

Abandon d'AccèsLogis

Quelles sont les conséquences pour l'habitation
communautaire et sociale?

Mars 2023



Questions et réponses



Association des groupes de
ressources techniques du Québec

Question 1

Quelle est la différence entre le logement abordable et le logement communautaire ?

Le coût maximal d'un loyer d'un logement défini comme étant abordable est fixé par la Société d'habitation du Québec (SHQ) et « ajusté annuellement à partir de l'indice des prix à la consommation et des indices des prix de la construction de bâtiments, selon le type de bâtiment, de Statistique Canada. » (1)

Ainsi, l'abordabilité est déterminée en fonction du coût du marché plutôt qu'en rapport à la capacité de payer des ménages. Sachant que les coûts des loyers sur le marché locatif ont explosé dans les dernières années au Québec, il est difficile de répondre aux besoins des personnes à faible et modeste revenu avec ce type de modèle.

En contrepartie, les logements sociaux ou communautaires sont des logements subventionnés réalisés par des coopératives, des organismes à but non lucratif ou par des offices d'habitation. Ces unités sont extraites du marché spéculatif, ce qui en garantit une abordabilité pérenne, le loyer augmentant beaucoup plus lentement que les coûts du marché.

Ils offrent une solution durable pour répondre aux besoins de logement des citoyens et citoyennes à faible et modeste revenu et/ou ayant des besoins particuliers (itinérance, problème de santé mentale, handicap physique ou intellectuel, etc.).

Le logement communautaire a des impacts positifs réduisant les inégalités sociales de santé en offrant une stabilité résidentielle, une abordabilité et un milieu de vie communautaire qui permet de briser l'isolement dans des conditions sécuritaires favorisant l'inclusion et la mixité sociale.

Finalement, l'habitation communautaire repose sur le pouvoir d'agir des citoyens et citoyennes sur leurs conditions de logement et sur les valeurs de démocratie et de solidarité. Les ménages participent à la gestion de leur habitat et s'impliquent activement dans leur milieu de vie.

Question 2

Quelles sont les différences entre le Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ) et le programme AccèsLogis?

La fin du programme AccèsLogis a été annoncée officiellement à la fin du mois de février 2023. Les projets déjà en attente dans AccèsLogis pourront être financés et, parallèlement, ce sera le PHAQ qui prendra le relais pour subventionner les nouveaux projets à développer.

(1) Cadre normatif 2021-2024 du PHAQ, p. 29 :

<http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/Programmes/PHAQ/cadre-normatif-phaq.pdf>

AccèsLogis est un programme entièrement consacré à l'habitation communautaire et sociale. Il subventionne depuis 25 ans des projets initiés par des groupes de citoyen.ne.s, des coopératives, des organismes à but non lucratif ou par des offices d'habitation. AccèsLogis a été conçu pour financer des projets à la hauteur de 50% de leurs coûts de réalisation.

Toutefois, dans la dernière décennie, la subvention n'a pas été en mesure de couvrir la totalité du 50% des coûts prévu par le programme, car elle n'a pas été indexée aux coûts réels de réalisation, ce qui engendre l'allongement des délais de construction.

Le PHAQ, quant à lui, a été conçu pour ouvrir la porte à subventionner des promoteurs privés dans la volonté qu'ils contribuent, eux aussi, à construire des logements dits « abordables ». La ministre de l'habitation dit vouloir augmenter la cadence de livraison de cette façon. Les coopératives, les organismes à but non lucratif et les offices d'habitation peuvent également formuler une demande de financement au sein de ce programme. Le PHAQ fonctionne par appels de projets, où la Société d'habitation du Québec (SHQ) sélectionne des projets pour leur offrir une subvention.

Toutefois, selon les normes de ce programme, l'abordabilité des unités subventionnées a une date d'expiration. Après une période de 15 à 35 ans, les logements pourront être vendus au prix du marché privé. De plus, le PHAQ n'est pas un programme autoportant. Ce faisant, les porteurs d'un projet de logement communautaire ou social doivent cogner à différentes portes pour finaliser le montage financier, ce qui ralentit le processus et pose un risque au niveau de viabilisation des projets. En effet, si aucune autre source de financement n'est disponible, les projets ne peuvent pas avancer.

Qui plus est, le PHAQ fonctionne par appels de projets, où la Société d'habitation du Québec (SHQ) sélectionne des projets pour leur offrir une subvention.

Le principe d'appels de projets met les projets en compétition, ce qui selon nous pose problème. Ce que nous apprécions du programme AccèsLogis, c'est qu'il permet le dépôt en continu suivant le rythme du développement des projets.

