

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE LOGEMENT PUBLIC

AVRIL 1990



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

RÉSUMÉ

Le gouvernement fédéral contribue au financement du logement public en application des articles 79, 81 et 82 de la Loi nationale sur l'habitation qui permet à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) de partager avec les provinces et territoires les coûts liés à la construction et à l'acquisition d'ensembles de logement public et à leur fonctionnement. Les résidents des ensembles de logement public versent des loyers proportionnés à leur revenu. La différence entre le revenu produit et le coût d'aménagement et de fonctionnement du parc de logements est assumé par les gouvernements fédéral, provincial ou territorial et, dans certains cas, municipal.

Les ensembles de logement public établis en application de l'article 79 appartiennent en copropriété aux gouvernements fédéral et provincial ou territorial. La contribution du gouvernement fédéral correspond à 75 p. 100 des fonds requis pour couvrir les déficits de fonctionnement. Les 25 p. 100 manquants sont versés par le gouvernement de la province ou du territoire. Les ensembles de logement public relevant des articles 81 et 82 de la Loi nationale sur l'habitation appartiennent aux gouvernements provinciaux ou territoriaux. Les déficits de fonctionnement de ces ensembles sont essayés à part égale par le gouvernement fédéral et le gouvernement de la province ou du territoire. Dans certains cas, une partie de la contribution de la province ou du territoire aux déficits de fonctionnement est assumée par les gouvernements municipaux.

La SCHL a complété l'évaluation en 1989, laquelle constitue une réaction à un certain nombre de problèmes qui sont apparus depuis le lancement du programme en 1949. À la lumière de préoccupations récentes quant à la détérioration de certains ensembles, des renseignements sur l'état du parc de logements publics et son potentiel de revitalisation sont particulièrement nécessaires comme points de départ des consultations et de l'élaboration des lignes de conduite portant sur sa gestion et son remodelage.

À l'égard d'un ensemble de questions clés, la SCHL a mené plusieurs enquêtes et a réuni des bases de données pour l'évaluation. Les principales sources de données étaient l'inspection de l'état des bâtiments, des logements et des emplacements dans 1 000 ensembles de logement public, un questionnaire adressé aux gestionnaires de la totalité des 4 800 ensembles de logement public et un questionnaire adressé à un échantillon de 3 500 locataires des 1 000 ensembles de logement public inspectés.

CARACTÉRISTIQUES DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS ET DE LA CLIENTÈLE

Entre 1949, année où le premier programme de logement public a été mis en place et 1985, qui marque la fin de la construction d'ensembles en application de ce programme, environ 4 800 ensembles ont été construits ou acquis, soit un peu plus de 205 000 logements. Le programme a été remplacé en 1986, par le programme de logement sans but lucratif privé ou public, financé en application de l'article 95 de la Loi nationale sur l'habitation.

Le parc de logements publics représente plus de 40 p. 100 du portefeuille de logement social bénéficiant de l'aide fédérale et loge 430 000 personnes. Établi sur une période de quarante ans, le parc de logements publics constitue un actif précieux qu'il serait coûteux de remplacer, compte tenu des coûts actuels. Il en coûterait également très cher pour louer un logement aux loyers du marché actuels, par comparaison avec les loyers économiques des logements de ce parc.

Le portefeuille de logements publics présente un caractère varié. Les ensembles de logement public couvrent toute la gamme des types de construction et des tailles d'ensembles. Le parc de logements publics se compose dans sa plus grande partie d'immeubles d'appartements d'au moins quatre étages (38,8 p. 100 des logements), suivis des immeubles d'appartements d'au plus trois étages (23,8 p. 100), des maisons individuelles, jumelées ou en rangée (23,8 p. 100) et des ensembles réunissant divers types d'habitations (13,6 p. 100). Les trois quarts des ensembles ont moins de 50 logements, mais la moitié des logements se trouvent dans des ensembles comptant au moins 100 logements.

La plus grande partie du portefeuille a été aménagée en application des articles 81 et 82 de la Loi nationale sur l'habitation. Bien qu'il existe un programme de logement public (article 79) depuis près de 40 ans, près de 90 p. 100 des logements ont été construits ou acquis au cours des 20 dernières années.

Des logements publics existent dans chaque province et territoire. On trouve des logements publics dans des localités de toutes tailles et dans les régions rurales. Le portefeuille actuel se répartit à peu près également entre les ensembles destinés aux familles et ceux qui sont



destinés aux personnes âgées. La plupart des logements publics établis avant 1970 étaient destinés aux familles, mais on a commencé à mettre l'accent sur les ensembles pour personnes âgées pendant les années 70.

