

MISER SUR NOS FORCES :

RECONDUIRE ACCÈSLOGIS SUR 5 ANS

Mémoire présenté par la Coalition pour l'habitation communautaire au ministère des Finances du Québec

Dans le cadre des consultations prébudgétaires
2012-2013

Janvier 2012

La Coalition pour l'habitation communautaire



Association des Groupes
de Ressources Techniques
du Québec



Conseil
québécois
de la **coopération**
et de la **mutualité**



CHANTIER
DE L'ÉCONOMIE SOCIALE



Confédération québécoise
des coopératives
d'habitation



RÉSEAU
QUÉBÉCOIS
DES OSBL
D'HABITATION

La **Coalition pour l'habitation communautaire** est formée de cinq organisations nationales vouées au logement, à la coopération et à l'économie sociale :

L'Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ)

Le Chantier de l'économie sociale

La Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH)

Le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM)

Le Réseau québécois des osbl d'habitation (RQOH)

Dans le cadre de la présente consultation prébudgétaire, la Coalition pour l'habitation communautaire souhaite s'exprimer en faveur de la poursuite du développement de logements communautaires en demandant la reconduction du programme AccèsLogis. La Coalition est d'avis que l'investissement gouvernemental dans le logement communautaire fait partie de ces gestes structurants qui conjuguent avec brio l'amélioration du bien-être des québécois et le renforcement de l'économie. Au-delà d'une réponse indispensable aux besoins en logement abordable, cette intervention rejoint plusieurs priorités sociales et génère des retombées économiques importantes dans toutes les régions du Québec. **Le programme AccèsLogis doit être renouvelé, bonifié et planifié sur plusieurs années.**

* * *

Depuis 1997, le programme AccèsLogis soutient la réalisation de projets d'habitation coopérative ou à but non lucratif dans toutes les régions du Québec. Ce développement a permis d'offrir des solutions de logement alternatives et abordables adaptées aux besoins des familles, des aînés, des personnes handicapées, de personnes vivant des problèmes particuliers d'habitation. Ces projets procurent également autant de réponses novatrices à des priorités sociales reconnues comme la réduction de la pauvreté et de l'itinérance ou la mise en place de milieux de vie adaptés pour les aînés.

AccèsLogis a aussi des impacts économiques considérables. Une étude récente de la Société d'habitation du Québec révèle que chaque dollar en subvention dans ses programmes générant des impacts économiques, représente 2,22 dollars en dépense injectée, ceci, uniquement dans le secteur de la construction. Sur la base de l'année 2010-2011, on y estime également que 10 % des heures travaillées dans le secteur de la construction au Québec ont un lien avec les programmes d'habitation. À l'évidence, ces programmes, incluant AccèsLogis, sont des leviers importants en termes de création d'emplois, de valeur ajoutée et en retours de revenus vers les différents paliers gouvernementaux.

Malgré des besoins en logement toujours importants, le programme AccèsLogis est, depuis 2005, reconduit une seule année à la fois. Cette situation limite la capacité des milieux à planifier efficacement leur réponse aux besoins d'habitation. Elle est



également très peu adaptée aux exigences d'un développement immobilier qui implique de nombreux acteurs et sources de financement. L'importante diminution du financement d'AccèsLogis au budget du Québec 2011 a aussi provoqué un ralentissement significatif du développement, l'enveloppe du programme étant entièrement allouée 6 mois après son annonce. À l'automne 2011, plusieurs projets sont stoppés en attente d'une reconduction de programme.

La reconduction du programme AccèsLogis est nécessaire et devrait s'établir sur une base pluriannuelle d'au moins 5 ans et permettre de réaliser au moins 3000 logements par année. De plus, des ajustements au programme et des aides supplémentaires au territoire doivent être poursuivis pour assurer une équité de livraison du programme dans toutes les régions et dans les municipalités de toutes tailles.

