

A36A1
A29
A35
1975
QL
Magasin



RAPPORT

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ADMINISTRATION
ET LA GESTION DE
LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC





RAPPORT

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ADMINISTRATION
ET LA GESTION DE
LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC



**Rapport de la Commission d'Enquête sur
l'administration et la gestion de la
Société d'Habitation du Québec**

**Membres: me Jacques Gilbert
president**

**m. Paul Frerotte
conseiller en adm.**

**m. W. John Mackay
ingenieur conseil**

**me Martin Rochette
secrétaire**

Québec, avril 1975

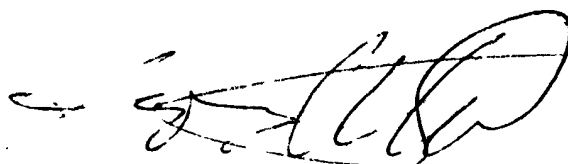
TABLE DES MATIERES

| | <u>Page</u> |
|---|-------------|
| Présentation..... | IV |
| Mandat de la Commission (textes)..... | V |
| INTRODUCTION..... | 1 |
| I - Description du fonctionnement de la S.H.Q. | |
| A - Nature de la S.H.Q..... | 7 |
| B - Objets et pouvoirs de la S.H.Q..... | 9 |
| C - Organigramme de la S.H.Q..... | 12 |
| D - Mise en oeuvre des objets de la S.H.Q.... | 22 |
| E - Moyens de contrôle sur la S.H.Q..... | 27 |
| II- Critique du fonctionnement de la S.H.Q. | |
| A - En tant qu'organisme administratif..... | 30 |
| B - En tant qu'organisme public..... | 43 |
| C - En tant qu'organisme opérationnel..... | 48 |
| -Le système de demande de propositions... | 49 |
| -Le cahier de demande de propositions.... | 54 |
| -Le choix des terrains..... | 58 |
| -Utélisation du système de propositions.. | 64 |
| -Surveillance et inspection des travaux.. | 66 |
| -Analyse de la méthode de demande de propositions..... | 74 |
| -Résultats de l'utilisation de la méthode de la demande de propositions..... | 83 |
| CONCLUSIONS..... | 85 |

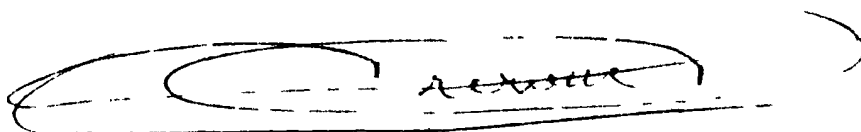
A L'HONORABLE MINISTRE
DES AFFAIRES MUNICIPALES

Dr VICTOR-C. GOLDBLOOM, m.d.

Nous, membres de la Commission d'enquête
sur l'administration et la gestion de la So-
ciété d'Habitation du Québec, avons l'honneur
de vous présenter notre rapport, arrêté au 30
avril 1975, contenant la description du fonc-
tionnement de cette société ainsi que nos
constatations portant sur son administration
et sa gestion.



Président,



Membre,



Membre,



Secrétaire,

QUEBEC, 1e 2 mai 1975.

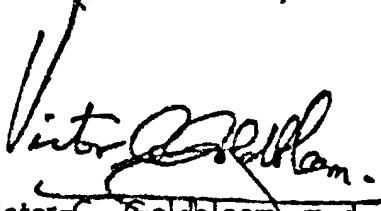
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES
LE MINISTRE

Je, soussigné, Victor-C. Goldbloom, ministre des Affaires municipales, nomme par les présentes Jacques Gilbert, avocat de Saint-Lambert, Paul Frérotte, conseiller en administration de Montréal, et John Mackay, ingénieur de Québec, pour faire enquête, selon la Loi des Commissions d'enquête (S.R.Q., Ch. 11) sur la gestion et l'administration de la Société d'habitation du Québec et, à cette fin, leur confie les pouvoirs prévus à l'article 14 de ladite loi.

Me Jacques Gilbert agira à titre de président de ladite Commission et je lui confère, de ce fait, à titre individuel, les pouvoirs prévus à ladite loi.

La Commission me soumettra, au plus tard le 15 avril 1975, un rapport écrit exposant les constatations qui auront été faites et il lui sera loisible de me soumettre par écrit des rapports chaque fois qu'elle l'estimera approprié.

Le ministre des Affaires municipales
et de l'Environnement,


Victor-C. Goldbloom m.d.

Québec, le 14 février 1975

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES
LE MINISTRE

Québec, le 15 avril 1975

Me Jacques Gilbert, avocat
785, De Salaberry, Suite SS 10
Q u é b e c

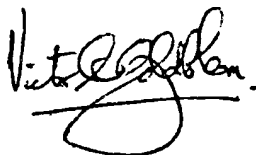
Cher monsieur Gilbert,

Pour faire suite à la demande verbale que vous m'avez formulée la semaine dernière concernant l'enquête sur la gestion et l'administration de la Société d'habitation du Québec, c'est avec plaisir que je consens à reporter la fin de votre mandat au 30 avril 1975.

La Commission que vous présidez devra donc à cette date me remettre un rapport écrit exposant les constatations que vous avez faites relativement à cette enquête à ladite Société.

Agréez, cher monsieur Gilbert, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le ministre des Affaires municipales
et de l'Environnement,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Victor-C. Goldbloom", with a large, stylized flourish underneath.

Victor-C. Goldbloom, m.d.

I N T R O D U C T I O N

Le 14 février 1975, l'honorable Victor C. Goldbloom, m.d., ministre des Affaires municipales, créait une Commission d'enquête sur l'administration et la gestion de la Société d'Habitation du Québec (1) en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 14 de la Loi des commissions d'enquête (2). Tel qu'il appert de la lettre créant la Commission, cette dernière devait soumettre son rapport au plus tard le 15 avril 1975. Cependant, le délai de deux mois donné à la Commission pour faire son travail étant très court, cette dernière demanda une extension de ce délai au ministre des Affaires municipales, ce qu'il accorda dans une lettre datée du 15 avril 1975 (3).

Dès le début de ce rapport, nous croyons nécessaire de préciser le mandat qui nous a été confié par le ministre des Affaires municipales. Le nom même de la Commission nous donne déjà le cadre dans lequel la Commission a travaillé. En effet, il s'agit d'une enquête sur l'administration et la gestion de la Société d'Habitation du Québec plutôt que d'une enquête de nature policière. Les directives données à la Commission restreignaient ses activités à l'aspect administratif du fonctionnement de cette société d'Etat, tout en lui permettant de faire, si requis, les recommandations nécessaires à la

(1) cf supra page V

(2) S.R.Q. 1964, ch. 11

(3) cf supra page VI

poursuite de l'enquête sur certains aspects ne relevant de la stricte administration. En outre, notre mandat a été limité aux activités de la Société en matière d'habitation et ne s'étend pas à celles qui concernent la rénovation du territoire et les programmes de rénovation de quartiers.

De plus, compte tenu du très court délai qui a été donné à la Commission pour accomplir son travail, cette dernière n'a pu explorer à fond tous les problèmes qui lui ont été soumis ainsi que tous les rouages de l'administration de la Société d'habitation du Québec. Ce rapport doit être considéré plutôt comme une étude préliminaire d'un des instruments mis à la disposition du Québec dans l'établissement et l'administration de ses politiques d'habitation plutôt qu'une étude exhaustive sur l'ensemble des problèmes touchant l'habitation au Québec.

Dans l'exécution de son mandat, la Commission a:

- mis sur pied l'infrastructure humaine et administrative nécessaire à l'accomplissement du travail qui lui a été confié incluant l'aménagement d'un bureau et l'engagement du personnel de soutien et d'enquête.

- étudié et vérifié les renseignements préliminaires qui lui ont été remis lors de la création de la Commission.

-procédé au regroupement et à l'examen de tous les dossiers techniques et administratifs qui ont attiré son attention. Plus de 30 projets de la Société ont été étudiés en détail.

-interrogé plus de soixante personnes susceptibles de l'éclairer sur le fonctionnement administratif et technique de la S.H.Q. et pour vérifier certains faits qui étaient portés à la connaissance de la Commission au fur et à mesure que son enquête avançait.

-effectué des expertises, recherches légales et autres pour mieux cerner le processus de contrôle administratif interne à la S.H.Q. ainsi que la répartition des tâches au sein de cet organisme paragouvernemental.

-examiné la nature et la portée des poursuites légales intentées à la Société.

-examiné la fréquence des contrats alloués à différents contracteurs, la moyenne des montants additionnels versés à la fermeture des dossiers par rapport au montant du contrat original, les critères employés par la S.H.Q. lors de l'ouverture des soumissions pour rejeter ou accepter un contracteur ainsi que la méthode employée pour l'acceptation des plans préliminaires et ceux d'exécution.

-étudié le système d'achat des terrains, de surveillance des travaux et le contrôle de la qualité des

réalisations par rapport au système des normes existant dans le processus administratif de la S.H.Q.

- examiné la quantité et l'utilisation du personnel professionnel et technique de la S.H.Q.

- étudié l'organigramme ainsi que l'ensemble des moyens qui sont mis à la disposition de la S.H.Q. dans l'accomplissement des tâches qui lui ont été confiées par la loi.

La Commission a enfin examiné sommairement la planification des politiques générales d'habitation utilisées par la S.H.Q. afin de satisfaire les demandes des municipalités par rapport aux besoins économiques et sociaux de ces dernières tout en tenant compte des sommes d'argent disponibles.

Cette description sommaire des sujets étudiés par la Commission démontre bien l'ampleur du travail que cette dernière devait accomplir dans un temps très limité.

Au début de ses travaux, la Commission eut à recruter le personnel de soutien nécessaire. C'est ainsi qu'elle a retenu les services de Me Martin Rochette comme secrétaire de la Commission, de M. Lucien Descent comme enquêteur, de M. Jean Damphousse comme architecte conseil et de Mlle Nicole Boutin comme secrétaire administrative.

Quelque temps après le début des travaux de la Commission, le ministre des Affaires municipales demanda à cette dernière un rapport spécial sur la "programmation 1974". L'expression "programmation 1974" désigne l'ensemble des projets qui sont ou seront financés avec des sommes reçues de la Société Centrale d'Hypothèques et de Logement en vertu de l'entente signée entre Québec et Ottawa en septembre 1974. Compte tenu des motifs qui ont poussé le ministre à créer la Commission, ce dernier voulait s'assurer que la "programmation 1974" soit épargnée des problèmes qui ont affecté les programmations antérieures. Comme la construction des bâtiments couverts par la "programmation 1974" ne commencera qu'aux mois de mai et juin 1975, le ministre désirait avoir des recommandations concernant la façon de s'assurer que ces bâtiments seraient construits dans les délais prévus et qu'ils répondent au but pour lequel ils sont construits.

C'est ainsi que la Commission, après avoir fait un tour d'horizon de la situation, adressa au ministre des Affaires municipales, en date du 24 mars 1975, une série de recommandations touchant ladite "programmation 1974". Vous trouverez ces recommandations à l'annexe B du présent rapport (7).

Compte tenu de la façon dont le mandat de la Commission a été interprété dans le public à venir jusqu'à maintenant, nous avons cru nécessaire de bien cerner

(7) cf infra page p. 92

le mandat de la Commission ainsi que le travail qu'elle a accompli dans un délai très court. Dans les pages qui vont suivre vous trouverez le résultat des constatations faites par la Commission ainsi qu'une critique du fonctionnement actuel de la Société d'Habitation du Québec.

CHAPITRE I

DESCRIPTION DU FONCTIONNEMENT DE LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC.

A) Nature de la S.H.Q.:

La Société d'Habitation du Québec a été créée par une loi de l'Assemblée Législative de Québec, le 29 juin 1967 (8). Elle est ce que les auteurs en droit administratif appellent "un organisme administratif décentralisé". Tout comme le Parlement l'a fait pour d'autres organismes, il a conféré à la Société d'Habitation du Québec une certaine autonomie afin de lui donner les instruments nécessaires à l'accomplissement de la tâche qu'il lui a confiée. Etant donné le caractère opérationnel de la S.H.Q., il était nécessaire de soustraire celle-ci à quelques-unes des contraintes et exigences du système administratif intégré appliqué aux ministères.

Cette indépendance ou autonomie administrative donnée à la S.H.Q. dans sa loi constitutive est le prérequis nécessaire pour l'efficacité de son administration. La Société étant un organisme dit opérationnel, c'est-à-dire qu'il doit répondre à une demande du public, par rapport aux directions intégrées des ministères qui s'occupent de l'application générale des lois, il était essentiel de lui donner l'infrastructure légale nécessaire pour qu'elle puisse se soustraire à certaines contraintes admi-

(8) chap. 55 des lois du Québec - 1966-67.

nistratives qui étaient de nature à retarder l'accomplissement des objets pour lesquels elle a été créée.

L'article 4 de la loi créant la S.H.Q. nous décrit ses pouvoirs:

"La Société est un agent de la Couronne du chef de la province,

La Société est une corporation au sens du Code civil et elle est investie des pouvoirs généraux d'une telle corporation et des pouvoirs particuliers que la présente loi lui confère."

Les pouvoirs particuliers auxquels l'article 4 infine réfère se retrouvent dans les différents chapitres de la loi qui traitent des divers secteurs d'activités de la Société. En outre des pouvoirs qui lui sont accordés relativement à la rénovation du territoire et au programme d'habitation municipale, la section V de la Loi de la Société lui donne des pouvoirs de réglementation assez étendus en ce qui concerne la mise en oeuvre de ses projets.

En terminant sur ce point, nous pouvons affirmer que la Société, en tant que corporation au sens du Code civil a tous les pouvoirs qui lui sont nécessaires pour accomplir la tâche qui lui a été confiée. Par surcroît, compte tenu de son caractère para public, on l'a dotée de pouvoirs spéciaux de réglementation ou autres

afin de lui donner plus d'efficacité dans l'accomplissement de son travail.

