



Le logement social

*Étude sectorielle conduite auprès
de la Société d'habitation du Québec*

Mission sociale

Table des matières

| | |
|---|--------|
| Faits saillants | 17.1 |
| Vue d'ensemble | 17.9 |
| Objectifs et portée de notre vérification | 17.19 |
| <i>Résultats de notre vérification</i> | |
| Les besoins, les priorités et les objectifs | |
| Connaissance des personnes nécessitant une aide en matière de logement | 17.21 |
| Priorités et objectifs | 17.23 |
| Les interventions | |
| Choix des modes d'intervention | 17.27 |
| Réponse aux besoins de la clientèle | 17.40 |
| Attribution des logements | 17.46 |
| Critères de sélection et catégories de logement | |
| Sélection des locataires | 17.78 |
| Coordination entre les organismes responsables de la sélection des locataires | 17.84 |
| L'exploitation des logements | 17.87 |
| Encadrement des organismes mandataires | 17.89 |
| Structure et budget des organismes | 17.98 |
| Contribution des locataires | 17.111 |
| Énergie | 17.112 |
| État du parc de logements | 17.124 |
| La reddition de comptes | 17.131 |
| <i>Commentaires de la Société</i> | 17.140 |



FAITS SAILLANTS

17.1 La Société d'habitation du Québec met à la disposition des ménages à faible revenu, qui sont mal logés ou qui consacrent une part trop grande de leur budget au logement, des habitations à loyer modique (HLM) dans le cadre des programmes de logement sans but lucratif public et privé. Par ailleurs, elle offre à cette même clientèle le programme de supplément au loyer qui lui donne la possibilité de résider dans une unité du marché locatif privé aux mêmes conditions financières que dans un logement à loyer modique. Notre vérification à la Société a surtout porté sur ses interventions en fonction des besoins de la clientèle et sur l'exploitation des logements.

17.2 La Société a une connaissance des besoins de sa clientèle en matière de logement social. Cependant, elle n'a pas formulé de priorités ni d'objectifs mesurables qui intégreraient tous ses modes d'intervention. Ainsi, il lui est difficile d'évaluer si les efforts qu'elle déploie répondent adéquatement aux besoins de sa clientèle.

17.3 Malgré les contraintes découlant de l'entente-cadre Canada-Québec et des demandes des municipalités, la Société disposait d'une certaine latitude quant au choix des modes d'intervention. Pourtant, ses choix n'ont pas toujours été les plus économiques. Au cours des dernières années, elle s'est peu servie des unités de logement déjà disponibles sur le marché privé et elle a préféré en construire de nouvelles. Pourtant, le coût pour en construire en est deux fois plus élevé. De plus, cette formule s'adapte plus difficilement à l'évolution des besoins; les données les plus récentes indiquent que 8 000 logements n'étaient pas utilisés à leur pleine capacité en 1991. Ainsi, la Société comble les besoins en logement d'un nombre plus restreint de personnes. La Société n'a pas non plus réparti les unités de logement entre les différents types de clientèle proportionnellement à leurs besoins. En effet, elle a comblé davantage les besoins des personnes âgées au détriment de ceux des familles, qui représentent pourtant l'une des priorités.

17.4 Au 31 décembre 1994, environ 30 000 ménages attendaient l'attribution d'un logement social. Les critères de sélection retenus comportent plusieurs lacunes, ce qui ne favorise pas une nette démarcation entre les ménages en attente, et ils limitent considérablement l'accès aux logements pour les travailleurs à temps plein au salaire minimum. Dans les coopératives d'habitation, les critères de sélection manquent d'objectivité et ils ne sont pas toujours appliqués. De plus, il n'y a pas de coordination entre les différents organismes responsables de la sélection sur un même territoire, de sorte que la clientèle a du mal à s'orienter.

17.5 Au regard de l'exploitation des logements, la Société ne se sert pas suffisamment des budgets alloués aux organismes pour les inciter à gérer avec efficacité. En effet, près de la moitié des sommes attribuées à l'administration, à l'exploitation (sauf l'énergie) et à l'entretien ne reposent pas sur des normes adéquates. De même, ces coûts augmentent généralement en proportion de la taille des offices municipaux d'habitation, ce qui va à l'encontre du principe des économies d'échelle. À cet égard, certains offices s'écartent sensiblement de la moyenne provinciale, ce qui occasionne des coûts additionnels d'administration et d'exploitation de 9,4 millions de dollars par année.

17.6 En ce qui concerne les dépenses énergétiques, des efforts importants doivent encore être consentis par la Société. Différentes mesures de contrôle d'énergie ne sont pas appliquées, ce qui la prive d'économies d'environ 700 000 dollars annuellement. Par ailleurs, les effets bénéfiques de son programme de gestion de l'énergie sont réduits du fait que le mode de calcul du loyer des locataires ne tient pas compte de leur consommation.

17.7 Le parc de logements vieillit; pourtant, malgré ses efforts, la Société n'a pas une connaissance adéquate et à jour de l'état de ce parc, puisqu'elle ne compile pas les plans triennaux des améliorations et des modernisations préparés par les offices et que ses visites d'inspection sont faites de façon irrégulière.

17.8 Enfin, la qualité de la reddition de comptes de la Société n'est pas suffisante pour permettre d'évaluer son efficacité.

Vue d'ensemble

17.9 La Société d'habitation du Québec a été constituée en 1967 en vertu de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*. Depuis 1987, le gouvernement a confié au ministre des Affaires municipales la responsabilité de l'habitation.

17.10 La Société a pour objet, entre autres :

- de conseiller le ministre au sujet des besoins, priorités et objectifs de tous les secteurs de l'habitation;
- de mettre à la disposition des citoyens du Québec des logements à loyer modique.

17.11 En matière de logement social, la Société met à la disposition des ménages à faible revenu, qui sont mal logés ou qui consacrent une part trop grande de leur budget au logement, des habitations à loyer modique (HLM) dans le cadre des programmes de logement sans but lucratif

public et privé. Par ailleurs, elle offre à cette même clientèle le programme de supplément au loyer qui lui donne la possibilité de résider dans une unité du marché locatif privé aux mêmes conditions financières que dans un logement à loyer modique. Au 31 décembre 1993, le nombre d'unités de logement relatives aux programmes précédents s'élevait à près de 83 000. Ces logements sont administrés localement par des mandataires de la Société, soit quelque 650 offices municipaux d'habitation et des organismes privés, tels que des coopératives d'habitation et des organismes sans but lucratif. La Société supervise l'exploitation des logements administrés par ses mandataires.

17.12 Le Programme d'aide à la restauration Canada-Québec (PARCQ) permet d'aider certains propriétaires-occupants à faible revenu, dont le logement est détérioré, à le restaurer pour le rendre

conforme aux normes minimales de salubrité et de sécurité. Le Programme de rénovation d'immeubles locatifs (PRIL) a pour objet de contribuer à la rénovation de logements détériorés, loués en grande partie par des ménages à faible revenu. Enfin, le programme Logirente procure aux personnes à faible revenu de 57 ans ou plus une allocation-logement qui vise à réduire la part du revenu de leur ménage consacrée au logement.

17.13 En 1994, l'ensemble des interventions de la Société en matière de logement social ont touché près de 150 000 ménages. Selon les dernières données de Statistique Canada, il y avait au Québec, en 1991, 341 000 ménages à faible revenu qui n'avaient pas bénéficié d'aide au logement dans le cadre des programmes de logement sans but lucratif public et privé et de supplément au loyer.

17.14 Depuis 1986, en vertu de l'entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale, la Société est responsable de la mise en œuvre de tous les programmes à frais partagés avec le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL). Cette entente définit le cadre selon lequel les programmes conjoints peuvent être planifiés, élaborés, livrés et administrés, ainsi que la façon de partager les coûts.

17.15 Tous les programmes d'aide au logement social font partie de l'entente-cadre, à l'exception de Logirente et de PRIL, entièrement financés par le gouvernement du Québec. Les coûts des programmes rattachés à l'entente-cadre sont partagés entre les gouvernements du Canada et du Québec et les municipalités, dans des proportions qui varient suivant le type de programme. Depuis 1994, le gouvernement fédéral s'est retiré du financement de nouveaux projets d'habitation sociale.

17.16 Outre les programmes d'aide au logement social, la Société gère ceux qui favorisent l'accès à la propriété et l'amélioration de l'habitat.

17.17 Pour l'exercice terminé le 31 décembre 1994, le coût des programmes administrés était de 519 millions de dollars, réparti comme suit : 248 millions consacrés aux habitations à loyer modique du secteur public, 46 millions au logement sans but lucratif privé, 32 millions au

supplément au loyer, 94 millions aux programmes de rénovation d'immeubles locatifs et de restauration résidentielle, 25 millions pour l'accès à la propriété, 37 millions pour Logirente, 5 millions pour les autres programmes et, enfin, 32 millions de dollars pour les frais d'administration.

17.18 Le ministère de la Sécurité du revenu intervient également dans le secteur du logement grâce à son programme d'allocation-logement qui fournit un apport financier à certaines familles qui bénéficient déjà de son aide. Au cours de l'exercice financier se terminant le 31 mars 1994, cette aide s'élevait à environ 65 millions de dollars.

Objectifs et portée de notre vérification

17.19 Nous avons examiné si la Société dispose d'un mode de fonctionnement l'assurant d'une gestion économique, efficace et efficiente de ses activités en matière de logement social. Notre vérification a surtout porté sur ses interventions en fonction des besoins de la clientèle et sur l'exploitation des logements. Nous n'avons pas vérifié les activités de la Société relatives au mandat en ce qui a trait à l'amélioration de l'habitat et à l'accès à la propriété. Notre travail sur la reddition de comptes porte cependant sur l'ensemble des activités de la Société.

17.20 Notre vérification nous a amenés à visiter des organismes qui administrent des logements pour le compte de la Société. Nous avons surtout examiné les activités des exercices terminés les 31 décembre 1993 et 1994, bien que certains commentaires concernent des situations antérieures.