Les enfants de moins de 15 ans rendent compte du quart des résidents des ensembles de logement public. Les personnes âgées (65 ans et plus) sont représentées dans la même proportion. Près de la moitié de ceux qui ont répondu à l'enquête déclarent n'avoir pas fréquenté l'école secondaire. Moins d'un cinquième des répondants ont un emploi. Environ la moitié sont retraités et le tiers d'entre eux bénéficient de l'aide sociale. En 1988, le revenu moyen par ménage était de 10 632 \$.

On comprend que la composition des résidents des ensembles destinés aux familles et aux personnes âgées diffère considérablement. La majorité des résidents d'ensembles de logement public destinés aux familles sont des enfants et de jeunes adultes. Au total, 57,9 p. 100 des résidents des ensembles familiaux ont moins de 25 ans. La moitié de tous les ménages clients des ensembles familiaux sont des familles monoparentales; à peine plus du quart sont des couples parentaux. La principale source de revenu du tiers des familles clientes est l'emploi, tandis qu'un peu moins de la moitié des ménages comptent essentiellement sur l'aide sociale. Le revenu moyen des ménages résidant dans les ensembles familiaux était de 11 752 \$ en 1988.

Les résidents des ensembles de logement public pour les personnes âgées sont majoritairement âgés de 65 ans ou plus (82,6 p. 100), vivent seuls (85,6 p. 100), sont à la retraite (83,8 p. 100) et ont comme principale source de revenu la Sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti (59,4 p. 100). Le revenu moyen des ménages résidant dans les ensembles de logement pour les personnes âgées était de 9 796 \$ en 1988.

L'ÉTAT DU PARC DE LOGEMENTS PUBLICS

Pour la première fois, l'Étude sur l'état des lieux évalue de entièrement l'état du parc canadien de logements publics. D'après les résultats de cette évaluation, le parc de logements publics est

généralement en bon état. Que l'on compte en logements, en immeubles, en emplacements ou en ensembles, au moins 94 p. 100 du parc respecte ou dépasse les Normes minimales de propriété pour les bâtiments résidentiels existants, en vertu de la LNH. Bien que le parc soit en général en bon état, on estime que 169 ensembles (3,5 p. 100 du total) comprenant près de 13 000 logements (6,3 p. 100) ne respectent pas les normes minimales. En outre, plus de la moitié des ensembles sont tout juste conformes aux normes. En général, ce sont les ensembles ayant fait l'objet d'un engagement avant 1970, ceux qui desservent une clientèle familiale et ceux qui comportent divers types de bâtiments qui sont en moins bon état.

Bien que le parc de logements publics soit en général en bon état, on estime qu'il exigeait néanmoins des travaux de réparations et de remplacement évalués à 350 millions de dollars en 1988. Cette somme correspond à un coût moyen de 1693 \$ par logement du parc. La majorité des ensembles exigent des frais de réparation ou de remplacement plutôt modestes. En gros, la moitié des ensembles ont besoin de travaux de réparation et de remplacement coûtant moins de 10 000 \$. Au total, ces ensembles représentent moins de 2 p. 100 de l'ensemble des coûts en matière de réparation et de remplacement. À l'autre extrême, une minorité d'ensembles rendent compte de la majorité des coûts des travaux de réparation et de remplacement nécessaires. Seulement 2,8 p. 100 des ensembles présentent des coûts de réparation et de remplacement supérieurs à 500 000 \$; ils rendent compte de plus de 50 p. 100 des coûts de réparation et de remplacement.

Outre la réparation et le remplacement de composantes existantes, l'évaluation a fait ressortir un certain nombre d'ajouts et d'améliorations qui sont nécessaires pour le respect des exigences actuelles des codes ou qui entraîneraient des économies. On estime à 133 millions de dollars le coût, en 1988, des ajouts et des améliorations du parc de logements publics, concernant la protection contre les incendies, l'éclairage, la ventilation, l'efficacité énergétique et la durabilité ou l'entretien.



L'évaluation a aussi examiné la nécessité d'apporter des modifications plus importantes au parc de logements publics. Trois types de modifications ont été examinés : la transformation, l'adaptation et le réaménagement.

La transformation est une activité qui peut donner lieu à un changement du nombre de logements dans un immeuble et peut nécessiter la modification de la disposition des logements. La transformation est généralement requise quand la taille des logements disponibles ne convient pas à la taille et à la composition des ménages clients éventuels. On a décelé qu'au maximum 2,2 p. 100 des ensembles et 5,7 p. 100 des logements sont des candidats à la transformation.

Cependant, il est ressorti de l'évaluation que la transformation est une intervention matérielle coûteuse. Dans de nombreux cas, on a demandé la transformation de petits logements (c.-à-d. des studios) en logements plus grands ce qui entraînerait une diminution nette du nombre de logements du portefeuille. La transformation se justifie mieux si les logements à transformer sont en mauvais état. Des options autres que matérielles, telles le changement de clientèle, pourraient être plus pratiques.