CI-APRÈS :

- | | |
|--|-------|
| 1. Des besoins toujours importants en matière de logement | p. 3 |
| 2. Le logement communautaire : une réponse adaptée et à long terme aux besoins en logement | p. 5 |
| 3. Le logement communautaire : un investissement à retombées économiques importantes | p. 7 |
| 4. Le logement communautaire : un choix des communautés | p. 9 |
| 5. L'importance de planifier | p. 11 |
| 6. En résumé | p. 13 |
| 7. Nos recommandations | p. 13 |



1. DES BESOINS TOUJOURS IMPORTANTS EN MATIÈRE DE LOGEMENT

Au moment où les besoins en logement à coût abordable sont toujours préoccupants, la diminution du tiers du financement destiné à AccèsLogis lors du budget du Québec en mars 2011 se fait durement sentir. À la fin septembre, la totalité de ce financement est déjà attribuée ce qui freine la réalisation de nombreux projets de logement en développement. Ces projets, qui visent à répondre à des besoins concrets de logement se retrouvent confrontés à une absence de programme et à l'apport financier essentiels à leur réalisation.

On dénombrait en septembre dernier plus de 200 projets de coopératives et d'organismes à but non lucratif en préparation dans toutes les régions du Québec¹. Ces projets représentent un potentiel de plus de 9 000 logements qu'il est nécessaire de prévoir aujourd'hui pour satisfaire les besoins des ménages à court, moyen et long termes. Ces projets sont conçus et concertés par les milieux locaux en réponse aux besoins observés sur leur territoire. Ils témoignent des besoins encore nombreux et diversifiés en logement.

Ces projets en préparation témoignent également d'un marché locatif toujours serré et défavorable aux locataires à revenu faible ou modeste. Les taux d'inoccupation moyens se maintiennent depuis plusieurs années sous la barre des 3 %, seuil d'équilibre reconnu. La situation ne s'est pas améliorée au cours de la dernière année. Le taux d'inoccupation moyen pour les centres urbains du Québec étant passé de 2,7 à 2,6 % entre octobre 2010 et octobre 2011.

Les régions de Montréal et Gatineau connaissent encore des taux sous le seuil d'équilibre (2,5 et 2,2 %). Plusieurs régions et centres urbains se trouvent encore durement affectés notamment la région métropolitaine de Québec (1,6 %) et du Saguenay (1,4 %). La situation demeure également très tendue dans les centres urbains de plusieurs régions, dont ceux de l'Abitibi et de la Côte-Nord.²

Par ailleurs, les loyers moyens ont augmenté de façon substantielle tout au long de la décennie. Entre 2001 et 2009, le loyer moyen d'un appartement de 2 chambres à coucher a fait un bond de 25 %.³ De plus, le nombre de ménages considérés comme ayant des besoins impérieux de logement demeure considérable. Au-delà de 200 000 ménages locataires québécois consacrent plus de 50 % de leur revenu pour se loger⁴.

¹ Association des groupes de ressources techniques du Québec, *Mise à jour des projets des membres*, septembre 2011.

² Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Rapport sur le marché locatif – Faits saillants – Québec*, automne 2011.

³ Société canadienne d'hypothèques et de logement, *L'Observateur du logement au Canada, 2010*. Données pour les immeubles d'initiative privée comptant au moins trois appartements.

⁴ Société d'habitation du Québec, *L'habitation en bref, édition 2011*.



Les besoins en matière de logement demeurent présents et nombreux. Il est important de poursuivre les efforts pour y répondre en reconduisant AccèsLogis.

Depuis sa mise en place en 1997, AccèsLogis a démontré sa capacité à répondre aux besoins en logements abordables pour tous les types de ménages tout autant que son adaptabilité aux caractéristiques très diversifiées des régions et des municipalités du Québec. Il représente aussi une pièce importante pour répondre à des problématiques majeures et urgentes telles l'itinérance et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les ménages et les communautés doivent pouvoir compter sur AccèsLogis pour assurer la réponse à l'ensemble de ces besoins et le budget du Québec devrait l'établir clairement.

