999 \$	40 000 \$ À 49 999 \$	50 000 \$ À 59 999 \$	60 000 \$ ET PLUS	
PFCH								
LPR	33,2	50,7	12,5	1,7	1,3	0,5	0,0	13 687
LNPR	4,3	14,8	19,7	29,8	17,9	8,3	5,3	33 010
TOTAL	14,6	26,2	17,5	20,7	11,8	5,4	3,7	26 468
ARTICLE 61								
LPR	17,4	34,6	21,2	12,3	6,6	5,4	2,6	23 036
LNPR	7,8	17,1	21,5	23,5	15,5	8,1	6,6	31 662
TOTAL	12,2	24,6	22,0*	18,6	11,1	6,9	4,6	27 670
ARTICLE 95								
LPR	20,2	37,9	25,4	9,7	3,9	1,8	1,3	19 495
LNPR	4,5	15,6	20,9	24,8	17,2	10,4	6,7	33 453
TOTAL	13,6	28,4	23,6	16,0	9,5	5,4	3,5	25 343
ENSEMBLE des locataires								
(Canada)	14,8	26,7	18,2	14,7	9,9	6,9	8,8	27 726
ENSEMBLE des ménages								
(Canada)	7,8	17,6	14,6	14,5	12,5	10,8	22,2	38 947

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : L'estimation nationale peut être supérieure à la somme des estimations LPR et LNPR puisqu'elle comprend les résidents n'ayant pas répondu à la question de l'enquête portant sur le loyer proportionné au revenu.

Dans le cas du Programme fédéral des coopératives d'habitation, on a indiqué qu'il peut se produire un écart dans la répartition des revenus parce que les résidents payant un loyer non proportionné à leur revenu (LNPR) doivent verser le loyer du marché. Ces logements ne sont peut-être pas abordables pour les ménages ayant un revenu près du PRBI, qui se trouveraient ainsi exclus du programme. Le tableau 6.1 montre que seulement 17,5 % des occupants de coopératives PFCH ont un revenu se situant dans la fourchette de 20 000 \$ à 29 999 \$, en comparaison de 23,6 % des résidents de coopératives relevant de

l'article 95 et de 22 % des résidents de coopératives relevant de l'article 61. En outre, cette catégorie de revenu représente un « creux » délimité de part et d'autre par deux sommets dans la répartition des revenus des clients du PFCH. De tels creux n'existent pas dans le cas des autres versions du programme. On a également confirmé la possibilité d'un tel écart de revenu dans le cas du PFCH en comparant les droits d'occupation du PFCH aux loyers moyens du marché (LMM). La comparaison révèle que le logement PFCH moyen coûte environ 5 % de plus que le LMM local.

Les différences de répartition de revenu entre les ménages LPR et LNPR sont également présentées au tableau 6.1. C'est le PFCH qui affiche les écarts de revenu les plus importants entre ménages payant un LPR et ménages payant un LNPR, le revenu moyen des premiers étant de 13 687 \$, à comparer à 33 010 \$ pour les seconds. On constate également des différences importantes de revenu entre les ménages payant un LPR et ceux payant un LNPR pour toutes les autres versions du programme des coopératives.

La comparaison de la répartition des revenus des habitants des coopératives avec ceux de la population générale des locataires révèle que le parc des coopératives d'habitation tend à présenter des concentrations semblables de ménages à revenu faible et moyen.

Abordabilité de l'accession à la propriété

Le Programme fédéral des coopératives d'habitation devrait desservir les ménages à revenu modeste incapables d'accéder à la propriété. Le tableau 6.2 révèle que 66 % des résidents des coopératives du PFCH payant un LNPR s'estiment incapables d'accéder à la propriété, en comparaison de 20 % qui estiment pouvoir le faire et de 14 % qui ne savent pas s'ils en ont les moyens. La proportion de 66 % des résidents payant un LNPR qui estiment ne pas pouvoir accéder à la propriété est inférieure à celle des autres versions du programme.

TABLEAU 6.2
ÉVALUATION, PAR LES RÉSIDENTS DE COOPÉRATIVES DU PFCH
PAYANT UN LNPR, DE LEUR CAPACITÉ D'ACCÉDER À LA PROPRIÉTÉ¹

	ABORDABILITÉ								
	DU VERSEMENT INITIAL DE 10 P. 100			DES VERSEMENTS MENSUELS DE PIT			ABORDABILITÉ GLOBALE		
	OUI	NSP	NON	OUI	NSP	NON	OUI	NSP	NON
PFCH	29,0	12,8	58,1	31,8	15,7	52,5	20,1	13,9	66,0
ARTICLE 61	18,8	11,5	69,8	19,4	10,3	70,3	11,2	9,5	79,3
ARTICLE 95	22,1	12,5	65,5	22,4	14,0	63,5	12,9	11,6	75,5

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : ¹ Ne comprend que les résidents payant un loyer non proportionné au revenu (LNPR).

Les données LNH sur le prix des maisons ont été utilisées pour constituer des indicateurs des problèmes d'abordabilité pour divers marchés, indicateurs semblables à ceux présentés au chapitre V. On les trouve au tableau 6.3. Si le taux d'intérêt hypothécaire est de 12 %, on estime que 53,6 % des résidents PFCH payant un LNPR, 70,5 % des coopératives établies en vertu de l'article 95 et 76,4 % des résidents des coopératives établies aux termes de l'article 61 seraient incapables d'accéder à la propriété, en supposant qu'ils puissent faire une mise de fonds de 10 %. Ces constatations ressemblent beaucoup à celles de la section précédente portant sur la perception qu'ont les résidents de l'abordabilité globale de l'accession à la propriété. En plus, elles semblent confirmer que la majorité des résidents de coopératives du PFCH n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété.

TABLEAU 6.3
FRÉQUENCE NATIONALE DE L'INABORDABILITÉ, CHEZ LES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES, DES PAIEMENTS MENSUELS DE PRINCIPAL, INTÉRÊT ET TAXES NÉCESSAIRES À L'ACHAT D'UNE MAISON (SEULEMENT POUR LES RÉSIDENTS PAYANT UN LNPR)

	TAUX D'INTÉRÊT HYPOTHÉCAIRE		
	10 %	12 %	14 %
PFCH	43,9	53,6	63,9
Article 61	67,2	76,4	83,0
Article 95	60,0	70,5	77,1

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990; Fichier du Système de gestion de souscription (SGS), SCHL, 1989; et Étude sur le prix des maisons au Canada, Royal LePage, 1989.

Plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux

Les plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI) sont un bon indicateur de la mesure dans laquelle le Programme des coopératives d'habitation dessert les ménages à faible revenu, car le PRBI est la limite de revenu pour l'admissibilité aux programmes de logement social. Les PRBI sont un ensemble de plafonds de revenu pour chaque secteur de marché au Canada et tiennent compte de la taille du ménage et de la situation du marché locatif. Plus de 43 % des occupants de coopératives des trois versions du Programme ont un revenu familial égal ou inférieur au PRBI. La proportion s'établit à 43,9 % pour les coopératives du PFCH, à 44,9 % pour les coopératives relevant de l'article 61 et à 50,9 % pour celles relevant de l'article 95. Si l'on tient compte des données régionales, les proportions varient beaucoup plus. Dans le cas des seuls résidents payant un LPR, plus de 88 % se situaient sous le PRBI dans les coopératives PFCH, en comparaison de 60 % pour celles relevant de l'article 61 et de 71,7 % pour celles qui relèvent de l'article 95.

Diversité de revenus

Certaines données présentées au début de ce chapitre indiquaient qu'au niveau du portefeuille, toutes les versions du Programme fédéral des coopératives d'habitation affichent une diversité de revenu qui est généralement semblable au profil des revenus de l'ensemble des ménages locataires au Canada. Toutefois, cette constatation ne signifie pas en soi que le programme atteint ses objectifs en ce qui a trait à l'intégration des divers niveaux de revenu dans les ensembles. Pour déterminer si tel est le cas, il faut examiner la diversité de revenus à l'intérieur de chaque coopérative d'habitation.

La notion de diversité de revenus dans les ensembles d'habitation est mal définie. C'est pourquoi nous avons préparé et étudié trois définitions différentes. Selon la définition utilisée, de 45 à 85 % des coopératives sont jugées présenter une diversité de revenus. Les trois versions du programme s'avèrent au moins en partie capables de réaliser la diversité des revenus.

Autres caractéristiques socio-économiques

Le tableau 6.4 présente certaines caractéristiques des occupants de coopératives, soit le type de ménage, la taille du ménage, l'âge du chef, l'instruction du chef, la présence d'un membre du ménage autochtone, la présence d'un membre handicapé et la durée d'occupation du logement de la coopérative selon le genre de loyer payé (LPR ou LNPR).

De façon générale, les coopératives PFCH ont une proportion légèrement plus élevée de familles monoparentales et de couples sans enfant que les autres coopératives. Les coopératives plus anciennes, particulièrement celles qui relèvent de l'article 61, présentent une plus forte proportion de familles avec enfants. La proportion des ménages ayant des membres autochtones est supérieure à 2 % pour toutes les versions du programme.

TABLEAU 6.4
AUTRES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES DES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES,
SELON LE GENRE DE LOYER PAYÉ (LPR OU LMPR)

	TOUS LES MÉNAGES- LOCATAIRES	MÉNAGES-LOC. ÉPROUVANT DES BESOINS IMPÉRIEUX	PFCH POURCENTAGE		ARTICLE 61 POURCENTAGE		ARTICLE 95 POURCENTAGE	
			LPR	LMPR	LPR	LMPR	LPR	LMPR
GENRE DE MÉNAGE								
Personne seule	40	56	22,4	22,1	21,6	16,8	25,5	16,1
Famille monoparentale	10	17	46,4	12,2	30,1	14,6	32,3	10,8
Couple sans enfants	17	8	7,4	24,5	11,5	13,6	9,5	17,9
Couple avec enfants	20	10	19,8	31,7	33,8	49,7	28,2	50,4
Autres	11	8	3,8	9,3	3,0	5,3	4,5	4,9
TAILLE DU MÉNAGE								
1 personne	40	56	22,4	22,1	21,6	16,8	25,5	16,1
2 personnes	30	21	35,8	40,0	30,2	28,2	29,2	30,3
3 personnes	14	12	21,7	17,7	19,1	21,8	21,2	17,5
4 personnes	10	7	11,7	14,5	13,0	22,8	15,1	23,4
5 personnes	4	3	5,8	4,8	4,6	8,9	6,8	9,2
6 personnes et plus	2	1	2,6	1,1	11,5	1,6	1,4	3,5
ÂGE DU CHEF								
Moins de 25 ans	13	16	3,5	9,4	1,3	2,4	2,4	1,8
25 à 34 ans	32	24	33,2	36,5	27,7	31,7	26,8	29,9
35 à 44 ans	18	15	30,8	25,2	32,3	33,2	31,3	35,2
45 à 54 ans	10	9	12,8	10,2	15,7	13,1	14,0	14,6
55 à 64 ans	9	9	9,0	6,0	9,2	9,9	11,2	7,8
65 ans et plus	19	27	10,6	12,7	13,8	9,7	14,3	10,7
INSTRUCTION DU CHEF								
Aucune instruction	S.O.	S.O.	2,9	1,2	1,4	0,9	3,0	1,2
École primaire	S.O.	S.O.	12,1	7,2	10,1	7,3	11,1	7,5
École secondaire	S.O.	S.O.	40,2	33,1	37,8	41,8	39,2	41,4
Collège communautaire	S.O.	S.O.	18,7	21,8	16,5	24,0	20,3	21,6
Université	S.O.	S.O.	13,4	27,1	23,5	18,3	15,9	21,3
Encore à l'étude	S.O.	S.O.	8,5	5,2	5,8	4,4	6,0	2,8
Autre	S.O.	S.O.	4,1	4,4	4,9	3,5	4,5	4,3
AUTOCHTONE DANS LE MÉNAGE								
Total	3	4	4,6	3,2	2,9	2,8	3,3	3,5
HANDICAPÉ DANS LE MÉNAGE								
Total	S.O.	S.O.	14,2	5,2	9,8	3,4	9,6	5,8
Existence d'installations spéciales	S.O.	S.O.	9,5	3,3	6,5	1,3	6,0	3,0
Absence d'installations spéciales	S.O.	S.O.	4,7	1,9	3,3	2,2	3,6	2,9
DURÉE D'OCCUPATION								
Moins de 3 ans	37	41	79,5	83,6	15,5	19,1	26,1	21,6
3 à 5 ans	32	30	18,5	15,1	23,5	23,2	39,8	33,9
6 à 10 ans	30	29	1,9	0,6	22,2	27,3	31,9	40,4
Plus de 10 ans			0,1	0,8	38,9	30,4	2,3	4,1

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990 et microdonnées de l'ERMEM de 1988, Statistique Canada.

Abordabilité et taille et qualité convenables du logement

On s'attend que les logements subventionnés par le gouvernement fédéral soient de taille et de qualité suffisantes et qu'ils soient abordables pour leurs occupants. Il y a problème de qualité si le logement ou l'ensemble a besoin de réparations majeures. Il y a problème de taille si les logements ne comptent pas un nombre suffisant de chambres à coucher. Il y a problème d'abordabilité si le ménage consacre plus de 30 % de son revenu à l'hébergement. Lorsque le ménage a un revenu inférieur au plafond de revenu déterminant les besoins impérieux et qu'il a un problème de logement, il est réputé éprouver des besoins impérieux de logement.

Le tableau 6.5 présente des estimations de la fréquence des besoins impérieux de logement chez les résidents des coopératives d'habitation. Les proportions sont calculées d'après la taille et la composition du ménage, le revenu, l'état du logement et le coût d'hébergement, selon l'enquête auprès des résidents.

La fréquence estimative des besoins impérieux de logement est le plus élevée pour les résidents des coopératives relevant de l'article 95, soit 31,1 %, et le plus faible pour ceux des coopératives relevant de l'article 61, soit 25,9 %. Les résidents des coopératives PFCH, à 27,0 %, sont en situation de besoins impérieux seulement un peu plus souvent que les résidents des coopératives relevant de l'article 61.

Surconsommation des coopératives d'habitation

La politique fédérale en matière de logement social établit une équation entre la sous-consommation involontaire d'habitation et le besoin impérieux de logement. Pour assurer que les fonds restreints que le gouvernement peut consacrer au logement social soient dépensés de la façon la plus efficace et la plus équitable possible, les bénéficiaires ne devraient pas non plus faire preuve de surconsommation.

La comparaison entre la taille et la composition du ménage et la taille des logements révèle une surconsommation des logements coopératifs par une forte proportion des occupants. Un peu plus de la moitié des résidents payant un LNPR et relevant des trois versions du programme fédéraux présentent une certaine somme de surconsommation. Pour les résidents payant un LPR, la proportion varie entre le tiers et la moitié. La plupart des ménages où il y a surconsommation n'ont qu'une seule chambre à coucher de trop.

Sécurité d'occupation

Le tableau 6.6 présente les réponses des occupants à la question concernant la sécurité d'occupation. Plus de 12 p. 100 des occupants de coopératives prévoient que leur situation économique provoquera au moins «assez probablement» leur déménagement et seulement 8,9 p. 100 «très probablement». Les occupants payant un NLPR considèrent que cette situation est «assez probable» un peu plus souvent que les occupants LPR. D'après l'abordabilité, les occupants de coopératives dans le cadre des programmes de coopératives des articles 61 et 95 perçoivent davantage qu'ils ont une plus grande sécurité d'occupation, et le profil des réponses obtenues pour ces deux programmes sont pour ainsi dire identiques.

Afin de comparer ces données à d'autres données de référence, la même question a été posée à un échantillon représentatif de ménages de l'ensemble du Canada dans le cadre de l'enquête Focus Canada de 1990. La comparaison est essentiellement dans la perception de la sécurité d'occupation par les occupants de coopératives et les locataires du marché privé. D'après le tableau 6.6, les deux groupes estiment à peu près dans la même proportion qu'il leur faudra «très probablement» ou «assez probablement» quitter leur logement d'ici un an en raison d'une perte de revenu ou de hausses des droits d'occupation.

Ces résultats donnent à penser que les locataires du marché privé ne considèrent pas que la sécurité d'occupation établie d'après l'abordabilité pose un problème sérieux. Bien que les occupants de coopératives et les locataires du marché privé aient une perception identique de la sécurité d'occupation, les occupants des ensembles plus anciens (articles 61 et 95) tendent à percevoir une plus grande sécurité d'occupation.

TABLEAU 6.5
FRÉQUENCE DES BESOINS IMPÉRIEUX CHEZ LES OCCUPANTS DE
COOPÉRATIVES, SELON LA PROVINCE ET LE TYPE DE
LOYER PAYÉ (LPR OU LNPR)

	PFCH	POURCENTAGE	
		ARTICLE 61	ARTICLE 95
TYPE DE LOYER			
LPR	48,2	31,1	43,4
LNPR	16,2	21,2	14,7
CANADA	27,0	25,9	31,1

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

TABLEAU 6.6
SÉCURITÉ D'OCCUPATION PERÇUE PAR LES OCCUPANTS DE
COOPÉRATIVES SELON LE CRITÈRE DE L'ABORDABILITÉ

	POURCENTAGE			
	TRÈS PROBABLE	ASSEZ PROBABLE	PEU PROBABLE	TRÈS PEU PROBABLE
OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES				
"Dans quelle mesure est-il probable qu'il vous faudra quitter cette coopérative en raison de circonstances indépendantes de votre volonté, par exemple, une perte de revenu ou une augmentation des frais d'habitation?"				
PFCH				
Résidents payant un LPR	9,0	9,5	42,6	38,9
Résidents payant un LNPR	8,9	14,5	38,9	37,7
TOTAL	8,9	12,8	40,0	38,3
ARTICLE 61				
Résidents payant un LPR	3,3	11,3	33,5	51,9
Résidents payant un LNPR	1,9	6,2	42,5	49,4
TOTAL	2,4	8,2	39,4	50,0
ARTICLE 95				
Résidents payant un LPR	4,3	8,2	40,3	47,2
Résidents payant un LNPR	2,8	7,3	38,1	51,8
TOTAL	3,7	7,8	39,2	49,2
TOUS LES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES DANS LE CADRE DU PROGRAMME FÉDÉRAL				
	4,2	8,5	39,4	47,9
POPULATION EN GÉNÉRAL				
Dans quelle mesure est-il probable qu'il vous faudra quitter votre logement d'ici un an en raison d'une perte de revenu ou de hausses des frais d'habitation?				
Propriétaires	3	4	15	77
Locataires	11	10	20	59
TOUS	5	6	16	71
SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990 et le Bulletin Focus Canada, deuxième trimestre de 1990, Environics.				

VII LES AVANTAGES DU LOGEMENT COOPÉRATIF

Dans le présent chapitre, nous prolongeons le chapitre précédent sur la réalisation des objectifs des coopératives d'habitation en examinant les avantages supplémentaires que procurent les activités des coopératives aux clients du programme. Il s'agit notamment de la satisfaction des résidents, de la perception de l'amélioration du logement, de la participation, de l'intégration et des effets sur la collectivité. La plupart de ces données découlent de l'enquête menée auprès des résidents des coopératives d'habitation ainsi que des études de cas entreprises dans le cadre de l'évaluation.

La satisfaction des résidents

On a demandé aux résidents dans quelle mesure ils étaient satisfaits de neuf aspects de leur ensemble, notamment l'intérieur du logement, le terrain, les alentours, la gestion et le coût. Les résidents des coopératives sont très satisfaits de leur logement. L'aspect le moins satisfaisant pour eux est la gestion des ensembles relevant du PFCH et même alors, plus de 76 % sont satisfaits. Il y a une certaine tendance de la part des résidents des coopératives PFCH à être moins satisfaits que les résidents des autres versions du programme. Compte tenu de tous les aspects de leur logement, 91 % des résidents PFCH, 96 % des résidents des coopératives relevant de l'article 61 et 95 % de ceux des coopératives relevant de l'article 95 se sont dits satisfaits dans l'ensemble. Les coopératives sont mieux cotées par les résidents que le logement public, le logement locatif du marché et l'ensemble des logements au Canada. Les coopératives d'habitation sont nettement populaires auprès de leurs membres.

Changements des conditions de logement

On a demandé aux occupants des coopératives d'indiquer s'ils considéraient que leur logement actuel était meilleur ou pire que leur ancien logement en comparant huit caractéristiques. Le tableau 7.1 montre le pourcentage d'occupants de coopératives qui considèrent que leur logement actuel est une amélioration. Les résultats sont présentés séparément pour les ménages qui payent un LPR et ceux qui payent un LNPR, puisque leur situation économique aura probablement une influence sur la façon dont ils évaluent le changement des conditions de logement.