Résultats de notre vérification

Les besoins, les priorités et les objectifs

Connaissance des personnes nécessitant une aide en matière de logement

17.21 Selon l'entente-cadre, les ménages qui ont un besoin impérieux de logement sont ceux pour qui les coûts de base (loyer, électricité, eau chaude et chauffage) pour occuper un logement adéquat et convenable dans leur secteur du marché s'élève à 30 p. cent ou plus de leurs revenus. Pour avoir

La Société connaît les besoins de la clientèle.

une connaissance à jour, par type de clientèle, du nombre de personnes qui ont un tel besoin, la Société utilise les données de deux études effectuées périodiquement par Statistique Canada. L'une est l'enquête sur le revenu des ménages et l'équipement ménager (ERMEM), menée tous les trois ans, et l'autre est le recensement fédéral, fait tous les cinq ans.

17.22 Selon les deux dernières enquêtes ERMEM de 1988 et de 1991, 360 000 et 341 000 ménages au Québec avaient un besoin impérieux de logement, selon la répartition suivante :

| | 1988 | 1991 |
|-------------------------------------|------|------|
| Personnes seules | 34 % | 40 % |
| Familles | 41 % | 33 % |
| Personnes âgées (65 ans ou plus) | 25 % | 27 % |

Priorités et objectifs

17.23 La Société réalise ponctuellement des études pour être au fait des diverses facettes du secteur de l'habitation sociale et renseigne le ministre sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec, tel que le prévoit son mandat.

17.24 Pour les programmes inclus dans l'entente-cadre, des priorités sont déterminées grâce à des plans triennaux. Dans ceux de 1991-1993, de 1992-1994 et de 1993-1995, la Société a décidé de privilégier la construction de logements sociaux, d'accorder une priorité aux familles et aux personnes seules et de s'assurer que les unités construites pour les personnes âgées sont adaptées en fonction de leur perte d'autonomie. Quant aux programmes entièrement financés par le gouvernement, leurs objectifs sont déterminés et approuvés par celui-ci à la suite, dans certains cas, des avis de la Société.

17.25 Cependant, la Société n'a pas formulé de priorités et d'objectifs mesurables qui intégreraient l'ensemble de ses modes d'intervention en matière de logement social prévus aux programmes dans l'entente-cadre et dans ceux entièrement financés par le gouvernement. Ainsi, il lui est difficile d'évaluer si les efforts qu'elle déploie répondent adéquatement aux besoins de la clientèle en cette matière.

L'ensemble des modes d'intervention ne sont pas intégrés.

17.26 Nous avons recommandé à la Société de formuler des priorités et des objectifs mesurables en matière de logement social qui intégreraient l'ensemble de ses modes d'intervention.

Les interventions

Choix des modes d'intervention

17.27 Dans le choix des modes d'intervention prévus dans l'entente-cadre, la Société était soumise à certaines contraintes. D'une part, l'entente-cadre ne favorisait pas le choix de modes d'intervention pour répondre au plus grand nombre possible de besoins avec les sommes disponibles. En effet, avant 1991, une province ayant largement recours à un mode d'intervention moins coûteux recevait proportionnellement moins d'argent qu'une autre qui se serait servie d'un moyen plus dispendieux. Elle se voyait allouer toutefois un nombre d'unités correspondant à sa proportion du total des ménages ayant des besoins impérieux au Canada. Ce défaut du modèle de répartition a été corrigé en 1991 en tenant compte davantage des conditions du marché locatif de chaque province. Le modèle utilisait également les hypothèses de coût de construction élaborées dans chaque province. Par conséquent, une province qui s'efforçait de réduire ses coûts se voyait allouer un budget moindre, tandis qu'une autre, gérant avec moins de circonspection, recevait des crédits augmentés.

17.28 D'autre part, les choix de la Société dépendaient des demandes des municipalités, qui ont largement préféré le programme sans but lucratif public, par rapport au supplément au loyer. Elles avaient intérêt à opter en ce sens, car elles récupèrent davantage en nouvelles taxes sur les immeubles que les 10 p. cent du déficit d'exploitation qu'elles assument. Par exemple, en 1993, elles ont déboursé 22 millions de dollars pour le déficit d'exploitation, mais, même si elles ont rendu des services municipaux, elles ont perçu en revenus de taxes un montant de 52 millions.

17.29 Malgré les contraintes précédentes, la Société disposait d'une certaine latitude quant au choix des modes d'intervention, qui dépendaient du type de besoin à satisfaire et des conditions locales du marché. Par exemple, elle considérait

que le programme de supplément au loyer était moins approprié pour les personnes âgées que les programmes de logement sans but lucratif public et privé, puisque cette clientèle recherche d'abord la sécurité.

17.30 Seulement 24 p. cent des unités de logement pour lesquelles la Société et la Société canadienne d'hypothèque et de logement se sont engagées à verser des subventions, de 1990 à 1993, ont fait l'objet d'un versement de supplément au loyer, programme qui s'est avéré pourtant beaucoup plus économique que les deux autres, soit les programmes sans but lucratif. Par exemple, pour les unités mises en exploitation au cours de l'année budgétaire se terminant le 31 mars 1994, le coût moyen mensuel estimé par logement, avant la contribution de la municipalité le cas échéant, était de 583 dollars pour le programme sans but lucratif public, de 623 dollars pour le programme sans but lucratif privé et de 265 dollars pour le supplément au loyer.

17.31 D'après ces données, les unités de logement rattachées aux programmes sans but lucratif public et privé coûtent au moins le double de celles que subventionne le supplément au loyer.

17.32 Selon la Société, cet écart s'inverse à long terme. Nous ne faisons pas nôtres les conclusions de l'étude qu'elle a menée à ce sujet et qui révèle que le programme de logement sans but lucratif public est plus rentable que le supplément au loyer après 21 ans. Cette étude tient compte d'une plus-value annuelle de 5 p. cent sur les immeubles à partir des coûts d'origine, ce qui, à notre avis, n'est pas réaliste. En effet, à l'exclusion des immeubles situés dans les villages nordiques, la valeur marchande des édifices de la Société et des offices municipaux d'habitation, qui correspond à l'évaluation municipale, était de 2,29 milliards de dollars au 31 décembre 1994, tandis que leur coût d'origine, auquel nous ajoutons celui des réparations majeures, était de 2,26 milliards. Considérant que l'âge moyen des immeubles se situe entre 15 et 20 ans, ceux-ci n'ont pour ainsi dire pas connu de plus-value dans l'ensemble.

17.33 Outre qu'elles ne sont pas économiques, les interventions effectuées relativement aux programmes de logement sans but lucratif public

et privé ne sont pas flexibles. Par conséquent, la Société peut difficilement les adapter aux besoins de la clientèle qui, eux, évoluent avec le temps. Dans les années 1970, les familles comptaient plus d'enfants et par conséquent, plusieurs logements sociaux comportaient trois, quatre et même six chambres à coucher. Depuis, la situation démographique du Québec a changé considérablement. C'est pourquoi plusieurs de ces logements devraient être convertis en unités plus appropriées aux besoins d'aujourd'hui. D'ailleurs, nombre d'entre eux sont vacants ou sous-occupés.

17.34 Selon les dernières données disponibles de 1991, environ 8 000 logements sociaux n'étaient pas utilisés à leur pleine capacité. En particulier, parmi les logements de quatre chambres à coucher qui peuvent abriter un minimum de cinq personnes, 80 étaient habités par une seule personne, 273 l'étaient par un ménage de deux personnes, 501 l'étaient par un ménage de trois personnes et, finalement, 903 unités étaient habitées par un ménage de quatre personnes. Ainsi, la Société comble les besoins en logement d'un nombre plus restreint de personnes.

17.35 Par ailleurs, dans le cadre d'une autre étude interne de ses activités, menée en 1994, la Société a analysé les avantages et les inconvénients de ses différents modes d'intervention. Le supplément au loyer est une formule qui permet d'utiliser les logements libres sur le marché privé et il favorise la mixité sociale, en intégrant les bénéficiaires du programme dans des milieux naturels. Cependant, il n'est pas permanent et la Société n'accumule aucune valeur par rapport aux sommes déboursées, contrairement aux immeubles construits en vertu du programme sans but lucratif public.

17.36 L'étude révèle également que les interventions selon les formules de logement sans but lucratif public et privé et de supplément au loyer ne répondent qu'aux besoins d'un nombre limité de ménages. Elles engendrent ainsi un sentiment d'iniquité chez un grand nombre de ménages démunis qui n'y ont pas accès. Par contre, ces modes d'intervention ont permis à des ménages à faible revenu d'obtenir des logements sécuritaires et salubres à des prix convenables. Selon l'étude toutefois, ces

Outre qu'elles ne sont pas économiques, les interventions effectuées relativement aux programmes de logements sans but lucratif public et privé ne sont pas flexibles.

interventions contribuent, à long terme, à développer chez les usagers une dépendance envers l'État.

17.37 En outre, l'étude interne indique que le programme Logirente favorise l'équité et l'égalité des chances puisqu'il satisfait tous les ménages admissibles sans exception. Cependant, ce programme ne tient pas compte de la qualité physique du logement et la Société n'a pas de preuve que l'argent versé sert à améliorer les conditions d'habitation du bénéficiaire.

17.38 Enfin, la Société estime que, du point de vue économique, les effets multiplicateurs des programmes PRIL et PARCQ permettent à l'État de récupérer une partie de ses investissements en retours fiscaux de toutes sortes. Ils ont aussi l'avantage de fournir, pour un même coût, une aide à plus de bénéficiaires, comparativement aux programmes sans but lucratif public et privé et au supplément au loyer.

17.39 Nous avons recommandé à la Société d'orienter ses modes d'intervention en fonction de leurs coûts, du marché locatif et des besoins de la clientèle.