B) Objets et pouvoirs de la Société d'Habitation du Québec:

Toute loi créant une société ou une corporation détermine en même temps les objets pour lesquels elle est créée. L'article 3 de la Loi de la S.H.Q. décrète ce qui suit:

"La Société a pour objets de favoriser la rénovation du territoire des municipalités du Québec, de faciliter l'accès des citoyens du Québec à la propriété immobilière et de mettre à leur disposition des logements à loyer modique."

Cet article étant très général, c'est donc ailleurs qu'il faut chercher des précisions aux objets de la S.H.Q. Ces précisions nous proviennent des autres articles de la Loi de la S.H.Q. qui sont tous reliés à la mise en oeuvre des objets décrits à l'article 3.

En effet, la section III et la section IV de la loi traitent des deux principaux sujets énumérés à l'article 3, savoir, la rénovation du territoire et l'habitation. Ces parties de la loi déterminent le cadre dans lequel la Société doit agir en matière de rénovation du territoire et d'habitation, prescrivent certains contrôles de la part

du lieutenant-gouverneur en conseil sur les décisions de la Société ainsi qu'elles dotent la Société de certains pouvoirs spéciaux de réglementation et d'exécution par rapport à la rénovation du territoire et à l'habitation. Nous croyons qu'il n'est pas nécessaire de faire une description exhaustive de ces pouvoirs car ils sont très bien délimités dans la loi constitutive de la Société. Il nous suffit simplement de mentionner qu'à notre avis ces pouvoirs sont suffisants pour donner à la Société la possibilité d'accomplir les buts pour lesquels elle a été créée.

Cependant, la section V de la loi mérite une attention plus grande. Alors que les sections III et IV délimitaient le cadre dans lequel les activités de la Société en matière de rénovation du territoire et d'habitation doivent être exercées, les pouvoirs de réglementation donnés par la section V concernent la vocation publique ou sociale de la Société. En effet, en vertu de cette section, la Société peut faire des règlements d'ordre général en ce qui concerne la mise en oeuvre des objets qui lui sont donnés à l'article 3. Qu'il nous suffise de mentionner qu'en vertu de l'article 67 de cette section, la Société peut entre autres:

- autoriser les municipalités, les offices municipaux d'habitation et autres à entreprendre des études ou des recherches sur la rénovation ou sur l'habitation;

- fixer les conditions minimums de relogement que doit remplir toute personne qui obtient une autorisation, une approbation, une subvention, une

allocation ou un prêt de la Société, à l'égard des personnes ou familles qui seront délogées par suite de la réalisation d'un programme prévu à la Loi de la Société;

-déterminer des normes en vertu desquelles elle consentira des prêts;

-déterminer des normes en vertu desquelles elle accorde une subvention;

-établir les conditions auxquelles les baux seront contractés ou consentis par une municipalité, un office municipal d'habitation ou par tout autre organisme ou personne qui obtient un prêt, une subvention ou une allocation de la Société pour la réalisation d'un programme d'habitation;

-statuer sur toute matière requise pour sa régie interne et prescrire toute autre mesure qu'elle juge appropriée pour la mise à exécution de la présente loi.

Ce dernier paragraphe et plus particulièrement la partie qui est soulignée, donne à la Société la possibilité d'accomplir tout ce qui n'est pas incompatible avec sa loi ou les politiques générales du gouvernement.

De ce qui précède, nous pouvons nous rendre compte que la Société a deux genres d'activités qui découlent de ses objets:

1o) L'exécution et l'administration de programmes de rénovation du territoire ou d'habitation, et,

2o) Un pouvoir réglementaire d'ordre général se rapportant à la rénovation du territoire et à l'habitation.

Enfin, tel que nous l'avons mentionné plus haut, la Société a largement les pouvoirs d'accomplir les buts qui lui ont été fixés et c'est maintenant les structures que cette dernière a mises en place pour accomplir son travail et leur fonctionnement que nous allons étudier.

C) Organigramme de la S.H.Q.:

1o) Conseil d'administration:

Comme toute autre corporation, la Société d'Habitation du Québec est dirigée par un conseil d'administration. Tel que prescrit à l'article 6 de la loi constitutive de la S.H.Q., le conseil d'administration est formé de cinq membres. Deux de ces membres sont nommés pour dix ans par le lieutenant-gouverneur en conseil et les trois autres membres sont nommés toujours par le lieutenant-gouverneur en conseil, mais parmi les fonctionnaires du gouvernement ou d'un agent de la Couronne ou du chef de la province. Contrairement aux deux premiers, ces trois derniers membres sont nommés durant bon plaisir.

La tâche du conseil d'administration de la S.H.Q. ressemble à celle d'un conseil d'administration d'une corporation privée. En effet, c'est cet organisme qui doit veiller à la bonne administration de la Société et prendre toutes les décisions nécessaires qui relèvent de sa compétence. En plus de lui donner des pouvoirs généraux d'administration, la loi constitutive de la S.H.Q. a imposé au conseil d'administration de la Société l'approbation d'une foule de résolutions provenant soit des municipalités, soit des offices municipaux d'habitation ou de tout autre organisme ayant des relations avec la Société. De plus, le conseil d'administration doit approuver tous les projets de rénovation du territoire et d'habitation et les présenter au lieutenant-gouverneur en conseil pour qu'il les ratifie. C'est également au conseil d'administration de la S.H.Q. que revient la tâche de faire des règlements d'application générale pour certains aspects de la rénovation du territoire et de l'habitation.

Quoique l'article 13 de la Loi de la S.H.Q. édicte que c'est le président qui est responsable de l'administration de la Société, c'est la principale tâche du conseil d'administration d'une corporation de contrôler l'administration de l'entreprise, de planifier ses activités et d'élaborer son orientation à moyen et long terme.

20) Groupe recherches et normes:

Selon l'organigramme de la S.H.Q., cet organisme relève directement du président. Sa mission est de concevoir les programmes de recherches dans le domaine de l'habitation et de l'amélioration de l'habitat, ainsi que d'en diriger les travaux. Il doit de plus élaborer et établir les normes techniques devant être appliquées dans les domaines de l'habitation et de l'amélioration de l'habitat.

A ces fins, il doit:

- développer un système de documentation sur la situation du logement au Québec afin d'éclairer la Société sur les relations qui peuvent exister entre les demandes qui parviennent à la Société et les besoins réels du Québec;
- tenir à jour l'inventaire des réalisations de la Société;
- évaluer des implications à court et à long terme de la réalisation des programmes de la Société au point de vue social, économique, financier et administratif;
- effectuer des études et des vérifications sur l'incidence de la qualité technique, sur les coûts d'entretien des projets et sur les implications à long terme de certaines exigences techniques: coût d'investissement vs coût d'entretien;
- entreprendre diverses autres recherches à la demande de la Société et des différentes directions;
- coordonner les demandes extérieures de subventions à la recherche et aux travaux expérimentaux (9).

(9) Organigramme de la S.H.Q. - édition mars 1975.

Selon l'organigramme de la S.H.Q., ce groupe est composé de huit personnes. Cependant, à l'heure actuelle il y a cinq postes vacants.

3o) La direction des opérations:

Il s'agit là de la direction la plus importante et la plus opérationnelle de la Société. En effet, c'est d'elle que relève l'exécution matérielle de tous les projets de la Société d'Habitation du Québec.

On lui a confié la tâche de mettre à la disposition des citoyens du Québec, des logements convenables à leurs besoins et à leur capacité de payer, de favoriser la restauration des édifices résidentiels et le contrôle de leur entretien ainsi que de favoriser la rénovation du territoire des municipalités du Québec.

A ces fins, elle doit:

- élaborer, en collaboration avec les organismes intéressés, la programmation annuelle des opérations de la Société en matière d'habitation et d'amélioration des conditions de l'habitat, etc. .;

- collaborer au développement de politiques en matière d'habitation et d'amélioration des conditions de l'habitat;

- élaborer et proposer des politiques opérationnelles et administratives dans les domaines d'activité de la Société;

- contrôler l'application et l'efficacité des politiques et des procédures administratives établies et en suggérer les modifications nécessaires lorsqu'il y a lieu;
- vérifier les programmes soumis par les bureaux régionaux et les soumettre à la Société avec les recommandations appropriées;
- superviser et coordonner la réalisation de la programmation autorisée;
- contrôler les débours des prêts et subventions autorisés dans les programmes approuvés;
- coordonner et superviser l'application des ententes intervenues avec la S.C.H.L. en matière de financement des programmes de la Société en vue d'assurer l'utilisation maximum des fonds disponibles;
- coordonner les activités de la S.H.Q. et de la S.C.H.L. en matière d'habitation, afin d'éliminer toute possibilité de duplication d'efforts et d'approbation de projets dont les buts se rapprochent;
- conseiller les clientèles de la Société au niveau de l'élaboration et de la réalisation des programmes cédulés à la programmation;
- développer et mettre en application un programme de formation pour le personnel des opérations (10).

Dans l'accomplissement de cette lourde tâche, la direction des opérations est assistée par deux bureaux régionaux, l'un étant à Québec et l'autre à Montréal. Ces bureaux sont responsables de toutes les fonctions opérationnelles de la Société à l'intérieur du territoire sous leur juridiction.

(10) *ibid*

A ces fins, ils doivent:

- informer la clientèle des disponibilités et des exigences des lois de la S.H.Q. et de l'habitation familiale ainsi que des règlements y afférant;
- assister et conseiller la clientèle dans la préparation de ses programmes;
- recevoir les propositions et les demandes des clientèles inscrites à la programmation, les étudier, les négocier et les soumettre avec recommandations appropriées à la direction générale des opérations;
- coordonner et surveiller la réalisation des programmes approuvés par la S.H.Q.;
- interpréter les besoins du milieu et informer le siège social de toute variation pouvant nécessiter un changement à la programmation à court et à moyen terme;
- participer au besoin, avec la direction générale des opérations, à l'élaboration des mécanismes nécessaires à l'efficacité administrative;
- participer, sur demande du siège social, à la solution de certains problèmes relevant de sa compétence (11).

L'organigramme de la direction générale des opérations comporte au-delà de 137 postes, et de ce nombre 46 sont vacants à l'heure actuelle.

(11) ibid

4o) Direction de l'administration des propriétés et hypothèques:

Le rôle de cette direction commence lorsque la construction des bâtiments relevant de la Société est terminée et on lui a confié les tâches suivantes:

- surveiller et protéger les investissements hypothécaires de la Société;
- superviser l'administration des logements faite par les clientèles de la Société selon les termes et conditions prévus aux contrats et administrer les logements qui sont la propriété de la Société;
- participer financièrement à l'exploitation des logements des offices municipaux d'habitation;
- assurer la coordination de l'application de l'entente intervenue entre la S.H.Q. et la S.C.H.L. prévoyant le versement de subventions en vertu de la Loi Nationale sur l'Habitation;
- appliquer la Loi sur l'habitation familiale et les règlements qui en découlent. (12)

En résumé, elle a pour tâche de veiller à la conservation du patrimoine de la Société, de procéder au remboursement des déficits d'opération des offices municipaux d'habitation et de s'assurer que lesdits offices municipaux d'habitation respectent les critères d'accessibilité aux logements s'appliquant aux habitations à loyer modique.

(12) *ibid*

A ces fins, elle doit:

- reviser, en collaboration avec les autres directions générales de la Société, les coûts de réalisation des projets et le débours final des prêts;

- analyser les budgets, les états financiers périodiques et annuels et les demandes de subventions à l'exploitation de la clientèle de la Société;

- soumettre à la Société les recommandations de paiement de subventions à l'exploitation;

- négocier et obtenir les fonds nécessaires aux subventions, tant du ministère des finances du Québec que de la S.C.H.L.;

- établir un contrôle cyclique de l'état physique des propriétés;

- établir les normes et critères régissant l'administration des propriétés de la clientèle de la S.H.Q.;

- apporter l'aide technique nécessaire à la clientèle de la S.H.Q.;

- mettre au point et proposer un programme de formation des administrateurs des offices municipaux d'habitation;

- assurer le recouvrement des remboursements hypothécaires en tenant compte des opérations comptables et du contrôle financier;

- s'assurer que les assurances couvrant les propriétés de la clientèle sont suffisantes et que les primes sont payées à l'échéance;

- percevoir auprès d'une partie de la clientèle les taxes municipales et scolaires à payer, vérifier et payer ces comptes aux organismes appropriés et contrôler le paiement de ces taxes pour le reste de la clientèle de la S.H.Q.

- effectuer, selon les ententes ou les accords directeurs, les remboursements de fonds empruntés par la S.H.Q. du ministère des finances et de la S.C.H.L. compte tenu des implications comptables et financières;

- informer le public (acheteur, prêteurs et constructeurs) des avantages et exigences de la Loi sur l'habitation familiale et les règlements qui s'y rapportent;

- recevoir, analyser et soumettre à la Société, avec recommandations appropriées:

- toutes les demandes de bonification d'intérêt;

- tous les cas de transfert de bénéfices, d'annulation et de fermeture;

- toutes les demandes de prêteurs hypothécaires voulant se faire reconnaître comme prêteur répondant aux exigences de la Loi;

- tous les projets d'immeubles d'habitation soumis par les constructeurs en vertu du règlement numéro 6 de la Société. (13)

L'organigramme de cette direction comporte 100 postes dont 25 sont vacants.

50) Direction générale des finances et de l'administration:

Cette direction a pour mission de fournir et coordonner le soutien des services administratifs aux diffé-

(13) ibid

rentes directions de la Société, de maintenir l'organisation administrative et les structures nécessaires permettant l'exécution efficace des programmes et des objectifs de la Société, ainsi que de développer et maintenir un système de contrôle financier nécessaire au bon fonctionnement de la Société et ce, en conformité avec les lois et règlements des organismes de contrôle.