Dans l'ensemble, la majorité des résidents considèrent que leur logement actuel est une amélioration. Le plus fort consensus à cet égard (plus de 71 %) se retrouve chez les ménages payant un LPR, qui ont vu leur coût de logement diminuer dans tous les programmes de coopératives d'habitation. L'opinion est plus partagée quant à l'amélioration des autres conditions. La participation à la prise de décisions et l'implication communautaire étaient les deux seuls domaines où au moins les deux tiers des répondants payant un LPR constataient une amélioration. Les domaines où une petite majorité, ou bien une minorité de résidents constatent une amélioration sont la sécurité par rapport au crime ou au vandalisme et l'état des lieux. À l'exception de l'état des lieux et de la sécurité, un plus petit nombre de résidents des coopératives PFCH considéraient que leur condition de logement s'étaient améliorées par rapport aux résidents des autres coopératives d'habitation.

TABLEAU 7.1
OCCUPANTS INDIQUANT UNE AMÉLIORATION APRÈS COMPARAISON DE
LEURS CONDITIONS DE LOGEMENT ACTUELLES ET ANTÉRIEURES

	PFCH 1 %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %
RÉSIDENTS PAYANT UN LPR			
État du logement	62,4	51,7	53,9
Superficie du log.	62,9	64,0	65,1
Frais d'habitation	71,6	71,7	71,6
Participation dans la prise de décisions touchant leur logement	64,5	69,9	65,5
Protection contre les actes criminels et le vandalisme	50,1	51,8	48,1
Emplacement	48,2	62,0	55,8
Participation à la vie communautaire	62,2	70,6	63,0
Rapport avec les voisins	54,8	64,4	55,2
RÉSIDENTS PAYANT UN LNPR			
État du logement	50,5	45,0	53,8
Superficie du log.	54,7	62,6	63,2
Frais d'habitation	33,5	69,0	59,3
Participation dans la prise de décisions touchant leur logement	52,2	66,0	63,9
Protection contre les actes criminels et le vandalisme	34,8	34,4	41,9
Emplacement	42,3	52,9	49,5
Participation à la vie communautaire	53,5	61,5	64,7
Rapport avec les voisins	49,7	55,0	55,4

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : 1 Résidents qui constatent une amélioration, exprimés en pourcentage de toutes les personnes ayant répondu à la question (y compris celles qui ont répondu "sans objet").

Participation des résidents et diversité de revenu

De par leur nature, les coopératives d'habitation exigent que leurs résidents consacrent une certaine somme de temps ou de travail à la gestion et au fonctionnement de l'ensemble d'habitation. Dans la présente section, nous mesurons le degré de participation des occupants à la gestion de leur coopérative d'après la proportion des membres qui font ou ont fait partie de divers comités de la coopérative.

Les taux de participation indiqués au tableau 7.2 révèlent que les résidents des coopératives contribuent à la gestion de leur ensemble. Les comités où la participation est la plus forte sont le conseil d'administration et les comités de choix des membres et d'entretien.

TABLEAU 7.2
PARTICIPATION DES OCCUPANTS AUX ACTIVITÉS
DES COMITÉS DES COOPÉRATIVES

	OCCUPANTS QUI PARTICIPENT ACTUELLEMENT OU QUI ONT PARTICIPÉ A UN COMITÉ OU PLUS		
	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %
Un comité ou plus			
Résidents payant un LPR	85,8	76,3	88,0
Résidents payant un LNPR	88,1	87,5	88,2

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Un autre indicateur du niveau de travail bénévole consacré par les ménages résidents est la somme de temps consacrée aux activités de la coopérative. Environ 70 % des ménages y consacrent d'une à dix heures par mois. La durée moyenne varie entre 6,7 heures pour les ménages habitant les coopératives relevant de l'article 61 et payant un LPR à 9,6 heures pour les habitants des coopératives PFCH payant un LNPR.

On a dit que les coopératives d'habitation, en raison de la participation des résidents, peuvent assurer un plus grand nombre d'avantages à chacun des résidents, particulièrement ceux qui ont un revenu faible, que les autres types de logement social. On a demandé aux résidents des coopératives d'habitation d'indiquer les compétences ou l'expérience qu'ils avaient acquises dans le cadre de leur participation à la coopérative. Le tableau 7.3 indique la proportion des résidents qui estiment avoir acquis divers types de compétences.

TABLEAU 7.3
COMPÉTENCES ACQUISES PAR SUITE DE LA PARTICIPATION
AUX ACTIVITÉS DE LA COOPÉRATIVE

RÉSIDENTS QUI ONT ACQUIS DES COMPÉTENCES			
	PFCH	ARTICLE	ARTICLE
	%	61	95
		%	%
Acquisition d'au moins une compétence			
Résidents payant un LPR	69,9	69,1	67,4
Résidents payant un LNPR	59,4	70,1	66,7
Acquisition d'aucune nouvelle compétence			
Résidents payant un LPR	30,1	30,9	32,6
Résidents payant un LNPR	40,6	29,9	33,3

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

La plupart des résidents estiment avoir acquis certaines compétences ou expériences utiles en raison de leur participation à une coopérative d'habitation. Les données portent à croire que la probabilité d'acquérir une compétence est fonction du niveau d'effort et d'engagement des résidents par rapport aux activités de la coopérative d'habitation. On a dit que la diversité des revenus des coopératives d'habitation entraîne des avantages sociaux pour les membres à faible revenu. Cependant, sur les six compétences étudiées chez les résidents à faible revenu, seule l'amélioration de la capacité de travailler avec autrui présente une corrélation statistique avec la diversité de revenus au sein des coopératives. On a également constaté une corrélation positive entre la satisfaction des résidents à l'égard de leur logement et le niveau de diversité de revenu au sein de la coopérative.

Un petit nombre de coopératives ont été étudiées en détail dans les études de cas. Les conclusions portent à croire que la diversité de revenu a été une réussite et qu'il n'y a pas eu polarisation des groupes de revenu au sein des ensembles. Le revenu semble une considération moins importante que la nécessité de combler le besoin de logements abordables et de créer une atmosphère communautaire dans les coopératives. Selon les études de cas, l'interaction sociale est probablement une question plus importante. En général, les études de cas ont révélé que les coopératives réussissent bien à intégrer divers types de ménages, et qu'il y a peu de tensions.

Effets sur la collectivité

Certains ont prétendu que les coopératives offrent la possibilité de faire un apport positif et bénéfique dans les collectivités où elles sont situées. L'enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation et les études de cas de coopératives ont permis d'examiner l'étendue et les genres de relations entre les coopératives d'habitation et la collectivité locale.

Les données relatives à l'effet des coopératives sur les collectivités sont quelque peu contradictoires. Les constatations des études de cas laissent entendre que les coopératives accordent la priorité au raffermissement de l'esprit communautaire à l'intérieur de la coopérative. Bien que les occupants des coopératives utilisent les installations de la collectivité locale et participent à la vie de cette dernière, et que, dans certains cas, les résidents de l'extérieur soient encouragés à utiliser les installations et à participer aux activités de la coopérative, certaines coopératives ont tendance à être quelque peu isolées de la collectivité avoisinante, ce qui réduit leur effet sur celle-ci.

VIII APPLICATION DU PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

L'application du Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH) découle des efforts combinés du personnel de la SCHL chargé de l'application du programme, des coopératives elles-mêmes et des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques qui fournissent aux coopératives des services de consultation. Les groupes de ressources techniques participent surtout à la production de nouvelles coopératives, tandis que les fédérations, associations de coopératives existantes, assurent d'ordinaire des services permanents d'organisation de gestion.

La présente section examine trois points d'intérêt de l'évaluation : l'efficacité de l'application par la SCHL ainsi que par les fédérations et les groupes de ressources techniques; le rôle et l'efficacité du financement pour la préparation de projets dans l'application du programme et la pertinence et les avantages des contributions au soutien du secteur versées par les coopératives d'habitation financées en vertu du PFCH. L'examen de ces trois points utilise les résultats des enquêtes auprès des fédérations et des groupes de ressources techniques, ainsi que des succursales de la SCHL.

Efficacité de l'application du programme

Les deux tiers des fédérations et groupes interrogés sont des organismes sans but lucratif dirigés par une coopérative, une collectivité ou les employés. La plupart des groupes de ressources techniques participaient activement à la promotion des coopératives d'habitation avant 1985, mais près de 23 % des groupes ont commencé à offrir des services aux coopératives d'habitation depuis la création du PFCH. Plus de 76 % des groupes de ressources techniques sont membres de la Fédération de l'habitation coopérative et plus de 73 % sont également membres d'une coopérative régionale ou provinciale ou d'une association de groupes de ressources techniques. Le pourcentage de groupes de ressources techniques directement affiliés à la FHC est beaucoup plus faible au Québec, où les groupes de ressources techniques sont plus nombreux que dans toute autre province.

La majorité des fédérations et des groupes de ressources techniques comptent relativement peu d'employés à temps plein. Plus de la moitié comptent moins de quatre professionnels à temps complet et environ les trois quarts ont moins de trois employés de soutien à temps complet. Les types de professionnels auxquels on a le plus souvent recours sont les éducateurs d'adultes, les travailleurs sociaux, les travailleurs du secteur du développement communautaire et les urbanistes. Moins du quart des groupes ont engagé des comptables, des gestionnaires immobiliers ou des avocats.

Depuis qu'ils ont commencé à offrir des services aux coopératives, les groupes de ressources techniques ont, en moyenne, participé à la mise sur pied de 22 coopératives d'habitation, ce qui représente une moyenne de 751 logements. À l'heure actuelle, un groupe de ressources techniques dessert, en moyenne, cinq coopératives en cours de création, et fournit un soutien permanent à une moyenne de neuf coopératives existantes. Les fédérations desservent en moyenne dix coopératives en cours de création et 39 coopératives existantes.

Les fédérations et les groupes de ressources techniques accordent une aide de démarrage aux coopératives pour s'organiser et préparer une proposition, offrent des conseils permanents sur la gestion des ensembles ainsi que des services généraux de développement du secteur coopératif. Plus de 85 % des fédérations et des groupes de ressources aident à organiser des coopératives, recrutent et éduquent des membres, fournissent des conseils pendant le processus de demande, négocient l'acquisition d'une propriété et participent à la conception de l'ensemble et au contrôle budgétaire. Une fois l'ensemble construit, c'est d'ordinaire le conseil d'administration de la coopérative qui se charge concrètement de la gestion de l'ensemble, mais les fédérations et les groupes de ressources techniques offrent des programmes de formation des membres et des employés, des services de médiation et de dépannage ainsi que de planification financière et de comptabilité. Enfin, les services de développement du secteur sont offerts aux coopératives et à l'ensemble du secteur et comprennent les relations publiques, la représentation, un service de publication et un bulletin de même que certains services de référence. Les fédérations et les groupes de ressources techniques offrent plus souvent des services aux coopératives établies et au secteur que des services de développement.

On a demandé aux employés des succursales de la SCHL chargés de l'application des programmes d'évaluer l'efficacité des groupes de ressources techniques à l'oeuvre sur leur territoire. Le tableau 8.1 indique, pour certaines activités, la proportion de succursales de la SCHL qui jugent les groupes de ressources techniques très efficaces ou moyennement efficaces. Soixante-dix pour cent des employés d'application des programmes des succursales de la SCHL jugent les groupes de ressources techniques efficaces en ce qui a trait aux services aux membres et aux activités du secteur coopératif, tandis que 60 % déclarent que les groupes sont efficaces pour les services de gestion et d'administration. Quant aux services d'aménagement immobilier et aux services financiers, ils ont été jugés efficaces par 50 % des succursales SCHL.

TABLEAU 8.1
AGENTS D'APPLICATION DES SUCCURSALES SCHL QUI JUGENT
LES GROUPES DE RESSOURCES TECHNIQUES EFFICACES

ACTIVITÉ	POURCENTAGE
NOMBRE DE RÉPONDANTS	
Services aux membres	70
Aménagement immobilier	55
Services de gestion	60
Services financiers	50
Activités du secteur coopératif	70

SOURCE : Enquête auprès des agents d'application des succursales de la SCHL, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Les succursales de la SCHL n'offrent pas la même gamme d'activités d'application que les groupes de ressources techniques; elles s'occupent de la sélection des projets, de l'engagement des fonds, du versement des avances, de l'inspection, de l'administration des ensembles financés et de la prestation de services d'information générale. Le tableau 8.2 indique comment les groupes de ressources techniques cotent l'efficacité de la SCHL pour ce qui est de l'application. La plupart des activités sont jugées efficaces. Les activités jugées les moins efficaces sont l'établissement des prix maximums des logements et le processus d'approbation.

Financement pour la préparation de projets

Le financement pour la préparation de projets (FPP) est offert aux coopératives pour financer les coûts de démarrage de l'élaboration de propositions, notamment la conception, l'acquisition de terrains et les demandes de permis. Avant d'être augmenté à 500 000 \$ en octobre 1989, le plafond FPP se chiffrait à 75 000 \$ par projet. Le montant réel de chaque prêt est déterminé en fonction de l'ampleur et de la complexité du projet. Le prêt FPP sans intérêt accordé pour les projets qui finissent par faire l'objet d'un engagement doit être remboursé au moment de la première avance. Ainsi, les coûts de préparation sont capitalisés dans le prêt hypothécaire. Si un projet visant la création d'une coopérative d'habitation n'est pas accepté après trois ans, le prêt FPP fait l'objet d'une remise. L'évaluation a permis d'examiner le rôle du FPP dans le financement des projets sélectionnés, la suffisance des fonds fournis et la mesure dans laquelle le FPP fait l'objet de remises.

TABLEAU 8.2
ÉVALUATION PAR LES RÉPONDANTS DE L'EFFICACITÉ DE LA SCHL
EN MATIÈRE D'APPLICATION

ACTIVITÉ	POURCENTAGE
Information et méthodes	75
Avances de fonds	76
Évaluation de la viabilité des projets	74
Approbation des plans définitifs	80
Inspection en cours de construction	84
Établissement des PML	59
Méthodes d'évaluation	73
Processus d'approbation	61
Renseignements sur les conditions du marché	73

SOURCE : Enquête auprès des agents d'application des succursales de la SCHL, et enquête auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Le personnel de l'application des programmes de la SCHL et celui des groupes de ressources techniques s'entendent nettement sur l'importance du FPP pour la mise sur pied de coopératives d'habitation, bien que certains aspects du FPP soient vus comme des obstacles à l'application du PFCH. Les groupes de ressources techniques et les succursales de la SCHL estiment que les coupures budgétaires sont la principale restriction du programme FPP. Cependant, on estime presque unanimement que la limite actuelle des prêts suffit pour financer l'élaboration de propositions. On a également mentionné les difficultés que constituent les retards des avances du FPP et la lenteur du processus d'approbation des demandes, mais celle-ci n'est pas liée au programme FPP comme tel.

Les données administratives de la SCHL révèlent que depuis 1986, les prêts FPP s'élèvent à environ 33 000 \$ par ensemble, soit un peu plus de 1 000 \$ par logement. Un peu plus de 6 % du total des dépenses ont fait l'objet d'une remise et le solde, soit 94 %, est devenu recouvrable par capitalisation dans les coûts d'immobilisations de l'ensemble et dans le prêt hypothécaire. Donc, presque tous les prêts FPP aboutissent à la construction de logements.

Cotisations pour le soutien du secteur coopératif

Dans le cadre du PFCH, les coopératives qui le désirent peuvent verser à la Fédération de l'habitation coopérative du Canada ou à une autre association de coopératives d'habitation une cotisation pouvant atteindre 1 % de leurs dépenses en immobilisations admissibles. Les cotisations sont financées uniquement par les membres de la coopérative pendant leur occupation et ne sont pas admissibles aux subventions fédérales.

Depuis quatre ans, les cotisations à la FCH ont atteint un total de 7,6 millions de dollars. Les cotisations non utilisées, recueillies chaque année par la FHC, sont placées dans un fonds de dotation dont la valeur s'établissait à 2,5 millions de dollars à la fin de 1989. Le capital ne peut être dépensé que par résolution de l'assemblée générale, mais le revenu du fonds peut être utilisé pour les activités courantes de la Fédération.

Plus de 90 % des fédérations et des groupes de ressources techniques estiment que les cotisations pour le soutien du secteur coopératif ont aidé à la mise en place de services sectoriels. Ces fonds offrent une certaine indépendance vis-à-vis des subventions gouvernementales et constituent un lien entre les coopératives et l'ensemble du secteur de l'habitation coopérative. Les répondants jugent que le montant de la contribution est suffisant. Certains répondants proposent que les cotisations soient admissibles aux subventions fédérales.

Améliorations à apporter au PFCH à son application et à son fonctionnement

On a demandé aux groupes de ressources techniques et aux succursales de la SCHL comment améliorer l'élaboration, l'application et le fonctionnement du PFCH. Quatre points d'intérêt majeur ont été soulevés : le budget du programme, l'applicabilité du programme dans les petites collectivités et les régions rurales, les cotisations obligatoires au FAH et au Fonds de stabilisation ainsi que des relations avec les bureaux extérieurs de la SCHL. On a aussi abordé des questions de plus grande envergure touchant le fonctionnement des coopératives d'habitation. Les groupes de ressources techniques et les succursales de la SCHL ont souligné, à de nombreuses reprises, la nécessité d'améliorer la formation et l'enseignement offerts aux membres des coopératives et aux conseils d'administration.

Les groupes de ressources techniques et les employés de la SCHL chargés de l'application des programmes affirment que le logement coopératif fonctionne bien dans la majorité des cas et que leurs relations semblent très fructueuses. Pour l'essentiel, les suggestions formulées portent sur les façons d'améliorer les relations de travail entre la SCHL et le personnel du secteur.

Tandis que les limites des prêts FPP sont suffisantes pour financer l'élaboration des projets et que les coûts sont capitalisés comme prévu, la croissance des coûts d'immobilisations (traitée à la section XIII) porte à croire que l'élément de contrôle des coûts de l'application devrait être surveillé.

IX GESTION DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Caractéristiques de la gestion

Par définition, la coopérative d'habitation appartient à tous ses membres et est exploitée collectivement par eux. Toutefois, les coopératives ont recours à diverses méthodes de gestion : employés rémunérés à temps complet ou à temps partiel, résidents bénévoles, contrats de gestion avec des entreprises privées ou des coopératives ou d'autres dispositions. Certaines coopératives utilisent plus d'une méthode.

Un peu moins de 75 % des coopératives relevant de toutes les versions du programme sont gérées directement par des résidents bénévoles. Environ 30 % ont un gestionnaire rémunéré quelconque, tandis que les autres formes de gestion sont beaucoup moins courantes. Les gestionnaires rémunérés à temps complet s'occupent des ensembles les plus grands. Les gestionnaires rémunérés à temps partiel et les entrepreneurs privés s'occupent de portefeuilles qui comptent moins de logements. Quant aux résidents bénévoles, aux contrats donnés à des fédérations de coopérative et à des groupes de ressources techniques, ils sont généralement utilisés pour des portefeuilles encore plus restreints.

Le tableau 9.1 indique l'expérience en gestion immobilière des gestionnaires rémunérés de coopératives d'habitation. Ces derniers possèdent à peu près le même niveau d'expérience que les gestionnaires de logements publics. Comme il fallait s'y attendre, les gestionnaires des anciens programmes ont plus d'expérience que ceux du PFCH.

TABLEAU 9.1
ANNÉES D'EXPÉRIENCE EN GESTION IMMOBILIÈRE
DES GESTIONNAIRES RÉMUNÉRÉS (MOYENNE)

	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	LOGEMENT PUBLIC
Gestion de la coopérative actuelle	2,0	4,9	3,6	-
Gestion de coopératives, sauf la coopérative actuelle	2,3	2,4	2,1	-
Gestion immobilière, excluant les coopératives	1,4	3,7	1,8	-
TOTAL DE L'EXPÉRIENCE EN GESTION IMMOBILIÈRE	5,7	11,0	7,5	7,4

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Au moins la moitié des gestionnaires de tous les programmes de coopératives d'habitation signalent qu'un ou plusieurs des résidents de leurs coopératives ont suivi des cours liés aux conseils d'administration, à la gestion financière, à la sélection et à l'orientation des membres et à l'entretien et à la gestion des coopératives. Ces mêmes cours sont les plus fréquents pour les gestionnaires également.