Réponse aux besoins de la clientèle

17.40 Afin de s'assurer que la Société répond de façon optimale aux besoins en matière de logement, nous avons examiné la répartition de ses interventions de 1991 à 1993, comparativement aux ménages ayant un besoin impérieux de logement et qui ne recevaient pas d'aide de la Société en 1991. La figure 17.1 en expose les résultats.

17.41 Force est de constater que la Société a comblé davantage les besoins des personnes âgées, au détriment de ceux des familles, qui représentaient pourtant une des priorités dans les

plans triennaux. D'autant plus que, en 1991, la proportion des ménages qui recevaient déjà de l'aide était de 55 p. cent pour les personnes âgées, 25 p. cent pour les familles et 20 p. cent pour les personnes seules. Il faut noter que le programme Logirente ne répond que partiellement aux besoins des nouveaux ménages aidés qui avaient un besoin impérieux.

17.42 Les données précédentes excluent les interventions en vertu des programmes de rénovation d'immeubles locatifs et d'aide à la restauration Canada-Québec, car la Société ne connaît pas leur répartition par type de clientèle. De plus, dans sa planification, elle ne tient pas compte des ménages qui reçoivent une aide octroyée grâce au programme d'allocation-logement du ministère de la Sécurité du revenu. Au cours de l'exercice financier se terminant le 31 mars 1994, environ 125 000 familles ont bénéficié d'une aide s'élevant en moyenne à 43 dollars par mois.

17.43 Par ailleurs, en 1993, la Société a procédé à un sondage auprès d'un certain nombre de locataires d'un logement rénové dans le cadre du programme PRIL. Les résultats ont révélé que plusieurs d'entre eux n'avaient pas besoin d'un logement de façon impérieuse. Le revenu moyen pour qu'une personne ait un besoin impérieux de logement en 1993 était d'environ 20 500 dollars. Or, 18 p. cent des répondants avaient des revenus supérieurs à 30 000 dollars. Cependant, il était impossible de connaître le pourcentage des locataires dont les revenus excèdent 20 500 dollars et qui, de ce fait, n'avaient pas besoin d'aide en matière de logement. La situation financière des locataires n'est pas un critère d'admissibilité à ces logements : la Société tient pour acquis que les limites des loyers qu'elle fixe assurent que les locataires sont dans le besoin.

La Société a comblé davantage les besoins des personnes âgées, au détriment de ceux des familles.

FIGURE 17.1

| TYPE DE CLIENTÈLE | MÉNAGES EN BESOIN IMPÉRIEUX NE RECEVANT PAS UNE AIDE DE LA SOCIÉTÉ EN 1991 | | NOUVEAUX MÉNAGES AIDÉS DE 1991 À 1993 | |
|-------------------|--|-----|---|-----|
| | NOMBRE | % | NOMBRE | % |
| Personnes âgées | 57 000 | 18 | 5 000 | 27 |
| Familles | 147 000 | 46 | 5 500 | 29 |
| Personnes seules | 115 000 | 36 | 8 200 | 44 |
| Total | 319 000 | 100 | 18 700 | 100 |

17.44 Le manque d'information et d'harmonisation fait en sorte que la Société n'est pas en mesure de s'assurer qu'elle répond de façon optimale aux besoins.

17.45 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que ses interventions dans le domaine du logement social sont cohérentes par rapport aux priorités qu'elle s'est données. Nous lui avons aussi recommandé de tenir compte des interventions du ministère de la Sécurité du revenu.

Attribution des logements

17.46 Les organismes dont le déficit d'exploitation est subventionné par la Société sont responsables d'attribuer les logements qu'ils administrent sur leur territoire; ce sont les offices municipaux d'habitation, certaines coopératives d'habitation et des organismes sans but lucratif. À cet égard, le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique encadre le processus de sélection des personnes qui désirent habiter un logement social.

17.47 L'attribution des logements porte principalement sur le parc existant, puisqu'il n'y a plus de nouvelles unités pour lesquelles la Société et la SCHL se sont engagées à verser des subventions depuis 1994. Environ 7 000 des quelque 83 000 unités se libèrent annuellement et, au 31 décembre 1994, au-delà de 30 000 requérants étaient sur une liste d'attente.

17.48 Les logements sont classés en trois catégories : pour les personnes âgées, les familles et les personnes ayant besoin d'installations spéciales ou d'assistance personnelle; une personne seule fait partie des personnes âgées ou des familles, selon son âge. Il existe également des sous-catégories selon qu'il s'agit d'une chambre, d'un studio ou du nombre de chambres à coucher. La sous-catégorie doit correspondre aux barèmes fixés en fonction du nombre de membres du ménage.

17.49 Toute personne qui désire habiter un logement doit faire une demande auprès d'un organisme et fournir des informations, notamment sur les revenus et la valeur des biens du ménage, sur sa composition, ainsi que sur le coût et les carences du logement occupé.

Critères de sélection et catégories de logement

Critères de sélection

17.50 Le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique fixe des critères de sélection quant à l'admissibilité des personnes et à l'établissement d'un ordre de priorité parmi elles.

17.51 Le requérant doit remplir certaines conditions pour être admissible, notamment que les revenus de son ménage soient égaux ou inférieurs au montant maximal fixé annuellement par la SCHL pour la région qui comprend le territoire de sélection de l'organisme.

17.52 Lorsque le requérant est admissible, l'organisme doit d'abord lui attribuer un classement en fonction de la catégorie et de la sous-catégorie de logement à laquelle il a droit selon son âge et la composition de son ménage. Puis, sauf dans certains cas particuliers, telle la destruction d'un logement par un sinistre, la priorité est déterminée par un classement selon un cumul de points basé sur les critères suivants :

- la condition économique du ménage, soit les revenus et les biens (40 points);
- les frais de logement (30 points);
- la qualité physique du logement (25 ou 30 points);
- l'état de surpeuplement du logement (10 points);
- l'ancienneté de la demande (10 points);
- chaque enfant mineur du demandeur (5 points).

17.53 D'autres critères sont facultatifs et les organismes peuvent les utiliser s'ils adoptent un règlement interne en ce sens :

- les facteurs sociaux ou psychosociaux ou de santé (5 points);
- la violence conjugale (5 points);
- les facteurs liés aux objectifs particuliers et à la gestion des coopératives d'habitation et des organismes sans but lucratif (30 points).

17.54 Pour certains critères, des grilles de pondération précisent le nombre de points. Lorsqu'un logement se libère, l'organisme l'offre aux demandeurs selon l'ordre de priorité établi sur

la liste d'admissibilité. L'inscription sur la liste est valide pour un an et le requérant doit aviser l'organisme s'il désire la renouveler.

Les critères de sélection ne permettent pas de démarquer nettement les ménages les plus démunis.

17.55 Le pointage des nombreux requérants inscrits sur les listes d'admissibilité est très serré. Nous avons analysé les listes disponibles en janvier 1995 de 17 offices ou territoires de sélection et la moyenne de l'écart entre chacun des 30 premiers requérants est de moins de un point. Ainsi, la sélection doit reposer sur des critères objectifs et précis et le système de pointage doit permettre de démarquer nettement les ménages les plus démunis. Pourtant, notre vérification révèle plusieurs faiblesses à cet égard.

17.56 Tout d'abord, les critères liés à la condition économique ne fixent pas de limite à la valeur des biens du ménage et au-delà de laquelle il ne serait plus admissible. Il est vrai que l'organisme qui le désire peut adopter un règlement interne en ce sens, mais plusieurs ne l'ont pas fait. Pourtant, un autre programme de la Société, soit Logirente, établit un montant maximum pour la valeur des biens du ménage, pour qu'il reste admissible.

17.57 La grille de la valeur des biens, quant à elle, est pondérée selon une échelle de 0 à 60 000 dollars. Cependant, pour la valeur des actifs qui dépasse ce montant, le demandeur n'est pas pénalisé davantage dans son classement. De plus, la Société permet aux organismes d'exclure jusqu'à 5 000 dollars pour la valeur de l'automobile du ménage du calcul de ses biens. De surcroît, certains organismes laissent complètement de côté la valeur de l'automobile quand ils déterminent la valeur des biens du ménage.

17.58 L'application du critère des frais de logement est objective, puisque la pondération repose sur une grille et que le nombre de points accordés augmente selon le coût du loyer. Il en va autrement de la qualité physique du logement pour laquelle des points sont accordés en fonction d'éléments manquants ou défectueux dans le logement. Nous avons relevé des différences dans l'application de ce critère au sein des organismes visités. En effet, une analyse des listes d'admissibilité de la catégorie « familles » de neuf offices municipaux d'habitation démontre, pour les 35 premiers requérants, que la moyenne des points liés à la qualité physique comporte des écarts importants entre les offices; certains d'entre

eux ne prennent pas en compte la qualité physique, tandis que d'autres lui accordent une grande importance.

17.59 Également, la pondération maximale accordée aux critères de la qualité physique et des frais de logement, soit 55 ou 60 points, est supérieure à celle qui se rapporte à la condition économique, soit 40 points. Conséquemment, il est possible qu'un requérant ayant un revenu nettement inférieur à un autre se classe moins favorablement sur la liste d'admissibilité. Par exemple, dans un office, un ménage ayant des revenus de 5 899 dollars figure au 18^e rang sur une liste, tandis que celui qui le devance d'un rang déclare des revenus de 14 286 dollars. Sur une autre liste, un ménage gagnant 12 519 dollars se classe au 30^e rang, favorisé par rapport à celui qui occupe le 34^e rang et qui a des revenus moindres, soit 7 944 dollars.

17.60 De plus, selon les informations obtenues de diverses sources, des requérants peuvent utiliser certains subterfuges, afin d'obtenir un meilleur rang sur la liste d'admissibilité, ce qui leur donne plus de chances de se voir attribuer un logement.