L'adaptation et le réaménagement comportent un éventail de mesures qui dépassent la réparation ou le remplacement des systèmes existants, ou même l'ajout ou l'amélioration de systèmes particuliers. Par exemple, par adaptation, on peut entendre la modification de l'image ou de l'apparence, la modification de la disposition de l'emplacement et la modification des circuits de circulation des piétons et des automobiles. L'adaptation englobe un large éventail d'activités, dont l'ajout ou la construction de logements et d'immeubles, la démolition de logements et d'immeubles, et l'ajout à des immeubles, à des fins résidentielles ou autres. L'adaptation et le réaménagement peuvent rehausser la valeur du parc de logement publics.

L'adaptation et le réaménagement peuvent être justifiés pour les ensembles initialement mal conçus ou maintenant dépassés, pour les ensembles qui offrent des possibilités de réaménagement ou pour les ensembles en si mauvais état et dont les frais de réparation et de remplacement seraient si élevés qu'il serait justifié d'adopter une stratégie globale de sauvetage. L'adaptation et le réaménagement peuvent aussi constituer une solution utile dans les cas où des changements survenus dans la collectivité, qu'elle soit urbaine ou rurale, mettent en risque la viabilité de l'ensemble.

D'après l'évaluation, seule une petite partie du parc de logements publics requiert des travaux d'adaptation et de réaménagement. Nous estimons qu'un maximum de 500 ensembles (10,5 p. 100 du portefeuille) sont de bons candidats à une forme quelconque d'adaptation et de réaménagement. Environ 57 de ces ensembles (1,2 p. 100 du total du portefeuille) ne sont pas conformes aux normes minimales de propriété de la LNH. Bien que les travaux d'adaptation et de réaménagement ne soient pas nécessairement confinés aux ensembles en mauvais état, les travaux de ce genre ont porté jusqu'ici sur des ensembles en mauvais état. Ces 57 ensembles sont donc les candidats les plus probables à des travaux d'adaptation et de réaménagement et constituent une estimation de la limite inférieure, quant à l'ensemble des modifications requises. Par conséquent, les 500 ensembles mentionnés plus tôt représentent l'estimation de la limite supérieure des modifications requises.

Des études de cas visant les ensembles candidats à des travaux d'adaptation ou de réaménagement ont été entreprises aux fins de l'évaluation. Les options d'adaptation dégagées comprenaient la modification de la disposition des lieux et des rénovations majeures entraînant des changements de l'image et de l'apparence des ensembles. Les options de réaménagement comprenaient l'ajout et la démolition de logements de même que l'ajout d'installations communautaires et des utilisations non résidentielles. L'ajout d'installations communautaires est une option importante dans les grands ensembles

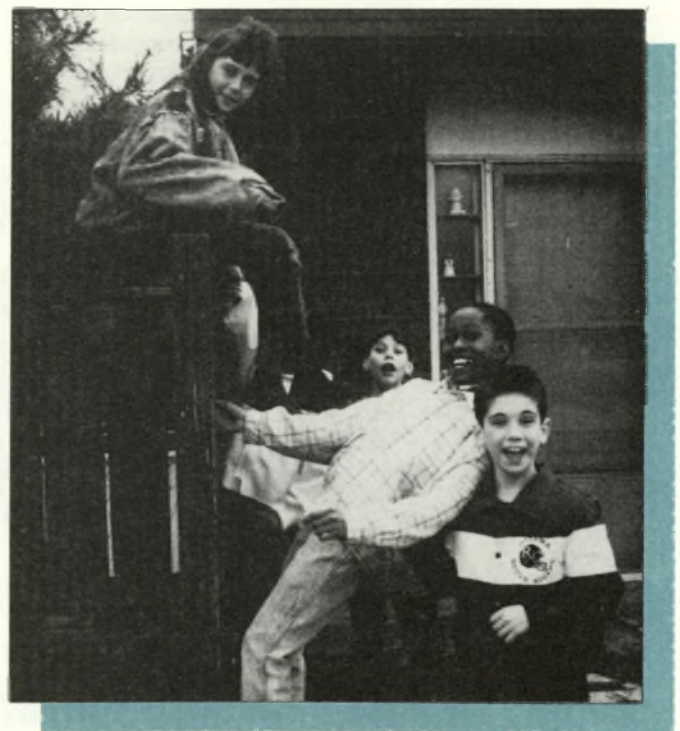
familiaux, particulièrement les grands ensembles de grande hauteur qui comportent peu d'installations adaptées aux besoins et aux intérêts des enfants.

Bien qu'il soit difficile d'estimer les coûts d'adaptation et de réaménagement, l'évaluation fournit une estimation minimale de 133 millions de dollars (pour 57 ensembles) et une estimation maximale de 289 millions de dollars (pour 500 ensembles). Ces estimations tiennent compte du fait que les besoins d'adaptation et de réaménagement sont plus importants dans les ensembles qui ne sont pas conformes aux normes minimales de la LNH.