Les résultats des études de cas tendent à confirmer ceux de l'enquête, en ce qui a trait aux structures formelles de gestion dans les coopératives. Les conseils d'administration, avec ou sans employés rémunérés, s'occupent des activités quotidiennes, mais les décisions et les questions importantes

sont généralement soumises une par une au vote de l'ensemble des membres. Dans la plupart des cas étudiés, les membres ont vraiment l'impression de contrôler la gestion de leur coopérative et s'estiment bien représentés par le conseil d'administration.

Rendement de la gestion

Le rendement de la gestion est examiné par rapport aux pratiques utilisées pour dégager les priorités des travaux d'entretien et d'amélioration, choisir les membres et régler les problèmes de gestion rencontrés.

Priorités des travaux d'entretien et d'amélioration

Les demandes des occupants et les inspections des lieux sont les deux méthodes utilisées le plus souvent pour dégager les priorités d'entretien. Les priorités des travaux d'amélioration sont le plus souvent déterminées par directives des comités ou des conseils. Les pratiques de gestion peuvent également être examinées en fonction de la mesure dans laquelle les travaux d'entretien ou d'amélioration sont retardés. Entre 40 et 49 % des gestionnaires des coopératives d'habitation signalent le report de travaux d'entretien dans leur coopérative. Cette fréquence est supérieure à celle que l'on rencontre dans les programmes de logement public récemment évalués par la SCHL. Le manque de ressources budgétaires est le facteur le plus fréquent du report des travaux d'entretien, mais on a également mentionné le manque de temps de la part des résidents et le manque de main-d'oeuvre spécialisée. Beaucoup de coopératives ont remis des améliorations à plus tard pour les entreprendre en même temps que d'autres travaux.

Sélection des membres

Ce sont les membres de la coopératives qui s'occupent du recrutement, du tri et de la sélection des candidats. Les coopératives doivent choisir des candidats à faible revenu ou des membres d'autres groupes-cibles pour les logements dont le loyer est proportionné au revenu. Elles doivent également s'assurer que les nouveaux membres pourront vraisemblablement payer leurs droits d'occupation de façon régulière, sont prêts à être membres de comités et à exécuter d'autres travaux bénévoles et que les futurs résidents s'entendront bien avec les autres membres.

Selon les études de cas, des méthodes efficaces de sélection des membres sont la clé du maintien du caractère de la collectivité et du bon fonctionnement de la coopérative. On a toutefois noté dans certains cas que même les meilleures méthodes de sélection des membres ne sont pas infaillibles. On a donné pour exemple l'adhésion de personnes enthousiastes et remplies de grandes idées, mais dont la participation ne s'est jamais concrétisée.

Les gestionnaires des coopératives d'habitation indiquent que le bouche à oreille (au moins 80 %) et le recrutement par les locataires des coopératives (plus de 70 %) sont les pratiques les plus souvent employées pour trouver de nouveaux membres. Dans le cadre du PFCH, la publicité dans les journaux locaux (67 %) est aussi un important moyen de trouver de nouveaux membres.

Dans le cadre du PFCH, il est possible qu'une province responsable d'appliquer le programme de supplément de loyer demande aux coopératives d'accepter des personnes admissibles qui figurent sur les listes d'attente des organismes provinciaux ou locaux d'habitation pour qu'ils occupent jusqu'à 50 % des logements visés par le supplément de loyer. Seul un faible pourcentage des locataires LPR de toutes les versions du programme ont été référés par un organisme local d'habitation.

Le choix des clients pour le supplément de loyer pose un problème particulier pour les coopératives, puisqu'elles doivent agir comme mandataires de la SCHL ou de l'organisme local d'habitation pour la sélection de la clientèle. D'après les objectifs et les directives du programme, les clients ne doivent pas être concentrés près de la limite supérieure des revenus déterminant le besoin impérieux. Le tableau 9.2 présente le revenu des ménages ayant un LPR en pourcentage de leur PRBI. Les coopératives desservent généralement les clients appartenant à l'extrémité inférieure de la fourchette de revenu définissant les besoins impérieux selon une proportion supérieure à la proportion qu'ils représentent de la population des besoins impérieux. Même sans l'aide des organismes provinciaux et municipaux, les coopératives viennent en aide à un vaste éventail du groupe-cible visé par le logement social.

TABLEAU 9.2
REVENU DES MÉNAGES EXPRIMÉ EN POURCENTAGE DES PRBI
UNIQUEMENT POUR LES OCCUPANTS LPR TOUCHANT UN REVENU INFÉRIEUR AU PRBI

	REVENU EXPRIMÉ EN POURCENTAGE DES PRBI				TOTAL
	0-24,9%	25-49,9%	50-74,9%	75-100%	
PFCH	3,7	40,9	35,8	19,6	100
Article 61	5,0	33,8	37,1	24,1	100
Article 95	3,3	29,3	37,4	29,9	100
Logement public	6,9	45,5	38,9	9,1	100
Tous les ménages éprouvant des besoins impérieux	2,0	24,9	41,2	31,8	100

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990; et analyse des données provenant de l'évaluation du programme de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Problèmes de gestion

Dans le cadre de l'enquête, on a demandé aux gestionnaires de préciser les problèmes de gestion rencontrés au cours des cinq dernières années. La liste des problèmes se limite surtout à l'aptitude de chaque coopérative à obtenir une contribution utile et bénévole de la part des résidents. D'après le tableau 9.3 les problèmes de gestion les plus fréquents relativement au bénévolat

sont le manque de participation des occupants, le manque de cours offerts à leur intention et le temps excessif qu'ils doivent consacrer à la gestion. La fréquence de ces problèmes de gestion est relativement plus élevée dans le cas des coopératives du PFCH que dans celui des coopératives antérieures.

Les études de cas comprenaient des exemples de coopératives éprouvant des problèmes de gestion et de coopératives n'en éprouvant pas. Le type de problème de gestion le plus souvent relevé se rattache aux difficultés de communication entre les membres de la coopérative et le conseil d'administration, au départ de personnes-clés des comités et à une trop grande attente vis-à-vis de la participation bénévole. Les problèmes se présentent le plus souvent lorsque la coopérative n'a pas suffisamment de ressources financières ou éprouve de la difficulté à conserver l'engagement et la participation des membres actifs. Dans certains cas, il existe une difficulté d'ordre plus général, à savoir distinguer la gestion proprement dite des aspects personnels et collectifs de la vie en coopérative, c'est-à-dire équilibrer les intérêts de la coopérative et les intérêts de chacun. Des mesures de plusieurs ordres ont été prises pour régler les problèmes de gestion. L'embauche d'employés a permis de régler plusieurs problèmes, y compris la charge de travail trop lourde des membres et les tensions interpersonnelles à propos de décisions difficiles de gestion.

TABLEAU 9.3
PROBLÈMES DE GESTION SURVENUS
"SOUVENT" DANS LES COOPÉRATIVES AU COURS
DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

	PFCH	ARTICLE	ARTICLE
	%	61	95
		%	%
a) Trop de temps à consacrer à la gestion	20,7	14,7	16,4
b) Manque de compétences pertinentes	17,6	13,5	13,7
c) Remplacement des compétences au moment du départ des résidents	13,0	12,4	10,4
d) Cours offerts insuffisants	24,2	19,5	17,7
e) Manque de personnel rémunéré	9,1	14,5	8,4
f) Manque de participation	30,4	20,7	26,8
g) Manque d'encouragement	10,1	8,0	9,0
h) Roulement	9,2	11,1	9,6

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Le tableau 9.4 évalue la satisfaction des occupants à l'égard de la gestion de leur coopérative. Plus des deux tiers des résidents sont satisfaits de chaque élément de la gestion dans le cadre des trois programmes. La principale

faiblesse, du point de vue des résidents, semble être d'encourager tous les résidents à participer et de coordonner les bénévoles dans le cadre du PFCH.

On a demandé aux gestionnaires si leurs coopératives avaient éprouvé des difficultés financières au cours des cinq dernières années. Le tableau 9.5 révèle que 17,3 % des coopératives PFCH signalent des difficultés financières, en comparaison de 24,5 % pour les coopératives relevant de l'article 95 et de 20,1 % pour les coopératives relevant de l'article 61.

TABLEAU 9.4
POURCENTAGE DES RÉSIDENTS SATISFAITS
DE LA GESTION DE LEUR COOPÉRATIVE

	PFCH	ARTICLE	ARTICLE
	%	61	95
		%	%
Entretien du terrain et des aires communes	81,0	83,6	84,6
Entretien des logements	78,7	79,1	78,5
Protection contre le crime et le vandalisme	78,9	85,1	85,5
Communication de l'information sur la coopérative	81,1	86,8	83,6
Respect des préoccupations des résidents et mesures prises	78,3	82,5	81,4
Encouragement des résidents à participer	67,1	77,6	72,5
Aide aux résidents aux prises avec des difficultés financières	80,1	87,1	88,4
Budget et gestion des finances	80,3	88,5	86,1
Sélection des résidents	75,4	77,4	76,7
Coordination du travail des bénévoles	68,7	77,7	72,1

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Les motifs des problèmes financiers des coopératives PFCH sont différents de ceux des coopératives des autres programmes. Plus de 62 % des coopératives PFCH ont indiqué que ces difficultés tiennent notamment à un taux élevé d'inoccupation. Le facteur le plus souvent dégagé des difficultés financières pour les coopératives tant de l'article 95 que de l'article 61 est la «mauvaise gestion». La détermination des changements d'occupation dans les ensembles relevant des articles 61 et 95 donne une possibilité que les loyers chutent à un niveau inférieur à celui du marché, ce qui donne une plus grande marge de manoeuvre aux coopératives face aux problèmes financiers. Les coopératives PFCH n'ont pas la même marge de manoeuvre et c'est pourquoi il faudrait continuer de contrôler leur rendement financier.

On peut aussi mesurer le rendement de la gestion en cas de difficultés financières en examinant à quel point les locataires des coopératives d'habitation ont pu profiter de l'aide financière à court terme offerte par la coopérative. L'aide du Fonds de sécurité d'occupation ou d'un fonds de subventions assujetties à une vérification du revenu vise à réduire les droits mensuels d'occupation pour les résidents qui connaissent des problèmes financiers temporaires. Dans le cadre du PFCH, environ le quart des gestionnaires de coopératives estimaient pouvoir offrir cette aide au besoin. Quant au programme de l'article 95, près de 60 % des gestionnaires estimaient pouvoir le faire. Les gestionnaires des coopératives relevant de l'article 61 étaient les moins en mesure d'offrir une aide financière aux occupants en difficulté. Puisque les loyers PFCH sont les plus élevés par rapport à ceux du marché, l'incapacité des coopératives PFCH d'offrir de l'aide aux résidents constitue probablement un problème plus grave que dans le cas des coopératives relevant de l'article 61.

TABLEAU 9.5
FACTEURS AYANT CONTRIBUÉ AUX DIFFICULTÉS
FINANCIÈRES DES COOPÉRATIVES
AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %
Pourcentage des coopératives éprouvant des difficultés financières	17,3	20,1	24,5
CAUSES			
Mauvaise gestion	33,9	46,2	42,9
Frais élevés	44,4	15,2	32,4
Haut taux d'inoccupation	62,2	14,3	17,4
Rattrapage des travaux d'entretien	11,3	37,6	23,0
Mauvais état ou conception insatisfaisante des immeubles existants	21,2	26,2	23,6
Mauvais état ou conception insatisfaisante des immeubles neufs	17,1	24,8	25,1
Autres	28,7	23,3	27,5

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires des coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

X ÉTAT DU PARC DE COOPÉRATIVES D'HABITATION

Les coopératives d'habitation se caractérisent par le recours à des bénévoles pour l'administration et les divers travaux, afin de réduire les frais de fonctionnement. Cependant, l'inexpérience des bénévoles peut aussi engendrer des problèmes dans les pratiques d'entretien. La présente section compare l'état réel des lieux aux Normes minimales à observer en vertu de la LNH pour les bâtiments résidentiels existants, puis nous estimons les coûts de

réparation du parc, avant de comparer les coûts aux fonds de réserve mis de côté pour les grands travaux de réparation et les remplacements.

L'enquête sur l'état des lieux a été entreprise par les inspecteurs de la SCHL qui ont visité 510 ensembles dans l'ensemble du Canada, inspectant plus de 1 700 logements au cours des quatre premiers mois de 1990. Les coûts estimatifs sont ceux qui sont nécessaires pour amener tous les éléments de tous les logements du parc en conformité de la norme LNH ou de la norme locale, selon la plus élevée des deux. Les coûts de réparation ne comprennent pas les éléments qui sont renouvelés au cours du cycle normal d'entretien, comme la peinture intérieure.

Évaluation de l'état des coopératives d'habitation

Le tableau 10.1 présente l'évaluation de l'état des logements coopératifs. Moins de 2 % des coopératives du Canada, soit moins de 1 % des logements, ne sont pas conformes aux normes minimales aux termes de la LNH.

TABLEAU 10.1
ÉTAT DU PARC DE COOPÉRATIVES D'HABITATION
PAR PROGRAMME

ÉTAT DES LIEUX	ENSEMBLES		LOGEMENTS	
	NOMBRE	POURCENTAGE	NOMBRE	POURCENTAGE
PARC NATIONAL	1 553	100,0	50 193	100,0
Inférieur	30	1,9	431	0,9
Conforme	233	15,0	4 376	8,7
Supérieur	1 290	83,1	45 386	90,4
ARTICLE 61	225	100,0	6 872	100,0
Inférieur	10	4,4	105	1,5
Conforme	53	23,6	669	9,7
Supérieur	162	72,0	6 097	88,7
ARTICLE 95	1 119	100,0	36 239	100,0
Inférieur	20	1,8	325	0,9
Conforme	160	14,3	3 128	8,6
Supérieur	939	83,9	32 784	90,5
PFCH	209	100,0	7 082	100,0
Inférieur	0	0,0	0	0,0
Conforme	20	9,6	578	8,2
Supérieur	189	90,4	6 504	91,8

SOURCE : Évaluation du Programme des coopératives d'habitation - Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : Les données ont été arrondies, de sorte que le total en pourcentage peut être supérieur ou inférieur à 100. Nombre d'ensembles au mois de novembre 1989.

Coûts de réparation des coopératives d'habitation

Le tableau 10.2 présente les frais de réparation et de remplacement, selon le genre de programme et l'état des lieux. Le coût global des réparations du parc des coopératives d'habitation est estimé à 57,7 millions de dollars, soit 1 150 \$ par logement. Il faut signaler que dans les ensembles conformes ou supérieurs aux normes, certains logements peuvent avoir besoin de réparations.

Le programme de l'article 61 est le plus ancien et les ensembles construits en vertu de ce programme ont actuellement besoin de réparations évaluées à plus de 12 millions de dollars, soit 21 % du total national. Les frais de réparations des ensembles de l'article 95 sont évalués à 42 millions de dollars, ou 73 % du total, et ceux des nouveaux ensembles du PFCH à 3,4 millions de dollars. On a constaté que les vieux ensembles ont besoin de plus de réparations pour chacune des catégories d'état.

Les coopératives d'habitation peuvent construire des immeubles, acquérir des immeubles existants et les rénover ou utiliser une combinaison des deux méthodes pour mettre leurs projets en oeuvre. On considère qu'il est plus difficile de planifier l'acquisition et la rénovation d'ensembles que la construction d'ensembles neufs. Il se peut qu'à force de vouloir réduire les coûts d'immobilisations au départ, on se contente d'une rénovation partielle, ce qui exigera plus tard des dépenses plus importantes pour les réparations. On a constaté que les ensembles nouvellement construits avaient besoin de 1 040 \$ de réparations en comparaison de 1 414 \$ pour les ensembles rénovés, ce qui est conforme à l'attente. Les nouveaux ensembles relevant de l'article 95 ont besoin de 1 037 \$ de réparations en comparaison de 1 524 \$ pour les ensembles rénovés. Quant aux coopératives de l'article 61, on ne constate aucune différence entre les ensembles neufs et les ensembles ayant fait l'objet d'une acquisition. Quant aux nouveaux ensembles PFCH, ils ont en fait besoin d'un peu plus de réparations que les ensembles PFCH existants.

La SCHL a publié récemment des données sur les besoins de réparations du parc de logements publics. Les besoins de réparations du parc de coopératives d'habitation se comparent à ceux du logement public de même âge. Les coopératives relevant de l'article 61 ont besoin d'environ 700 \$ de réparations de plus par logement que les logements publics construits entre 1975 et 1979. Les ensembles neufs de logements publics sont à peu près dans le même état que les coopératives relevant de l'article 95.

TABEAU 10.2
BESOINS DE RÉPARATIONS DU PARC DE COOPÉRATIVES D'HABITATION
SELON L'ÉVALUATION DE L'ÉTAT DES LIEUX

	FRAIS		
	MILLIONS \$	POURCENTAGE	\$ PAR LOGEMENT
PARC NATIONAL	57,698	100,0	1 150
Inférieur	4,041	7,0	9 376
Conforme	6,710	11,6	1 533
Supérieur	46,947	81,4	1 034
ARTICLE 61	12,197	100,0	1 774
Inférieur	1,502	12,3	14 310
Conforme	1,927	15,8	2 881
Supérieur	8,766	71,8	1 437
ARTICLE 95	42,077	100,0	1 161
Inférieur	2,538	6,0	7 810
Conforme	4,429	10,5	1 416
Supérieur	35,108	83,4	1 070
PFCH	3,424	100,0	483
Inférieur	0,0	0,0	0
Conforme	0,352	10,2	609
Supérieur	3,071	89,7	472

SOURCE : Évaluation du Programme des coopératives d'habitation - Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : Certains logements appartenant à des ensembles conformes aux normes peuvent avoir besoin de réparations.

Les réserves de remplacement et les besoins de réparations des coopératives d'habitation

Les accords d'exploitation entre la SCHL et les coopératives d'habitation précisent que la coopérative doit conserver l'ensemble dans un état satisfaisant. Les coopératives doivent établir des fonds de réserve pour payer à long terme les coûts d'immobilisations des réparations. Les fonds de la réserve de remplacement constituent un actif de la coopérative, qu'elle utilisera pour compenser les dettes que devrait normalement entraîner le remplacement périodique d'éléments de la construction. Le tableau 10.3 compare les besoins de réparations du parc des coopératives d'habitation, par programme, avec la valeur des fonds de réserve détenus par toutes les coopératives. Certaines réparations sont mineures et devraient être payées à même le budget d'exploitation. Le tableau exagère donc légèrement le déficit des réserves.

TABLEAU 10.3
RÉSERVES DE REMPLACEMENT DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

	LOGEMENTS	RÉSERVES		RÉPARATIONS		EXCÉDENT (DÉFICIT)	
		M \$	\$/LOG.	M \$	\$/LOG.	M \$	\$/LOG.
TOTAL GLOBAL	49 366	43,314	877	58,243	1 179	(14,929)	(302)
Article 61	6 916	5,813	840	12,186	1 762	(6,373)	(921)
Article 95	36 239	35,896	990	42,077	1 161	(6,181)	(170)
PFCH	6 210	1,605	258	3,980	640	(2,375)	(382)
COOPÉRATIVES EXCÉDENTAIRES	22 488	30,290	1 346	7,287	324	23,002	1 022
Article 61	3 330	4,096	1 230	1,364	409	2,732	820
Article 95	16 626	25,328	1 523	5,759	346	25,328	1 523
PFCH	2 531	0,865	341	0,163	64	0,865	341
COOPÉRATIVES DÉFICITAIRES	26 877	13,023	484	50,956	1 895	(37,932)	(1 411)
Article 61	3 586	1,716	478	10,821	3 017	(9,105)	(2 539)
Article 95	19 612	10,567	539	36,317	1 851	(25,750)	(1 312)
PFCH	3 678	0,739	200	3,817	1 037	(3,078)	(836)

SOURCE : Évaluation du Programme des coopératives d'habitation - Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, (juin), 1990.

Le déficit du portefeuille est de 302 \$ par logement. Les réserves actuelles suffisent à effectuer environ 74 % des réparations dont la nécessité a été décelée dans l'étude sur l'état des lieux. Ce pourcentage comprend environ 85 % des réparations aux ensembles de l'article 95, mais seulement 48 % des réparations aux ensembles de l'article 61 et 40 % des réparations aux ensembles PFCH. Le déficit global du portefeuille de 14,9 millions de dollars surestime le déficit des réserves, car une partie des réparations indiquées par les inspecteurs sont des réparations mineures qui ne peuvent être payées à même le fonds de réserve.