17.61 En ce qui a trait aux critères facultatifs, ils ont pour but de favoriser l'équité dans l'attribution des logements, car ils permettent à l'organisme de tenir compte de l'aspect social et de la santé des demandeurs. Cependant, plusieurs organismes ne les ont pas retenus. Pourtant, les critères psychosociaux et la violence conjugale peuvent modifier de façon importante la classification d'un requérant.

17.62 Par ailleurs, les interventions de la Société diminuent de façon importante l'avantage monétaire de travailler et, dans certains cas, elles créent un désavantage. En effet, le critère de sélection lié aux revenus limite considérablement l'accès aux logements à loyer modique aux travailleurs à temps plein au salaire minimum, car il tient compte des revenus bruts de travail et non du revenu disponible. Par conséquent, ils doivent se loger sur le marché privé où les coûts de logement sont plus élevés. Par exemple, pour la famille monoparentale avec deux enfants, l'avantage du travail n'est plus que de 7 p. cent, tandis que, dans le cas des couples sans enfant et des personnes seules, le travail leur procure un désavantage de 29 et de 26 p. cent.

17.63 Les faiblesses de ce critère de sélection expliquent en partie que les travailleurs n'occupent que 10 p. cent des logements gérés par les offices, même s'ils représentent 26 p. cent des ménages qui en ont un besoin impérieux. Ce faible taux d'occupation limite les effets bénéfiques de la mixité entre les clientèles.

17.64 Nous avons recommandé à la Société de revoir les critères d'admissibilité et de sélection des requérants et de s'assurer de leur application.

Catégories de logement

17.65 Les catégories de logement ont été créées pour réserver, dans la mesure prévue, l'attribution de logements situés en tout ou en partie dans un même immeuble aux personnes qui appartiennent à un même groupe. Elles servent aussi à accorder un degré de priorité, selon les époques, aux personnes âgées, aux familles ou à d'autres personnes, en fonction de leurs besoins.

17.66 Les catégories font en sorte que, dans certaines régions, des couples de personnes âgées accèdent à des logements, alors qu'ils n'en ont pas un besoin impérieux. En effet, leurs revenus, composés de la pension de sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti, excèdent le maximum utilisé par la Société pour déterminer un tel besoin; les directives de l'entente-cadre permettent d'accepter jusqu'à 10 p. cent des locataires dans cette situation.

17.67 De plus, les catégories « personnes âgées » et « familles » ont des grilles de pondération des revenus différentes, bien qu'elles s'échelonnent toujours de 1 à 40 points. La figure 17.2 illustre, pour une région, l'écart entre les revenus des personnes âgées et ceux des familles selon trois niveaux de pondération choisis dans les grilles utilisées en 1994.

17.68 Ce tableau démontre que les catégories permettent d'admettre des personnes moins démunies financièrement qui, autrement, ne seraient probablement pas admises.

17.69 Le nombre de requérants inscrits sur les listes d'attente représente pour les organismes un indicateur des besoins actuels. Nous constatons que le nombre de logements qui a été réservé à chaque catégorie ne reflète pas les besoins exprimés sur leurs listes d'attente.

17.70 Nous avons compilé des données pour 13 offices de diverses tailles et dans différentes régions selon des listes d'attente disponibles en décembre 1994. Par rapport au nombre de requérants sur les listes, le nombre de logements réservés pour la catégorie « familles » est nettement inférieur à celui de la catégorie « personnes âgées » et cette remarque est vérifiable particulièrement dans les offices de petite et de moyenne tailles, généralement situés en région. Par exemple, pour 11 offices sur 13, la catégorie « familles » comporte en moyenne 1,4 logement pour un requérant, tandis que la catégorie « personnes âgées » en a 6,2.

17.71 De plus, quelque 400 offices sur 656, qui représentent près de 20 p. cent du total des unités, n'offrent pas de logement de la catégorie « familles ». La Société ne peut évaluer le nombre de ménages de cette catégorie qui pourraient accéder à ces logements.

17.72 Bien que la mixité entre les personnes âgées et les familles soit soumise à certaines contraintes, par exemple la dimension des logements et les habitudes des personnes âgées, la Société n'incite pas assez les organismes à corriger ce déséquilibre, même si plusieurs offices en région ont déjà abaissé l'âge de la catégorie « personnes âgées » ou agrandi leur territoire de sélection à d'autres municipalités.

| PONDÉRATION (POINTS) | REVENUS ANNUELS | | | |
|-------------------------|------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|--------------------------------|
| | UNE PERSONNE ÂGÉE (\$) | UNE PERSONNE « FAMILLES » (\$) | COUPLE ÂGÉ (\$) | COUPLE « FAMILLES » (\$) |
| 40 | 9 864 | 6 624 | 15 996 | 10 620 |
| 20 | 14 040 | 12 456 | 17 028 | 14 400 |
| 1 | 18 000 | 18 000 | 18 000 | 18 000 |

FIGURE 17.2

Les catégories défavorisent les personnes de moins de 65 ans qui, pourtant, sont davantage dans le besoins que celles de 65 ans ou plus.

Certaines coopératives d'habitation n'appliquent pas le règlement concernant l'attribution des logements ou l'appliquent mal.

17.73 Ces anomalies font en sorte que les catégories défavorisent les personnes de moins de 65 ans qui, pourtant, sont davantage dans le besoin que celles de 65 ans ou plus. D'ailleurs, selon l'indicateur du niveau de faible revenu utilisé par Statistique Canada en 1990, la situation des personnes de 65 ans ou plus s'est améliorée au cours des dix dernières années, tandis que les personnes du groupe des 34 ans ou moins ont vu leurs conditions de vie se détériorer substantiellement. De surcroît, les dispositions déjà exposées ne tiennent pas compte du fait que les personnes de 57 ans ou plus sont admissibles au programme Logirente.

17.74 Par ailleurs, au 31 décembre 1994, les offices comptaient 508 logements vacants depuis plus de quatre mois et plusieurs étaient libres depuis plus de un an. La majorité de ces unités sont destinées aux personnes âgées et se trouvent en milieu rural, c'est-à-dire dans des municipalités de moins de 2 500 habitants. Selon des sources extérieures à la Société, plusieurs logements ont été construits dans ces municipalités au fil des années pour répondre à des besoins souvent ponctuels.

17.75 Les logements vacants diminuent les revenus des organismes, ce qui a pour conséquence d'augmenter les déficits d'exploitation assumés par les différents paliers de gouvernement. Sur la base du nombre de logements vacants depuis plus de quatre mois, soit environ 500 unités, nous avons évalué une perte annuelle de revenus de 1,5 million de dollars. Même si ces logements ne représentent que 0,84 p. cent de toutes les unités, la Société ne peut se permettre de laisser des unités vacantes trop longtemps, quand plusieurs ménages attendent un logement, à plus forte raison en période de restrictions budgétaires.

17.76 Enfin, la Société ne dispose pas d'information de gestion quant au nombre de logements vacants dans les coopératives et les organismes sans but lucratif dont elle assume le déficit. Toutefois, elle prévoit instaurer prochainement un système visant à lui fournir cette information.

17.77 Nous avons recommandé à la Société de revoir la notion des catégories de logement de façon à mieux répartir les unités en fonction des besoins.

Sélection des locataires

17.78 Même si, dans l'ensemble, les offices municipaux d'habitation observent le règlement concernant l'attribution des logements, plusieurs coopératives d'habitation et organismes sans but lucratif présentent des failles dans ce domaine, allant même, dans un nombre important de cas, jusqu'à faire fi complètement du Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique.

17.79 D'ailleurs, selon un rapport du vérificateur interne de la Société pour l'exercice 1992-1993 qui portait sur 12 coopératives d'habitation, trois d'entre elles n'appliquaient pas le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique pour effectuer la sélection des locataires et deux n'avaient pas de liste d'admissibilité pour combler leurs logements vacants. De plus, dans les coopératives et organismes sans but lucratif que nous avons visités, la validation des actifs déclarés par les requérants est faible. Par exemple, dans un cas, la valeur d'un régime enregistré d'épargne-retraite n'a pas été prise en compte.

17.80 Une priorité est accordée aux locataires de coopératives ou d'organismes sans but lucratif dont le déficit n'est pas subventionné par la Société, mais qui gèrent des unités subventionnées dans le cadre du programme de supplément au loyer. Ainsi, lorsqu'une de ces unités se libère, les autres locataires de la coopérative ou de l'organisme, qui ne bénéficient pas du supplément au loyer, obtiennent la priorité s'ils sont admissibles. Une telle façon de procéder exclut les requérants inscrits sur les listes d'admissibilité de ces organismes et qui auraient préséance si le processus normal de classement était appliqué.

17.81 Le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique permet aux coopératives d'habitation d'adopter un règlement interne pour recourir à des critères facultatifs concernant leurs objectifs particuliers et la participation du requérant à la gestion de l'organisme. Ces critères ont un poids déterminant dans la sélection des locataires, mais manquent souvent d'objectivité, tant dans leur contenu que dans leur application. Par exemple, dans les coopératives visitées, il n'y a pas de documentation pour étayer l'application des critères et, dans certains cas, aucun barème ne

justifie le nombre de points accordés. L'une d'entre elles n'est pas intéressée à la clientèle de HLM, c'est-à-dire en général les ménages prestataires de la sécurité du revenu, et l'application de ces critères peut lui permettre d'exclure cette clientèle. Ainsi, les coopératives finissent par créer des mécanismes d'exclusion sociale des candidats dont le profil diffère de celui qui distingue et rassemble leurs membres.

17.82 Enfin, la Société a élaboré un système pour connaître le nombre de requérants inscrits sur les listes par catégorie et sous-catégorie, mais il n'a jamais été opérationnel. Une telle information lui permettrait d'améliorer la sélection. Notamment, elle aurait une meilleure connaissance des besoins exprimés par type de clientèle. Aussi pourrait-elle repérer des irrégularités évidentes. Par exemple, dans un office, la liste d'admissibilité de novembre 1994 répartissait, à tort, la catégorie « personnes âgées » en trois groupes - 65 ans ou plus, 60-64 ans et 50-59 ans - ce qui fausse la sélection.