Les résultats de l'évaluation révèlent un retard dans le financement des réparations, des remplacements, des ajouts et des améliorations nécessaires au parc de logements publics. Alors que les travaux de réparation et de remplacement sont évalués à 350 millions de dollars et les ajouts et améliorations à 133 millions de dollars, le budget d'entretien et de modernisation et d'amélioration (M-A) du parc de logements publics en 1988 s'établit à 274 millions de dollars. Dans l'hypothèse que tous les fonds disponibles soient correctement affectés aux ensembles de logements publics en fonction du besoin, il demeure un écart de l'ordre de 209 millions de dollars.

Le degré de retard estimatif doit être considéré avec prudence, puisqu'il est difficile, avec les données disponibles, de déterminer si le retard s'est accru ou s'il a diminué au cours des dernières années. L'attention accrue qui a été accordée à la préservation du parc existant, et l'augmentation des dépenses engagées pour l'entretien et pour la modernisation et l'amélioration au cours des années 80 indiquent que le retard pourrait être en diminution.

Le vieillissement constant du parc aura une incidence sur son état futur et exigera des travaux accrus d'entretien, de modernisation et d'amélioration. En 1988, seulement 5 137 logements (2,5 p. 100 du total) avaient trente ans ou plus. En l'an 2000, près de 48 000 logements, soit 23,2 p. 100 du parc, auront atteint ou dépassé le seuil des trente ans.



LA SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE ET LA QUALITÉ DE LA VIE

La mesure dans laquelle le programme de logement public a amélioré les conditions de vie des clients est une façon d'en mesurer le succès. Les résultats de l'évaluation confirment que les conditions de vie des clients se sont améliorées après leur emménagement dans un logement public. En comparant leur logement actuel à leur logement antérieur, la majorité des répondants ont signalé des améliorations quant au loyer, à la taille du logement, à l'état des lieux et à l'intimité ou à l'indépendance. Ce sont les domaines qui se conforment le mieux aux objectifs officiels du programme (logements abordables, de taille et de qualité convenables). Le programme de logement public a moins bien réussi à améliorer la sécurité de l'environnement. Lorsqu'ils comparent leur logement actuel à leur logement précédent, près du quart des répondants signalent une détérioration au chapitre de la criminalité et du vandalisme, cette proportion n'étant que légèrement inférieure à celle de ceux qui mentionnent des améliorations.

La satisfaction des clients constitue un indicateur supplémentaire du succès du programme de logement public. L'évaluation nous permet de conclure que la plupart des clients sont généralement satisfaits de leur logement et du voisinage. Seulement 12,6 p. 100 des répondants se sont dits en général insatisfaits de leur logement, en comparaison de 23,2 p. 100 des répondants à une enquête portant sur l'ensemble des locataires. Le plus grand sujet d'insatisfaction est la protection contre le crime et le vandalisme (26,2 p. 100 des clients étant insatisfaits). Le fait que la sécurité constitue une préoccupation des locataires reflète leur inquiétude en ce qui concerne le crime dans les ensembles de logement public. Près de la moitié des répondants déclarent que le vandalisme et le vol constituent des problèmes, importants ou mineurs, dans leur ensemble, et un peu plus du quart signalent des problèmes concernant le trafic de drogues et les agressions. Bien que la fréquence des problèmes majeurs de criminalité est supérieure dans les ensembles familiaux, elle se compare à celle que signale la population en général.

Le logement public sert d'hébergement à moyen ou à long terme. Beaucoup plus de la moitié des répondants à l'enquête menée auprès des clients déclarent qu'ils habitent des logements publics depuis au moins cinq ans et un peu plus du quart déclarent qu'ils habitent des logements publics depuis dix ans ou plus. Peu de répondants manifestent l'intention de déménager (17,7 p. 100) et un nombre encore plus restreint sont en mesure de donner la date prévue de leur déménagement (9,3 p. 100). Seulement 3,5 p. 100 des répondants déclarent avoir l'intention de quitter le logement public d'ici un an.

Le programme de logement public est bien ciblé sur les ménages à faible revenu, 96,1 p. 100 des ménages déclarant un revenu inférieur au revenu requis pour obtenir un logement abordable de taille et de qualité convenables sur le marché privé. Malgré l'aide du programme de logement public, 39,9 p. 100 des ménages faisant l'objet de l'enquête ont néanmoins des besoins impérieux. Plus des quatre cinquième de ceux auxquels on reconnaît des besoins impérieux paient des frais d'hébergement égaux ou supérieurs à 30 p. 100 du revenu du ménage.

LES PRATIQUES ET LE RENDEMENT DE LA GESTION

Dans la majorité des provinces et territoires, la gestion quotidienne des ensembles de logement public est confiée à une commission locale de logement ou à un autre organisme privé. Dans les provinces qui s'en chargent elles-mêmes, la tâche est souvent confiée à des bureaux régionaux. Les différences entre les provinces et territoires en matière de gestion s'expliquent par des caractéristiques comme la taille du parc, le fait que la gestion soit centralisée ou décentralisée, le type dominant de clients et l'âge du parc.