La position des coopératives dont la réserve est déficitaire et de celles dont la réserve est excédentaire est indiquée séparément au bas du tableau 10.3. Environ 45 % des logements sont situés dans des ensembles dont la réserve présente un excédent par rapport aux réparations nécessaires, mais 55 % des logements coopératifs sont situés dans des ensembles dont la réserve pour réparations est déficitaire. Parmi les ensembles déficitaires, ceux de l'article 61 ont un déficit de 2 539 \$ par logement, ceux de l'article 95 de 1 312 \$ et ceux du PFCH de 836 \$.

XI ÉVALUATION DES PRÊTS HYPOTHÉCAIRES INDEXÉS

L'expérience tentée entre 1986 et 1990 en ce qui concerne le Programme fédéral des coopératives d'habitation présentait comme caractéristique principale l'utilisation du prêt hypothécaire indexé (PHI). Le PHI est un prêt dont le taux d'intérêt est établi en fonction d'un taux de rendement réel pour le prêteur, assorti d'une portion variable. La portion variable du taux est redressée régulièrement conformément à l'évolution de l'inflation. Le PHI est ainsi conçu que les mensualités de principal et d'intérêt augmentent en général au rythme de l'inflation. Ce redressement du taux d'intérêt devait entraîner des taux d'intérêt réels inférieurs à ce qui aurait été possible dans le cadre des prêts hypothécaires traditionnels à versements égaux et donc réduire les subventions nécessaires pour les ensembles.

L'évaluation du PHI porte sur deux questions principales. La première est la mesure dans laquelle le PHI a permis au programme d'obtenir comme prévu des taux d'intérêt inférieurs. La SCHL assure chaque PHI contre le défaut de paiement dans le cadre de son Fonds d'assurance hypothécaire (FAH) en contrepartie d'une prime de 3 % du coût en capital. La seconde question est de savoir si la conception du programme appliqué entre 1986 et 1990 assure un équilibre raisonnable entre la réduction du risque de défaut pour le FAH et la réduction des subventions fédérales nécessaires.

Examen des PHI (1986-1990)

Taux d'intérêt réels

Dans le cadre du PHI, le gouvernement fédéral s'est engagé en 1986 à fournir chaque année cinq millions de dollars (indexés annuellement) pendant cinq ans à titre d'aide fédérale aux coopératives d'habitation. Cette aide comble l'écart entre les loyers économiques et les loyers du marché et aurait pu donner lieu à la production de 5 000 logements par année à la condition qu'un taux réel de rendement de 4 % ait été réalisé et que les coûts de subvention de la première année aient été de 1 000 \$ par logement.

Comme le montre le tableau 11.1, cette limite supérieure n'a pas été atteinte au cours des quatre premières années du programme, en dépit d'un crédit supplémentaire de deux millions de dollars pour 1987 et 1988. Au total, 11 417 logements coopératifs ont fait l'objet d'un engagement entre 1986 et 1989, la production atteignant son sommet en 1987, date où un peu plus de 3 500 logements ont fait l'objet d'un engagement. Le nombre de logements produits a été directement influencé par les taux réels d'intérêt réalisés sur les PHI. Entre 1986 et 1990, les taux s'établissaient en moyenne à 4,97 % et sont en fait demeurés à moins de 15 points de base de 5 % pour tous les trimestres sauf un.

TABLEAU 11.1
ENGAGEMENTS DU PFCH (1986 - 1989)

	1986	1987	1988	1989	TOTAL
Aide fédérale par logement pendant la 1 ^{ère} année	1 785 \$	1 919 \$	2 280 \$	2 690 \$	2 120 \$
Nombre de logements produits	2 901	3 508	2 984	2 024	11 417
Nombre de coopératives construites	79	117	108	65	369

SOURCE : Système d'application des programmes, SCHL, 1990.

Les taux d'intérêt réels étaient plus élevés au cours des années 80 que durant les deux décennies précédentes pour la plupart des placements. Bien que les taux d'intérêt réels réalisés sur les PHI puissent sembler élevés par comparaison aux taux réels historiques de rendement souvent mentionnés lors de la création des PHI, ils sont inférieurs aux taux réels de tout un éventail de placements en concurrence entre 1986 et 1990. La moyenne de 4,97 % réalisée sur les PHI est de 2 % inférieure au taux réel de 7,1 % réalisé sur les prêts hypothécaires conventionnels de cinq ans et est également inférieure à la moyenne des taux des obligations du gouvernement du Canada pour la même période. Une autre façon d'étudier les taux réels d'intérêt des PHI est de les comparer aux taux réels de rendement prévus d'après les études publiées des attentes économiques. Entre 1985 et 1990, les taux réels de rendement attendus pour les obligations du gouvernement du Canada étaient toujours supérieurs à 5,0 %, ce qui est supérieur aux taux réels d'intérêt réalisés pour les PHI. Ceci porte également à croire que les taux d'intérêt réels des PHI se comparent favorablement aux taux réalisés sur les autres investissements entre 1985 et 1990.

Au total, 18 prêteurs agréés avaient consenti des prêts PHI d'une valeur totale de 922,9 millions de dollars à la fin de 1990. Près de 50 % des prêteurs et des investisseurs qui ont répondu aux sondages ont indiqué comme principales raisons d'investir dans les PHI la concordance du rendement avec les dettes futures indexées et la garantie d'assurance LNH. Le taux de rendement réel fixe, le taux réel à long terme intéressant et la diversification des portefeuilles de placement étaient également des raisons importantes.

Un autre point à déterminer est de savoir si les taux d'intérêt réels réalisés jusqu'ici sont les plus bas possibles. Les sondages auprès des prêteurs et des investisseurs ont révélé que l'incertitude quant à l'avenir des PHI et du PFCH ainsi que le volume relativement faible de PHI émis chaque année ont réduit l'intérêt des prêteurs.

La commercialisation d'un nouveau produit financier comme le PHI peut avoir une forte influence sur son acceptation dans le monde du placement. Plus de 28 % des prêteurs agréés pour les PHI qui ont répondu au sondage estiment que le PHI est mal connu et mal compris des investisseurs éventuels. Ceci

porte à croire que les efforts faits en vue d'atteindre ceux qui décident des stratégies et des politiques d'investissement devraient se poursuivre.

Analyse des risques liés au PHI

La présente section examine les risques de défaut que représentent les coopératives produites en vertu du PFCH ainsi que le nombre potentiel de demandes de règlement adressées au FAH et les pertes du Fonds de stabilisation. Si les pertes subies par le FAH par suite des défauts dépassent les recettes des primes, ces pertes supplémentaires se traduiront par une subvention indirecte additionnelle accordée au secteur des coopératives, diminuant ainsi l'efficacité de l'aide fournie en vertu du PFCH.

Plusieurs caractéristiques des PHI et du PFCH ont suscité des préoccupations quant au risque de défaut. Tout d'abord, l'expérience acquise dans les années 70 avec le prêt hypothécaire à paiements progressifs a montré que les prêts hypothécaires dont les versements augmentent présentent un taux de défaut supérieur à celui des prêts hypothécaires à paiements égaux dans les marchés où les loyers ne suivent pas le rythme général des prix. Deuxièmement, le PFCH offre des logements au plein taux du marché et fait face à une plus forte concurrence que les autres coopératives de la part du marché locatif privé. Enfin, le solde hypothécaire d'un PHI augmente pendant les 10 ou 15 premières années tant que les versements hypothécaires n'augmentent pas pour atteindre un niveau susceptible d'amortir le prêt, ce qui accroît les pertes dues aux défauts de paiement au cours de cette période.

Par contre, on a incorporé au PFCH un certain nombre de mesures permettant de réduire le risque financier. Tout d'abord, les versements hypothécaires sont indexés à l'inflation moins 2 %. C'est ce qu'on appelle le taux d'atténuation prévu. Il assure la protection du FAH en réduisant le taux de croissance du solde hypothécaire au cours des quelques premières années et en réduisant la croissance des droits d'occupation. Le Fonds fédéral de stabilisation des coopératives d'habitation (FFSCH) constitue une autre mesure de sécurité. Le FFSCH reçoit des paiements de 3 % de la valeur d'immobilisations des ensembles et les conserve dans un fonds renouvelable qui consent des prêts pour venir en aide aux ensembles qui éprouvent des difficultés financières temporaires. Enfin, la SCHL a la possibilité d'accroître le nombre de suppléments-logement des coopératives qui éprouvent des difficultés financières et des problèmes d'inoccupation.

La SCHL a fait faire une analyse des risques liés au PHI afin d'évaluer le risque de défaut associé au PHI et au PFCH. Cette analyse a eu recours à un modèle spécialisé de risque pour mener une analyse actuarielle visant à projeter le nombre et le montant des demandes de règlement adressées au FFSCH et au FAH pendant la durée du remboursement hypothécaire.

Scénarios économiques

Le modèle d'analyse du risque simule le comportement du programme actuel et de solutions de rechange dans le cadre de trois scénarios économiques. Les variables économiques caractérisant chacun des scénarios comprennent

l'inflation, l'inoccupation, les augmentations locales de loyer, les coûts d'exploitation, les taux préférentiels et les taux hypothécaires de cinq ans. Le tableau 11.2 présente les paramètres postulés pour chacune des variables dans le cadre de chacun des scénarios économiques.

Le taux national d'inflation est une variable économique clé du modèle, car la plupart des opérations financières sont indexées en totalité ou en partie par l'indice des prix à la consommation. Le modèle tient compte de sept régions réparties à travers le pays afin de refléter le caractère variable de l'inflation, de l'évolution des loyers et des taux d'inoccupation. Les sept régions sont : la Colombie-Britannique, l'Alberta, les Prairies, la région centrale du nord de l'Ontario et du Québec, le sud de l'Ontario, le sud du Québec et l'Atlantique.

Les droits d'occupation dans les coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI sont établis à l'origine aux taux du marché et dépendent donc largement du taux d'évolution constaté dans le taux national d'inflation. Les coopératives d'habitation bénéficiant de PHI peuvent éprouver des difficultés financières et d'occupation des logements si les loyers du marché locatif privé de la localité n'augmentent pas en fonction des augmentations des droits d'occupation et un prêt du fonds de stabilisation peut s'avérer nécessaire.

Les hypothèses du scénario 2, à l'exception de celle qui concerne le taux d'inflation, se fondent principalement sur les paramètres estimés en modélisant les données antérieures visant les diverses variables et en présumant que la tendance observée se poursuivra. Selon le scénario 2, le taux moyen d'inflation à long terme est établi à 5 %, soit le taux prévu utilisé pour calculer le paiement PHI initial aux termes du Programme. Ce chiffre de 5 % est inférieur au taux récent, mais conforme à la série d'inflation à long terme. On a également utilisé ce chiffre parce qu'on prévoit que le gouvernement poursuivra ses efforts en vue de maintenir la stabilité des prix. Le scénario 2 suppose également que le taux moyen d'augmentation des loyers du marché est égal au taux d'inflation. Cette hypothèse est conforme à l'évolution de la composante de loyer de l'IPC au cours des années 80 et n'implique aucune amélioration ni détérioration réelle à long terme des perspectives économiques de l'industrie du logement locatif pendant les 50 années sur lesquelles porte la simulation. Enfin, le scénario 2 suppose que les taux d'inoccupation des logements des coopératives non assujetties au loyer proportionné au revenu seront égaux au loyer du marché locatif privé. Les scénarios 1 et 3 établissent dans quelle mesure le risque de défaut est sensible à la variation des conditions économiques et fixent une limite inférieure et supérieure aux coûts des défauts.

TABLEAU 11.2
SCÉNARIOS ÉCONOMIQUES
ANALYSE DES RISQUES LIÉS AU PHI

	SCÉNARIO 1	SCÉNARIO 2	SCÉNARIO 3
INFLATION NATIONALE			
Moyenne	4,00 %	5,00 %	7,00 %
Écart-type	1,41 %	1,73 %	2,00 %
Facteur d'attraction	0,3	0,2142	0,1
INFLATION RÉGIONALE			
Écart-type	0,77 %	0,89 %	1,00 %
INNOCCUPATIONS			
Moyenne	moy. régionale *0,8	moy. régionale	moy. régionale *1,2
Écart-type	0,52 %	0,52 %	0,52 %
Facteur d'attraction	-	-	-
LOYERS DU MARCHÉ			
Moyenne	4,5 %	5,0 %	6,0 %
Attraction de l'inflation rég.	1,1223	1	0,8612
Écart-type	1,73 %	2,02 %	2,24 %
INNOCCUPATIONS DANS LES COOP.			
	suppl. de loyer quota complet	suppl. de loyer quota complet	suppl. de loyer quota complet
	moy. régionale *0,7 pour autres log.	marché privé pour autres log.	moy. rég. *1,3 pour autres log.
POINT CRITIQUE FONDS DE STABILISATION			
	droits d'occup. à 110 % des loyers du marché	droits d'occup. à 105 % des loyers du marché	droits d'occup. à 100 % des loyers du marché
Aucune inoccupation causée par le loyer. Si la coopérative épuise l'apport du Fonds de stabilisation tout en excédant le point critique, combler la différence jusqu'à 50 % au moyen de suppléments-logements. Il y a défaut si l'on excède encore le point critique.			
ÉCART-TYPE DU TAUX HYPOTHÉCAIRE			
	0,71 %	0,71 %	0,71 %
ÉCART-TYPE DU TAUX PRÉFÉRENTIEL			
	1,79 %	1,79 %	1,79 %

SOURCE : ILM Risk Analysis Study, CMHC, 1991.

NOTE : Le «facteur d'attraction» est un paramètre modèle qui détermine la force de la tendance des titres à retourner vers la moyenne.

Les variantes du programme

L'analyse des risques a porté sur cinq variantes du programme. La première est le PFCH actuel. La deuxième et la troisième variantes, appelées « injection de fonds » supposent que toutes les subventions nécessaires sont offertes aux coopératives tant que les prêts hypothécaires ne sont pas remboursés. La seconde variante utilise un PHI et la troisième, un prêt hypothécaire à versements égaux. Ces variantes évitent les coûts liés à l'assurance-prêt hypothécaire et au défaut de paiement de la part des coopératives d'habitation.

La quatrième variante, appelée « PFCH sans taux d'atténuation » ressemble au PFCH actuel, si ce n'est qu'il assure aux prêteurs une protection complète contre l'inflation. Cette variante a pour effet de diminuer les versements hypothécaires au cours des premières années, et donc l'aide fédérale, mais d'augmenter les versements hypothécaires au cours des années ultérieures, ce qui accroît le risque de défaut. Enfin, la cinquième variante, appelée « PHI indexé sur les loyers du marché » est l'actuel PFCH avec protection complète contre l'inflation et un indice régional pour le calcul de l'aide fédérale annuelle et des coûts d'exploitation.

Il est important de remarquer que l'analyse des risques ne tient compte que du risque de défaut lié aux facteurs économiques et à ceux du marché, négligeant ceux qui résultent d'une mauvaise gestion ou de dépenses imprévues et extraordinaires.

Résultats

Les taux de défaut sont présentés au tableau 11.3 et correspondent au pourcentage de l'ensemble des coopératives qui, selon toute vraisemblance, manqueront à leur engagement hypothécaire au cours de la période d'amortissement. Les défauts de paiement et les demandes de règlement ne s'appliquent pas dans le cas des programmes avec injection de fonds. Dans le cas du scénario économique 1, si les loyers du marché augmentent en moyenne plus rapidement que l'IPC, aucun défaut ne surviendrait en vertu du programme actuel. Des taux de défaut plus élevés se produisent dans le cas du scénario économique 2. Le programme actuel obtient un taux de défaut de 0,7 % tandis que le PFCH sans taux d'atténuation et le PHI indexé au loyer du marché connaissent des taux de défaut de 19,9 % et de 1,4 % respectivement. Dans le cas du scénario 3, le PFCH et le PHI indexé au loyer du marché connaissent des taux de défaut semblables d'environ 47 %. La variante sans taux d'atténuation comporte un défaut de paiement 90 % des fois.

TABLEAU 11.3
TAUX DE DÉFAUT ET DEMANDES DE RÈGLEMENT
PRÉSENTÉES AU FAH, POUR LE PFCH ET DEUX VARIANTES,
PAR SCÉNARIO ÉCONOMIQUE

PFCH ET DEUX VARIANTES	TAUX DE DÉFAUT MOYEN	DEMANDES DE RÈGLEMENT PRÉSENTÉS AU FAH (% DES COÛTS D'IMMOBILISATION)	PERTES SUR PRÊTS DU FONDS DE STABILISATION (% DES COÛTS D'IMM.)
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 1			
PFCH actuel	0,0	0,0	0,0
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 2			
PFCH actuel	0,7	0,1	0,1
PFCH sans taux d'atténuation de 2 %	19,9	1,6	4,8
PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché	1,4	0,2	1,4
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 3			
PFCH actuel	47,1	5,8	15,2
PFCH sans taux d'atténuation de 2 %	90,2	21,4	25,5
PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché	46,8	7,1	27,4

SOURCE : ILM Risk Analysis Study, CMHC, 1991.

Le tableau 11.3 présente également la valeur actualisée des demandes de règlement présentées au FAH et au Fonds de stabilisation pour les trois variantes du programme dans le cas des scénarios 2 et 3. Les demandes de règlement au FAH présentent une tendance semblable à celle des taux de défaut de paiement. Dans le cas du scénario 2, les primes dépassent les demandes de règlement. Dans le cas du scénario 3 les demandes de règlement dépassent les primes et le plus fort déficit se produit dans le cas de la variante sans l'atténuation. Le passif éventuel est l'excédent des demandes de règlement adressées au FAH sur la prime de 3 %. Le passif éventuel représente les coûts supplémentaires que doit assumer le gouvernement pour le logement coopératif. Les pertes du fonds de stabilisation sont supérieures aux demandes de règlement adressées au FAH, mais suivent une tendance similaire en ce qui concerne l'effet de la variante du programme et de la conjoncture économique.

Les insuffisances de prime essuyées par le Fonds de stabilisation dans le cas du scénario 3 constituent une préoccupation grave. Elles se fondent cependant sur l'hypothèse que les recettes du Fonds de stabilisation soient imposables.

Le Fonds a demandé à Revenu Canada le statut de fonds sans but lucratif; si ce statut est accordé, il pourrait en résulter une diminution des insuffisances de primes.

Autres risques de défaut

L'analyse des risques porte sur les risques de défaut liés à des facteurs économiques ou à des facteurs associés au marché. Il existe toutefois d'autres causes possibles de défaut, notamment une mauvaise gestion et de sérieux problèmes de structure. Par conséquent, les niveaux de risque définis à la section précédente doivent être considérés comme des minimums ou des niveaux de base.

XII RECETTES ET DÉPENSES DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Le présent chapitre examine l'état des revenus et dépenses des coopératives d'habitation en utilisant les données des états financiers présentés par les coopératives. Les frais d'exploitation des ensembles comprennent les dépenses de fonctionnement courantes (y compris la constitution d'un fonds de réserve pour financer les réparations futures) et les frais de remboursement de l'emprunt hypothécaire. Les recettes qui servent à payer ces coûts proviennent des droits d'occupation exigés des locataires, des subventions du gouvernement fédéral ainsi que d'autres sources comme la buanderie ou les frais de stationnement. Toutes les coopératives doivent présenter à la SCHL des états vérifiés dans les quatre mois qui suivent la fin de l'exercice financier.

Le tableau 12.1 présente le total des recettes et des dépenses pour l'ensemble des coopératives, en dollars de 1989. Pour tous les programmes de coopérative, les recettes sont plus importantes que les dépenses, ce qui indique que le portefeuille dans son ensemble est solvable. Il se peut évidemment que certains ensembles soient déficitaires, mais ils doivent être analysés à part.

TABLEAU 12.1
DÉPENSES, RECETTES ET EXCÉDENTS DES COOPÉRATIVES D'HABITATION
PAR PROGRAMME, (DOLLARS DE 1989)

	ARTICLE 61		ARTICLE 95		PFCH	
	TOTAL (MILLIONS) \$	MOYENNE PAR LOGEMENT \$	TOTAL (MILLIONS) \$	MOYENNE PAR LOGEMENT \$	TOTAL (MILLIONS) \$	MOYENNE PAR LOGEMENT \$
Dépenses	36,4	5 264	361,2	9 157	39,1	7 668
Recettes	36,4	5 268	371,3	9 411	40,6	7 965
Excédent	-	-	10,1	254	1,5	297
Nombre de collectifs		219		1 118		160
Nombre de logements		6 907		39 446		5 097

SOURCE : Base de données administratives, SAALS (recettes et dépenses), SCHL, 1990.