17.83 Nous avons recommandé à la Société d'améliorer le processus de sélection des locataires.

Coordination entre les organismes responsables de la sélection des locataires

17.84 Le processus actuel de sélection des locataires ne permet pas de favoriser la coordination entre les différents organismes sur un même territoire. Souvent, plusieurs organismes administrent les logements sociaux dans une même municipalité. Par exemple, à Montréal, se côtoient l'office municipal d'habitation, les

coopératives d'habitation, les organismes sans but lucratif et une société paramunicipale. Le tableau suivant présente le nombre d'organismes pour quelques municipalités :

| MUNICIPALITÉ | NOMBRE D'ORGANISMES |
|--------------|---------------------|
| Montréal | 125 |
| Québec | 24 |
| Sherbrooke | 12 |
| Lévis | 12 |
| Laval | 11 |
| Chicoutimi | 10 |

17.85 Plusieurs de ces organismes sont sujets à l'application du règlement concernant l'attribution, et, par conséquent, ils ont chacun leur propre liste d'admissibilité pour des territoires communs desservant souvent la même clientèle, soit les ménages à faibles revenus. Comme il n'y a pas de guichet unique de renseignement ou d'inscription, les requérants ont souvent du mal à s'orienter.

17.86 Nous avons recommandé à la Société de favoriser la coordination entre les organismes responsables de la sélection des locataires.

L'exploitation des logements

17.87 Au 31 décembre 1993, le parc de logements comptait 82 642 unités administrées localement par des organismes mandataires, soit les offices municipaux d'habitation, des coopératives d'habitation et des organismes sans but lucratif.

17.88 La figure 17.3 présente la répartition du parc de logements administrés par ces organismes au 31 décembre 1993 et dont la Société supervise l'exploitation.

| TYPE D'ORGANISME | NOMBRE D'ORGANISMES | NOMBRE DE LOGEMENTS | NOMBRE D'UNITÉS DE SUPPLÉMENT AU LOYER | TOTAL DES UNITÉS |
|--|---------------------|---------------------|--|------------------|
| Offices municipaux d'habitation | 650 | 61 500 * | 5 790 | 67 290 |
| Coopératives dont le déficit d'exploitation est subventionné | 80 | 1 273 | 0 | 1 273 |
| Organismes sans but lucratif dont le déficit d'exploitation est subventionné | 203 | 2 896 | 0 | 2 896 |
| Autres coopératives et organismes | | 4 503 | 6 680 | 11 183 |
| TOTAL | | 70 172 | 12 470 | 82 642 |

* Inclut les quelque 1 500 logements gérés par la Société de gestion immobilière SHQ.

FIGURE 17.3

Encadrement des organismes mandataires

17.89 La Société a mis en place certains mécanismes afin d'encadrer la gestion des organismes mandataires. À titre d'exemple, il existe des conventions d'exploitation entre la Société et ces organismes. De plus, elle a élaboré un guide de gestion, mis en place un suivi budgétaire et procède à des vérifications administratives.

Conventions d'exploitation

17.90 Pour chaque projet de logements administrés par un office municipal d'habitation, une convention d'exploitation est signée entre celui-ci, la Société et la municipalité, généralement pour une période de 50 ans. Les coopératives et les organismes sans but lucratif, dont le déficit est subventionné par la Société, sont également liés à la Société par une convention, généralement pour une période de 35 ans. La convention détermine les modalités financières et administratives de l'exploitation des logements.

17.91 Les conventions d'exploitation avec les offices municipaux d'habitation prévoient que l'organisme doit prendre les dispositions nécessaires pour intéresser l'occupant du bâtiment à l'entretien et à l'administration de l'immeuble. Cependant, les offices n'ont généralement pas mis en place de telles mesures et la Société ne les y a pas incités. La convention n'incite pas non plus les dirigeants d'organismes à la bonne gestion. Certains gestionnaires d'offices municipaux ont admis qu'ils n'étaient pas enclins à dépenser moins que le budget ne les y autorise. En outre, la Société a comme politique de ne pas permettre que les membres des coopératives dont le déficit est subventionné soient rémunérés pour une quelconque participation. Par conséquent, les occupants ne se consacrent pas à diverses tâches, ce qui constitue un problème de gestion important pour ce type de coopératives.

17.92 En ce qui concerne les coopératives et les organismes sans but lucratif, la convention et les exigences légales liées à leur création ne permettent pas à la Société de mettre l'organisme en tutelle ou de nommer l'un de ses représentants au conseil d'administration en cas de mauvaise gestion, contrairement à ce qui est prévu dans les

lettres patentes des offices municipaux. De plus, les administrateurs n'ont pas l'obligation de transmettre leurs procès-verbaux à la Société, ni la liste des loyers vacants, pas plus que les résolutions en cas de changement d'administrateur, comme les offices sont tenus de le faire. Pourtant, les offices présentent moins de risques, car ce sont souvent des administrateurs professionnels qui gèrent les logements et, s'il y a un déficit plus élevé que prévu, c'est la municipalité qui doit l'assumer.

Vérifications administratives

17.93 Quand elle procède à la vérification administrative d'un organisme, la Société examine notamment la composition du conseil d'administration et du comité de sélection, la fréquence de leurs réunions, le respect de la réglementation quant à l'attribution et aux calculs du loyer, et la gestion de l'entretien des immeubles.

17.94 La Société ne planifie pas ses vérifications administratives selon le risque que représente l'organisme. Elle a pour objectif de vérifier tous les offices par cycle de trois ans, mais cet objectif n'est pas atteint. Les coopératives et les organismes sans but lucratif ne font partie des plans de vérification administrative de la Société que depuis juin 1993. Pourtant, toutes proportions gardées, beaucoup plus d'organismes que d'offices connaissent des difficultés financières. Les causes le plus souvent signalées sont le manque de formation et de compétence administrative des gestionnaires.

17.95 La Société ne compile pas non plus de statistiques quant au nombre d'organismes ayant fait l'objet d'une vérification administrative ni quant aux résultats, tels que la nature et le type de faiblesses relevées. Selon les informations que nous avons obtenues des responsables de dossiers, plusieurs offices n'ont pas été visités depuis trois ans. De plus, certains rapports de vérification administrative menée au cours des trois dernières années n'ont pas été conservés, ce qui ne permet pas un suivi adéquat des faiblesses de gestion relevées alors.

17.96 Ainsi privée d'information sur les organismes qu'elle subventionne, la Société n'est pas en mesure d'apprécier adéquatement le risque

Les vérifications administratives ne sont pas planifiées selon le risque que représente l'organisme.

que chacun représente ni de fixer le degré d'encadrement qu'elle doit leur accorder. Par conséquent, elle ne sait pas si son allocation des ressources est pertinente.

17.97 Nous avons recommandé à la Société d'améliorer l'encadrement des organismes mandataires, notamment en tenant compte du risque qu'ils représentent.

Structure et budget des organismes

17.98 Les normes budgétaires sont essentielles à l'analyse et à l'approbation des demandes budgétaires des organismes et elles constituent des balises importantes qui permettent à la Société de s'assurer de leur bonne gestion. Cependant, la Société ne se sert pas suffisamment des budgets alloués aux organismes pour les inciter à gérer les logements avec efficacité.

17.99 En effet, près de la moitié du budget alloué à l'administration, à l'exploitation (à l'exception de l'énergie) et à l'entretien ne reposent pas sur des normes adéquates. À titre d'exemple, la Société ne tient pas suffisamment compte de l'âge des bâtiments, pour établir la norme d'entretien des immeubles, pas plus qu'elle ne considère la surface intérieure à entretenir dans la norme de conciergerie. Aussi, la Société autorise-t-elle des demandes budgétaires importantes pour certains offices qui s'écartent des normes établies. Cette situation entraîne des coûts d'opération plus élevés que la moyenne des offices.

17.100 De plus, la règle pour l'établissement du budget des frais d'administration des coopératives et des organismes sans but lucratif est d'appliquer un taux de 12 p. cent aux dépenses totales, déduction faite des versements hypothécaires. Cette façon de faire n'incite pas ces organismes à réduire leurs dépenses contrôlables, telles que l'énergie, les assurances et les frais de vérification, car, plus leurs dépenses totales sont élevées, plus l'enveloppe budgétaire de l'administration augmente. D'ailleurs, l'analyse des états financiers d'une dizaine de coopératives et d'organismes sans but lucratif démontre des écarts importants pour ces types de dépenses. Par exemple, pour un immeuble de 27 logements, les assurances ont coûté 9 300 dollars, par rapport à 2 503 dollars pour un autre immeuble de taille identique.

17.101 Également, en vertu des conventions d'exploitation signées avec les offices, les municipalités doivent assumer toute dépense excédant le montant autorisé par la Société. Cependant, elles ne le font que très rarement, car, dans la plupart des cas, la Société réajuste à la hausse le budget si elle juge que les explications sont appropriées.

17.102 Par ailleurs, la taille des offices basée sur le nombre de logements qu'ils gèrent est très variée. En 1993, près de 80 p. cent des 656 offices géraient 50 unités ou moins, soit 14 p. cent du parc de logements, alors qu'environ 20 p. cent des offices exploitaient 86 p. cent du parc. Nous avons fait une analyse comparative des coûts les plus contrôlables, soit ceux d'administration, d'exploitation et d'entretien des offices. Ils représentaient, en 1993, 21 p. cent de leur budget de 432 millions de dollars.

17.103 Dans la figure 17.4 nous avons utilisé comme mesure le coût par logement et par mois et nous constatons que, en général, il augmente avec la taille des offices, ce qui va à l'encontre du principe des économies d'échelle.

La Société ne se sert pas suffisamment des budgets alloués aux organismes pour les inciter à gérer les logements avec efficacité.