En général, les provinces et territoires fournissent aux commissions locales de logement de bons manuels du programme et ont mis en place des programmes de formation et de communication. Les lignes directrices concernant l'entretien s'avèrent toutefois un point faible de l'aide accordée par les provinces et les territoires, soit parce qu'elles sont incomplètes, soit parce qu'il n'y a pas de suivi.

Les directives et méthodes qui régissent les rapports entre les locataires et les gestionnaires d'ensemble se sont en général avérées fermes. Si la taille du portefeuille ou de l'ensemble le justifie, on trouve des bureaux sur les lieux et des travailleurs communautaires. L'appui des provinces et des territoires à la participation des locataires aux conseils et associations, ainsi que les contacts quotidiens ou réguliers avec les locataires sont très bons.



La plupart des provinces n'ont pas de directives suffisantes en matière d'inspection des logements/vérification de l'occupation. Dans la plupart des cas, ce sont les gestionnaires de l'ensemble qui contrôlent les budgets d'entretien au niveau de l'ensemble, ce qui permet de mieux tenir compte des demandes des locataires.

La plupart des provinces ont des plans de modernisation et d'amélioration (M-A) de trois à cinq ans pour faciliter la gestion de l'état des ensembles. Toutefois, peu de provinces et de territoires qui encouragent la communication des coûts de réparation afin de favoriser l'entretien préventif ou de contrôler les pratiques d'entretien. La plupart des gestionnaires d'ensembles se fient sur les rapports des employés, au niveau de l'ensemble, pour établir les priorités quant aux dépenses de M-A.

Ces résultats indiquent que l'appui des provinces et territoires à la gestion au niveau des ensembles peut être amélioré à certains égards. Bien que peu des provinces et territoires gèrent eux-mêmes leur parc, ils peuvent mettre en branle de nombreux changements en recommandant des méthodes au personnel des ensembles, en contrôlant davantage le programme et en améliorant la formation et les autres formes d'aide à la gestion des ensembles. La priorité nouvelle accordée à la préservation du parc de logements publics semble avoir renforcé l'aide accordée par les provinces et territoires à la gestion des ensembles.

Les modalités de gestion des ensembles sont variables. Les gestionnaires d'ensembles gèrent le plus souvent des portefeuilles de moins de 100 logements publics et sociaux, ont des bureaux sur les lieux et des employés, au moins à temps partiel. En moyenne, les gestionnaires d'ensembles comptent plus de sept années d'expérience de la gestion des logements publics, dont plus de six années à leur niveau actuel. Environ 15 p. 100 des gestionnaires suivent ou ont terminé un cours d'agrément en gestion immobilière. Dans la plupart des provinces, les gestionnaires d'ensembles ont suivi des cours de planification budgétaire, de relations avec les locataires, d'inspection des bâtiments ou des cours de métiers.

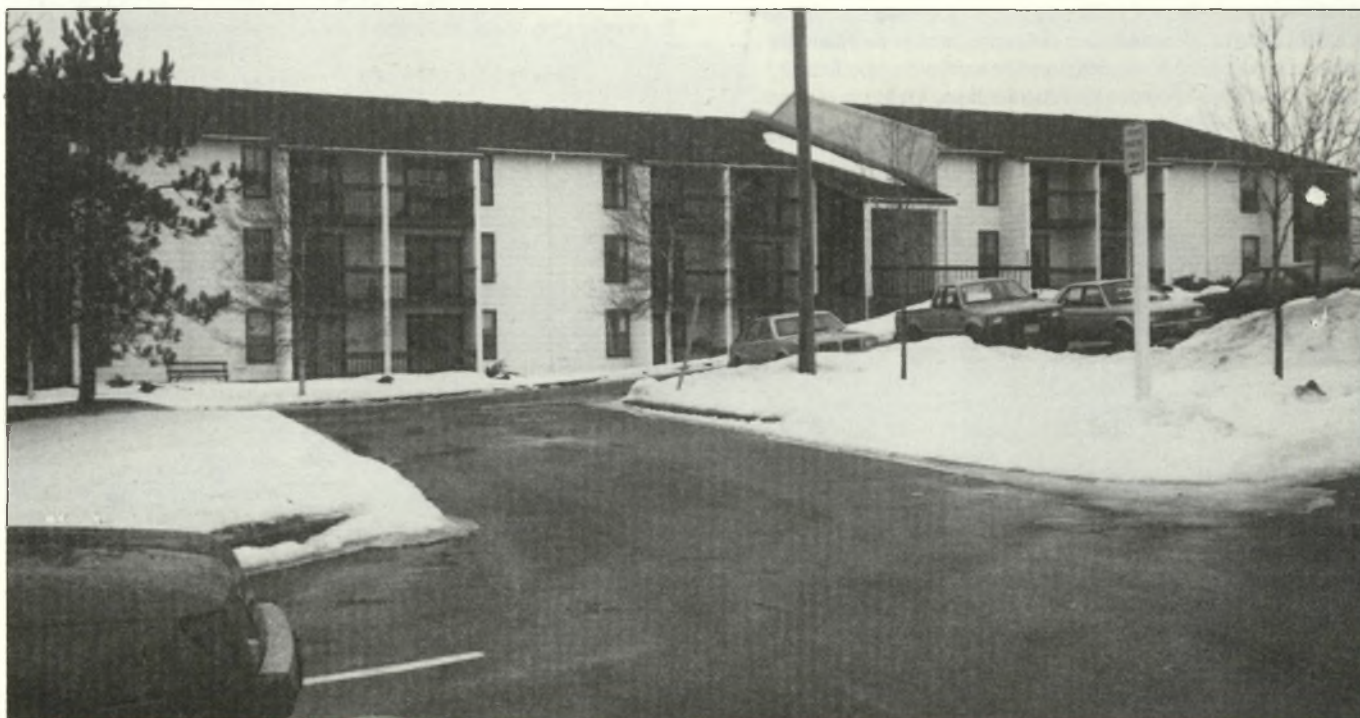
Divers indicateurs utilisés par l'évaluation révèlent que les ensembles donnés comme ayant les besoins les plus grands (par exemple les ensembles plus âgés et les ensembles familiaux) ont reçu proportionnellement moins d'attention.