A ces fins, elle doit:

- préparer en collaboration avec les différentes directions générales de la Société les prévisions budgétaires et extra-budgétaires;
- contrôler régulièrement les engagements et les disponibilités enregistrés dans le système mécanisé des opérations budgétaires et comptables;
- contrôler les enregistrements au système mécanisé des subventions autorisées en vertu de la loi de l'habitation familiale;
- assurer la gestion du fonds de roulement nécessaire à la mise en oeuvre du programme d'habitation de la Société.
- analyser et recommander aux autorités de la Société les placements de fonds à être faits par la Société;
- analyser et recommander les processus administratifs à être appliqués pour une bonne gestion de la Société;
- participer à l'élaboration des politiques financières et administratives de la Société;
- développer et maintenir les services administratifs devant répondre le plus efficacement aux besoins de la Société et assurer la coordination de ceux fournis par le ministre des Affaires municipales;

- consulter et maintenir les relations nécessaires avec les différents organismes de contrôle du gouvernement;

- soumettre périodiquement aux autorités de la Société les états financiers et les statistiques avec commentaires et recommandations appropriés (14).

L'organigramme de cette direction comporte 27 postes dont 13 sont vacants à l'heure actuelle.

D) Mise en oeuvre des objets de la S.H.Q.:

1o) Origine des fonds de la S.H.Q.:

Dans l'accomplissement de sa tâche, la Société d'Habitation du Québec ne peut pas compter sur des crédits accordés par l'Assemblée Nationale. Elle doit donc emprunter la grande partie de l'argent qui lui est nécessaire pour financer ses activités et puise à même le budget du ministère des Affaires municipales les sommes nécessaires à son administration.

Mises à part les sommes reçues pour le financement des projets spéciaux tel la relocalisation de la zone sinistrée de St-Jean-Vianney, les fonds de la Société proviennent des sources suivantes: (15)

(14) ibid

(15) 5^e rapport annuel de la S.H.Q. 1971-72 (plus récent rapport disponible chez l'Editeur Officiel du Québec)

"Bénéfice net de l'année en cours:

-Emprunts: Société Centrale d'Hypothèques et
de Logements - Gouvernement du Québec;

-Remises des emprunteurs."

C'est donc dire que pour le financement de ses opérations ainsi que celui de ses programmes de recherches, la Société doit trouver les fonds nécessaires à même ses revenus d'exploitation ou encore à même les sommes qu'elle emprunte à divers niveaux. Toutefois, lors de sa création, l'article 72 de la Loi de la S.H.Q. prescrivait que le ministre des Finances était autorisé à verser à la Société une somme n'excédant pas \$1,500,000. pour constituer un fonds de roulement destiné à acquitter les déboursés nécessaires à la protection des investissements de la Société.

2o) Recherche et établissement des normes:

Tel que nous l'avons vu précédemment, la Société est dotée d'un groupe de recherches et normes (16). On ne saurait minimiser l'importance de ce groupe. En effet, c'est à lui que revient la tâche de déterminer le cadre à l'intérieur duquel la Société agira ainsi que les moyens qui seront mis à sa disposition pour accomplir ses buts.

(16) cf supra page 14

Comme nous avons déjà décrit le rôle de ce groupe, nous ne croyons pas utile d'élaborer longtemps sur le sujet. Cependant, nous voulons mentionner que c'est à ce groupe que revient la tâche d'édicter les normes selon lesquelles les bâtiments relevant de la S.H.Q. seront construits. Elle a un rôle de conception alors que la direction générale des opérations a un rôle d'exécution.

3o) Les opérations de la S.H.Q.:

A part les projets spéciaux de relocalisation de zones sinistrées tel St-Jean-Vianney, St-François-Xavier de la Petite Rivière St-François ou autres, les activités de la Société d'Habitation du Québec ont trait soit à la rénovation du territoire soit à l'habitation.

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, le mandat de la Commission se limitant aux activités de la Société en matière d'habitation, nous ne toucherons pas celles qui ont trait à la rénovation du territoire.

Au niveau de l'habitation, les opérations de la Société se divisent comme suit: La S.H.Q. - société prêteuse, et la S.H.Q. - maître d'oeuvre.

A venir jusqu'à septembre 1974, le programme d'habitation de la S.H.Q. était exécuté par l'intermédiaire des offices municipaux d'habitation. La Société faisait alors office de société prêteuse et c'est l'office municipal d'habitation qui engageait l'entrepreneur et qui était maître d'oeuvre et propriétaire du bâtiment. La S.H.Q. agissait alors comme conseil auprès des offices municipaux d'habitation en les guidant à toutes les étapes du projet. Ainsi, c'est elle qui fournissait à l'office municipal d'habitation tous les documents nécessaires à l'appel d'offre, au contrat, tout en lui fournissant les services de ses experts pour la préparation du projet et du cahier de propositions.

Lors de la signature de la nouvelle entente entre la Société d'Habitation du Québec et la Société Centrale d'Hypothèques et de Logement, en septembre 1974, il fut décidé que la S.C.H.L. ne prêterait à la S.H.Q. que si cette dernière était elle-même maître d'oeuvre. Ceci signifiait non pas la disparition des offices municipaux d'habitation, puisque ces derniers ont toujours la tâche d'administrer les habitations subventionnées construites sur leur territoire, mais leur enlevait une tâche qu'ils avaient toujours eue depuis la création de la S.H.Q., savoir celle d'être le maître d'oeuvre et le propriétaire des habitations subventionnées construites sur leur territoire. Ceci amena une modification aux structures internes de la Société ainsi que des modifications mineures à leur système d'appel d'offres.

Comme il n'y a eu aucune mise en chantier pour les projets de la programmation 1974, nous n'avons pas grand chose à ajouter à ce chapitre. Cependant, le travail préliminaire entourant la programmation 1974 est à peu près semblable à celui qui entourait les programmations antérieures alors que la responsabilité de la construction appartenait aux offices municipaux d'habitation.

4o) L'administration des propriétés et hypothèques de la S.H.Q.:

Tel que nous l'avons mentionné plus haut, c'est à cette direction qu'il appartient de mettre en oeuvre la vocation sociale de la Société d'Habitation du Québec. En effet, l'accessibilité des habitations à loyer modique ainsi que la fixation du prix du loyer doivent se faire selon les normes établies selon les revenus de la famille, le nombre d'enfants, etc... C'est aussi la direction de l'administration des propriétés et hypothèques qui doit enquêter sur les plaintes qui sont logées à l'endroit des offices municipaux d'habitation concernant l'accessibilité aux habitations à loyer modique et la fixation du prix du loyer.

Ils doivent aussi veiller à la conservation du patrimoine de la S.H.Q. Ceci implique qu'elle doit faire un inventaire des biens immobiliers qui sont soit hypothéqués au bénéfice de la S.H.Q. ou qui lui appartiennent. Elle doit aussi conseiller les offices municipaux d'habi-

tation au niveau de l'administration des habitations subventionnées. De plus, elle supervise les poursuites en justice qui sont intentées pour malfaçon contre les entrepreneurs et les professionnels.

N'étant pas responsable de l'implantation et de l'application du système de demande de propositions, la direction de l'administration des propriétés et hypothèques hérite des problèmes qui sont créés par la direction générale des opérations.

E) Moyens de contrôle sur la S.H.Q.:

1o) Par le ministre des Affaires municipales:

La Société d'Habitation du Québec est un agent de la Couronne indépendant tout en faisant partie des structures du ministère des Affaires municipales. En effet, c'est le ministre des Affaires municipales qui est responsable de l'application de la Loi de la Société d'Habitation du Québec, mais c'est le président de la S.H.Q. qui est responsable de l'administration de cette société.

Le ministre des Affaires municipales étant ce que l'on appelle un ministre de tutelle vis-à-vis la So-

ciété d'Habitation du Québec, il n'a pas d'autorité directe sur la S.H.Q. Cependant, étant responsable de l'administration de la Loi de la S.H.Q. ainsi que de l'administration municipale au Québec, c'est à lui que revient la tâche d'élaborer les politiques municipales et de ce fait, les activités de la S.H.Q. doivent se situer à l'intérieur du cadre créé par le ministre des Affaires municipales concernant l'administration municipale au Québec.

2o) Par le lieutenant-gouverneur en conseil:

Le rôle et le contrôle du conseil des ministres est très important vis-à-vis de la Société d'Habitation du Québec. En effet, c'est cet organisme qui nomme les membres du conseil d'administration de la S.H.Q., qui a le pouvoir de les destituer et qui doit entériner par arrêté en conseil la grande majorité des décisions prises par le conseil d'administration de la Société. C'est donc le conseil des ministres qui exerce le contrôle effectif sur la S.H.Q.

3o) Le Conseil du trésor:

Comme toute dépense gouvernementale au Québec doit être approuvée par le Conseil du trésor, ce dernier exerce un contrôle sur la quantité et la destination des fonds mis à la disposition de la S.H.Q. Ce contrôle,

quoique moins connu que celui du lieutenant-gouverneur, est un des plus importants auxquels la S.H.Q. ait à se soumettre.

4o) Par l'Assemblée Nationale:

Ayant été créée par Loi de l'Assemblée Nationale, c'est devant elle que la S.H.Q. est responsable en dernier ressort. Ce contrôle se situe au niveau des modifications à la Loi de la S.H.Q. ainsi qu'à l'étude des crédits qui lui sont affectés. De plus, chaque année, la Société d'Habitation du Québec doit remettre à l'Assemblée Nationale, par l'intermédiaire du ministre des Affaires municipales, un rapport sur ses activités ainsi qu'un rapport financier.

CHAPITRE II

CRITIQUE DU FONCTIONNEMENT DE LA S.H.Q.

A) En tant qu'organisme administratif:

1o) le conseil d'administration:

Dans toutes corporations ou groupements où il y a un conseil d'administration, c'est à cet organisme que revient la tâche de contrôler l'administration de la corporation ainsi que d'établir les politiques futures de la corporation conjointement avec l'autorité de qui il relève savoir, dans la plupart des cas, l'assemblée des actionnaires. La Société d'Habitation du Québec étant une corporation de la Couronne, elle ne relève évidemment pas d'une assemblée d'actionnaires. Cependant, elle relève à la fois du ministre des Affaires municipales, du lieutenant-gouverneur en conseil et de l'Assemblée Nationale.

Nous pouvons affirmer que le rôle du conseil d'administration de la S.H.Q. par rapport à l'administration interne de cette Société est comparable à celui du conseil d'administration d'une compagnie privée.

Le premier reproche que nous pouvons adresser à

cerne sa composition. En effet, sur cinq membres, quatre peuvent être qualifiés d'administrateurs et un seul d'ingénieur professionnel. Comme une bonne partie des décisions du conseil d'administration porte sur l'approbation de projets de construction, et par conséquent de sujets techniques, sa composition le rend dépendant des conclusions faites par d'autres sur les problèmes techniques de construction. En effet, le conseil d'administration n'est pas à même de se former une idée propre et ses membres doivent prendre des décisions sur la foi de conclusions faites par d'autres, lesquelles conclusions il ne peuvent vérifier faute de connaissances techniques ou légales appropriées.

Le conseil d'administration ne pouvant agir seul, il doit inévitablement déléguer des pouvoirs. C'est ce que le conseil d'administration de la S.H.Q. a fait en créant les trois directions de la Société et le groupe de recherches et normes. Cependant, il ne suffit pas de déléguer une responsabilité ou un pouvoir, il faut en contrôler l'utilisation. Or, de l'avis même du président de la S.H.Q. le conseil d'administration de la S.H.Q. ne contrôle pas et ne semble pas avoir les connaissances nécessaires pour contrôler l'exercice de cette délégation. Ils sont réduits, comme mentionné plus haut, à prendre des décisions sur la foi de conclusions tirées par d'autres sans pouvoir vérifier par eux-mêmes la justesse de ces conclusions. Tel que nous le verrons plus loin, cet état de faits est flagrant surtout en ce qui concerne les activités de la direction générale des opérations.

Une gestion efficace et une saine administration exige que le conseil d'administration d'une corporation, soit privée, soit publique, possède le contrôle absolu de son entreprise. C'est dans cet esprit qu'il est surprenant d'entendre le président et les administrateurs avouer ne pas avoir les connaissances ou les moyens nécessaires pour contrôler efficacement les activités de leurs subordonnés. Malheureusement, c'est la situation qui prévaut actuellement à la Société d'habitation du Québec. En effet, certains membres du conseil d'administration ne semblent pas avoir assumé pleinement le rôle premier de l'administrateur de corporation, à savoir veiller à l'exécution des directives du conseil d'administration puisque c'est ce dernier qui est responsable de la bonne marche de l'entreprise. Ses membres ne doivent pas oublier que les pouvoirs, qu'ils ont délégués à des directions générales ou à des individus, ont d'abord été délégués au conseil d'administration et que c'est ce dernier groupe et ses membres qui sont responsables de la bonne administration de l'entreprise.

Une autre chose qui nous a frappés c'est le manque d'importance accordée à cette responsabilité par certains membres du conseil d'administration de la S.H.Q. En effet, les membres en question cherchaient à faire porter par d'autres, et souvent leurs subordonnés, une responsabilité qui est d'abord la leur. De même, nous n'avons pas relevé chez ces mêmes membres le souci de bonne administration et d'efficacité qui doit être le propre de tout administrateur de corporation qu'elle soit publique ou privée. Cette situation est regrettable et doit être traitée prioritairement dans le cadre d'un réaménagement des structures de la Société.