Ce sont les ensembles d'habitation relevant de l'article 95 qui présentent les dépenses et les recettes les plus élevées par logement, tandis que ce sont les coopératives de l'article 61 qui présentent les chiffres les plus bas. Tout comme les sociétés sans but lucratif, les coopératives fixent les droits d'occupation à un niveau tout juste suffisant pour couvrir les dépenses, de sorte que les recettes par programme coïncident à peu de choses près avec les dépenses. L'étude des budgets portera en détail uniquement sur les dépenses. Toute analyse des recettes exige une étude préliminaire des mécanismes de subventionnement du programme qui sera traitée dans le chapitre sur la rentabilité.

Le tableau 12.2 présente la répartition des dépenses des ensembles par poste budgétaire. La dépense de loin la plus importante est le remboursement hypothécaire, qui équivaut à 70 % de l'ensemble des dépenses. Parmi les dépenses d'exploitation (sauf le remboursement de la dette), les taxes constituent la catégorie la plus importante, qui rend compte de 27 à 30 % des coûts d'exploitation, selon le programme. Les frais d'entretien représentent environ 20 % du budget d'exploitation des ensembles relevant des articles 61 et 95, mais seulement 12,4 % des ensembles PFCH, plus neufs.

Les dépenses de fonctionnement par logement sont les plus élevées pour les ensembles relevant de l'article 61, soit 2 858 \$. Cette somme est supérieure de 30 % aux coûts d'exploitation des coopératives PFCH, soit 2 191 \$, et de 11 % à ceux des coopératives relevant de l'article 95, soit 2 583 \$. L'écart s'explique en grande partie par les taxes, les services d'utilité publique et l'entretien dont les coûts sont plus élevés pour les ensembles relevant de l'article 61.

TABLEAU 12.2
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PAR PROGRAMME
(DOLLARS DE 1989)

POSTES BUDGÉTAIRES	LOGEMENTS	DÉPENSES (M\$)	POURCENTAGE		DOLLARS PAR LOGEMENT
			DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	DÉPENSES TOTALES	
ARTICLE 61	6 097	36,3			5 263
Impôts		5,4	27,3	14,9	781
Services publics		3,5	17,7	9,6	506
Fonctionnement - divers		2,9	14,7	8,0	407
Entretien		4,3	21,7	11,9	617
Administration		2,3	11,6	6,3	332
Réserves		1,5	7,6	4,1	214
Fonctionnement total		19,8	100,0	54,6	2 858
Amortissement		16,6		45,7	2 405
ARTICLE 95	39 446	361,2			9 157
Impôts		31,3	30,7	8,7	793
Services publics		14,4	14,1	4,0	364
Fonctionnement - divers		15,4	15,1	4,3	393
Entretien		18,3	18,0	5,1	464
Administration		12,9	12,7	3,6	328
Réserves		9,6	9,4	2,7	242
Fonctionnement total		101,9	100,0	28,4	2 583
Amortissement		259,4		71,8	6 574
PFCH	5 097	39,1			7 667
Impôts		3,2	28,3	8,9	622
Services publics		1,7	15,0	4,4	329
Fonctionnement - divers		1,6	14,2	4,1	317
Entretien		1,4	12,4	3,6	266
Administration		1,5	13,3	3,8	285
Réserves		1,9	16,8	4,9	372
Fonctionnement total		11,3	100,0	29,0	2 191
Amortissement		27,9		71,4	5 476

SOURCE : Base de données administratives, SAALS (Recettes et dépenses), SCHL, 1990.

Comparaison avec les coûts d'exploitation du logement social

On peut juger du bien-fondé des coûts d'exploitation des coopératives d'habitation en les comparant à des postes semblables pour des logements comparables. Ce sont les coûts d'exploitation des logements sans but lucratif que nous utiliserons comme point de comparaison. Pour ce qui est de la période d'application, le portefeuille des coopératives d'habitation relevant de l'article 61 est comparable au portefeuille sans but lucratif relevant de l'article 27, tandis que portefeuille des coopératives relevant de l'article 95 se compare à celui du programme sans but lucratif relevant du même article.

Le fonctionnement des coopératives d'habitation est moins coûteux que celui des logements sans but lucratif. Parmi les divers programmes de coopératives, les coûts d'exploitation étaient les plus élevés pour les

ensembles relevant de l'article 61 (s'établissant en moyenne à 2 858 \$ par logement, en dollars de 1989), puis pour les ensembles relevant de l'article 95 (2 583 \$ par logement) et pour les coopératives PFCH (2 191 \$ par logement). En guise de comparaison, les coûts moyens d'exploitation par logement étaient de 3 104 \$ pour les ensembles sans but lucratif relevant de l'article 27, de 3 246 \$ pour les ensembles sans but lucratif relevant de l'article 95 et de 4 611 \$ pour les ensembles de logement public (tableau 12.3).

TABLEAU 12.3
COMPARAISON DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT
ENTRE LE PROGRAMME DE LOGEMENT SANS BUT LUCRATIF
ET LE PROGRAMME DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Portefeuille de programme	DÉPENSES MOYENNES PAR LOGEMENT
Coopératives d'habitation (dollars de 1989)	
Article 61	2 858 \$
Article 95	2 583 \$
PFCH	2 191 \$
Logement sans but lucratif (dollars de 1989)	
Article 27	3 104 \$
Sans but lucratif privé	2 736 \$
Sans but lucratif public	4 766 \$
Article 95	3 246 \$
Sans but lucratif privé	3 231 \$
Sans but lucratif public	3 281 \$

SOURCE : Base de données administratives de la SCHL.

Comme nous l'avons dit ci-dessus au chapitre IX, la majorité des coopératives relevant de tous les programmes fédéraux sont gérées directement par les résidents à titre bénévole (non rémunéré). Si ce bénévolat est consacré à des activités qui, dans le cas des logements publics et sans but lucratif, sont accomplies par du personnel rémunéré, il pourrait expliquer en partie le plus faible volume moyen des coûts d'exploitation des coopératives.

Tendances relevées dans les dépenses pour 1986-1989

Le tableau 12.4 présente les dépenses d'exploitation du portefeuille des coopératives d'habitation entre 1986 et 1989, en dollars constants de 1989. La méthode des dollars constants permet d'éliminer les variations des dépenses

réelles dues à l'inflation enregistrée au cours des quatre années. L'insuffisance des données ne permet pas d'inclure les ensembles PFCH dans cette section.

Les coûts d'exploitation par logement pour les coopératives relevant des articles 61 et 95 ont augmenté respectivement de 8,3 % et de 3,4 % au cours de cette période. Ces augmentations, exprimées en dollars constants, sont substantielles. Elles sont toutefois plus que compensées par la diminution des coûts de remboursement de la dette dans le cadre des deux programmes. Pour les coopératives relevant de l'article 61, le total des coûts a chuté de 5 328 \$ à 5 198 \$, soit de près de 3 %. Les coopératives relevant de l'article 95 ont connu une baisse de près de 15 %, passant de 9 991 \$ à 8 559 \$.

TABLEAU 12.4
DÉPENSES PAR LOGEMENT, 1986-1989
(\$ CONSTANTS DE 1989)

POSTES BUDGÉTAIRES	EXERCICE FINANCIER			
	1986	1987	1988	1989
ARTICLE 61				
Dépenses de fonctionnement totales	2 676	2 725	2 858	2 899
Amortissement	2 652	2 487	2 405	2 299
Dépenses totales	5 328	5 212	5 263	5 198
ARTICLE 95				
Dépenses de fonctionnement totales	2 468	2 568	2 583	2 551
Amortissement	7 523	7 376	6 574	6 008
Dépenses totales	9 991	9 944	9 157	8 559

SOURCE : Base de données administratives, SAALS (recettes et dépenses), SCHL, 1990.

Les dépenses selon les caractéristiques des ensembles d'habitation

La présente section présente la variation des coûts d'exploitation pour diverses composantes du portefeuille, d'après les derniers états financiers approuvés (tableau 12.5). Les coopératives destinées aux familles coûtent plus cher à exploiter que celles destinées aux aînés. Ceci est conforme aux résultats de l'évaluation du logement public.

Selon le genre de collectif, toutefois, les dépenses sont plus élevées dans le cas des édifices ou des ensembles plus complexes (ensembles mixtes, appartements), cette tendance étant plus marquée pour les coopératives relevant de l'article 61. Si l'on examine les dépenses des coopératives selon la province ou le territoire, on note peu de variations entre les versions du programme. Les dépenses des ensembles d'habitation de l'Ontario sont toujours parmi les plus élevées, tandis que celles des coopératives de Colombie-Britannique, du Québec et de Terre-Neuve sont invariablement parmi les moins élevées pour toutes les versions du programme.

TABLEAU 12.5
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SELON LES CARACTÉRISTIQUES DE L'ENSEMBLE

CARACTÉRISTIQUES DE L'ENSEMBLE	ARTICLE 61		ARTICLE 95		PFCH	
	MOYENNE PAR LOGEMENT	NBRE DE LOG.	MOYENNE PAR LOGEMENT	NBRE DE LOG.	MOYENNE PAR LOGEMENT	NBRE DE LOG.
TOUS LES ENSEMBLES	2 807	6 913	2 551	39 516	2 157	5 602
CLIENTÈLE						
Familles	2 824	6 579	2 569	37 487	2 181	5 045
Aînés	2 464	334	2 233	1 796	1 939	557
Besoins spéciaux	-	-	2 109	233	-	-
PÉRIODE DE CONSTRUCTION						
1970-1974	2 919	78	2 534	306	-	-
1975-1979	2 808	5 981	2 605	646	-	-
1980-1984	2 792	854	2 560	26 330	-	-
1985-1990	-	-	2 529	12 234	2 157	5 602
GENRE D'ENSEMBLE						
Individuel	2 385	401	2 299	1 494	2 185	168
Faible hauteur	2 638	2 145	2 536	15 821	2 169	1 989
Appartement	2 730	2 517	2 587	12 891	2 074	2 679
Autres	5 137	73	2 130	400	-	-
Mixte	3 102	1 777	2 588	8 910	2 411	766
TAILLE DE L'ENSEMBLE (LOGEMENTS)						
Moins de 10	2 203	468	2 084	1 129	1 735	83
10-49	2 484	1 774	2 287	16 637	1 961	3 300
50-99	2 967	2 573	2 611	12 967	2 310	1 817
100-199	2 969	1 623	2 990	7 480	3 165	402
200 ou plus	3 188	475	3 225	1 303	-	-
PROVINCE/TERRITOIRE						
Terre-Neuve	-	-	1 931	360	1 347	12
Île-du-Prince-Édouard	-	-	2 097	62	2 606	52
Nouvelle-Écosse	3 623	133	2 138	1 299	1 575	112
Nouveau-Brunswick	-	-	2 841	550	2 280	127
Québec	2 124	2 001	2 206	11 367	1 788	2 024
Ontario	3 387	3 482	3 210	12 794	2 730	1 560
Manitoba	-	-	3 402	1 332	2 442	254
Saskatchewan	2 809	139	2 499	575	3 021	100
Alberta	2 142	270	2 909	1 766	1 998	197
Colombie-Britannique	2 017	888	1 942	9 311	1 936	1 164
Territ. du Nord-Ouest	-	-	3 262	100	-	-

SOURCE : Base de données administratives, SAALS (recettes et dépenses), SCHL, 1990.

XIII RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ DU PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Le présent chapitre étudie la rentabilité relative pour le gouvernement de chacune des variantes du programme fédéral des coopératives d'habitation. L'analyse coût-efficacité est liée à l'analyse coût-avantages, mais se borne à l'analyse des coûts qui livrent une unité définie d'extrants. La principale question traitée ici est de savoir laquelle des trois versions du programme fournit un produit de logement donné au moindre coût pour le gouvernement. L'analyse ne tient compte que des subventions nécessaires pour combler l'écart entre le coût économique et le loyer du marché.

L'analyse s'est faite en deux étapes. Tout d'abord, on a calculé la valeur actualisée des coûts encourus par le gouvernement pour un portefeuille fixe de logement pendant toute la durée de l'accord d'exploitation dans le cadre des trois versions du programme : article 61, article 95 et PFCH. Le portefeuille PFCH de 1986 à 1989 a été utilisé comme base de comparaison. C'est ce qu'on appelle l'analyse statique. Une hypothèse clé était que les primes d'assurance-prêt hypothécaire couvrent exactement les coûts économiques des manquements aux obligations hypothécaires.

La seconde étape utilisait les coûts pour le gouvernement, y compris tant le coût des subventions que les coûts pour le FAH, à partir des simulations réalisées dans le cadre de l'analyse des risques du PHI. Ces coûts représentent la meilleure estimation disponible des coûts futurs que subirait le gouvernement dans le cadre du programme fédéral des coopératives d'habitation de 1986.

Analyse coût-efficacité «statique»

La principale caractéristique du Programme fédéral des coopératives d'habitation qui devait produire des économies substantielles pour le gouvernement fédéral est le prêt hypothécaire indexé. D'autres caractéristiques de la conception générale du Programme devaient également réduire les subventions du gouvernement, notamment l'établissement des droits d'occupation initiaux selon le loyer du marché au lieu de la limite inférieure des loyers du marché et un processus de sélection mettant davantage l'accent sur la viabilité de l'ensemble et les subventions requises.

Résultats de référence

Le PFCH ne comporte pas de plafond restreignant les subventions fédérales comme elles étaient restreintes dans le cas des programmes relevant des articles 61 et 95, de sorte que le PFCH permet des subventions plus importantes à certains ensembles que celles qu'auraient offert les autres programmes. On a constaté que seulement 7 % du portefeuille PFCH auraient été financièrement viables au cours de sa première année de fonctionnement s'il avait été financé selon la formule de l'article 61. Environ 75 % auraient été viables aux termes de la formule de l'article 95. C'est pourquoi l'analyse de référence a été redressée pour augmenter les subventions offertes aux termes des articles 61 et 95 à des niveaux qui auraient rendu l'ensemble du portefeuille financement viable. Les résultats de l'analyse qui rectifie les articles 61 et 95 de façon à assurer la viabilité des ensembles sont présentés au tableau 13.1.

TABLEAU 13.1
VALEUR ACTUALISÉE ESTIMATIVE DES COÛTS DU
PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION
(DOLLARS DE 1989)

VERSION DU PROGRAMME	TAUX D'ACTUALISATION RÉEL	VALEUR ACTUAL. DES COÛTS TOTAUX	VALEUR ACTUAL. DES COÛTS PAR LOGEMENT
PFCH	10 %	349 579 530	30 619
	12,5 %	284 313 551	24 903
	15 %	238 557 738	20 895
Article 61	10 %	360 362 559	31 564
	12,5 %	454 770 735	39 833
	15 %	519 078 518	45 465
Article 95	10 %	385 294 478	33 747
	12,5 %	347 519 933	30 439
	15 %	316 864 995	27 754

SOURCE : Système d'application des programmes (ILMP86), SCHL, avril 1991.

NOTE : L'aide fédérale de la première année en application de l'article 95 ne tient pas compte du niveau maximal qui donne lieu à un taux hypothécaire de 2 p. 100.

Dans l'ensemble, c'est le PFCH qui présente le plus fort niveau de rentabilité à tous les taux d'actualisation. À un taux de 10 %, la valeur actualisée des subventions nécessaires dans le cadre du PFCH est de 30 619 \$, en comparaison de 31 564 \$ pour l'article 61 et de 33 747 \$ pour l'article 95. À des taux d'actualisation plus élevés, les valeurs actualisées des subventions PFCH chutent d'un maximum de 33 %. Les subventions au terme de l'article 96 chutent également à mesure qu'augmente le taux d'actualisation, mais moins rapidement. Les valeurs actualisées des subventions au terme de l'article 61 augmentent à mesure qu'augmente le taux d'actualisation, parce que les rentrées provenant du remboursement futur des prêts hypothécaires sont escomptées davantage que les premières sorties pour la subvention d'immobilisations et le prêt hypothécaire.

Ces conclusions soulèvent plusieurs questions à propos des niveaux de financement du programme PFCH pour les coopératives. La conception du programme PFCH semble plus rentable que celle des versions antérieures du programme. Toutefois, le fait que la viabilité n'aurait pas été possible pour bon nombre de coopératives PFCH existantes en vertu des versions antérieures du programme porte à croire que l'application du programme n'est peut-être pas optimale. L'absence de plafonnement des subventions par ensemble peut également avoir un rôle à jouer.

Autres résultats liés aux coûts du Programme fédéral des coopératives d'habitation

Dans le tableau 13.2, les coûts par logement du PFCH, fondés sur des hypothèses de base, sont répartis par province, et également selon qu'il s'agit d'immeubles neufs ou existants, et selon la taille des ensembles. Les coûts par logement, établis selon la valeur actualisée de l'aide fédérale, sont les plus élevés au Nouveau-Brunswick, soit 43 666 \$, et en Saskatchewan, soit 37 727 \$ (selon un taux d'actualisation réel de 12,5 %). La province qui enregistre les coûts par logement les plus faibles est la Colombie-Britannique, soit 14 870 \$. À l'exception de la Saskatchewan, les coûts tendent à être légèrement plus élevés dans l'Est du Canada que dans l'Ouest. Les coûts en Colombie-Britannique tendent à être plus bas en raison de l'effet combiné des loyers du marché plus élevé et des coûts d'exploitation moins élevés (à l'exception du remboursement hypothécaire). Dans l'Est, les coûts plus élevés sont attribués aux loyers du marché moins élevés.

TABLEAU 13.2
COÛTS PAR LOGEMENT, POUR LE FÉDÉRAL,
DU PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION, VERSION 1986
SELON DES CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES

	ENSEMBLES	LOGEMENTS	VALEUR ACTUALISÉE (DOLLARS DE 1989 PAR LOGEMENT)		
			TAUX D'ACTUALISATION RÉEL		
			10 %	12,5 %	15 %
PROVINCE¹					
Terre-Neuve	3	65	32 105	26 092	21 882
I.-P.-É	3	81	33 108	26 927	22 594
Nouvelle-Écosse	20	531	37 013	30 103	25 259
Nouveau-Brunswick	9	213	53 692	43 666	36 639
Québec	201	3 753	32 537	26 463	22 204
Ontario	51	3 087	34 971	28 443	23 865
Manitoba	13	610	28 310	23 025	19 319
Saskatchewan	5	213	46 387	37 727	31 656
Alberta	14	534	21 352	22 246	18 666
Colombie-Britannique	48	2 268	18 283	14 870	12 477
IMMEUBLES NEUFS OU EXISTANTS					
Neufs	227	8 470	32 037	26 056	21 862
Existants	142	2 947	26 462	21 521	18 058
TAILLE DES COOPÉRATIVES					
Moins de 15 logements	99	975	33 612	27 336	22 936
15 à 29 logements	116	2 417	33 695	27 404	22 994
30 à 49 logements	86	3 203	29 413	23 922	20 072
50 logements et +	68	4 822	29 274	23 808	19 977
CANADA - TOTAL	369	11 417	30 619	24 903	20 895

SOURCE : Système d'application des programmes, SCHL, avril 1991.
Exclut les ensembles des TNO et du Yukon

Le tableau 13.2 montre aussi qu'en moyenne, les logements neufs coûtent 26 056 \$ en comparaison de 21 521 \$ pour un logement existant. Les subventions moins élevées que requièrent les logements existants sont principalement le fait des coûts d'immobilisations admissibles moins élevés (moyenne de 58 770 \$) que pour les logements neufs (83 706 \$). Enfin, le tableau 13.2 répartit selon la taille des ensembles l'aide fédérale axée sur l'offre qui est requise par logement. Les coopératives comptant au moins 30 logements semblent être un peu plus rentables que les autres.

Pour mieux débrouiller ce qui détermine l'aide fédérale nécessaire, nous avons entrepris une analyse de régression des coûts de subvention pour un groupe de caractéristiques des ensembles; les résultats ont confirmé bon nombre des conclusions antérieures. L'analyse a révélé que les coûts d'immobilisations réels ont augmenté au cours des quatre années à l'étude. Les coopératives créées par l'acquisition de logements existants coûtent beaucoup moins cher que celles qui ont été construites. Cependant, la taille de l'ensemble et la situation dans une zone métropolitaine de recensement n'étaient pas des facteurs significatifs de la régression. Enfin, en comparaison des coopératives PFCH produites en Colombie-Britannique, celles du Canada atlantique exigent le plus fort niveau d'aide fédérale, et le chiffre diminue progressivement à mesure qu'on se déplace vers l'ouest.