Question 3

Pourquoi l'abandon d'AccèsLogis n'est pas une bonne chose pour l'habitation communautaire et sociale? Pourquoi AccèsLogis et le PHAQ ne doivent pas être mis en opposition, mais en complémentarité?

Le modèle québécois d'habitation communautaire est mis en péril, car c'est toute une vision et un bagage de valeurs qui sont évacuées des normes au sein du Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ). L'abordabilité, c'est une bonne chose, mais elle ne doit pas être considérée comme l'unique objectif. En abandonnant AccèsLogis, les besoins auxquels l'habitation communautaire vise à répondre ne seront plus au cœur des démarches, mettant l'accent, avec le PHAQ, sur la réalisation de logements évalués comme abordables en ayant comme seul référent le coût du marché en fonction de la région.

De plus, le PHAQ met en compétition des organismes à but non lucratif et des promoteurs privés à but lucratif dans un même programme. Ces promoteurs privés ont accès à davantage de ressources financières pour la réalisation de leurs projets. Ils sont susceptibles d'obtenir du financement plus rapidement, tandis que les organismes doivent avoir recours à de multiples sources de revenus pour compléter leurs montages financiers.

Les règles, les normes et les budgets du PHAQ doivent être réfléchis différemment en fonction du type de promoteurs, qui n'ont pas les mêmes intérêts ni l'accès aux mêmes ressources de financement. Tandis que les promoteurs privés à but lucratif ont pour objectifs de faire du profit, les organismes à but non lucratif veulent d'abord et avant tout répondre aux besoins des locataires pour qui les projets sont réalisés.

Aussi, les normes du PHAQ sont encore en cours d'élaboration, ce qui fait en sorte qu'il arrive difficilement à répondre aux besoins particuliers des organismes, ralentissant le processus de réalisation des projets. Dans le contexte de la crise du logement où il y a urgence d'agir, mettre de côté le programme AccèsLogis, un programme qui a fait ses preuves, au profit d'un programme dont les normes de fonctionnement sont inachevées, est une grave erreur.

Les deux visions se valent, mais doivent être considérées comme étant complémentaires et non pas en compétition l'une de l'autre.

Question 4

Pourquoi des centaines de millions de dollars disponibles dans le programme AccèsLogis sont à l'heure actuelle inutilisés? Qu'est-ce qui explique l'allongement des délais, actuellement, dans le programme AccèsLogis?

Il y a bel et bien de l'argent disponible pour la réalisation d'unités dans AccèsLogis. Toutefois, le financement maximal prévu par projet n'est pas suffisant pour que les organismes aient tous les moyens nécessaires pour réaliser leurs projets. C'est le manque de financement chronique dans le programme AccèsLogis qui cause des retards importants.

En effet, les montants maximaux de la subvention par projet fournie par le programme, qui n'ont pas été indexés, n'ont pas suivi les coûts réels de réalisation des logements qui ont explosé dans les dernières années.

AccèsLogis a été conçu pour financer les projets déposés à la hauteur de 50% des coûts de réalisation, avec une contribution de 15% provenant du milieu (généralement les municipalités) et de 35% assumés par les groupes (majoritairement par le biais de l'hypothèque).

On réalise finalement qu'en 2022, au lieu de 50%, ce ne sont que 32% des coûts réels par projet qui ont été couverts par le programme. Avec cette maigre enveloppe, il est difficile pour les organismes de compléter leurs projets. Ils restent ainsi bloqués, faute de fonds supplémentaires. En 2022, c'est la contribution du gouvernement fédéral, par l'Initiative canadienne pour la réalisation rapide de logements (ICRL) et le Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL) qui nous a permis de viabiliser plusieurs projets qui tardaient à être construits.

En résumé, tant que les organismes n'arrivent pas à trouver du financement auprès d'autres bailleurs de fonds pour compenser l'écart entre la subvention attendue de 50% et la subvention réelle (de 32% en 2022), les fonds disponibles ne peuvent pas être utilisés, car les projets ne peuvent pas avancer. Se faisant, les délais s'allongent et, entre le temps que la SHQ offre un montant supplémentaire, les coûts de réalisation augmentent. Les projets s'engrènent ainsi dans un cercle vicieux sans fin. Il suffit de dire que si la subvention initiale était suffisante, les projets lèveraient de terre beaucoup plus rapidement.