DES BESOINS IMPORTANTS	
203 080	Nombre de ménages locataires québécois qui consacrent plus de 50 % de leur revenu pour se loger (recensement 2006) ¹
38 380	Nombre de ménages inscrits sur une liste d'attente pour l'obtention d'un logement à loyer modique (HLM) au 31 décembre 2010. ²
2,6 %	Taux d'inoccupation dans les centres urbains de 10 000 habitants et plus en octobre 2011. Toujours sous le seuil d'équilibre de 3 %. ³

1. Société d'habitation du Québec, *L'habitation en bref, édition 2011*.

2. Id.

3. Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Rapport sur le marché locatif – Faits saillants – Québec*, automne 2011.



2. LE LOGEMENT COMMUNAUTAIRE : UNE RÉPONSE ADAPTÉE ET À LONG TERME AUX BESOINS EN LOGEMENT

Une réponse adaptée

Les projets d'habitations communautaires visent d'abord une offre de logements à coût accessible, mais prennent aussi en compte d'autres aspects difficilement rencontrés par le marché privé de l'habitation qu'il s'agisse de logements adéquats pour les familles, de logements avec certains services pour les aînés, les personnes vivant avec un handicap ou encore les personnes aux prises avec des difficultés particulières comme l'itinérance. En outre, pour plusieurs localités et régions, le logement communautaire vient pallier une offre de logement parfois inexistante, mais nécessaire pour assurer la rétention et la croissance de la population, une base essentielle à la vitalité et au développement des territoires. Dans les centres urbains, le logement communautaire concourt également au maintien de la mixité sociale et à la revitalisation de quartiers ou de grands ensembles immobiliers dégradés.

Parce qu'elles sont définies en mettant à profit les ressources et l'ingéniosité des milieux locaux, les habitations communautaires sont étroitement liées aux besoins et bien intégrées à leur milieu. Elles sont aussi souvent source d'innovation par exemple dans le développement d'alternatives aux différents besoins des personnes âgées, dans l'intégration de mesures vertes et des principes du développement durable ou encore dans l'arrimage du logement avec certains services sociaux visant le soutien et l'intégration des personnes.

Une solution à long terme

En plus de ses impacts sur les conditions de logement et les conditions de vie des ménages à faible et modeste revenus, le programme AccèsLogis permet un investissement durable partout au Québec. Les logements réalisés constituent un véritable actif porté et pris en charge à long terme par les résidents et les communautés. Les logements créés profitent à plusieurs générations de ménages à travers le temps

ACCÈSLOGIS: UNE RÉPONSE À DE NOMBREUX BESOINS EN LOGEMENT

Logements réalisés et en cours avec les programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec – volet social de 1997*	Nombre de logements	%
Logements pour familles, aînés autonomes et personnes seules	12 473	49 %
Logements pour aînés en légère perte d'autonomie	7 715	30 %
Logements pour personnes ayant des besoins particuliers d'habitation	4 077	16 %
Logements dans des immeubles à vocation mixte	1 206	5 %
Total	25 471	100 %

*Compilation AGRTQ. Logements complétés et logements en voie de réalisation, septembre 2011, projets des membres de l'AGRTQ.



tout en conservant leur intégrité et leur caractère abordable. Leur prise en charge collective en fait, plus que des logements, des milieux de vie, caractérisés par des valeurs de solidarité, d'entraide et d'implication citoyenne. C'est un actif pour aujourd'hui et pour le futur.

ACCÈSLOGIS:

UN PROGRAMME QUI ATTEINT SES OBJECTIFS

« Les résultats tirés de cette analyse permettent de constater que la clientèle des logements créés grâce au programme AccèsLogis Québec est à revenu faible et modeste, conformément à la vocation du programme. À l'intérieur de ces paramètres, on retrouve une certaine mixité de la clientèle étant donné que les loyers de base varient entre 75 % et 95 % du loyer médian du marché. Les logements offerts à ces ménages sont donc abordables, de taille convenable et adaptés aux besoins variés des ménages à revenu faible ou modeste. »

Société d'habitation du Québec, *Profil des locataires du programme AccèsLogis Québec en 2005*, avril 2008, p.41.



3. LE LOGEMENT COMMUNAUTAIRE : UN INVESTISSEMENT À RETOMBÉES ÉCONOMIQUES IMPORTANTES

Il est important de rappeler que le programme AccèsLogis génère des retombées économiques très appréciables.