Il y a une certaine participation des locataires dans la plupart des ensembles de logement public, mais elle n'est pas institutionnalisée au moyen de comités de locataires. Bien qu'il y ait des rencontres entre le personnel de l'ensemble et les locataires dans près de 40 p. 100 des ensembles, il n'y a de rencontres entre le personnel de l'ensemble et les comités de locataires que dans 15,9 p. 100 des ensembles. Ces réunions sont plus fréquentes dans les ensembles de logement public de grande taille et dans ceux qui sont destinés aux personnes âgées.

Les gestionnaires d'ensembles sont disposés à tenir compte de l'avis des locataires et acceptent la constitution de comités de locataires. La gestion aide les réunions de locataires (en fournissant des lieux de réunion et du matériel) dans plus du quart des ensembles de logement public, qui comprennent plus de la moitié des logements. L'aide aux réunions de locataires est plus fréquente dans les grands ensembles et dans ceux qui sont destinés aux personnes âgées. Les gestionnaires d'ensembles déclarent que des salles de réunion sont disponibles et satisfaisantes dans environ la moitié des ensembles de logement public, lesquels représentent près de 70 p. 100 des logements publics. On trouve plus facilement des salles de réunion dans les ensembles de grande taille et dans ceux qui sont destinés aux personnes âgées.

Plus de 80 p. 100 des locataires sont satisfaits de la gestion de leur ensemble. Bien que la satisfaction des locataires ne varie pas en fonction de la participation des locataires, ils expriment le désir de participer davantage à la gestion de leur ensemble. Quel que soit leur niveau actuel de participation, environ le tiers des locataires sont favorables à une plus grande participation à la gestion de l'ensemble.

Les logements publics ne sont pas tous utilisés. Plus de 6 p. 100 des logements ont été inoccupés pendant un mois ou plus au cours de l'année précédant l'enquête, soit une perte de capacité de plus de 1 000 logements par année. C'est ce qui a servi à définir, dans l'évaluation, le «taux d'inoccupation à long terme.» Comme telle, cette définition diffère de celle du taux d'inoccupation normal. Les raisons qui expliquaient le plus souvent l'inoccupation de longue durée étaient l'absence de besoins, l'état des lieux et la taille des logements. Les taux d'inoccupation à long terme étaient supérieurs dans les régions rurales, où la sous-utilisation est essentiellement attribuable au faible besoin de logements publics. Les ensembles dont les installations et les services étaient insatisfaisants, et ceux qui étaient situés à proximité



d'immeubles abandonnés ou dangereux enregistraient des taux d'inoccupation à long terme supérieurs à la moyenne.

Le total des dépenses (fédérales, provinciales, territoriales, municipales) du programme dépassait un milliard de dollars en 1986 (5 545 \$ par logement). Les recettes s'établissaient en moyenne à 2 450 \$ par logement, ce qui résultait en un déficit de fonctionnement d'environ 3 098 \$ par logement. La part de ce déficit assumée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement s'élevait à plus de 400 millions de dollars, soit 1 698 \$ par logement. Les dépenses d'amortissement rendent compte de plus de 37 p. 100 du total des dépenses. Les taxes, les services publics et l'administration représentent encore 33 p. 100 des dépenses, ce qui laisse moins du tiers des dépenses pour le fonctionnement, l'entretien, la modernisation et les améliorations des ensembles.