Question 5

Pourquoi est-il irréaliste de construire un projet à l'intérieur d'un délai d'un an tel que le demande le PHAQ? Quelles sont les étapes à franchir pour la réalisation d'un projet?

Dans sa volonté d'accélérer le processus de réalisation des unités, la ministre demande que la projection du délai de construction soit de 1 an, sans quoi les subventions seront données à un projet plus efficient.

En pratique, il est difficile d'imaginer développer l'ensemble des étapes d'un projet d'habitation communautaire et social en 12 mois si on considère les délais incompressibles. Il suffit de penser à cette liste (non exhaustive) d'étapes :

- Comité consultatif d'urbanisme (CCU)
- Obtention du permis de construction et autres autorisations
- Processus de soumissions
- Plan et devis
- Acquisition des terrains
- Appels d'offre publique

Et c'est sans compter les étapes relatives à l'accompagnement du groupe afin qu'il puisse s'autodévelopper et à terme, être autonome!

Dans des conditions idéales, nous considérons qu'un projet peut se développer dans un délai minimum de 3 ans.

Nous le disons depuis déjà bien longtemps: les délais doivent être réduits. Nous travaillons avec la SHQ pour trouver des solutions qui nous le permettront. Les solutions pour accélérer la réalisation des projets reposent sur un allègement administratif et sur des subventions à la hauteur des coûts de construction.

Question 6

Quelles améliorations devraient être apportées au PHAQ pour aider les GRT à travailler plus rapidement et efficacement?

Si l'abandon d'AccèsLogis a véritablement lieu, il est nécessaire que le PHAQ s'adapte aux spécificités du modèle d'habitation communautaire et social pour faciliter le travail des groupes de ressources techniques et surtout faciliter le développement des projets au bénéfice de la collectivité.

D'abord, le programme doit comprendre un prêt de démarrage permettant aux groupes accompagnés par les GRT d'entreprendre les premières phases du projet. En effet, plusieurs étapes doivent être accomplies avant qu'un projet lève de terre et des dépenses doivent être encourues. Un prêt de démarrage serait nécessaire pour que les projets démarrent plus vite.

De plus, pour être en mesure de garantir aux ménages à faible revenu l'accès à des logements fraîchement construits, il est nécessaire qu'un programme de supplément au loyer (PSL) soit inclus dans le PHAQ, permettant à ces ménages de payer un loyer qui correspond à 25% de leur revenu annuel. Sans cela, nous ne serons pas en mesure de répondre à leur besoin de se loger à la hauteur de leurs moyens.

Question 7

Les projets d'habitations communautaires coûtent-ils plus chers que des projets de logements locatifs standard?

Le logement communautaire doit être vu comme un investissement et non pas comme une simple dépense.

Les immeubles construits en partie par des fonds publics appartiennent à la collectivité. Leur édification assure une répartition équitable de la richesse nationale en produisant du bien-être collectif.

Le logement communautaire répond à des enjeux de santé publique. En effet, le recours à ce modèle pour répondre aux besoins des aînés, des personnes en situation d'itinérance ou toutes autres personnes permet à l'État québécois de faire l'économie de plusieurs millions de dollars annuellement en services de santé et services sociaux.

De plus, si l'on compare la rentabilité de la construction de logements neufs aux dépenses liées aux allocations de logement, sur le long terme, les biens immobiliers seront mieux rentabilisés. Les allocations logement ne sont qu'une aide ponctuelle; elles ne génèrent pas de valeur, contrairement aux immeubles, qui fournissent des loyers abordables à perpétuité.

Question 8

Quel est le rôle des GRT dans l'écosystème de l'habitation communautaire?

Les groupes de ressources techniques sont des entreprises d'économie sociale qui offrent un service d'accompagnement auprès des coopératives, des organismes à but non lucratif, des offices d'habitation et des groupes de citoyen.ne.s, mettant leur expertise à profit pour l'élaboration de projets immobiliers communautaires.

Les GRT ont une implication sur différents volets: la vie associative, l'immobilier et le financement. Ils coordonnent toutes les phases de réalisation des projets et agissent comme intermédiaires entre le groupe, les administrations publiques, les entrepreneurs en bâtiment et autres professionnels (architectes, notaires, ingénieurs).

Les GRT accompagnent également les organismes dans des projets d'acquisition et de rénovation d'immeubles destinés à loger des organismes communautaires et dans le développement de centres de la petite enfance (CPE).

Au cours des 40 dernières années, les GRT membres de l'AGRTQ ont développé, avec les collectivités, un parc immobilier communautaire d'envergure de près de 90 000 logements.