Le financement des logements communautaires est partagé entre le programme AccèsLogis, les milieux locaux, principalement les municipalités, et les hypothèques contractées par les organismes d'habitation. Chaque dollar investi dans AccèsLogis est ainsi appuyé de plus d'un dollar supplémentaire en provenance des milieux, des sommes dirigées principalement dans le secteur de la construction.

Une toute récente étude des impacts des activités de la Société d'habitation du Québec révèle que chaque dollar de subvention gouvernementale accordé dans le cadre de programmes d'habitation représente un apport réel de 2,3 dollars en activité économique. Ainsi, pour la seule année 2010-2011, 606,7 M\$ investis dans l'ensemble des programmes se sont traduits par 1395,4 M\$ en dépenses totales et ont généré des activités représentant 13 758 emplois directs et indirects. Le programme AccèsLogis compte pour 64 % des dépenses totales générées par ces programmes⁵.

On estime aussi que, globalement, les montants investis procurent un retour de 257 M\$ en revenus des gouvernements et parafiscalité⁶. En somme, en regard des montants investis dans les programmes, nous pouvons estimer que c'est 42 % des montants alloués aux programmes qui reviennent sous diverses formes en revenus aux gouvernements.

À propos de l'impact des programmes d'habitation de la Société d'habitation du Québec⁷

« ... il s'est travaillé, en 2010-2011, 32,5 millions d'heures au Québec dans le secteur de la construction résidentielle. C'est donc dire que près de 10 % des heures travaillées au Québec dans le secteur de la construction résidentielle peuvent être liées avec une intervention de la SHQ. »

⁵ Société d'habitation du Québec, *Étude d'impacts des activités de la Société d'habitation du Québec*, Rapport final, septembre 2011, pp. 11-21.

⁶ Id., p.19.

⁷ Id., p.16.



Il faut souligner que la construction des habitations communautaires contribue à de nombreux secteurs de l'économie locale, régionale et québécoise notamment la foresterie et les produits du bois, l'industrie du béton, des produits métalliques et des plastiques, la fabrication d'éléments architecturaux et ornementaux, les services professionnels en architecture, en ingénierie, en environnement, en finances, etc.

Enfin, mentionnons que l'habitation communautaire contribue au développement ou à la consolidation d'emplois du secteur de l'économie sociale à travers l'offre de certains services notamment dans les habitations destinées aux aînés.

SUR LE TERRAIN

Résidence Gérard-Blanchet à Desbiens



20 logements communautaires pour aînés

Mesures vertes et développement des produits du bois du Québec

Une première utilisation de panneaux de bois lamellés-croisés fabriqués au Québec.

Utilisés ici pour la construction des murs et des planchers, ces panneaux promettent une solidité comparable à celle du béton préfabriqué et une sécurité incendie supérieure. Ils sont aussi découpés en usine et d'un montage simple, ce qui permet une économie de temps de chantier. En plus, cette façon de construire doit procurer une économie d'énergie pendant la durée de vie de l'immeuble, une économie qu'on estime à 15 % par rapport à une construction standard.



4. LE LOGEMENT COMMUNAUTAIRE : UN CHOIX DES COMMUNAUTÉS

Le programme AccèsLogis se déploie partout au Québec. Cela démontre sa capacité à répondre aux divers besoins en logement dans des milieux très différents sur le plan des caractéristiques sociales et économiques, de taille de leur population, qu'ils soient en milieu rural ou urbain.

Les immeubles communautaires développés avec AccèsLogis depuis 1997 font état de cette diversité. À ce jour, des projets d'habitation communautaires sont réalisés ou en voie de réalisation dans près de 250 municipalités du Québec⁸.

Au-delà de réalités locales très différentes, l'implication collective et l'effort financier des communautés pour développer des logements coopératifs et sans but lucratif avec AccèsLogis dénotent un trait commun : la volonté et la capacité des communautés à prendre en charge leurs problèmes de logement.