CONSÉQUENCES POUR LE LOGEMENT PUBLIC AU CANADA

L'évaluation souligne la diversité du portefeuille de logement public. Le logement public dessert deux types distincts de clientèle (les familles et les personnes âgées) dont les caractéristiques et les besoins sont très différents. La diversité du parc (quant à l'emplacement, la taille de l'ensemble, le type de construction et l'âge) ainsi que les caractéristiques de la clientèle posent de nombreux défis à la gestion qui doit préserver le parc et répondre aux besoins de la clientèle d'une façon rentable et efficace.

Nous avons constaté que le parc de logements publics est généralement en bon état. Cependant, il aurait besoin de travaux de réparation et de remplacement d'une valeur estimative de 350 millions de dollars. On estime à 133 millions de dollars le coût des ajouts et des améliorations nécessaires. L'état des lieux n'est pas le même pour toutes les composantes du portefeuille. Une minorité d'ensembles en très mauvais état auraient besoin de la majorité des coûts de réparation et de remplacement.

L'évaluation a permis de dégager un arriéré dans le financement des réparations, des remplacements, des ajouts et des améliorations. Une augmentation constante des dépenses d'entretien et de M-A au cours des années à venir pourrait permettre de répondre aux nouveaux besoins qui viennent s'ajouter chaque année ainsi qu'à l'arriéré décelé.

L'évolution rapide du profil d'âge du parc de logements publics au cours des 15 prochaines années aura des conséquences sur l'état des ensembles. La possibilité d'une détérioration accrue du parc fournit l'occasion d'améliorer la gestion de l'état des lieux. On ne devrait pas se restreindre aux ensembles qui ont actuellement besoin de travaux

importants de réparation et de remplacement, mais bien prendre aussi des mesures visant à empêcher d'autres éléments du portefeuille de se détériorer au même point. On devrait notamment s'occuper des ensembles qui sont tout juste conformes aux normes minimales de propriété et qui risquent de cesser de l'être.

Le contrôle périodique de l'état global du portefeuille de logements publics devrait constituer une composante usuelle des pratiques améliorées de gestion du portefeuille. Ceci permettrait de mieux affecter les ressources pour les travaux d'entretien et de M-A. Le contrôle périodique de l'état du parc fournirait également les données chronologiques nécessaires pour déterminer si l'état s'améliore ou se détériore.

Une petite partie du portefeuille de logements publics doit être adaptée et réaménagée. On devrait mettre sur pied une initiative distincte de modification (remodelage) pour tenir compte des besoins des ensembles pour lesquels les travaux ordinaires d'entretien et de M-A ne suffisent plus. Il faudrait reconnaître ces ensembles et en assurer le suivi dans le cadre de l'examen et du contrôle périodiques de l'état global du portefeuille de logements publics.

Les études de cas exécutées dans le cadre de l'évaluation révèlent que les ensembles de logement public qui sont de bons candidats à la modification connaissent souvent des problèmes matériels ou sociaux complexes. C'est pourquoi tout programme de modification devrait comporter une saine planification et recourir à une équipe multidisciplinaire d'experts pour étudier tous les problèmes dégagés dans les ensembles et les solutions qui pourraient s'appliquer, sans aucune prédisposition à recommander des modifications matérielles. Le recours à des experts qui ont l'expérience des travaux de modification permettrait également d'assurer que les leçons apprises soient transférables. L'appui et la participation des locataires sont essentiels au succès de la modification des ensembles de logement public. La participation active des locataires et des autres organismes gouvernementaux desservant la population des locataires est essentielle à la réalisation des objectifs de la modification.

L'évaluation confirme que les clients ont amélioré leurs conditions de vie en aménageant dans un logement public. En outre, les clients se déclarent généralement satisfaits de leur logement. Bien que les problèmes de criminalité ne semblent pas caractériser le logement public, les résidents perçoivent le crime comme un problème dans les ensembles de logement public destinés aux familles. Il est évident que la sécurité globale des résidents est menacée dans une partie du



portefeuille de logements publics destinés aux familles, au détriment des jeunes familles et des jeunes gens qui y habitent. La solution des problèmes de sécurité mérite qu'on lui accorde plus d'attention.

La gestion quotidienne du portefeuille est hautement décentralisée et c'est pourquoi les programmes de gestion immobilière des provinces et des territoires ont évolué différemment. Il est possible d'améliorer l'appui des provinces et territoires à la gestion des ensembles, dans certaines domaines. Puisque la gestion quotidienne du portefeuille incombe aux provinces et territoires, la SCHL n'a pas joué un rôle actif dans la gestion du parc. Elle devrait y participer plus activement en guidant l'évolution du programme ou en contrôlant son rendement.