Tout conseil d'administration ou ses membres doit aussi s'occuper des relations extérieures de la corporation. Dans le cas d'une corporation publique, ces relations doivent s'établir premièrement avec le ministère de qui relève la corporation, et les autres organismes et ministères du gouvernement tels le Conseil des ministres et le Conseil du trésor. En ce qui concerne la S.H.Q., nous avons noté une lacune au niveau des relations extérieures de la Société. En effet, cette dernière étant une corporation publique, elle doit s'accommoder de certaines structures d'administration et de contrôle propres à l'administration gouvernementale. En cas de difficulté, il appartient aux membres du conseil d'administration de faire les représentations nécessaires pour solutionner les problèmes qui peuvent surgir de temps à autres. Or, devant quelques faits que nous portions à l'attention de certains membres du conseil d'administration de la Société, ces derniers cherchaient à expliquer des difficultés auxquelles aucune solution n'avait été apportée en montrant du doigt certains services du ministère des Affaires municipales ou encore sur le Conseil du trésor. La Commission est parfaitement informée des contraintes que la structure de l'administration publique peut imposer à un agent de la Couronne et elle connaît les difficultés internes qu'elles peuvent entraîner. Cependant, nous croyons que les administrateurs de la S.H.Q. n'ont pas utilisé au meilleur de leurs possibilités les outils administratifs dont dispose toute corporation de la Couronne lorsque les décisions de ces organismes affectaient une partie importante de l'administration de la S.H.Q.

Enfin, tous les problèmes ou lacunes que nous avons soulignés depuis le début de ce rapport et que nous mentionnerons dans les pages à venir trouvent leur source dans le manque de compréhension de l'ensemble du rôle qui revient à un conseil d'administration. Le conseil d'administration ne peut évidemment être au courant de tout, mais il doit prendre les moyens nécessaires pour s'enquérir du maximum de renseignements relatifs à l'administration de son entreprise. La plus grande faiblesse que nous avons décelée au conseil d'administration de la S.H.Q., c'est d'avoir omis de mettre en place les mécanismes nécessaires au contrôle efficace de l'utilisation des pouvoirs qu'ils ont délégués.

2o) la direction de l'administration des propriétés et hypothèques:

Comme nous l'avons dit plus haut, cette direction hérite des problèmes créés par d'autres services de la Société, notamment par la direction générale des opérations. Son rôle consistant d'une part à veiller à la conservation du patrimoine de la S.H.Q., et d'autre part à effectuer le remboursement du déficit d'opération des offices municipaux d'habitation, elle entre en action lorsque la construction des habitations subventionnées est terminée.

Le rôle de cette direction étant de solutionner les problèmes créés par d'autres, la Commission est relativement satisfaite du rôle qu'elle a joué à venir jusqu'à maintenant. Le seul reproche que nous pourrions lui adresser concerne la composition de son personnel. A cause du très grand nombre de propriétés, soit administrées par la S.H.Q. soit hypothéquées à son profit et compte tenu du fait que ces habitations sont financées sur 50 ans, cette direction devrait soit s'assurer un personnel plus spécialisé sans alourdir ses structures organisationnelles ou faire appel à des consultants extérieurs.

3o) la direction générale des opérations:

Cette direction est le plus important service de la Société d'Habitation du Québec tant à cause de la quantité de son personnel que du rôle qu'elle joue dans l'accomplissement des buts de la Société. En effet, c'est de cette direction que relève la préparation des projets d'habitations subventionnées ainsi que leur construction.

L'activité de la direction générale des opérations se divise en deux, savoir le secteur administratif et le secteur technique. Le rôle du secteur technique est de vérifier la conformité des plans et devis ainsi que l'exécution de ces derniers avec le projet adopté

alors que le niveau administratif veille à ce que le coût des travaux n'excède pas les montants prévus. De plus, le secteur administratif s'occupe de toutes les questions parallèles de conception de projets, de relations avec les municipalités, d'achats de terrains et de tout ce qui peut survenir lors de la préparation et l'exécution du projet.

L'équipe technique est composée d'architectes et d'ingénieurs alors que l'équipe administrative est composée de coordonnateurs, d'inspecteurs, d'évaluateurs et d'administrateurs. Nous pouvons dès lors voir la relation qui doit exister entre ces deux équipes. L'équipe technique se prononce sur l'opportunité d'une décision, d'un supplément ou d'un produit ou encore sur la conception d'un projet, alors que l'équipe administrative doit veiller à ce que le projet soit en conformité avec les budgets et les besoins sociaux de l'endroit où le bâtiment est situé. Cependant, c'est l'équipe technique qui devrait avoir le dernier mot lorsqu'il s'agit de toutes décisions affectant la qualité de la bâtisse ou l'exécution des travaux. Or, tel n'est pas le cas à la Société d'Habitation du Québec.

En effet, les avis de l'équipe technique sont très souvent mis de côté par l'équipe administrative sur des questions d'irrégularités dans les plans, de conformités au cahier de demande de propositions, sur l'évaluation d'un supplément ou d'un crédit. En outre, fréquemment ces avis ne sont même pas sollicités.

De plus, avec la création des équipes pluridisciplinaires, le cloisonnement des opérations est tel que les membres de cette équipe n'ont pas accès à tous les documents nécessaires, ce qui est contraire aux objectifs avancés par les administrateurs interrogés lorsqu'ils tentent de justifier la création de ces équipes. Par exemple, lorsqu'on demande à un architecte de vérifier la conformité d'un plan, on ne lui donne pas accès à toutes les parties du cahier de demande de propositions ou aux études concernant le terrain, tant et si bien qu'il doit approuver les plans sans connaître la nature du terrain sur lequel le bâtiment sera implanté et sans avoir pris connaissance de tous les documents dont s'est inspiré l'architecte ou l'ingénieur qui a préparé les plans à la demande du promoteur. C'est un état de fait difficilement explicable et qui devrait être corrigé.

De plus, au cours de l'étude des dossiers d'anciens projets de la S.H.Q., la Commission s'est rendu compte que les recommandations des architectes et ingénieurs de la S.H.Q. sont trop souvent mises de côté sans raison valable par les membres de l'équipe administrative et spécialement par le directeur de la direction générale des opérations. Il est intolérable que des gens qui n'ont presque aucune notion de la construction, si ce n'est de son aspect administratif, mettent de côté sans raison valable les recommandations faites par ceux qui, par leurs études et par leur formation, sont les plus aptes à décider de la bonne marche de la construction d'un édifice.

Nous avons d'ailleurs constaté que certains documents techniques, tels que des modifications au cahier de propositions, ne portent que l'approbation signée du directeur général des opérations sans approbation préalable des professionnels compétents.

De plus, nous avons noté l'absence de pouvoir décisionnel au niveau des coordonnateurs et des inspecteurs. En effet, ces derniers n'ont pas le pouvoir de prendre une décision concernant la bonne marche d'un chantier sans en informer au préalable le directeur de la direction générale des opérations et son adjoint. Bien qu'il soit normal que les décisions d'importance majeure restent entre les mains d'un directeur de service, il est inconcevable que le directeur de la direction générale des opérations, compte tenu de l'ampleur de son service, ne délègue pas ses pouvoirs davantage spécialement en ce qui concerne l'aspect technique. Ceci lui donne un contrôle qui nuit à la bonne marche des opérations plutôt que de lui aider.

Nous voulons souligner aussi le sort qui est fait aux architectes et ingénieurs affectés à la direction générale des opérations. Ces derniers en sont réduits au rôle de censeurs et on leur a ôté tout rôle d'initiative en matière de construction. En effet, on leur interdit même de se rendre sur les chantiers afin de constater de visu si les irrégularités qu'ils relèvent sont corrigées ou encore pour suivre l'évolution des travaux. Si l'on

veut que ces professionnels demeurent compétents et au courant des nouveautés en matière de construction, il est nécessaire de leur permettre de se rendre sur les chantiers de construction.

Tout le fonctionnement de la direction générale des opérations est lié à celui du mode choisi pour l'adjudication des contrats, savoir le système de demande de propositions de développement. Toute leur structure interne ainsi que leur personnel est orienté vers l'application de ce système. C'est pourquoi, nous avons réservé une section spéciale à l'étude de ce système et des problèmes qu'il comporte car toutes les difficultés de fonctionnement de la direction générale des opérations prennent leur source dans l'administration de ce système de demande de propositions. Sur ce point, compte tenu du manque de délégation de pouvoir, la Commission constate que c'est le directeur de la direction générale des opérations qui doit porter en grande partie la responsabilité de l'insuccès du système de demande de propositions.

4o) le personnel de la S.H.Q.:

La Société d'Habitation du Québec a présentement à son service un personnel d'environ 200 personnes. Ce nombre est appelé à augmenter sensiblement aussitôt que les postes autorisés par le Conseil du trésor auront

été comblés. Cependant, la S.H.Q. a certaines difficultés à combler les postes où l'on demande des diplômes en génie ou en architecture.

Lorsque la Société agissait comme organisme prêteur, la grande majorité de son personnel agissait comme conseil au niveau des organismes municipaux d'habitation. En effet, c'était l'office municipal d'habitation qui décidait théoriquement du programme, engageait l'entrepreneur et devait faire la surveillance des travaux, le tout suivant les directives et les conseils de la Société d'habitation du Québec.

Devenue maître d'oeuvre, depuis l'entente signée en septembre 1974, la Société demanda, avec plus ou moins de succès, des postes additionnels au Conseil du trésor et à la Fonction publique. Elle n'en a obtenu que quelques-uns faute de pouvoir justifier la création des autres.

Nous voulons souligner ici qu'il serait dangereux pour la Société d'habitation du Québec de rechercher une augmentation de son personnel permanent à chaque fois qu'on lui attribue des fonctions nouvelles, à cause des facteurs suivants: premièrement les sommes mises à la disposition de la Société sont imprévisibles et varient chaque année et, deuxièmement, le secteur de la construction est très aléatoire. Il serait donc dangereux pour la Société de se doter d'un personnel permanent nombreux. Ceci en plus d'alourdir le fonctionnement de la Société

crée des postes permanents qui ne seront peut-être plus nécessaires dans un an ou deux ans. Il serait préférable que la Société ait un minimum de personnel et confie à l'entreprise privée le surplus de ses travaux. Ceci en plus d'assurer une plus grande souplesse ne créerait pas une accumulation trop grande de personnel à la Société d'Habitation du Québec. De plus, pour cet excédent de travaux, la Société devrait faire affaires avec des gens provenant des milieux où les habitations subventionnées sont construites, plutôt que de confier ces travaux à des gens qui ne connaissent pas les problèmes et les particularités de la municipalité ou de la région concernée.

Un autre point qui a retenu l'attention de la Commission est celui que la Société a à son emploi très peu de véritables professionnels de la construction. Par "professionnels de la construction" nous entendons des personnes soit ingénieurs, soit architectes, soit constructeurs, etc. qui ont de l'expérience dans la gérance d'un chantier de construction. En effet, la construction est une discipline à l'intérieur du génie ou de l'architecture. Nous croyons qu'un ingénieur ou un architecte ne peut exercer valablement ses fonctions s'il est coupé de son lieu naturel de travail qui est le chantier de construction ou l'atelier de conception. Sans y passer la majorité de son temps, il devrait y avoir accès. De même la Société devrait confier à ses professionnels, ingénieurs et architectes, le soin de préparer les plans et devis pour des habitations simples tel des duplex, des maisons unifamiliales ou jumelées.

Nous ne pouvons que regretter le manque d'importance qui a été accordée aux architectes et ingénieurs à l'emploi de la Société d'habitation du Québec à venir jusqu'à maintenant. En effet, ces derniers sont devenus de simples aviseurs dont le seul rôle est de recommander à tout hasard l'approbation des plans sans même avoir pu prendre connaissance des documents qui ont été nécessaires à leur confection ni avoir inspecté le terrain sur lequel le bâtiment sera implanté.

Nous voulons aussi critiquer la rémunération qui est offerte aux professionnels de la construction qui seraient désireux de travailler à la Société d'habitation du Québec. Rares sont les professionnels de la construction qui sont intéressés à travailler aux conditions offertes par la S.H.Q. Le nombre de postes créés par le Conseil du trésor et non encore comblés est éloquent à ce sujet. En effet, au 30 avril 1975, la S.H.Q. avait 290 postes d'autorisés par le Conseil du trésor et 91 n'étaient pas encore comblés.

Enfin, nous voulons ici souligner une pratique qui à notre avis est illogique. En effet, lorsque dans l'administration publique il se présente un surcroît de travail ou des difficultés dans l'exécution du travail, on a trop souvent recours à l'engagement de personnel additionnel. Ceci non seulement n'a pas pour effet de régler les problèmes qu'on voulait solutionner, mais en

crée d'autres. En effet, lorsqu'on engage deux personnes additionnelles sans régler le problème qui a nécessité leur venue, on crée en fait deux problèmes additionnels du fait qu'il faudra voir à la planification du travail de ces deux employés additionnels.

B) En tant qu'organisme public:

La Société d'habitation du Québec étant une corporation publique, sa fonction d'exécution en matière d'habitation et de rénovation est doublée d'une fonction sociale. En effet, il lui appartient d'établir des règles selon lesquelles les gens auront accès à la propriété immobilière et à celle des logements à loyer modique.

De plus, comme elle est limitée par son budget dans la construction d'habitations subventionnées, elle doit établir les règles d'après lesquelles elle construira des habitations dans les municipalités du Québec.

La Commission constate à regret que tel n'est pas le cas et que la Société d'habitation du Québec n'a jamais établi, si ce n'est que dernièrement, de normes directrices dans le choix des municipalités dans lesquelles doivent être construites les habitations subventionnées. La Société ne semble pas avoir utilisé toute la diligence voulue dans la recherche de son premier objectif qui est de servir la population du Québec.