Au cours des dernières années, de nombreuses municipalités, des plus petites jusqu'aux grands centres urbains, ont adopté des résolutions demandant au gouvernement de reconduire le programme AccèsLogis. Nous y voyons à la fois une volonté des milieux locaux de se développer en fonction de leurs besoins et de leurs ressources, mais aussi l'intérêt pour un programme qui correspond aux valeurs, aux besoins et aux aspirations des communautés pour ses retombées multiples et ses effets structurants. À cet égard, il n'est pas étonnant de retrouver le logement communautaire et le programme AccèsLogis alliés à la récente Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires puisqu'ils en épousent la vision, les principes tout autant que la dynamique d'action.

Par ailleurs, les suppléments d'aide financière ajoutés à AccèsLogis en 2010 pour faciliter le développement de logements communautaires, hors des grands centres urbains, dans les régions éloignées et les petites municipalités ont été un franc succès. Prévues sur 2 ans, ces aides ont été épuisées en quelques mois seulement. Ces modulations ont permis de ramener à des proportions équitables la participation financière de ces milieux, participation qui était généralement plus élevée qu'ailleurs au Québec. Elles avaient également permis de bonifier les coûts admissibles des projets hors des grands centres urbains, coûts qui ont été désindexés conséquemment à la fin de l'enveloppe. Le court historique de ces aides démontre leur importance pour assurer une équité d'application du programme AccèsLogis sur tous les types de territoire et dans toutes les régions.

Le prochain budget du Québec devrait prévoir les aides supplémentaires au territoire suffisantes dans AccèsLogis pour soutenir les projets en cours et ceux à venir. Il devrait également comporter les indexations nécessaires aux différents paramètres du programme.

⁸ Association des groupes de ressources techniques du Québec, *Mise à jour des projets des membres*, septembre 2011.



Parmi les actions gouvernementales prévues pour soutenir la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016* :

- Offrir et bonifier le programme AccèsLogis Québec afin de faciliter la réalisation de projets d'habitation sociale et communautaire

Depuis plusieurs années, la SHQ soutient la réalisation des projets d'habitation sur tous les territoires et examine d'une manière constante des pistes de bonification du programme AccèsLogis Québec afin de mieux prendre en compte certains besoins émergents. Parce que tous les projets sont entrepris par les acteurs locaux dans toutes les régions du Québec, ils ont donné lieu à un haut taux d'innovation et de satisfaction. Le programme subventionne la réalisation de projets d'habitation sociale et communautaire situés en région et dans les petites municipalités ainsi que de rénovation majeure, ou des grands logements destinés à des familles nombreuses ayant des besoins de services particuliers. »

MAMROT, *Un gouvernement en action pour mieux habiter et vivre de nos territoires*

Document d'accompagnement à la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, Actions gouvernementales 2011-2013, novembre 2011.

5. L'IMPORTANCE DE PLANIFIER

Nous croyons qu'il est primordial de réinscrire AccèsLogis sur une base pluriannuelle de 5 ans de façon à mieux planifier la réponse aux besoins en logement, à prendre en compte adéquatement les impératifs du développement immobilier et les processus liés à l'implication des communautés.

En 1997, AccèsLogis a été conçu sur une durée de 5 ans en incluant des balises sur ses trois volets d'intervention :

- Les logements pour familles, personnes seules et aînés autonomes;
- les logements avec services pour aînés en légère perte d'autonomie;
- les logements pouvant répondre à des besoins particuliers d'habitation (personnes itinérantes ou à risque d'itinérance, personnes vivant des problèmes de santé mentale et autres).

Cette configuration initiale prend en compte la durée et la dynamique du développement immobilier tout en donnant des orientations générales quant aux priorités d'intervention à atteindre. Nous estimons essentiel de réinscrire le programme AccèsLogis dans cette logique de planification.

D'une part, une programmation pluriannuelle confirme une volonté de répondre de façon planifiée et rigoureuse aux nombreux besoins en habitation, des besoins qui sont connus et identifiés autant par les communautés locales que par le gouvernement. L'intervention possible avec un programme gouvernemental sur une seule année s'harmonise mal avec les objectifs multiples qui sont poursuivis en matière d'habitation. Qu'il s'agisse d'agir pour réduire les difficultés des ménages liées à la faible disponibilité de logements à coût accessible ou au taux d'effort élevé consacré au logement, qu'il s'agisse de rencontrer les besoins spécifiques des personnes âgées ou encore de réduire l'itinérance, il est nécessaire d'inscrire les moyens d'y répondre dans une durée compatible avec les objectifs à atteindre. Une intervention sur 5 ans apparaît un minimum à cet égard.