Les objectifs du programme fédéral de logement public devraient être mis à jour compte tenu du passage d'un programme axé sur l'application à un programme axé sur la gestion mobilière. De plus, les objectifs antérieurs, axés sur les activités, devraient être remplacés par des objectifs axés sur les résultats. On devrait mettre au point des mesures de rendement afin d'établir des objectifs de programme et des normes de contrôle permettant à toutes les parties d'évaluer les risques et l'efficacité de la gestion. Il faudrait également mettre au point des mécanismes de contrôle des coûts convenant à un parc vieillissant (les autorisations de modernisation et d'amélioration ont été revues par la SCHL en 1989). Le contrôle exige des données automatisées (courantes et chronologiques). Ces données comprendraient les caractéristiques fondamentales du parc et des locataires, ainsi que le profil des dépenses d'administration. Un second palier d'information comprendrait le contrôle de l'état des lieux et de la gestion, et du milieu social.

L'évaluation révèle que les ensembles dont les besoins sont les plus grands ne semblent pas être ceux dont on s'occupe le plus. Dans le cadre d'un budget donné et compte tenu du fait que chaque ensemble exige un certain investissement annuel, les budgets d'entretien et de M-A devraient être affectés selon les besoins dans les programmes de

gestion immobilière; les ensembles et les logements dont les besoins sont les plus grands devraient recevoir une part du budget proportionnelle à ce besoin.

Les gestionnaires d'ensembles ont beaucoup d'expérience. Toutefois, ils ne sont pas tous en mesure d'évaluer correctement l'état matériel de leur ensemble. Ils pourraient bénéficier d'une formation supplémentaire en gestion immobilière, particulièrement dans le domaine des normes de l'état des lieux et de l'évaluation de l'état des ensembles.

L'évaluation révèle qu'il existe une certaine forme de participation des locataires dans la plupart des ensembles de logement public, mais qu'elle n'est pas d'ordinaire institutionnalisée au moyen de comités de locataires. Les gestionnaires des ensembles se déclarent disposés à tenir compte de l'avis des locataires et favorables à la constitution de comités de locataires. Toutefois, ils sont beaucoup moins favorables à la participation directe des locataires à la gestion des ensembles.

Plus de 80 p. 100 des locataires sont satisfaits de l'administration de leur ensemble. La satisfaction des locataires ne varie pas en fonction de leur taux de participation, mais ils désirent participer davantage à la gestion de leur ensemble. Il faudrait étudier davantage la faisabilité d'encourager une plus grande participation des locataires à la gestion des ensembles de logement public. En même temps, il faudrait fournir aide et formation aux gestionnaires des ensembles pour qu'ils puissent faire face aux changements qui en résulteraient pour l'environnement de gestion du logement public.



explored. At the same time, support and training should be provided for project managers to deal with the resulting changes in the management environment of public housing.

Not all public housing units are in use. The underutilization of projects, particularly in rural areas, indicates the importance of accurately assessing the need and demand for social housing units. Need and demand analyses for new social housing delivery and existing projects should be strengthened, including the monitoring of vacancy rates in existing projects. Tenant turnover has been handled very effectively in most projects, resulting in a low loss of occupancy months to the portfolio; however, there is still a portion of the portfolio where tenant turnover procedures could improve.

Conversions were found to be a costly solution to the problem of underutilized stock. For this reason, non-physical options such as a change in client (for example, housing non-elderly singles in bachelor units) or a change in use (such as nursing facilities in bachelor units) should be considered prior to physical conversion.

Total expenditures (federal/provincial/territorial/municipal) under the program in 1986 exceeded \$1 billion. Canada Mortgage and Housing Corporation's share of the operating losses amounted to \$1,698 per unit. The portfolio is a valuable asset which would be expensive to replace at current costs/rents.

Amortization and taxes currently consume approximately one-half of total annual expenditures on the portfolio. As mortgages reach the end of their amortization term, the proportion of project budgets consumed by principal and interest payments will decline. However, the impact of mortgage termination will not begin to be felt for 20 to 30 years. Only a small proportion of current program expenditures are for repairing and upgrading the stock.

The evaluation found that the Public Housing Program is well targeted to low-income households. Nevertheless, just under 40 per cent of public housing tenants continue to be in core need. A review of the various rent scales currently in use and the manner in which they are implemented is warranted, given the incidence of affordability problems detected.

Throughout the evaluation, fundamental differences between family and seniors projects were identified with respect to client characteristics, the physical condition of the stock, client satisfaction and quality of life, project management and operating costs. From a program planning, budgeting and monitoring perspective, the seniors public housing portfolio should be treated as a component distinct from the family public housing portfolio.



Copies of the summary report (67 pages) and/or the main report (332 pages) are available, free of charge, from

Program Evaluation Division
National Office
Canada Mortgage and Housing Corporation
682 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7
Tel. (613) 748-4671 FAX (613) 748-3332