Si nous prenons l'exemple de la programmation 1974, les administrateurs de la Société insistent sur le fait qu'ils ont pu dépenser tout l'argent qui leur a été accordé malgré de sévères contraintes temporelles. Ceci illustre encore une fois le manque de compréhension dont nous parlions plus haut, car n'importe qui peut dépenser n'importe quel montant d'argent. Bien que la Commission comprenne que la Société a dû dépenser cet argent dans un très court laps de temps, parce que l'entente ne fut signée qu'en septembre 1974 et que cet argent devait être engagé avant le 31 décembre 1974, elle trouve surprenant que la Société n'ait pas déjà possédé un plan directeur d'implantation des habitations subventionnées au Québec. En effet, si la Société avait planifié l'attribution d'habitations subventionnées selon les besoins spécifiques d'une région ou d'une municipalité, le tout selon les demandes qui lui étaient parvenues, elle aurait pu éviter plusieurs des difficultés qu'elle a rencontrées. En effet, l'attribution de ces sommes s'est faite en un temps record sans aucun principe directeur, tant et si bien qu'après avoir distribué l'argent selon les régions administratives du Québec, la Société s'est rendu compte qu'elle avait dépassé le montant qui lui était alloué et elle dut en enlever à certaines régions et à certaines municipalités. Le sens facteur temps ne peut expliquer les difficultés rencontrées dans l'attribution du montant reçu de la S.C.H.L. Si la Société avait eu un plan directeur d'implantation des habitations subventionnées, elle aurait pu distribuer cet argent adéquatement selon des principes pré-établis tenant compte des besoins de la population du Québec. La Société sur ce plan est victime d'un manque

de planification à long terme partout au niveau de la direction générale des opérations, dont la préparation lui incombait. Cette situation doit être corrigée.

La Société d'habitation du Québec devrait aussi jouer un rôle dans l'établissement d'une politique d'habitation au Québec. Ses efforts dans ce sens, s'il y en a eus, sont demeurés sans résultats. La S.H.Q. devrait prendre l'initiative, conjointement avec le ministère des Affaires municipales, de définir une politique de l'habitation au Québec. Cette politique servirait non seulement de guide dans la distribution des sommes que la Société consacre à l'habitation mais aiderait les municipalités locales et leurs offices municipaux d'habitation dans la planification de l'habitation sur leur territoire.

Sans vouloir interpréter la Loi, nous croyons qu'il appartient à la Société d'habitation du Québec, en vertu de l'article 3 de sa loi, de prendre l'initiative de l'élaboration d'une politique d'habitation au Québec et ce, conjointement avec le ministère des Affaires municipales et les autres ministères concernés. Pour ce faire, elle n'a qu'à se servir du pouvoir de réglementation générale qui lui est donné par le paragraphe L de l'article 67 de sa Loi.

Nous soulignons l'inaction de la Société d'habitation du Québec sur ce point et souhaitons que des réformes puissent mener à l'élaboration d'une véritable politique d'habitation au Québec.

Après l'étude de nombreux dossiers de constructions, la Commission a noté avec regret l'absence totale de normes directrices concernant la qualité des habitations subventionnées. Le cahier de demande de propositions ne contient pas de demande suffisamment précise concernant la qualité des matériaux et la qualité en général de la bâtisse. La seule norme écrite à laquelle doivent se fier les entrepreneurs est le Code national du Bâtiment, doublé du C.C.C.R. et des codes municipaux là où il y en a. Cependant, le Code national du Bâtiment est un document qui a été conçu pour le Canada en son entier, sans tenir compte des différences qui peuvent exister entre Vancouver et Frobisher Bay par exemple. Bien que les normes du Code national du Bâtiment soient en général acceptables au Québec, elles ne sont pas suffisantes sur un nombre important de points, tant à cause du climat que de la disponibilité et de la destination de certains matériaux. Il appartient selon nous au groupe de recherches et normes d'ajouter aux exigences du Code national du Bâtiment pour créer un cahier de normes répondant aux besoins du Québec. De plus, les bâtiments construits ou financés par la S.H.Q. étant amortis sur 50 ans, il faut s'assurer que le bâtiment pourra tenir le coup pendant cette période.

Un autre aspect ignoré par la Société d'habitation du Québec est celui de l'habitabilité et de la composition sociale des logements subventionnés. A titre d'exemple, il devrait y avoir des normes spécifiques pour les habitations pour personnes âgées, compte tenu de l'âge et du degré d'incapacité des gens qui y habiteront. De plus, on ne semble pas tenir compte du genre et des habitudes de vie des gens devant demeurer dans les habitations à loyer modique lors de l'élaboration des projets; ceci va évidemment à l'encontre des objectifs fondamentaux énoncés dans la loi créant la Société. Lorsque l'on veut répondre aux besoins d'une population, les facteurs sociaux doivent avoir prépondérance sur l'unique rentabilité du projet.

De même, des cas de vandalisme ou autres problèmes sociaux ont souvent été rapportés concernant la composition sociale de ces habitations. Nulle part il n'en est fait mention dans les documents de la Société d'habitation du Québec, même si certaines personnes interrogées en ont fait amplement état.

A notre avis, le groupe recherches et normes est une des composantes les plus importantes de la Société d'habitation du Québec et nous sommes forcés de constater qu'il n'a pas joué son rôle à venir jusqu'à maintenant.

C) En tant qu'organisme opérationnel:

Nous arrivons maintenant à la critique de la partie la plus importante du fonctionnement de la Société d'habitation du Québec, savoir sa fonction opérationnelle en matière soit de financement soit d'exécution de travaux. En effet, lorsque la Société d'habitation du Québec faisait office d'organisme prêteur, sa direction générale des opérations guidait l'office municipal d'habitation responsable de la construction et le guidait à chaque étape du projet, tant et si bien que l'on peut dire que c'est la S.H.Q. qui construisait par l'intermédiaire des offices municipaux d'habitation. Maintenant que la Société est maître d'oeuvre, elle a conservé à peu près la même structure que lorsqu'elle était société prêteuse et c'est pour cela que nous ne ferons pas de différence entre les deux, car le système qui créait antérieurement les problèmes a été conservé dans son entier et il créera donc, à moins d'être modifié, autant de problèmes aujourd'hui.

Comme nous l'avons mentionné auparavant, il existe plusieurs moyens de donner un contrat de construction. De ces moyens, la Société d'habitation du Québec ne semble pas avoir eu recours au plus avantageux dans les circonstances; en effet, la S.H.Q. a révisé le système de demande de propositions et en a confié l'administration et l'exécution à sa direction générale des opérations. C'est donc dire que toutes les anomalies que nous soulignerons dans la présente section découlent de ce choix effectué par la direction générale des opé-

rations. Nous croyons que celui qui est le plus lésé par ce système est certainement l'utilisateur lui-même, sans compter le payeur de taxes. Lorsque des sommes importantes, comme celles dont la S.H.Q. dispose, sont dépensées, le public doit s'attendre à un peu d'innovation dans le domaine de l'habitation, de telle sorte que le rendement sur le capital investi soit le meilleur possible.

10) Le système de demande de propositions:

La proposition de développement est une méthode de soumission selon laquelle le promoteur-construteur participe à la conception du projet en mettant en valeur toute son expérience de construction, devant ainsi faire bénéficier le propriétaire d'économies substantielles. Ce système n'est pas une soumission traditionnelle basée sur des plans et devis d'exécution. La proposition de développement n'est pas non plus une adjudication concours où le propriétaire considère et étudie toutes les propositions qui se situent à l'intérieur de son budget et ensuite choisit la proposition qui rencontre le mieux ses objectifs et ses goûts. Elle a pour but de maintenir la compétition entre les constructeurs quant au coût uniquement, la qualité et l'architecture n'étant pas analysées.

Au début des activités de la S.H.Q. (1967-68), la Société n'avait presque pas touché au domaine de l'ha-

bitation publique. Au cours de ces deux premières années d'opération, elle avait oeuvré presque uniquement dans le champ d'activités des foyers pour personnes âgées et celui des résidences d'étudiants. La seule expérience d'habitation qu'elle possédait alors à notre connaissance se résumait à ses activités pas toujours heureuses et en cercle fermé avec les "coop".

Les propositions de développement apparurent en octobre 1969 selon une procédure applicable par la direction de l'habitation et par le truchement de négociateurs (baptisés "coordonnateurs" vers la fin de 1970).

A venir jusqu'à 1970, la S.H.Q. avait utilisé et le système de plans et devis et le système de demande de propositions. Cependant, selon certaines personnes interrogées à la S.H.Q., le système de plans et devis a causé des problèmes tels l'augmentation des délais de préparation des soumissions, la livraison tardive des bâtiments et l'éventualité de coût supplémentaire. La Société décida alors de procéder uniquement par demande de propositions.

C'est ainsi que la S.H.Q. se dota du personnel nécessaire pour appliquer ce système et ses employés préparèrent ce que l'on appelle "le cahier de demande de propositions". Ce cahier comprend les principales caractéristiques de l'édifice à être construit, la vocation de l'édifice, le nombre de logements, une vague des-

cription du terrain sur lequel il sera construit ainsi que d'autres précisions de nature à guider le promoteur dans la confection de ses plans préliminaires.

Le personnel technique de la S.H.Q., architectes et ingénieurs, semblait alors être utilisé comme observateurs ou comme conseillers lorsque les négociateurs (coordonnateurs) voulaient bien les consulter pour approuver les programmes qu'ils avaient préparés au nom des offices municipaux d'habitation.

La procédure ou protocole de demande et d'examen des propositions par la S.H.Q. a été dès le début un phénomène d'improvisation constante pour tous et chacun et elle l'est demeurée encore aujourd'hui. Ce que l'on peut constater, c'est que la fabrication, l'utilisation et l'interprétation de cette procédure constamment modifiée qui a été appelée "cahier de demande de propositions de développement" a été conçue exclusivement par la direction de l'habitation. On notera que les professionnels qualifiés de la S.H.Q. n'ont que très peu participé à l'élaboration de ce document.

Le contenu de ce cahier étant de nature quantitative plutôt que qualitative, le prix, la qualité et l'architecture diffèrent selon les promoteurs. Chaque promoteur doit retenir les services d'un architecte et d'ingénieurs afin de préparer des plans préliminaires devant accompagner son projet. Lorsque les soumissions

sont ouvertes, elles sont étudiées par le personnel de la S.H.Q. et le choix se fait parmi celles qui sont reçues et acceptées comme étant conformes au cahier de demande de propositions et aux minima exigés par les différents codes.

Après les trois premières années d'apprentissage et d'expérimentation (1968-72) dans l'application de la "philosophie" de la demande de développement, la S.H.Q. a émis en 1972 un cahier refondu et on notera que pour la première fois elle en faisait l'adoption par une résolution en bonne et due forme et ce, avant même de le soumettre à tous ses employés, y inclus les architectes et ingénieurs pour critique et revision.

Cependant, même depuis cette époque, il semble que ledit cahier a fait l'objet d'études ultérieures, notamment en septembre 1974. A cette dernière occasion, l'urgence de la programmation 1974 qui amena la demande massive d'offres ne permettait plus la discussion. En conséquence, nous en sommes maintenant à un point d'arrêt et une revision du document devra être envisagée pour que soient évités les accrocs résultant de l'utilisation d'un document qui n'est plus adapté aux moyens et objectifs de la Société. Même en février 1975, après son application et après que les prix aient été dévoilés, des modifications ont dû être apportées pour permettre l'acceptation de soumissions qui, avant cette date, auraient

dû être refusées comme étant non conformes, à cause des difficultés d'interprétation de certaines parties du cahier de propositions.

Comme nous l'avons dit plus haut, à venir jusqu'à septembre 1974, c'était l'office municipal d'habitation qui était maître d'oeuvre et qui engageait l'entrepreneur. Comme certains d'entre eux se sont servi de la discrétion qui leur était donnée dans l'appréciation des normes et du prix pour donner le contrat à l'entrepreneur de leur choix plutôt qu'à celui qui avait le meilleur projet, la S.H.Q. modifia son cahier de propositions de façon à donner le contrat au promoteur qui soumettait le plus bas prix indépendamment de tous les autres facteurs. De plus, la comparaison entre les projets soumis n'est pas permise selon les règles de procédure de l'ouverture des soumissions.

Après avoir pris connaissance de tous ces énoncés et exposés des tenants de la proposition de développement et après avoir fait l'examen de plusieurs réalisations de la S.H.Q. selon cette méthode, nous découvrons de nombreuses failles telles: ouvrages non conformes ou incomplets, manifestations de défauts et de vices affligeant des constructions au point de les menacer de péril, et d'importants déficits d'administration.

Il devient dès lors difficile de ne pas se rendre à l'évidence que les avantages recherchés par cette méthode ne se confirment pas dans les faits.

Nous allons maintenant étudier le cahier de demande de propositions et ensuite nous verrons de quelle façon ce cahier est appliqué ainsi que les moyens qui en découlent pour mener à terme la construction des habitations subventionnées. Nous terminerons par une étude des résultats de l'utilisation de cette méthode dite "de demande de propositions de développement".

2o) Le cahier de demande de propositions:

Ce cahier est la base du système de demande de propositions. En effet, il contient tous les documents d'après lesquels les entrepreneurs prépareront leur projet. Il constitue aussi l'essentiel des documents contractuels devant régir la construction d'une habitation subventionnée. Il en découle que s'il n'est pas parfait en tous points il sera la source de problèmes et d'augmentation des coûts lors de la construction.

Ce cahier se divise en cinq parties:

- Partie I - Programmes et annexes
- Partie II - Formules
- Partie III - Règles de pratique
- Partie IV - Normes et exigences
- Partie V - Contrat de construction.

I - Programmes et annexes (Partie I):

Cette partie, d'une quinzaine de pages, constitue la description des besoins du propriétaire. Cette description s'établit sous forme de cases à cocher à des endroits déterminés représentant le nombre de bâtiments, le nombre de chambres, le nombre de logements et tous les renseignements relatifs au contenu que le propriétaire désire mettre dans ses édifices.

Nous considérons que cette méthode de fonctionner est incompatible avec les objectifs sociaux de la Société. On évite de parler du genre d'habitation ou d'environnement social que l'on veut avoir compte tenu des besoins spécifiques d'une population. A cause de l'absence de plans, un devis à cocher est fourni pour tenter de décrire lesdits plans laissés à l'imagination du promoteur et de son équipe. Cependant, il est bien connu qu'une description aussi détaillée soit-elle n'atteindra jamais la précision et le souci du détail obtenus par un plan bien structuré.