L'augmentation du coût du PFCH inquiète la SCHL. Les données administratives révèlent qu'entre 1986 et 1989, l'aide fédérale par logement au augmenté, en termes réels, de 30 %. Cependant, dans le Sud de l'Ontario, l'augmentation en dollars réels a été de 117 %. Si l'on exclut ces coopératives du Sud de l'Ontario des chiffres nationaux, l'aide fédérale, à l'échelle du pays, aurait augmenté en termes réels de 7 %. Les augmentations des coûts dans le Sud de l'Ontario ont été un facteur majeur de la croissance des subventions fédérales et de la réduction du nombre de logements produits.

Résultats de l'analyse dynamique

L'analyse statique ne tient pas compte des répercussions éventuelles des cycles économiques sur les coûts du programme pendant la durée du prêt hypothécaire. La présente section examine les coûts totaux que représente pour le gouvernement l'aide aux coopératives d'habitation pour la durée des prêts hypothécaires en application du PFCH actuel et de ses quatre variantes, qui ont été mises à l'essai dans le cadre de l'analyse des risques liés aux PHI. Comme au chapitre XI, tous les coûts sont exprimés en valeurs actualisées, comme pourcentage des coûts d'immobilisations. Les coûts totaux incluent la valeur actualisée de toute aide fédérale directe, la valeur actualisée des surplus ou des déficits du FAH et la valeur actualisée de la perte subie par le Fonds de stabilisation en raison de l'insuffisance des primes, le cas échéant. Le tableau 13.3 présente le coût total du PFCH actuel et de ses variantes selon les trois scénarios économiques.

À 40,3 % des coûts d'immobilisations, les coûts totaux du PFCH actuels ne sont que de 2 % supérieurs en application du scénario 2 que du scénario 1. Cependant, les coûts totaux du PFCH grimpent à 57,7 % des coûts d'immobilisations selon le scénario 3.

Le PFCH sans taux d'atténuation, malgré des demandes supérieures au FAH et des pertes supérieures pour le fonds de stabilisation, enregistre le meilleur rapport coût-efficacité selon le scénario 2, avec des coûts totaux correspondant à 30,3 % des coûts d'immobilisations. Ce coût total inférieur est dû au niveau inférieur de l'aide fédérale requise pour que les ensembles soient viables au cours des premières années, une fois supprimé le taux d'atténuation de 2 %. Cependant, la vulnérabilité financière des coopératives pour lesquelles aucun taux d'atténuation n'est appliqué s'illustre par l'augmentation spectaculaire des coûts totaux, qui passent à 61,9 % en application du scénario économique 3, en raison des déficits élevés du FAH et du Fonds de stabilisation.

Comme le PFCH sans taux d'atténuation, le PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché donnait lieu à des coûts totaux inférieurs à ceux du PFCH actuel en application du scénario 2, avec 35,4 % des coûts d'immobilisations, mais aux coûts totaux les plus élevés de toutes les variantes, avec 72,9 % des coûts d'immobilisations, selon le scénario 3.

Dans l'ensemble, d'après les résultats des simulations utilisées pour l'évaluation, la variante du programme donnant lieu au meilleur rapport coût-efficacité est le PFCH avec injection de fonds. Les coûts totaux de cette variante sont demeurés bas et stables en application des scénarios 2 et 3, correspondant respectivement à 36,6 et 40,3 % des coûts en immobilisations.

Enfin, le tableau 13.3 présente les coûts totaux relatifs à la variante du PFCH avec injection de fonds et PHPE. Les coûts totaux de cette variante dépassent 54 % des coûts d'immobilisations en application des scénarios 2 et 3. La comparaison des coûts totaux du PFCH avec injection de fonds et PHPE avec les résultats du PFCH avec injection de fonds et PHI, met en évidence les économies que le gouvernement peut réaliser en recourant au PHI au lieu du PHPE. En conclusion, d'après les résultats des simulations utilisées pour l'évaluation, le PFCH avec injection de fonds, en plus d'être plus efficient que les autres variantes en application desquelles les cas de défaut peuvent se produire, est plus efficient qu'une variante similaire utilisant un PHPE.

TABLEAU 13.3
COÛT TOTAL DE L'AIDE, COMME POURCENTAGE
DES COÛTS D'IMMOBILISATION POUR LES DIVERSES VARIANTES
DU PROGRAMME, SELON TROIS SCÉNARIOS ÉCONOMIQUES

PFCH ET SES VARIANTES	COÛT DIRECT	(SURPLUS)/ DÉFICIT ¹	PERTE POUR LE	COÛT TOTAL (A+B+C)
	DE L'AIDE FÉDÉRALE	DU FAH	FONDS DE STAB. PRIMES MANQUANTES	
	A	B	C	
	(% DES COÛTS D'IMMOBILISATION)			
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 1				
PFCH actuel	41,3	(3,0)	0,0	38,3
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 2				
PFCH actuel	43,2	(2,9)	0,0	40,3
PFCH avec taux d'atté- nuation de 2 %	29,9	(1,4)	1,8	30,3
PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché	38,2	(2,8)	0,0	35,4
PFCH avec injection de fonds	36,6	-	-	36,6
PFCH avec injection de fonds et PHPE	54,6	-	-	54,6
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 3				
PFCH actuel	42,7	2,8	12,2	57,7
PFCH avec taux d'atté- nuation de 2 %	21,0	18,4	22,5	61,9
PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché	44,4	4,1	24,4	72,9
PFCH avec injection de fonds	40,3	-	-	40,3
PFCH avec injection de fonds et PHPE	57,6	-	-	57,6

SOURCE : Analyse des risques liés aux PHI, SCHL, 1991.

NOTE : ¹ Surplus du FAH exprimé en données négatives.

XIV CONCLUSIONS

CARACTÉRISTIQUES DU PARC DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Diversité du parc.

Depuis 1973, des coopératives ont été produites dans toutes les provinces et territoires canadiens aux termes des trois programmes fédéraux. Environ 70 % des 56 745 coopératives ont été construites aux termes du Programme de l'article 95, 12 % aux termes du Programme de l'article 61 et 18 % en vertu du PFCH.

La plupart des logements coopératifs ont moins de 10 ans.

Près de 90 % des logements coopératifs ont moins de 10 ans et presque 40 % moins de 5 ans. Moins d'un pour cent du parc a été produit il y a plus de 15 ans. Une bonne partie des coopératives de l'Alberta et de la Colombie-Britannique font partie du stock plus ancien.

La majorité des logements coopératifs sont des maisons en rangée et des immeubles d'appartements.

Les ensembles sont de types variés allant des maisons individuelles aux grandes tours d'habitation. La majorité des logements sont des maisons en rangée et des appartements et depuis 1986, un pourcentage plus élevé d'immeubles d'appartements ont été produits en vertu du PFCH par comparaison avec les programmes antérieurs.

Les coopératives sont produites plus fréquemment dans des immeubles neufs que dans des immeubles acquis. La taille moyenne d'une coopérative demeure constante pour tous les programmes.

Des coopératives ont été produites dans des immeubles neufs selon les proportions suivantes : 32,2 % aux termes de l'article 61, 51,5 % aux termes de l'article 95 et 63,3 p. 100 aux termes du PFCH. La taille de l'ensemble n'a pas beaucoup changé. Elle varie d'une moyenne de 31 logements en vertu de l'article 61 à une moyenne de 35 logements en vertu de l'article 95 et une moyenne de 32 logements au titre du PFCH. Pour ce dernier programme, on remarque une nette tendance (comparativement aux versions antérieures) à produire un moins grand nombre de petits ensembles (c.-à-d. de moins de dix logements) et plus d'ensembles regroupant de 10 à 49 logements. Les caractéristiques du logement coopératif varient d'une province à l'autre. Ainsi, les coopératives du Québec tendent à être plus petites tandis que l'Ontario regroupe un grand nombre de larges coopératives. Les coopératives de l'Alberta et de la Colombie-Britannique tendent à regrouper un nombre plus élevé d'occupants.

La majorité des occupants des coopératives d'habitation sont des familles.

Globalement, 94 p. 100 du parc de logements coopératifs sont destinés aux familles, 5 p. 100 environ aux personnes âgées et une faible proportion aux ménages éprouvant des besoins spéciaux comme les personnes handicapées. On tend à produire plus de logements pour les aînés en vertu du PFCH, surtout en Saskatchewan et au Manitoba où 65 p. 100 et 100 p. 100 respectivement des

logements produits aux termes du PFCH leur sont destinés. Ces deux provinces se préoccupaient aussi de produire des logements pour les aînés aux termes des programmes antérieurs.

Les Programmes des coopératives d'habitation ont été les plus utilisés au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique.

Le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique regroupent 48 173 logements, soit 84,9 % de l'ensemble des logements produits. Leur part des logements de l'article 61 se situait à 92 % et à légèrement au-dessus de 80 % pour le PFCH.

ÉTAT DU PARC

Le parc de logements coopératifs est généralement en bon état.

La plupart des coopératives sont en bon état. L'étude sur l'état des lieux révèle que 98 % des coopératives sont dans un état conforme aux normes LNH minimales relatives aux immeubles existants. L'état de moins de 1 % des logements coopératifs, la plupart dans les plus vieux ensembles, est inférieur aux normes LNH. L'état de toutes les coopératives du PFCH était conforme aux normes LNH.

La comparaison des logements coopératifs avec les logements du secteur public et les logements du secteur privé occupés par leur propriétaire indique que les besoins de réparations dans les coopératives plus récentes sont comparables aux besoins des logements des autres secteurs lorsque l'âge est contrôlé. Les besoins de réparations des coopératives relevant de l'article 61 sont supérieurs d'environ 60 % à ceux d'ensembles comparables de logements publics.

Les coûts de réparation et de remplacement sont généralement modestes.

Dans le cadre de l'Étude sur l'état des lieux, les inspecteurs de la SCHL ont recommandé des réparations et des remplacements nécessaires évalués à 57,7 millions de dollars pour le parc national des coopératives. Dans la plupart des cas les coûts de remplacement et de réparation sont assez modestes. Le coût moyen de réparation est évalué à 1 150 \$ par logement. Une bonne partie de ces réparations doivent être effectuées dans les ensembles dont l'état est conforme aux normes LNH minimales relatives aux immeubles existants.

Les besoins de réparations sont supérieurs à 12,2 millions de dollars, soit 21,1 % du total national dans les ensembles construits en vertu du Programme de l'article 61, le plus ancien. Les ensembles de l'article 95 ont besoin de réparations de l'ordre de 42,1 millions de dollars, soit 72,9 p. 100 du total, tandis que les ensembles du PFCH ont besoin de 3,4 millions, soit 5,9 % du total. Les besoins de réparation par logement sont évalués à 1 774 \$ pour les coopératives de l'article 61, à 1 161 \$ pour les coopératives de l'article 95 et à 483 \$ pour les coopératives du PFCH. Presque 60 p. 100 des coûts sont attribuables aux réparations de l'immeuble et près de 40 p. 100 aux réparations à l'intérieur des logements.

Dans certaines coopératives les coûts de réparation sont élevés.

Même si la majeure partie du parc des coopératives est en bon état, certains ensembles qui ne satisfont pas aux normes LNH minimales relatives aux immeubles auront besoin de réparations importantes. Ainsi, les ensembles de l'article 61 qui ne répondent pas aux normes LNH exigent des coûts moyens de réparation de 14 310 \$ par logement, alors qu'ils se chiffrent à 7 810 \$ par logement dans les ensembles de l'article 95, d'un état comparable. Ces réparations posent vraisemblablement de sérieux problèmes pour les ensembles en question mais constituent moins de 7 p. 100 du total des besoins de réparation du parc de coopératives.

Les coopératives établies dans des ensembles acquis ont des besoins de réparations supérieurs à ceux des coopératives aménagées dans des bâtiments neufs.

On a constaté que les besoins de réparation dans les ensembles neufs par rapport aux ensembles acquis et rénovés étaient moins importants que prévu pour les ensembles de l'article 61, mais que les coûts étaient de presque 47 % supérieurs dans les ensembles acquis de l'article 95.

Les réserves des coopératives pour les réparations et les remplacements sont insuffisantes pour répondre aux besoins de réparation de jusqu'à 55 % des logements.

Les accords d'exploitation des coopératives d'habitation précisent qu'une coopérative doit conserver l'ensemble dans un état satisfaisant. L'entretien régulier est assuré grâce aux recettes courantes et les coopératives sont tenues d'établir des fonds de réserve pour être en mesure de couvrir périodiquement les frais d'immobilisations importants. Puisque les coopératives sont des entités fiscales distinctes, les fonds de réserve ne peuvent pas être transférés d'une coopérative à une autre. Les fonds de réserve excédentaires pour les réparations d'un groupe d'ensembles ne peuvent pas servir à compenser les déficits dans d'autres ensembles.

Dans l'ensemble, environ 45 % de tous les logements coopératifs se trouvent dans des coopératives ayant un excédent de fonds de réserve. Les ensembles de l'article 61 dont les réserves sont insuffisantes pour couvrir les frais de réparation enregistrent un déficit de 2 539 \$ par logement et les ensembles de l'article 95 un déficit de 1 312 \$ par logement. Les ensembles dont les réserves sont les plus déficitaires ont les plus grands besoins de réparations. Ces estimations exagèrent très légèrement l'ampleur des problèmes d'état des lieux, car l'enquête sur l'état des lieux englobait les réparations mineures.

LE BESOIN ET LE MARCHÉ DE COOPÉRATIVES D'HABITATION

Un pourcentage important des ménages locataires ne peuvent accéder à la propriété dans l'ensemble du pays.

À l'échelle nationale un peu moins du tiers des ménages-locataires dont le revenu dépasse le plafond de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI) n'ont pas les moyens d'acheter un logement convenable en assumant un prêt

hypothécaire à un taux d'intérêt de 10 %. Ce pourcentage dépasse 55 p. 100 avec des taux d'intérêt de 15 p. 100. Si l'on suppose des taux de 10 p. 100, 91,8 p. 100 des ménages dont le revenu est supérieur au PRBI et qui n'ont pas les moyens d'acheter une maison se trouvent en Ontario, en Colombie-Britannique et au Québec. La proportion est de 86 p. 100 si l'on suppose des taux d'intérêt de 15 p. 100.

L'abordabilité des logements de propriétaires-occupants varie selon le marché.

Les données indiquent la nécessité de réexaminer l'aide à la construction de logements coopératifs neufs dans certains marchés où les logements de propriétaire-occupant sont plus abordables. Si les taux d'inoccupation sont élevés sur ces mêmes marchés, le logement coopératif peut avoir de la difficulté à soutenir la concurrence sur le marché local.

Les locataires semblent éprouver certains problèmes de sécurité d'occupation.

Les problèmes de sécurité d'occupation sont plus fréquents chez les jeunes ménages et les ménages à faible revenu. Même si les données recueillies au cours de l'évaluation exagèrent la fréquence de ce genre de problèmes on estime que, chaque année, 329 000 locataires éprouvent des difficultés de sécurité d'occupation, soit un maximum de 10 p. 100 de tous les ménages. La plupart de ces ménages n'ont pas un revenu suffisant pour faire face aux coûts élevés du logement, et un petit nombre éprouvent des difficultés non économiques.

Dans l'ensemble, le logement coopératif soulève un vif intérêt.

La plupart des Canadiens connaissent bien le logement coopératif. Dans l'ensemble, on estime que de 169 000 à 400 000 ménages s'intéressent au logement coopératif. Le maximum de 400 000 ménages est fondé sur une enquête auprès du public, au cours de laquelle on a demandé aux répondants s'ils emménageraient dans une coopérative, en supposant qu'un logement convenable y soit disponible au taux du marché. D'après les données inscrites sur les listes d'attente, tant les logements LPR que LNPR soulèvent de l'intérêt.

Les taux de rotation et d'inoccupation du logement coopératif sont faibles.

En général, le taux de rotation est moins élevé pour le logement coopératif que pour le logement locatif mais plus élevé que pour le logement de propriétaire-occupant. Les faibles taux d'inoccupation dans les coopératives sont l'indice d'une demande considérable pour ce mode d'occupation, par comparaison aux taux du logement privé. En revanche, les données démontrent que la demande de logements coopératifs est sensible aux conditions de l'offre et de la demande du marché local du logement.

Dans les coopératives des articles 61 et 95, les loyers sont inférieurs à ceux du marché locatif privé, alors que ceux des logements du PFCH se situent au même niveau.

La comparaison uniformisée des droits d'occupation dans les coopératives avec les loyers du marché privé démontre que les droits d'occupation dans les coopératives des articles 61 et 95 se situent au-dessous du niveau du marché. L'analyse révèle par contre que les logements du PFCH sont au niveau des loyers du marché.

Les coopératives essaient de répondre aux besoins des ménages spéciaux.

D'après les résultats de l'enquête, un fort pourcentage de coopératives essaient de répondre aux besoins des ménages spéciaux, tels les personnes seules non âgées, les ménages à parent unique, les personnes âgées, invalides ou handicapées.

Beaucoup d'occupants quittent la coopérative pour acheter leur propre maison.

L'achat d'une maison était le facteur le plus souvent relevé pour expliquer la rotation des occupants. Ces données suggèrent donc que pour certains occupants de la majorité des coopératives, le logement coopératif sert souvent de tremplin à l'accession à la propriété.

RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Les programmes fédéraux des coopératives servent partiellement les ménages à revenu modéré.

Le profil du revenu des occupants des coopératives d'habitation indique la répartition des revenus de tous les ménages locataires canadiens.

Près de la moitié des ménages dont le loyer n'est pas proportionné au revenu (LNPR) dans chaque version du programme fédéral ont des revenus dépassant le plafond de revenu servant à appliquer la version de l'article 61. Cette proportion varie de 40 % pour le portefeuille de l'article 61 à 47 % pour chacun des portefeuilles de l'article 95 et du PFCH.

Dans les coopératives du PFCH, les logements dont le loyer n'est pas proportionné au revenu doivent explicitement servir les ménages de revenu modéré qui n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété. Il est prouvé que moins de la moitié des occupants des logements LNPR du PFCH peuvent acheter un logement de prix moyen assuré par la LNH dans une zone urbaine, avec une mise de fonds minimum. Aux fins de l'analyse, on a supposé que les occupants avaient les moyens de faire le versement initial de 10 %. De plus, près du quart des occupants payant un LNPR dans les coopératives du PFCH ont répondu qu'ils avaient les moyens d'acheter un logement.

Les logements bénéficiant d'un supplément de loyer dans les coopératives du PFCH ont été soigneusement ciblés vers les ménages à faible revenu.

Le revenu de près de 90 % des ménages dont le loyer est proportionné à leur revenu (LPR) dans les coopératives du PFCH se situe au-dessous du plafond de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI), tandis que près des trois-quarts se situent au-dessous du seuil de faible revenu plus strict établi par Statistique Canada. Dans les autres portefeuilles fédéraux de coopératives, les occupants LPR avaient moins de chances que leur revenu se situe au-dessous du PRBI (60 % pour le programme de l'article 61 et 72 p. 100 pour le programme de l'article 95) ou au-dessous du seuil de faible revenu (45 % pour le programme de l'article 61 et 50 % pour le programme de l'article 95).

Les premiers programmes de coopératives d'habitation ne semblent pas servir des ménages dont le revenu est vraiment inférieur à celui des ménages du programme actuel.

La répartition et la moyenne des revenus pour les trois programmes des coopératives d'habitation indiquent des profils de revenu généralement identiques. La moyenne des revenus annuels s'échelonne entre 25 343 \$ pour le stock de l'article 95 et 27 670 \$ pour le stock de l'article 61 tandis que dans les coopératives du PFCH, la moyenne des revenus se situe à 26 468 \$. Il semblerait qu'une "brèche" dans l'échelle des revenus existe dans le portefeuille des coopératives du PFCH.

D'après l'évaluation du programme de l'article 56.1 réalisée en 1983, 54,2 p. 100 des résidents des coopératives de l'article 95 avaient un revenu inférieur au revenu moyen national de tous les locataires en 1981. Une fréquence comparable estimée à 60,6 p. 100 en 1989 parmi les occupants des ensembles de l'article 95, suggère une légère baisse du revenu des occupants des coopératives de l'article 95 par rapport à tous les locataires pendant la période de 1981 à 1989.

Les occupants d'un grand nombre de coopératives ont des revenus divers.

Il ressort de l'enquête auprès des occupants des coopératives que, dans chacun des portefeuilles fédéraux de logements coopératifs, la majorité des occupants vivent dans des coopératives dont 30 à 60 % des occupants ont un revenu inférieur au PRBI.

On estime que certains occupants des coopératives éprouvent encore des besoins impérieux.