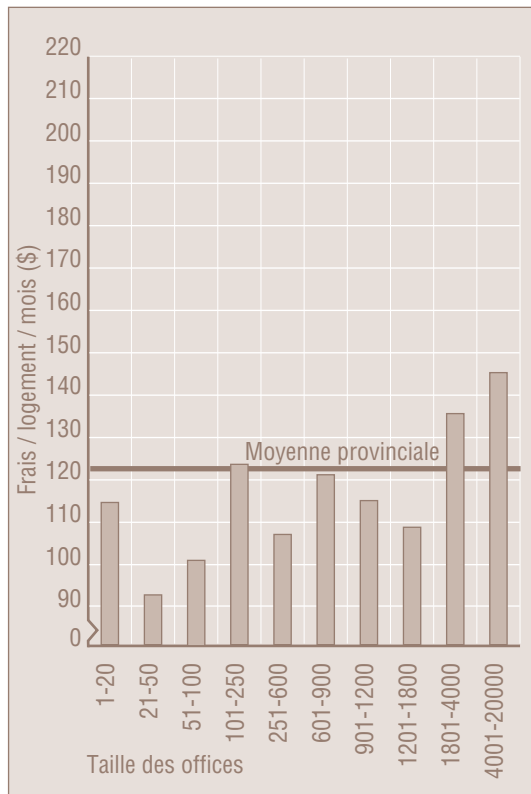


FIGURE 17.4 Comparaison des frais d'administration, d'exploitation et d'entretien

17.104 De plus, plusieurs offices s'écartent sensiblement de la moyenne provinciale au regard de leurs frais d'administration et d'exploitation.

Frais d'administration

17.105 Les frais d'administration comprennent notamment les salaires du personnel de bureau et des cadres, les frais de bureau, les services professionnels et l'informatique. La figure 17.5 présente ces coûts par logement et par mois, selon la taille des offices.

17.106 La courbe démontre qu'il n'y a pas d'économies d'échelle pour les offices ayant 20 logements ou moins et pour ceux qui gèrent plus de 1 800 logements. Les petits offices ont des frais fixes qui ne peuvent être amortis en raison du nombre peu élevé de logements. À partir de 100 logements, la norme actuelle permet à l'office d'embaucher une personne à temps plein, ce qui explique la hausse des coûts administratifs dans la strate de 101 à 250 logements. Il y a en effet un écart important entre la rémunération d'un directeur à temps partiel et celle d'un directeur à temps complet.

17.107 Nous avons procédé à une analyse comparative des coûts d'administration en nous basant sur la moyenne des offices les plus représentatifs, soit en excluant les offices de 20 logements ou moins et ceux de plus de 1 800 logements. La moyenne ainsi déterminée est de 45,59 dollars par logement et par mois. Selon cette moyenne, les offices moins représentatifs occasionnent des coûts annuels additionnels de 4,9 millions de dollars.

Frais d'exploitation

17.108 Les frais d'exploitation comprennent notamment les salaires des personnes affectées à la conciergerie, leurs frais de déplacement, les contrats de déneigement et les assurances. La figure 17.6 présente ces coûts par logement et par mois, selon la taille des offices.

17.109 Nous avons procédé à l'analyse des frais d'exploitation en nous basant sur la moyenne des coûts des offices les plus représentatifs, soit en excluant les offices de plus de 1 800 logements. La moyenne ainsi déterminée est de 32,27 dollars par logement et par mois. Selon cette moyenne, les offices moins représentatifs occasionnent des coûts annuels additionnels de 4,5 millions de dollars.

FIGURE 17.5 Comparaison des frais d'administration

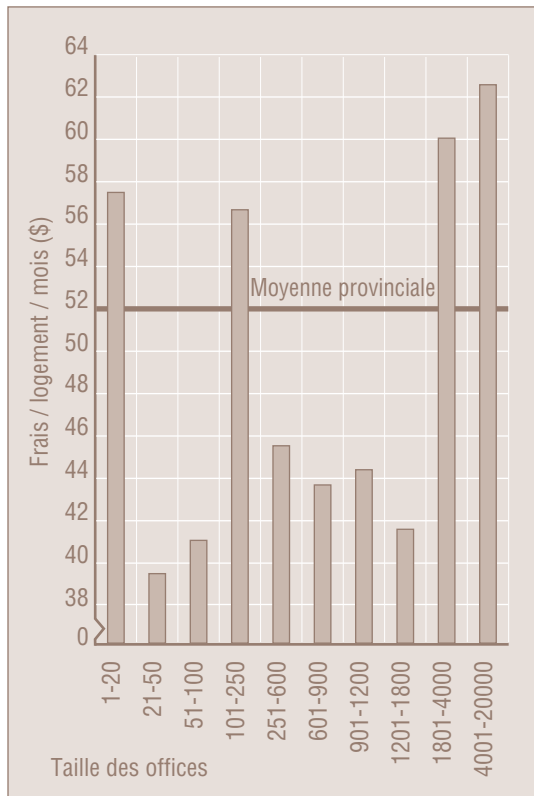
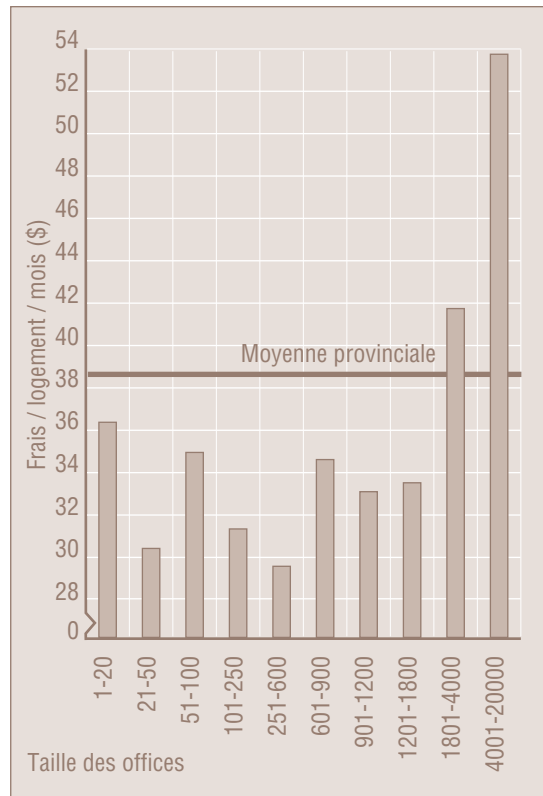


FIGURE 17.6 Comparaison des frais d'exploitation



17.110 Nous avons recommandé à la Société de revoir les normes budgétaires liées à l'administration, l'exploitation et l'entretien des immeubles et inciter les organismes à gérer avec un plus grand souci d'économie.

Contribution des locataires

17.111 La contribution des locataires de logements est prévue dans le Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique. Dans les organismes subventionnés que nous avons visités, ce règlement était respecté dans l'ensemble.

Énergie

17.112 La facture énergétique des 61 500 logements administrés par les offices s'établissait à environ 58 millions de dollars en 1993, soit près de 13 p. cent de leur budget. Ces logements sont répartis dans environ 10 000 immeubles de tout genre, soit unifamilial jumelé, unifamilial en rangée, duplex, triplex et multifamilial.

17.113 Depuis une dizaine d'années, la Société a fait des efforts en matière d'énergie. Elle s'est dotée d'un programme de gestion de l'énergie comprenant diverses mesures, notamment l'adoption de normes pour réduire la consommation d'énergie au moment de la construction ou de la rénovation de logements sociaux et l'application du programme d'entretien préventif. La Société a également privilégié le programme d'éclairage efficace d'Hydro-Québec depuis 1989 et elle a élaboré un outil de gestion permettant aux offices de comparer des immeubles ayant les mêmes caractéristiques énergétiques. En 1994, elle a mis sur pied un groupe de travail sur l'énergie.

17.114 Nous constatons cependant que le suivi de certaines de ces mesures est faible et des efforts importants doivent encore être consentis en matière d'économie d'énergie. La Société n'utilise pas de normes budgétaires en ce domaine pour contraindre les offices à profiter des mesures d'économie.

17.115 Le programme d'éclairage efficace est appliqué de concert avec Hydro-Québec qui subventionne des composantes électriques plus performantes. La Société a demandé aux offices d'adhérer à ce programme et de rédiger un rapport

décrivant leurs composantes d'éclairage et l'ampérage correspondant. Avec l'aide d'un consultant accrédité par Hydro-Québec, l'office estimait les économies annuelles ainsi que la période de récupération de l'investissement. La Société, quant à elle, n'a pas évalué le total des économies potentielles d'un tel programme.

17.116 En septembre 1993, seulement 98 offices s'étaient intéressés à ce programme. Au moment de notre vérification, la Société n'était pas en mesure de déterminer le nombre d'offices ayant bénéficié du programme, ni les économies qui en découleraient.

17.117 Nous avons fait une estimation des économies à partir des travaux exécutés sur 45 immeubles comprenant 1 548 logements. Nous en sommes arrivés à la conclusion que, si le programme était appliqué dans l'ensemble des offices, environ 500 000 dollars d'économies annuelles seraient réalisées après une période de récupération de l'investissement de deux ans et quatre mois.

17.118 En 1993, la Société a élaboré un rapport qui permet de classer les immeubles selon leur performance énergétique. Cependant, 26 p. cent des logements du parc n'ont pas été analysés car certaines données de consommation étaient manquantes. Ce rapport tient compte de l'année de construction, de la surface et de la consommation normalisée en fonction des conditions locales de température. En avril 1994, la Société avait transmis les rapports à la majorité des offices; c'est un outil privilégié pour gérer leur consommation énergétique, par exemple en prenant des mesures correctrices dans les immeubles énergivores.

17.119 Cependant, la Société n'est pas intervenue avec diligence dans le cas des immeubles ayant une consommation excessive par rapport à ceux de la même catégorie. À titre d'exemple, le coût annuel d'énergie varie de 975 dollars à 2 516 dollars par logement pour les immeubles d'une même catégorie.