Ce cahier contient aussi une description cadastrale du terrain sur lequel le bâtiment devra être implanté ainsi qu'un plan du terrain préparé par un arpenteur-géomètre. Nous reviendrons plus tard à la question des terrains, mais qu'il nous suffise simplement de mentionner qu'aucun résultat d'expertise ou de sondage n'accompagne le cahier de demande de propositions.

II - Les formules (Partie II):

Il s'agit là de plusieurs formules types dont quelques-unes sont adéquates et nécessaires et d'autres superflues ou pouvant créer de la confusion.

III - Les règles de pratique (Partie III):

Cette partie constitue en somme un protocole qui impose au promoteur et au personnel de la S.H.Q. des procédures compliquées et quelquefois normales, telles: le choix optionnel de catégories "A" et "B" en tant que qualité de plans, comme cela se voit dans le cas des denrées alimentaires et autres produits de consommation.

On exige au niveau préliminaire (articles III 7.4 et III 7.5) des détails qui, selon la pratique normale, n'appartiennent pas à ce stade des plans et devis, et à défaut de s'y conformer la proposition sera jugée non recevable.

De plus, c'est pour le moins étrange d'exiger qu'un devis préliminaire qui est constitué de trois feuilles soit rédigé de telle sorte que le promoteur peut y indiquer ce qu'il veut sans endosser d'engagement ou d'obligation.

De plus, l'article III 5.4 (conditions d'acceptabilité) réussit à fixer une procédure rigide excluant toute possibilité d'appréciation de la qualité du projet soumis par le promoteur.

IV - Normes et exigences (Partie IV):

Le texte de cette partie représente en somme ce qui a fait l'objet d'analyses et de critiques multiples de la part de la majorité des personnes interviewées, tant à Montréal qu'à Québec, et supposément discuté lors de rencontres auxquelles participaient les employés de la S.H.Q., lesquelles discussions n'eurent pas de lendemain.

L'unanimité semble s'être faite quant à la nullité de l'ensemble des articles qui y sont réunis et l'imposition de ces normes défectueuses en septembre 1974 s'expliquerait par l'urgence entourant la programmation 1974. Cependant, comme nous l'avons mentionné plus haut, nous n'acceptons pas l'excuse de l'urgence comme absolvant toutes les fautes. Si le conseil d'administration et le groupe de recherches et normes avaient accompli la tâche de planification qui leur incombe, la Société n'aurait pas été prise au dépourvu par le retard entourant la signature de l'entente avec la Société Centrale d'Hypothèques et de Logement.

V - Contrat de construction (Partie V):

Plusieurs clauses des conditions générales de ce contrat sont, selon les professionnels de la construction, illogiques ou simplement fautives, compte tenu de l'aspect bien spécial du principe de propositions en vertu duquel l'entrepreneur fournit les plans et devis après la signature dudit contrat. On pourrait dire que c'est signer un contrat en blanc car la signature et l'accord sont faits sur des documents qui ne seront entre les mains de la S.H.Q. que 30 jours après la signature de l'accord.

3o) Choix des terrains:

Nous ne nous attarderons pas ici à la façon dont les terrains étaient choisis lorsque les offices municipaux d'habitation étaient maître d'oeuvre. Cependant, tout comme lors du choix des terrains pour la programmation 1974, on ne faisait aucun sondage préalable pour déterminer les caractéristiques physiques du sol.

La Société d'Habitation du Québec, par la mauvaise utilisation de son personnel d'expérience a souvent patronné le choix de terrains inadéquats; elle a de plus, pour des raisons inexplicables, refusé ou négligé de s'assurer des conditions physiques du sol et ainsi d'éclairer les promoteurs lors des demandes d'offres.

Nous croyons que dans plusieurs projets, cette absence de telles études a pu favoriser le jeu d'attribution des contrats à certains promoteurs suite aux suppléments, transformations et adaptations négociés ultérieurement.

Au sujet de la programmation 1974, plusieurs terrains ont été choisis arbitrairement par l'administration et les documents préparés par elle l'étaient sans consultation des professionnels compétents.

Plusieurs de ces terrains ne possédaient pas les qualités justifiant le choix effectué. Dans plusieurs cas, il n'existait aucun service public d'égout et d'aqueduc et l'aire d'implantation des bâtiments était très limitée. Le cahier de propositions remis à la vapeur aux professionnels demandant l'application dudit document en relation des terrains choisis rendait presque impossible une bonne conception sans remettre en cause les terrains choisis dont les qualités physiques étaient laissées à la fantaisie du soi-disant coordonnateur. Nous présumons que le processus donnait les deux alternatives suivantes, savoir:

- accélérer la signature des contrats sous le prétexte que les promesses de ventes arrivaient à échéance, ou

- remplacer les terrains en vitesse et passer le tout à la vapeur sous le prétexte que la validité des soumissions va expirer dans un temps limité.

Comme exemple de cet état de chose qu'il nous suffise de vous citer un extrait d'une directive d'un cadre de la Société:

"Le concept ci-avant mentionné n'étant que préliminaire, vous devrez le réajuster en fonction de la dimension, de la topographie et de toute autre particularité du terrain, afin de s'assurer de la compatibilité du concept avec les conditions locales et afin de favoriser l'utilisation optimum du terrain."

A la lecture de ceci, la Commission se demande si la Société a pour but de créer un concept de bâtiment pour satisfaire un terrain plutôt que de produire des logements adaptés aux besoins des gens qui y habiteront. Ne serait-ce pas là mettre la charrue avant les boeufs?

Dans plusieurs cas, nous constatons qu'un mauvais terrain, celui qui n'a jamais trouvé preneur, a été accepté par la Société et ceci sans examen sérieux par les professionnels, architectes ou ingénieurs. Le choix des terrains est généralement arbitraire et regrettable et laissé à la discrétion de l'administrateur. La procédure officielle éloigne l'architecte et l'ingénieur de la S.H.Q. de toute appréciation utile et nécessaire des terrains en temps opportun et de l'orientation conséquente de leur utilisation.

Il semble aussi y avoir un manque de souci dans la préparation d'un plan d'ensemble pour les municipalités. Actuellement, le coordonnateur perd un temps précieux à courir les terrains, obtenir des options, surtout dans les villes, pour finalement apprendre que ses démarches sont inutiles puisque tel quadrilatère est régi par un règlement de zonage.

Il a aussi été porté à notre attention que des sondages et une étude du sol devraient être faits afin que les promoteurs sachent ce à quoi ils s'engagent. Suivant le mode de propositions, les architectes du promoteur n'ont pas le temps de vérifier la qualité des terrains avant la soumission. Cette qualité, le niveau du roc, celui de la nappe néphratique, les élévations, etc. devraient être donnés par la S.H.Q.

Le résultat pratique de cette façon de procéder a entraîné les faits suivants:

-dans la programmation 1974, plusieurs immeubles devront être relocalisés afin d'éviter la présence de roc ou le posage de pieux. Si des sondages préalables avaient été effectués, ceci aurait pu être évité soit en achetant un terrain voisin ou du moins en se procurant une plus grande superficie de terrain. Ceci entraînera des retards dans la construction et une augmentation du coût.

-sur un projet, un ingénieur de la Société avait recommandé une vérification de l'homogénéité du sol en vue de lui permettre l'analyse des plans de fondations qui lui étaient présentés. Malheureusement, ces remarques n'ont pas eu de suite. Or, pendant la construction, ce problème a été relevé par un inspecteur mais un membre de la direction générale des opérations a cru bon d'écarter ce problème du revers de la main. Une poursuite judiciaire vient d'être intentée relativement à ce projet et les allégués mentionnent entre autres le déplacement des fondations.

-ailleurs, nous avons pu constater le choix d'un terrain qui n'était pas apte pour supporter les fondations qu'on voulait y enfouir. Le résultat est que les fondations ont été emportées, que ce terrain et les fondations ont dû être abandonnés et qu'un autre site a dû être choisi avec tous les suppléments et les retards que ceci comporte.

-nous avons relevé un cas où le terrain choisi était à proximité d'un parc touristique et où des plans spéciaux ont dû être confectionnés après la signature du contrat et où les fosses septiques ont dû être relocalisées. Ceci s'est soldé par un supplément d'une centaine de milliers de dollars réparti sur 20 logements.

-enfin, d'autres cas où les immeubles ont dû être relocalisés sur les terrains sont très nombreux, et ceci pour diverses raisons telles le roc, la présence d'une voie ferrée, d'une source, d'une servitude électrique ou mécanique. Ces anomalies auraient pu être évitées par une étude appropriée des terrains. Nous pourrions énumérer encore une foule de cas où des problèmes ont été causés soit par le manque de planification dans le choix des terrains ou par le défaut d'études préalables du sol, car ceux-ci sont aussi nombreux que les terrains eux-mêmes.

-de même, à plusieurs endroits nous notons qu'un règlement de zonage a forcé l'office municipal d'habitation à agrandir les terrains choisis pour permettre l'implantation du projet accepté.

Nous en revenons ici à l'absence complète de planification qui s'étend au choix des terrains. Ceci ne surprend pas la Commission outre mesure car, comme il n'y a pas de planification quant à l'implantation des habitations subventionnées, il ne peut y en avoir quant au choix des terrains. C'est ainsi qu'après la signature de l'entente avec la S.C.H.L. en septembre 1974, le personnel de la S.H.Q. s'est précipité afin de trouver les terrains nécessaires à l'implantation des bâtiments de la programmation 1974. Nous trouvons cette façon de procéder illogique et constatons que la direction géné-

rale des opérations n'a pas pris les mesures appropriées. En effet, tous étaient au courant du retard apporté dans la signature des ententes et des courts délais qui seraient mis à la disposition de la Société pour préparer les programmes et choisir les terrains. Il incombe à tout administrateur de prévoir des situations semblables et de prendre les mesures nécessaires pour assurer une planification efficace et une exécution rapide compte tenu de la brièveté des délais. Nous ne pouvons concevoir que la S.H.Q., et plus particulièrement son groupe de recherches et normes et sa direction générale des opérations connaissant les problèmes reliés au choix des terrains, n'aient pas pris les mesures nécessaires afin d'éviter que ces problèmes ne se répètent pour la programmation 1974.

Comme la mise en chantier des habitations faisant partie de la programmation 1974 n'est pas encore commencée, nous n'avons pas d'exemple sur ce point mais nous pouvons affirmer que, compte tenu de la façon avec laquelle ils ont été choisis, les terrains achetés par la S.H.Q. pour la programmation 1974 seront une source de problèmes et de suppléments fort coûteux pour la Société; d'où certaines recommandations préliminaires d'urgence ont été faites au ministre par la Commission.

4o) Utilisation du système de propositions:

Une fois les projets soumis par les entrepre-

neurs, on procède à la date prévue à l'ouverture des soumissions. Cette ouverture se fait selon la procédure prescrite à la Partie III du cahier de demande de propositions.

La Commission est très surprise que la Société d'Habitation du Québec s'engage à retenir la plus basse soumission jugée acceptable sans même comparer les projets les uns aux autres. L'application des normes concernant l'acceptabilité d'un projet n'est pas uniforme et varie autant qu'il y a de projets. En effet, dans certains cas on rejette une proposition qui ne porte pas l'étampe de l'ingénieur qui a fait les plans, bien qu'ils soient dûment signés et d'autre part, le lendemain ou quelques jours après, on juge acceptable une proposition qui comporte le même défaut. Le même raisonnement s'applique en ce qui concerne les formulaires et les plans d'implantation.

Nous voulons rappeler ici qu'une fois le contrat signé, l'entrepreneur a un certain délai, normalement de 30 jours, pour produire à la Société ses plans et devis d'exécution. Ces plans et devis, une fois acceptés par la Société, feront partie intégrante du contrat. C'est donc dire qu'ils ne doivent pas être acceptés par la Société d'Habitation du Québec tant qu'ils ne sont pas conformes en tous points aux règles de l'art et aux demandes du propriétaire. Malheureusement, au lieu d'exiger les corrections requises aux plans avant de les accepter, on y annexe simplement une formule appelée for-

mule SHQ-21 comportant une liste de toutes les irrégularités que les ingénieurs et architectes de la S.H.Q. ont notées et dont le promoteur devra tenir compte en construisant sans cependant être tenu d'apporter des corrections sur les plans et devis. Cette pratique est contraire à la logique même et apporte de nombreuses difficultés d'interprétation qui rendent la surveillance d'autant plus difficile à cause de l'absence de documents valables. Qu'il nous suffise de donner l'exemple du projet où l'entrepreneur a fait approuver ses plans en toute hâte sans y inclure le terrassement extérieur comme cela était spécifié au programme et où, après arbitrage, on a été obligé d'accorder un supplément à cet entrepreneur pour qu'il fasse les travaux de terrassement extérieur car ils n'étaient pas indiqués sur les plans qu'il avait fait approuver.

50) Surveillance et inspection des travaux:

Concernant ce point, nous nous limiterons à la supposée surveillance qui était faite lorsque la Société d'habitation du Québec agissait comme organisme prêteur et que c'est l'office municipal d'habitation qui était maître d'oeuvre. Selon les officiers de la S.H.Q., la Société faisait alors ce que l'on appelle une inspection pour fins de financement et la surveillance réelle devait être faite par l'office municipal d'habitation par le

biais d'un surveillant qu'il engageait personnellement. Cependant, la S.H.Q., par l'intermédiaire de ses coordonnateurs et inspecteurs, était en mesure de conseiller les surveillants locaux et de pallier à leurs lacunes.

Depuis les débuts de la S.H.Q., en étudiant les dossiers qu'il nous a été possible de vérifier, nous avons constaté un manque de diligence dans la surveillance de la construction des habitations subventionnées. Il nous semble que les administrateurs ne semblent avoir pu ou voulu faire la distinction entre cette activité et celle de l'inspecteur. La surveillance n'était pas toujours accordée à des experts qualifiés dans les circonstances.

Ceci est beaucoup plus évident dans les régions éloignées des grands centres où l'office municipal d'habitation n'est pas structuré adéquatement.