D'après l'enquête auprès des occupants des coopératives, l'incidence actuelle des personnes éprouvant des besoins impérieux est évaluée à 26 % pour le portefeuille de l'article 61, 27 % pour le portefeuille du PFCH et 31 % pour le portefeuille des coopératives de l'article 95. L'incidence des besoins impérieux était globalement beaucoup plus élevée parmi les occupants LPR, où la proportion s'échelonnait de 31,1 % pour l'article 61 à 48,2 % pour les coopératives du PFCH. Les besoins impérieux qu'éprouvent une grande majorité des occupants sont attribuables à des problèmes d'abordabilité, ce qui donne à penser que la composante de supplément de loyer des programmes fédéraux des coopératives d'habitation n'atteint pas complètement son objectif qui est de procurer un logement abordable aux ménages à faible revenu.

L'incidence élevée de problèmes d'abordabilité semble résulter du fait que les indicateurs du revenu et des droits d'occupation sont des évaluations fournies par les occupants et que la majorité des résidents paient des frais mensuels supplémentaires pour l'électricité, l'eau, le mazout ou le gaz.

Le Programme fédéral des coopératives d'habitation ne semble pas fournir beaucoup plus de sécurité d'occupation aux ménages de revenu modéré qu'il n'y en a sur le marché du logement locatif privé.

L'évaluation a révélé très peu de preuves appuyant l'opinion que le PFCH procure une plus grande sécurité d'occupation que le marché du logement locatif privé. La comparaison du niveau de sécurité d'occupation perçue par rapport à l'abordabilité entre les occupants des coopératives du PFCH et les autres

locataires n'a pas été concluante. Cette donnée reposait sur la réponse des ménages à une question de l'enquête leur demandant s'ils devraient vraisemblablement déménager d'ici un an en raison de problèmes d'abordabilité. Toutefois, il semble que les versions relevant des articles 61 et 95 offrent une meilleure sécurité d'occupation que le marché locatif. Les moins bons résultats des coopératives du PFCH sont peut-être attribuables à la moins grande connaissance que leurs membres ont du logement coopératif.

AVANTAGES DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Les résidents des coopératives d'habitation sont très satisfaits de leur logement.

En général, les résidents des coopératives d'habitation se disent très satisfaits des divers aspects reliés à leur logement comme à leur cadre de vie. Les résidents des coopératives aux termes des articles 61 et 95 sont plus satisfaits que ceux des ensembles du PFCH, mais les résidents de l'ensemble des coopératives d'habitation aidées par le gouvernement fédéral s'avèrent davantage satisfaits que les occupants de logements publics et plus satisfaits que les autres locataires ou propriétaires canadiens.

Le taux de participation des résidents est élevé dans les coopératives d'habitation.

Selon les programmes, entre 76 et 90 p. 100 des résidents ont participé à un comité de résidents ou plus au sein d'une coopérative. Une proportion constante d'environ 70 p. 100 de tous les résidents consacrent de une à dix heures par mois aux activités de la coopérative, et le nombre moyen d'heures par mois se chiffre à environ huit. Le pourcentage des quelques résidents qui ne consacrent pas de temps à la bonne marche de la coopérative varie entre 9 p. 100 (PFCH) et 13 p. 100 (article 61). Le temps que les occupants PFCH consacrent annuellement aux activités de la coopérative est évalué en moyenne à un montant de 905 \$ (articles 61 et 95) à 1 430 \$ (sans but lucratif F-P au Québec). Ces estimations sont fondées sur un coût de main-d'oeuvre de 10 \$ l'heure.

La plupart des occupants de coopératives d'habitation ont acquis des aptitudes et des connaissances utiles grâce à leur participation à la gestion de la coopérative.

La participation des résidents à la gestion de la coopérative peut favoriser l'acquisition d'aptitudes utiles. La plupart des résidents qui déclarent en avoir acquis mentionnent surtout des connaissances touchant l'attitude, à savoir des techniques d'organisation ou de relations interpersonnelles plutôt que des connaissances précises comme la tenue de livres ou le soutien de bureau. Le tiers environ de tous les résidents occupant des ensembles coopératifs aidés par le programme fédéral estiment qu'ils n'ont acquis aucune connaissance utile par leur travail au sein de la coopérative.

Une large proportion des occupants LPR retirent de leur participation aux activités de la coopérative des avantages utiles à leur carrière.

La proportion de résidents LPR ayant déclaré retirer des avantages utiles à leur carrière oscille de 1,2 p. 100 des occupants de logements du PFCH, qui ont ouvert leur propre commerce, à 21,4 p. 100 des résidents LPR des logements de

l'article 61 qui se sont mis à travailler à l'extérieur, par suite de l'expérience acquise dans les coopératives. La plupart du temps les occupants LPR ont plus tendance à signaler ces avantages. Cependant, les occupants des logements du PFCH ont moins tendance que d'autres à signaler ces avantages. Globalement, de 27,2 p. 100 (PFCH) à 39,2 p. 100 (article 61) des occupants LPR ont signalé un avantage ou plus, comparativement à une proportion de 16,3 p. 100 (PFCH) à 26,5 p. 100 (article 95) parmi les résidents LNPR.

Il n'a pas été possible d'établir avec certitude un lien direct entre le niveau de diversité de revenus à l'intérieur d'une coopérative et des avantages sociaux et économiques procurés aux résidents à faible revenu.

Bien que des études de cas ayant porté sur un certain nombre de coopératives d'habitation aient laissé entrevoir que le principe de diversité de revenus était bien accueilli, l'analyse statistique des données de l'enquête menée auprès des résidents n'a pu confirmer l'existence d'un lien positif entre la diversité de revenus dans un ensemble et un certain nombre d'avantages procurés aux résidents à faible revenu. Parmi les nombreux essais menés, des corrélations significatives avec la diversité de revenus n'ont pu être établies qu'à l'égard du degré de satisfaction des résidents et à l'acquisition d'aptitudes sociales découlant du travail d'équipe.

Les coopératives d'habitation ont un léger effet sur la collectivité avoisinante.

Les résultats des études de cas indiquent que les coopératives recherchent d'abord à renforcer la vie communautaire au sein même de l'ensemble au lieu de mettre l'accent sur les rapports avec la collectivité avoisinante. Tandis que des résidents de coopératives participent aux activités de leur collectivité, certaines coopératives sont plus isolées de la collectivité avoisinante et les effets qu'elles pourraient avoir sur celle-ci sont parfois minimes. Les données recueillies au cours de l'enquête réalisée auprès des gestionnaires ou coordonnateurs révèle par exemple que 7,4 p. 100 des coopératives du PFCH et 10,8 p. 100 des coopératives de l'article 61 aident de façon "très active" à mettre sur pied des services, des commodités ou des activités sociales dans la collectivité locale. De 29,5 p. 100 (PFCH) à 45,8 p. 100 (article 61) des gestionnaires ou coordonnateurs ont indiqué que la participation est "active".

APPLICATION DU PROGRAMME DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Le secteur de l'application du Programme des coopératives regroupe 14 fédérations et 81 groupes de ressources techniques.

Le secteur de l'application du Programme des coopératives est constitué de 14 fédérations et de 81 groupes de ressources techniques. Ce sont pour la plupart des organisations sans but lucratif dirigées par la collectivité, la coopérative ou les employés eux-mêmes. Moins de 10 p. 100 d'entre elles sont des entreprises privées. Les trois-quarts de ces groupes travaillaient à la mise sur pied de coopératives d'habitation avant le lancement du PFCH en 1986, et 76 p. 100 d'entre eux sont membres de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada et 73 p. 100 sont également membre d'une autre fédération de coopératives à l'échelon provincial ou régional.

C'est le Québec qui possède de loin le plus grand nombre de groupes de ressources techniques et moins de la moitié d'entre eux sont affiliés directement

à la FHC. Toutefois, la plupart y sont affiliés indirectement par l'intermédiaire d'une association régionale ou provinciale qui est affiliée à la FHC.

La plupart des groupes de ressources techniques et des fédérations emploient un petit nombre d'employés, soit pas plus de 3 professionnels et 3 employés de soutien à plein temps. D'après les activités courantes, les groupes de ressources techniques fournissent des services à 5 coopératives à mettre sur pied et à 9 coopératives existantes. Les fédérations, dont les activités diffèrent quelque peu, jouent un rôle auprès de 10 coopératives à mettre sur pied et à 39 coopératives existantes. Les fédérations et les groupes de ressources techniques procurent une vaste gamme de services de perfectionnement, de gestion et de finances et participent aussi à des activités générale liées au secteur des coopératives.

La majorité des succursales de la SCHL chargées d'appliquer le PFCH jugent que les groupes de ressources techniques appliquent efficacement le programme.

Le perfectionnement des membres, les activités liées au secteur des coopératives et les services d'aménagement immobilier sont le plus souvent considérés comme efficaces par le personnel de la SCHL responsable de l'application du programme. La moitié des succursales de la SCHL pensent que les services financiers qu'offrent les groupes de ressources techniques sont efficaces. D'après ces réponses, il semble que les groupes de ressources techniques sont capables de mettre à profit la contribution des coopératives dans l'application du programme et la gestion de l'ensemble. Les données de l'enquête révèlent que plus de la moitié des groupes de ressources techniques fournissent encore des services de perfectionnement aux coopératives plus d'un an après la date de l'ajustement de l'intérêt (DAI).

Presque tout le personnel d'administration des succursales de la SCHL ainsi que la majorité des fédérations et groupes de ressources techniques considèrent que la SCHL applique efficacement le PFCH.

Au moins 90 p. 100 du personnel d'administration des succursales considère que ses activités d'application du PFCH sont efficaces. Les fédérations et groupes de ressources techniques estiment également que la SCHL est efficace dans la plupart des secteurs, bien que ce soit dans une moindre mesure que les succursales. Soixante-et-un pour cent disent que la SCHL a été efficace dans le domaine du processus d'approbation, et 59 p. 100 qu'elle a été efficace dans l'établissement des prix maximaux des logements.

Les fédérations et groupes de ressources techniques et le personnel des succursales de la SCHL estiment que le Programme de financement pour la préparation de projets est essentiel ou important pour le développement du logement coopératif.

Les fédérations et groupes de ressources techniques et le personnel de la SCHL reconnaissent tous deux que le développement du logement coopératif ne peut se faire sans les prêts FPP. En outre, trois quarts des fédérations et groupes et 95 p. 100 du personnel de la SCHL ont souligné l'efficacité du programme FPP, et le personnel de la SCHL et les groupes estiment que l'accroissement maximal proposé des montants suffira. Les principales préoccupations concernant le FPP portaient sur la suffisance du budget global et sur l'ancien maximum de 75 000 dollars. Environ un quart des fédérations et groupes se sont également dit

préoccupés par le processus d'application et certains contestaient la quantité d'écritures en jeu.

Quatre-vingt-quatorze pour cent des fonds FPP sont recouvrables.

Selon les données administratives provenant de la SCHL, de 1986 à 1990, environ 16,2 millions de dollars ont été prêtés dans le cadre du Programme FPP pour 491 ensembles, soit une moyenne de 33 000 dollars par ensemble. Durant la même période, 1,06 millions de dollars en prêts accordés pour 91 de ces projets ont fait l'objet d'une remise, ces derniers n'ayant pas abouti. Par conséquent, le total des prêts susceptibles de remise dans le cadre de ce programme représente 6,5 % des dépenses totales, et 18,5 % des projets en question ont été abandonnés. Le reste des prêts FPP, soit près de quatre-vingt-quatorze pour cent, ont été recouverts puisqu'ils ont été intégrés aux coûts d'immobilisations et aux prêts hypothécaires. Ces données indiquent que l'administration du Programme est efficace et que ceux qui l'appliquent sont peut-être trop prudents dans la sélection des demandes FPP susceptibles de mener à la production de logements coopératifs.

Les fédérations et les groupes de ressources techniques ont jugé les contributions de soutien au secteur avantageuses pour les coopératives d'habitations et le secteur coopératif.

Les contributions de soutien au secteur se sont chiffrées à 7,6 millions de dollars de 1986 à 1989. Toutes les contributions ont été adressées à la FHC. Les contributions non utilisées à la fin de l'année ont été versées dans un Fonds de dotation dont la valeur, à la fin de 1989, s'élevait à 2,5 millions de dollars.

Quatre-vingt-quatorze pour cent des fédérations et groupes de ressources techniques estimaient que les montants fournis par les coopératives d'habitations à titre de contributions au soutien du secteur étaient adéquats. Quatre-vingt pour cent ou plus estimaient que ces contributions offraient des avantages comme une certaine indépendance vis-à-vis des fonds du gouvernement, l'association des coopératives d'habitation au secteur et l'aide au développement de services sectoriels pour les coopératives. Moins de dix pour cent des répondants jugeaient que ces contributions imposaient aux coopératives un fardeau excessif et seulement 14 % estimaient qu'elles créaient des attentes de services peu réalistes. Beaucoup de groupes de ressources techniques interrogés ont indiqué que ces contributions devraient être obligatoires et non facultatives et certains ont même suggéré de les inclure comme dépenses de fonctionnement admissibles dans le calcul de l'aide annuelle.

Certains répondants ont affirmé que les coopératives n'étaient pas suffisamment informées de l'utilisation des cotisations et proposé que la FHC donne un bref aperçu des services offerts grâce à ces fonds. On a aussi suggéré de réinvestir l'argent des cotisations dans la création de nouvelles coopératives grâce à la constitution de réserves foncières, à l'élaboration de projets ainsi qu'aux prêts à court terme ou au préfinancement.

De meilleures communications entre les fédérations et groupes de ressources techniques et la SCHL amélioreraient l'application du programme.

Les succursales de la SCHL et les fédérations et groupes de ressources techniques ont souligné l'importance d'améliorer les communications pour l'application du programme. Certains ont suggéré la création d'un comité officiel qui se réunirait régulièrement. Dans certains cas, les fédérations et groupes de ressources techniques semblent favoriser des relations de travail plus étroites et une meilleure collaboration avec les succursales de la SCHL. D'autres ont suggéré à la SCHL d'exiger des groupes de ressources techniques des ensembles complets de services et de ne permettre qu'aux groupes accrédités de les offrir. Les remarques reçues montrent que l'application du programme va bon train; elles portent surtout sur les façons d'améliorer les relations de travail en faisant mieux comprendre les rôles des diverses agences en jeu, afin de mieux appliquer le programme.

Les activités de formation et de sensibilisation pourraient être améliorées, en particulier en ce qui a trait aux directives, aux lignes de conduite et aux procédures relatives au programme.

Les succursales de la SCHL ont suggéré que la Société donne une formation sur ce qui est exigé des coopératives et des groupes de ressources techniques et qu'elle collabore avec la FHC à sensibiliser ceux-ci aux directives et procédures du programme afin de mieux faire comprendre le rôle de la SCHL dans le programme. Environ un tiers des fédérations et groupes de ressources techniques ont suggéré d'inclure les dépenses de formation dans les budgets de fonctionnement des coopératives et d'augmenter les montants dépensés actuellement pour améliorer les techniques de prise de décisions des membres. De même, les nouveaux groupes de ressources ont besoin de matériel de formation pour les aider à élaborer des services.

GESTION DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Les méthodes de gestion varient selon les coopératives.

La majorité des coopératives faisant partie du Programme fédéral des coopératives d'habitation (plus de 70 p. 100) sont gérées directement et bénévolement par les résidents. Plus de 30 p. 100 de toutes les coopératives bénéficiant de l'aide fédérale retiennent les services de gestionnaires ou d'entrepreneurs à temps plein ou à temps partiel. Les coopératives créées aux termes des programmes F/P sans but lucratif ont beaucoup plus souvent recours aux services de gestionnaires ou d'entrepreneurs travaillant à temps plein ou à temps partiel avec rémunération (environ 80 p. 100). Les coopératives de plus grande taille ont davantage tendance à être confiées à des gestionnaires rémunérés.

Les gestionnaires rémunérés des coopératives d'habitation possèdent une vaste expérience et une excellente formation.

Les gestionnaires rémunérés de toutes les coopératives d'habitation du programme possèdent une expérience comparable à celle des gestionnaires immobiliers du Programme de logements publics (environ 7 ans), quoique les

gestionnaires rémunérés des coopératives aux termes de l'article 61 aient 11 ans d'expérience. Les gestionnaires rémunérés ont acquis la majeure partie de leur expérience dans le secteur des coopératives d'habitation.

Bien qu'une grande part des gestionnaires de coopératives d'habitation rémunérés possèdent une formation universitaire plus poussée que les gestionnaires de logements publics, la proportion de gestionnaires ayant une formation professionnelle ou collégiale est similaire pour les deux programmes. On constate une exception pour ce qui est de la large proportion (44,1 p. 100) de gestionnaires rémunérés, au service d'une coopérative du PFCH, qui possèdent une formation professionnelle ou collégiale.

Bien que le taux de participation à des cours de gestion soit élevé, un grand nombre de coopératives ne bénéficient toujours pas des services d'un résident ou d'un gestionnaire qui a suivi des cours jugés essentiels dans le domaine de la gestion d'une coopérative.

Le taux de participation des résidents et des gestionnaires a été particulièrement élevé pour quatre cours offerts aux administrateurs des coopératives d'habitation : conseil d'administration, gestion financière, sélection et orientation des membres, entretien et gestion. Un résident ou plus dans au moins 50 p. 100 des coopératives du programme ont suivi chacun de ces cours. De même, au moins 40 p. 100 des gestionnaires au sein du programme entier des coopératives d'habitation ont suivi chacun de ces cours. Par conséquent, il existe un grand nombre de coopératives où l'on ne trouve pas de résident ou de gestionnaire ayant suivi un cours essentiel de gestion.

La majorité des coopératives semblent disposer de méthodes permettant de faire en sorte que les travaux d'entretien et d'amélioration nécessaires soient entrepris.

Au moins 80 p. 100 des coopératives du programme possèdent un comité d'entretien. Les coopératives signalent un taux élevé de participation à des cours de gestion et d'entretien, tant pour les gestionnaires que pour les résidents.

Plus de 56 p. 100 des coopératives de toutes les versions du programme fédéral disent avoir mis à jour leur plan d'entretien au cours de l'année.

Environ 80 p. 100 des coopératives indiquent que les demandes ou les plaintes des résidents ainsi que les inspections constituent leur principal moyen d'établir les priorités d'entretien. Les directives prescrites par la collectivité ou par les membres (plus de 60 p. 100), les demandes ou les plaintes des résidents (plus de 50 p. 100) et les inspections (plus de 47 p. 100) sont considérées par les coopératives comme les meilleurs moyens d'établir les améliorations à apporter, par ordre de priorité.

Les données indiquent que les travaux d'entretien et d'amélioration sont reportés.

De 40 p. 100 (PFCH) à 53 p. 100 (article 61) des gestionnaires mentionnent que les travaux d'entretien ou d'amélioration sont remis à plus tard. Les gestionnaires invoquent le manque de budget comme raison principale

(14,3 p. 100 pour les coopératives du PFCH, ce qui est une exception). Selon eux, le manque de temps des occupants est un facteur important du report des travaux pour les coopératives de l'article 95 (29,9 p. 100) et celles du PFCH (30,3 p. 100).

Les coopératives ont recours à diverses méthodes pour trouver et choisir leurs membres.

Les gestionnaires de coopératives signalent comme moyens essentiels de recrutement de nouveaux membres le bouche à oreille (plus de 80 p. 100), le recrutement par les membres de la coopérative (plus de 70 p. 100) et les annonces passées dans les journaux locaux pour les coopératives du PFCH (67,4 p. 100).

Les principales méthodes utilisées par les coopératives pour la présélection des candidats sont l'entrevue (dans plus de 90 p. 100 des cas), la vérification de la solvabilité (dans 55 à 72 p. 100 des cas) et les références (dans 54 à 60 p. 100 des cas).

Les services d'aiguillage fournis par des agences provinciales ou municipales ne sont pas un moyen efficace de trouver de futurs membres LPR.

Les services d'aiguillage fournis par des agences provinciales ou municipales ont permis de trouver un certain nombre de membres seulement pour les ensembles du PFCH en Ontario et en Colombie-Britannique. La difficulté à louer les logements LPR résulte peut-être en partie du fait que les critères d'admissibilité sont essentiellement les mêmes pour les membres LNPR et les membres LPR. Les gestionnaires signalent qu'ils ont une certaine difficulté à louer ces logements, dans une proportion de 12,9 p. 100 pour le PFCH à 25 p. 100 pour l'article 61. Les services d'aiguillages des provinces et des municipalités sont l'objet d'un examen minutieux. Pour louer un logement LPR il faut entre 1,5 (article 61) à 3,1 personnes référées (PFCH).

La composante du supplément de loyer du Programme fédéral des coopératives d'habitation vient en aide à des occupants dont le revenu est varié et inférieur au plafond pertinent de revenu déterminant les besoins impérieux.