17.120 D'autres économies d'énergie importantes pourraient être faites en investissant des sommes qu'il est possible de récupérer rapidement. En ce qui concerne, par exemple, l'énergie consommée par les chauffe-moteur, environ 11 800

Des efforts importants doivent encore être consentis en matière d'économie d'énergie.

stationnements sont dotés de prises dont la consommation n'est pas contrôlée. Selon nos estimations, si la consommation des prises utilisées était contrôlée, il en résulterait une économie annuelle d'au-delà de 200 000 dollars, après une période de récupération de un an.

17.121 Selon le mode actuel de calcul du loyer du locataire, la consommation d'électricité domestique mensuelle est établie selon un montant forfaitaire qui varie en fonction de la taille du logement, tandis que le chauffage et l'eau chaude domestique sont inclus dans le prix du loyer. D'après notre analyse, le montant payé par le locataire est d'environ le tiers du coût réel de l'énergie consommée. Ainsi, les effets bénéfiques du programme d'énergie de la Société sont réduits du fait que le mode de facturation ne tient pas compte de la consommation.

17.122 Enfin, aucune mesure d'économie d'énergie n'a été mise de l'avant pour les coopératives d'habitation et les organismes sans but lucratif dont la Société assume le déficit d'exploitation.

17.123 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer de l'application des mesures d'économie d'énergie adoptées par les offices et inciter tous les organismes mandataires à prendre de telles dispositions.

État du parc de logements

17.124 Le parc de logements sociaux représente un investissement important et un bien collectif acquis et enrichi depuis plusieurs années. Au 31 décembre 1993, il comptait environ 10 000 immeubles, dont la valeur amortie était de 2 500 millions de dollars, soit 280 millions pour les logements appartenant aux coopératives et aux organismes, 307 millions pour ceux des offices et 1 913 millions pour ceux de la Société.

17.125 Le parc de logements vieillit. En février 1995, 61 p. cent des bâtiments appartenant aux offices et à la Société dataient de 15 ans ou plus et, parmi ceux-ci, 71 p. cent avaient plus de 20 ans. En raison de ce vieillissement, des frais de plus en plus élevés pour des réparations majeures devront être assumés au cours des prochaines années. En 1994, le montant budgétisé à ce chapitre était de 24 millions de dollars.

17.126 Pour connaître l'état de son parc, la Société dispose principalement de trois sources d'information. La première est le système d'entretien préventif, dont l'application relève des offices et qui consiste en une vérification détaillée et un suivi de tout l'équipement d'un immeuble, en fonction de périodes et de fréquences de vérification proposées. Ce système, qualifié d'efficace par les gestionnaires, n'est cependant pas implanté dans les coopératives et les organismes sans but lucratif, ni dans les unités destinées aux Inuits. La Société consacre environ 3,3 millions de dollars annuellement pour l'application de ce système.

17.127 Ensuite, les offices préparent chaque année un plan triennal des améliorations et des modernisations qu'ils présentent à la Société. Ce plan décrit la nature des réparations majeures relatives à toutes les composantes d'un immeuble ainsi que les sommes à y consacrer. Les données des deux dernières années des plans ne sont pas cumulées par la Société, si bien qu'elle n'est pas en mesure d'évaluer l'ampleur des demandes à venir. Des gestionnaires d'office ont mentionné qu'il y a du rattrapage à faire à ce chapitre. De plus, la Société ne reçoit pas de tels plans des coopératives et des organismes sans but lucratif.

17.128 Enfin, les visites d'inspection régulière réalisées par la Société lui procurent de l'information sur l'état des composantes d'un immeuble et sur le bon fonctionnement du système d'entretien préventif. La Société a établi la fréquence de ces vérifications aux trois ans, mais elle est en retard sur sa planification. Elle y gagnerait en modulant la fréquence de ses visites en fonction des caractéristiques de chaque bâtisse, par exemple l'âge, les matériaux et la région.

17.129 Ainsi, malgré les efforts consentis, la Société n'a pas une connaissance adéquate et à jour de l'état du parc de logements. Elle élabore des scénarios de réalisation de réparations majeures au fur et à mesure qu'elle reçoit les demandes des organismes, de sorte que les solutions qu'elle retient ne s'appuient pas sur une vision globale des besoins présents et futurs.

17.130 Nous avons recommandé à la Société d'améliorer sa connaissance de l'état du parc de logements sociaux afin de mieux planifier les réparations majeures qui s'imposent.

Malgré les efforts consentis, la Société n'a pas une connaissance adéquate et à jour de l'état du parc de logements.

La reddition de comptes

17.131 En examinant le rapport annuel de la Société pour l'année 1993, nous avons constaté que la qualité de la reddition de comptes n'est pas suffisante pour que le lecteur puisse évaluer son efficacité. De manière générale, le rapport contient beaucoup d'information sur les ressources de la Société ainsi que la description et le nombre d'interventions par programme, mais il ne présente pas suffisamment de données quant aux principaux éléments de la reddition de comptes.

17.132 Le rapport énonce le mandat de la Société et décrit brièvement la clientèle visée par les différents programmes et leurs objectifs. Cependant, il ne fait aucunement allusion à l'ampleur des besoins que la Société est appelée à satisfaire. Il ne dresse pas un portrait de la situation des ménages requérant de l'aide en matière de logement; par exemple, le nombre de ménages qui ont un besoin impérieux de logement et le nombre de requérants sur les listes d'admissibilité n'y apparaissent pas. On ne trouve pour ainsi dire aucune indication sur le parc d'immeubles locatifs au Québec, tels les perspectives du marché et l'état physique. Le rapport n'indique pas non plus quelle est la position de la Société en matière de logement et d'habitation par rapport aux autres acteurs, qu'ils soient du secteur privé ou public.

17.133 Bien que le rapport mentionne que la Société mettra l'accent sur l'aide financière aux ménages démunis mal logés sur le marché privé, elle ne peut rendre compte de priorités et d'objectifs mesurables qui intégreraient l'ensemble de ses activités, puisqu'elle n'en a pas formulé en ce sens, pas plus qu'elle ne s'est prononcée sur les résultats escomptés ni sur l'à-propos des moyens utilisés. Notamment, le rapport ne démontre pas l'effet de ses interventions sur l'ensemble des besoins de la clientèle en matière de logement social, sur l'amélioration de l'état du parc d'immeubles locatifs et sur l'accès à la propriété.

17.134 Des améliorations au contenu du rapport seraient nécessaires quant à la capacité d'adaptation de la Société, telle une présentation des prévisions des besoins des clientèles de logement social et des tendances socioéconomiques de l'habitation en général.

17.135 Par ailleurs, le rapport présente le coût moyen de construction d'une unité de logement ainsi que les résultats mensuels par unité pour les programmes sans but lucratif public et privé. Cependant, il n'y a pas de comparaison de ces données entre elles sur une base historique ni avec les montants budgétisés. De plus, le coût par logement du programme de supplément au loyer n'est pas présenté ni la valeur marchande des immeubles. Par conséquent, il n'est pas possible pour le lecteur de comparer entre eux les coûts des différents modes d'intervention de la Société.

17.136 Le rapport mentionne que la Société fait des efforts pour contrôler certains coûts importants, tels que les taxes foncières et l'énergie, mais les bénéfiques n'y sont pas montrés. Le document est plutôt muet sur les moyens utilisés pour mesurer la productivité des employés. Il ne fait état d'aucun indicateur de rendement, par exemple le nombre de demandes traitées par agent et le temps accordé à chaque dossier.

17.137 Les résultats financiers de la Société sont assez bien commentés ainsi que l'environnement de travail des employés et certains aspects de la satisfaction de la clientèle. Les effets des interventions sur le plan social sont abordés pour certains types de clientèle, mais non sur le plan économique tels par exemple les montants investis en rénovation d'immeubles, grâce au programme PRIL, et les emplois correspondants.

17.138 Enfin, le rapport n'explique pas dans quelle mesure les moyens pour protéger les immeubles, principal actif de la Société, sont efficaces et il n'indique pas non plus l'information de gestion dont dispose la Société pour ses principales activités.

17.139 **Nous avons recommandé à la Société de revoir le contenu de son rapport annuel de façon qu'il contienne tous les éléments permettant au lecteur d'évaluer son efficacité.**

17.140 *Commentaires de la Société : Priorités et objectifs.* « Nous partageons l'avis du Vérificateur général à ce sujet. La Société est en mesure d'influencer par des avis en ce sens, les objectifs et priorités des programmes entièrement financés par le Québec. Elle n'a toutefois pas une pleine maîtrise des

interventions effectuées en vertu de l'Entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale puisque celles-ci doivent respecter les ententes, les directives et les principes édictés par le gouvernement fédéral.

Par ailleurs, la Société, à la demande du ministre responsable de l'Habitation, est à compléter une révision de l'ensemble de ses activités et programmes en habitation et les commentaires et recommandations du Vérificateur général y seront pris en considération. »

Choix des modes d'intervention. « Le choix des modes d'intervention doit tenir compte des différentes contraintes imposées par le gouvernement fédéral. À titre d'exemple, la formule Logirente qui favorise l'équité et l'égalité des chances n'est pas acceptée en vertu de l'Entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale. Le fédéral refuse dès lors d'en partager les coûts.

« La Société a cherché à tirer le meilleur parti possible des programmes à frais partagés. Depuis 1994 toutefois, aucun nouveau budget n'ayant été affecté à ces programmes, la Société a mis l'accent sur la rénovation résidentielle pour les motifs indiqués dans l'étude à laquelle le Vérificateur réfère. »

Réponse aux besoins de la clientèle. « Les interventions effectuées en vertu de l'Entente-cadre Canada-Québec offrent des bénéfices, visent des objectifs et ont des priorités différentes des interventions entièrement financées par le Québec. Dans le contexte actuel, la vérification de la cohérence des interventions avec les priorités visées se fait pour les programmes de l'Entente-cadre d'une part et, pour les programmes québécois d'autre part.