Depuis plus de six ans, la S.H.Q. semble s'être fiée aux offices municipaux locaux pour s'assurer que son argent était bien utilisé. Il est évident que, dans bien des cas, les surveillants engagés ne possédaient pas les qualités requises pour mener à bien cette opération. D'autant plus que les salaires offerts n'encourageaient pas toujours la compétence ou l'assiduité requise.

Il faut dire ici que la méthode employée par la Société d'habitation du Québec ne facilitait pas le travail des surveillants. En effet, les plans et les devis de ses constructions ne comportaient que le strict minimum tant au point de vue de la qualité des matériaux que de la description des étapes de la construction. Comme nous l'avons mentionné plus haut, ils étaient complétés d'une façon aléatoire par la formule SHQ-21 qui faisait office de rectification, sans que de nouveaux plans indiquant les corrections apportées ne soient confectionnés. Devant cet état de choses, il est presque impossible au surveillant ou à l'inspecteur de suivre adéquatement l'évolution des travaux, de veiller à la correction des irrégularités et de tenter d'améliorer la qualité de la construction. De plus, lorsque le rapport de l'inspecteur était transmis à l'échelon administratif de la direction générale des opérations, on passait souvent outre à ses recommandations et même on changeait l'inspecteur.

Ces inspecteurs et surveillants ont à maintes reprises relevé des anomalies pendant des périodes allant de 8 à 10 mois sans que ces défauts ne soient corrigés ou que l'entrepreneur n'ait été ennuyé de quelque façon. En effet, ces derniers semblent se moquer des remarques de l'inspecteur et du surveillant et bien souvent la S.H.Q. payait entièrement l'entrepreneur sans que toutes les irrégularités signalées aient été corrigées. Pour ce faire, on envoyait sur des chantiers un inspecteur docile, lequel faisait un rapport indiquant que les travaux étaient entièrement complétés et recommandait la libération de la retenue.

Nous avons aussi noté que dans la majorité des cas où des poursuites judiciaires sont en cours, les inspecteurs de la Société ou les surveillants des O.M.H. avaient fait rapport des irrégularités étant à la base des poursuites judiciaires. Cependant, personne n'a cru bon de donner suite aux recommandations que faisaient les inspecteurs et les surveillants.

Nous pouvons citer un exemple parmi tant d'autres où un inspecteur ayant relevé une non conformité en ce qui concerne l'isolation a adressé un mémoire au coordonnateur du projet pour se plaindre de la façon dont l'isolant avait été installé. Ce mémoire ayant été transmis à la tête de la direction générale des opérations, il est revenu avec la mention suivante: *"Ce mémoire est annulé et un autre doit nous parvenir"*, sans indiquer la raison pour laquelle ce mémoire était annulé.

Permettez-nous de vous citer quelques exemples du genre d'anomalies relevées par les inspecteurs et qui n'ont pas eu de suite:

-mise en garde générale sur la qualité de l'ouvrage, du mortier et de la pose de l'isolation, suite à un effritement des murs;

-rapport concernant les toitures qui coulent pendant la construction, accompagné de condensation dans les murs, d'accumulation de glace sur les toits et de coulisses d'eau dans les logements;

-le cas où les planchers de cave avaient une pente contraire au drain et où l'entrepreneur est censé avoir corrigé ces anomalies en 4 jours ouvrables, ce qui est techniquement invraisemblable; une poursuite judiciaire a été intentée pour défaut de correction;

-dans un dernier cas, un inspecteur fut relevé de ses fonctions après avoir soulevé à plusieurs reprises le manque d'attention dans le travail, la pose de l'isolation, de la tôle des murs, etc. Néanmoins, en 1975, des travaux de plus de \$100,000. ont été exécutés sur la toiture et le parement extérieur;

Nous comprenons que certaines erreurs de ce genre aient pu se produire au début des activités de la S.H.Q. Cependant, il est surprenant que la Société n'ait pas pris les mesures nécessaires pour assurer une surveillance adéquate des travaux devant le nombre très élevé de réparations qui ont dû être faites sur des édifices financés par la Société. Nous déplorons que la direction générale des opérations n'ait pas pris les mesures nécessaires pour pallier au défaut de surveillance de la part des of-

fices municipaux d'habitation.. Le rôle des inspecteurs fut relégué à celui d'applicateurs de codes et seules les recommandations touchant la libération des retenues étaient acceptées. Toutes celles ayant trait aux mal-façons ou aux irrégularités sur les chantiers étaient écartées en grande majorité.

Dans certains cas nous avons même vu des offices municipaux d'habitation qui étaient obligés d'accepter des travaux non conformes car il n'était plus possible de faire les corrections nécessaires sans augmenter le coût de façon substantielle. Si l'entrepreneur avait été obligé de corriger ces irrégularités au fur et à mesure que les inspecteurs et les surveillants les relevaient, l'O.M.H. n'aurait pas été placé devant un fait accompli.

De plus, il est inconcevable que les demandes de supplément ou crédit et tout ce qui a trait au côté technique de la construction soient analysés par un groupe administratif et non par un groupe de professionnels de la construction. Dans bien des cas, des modifications importantes sont faites pendant la construction, savoir addition de logements, changements de divisions, changement de terrain, etc., et tout ceci sans modification des plans. Tous ces changements rendent la surveillance difficile et la construction débute souvent avec des plans incomplets.

On s'aperçoit qu'il est souvent impossible aux inspecteurs et même aux coordonnateurs de convaincre l'entrepreneur de s'acquitter de ses obligations et l'on voit même des commentaires tels celui-ci provenant d'un O.M.H.

"L'Office est particulièrement conscient des circonstances dans lesquelles les travaux ont été préparés et exécutés, c'est pourquoi il faut que chacune des parties puisse examiner les problèmes avec sénérité et leur trouver une solution la plus raisonnable possible car je réalise bien qu'il nous sera impossible d'atteindre une certaine perfection."

Il est déplorable de voir la façon cavalière avec laquelle certains entrepreneurs traitent les remarques concernant des défauts et retardent à y apporter les correctifs nécessaires jusqu'à ce qu'il soit trop tard et que le propriétaire soit dans l'obligation d'accepter un travail non satisfaisant.

D'après les témoignages reçus, les inspecteurs de la Société auraient des instructions de ne pas faire d'inspection plus d'une fois par mois. Nous ne voyons pas la raison pour laquelle les architectes et les ingénieurs de la Société ne se rendent pas non plus sur les

chantiers spécialement lorsqu'il y a des manifestations de vices de construction pouvant résulter en poursuite judiciaire. Nous comprenons qu'au début du fonctionnement de la Société, ceci n'était peut-être pas de rigueur, mais compte tenu des expériences malheureuses vécues, des dispositions à cet effet auraient dû être prises pour minimiser les dégâts futurs.

Pour revenir aux inspecteurs de la S.H.Q., ils se sentent mis de côté et se plaignent que leur entrée en scène ne se fait qu'au début de la construction alors que tout a déjà été négocié concernant les soumissions, les terrains, les modifications aux plans, l'adjudication du contrat, etc... Certains nous mentionnent que leur travail débute avec la réception d'une copie préliminaire du projet, lequel ils commandent en utilisant la formule SHQ-6. Ils demandent alors au promoteur de faire les modifications nécessaires et il arrive souvent qu'en changeant un plan pour éliminer une infraction, le promoteur en crée de nouvelles. Il se fait jusqu'à trois études sur le projet préliminaire et même lorsque le rapport final est rédigé sur la formule SHQ-21, il s'y trouve encore une foule d'infractions. Une demande est alors faite au promoteur de transmettre une réponse dans les 15 jours. Il arrive très souvent qu'il prenne des mois à répondre et dans d'autres cas, il répond lorsque le contrat est terminé ou encore il ne répond tout simplement pas.

Le rôle du chef inspecteur nous semble aussi bien étrange dans certains cas. Il accepte telle ou telle chose et en refuse d'autres selon des critères qui nous semblent arbitraires. Sur le rapport final, lorsqu'un inspecteur y a noté des infractions et recommandé une retenue de paiement, on voit souvent intervenir le chef inspecteur pour recommander l'acceptation sans crédit aucun.

En effet, devant l'accumulation des irrégularités, des erreurs de procédures, des frais de réparations, etc. la direction générale des opérations aurait dû apporter des correctifs immédiats. Cependant, tel ne fut pas le cas.

60) Analyse de la méthode de demande de propositions:

Il ne nous a pas été possible, au cours de l'analyse des expériences depuis 1969, de constater qu'il y a eu des avantages réels à l'emploi de cette procédure de réalisation si ce ne sont les facteurs temps et argent, qui auraient quand même dû être subordonnés, comme nous le disions plus haut, aux objectifs socio-économiques de la Société.

Nous avons examiné le document officiel "Principes de base régissant les demandes de propositions de

développement", adopté par résolution de la S.H.Q. le 25 mars 1975. Les articles 1.1 et 2.1 de ce document se lisent comme suit:

"1.1 L'accroissement de l'efficacité de la réalisation des programmes de logements sociaux;

Economie des coûts de réalisation;

Economie de temps de conception;

Mise en chantier plus rapide.

2.1 ... le promoteur-constructeur participe à la conception du projet et le construit, avec ses professionnels ... en mettant en valeur toute son expérience de constructeur, tant sur le plan technique que financier."

Partant de l'énoncé de monsieur Jacques Bernier, lors d'une conférence devant l'Association des Offices municipaux d'habitation du Québec, le 5 décembre 1974, à l'effet que la S.H.Q. n'a pas la responsabilité d'élaborer une politique provinciale en matière d'habitation ... que ceci devrait relever des ministères et que la S.H.Q. est un organisme d'exécution et que cela ne veut pas dire de la rentabilité économique, comment s'expliquer l'insistance de la S.H.Q. à parler de l'économie des coûts de réalisation au détriment de la qualité

et le désintéressement de son conseil d'administration face aux coûts prohibitifs d'administration des immeubles?

La Commission est d'avis que si la S.H.Q. demandait des soumissions publiques à partir des plans et devis finals remis par les promoteurs suivant la formule de propositions de développement, ces prix seraient substantiellement inférieurs à ceux de la valeur du contrat octroyé.

Quant aux délais de réalisation, ils ne seraient pas sensiblement plus longs si la Société se structurait et utilisait davantage ses architectes et ingénieurs.

Toujours en ce qui concerne les délais de réalisation, permettez-nous de citer un passage de la conférence que l'honorable Robert Welch, ministre responsable de l'Ontario Housing Corporation, donnait devant l'Association des Architectes de l'Ontario et où il mentionnait un facteur de rejet du système de demande de propositions:

"... with rapidly rising costs in labor and materials, the cost of developments is rising even before final contracts can be signed, and therefore, new techniques are necessary in order to speed up the process from project concept to contract signing."

S'il est vrai que suite à la signature des ententes, la S.H.Q. a dû engager ses fonds dans un temps record, nous n'acceptons pas l'urgence comme excuse de manque de diligence administrative et de qualité de construction pas toujours adéquate. Les membres du conseil d'administration de la S.H.Q. ainsi que la direction générale des opérations étaient au courant des retards dans la signature de l'entente et auraient dû normalement prévoir qu'ils auraient un temps limité pour mettre en oeuvre la programmation 1974. Ils auraient dû être prêts et ils doivent porter la responsabilité des erreurs dont est affectée la mise en oeuvre de la programmation 1974.

Dans le document cité plus haut concernant les principes de base régissant les demandes de propositions de développement, on signale comme avantages de cette méthode l'économie des coûts de réalisation, l'économie de temps de conception et la mise en chantier plus rapide. Si le conseil d'administration avait permis au groupe recherches et normes de faire le travail pour lequel il a été créé et si la direction générale des opérations avait été prête, la Société aurait alors eu le choix d'utiliser n'importe laquelle des méthodes possibles d'adjudication de contrat. De plus, lorsqu'on mentionne à l'article 2.1 "expérience du promoteur et de ses professionnels" celle-ci bénéficie davantage au promoteur-entrepreneur qu'à la S.H.Q. ou aux offices municipaux d'habitation. En effet, leurs efforts portent sur la réduction des coûts et non sur la qualité de construction.

Il faut concéder cependant que la proposition de développement comporte un avantage bien particulier pour une certaine catégorie d'entrepreneurs, savoir ceux que l'on appelle depuis le début des années '50 "les constructeurs d'habitations". En effet, la limitation relative de leur formation, de leur expérience et autres leur fermait le champ d'action des contrats à faire par voie de soumission. Le principe de propositions de développement de la S.H.Q. leur conserve un champ d'activités qui possède beaucoup d'analogie avec celui de leurs activités passées, lesquelles consistaient à toutes fins pratiques à produire les plans de maisons qu'ils construisaient en vertu d'un financement de la S.C.H.L. et qu'ils vendaient ensuite au public.

Dès 1969, les difficultés à attendre d'une telle procédure étaient facilement prévisibles pour quiconque possédait de l'expérience dans la construction d'habitations et les aspects suivants ne pouvaient manquer de les frapper:

a) La confiance accordée par un organisme du gouvernement à une méthode aussi aléatoire que la proposition de développement dans l'acquisition d'habitations de tous types vis-à-vis desquelles elle abdique son droit de regard vis-à-vis la qualité d'un produit qui devrait satisfaire, pendant une période de 50 ans, les besoins publics excessivement complexes et dont le coût final de revient correspondra à environ quatre fois ou plus la mise de fonds initiale.

b) Origine des programmes - dû à l'étude superficielle des problèmes, à la préparation d'un programme insuffisant et à des exigences en deçà des limites recommandables relativement aux plans et devis préliminaires, des projets de qualité douteuse sont acceptés automatiquement pourvu que l'on donne le contrat au plus bas soumissionnaire conforme.

Les critères d'interprétation des lois, des normes et des non conformités ont été minimisés afin de ne pas nuire aux promoteurs-constructeurs à qui l'on accorde l'autorité et la responsabilité de donneurs d'ouvrage aux concepteurs, soit les architectes et ingénieurs.