Les directives du Programme de supplément de loyer précisent qu'en deçà des plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI), le nombre de logements accordés aux ménages qui se situent juste au-dessous des plafonds ne doit pas dépasser leur proportion des besoins. Les données prouvent que le PFCH aide des occupants dont le revenu varie mais demeure inférieur au PRBI. Quarante-cinq pour cent des occupants de coopératives du PFCH ont un revenu inférieur à 50 p. 100 du PRBI pertinent, comparativement à moins de 27 p. 100 pour l'ensemble des ménages éprouvant des besoins impérieux de logement. Seulement 20 p. 100 des occupants LPR des coopératives du PFCH ont un revenu se situant entre 75 et 100 p. 100 du PRBI pertinent, alors que la proportion est de 32 p. 100 pour l'ensemble des ménages éprouvant des besoins impérieux.

Les gestionnaires et les résidents estiment que les coopératives sont bien gérées. Toutefois, il semblerait que les coopératives aient la tâche de gérer la participation bénévole des occupants.

On a demandé aux gestionnaires d'évaluer l'efficacité globale de la gestion de leur coopérative. Plus de 91 p. 100 des gestionnaires pour tous les programmes de coopératives considèrent que leur coopérative est bien administrée. Moins de 66 p. 100 des gestionnaires considèrent la formation des résidents comme un aspect moins bien géré.

On a aussi demandé aux résidents d'évaluer leur degré de satisfaction à l'égard de leur coopérative. Quoiqu'ils se disent majoritairement très satisfaits de la manière dont est administrée leur coopérative, les résidents des coopératives d'habitation de tous les programmes sont moins satisfaits de la coordination des activités des bénévoles (moins de 77 p. 100), de l'encouragement des résidents à participer (moins de 77 p. 100) et de la sélection des résidents (moins de 77 p. 100).

Les gestionnaires ont signalé les problèmes de gestion auxquels les coopératives doivent le plus souvent faire face. Le manque d'engagement des occupants, l'absence de cours destinés aux occupants et le temps excessif que ceux-ci doivent consacrer à l'ensemble sont les problèmes les plus fréquents dans les coopératives de tous les programmes.

Quelques coopératives ont éprouvé des difficultés financières.

De l'avis des gestionnaires des coopératives du PFCH, plus de 17 p. 100 des coopératives ont éprouvé des difficultés financières au cours des cinq dernières années. Les chiffres concernant les coopératives aux termes de l'article 61 (20,1 p. 100) et de l'article 95 (24,5 p. 100) sont un peu plus élevés.

Les gestionnaires des coopératives du PFCH signalent deux sources importantes de difficulté financière, soit des taux élevés d'inoccupation (62,2 p. 100) et des dépenses excessives (44,4 p. 100). Les gestionnaires des ensembles de l'article 61 (46,2 p. 100) et de l'article 95 (42,9 p. 100) jugent que les difficultés financières sont largement attribuables à une gestion inefficace.

Les gestionnaires des coopératives ont également éprouvé de la difficulté à satisfaire les besoins d'aide financière à court terme des occupants ayant perdu leur revenu. Au moins 20 p. 100 des gestionnaires ont indiqué qu'ils étaient dans l'incapacité de procurer de l'aide financière à court terme aux occupants ayant besoin d'une aide temporaire. Selon les gestionnaires, le problème est particulièrement grave pour les coopératives de l'article 61, puisque 56 p. 100 des gestionnaires se trouvent dans l'impossibilité de fournir une aide financière à court terme. Par contre, 59 p. 100 des gestionnaires des coopératives de l'article 95 pensent être en mesure de fournir une aide temporaire chaque fois que cela est nécessaire.

Les coûts de fonctionnement du logement coopératif se comparent favorablement à ceux du logement public et du logement sans but lucratif.

Selon le genre de programme, les coûts moyens de fonctionnement du logement public et du logement sans but lucratif varient de 2 700 \$ à 6 800 \$ comparativement à moins de 3 000 \$ pour tous les genres de programmes de logement coopératif.

MÉCANISME DU PHI

Les taux d'intérêt réels sur les PHI ont été plus élevés que prévus, mais se comparent favorablement aux taux d'intérêt réels réalisés sur d'autres investissements (généralement d'un terme plus court) de 1985 à 1989.

À long terme, l'économie de coût découlant des taux d'intérêt réels moins élevés sur les PHI dépendra largement de la fluctuation des taux de rendement réels sur d'autres formes d'investissement, durant la période d'amortissement. Il reste à savoir si les années 80 marquent le début d'une période de taux d'intérêts réels plus élevés que ceux des années 60 et 70.

On pourrait apporter certaines modifications au PHI afin de susciter plus d'intérêt chez les investisseurs et la concurrence.

Premièrement, un volume plus élevé et une liquidité améliorée, au moyen de la titralisation par exemple, stimulerait l'intérêt des investisseurs. Deuxièmement, le gouvernement pourrait s'engager à faire du PHI un moyen de placement et éliminer l'incertitude associée à la nature expérimentale du programme actuel. Troisièmement, de meilleurs renseignements, un examen externe des PHI, et une commercialisation davantage ciblée sur les personnes qui élaborent les stratégies et les politiques de placement, rendraient aussi le PHI plus intéressant. Enfin, une série de paiements garantie éliminerait l'incertitude reliée au risque que le FAH fasse un paiement anticipé en cas de défaut.

Le Fonds d'assurance hypothécaire (FAH) est protégé contre le risque de défaut associé à l'utilisation d'un PHI dans le cadre des deux scénarios économiques vérifiés. Le troisième scénario entraînerait cependant une dette non provisionnée.

Ces résultats sont fondés sur des simulations effectuées au cours de l'analyse des risques liés au PHI. Ils ne portent que sur les risques de défaut associés à l'utilisation d'un PHI. Les autres risques de défaut reliés à d'autres facteurs tels qu'une mauvaise gestion, un entretien laissant à désirer ou des vices de construction n'ont pas été retenus, dans cette analyse.

Aux termes du programme actuel, il n'y a eu aucun défaut dans le scénario 1 où l'on suppose, entre autres, que les loyers du marché augmentent en moyenne à un rythme plus rapide que celui de l'inflation. Le nombre de demandes de règlement présentées au FAH a été minime, soit 0,1 p. 100 des coûts d'immobilisations dans le deuxième scénario, où il est supposé que les loyers du marché suivent en moyenne le taux d'inflation.

Les demandes de règlement présentées au FAH ont cependant augmenté dans le scénario 3, où l'on supposait que les loyers du marché, en moyenne, n'augmentent pas au même rythme que l'inflation. Ces demandes de règlement

plus nombreuses entraîneraient une dette non provisionnée égale à 2,8 p. 100 des coûts d'immobilisations. De plus, dans ce scénario, les cotisations au Fonds de stabilisation étaient insuffisantes.

Les scénarios économiques étaient tous quelque peu arbitraires. Ils visaient principalement à déterminer une fourchette de risques de défauts et la sensibilité de ces risques aux différentes hypothèses. Durant l'interprétation de ces résultats, les responsables de l'élaboration des lignes de conduite devront par conséquent réévaluer les probabilités de chaque scénario.

Le concept actuel du Programme PHI offre une meilleure protection contre les défauts comparativement à un PHI sans facteur d'atténuation ou à un PHI avec un indice des loyers du marché local ou sans facteur d'atténuation.

Au cours d'un essai effectué dans le cadre des scénarios 2 et 3, le programme actuel a connu un taux moins élevé de défauts et de demandes de règlement présentées au FAH par rapport aux deux autres variantes du programme. Cette constatation s'appuie sur des simulations du modèle d'analyse des risques liés aux PHI.

Le Fonds de stabilisation représente un important mécanisme de sécurité servant à protéger le Fonds d'assurance hypothécaire contre les pertes.

Les simulations réalisées avec le modèle d'analyse de risques liés au PHI ont montré que les coopératives faisaient appel fréquemment au Fonds de stabilisation pour éviter les cas de défaut et qu'il en résultait des coûts pour le Fonds d'assurance hypothécaire.

EFFICIENCE

La conception du PFCH constitue une façon plus efficiente de produire des coopératives d'habitation que les programmes des articles 61 et 95.

On évalue à 284 313 551 \$ le coût de l'aide directe que le gouvernement fédéral a consenti aux 369 ensembles du PFCH ayant fait l'objet d'un engagement entre 1986 et 1989. Ce chiffre actualisé n'inclut pas l'aide additionnelle accordée sous forme de suppléments-logements. Le calcul des valeurs actualisées pour le PFCH et deux variantes (ayant trait uniquement aux logements équivalents à ceux des coopératives du PFCH) révèle que la valeur actualisée de l'aide fournie s'élève, par logement, à 24 903 \$ pour le PFCH, à 39 833 \$ pour le programme aux termes de l'article 61 et à 30 439 \$ pour le programme aux termes de l'article 95. Cela représente une économie actualisée estimative de 18 % par rapport à la version de l'article 95 et de 38 % par rapport à celle de l'article 61.

Les coûts reliés à la valeur actualisée pour les coopératives du PFCH récemment aménagées sont plus élevés que ceux des coopératives du PFCH datant du début du programme.

De 1986 à 1989, la valeur actualisée, par logement, de l'aide fédérale accordée aux coopératives PHI est passée de 22 637 \$ à 29 405 \$ en dollars constants de 1989. Il s'agit là d'une augmentation de 30 p. 100 dont la plus grande partie est attribuable à la hausse rapide des coûts d'immobilisation dans le sud de l'Ontario.

En tout et partout, l'efficience du programme actuel soutient bien la comparaison avec un programme avec PHI sans facteur d'atténuation ou un programme avec PHI offrant une aide indexée sur un indice des loyers du marché ou sans facteur d'atténuation.

Les simulations réalisées dans le cadre du modèle d'analyse des risques PHI indiquent qu'en vertu du scénario 2, le PFCH sans taux d'atténuation et le PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché sans atténuation s'avèrent moins coûteux. Cependant, le coût de ces variantes de programme a augmenté considérablement lorsqu'on a tenu compte d'un scénario pessimiste et a excédé ceux du programme actuel du PFCH. La vulnérabilité financière des PHI sans facteur d'atténuation se traduit par une augmentation importante de l'ensemble des coûts pour atteindre 61,9 p. 100 du coût d'immobilisation selon le scénario économique 3 en raison des pertes subies par le FAH et le Fonds de stabilisation.

Un programme avec PHI, sans prime versée au FAH ou au Fonds de stabilisation, en vertu duquel on accorderait une aide complémentaire permettant d'éviter les défauts (comme un programme avec injection de fonds) serait plus efficient que le programme actuel avec PHI.

D'après les simulations réalisées pour cette analyse, les coûts reliés à un programme du PFCH avec injection de fonds seraient inférieurs à ceux de l'actuel programme du PFCH puisqu'on éliminerait les coûts inhérents aux défauts. Les économies qui seraient réalisées grâce à un programme avec injection de fonds sont encore plus grandes à l'intérieur du scénario 3 où les cas de défauts sont plus fréquents.

Le prêt hypothécaire indexé (PHI) est un instrument de financement des coopératives plus efficient que le prêt hypothécaire à paiements égaux (PHPE).

Des exercices de simulation ont démontré que l'aide financière totale engagée par le gouvernement fédéral est invariablement plus élevée lorsque les coopératives sont financées au moyen du PHPE comparativement au PHI.

Dans le chapitre IV, nous avons présenté plusieurs raisons d'être du Programme des coopératives d'habitation. La véritable évaluation de ces raisons se fonde sur les constatations présentées dans le sommaire précédent. Cette section présente donc les principales conclusions sur le sujet.

Raison d'être explicite du Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH) de 1986.

Le programme fédéral des coopératives d'habitation, qui fut officiellement lancé en 1986 à titre expérimental pour une période de cinq ans, visait l'objectif suivant :

- ° fournir de l'aide à l'habitation coopérative afin de favoriser la sécurité d'occupation pour les ménages incapables d'accéder à la propriété.

Certaines données recueillies semblent indiquer des problèmes de sécurité d'occupation pour les ménages de revenu modéré incapables d'accéder à la

propriété. On estime que jusqu'à 10 p. 100 des ménages-locataires, ou 329 000 ménages éprouvent chaque année des problèmes de sécurité d'occupation. De plus, compte tenu des taux d'intérêt hypothécaires, de 30 à 60 p. 100 des ménages-locataires dont le revenu est supérieur aux PRBI ne peuvent accéder à la propriété. En outre, les ménages à faible revenu qui auraient vraisemblablement de la difficulté à accéder à la propriété éprouvent davantage de problèmes de sécurité d'occupation.

Il reste à savoir si le PFCH dans sa forme actuelle est le meilleur et unique moyen de résoudre les problèmes de sécurité d'occupation abordés ci-dessus.

Premièrement, le programme actuel ne semble pas procurer une meilleure sécurité d'occupation que le marché locatif privé. Les occupants de coopératives du PFCH perçoivent la sécurité d'occupation de la même façon que les ménages sur le marché locatif privé. D'une certaine façon, cela n'a peut-être rien d'étonnant puisque les occupants des coopératives du PFCH payent, au moins initialement, les loyers du marché et que les loyers élevés par rapport au revenu et non pas les expulsions expliquent les problèmes de sécurité d'occupation chez les locataires venant de déménager.

Deuxièmement, l'incapacité d'accéder à la propriété ne semble pas toucher tous les occupants. Près de la moitié des occupants LNPR seraient en mesure d'assumer les coûts d'une maison modeste (s'ils disposaient de la mise de fonds initiale). En effet, les occupants quittant leur logement disent le plus souvent qu'ils ont acheté une maison. Étant donné que le programme reçoit d'énormes subventions, il convient d'aborder la question d'un meilleur ciblage de la composante LNPR. Dans la mesure où ces ménages désirent continuer d'occuper un logement coopératif, l'offre éventuelle de logements pour les ménages incapables d'acheter un logement s'en trouve réduite, d'autant que l'offre est déjà limitée.

Troisièmement, le PFCH ne semble pas aider les ménages dont le revenu est supérieur aux PRBI mais inférieur au revenu nécessaire pour payer les loyers du marché. Les résultats de l'enquête indiquent l'existence d'une brèche dans l'échelle des revenus des occupants des coopératives du PFCH. Même légère, cette brèche entraîne des répercussions, puisque ces ménages, inadmissibles à l'aide du logement social, ne peuvent pas accéder à la propriété et sont plus vulnérables aux problèmes de sécurité d'occupation que les ménages de revenu plus élevé. Le ciblage des logements coopératifs LNPR vers les ménages dont le revenu se situe entre le PRBI et le niveau nécessaire pour payer les loyers du marché exigerait soit une légère subvention supplémentaire pour les ménages de cette échelle de revenus, soit une modification des droits d'occupation (c'est-à-dire, l'établissement des droits au-dessous des niveaux des loyers du marché).

Quatrièmement, le nombre de ménages éprouvant des problèmes de sécurité d'occupation, indique que la production de logements supplémentaires ne peut résoudre chaque année qu'une toute petite partie du problème. Manifestement, il y a peut-être d'autres façons d'aborder le problème.

L'évaluation a également examiné la raison d'être définissant le Programme fédéral des coopératives d'habitation comme un instrument pour fournir des logements bénéficiant d'un supplément de loyer. Les listes de locataires LPR éventuels provenant des organismes locaux d'habitation servent aux coopératives

comme source importante de recrutement dans deux provinces seulement. Cette situation laisse supposer des problèmes de communications entre les organismes provinciaux d'administration du logement social et les coopératives jouant le rôle d'agent d'exploitation d'un segment du parc de logements sociaux. Quoiqu'il en soit, il semble que même sans la contribution des organismes provinciaux et locaux, les coopératives fournissent de l'aide à un large éventail du groupe cible visé par le logement social. En outre, comme on l'indique dans la section suivante, il est avantageux pour beaucoup de locataires bénéficiant d'un LPR d'habiter une coopérative. Toutefois, certains occupants bénéficiant d'un LPR connaissent des problèmes d'abordabilité.

Le PFCH fournit un parc de logement de longue durée. Certaines portions de ce parc bénéficient du Programme de supplément de loyer pour de longues périodes, contrairement aux logements locatifs privés qui ne participent au Programme que pour des périodes de cinq ans ou moins.

Enfin, une autre raison d'être explicite du PFCH était de faire l'expérience d'un instrument hypothécaire innovateur, le prêt hypothécaire indexé (PHI). L'évaluation a permis de formuler plusieurs conclusions favorables relativement à l'essai du PHI.

Le PHI a permis à la SCHL d'offrir des taux d'intérêt réel moins élevés que ceux associés à d'autres investissements pendant la même période. L'évaluation a également démontré que le PFCH et son PHI constituaient une option plus efficiente que les programmes précédents qui utilisaient l'habituel prêt hypothécaire à paiements égaux (PHPE). Enfin, l'évaluation a conclu que dans deux scénarios économiques sur trois, le PHI protégerait le Fonds d'assurance hypothécaire contre des risques additionnels associés à un défaut de remboursement.

Par ailleurs, cinq ans est une courte période pour évaluer le rendement à long terme d'un instrument comme le PHI dont la durée est de 30 ans. L'économie à long terme réalisée par le gouvernement est largement fonction des tendances des taux d'intérêt réels sur une longue période et de l'influence de la conjoncture économique réelle sur le modèle des risques associés à un défaut de remboursement d'un PHI. Dans ce sens, l'expérience du PHI se poursuit à mesure que les ensembles d'habitation existants prennent de l'âge. Une autre réussite relative à cet essai de cinq ans est donc la production d'un groupe suffisant d'ensembles d'habitation financés grâce à un PHI pour permettre l'étude de son rendement à long terme.

Raisons d'être associées au logement coopératif

L'évaluation a montré que le Programme fédéral a permis de bâtir un parc considérable de logements à loyer modéré. Bien que les avantages sociétaux soient plus difficiles à évaluer, l'évaluation a permis de constater le niveau généralement élevé de participation des occupants des coopératives de même que, pour beaucoup d'entre eux, l'acquisition apparente de compétences, d'expérience et d'habiletés professionnelles utiles grâce à cette participation à la vie coopérative. Ces constatations valent aussi bien pour les occupants LPR que pour les occupants LNPR. L'évaluation a également démontré l'importance des bénéfices financiers découlant de la participation autogérée des locataires des coopératives entraînant des dépenses de fonctionnement moins élevées que celles des ensembles d'habitation du secteur public et du secteur sans but

lucratif. Bien que la tâche de gérer le processus de participation bénévole semble poser certains défis, il semble que la vie dans une coopérative d'habitation plaise à la plupart des occupants. Par contre, l'évaluation n'a pas réussi à démontrer l'effet marqué des coopératives d'habitation sur les collectivités dont elles font partie.

Bien que l'évaluation ait fait ressortir un certain nombre d'avantages inhérents aux coopératives d'habitation, ces avantages ne se traduisent pas nécessairement en des avantages sociétaux plus généreux et ils doivent être soupesés par rapport aux coûts non négligeables que la production de logements coopératifs entraîne pour le gouvernement fédéral. Il existe peut-être d'autres façons de procurer ce genre d'avantages. Cependant, le logement coopératif se distingue peut-être des autres formes de logement, en ce sens qu'il réunit simultanément plusieurs genres d'avantages. Donc, compte tenu des avantages et des coûts, il faut évaluer les avantages que représente le logement coopératif, par rapport à d'autres formes d'occupation.

L'évaluation met toutefois moins bien en évidence les avantages qui découlent du principe de la diversité de revenus mis de l'avant par certaines coopératives. Même si des études de cas portant sur un certain nombre de coopératives d'habitation indiquent que la diversité de revenus au sein d'une coopérative est jugée favorablement, l'analyse des données de l'enquête menée auprès des occupants n'a pu confirmer l'existence de liens positifs entre la diversité de revenus à l'intérieur d'une coopérative et un certain nombre de bienfaits que pourraient en retirer les résidents à faible revenu. Toutefois, on a pu constater que la satisfaction des occupants et la capacité de travailler avec d'autres étaient directement liées au degré de diversité de revenus.

Enfin, peu de données ont permis de soutenir l'hypothèse selon laquelle, avec le temps, les coopératives servent une plus grande proportion de résidents à faible revenu. Une comparaison pondérée des profils de revenu de résidents de coopératives de l'article 95 montre qu'une légère baisse de revenu s'est produite entre l'année 1981 et maintenant. D'autres données laissent penser que les programmes des articles 61 et 95 fournissent des logements à un coût modéré mais aussi que les résidents mieux nantis n'ont pas vraiment tendance à quitter leur logement coopératif.