« Par ailleurs, une analyse, actuellement en cours à la Société, tente de dégager une vue d'ensemble tenant compte de toutes les interventions relatives à l'habitation. Dans le cadre de cette analyse globale et de la révision de tous les programmes, la position du Vérificateur général sera sûrement prise en compte dans les propositions et pistes d'action pour l'avenir de l'habitation au Québec. »

Critères de sélection. « Pour mieux s'adapter aux spécificités locales, le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique permet aux

gestionnaires des logements sociaux d'adopter sur 18 points des dispositions particulières.

« Le rapport laisse entendre qu'il y aurait iniquité dans l'attribution des logements sociaux et des écarts de traitement de requérants entre les différentes municipalités. Il est bon de rappeler que ce programme est géré localement et que les règles appliquées sont les mêmes pour tous les requérants d'un territoire donné, même si elles peuvent varier, sur certains points précis, d'une municipalité à l'autre.

« En ce qui concerne la pondération de certains critères (v.g. conditions économiques, état et frais du logement), la Société proposera au gouvernement les modifications nécessaires au Règlement s'il s'avère que la situation constatée par le Vérificateur général n'est pas exceptionnelle.

« En ce qui a trait à l'absence des travailleurs en milieu HLM, il s'agit là d'une problématique complexe. Des discussions ont cours avec le ministère de la Sécurité du revenu et les associations concernées pour permettre que les travailleurs à faible revenu puissent jouir de certains avantages facilitant leur intégration au marché du travail tout en les maintenant en HLM. Selon les conclusions de ces discussions, la Société fera, le cas échéant, des recommandations au gouvernement pour apporter les modifications requises au Règlement. »

Catégories de logement. « Les HLM pour personnes âgées ont été construits à la demande des municipalités et répondaient à un besoin exprimé par le milieu. Au fil des ans cependant, les besoins ont été comblés dans certains milieux alors que la situation économique des personnes âgées s'améliorait comparativement à celle des personnes seules et des familles monoparentales.

« Dès 1993, la Société a mis en place des mesures pour réduire le nombre de logements vacants sans toutefois déséquilibrer la vie sociale dans les immeubles concernés et tout en conservant une clientèle homogène, comme le souhaitent souvent les personnes âgées. Certaines de ces mesures ont permis d'obtenir les effets bénéfiques de la mixité entre les clientèles.

« Le rapport fait état que dans certaines régions les couples de personnes âgées accèdent à des

logements sociaux même s'ils ne sont pas théoriquement en besoins impérieux. Il est vrai que cette situation existe mais l'écart entre les revenus des couples de personnes âgées et les plafonds de revenus fixés par la SCHL est inférieur à deux milliers de dollars. Il s'agit toutefois de cas marginaux qui s'inscrivent à l'intérieur de la marge de manœuvre dont bénéficie la Société et qui est prévue dans l'entente-cadre sur l'habitation sociale. »

Sélection des locataires. « La Société prend note que cette recommandation s'adresse à des coopératives d'habitation et à des organismes sans but lucratif dont la structure administrative est relativement modeste car leur taille moyenne n'est que de 15 logements.

« En vue de corriger la situation soulevée par le Vérificateur général, la Société, lors de sa réorganisation administrative de juin 1993, s'est donnée le même niveau d'encadrement pour les coopératives que pour les HLM publics. Ainsi, les mêmes vérifications sont effectuées afin d'assurer un respect rigoureux du Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique. De plus, la Société travaille maintenant avec la Confédération québécoise des coopératives d'habitation afin que le mouvement coopératif en habitation exerce lui aussi un contrôle auprès de ses membres sur la nécessité de respecter rigoureusement les règlements. »

Coordination entre les organismes responsables de la sélection des locataires. « La clientèle des OMH, des coopératives d'habitation et des organismes sans but lucratif est composée de gens à faible revenu. Cependant, pour les COOP, le désir de participer à la vie communautaire de l'immeuble et pour les OBSL, la spécificité culturelle ou sociale du groupe font que le bassin de recrutement ne concerne pas nécessairement les mêmes personnes que dans les OMH.

« Le nouveau programme d'achat-rénovation de logements destinés aux coopératives et aux OSBL vise à mettre en place, à cette fin, une structure de sélection des requérants impliquant à la fois les OMH, les coopératives et les OSBL. L'évaluation de cette expérience nous permettra de conclure sur l'intérêt de la recommandation. »

Encadrement des organismes mandataires.

« Depuis 1993, les mêmes conseillers en gestion supervisent les OMH, les COOP et OSBL pour un territoire donné. Ils accordent également plus d'attention aux organismes connaissant certaines difficultés techniques et financières.

« En outre, des rapports réguliers sur les organismes ayant des difficultés de gestion sont préparés et déposés à chaque réunion du Comité de planification et de suivi des ententes fédérales-provinciales.

« Par ailleurs, pour inciter les administrateurs sur le terrain à participer à l'effort de redressement des finances publiques, la Société mettra en place en janvier 1996 un processus d'enveloppe budgétaire inspiré de celui développé par le Conseil du trésor à l'endroit des ministères et organismes. Tout en permettant une plus grande marge de manœuvre dans la gestion quotidienne et certains transferts budgétaires, ce processus permet de mieux contrôler la croissance des dépenses.

« En dernier lieu, la Société entend avoir complété sa vérification de tous les organismes d'ici la fin de 1996. »

Structure et budget des organismes. « Une nouvelle charte comptable, un mode d'allocation par enveloppe budgétaire et un nouveau système informatique seront mis en place à compter du 1^{er} janvier 1996.

« De plus, au regard des règles budgétaires, des consultations avec le milieu en 1995 ont permis de réajuster les normes afin de mieux refléter la réalité du parc de logements. Cette mesure devrait inciter à la bonne gestion dans un contexte où les subventions aux organismes sont appelées à diminuer.

« Les deux offices municipaux qui gèrent plus de 1 800 logements ont des coûts de gestion plus élevés que les autres offices. Plusieurs facteurs expliquent cette situation : une proportion plus élevée de logements « familles » que les autres offices, la nécessité d'avoir du personnel spécialisé pour aborder les problèmes psychosociaux, de plus vieux ensembles d'habitation à gérer dans des quartiers souvent défavorisés, etc.

« L'écart observé entre ces offices et l'ensemble des offices tend à se résorber suite à l'imposition d'un effort de redressement de plus de 20 p. cent. Depuis 1993, cet effort représente une somme d'environ 2,8 millions de dollars. »

Énergie. « Pour la Société, il n'y a aucun doute que la consommation d'énergie constitue une source importante d'économie potentielle. C'est pourquoi la Société tente d'améliorer continuellement ses outils visant, d'une part, à mesurer la consommation réelle de chaque immeuble d'habitation et, d'autre part, à réduire les niveaux de consommation observée.

« Nous estimons que les efforts consentis en ce sens depuis 1983, par la Société et les offices, se traduisent par des économies annuelles récurrentes s'élevant à 14 millions de dollars en 1994.

« La SHQ a entrepris des démarches avec Hydro-Québec afin d'accélérer l'installation de thermostats électroniques dans le parc HLM. Ces démarches se poursuivent et devraient permettre la réalisation d'un projet-pilote touchant 1 500 logements. On s'attend à ce que cette opération génère une économie d'environ 10 p. cent de la facture de chauffage des bâtiments ainsi touchés.

« Relativement au contrôle de l'énergie consommée par les chauffe-moteurs, il convient de souligner qu'une prise thermostatique individuelle a été mise sur le marché à l'été 1995 en réponse à l'appel lancé par la SHQ à l'automne 1993. Ce nouvel appareil dont l'efficacité a été largement démontrée sera utilisé pour les stationnements de 40 places et moins. Quant aux stationnements ayant une plus grande envergure, la Société privilégie l'installation d'un contrôle central car ce type d'installation s'avère alors plus économique.

« Sur un autre plan, l'idée avancée par le Vérificateur général de facturer un locataire en fonction de sa consommation réelle d'énergie peut paraître attrayante à première vue. Le contexte du parc HLM nous impose cependant certaines réserves :

■ La plupart des bâtiments du parc HLM ne comptent qu'un seul compteur d'électricité par bâtiment. Il est donc impossible de mesurer la consommation liée à chaque logement. Nous estimons que les investissements requis pour modifier la situation seraient beaucoup trop élevés en regard des économies qui pourraient en découler.

■ Les coûts de chauffage peuvent varier énormément d'un bâtiment à l'autre à cause, entre autres, des normes d'isolation moins exigeantes en vigueur jusqu'au début des années 1980 et des conditions climatiques variables d'une région à l'autre. Cette situation pourrait créer des inégalités entre les locataires de HLM. »

État du parc de logements. « La Société a reconnu cette nécessité. En effet, en plus du système d'entretien préventif jumelé aux plans triennaux de réparations majeures préparés par les OMH et des inspections régulières effectuées par ses services techniques, la Société a complété en juillet 1995 la première phase de son programme de réfection des composantes (PRC).

« Le PRC vise à quantifier le vieillissement du parc HLM et à en prévoir l'évolution. Il permettra de diminuer les coûts associés aux travaux urgents et de garder le contrôle de la situation.

« En ce qui concerne les COOP/OSBL, l'intention de la Société est de se doter des mêmes systèmes de suivi. »

Reddition de comptes. « La Société partage les préoccupations du Vérificateur général concernant la reddition de comptes. Elle estime toutefois qu'il n'est pas essentiel de fournir toutes les informations auxquelles le Vérificateur général réfère pour que le rapport annuel devienne un instrument de mesure de l'efficacité.

« La Société est toutefois consciente que son rapport annuel peut être amélioré. Elle entend effectuer progressivement plusieurs des changements demandés, mais elle devra nécessairement tenir compte de la disponibilité de l'information. »