La restriction du nombre et la non-diversité des promoteurs participants est notoire et résulte du désintéressement des entrepreneurs sérieux et des professionnels qui refusent les compromis inhérents à un tel système.

En 1969 et 1970, soit au début de l'utilisation des propositions de développement, des entreprises de construction respectables et appuyées par des bureaux réputés d'architectes et d'ingénieurs ont présenté des offres intéressantes qui se sont toutes soldées par des résultats négatifs suite aux anomalies qui entouraient l'adjudication des contrats de la part des offices municipaux d'habitation. Nous croyons que la S.H.Q. aurait dû intervenir auprès des offices municipaux d'habitation afin de donner à ces projets toute l'attention qu'ils méritaient.

De plus, d'autres promoteurs plus petits ainsi que leurs professionnels ont disparu du circuit et ont abandonné la place à quelques promoteurs ingénieux qui se partagent le marché.

En conséquence, la soi-disant compétition régulatrice des coûts invoquée par la S.H.Q. ne se retrouve pas dans les faits et les résultats à date sont douteux.

Les professionnels participant habituellement aux propositions de développement nous semblent très avares de plans détaillés et sérieux, si l'on compare le travail fourni à l'ampleur des projets, ce qui nous laisse douter du professionnalisme que l'on serait en droit d'attendre.

Dans plusieurs cas de la programmation 1974, un seul plan d'architecture a été fourni et trois ou quatre promoteurs s'en sont servi pour faire leurs prix. Il est évident que le jeu de la concurrence prôné par la S.H.Q. s'en trouve faussé.

Il est à remarquer d'autre part que les professionnels et les entrepreneurs sont solidairement et conjointement responsables de la bonne exécution des travaux et cette responsabilité est habituellement couverte par les assurances.

Cependant, la S.H.Q., contrairement aux autres ministères, ne demande aucune preuve d'assurabilité de la part des professionnels engagés dans une demande de propositions. Advenant un vice majeur, l'entrepreneur pourrait déclarer faillite et le propriétaire se retrouverait face à des professionnels financièrement faibles et non assurés, ce qui causerait des pertes substantielles aux fonds publics.

Dans plusieurs régions du Québec, un préjudice sérieux est causé aux entrepreneurs locaux qui se voient éloignés des soumissions à cause de l'absence de services professionnels dans leur région. C'est ainsi que l'on voit les entrepreneurs de Montréal et Québec construire dans la majorité des régions éloignées de la province. Les entrepreneurs locaux seraient sûrement en mesure de présenter des soumissions intéressantes, en plus d'être sur les lieux pour compléter les travaux et faire les réparations qui s'imposent, si des documents de soumission complets leur étaient fournis, leur donnant ainsi l'opportunité de soumissionner.

De la même façon, il est déplorable de voir les architectes et promoteurs de Québec ou Montréal élaborer des plans sans accorder à l'aspect social des régions concernées toute l'attention méritée. Il est notoire que les habitudes de vie familiale ne sont pas les mêmes de quartier en quartier ou de région en région. Il en résulte la construction d'habitations où les gens ne sont pas heureux et ceci contribue souvent à augmenter le vandalisme et la délinquance à l'intérieur de ces groupes d'habitations.

Certains architectes se plaignent d'être astreints à jouer le jeu des équivoques et des omissions dans les plans et devis et à agir de façon contraire aux règles de l'art et ce, toujours, en vue d'obtenir le meilleur prix.

Etant donné que le critère central qui domine dans les programmes d'habitation de la S.H.Q. est relatif au respect des codes, règlements et des normes, il est pratiquement impossible de déceler au niveau des plans et devis d'exécution les infractions de construction qui seront commises au cours de l'évolution du chantier. Toutes les infractions aux règles de l'art sont aussi difficiles à déceler puisqu'il est tacitement interdit aux architectes de la S.H.Q. de participer à la phase des travaux de construction.

La surveillance des travaux, complètement différente de l'inspection, est pratiquement inexistante. Lorsqu'elle existe, elle est confiée à des personnes non responsables et souvent non compétentes et alors le terme "surveillance" est usurpé quant au sens précis que lui accorde la loi.

Il ressort de tout ceci que la Commission est fermement convaincue que le système de demande de propositions tel qu'utilisé et administré par la S.H.Q. comporte des déficiences telles qu'il devrait être abandonné. De plus, comme nous l'avons mentionné plus haut, nous dé-

plorons avec force que le conseil d'administration de la S.H.Q., son groupe de recherches et normes et sa direction générale des opérations soient restés inactifs devant les problèmes soulevés par leur système de demande de propositions et pour ne pas avoir pris à temps les mesures nécessaires pour éviter que ces problèmes ne se répètent au sujet de la programmation 1974. Bien qu'il y eut de timides efforts d'amélioration, ceux-ci sont pour le moment insuffisants et devront être intensifiés.

7o) Résultats de l'utilisation de la méthode
de demande de propositions:

Quant aux résultats de l'utilisation de la méthode de demande de propositions à venir jusqu'à maintenant, il n'y en a pas de meilleure évaluation que le nombre de poursuites judiciaires en cours. En effet, au 1er mars 1975, le patrimoine hypothécaire de la Société d'habitation du Québec comportait 365 projets représentant un investissement de \$364,272,103.00. Il y avait des poursuites judiciaires intentées pour malfaçons, etc. concernant 48 de ces projets, soit 13%. Les montants évalués pour une partie seulement de ces poursuites judiciaires s'établissaient à \$2,743,360.00, soit 6.5% du coût total de réalisation de ces 48 édifices qui était de \$42,814,860.00.

Ces chiffres ne concernent que les poursuites judiciaires intentées ou à être intentées suite à une

mise en demeure. Nous n'avons pas en mains le montant des innombrables réparations qui ont dû être effectuées par les offices municipaux d'habitation dans les cas où une poursuite en justice aurait été illusoire à cause de la non solvabilité de l'entrepreneur ou de l'architecte.

Nous croyons que ces chiffres s'ajoutent à l'opinion de la Commission à l'effet que le système de propositions tel qu'utilisé par la S.H.Q. devrait être remplacé dans les plus brefs délais.

C O N C L U S I O N

Conformément au mandat que vous nous avez confié, nous vous soumettons les constatations que nous avons faites ainsi que nos conclusions sur la gestion et l'administration de la Société d'habitation du Québec. De plus, à titre de référence, nous annexons les recommandations préliminaires urgentes que nous avons soumises à votre demande concernant la programmation 1974.

Il nous incombait d'analyser la gestion et l'administration de la S.H.Q. et nous avons cru que, vu les délais impartis, la manière la plus efficace de remplir notre mission consistait à étudier les réalisations de la S.H.Q. plutôt que de procéder, à ce stade-ci, à l'analyse complète et détaillée des structures de la Société. Par conséquent, les constatations élaborées ci-dessus et les conclusions qui suivent sont le fruit de ce cheminement.

En conséquence, compte tenu de toutes les constatations élaborées ci-dessus, nous concluons que:

- 1o) La S.H.Q. remplit de manière peu satis-

faisante les buts pour lesquels elle a été créée par sa loi, à savoir et entre autres:

"faciliter l'accès des citoyens à la propriété immobilière et mettre à leur disposition des logements à loyer modique."

En effet, l'accomplissement d'une telle mission implique avant tout la définition d'une politique d'habitation à long terme et la mise en oeuvre d'une planification appropriée afin d'en arriver à un produit conforme aux réalités sociales et économiques.

20) Cette absence de planification a pour résultat une utilisation non optimale des fonds publics, en ce sens que nous n'avons pu retrouver de critères positifs de sélection géographique, quantitative et qualitative des besoins matériels à satisfaire comparativement aux demandes des organismes habilités à solliciter des prêts.

Il semble d'ailleurs que l'inventaire des besoins en habitation du Québec n'ait jamais été établi de façon scientifique par la Société d'habitation du Québec.

30) Les structures de fonctionnement administratif, opérationnelles et financières mises en place et

modifiées par la suite ne donnent pas les résultats recherchés et devraient être révisées en fonction de critères objectifs d'efficacité.

En effet, actuellement, la qualité des constructions financées par la S.H.Q. confirme qu'on n'a pas obtenu le meilleur rendement possible de l'argent dépensé.

4o) Le nouveau rôle dévolu à la Société, savoir celui de maître d'oeuvre responsable de la réalisation complète des projets immobiliers qu'elle ne faisait que financer auparavant, implique une analyse approfondie et urgente des tâches à remplir afin que les structures correspondent parfaitement aux besoins à satisfaire.

5o) Cependant, si peu adaptées aux besoins que soient les structures, elles n'empêchent pas que des administrateurs dynamiques, compétents et responsables parviennent, malgré certaines difficultés ou contingences contraignantes, à remplir les responsabilités qu'ils ont accepté d'assumer.

Or, nous avons constaté que certains administrateurs et cadres de niveaux supérieurs n'ont pas rempli ou compris adéquatement leur rôle par manque de dynamisme ou de qualification.

En outre, il est évident que les professionnels employés par la S.H.Q. (ingénieurs et architectes) sont peu utilisés en fonction de leur compétence respective et leur nombre n'est pas conforme à la quantité et à l'importance des projets à réaliser.

6o) Après avoir examiné les méthodes de travail utilisées et vérifié certains aspects de leur application au niveau opérationnel, la méthode de propositions de développement n'est plus adaptée aux objectifs visés et les réalisations étudiées en font preuve.

La méthode conventionnelle de plans et devis est plus conforme à la satisfaction optimale des programmes à réaliser à court terme (cf programmation 1975). En effet, l'urgence des projets à concevoir nécessite une solution rapide d'application avec le maximum de chances de succès.

7o) La non possession préalable de terrains judicieusement choisis en fonction des besoins envisagés est préjudiciable à la rentabilité des investissements consentis et à la localisation idéale d'immeubles bien conçus en fonction de l'environnement physique et social.

En terminant notre travail, nous sommes conscients de ses imperfections, mais nous croyons l'avoir accompli avec diligence et dans l'esprit des directives qui nous ont été données lors de notre assignation.

ANNEXE "A"

PERSONNEL DE LA COMMISSION

MEMBRES: JACQUES GILBERT, Président

PAUL FREROTTE

JOHN MacKAY

SECRETAIRE: MARTIN ROCHETTE

PERSONNEL DE SOUTIEN: NICOLE BOUTIN, secrétaire
LUCIEN DESCENT, enquêteur
JEAN DAMPHOUSSE, architecte

ANNEXE "B"Recommandations préliminaires concernant
la programmation 1974.

1o) Que l'entrepreneur fasse parvenir ses plans et devis d'exécution complets à la Société, suivant son contrat.

2o) Que ces plans et devis soient étudiés par les architectes et ingénieurs de la Société, ainsi que les terrains devant servir à la construction.

3o) Que les architectes et ingénieurs fassent une liste des irrégularités à corriger dans les plans et devis d'exécution, avec copie au bureau du ministre;

4o) Que les plans et devis d'exécution ne soient pas approuvés par la Société tant et aussi longtemps que les corrections demandées sur la liste d'irrégularités ne sont pas corrigées sur les plans et devis, au lieu d'annexer la formule SHQ-21 comme document contractuel;

5o) Que les architectes et ingénieurs de la S.H.Q. initialent ces plans et devis et écrivent une ap-

probation sur la conformité des terrains sur lesquels ces projets doivent être construits. Que les plans d'architecture, de mécanique et d'électricité soient approuvés par le ministère du Travail;

6o) Qu'aucune construction ne débute tant que les item qui précèdent ne sont pas respectés à la lettre et qu'une confirmation écrite de ce fait soit donnée au coordonnateur et au ministre par les architectes et ingénieurs de la Société ayant étudié les plans et devis et le terrain en question, et ce en utilisant la formule annexée au présent rapport;

7o) Que des architectes et des ingénieurs conseils autres que ceux qui ont fait les plans pour le promoteur soient nommés comme surveillants sur chacun des projets;

8o) Que les consultants chargés de la surveillance fassent un rapport bi-mensuel directement aux architectes et aux ingénieurs de la Société pour ce qui est du domaine technique et au coordonnateur pour ce qui se rapporte au côté administratif, avec copie au bureau du ministre;

9o) Que les consultants chargés de la surveillance des projets exercent une surveillance stricte de

toutes les étapes de la construction, et qu'ils utilisent les pouvoirs qui leur sont donnés par l'article 13.1 du contrat de construction;

10o) Qu'une copie de toutes demandes de corrections des irrégularités ou toutes demandes de se conformer au contrat et au cahier de charges données à l'entrepreneur par les surveillants soit envoyée aux architectes et aux ingénieurs de la Société, au coordonnateur chargé du projet et au bureau du ministre;

11o) Qu'aucun paiement ne soit fait à l'entrepreneur sans la recommandation expresse du surveillant, conformément à l'article 15.3, paragraphe 1, du contrat. Le surveillant, avant de donner sa recommandation, devra s'assurer que tous les travaux pour lesquels le paiement est demandé ont été exécutés de façon conforme et que l'entrepreneur s'est conformé à toutes les directives visant à faire corriger des irrégularités. Dans le cas contraire, le surveillant devra obliger l'entrepreneur à se conformer au contrat et à corriger les irrégularités sur la partie de construction sur laquelle porte le paiement avant l'approbation de la demande de paiement et l'émission du certificat de paiement;

12o) Qu'une copie de toutes recommandations du surveillant, de tous rapports des architectes, ingénieurs et des inspecteurs de la S.H.Q. et de la demande de paiement de l'entrepreneur ainsi que du certificat de paiement conséquent soit envoyée au bureau du ministre;

130) Qu'une copie de toutes demandes de suppléments ou de crédits, avec justification, soit envoyée aux architectes et aux ingénieurs de la Société et au bureau du ministre.

11



L'ÉDITEUR OFFICIEL DU QUÉBEC
SERVICE DE LA REPROGRAPHIE
Août 1975

Bibliothèque de l'Assemblée nationale



QL A 012 980