D'autre part, la réalisation de logements communautaires est une intervention de longue haleine qui doit conjuguer tous les impératifs du développement immobilier, la concertation avec le milieu et les multiples arrimages nécessaires pour assurer la conformité avec les normes du programme. Une planification pluriannuelle permet de prendre en compte ces caractéristiques.

Avant même qu'un projet accède au cadre de financement du programme, de nombreux fils doivent être attachés et plusieurs paramètres doivent être définis ou, du moins, suffisamment assurés pour prétendre à la réussite du projet. Or, il est plutôt rare que ces étapes préliminaires prennent moins de 12 mois. Avec des budgets gouvernementaux prévus pour une seule année à la fois, comme c'est le cas présentement, c'est donc dire que la très grande majorité des projets sont préparés sans aucune certitude de disposer d'un programme de financement qui permettra leur concrétisation.

Une planification pluriannuelle est également mieux harmonisée avec l'implication des municipalités dans la réalisation des habitations communautaires. Les municipalités contribuent au financement du coût de réalisation des projets ainsi qu'au financement des suppléments au loyer destinés aux ménages à faible revenu. De plus, les municipalités doivent dans plusieurs cas réaliser les démarches et processus requis pour céder des terrains ou des immeubles, accorder des rabais de taxes à moyen ou long termes, ajouter des infrastructures ou encore apporter des modifications au zonage ou au plan d'urbanisme. À l'heure actuelle, ces démarches sont trop souvent effectuées sans garantie que l'aide gouvernementale sera au rendez-vous au moment opportun.

Nous croyons que le programme doit être établi sur une durée prévisible en cohérence avec les caractéristiques du développement immobilier et avec l'implication des milieux locaux de façon à ce que les efforts conjugués des organismes qui développent un projet d'habitation, des acteurs locaux et des municipalités ne soient pas vains.

6. EN RÉSUMÉ

Le programme AccèsLogis répond à de nombreuses priorités sociales et offre une contribution positive aux préoccupations budgétaires actuelles

AccèsLogis répond à des besoins en logements à coûts abordables en offrant des solutions alternatives adaptées aux besoins des familles, des aînés, des personnes seules, des personnes immigrantes, des personnes handicapées et des personnes vivant des difficultés particulières notamment les personnes itinérantes ou à risque d'itinérance.

AccèsLogis procure une solution à long terme par des habitations à gestion collective qui profiteront à plusieurs générations de ménages à travers le temps.

AccèsLogis constitue une pièce importante dans les solutions aux problèmes urgents de l'itinérance et de la pauvreté, des priorités identifiées par le gouvernement.

AccèsLogis se déploie partout au Québec. C'est un programme qui permet aux communautés de toutes tailles, qu'elles soient rurales ou urbaines, de réaliser des projets adaptés à leurs besoins particuliers en matière d'habitation communautaire. C'est un atout indéniable à la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité du territoire.

AccèsLogis contribue de surcroît à la création de la richesse par ses retombées importantes sur l'activité économique et la création d'emplois.

AccèsLogis correspond aux besoins, aux valeurs et aux aspirations des communautés pour ses retombées multiples et ses effets structurants, comme en témoignent les appuis nombreux et de toutes les provenances reçus pour sa reconduction au cours des dernières années.

7. NOS RECOMMANDATIONS

- Reconduire le programme AccèsLogis sur 5 ans et le pourvoir d'un budget permettant de réaliser un minimum de 3 000 logements par année;
- Ajuster les paramètres de base d'AccèsLogis afin de tenir compte de l'évolution du marché;
- Poursuivre les mesures d'aides supplémentaires à AccèsLogis pour faciliter la réalisation de logements communautaires dans les petites municipalités et les régions;
- Accroître les crédits accordés par le Ministère de la Santé et des Services sociaux pour le soutien communautaire en logement social et communautaire. Les besoins sont estimés à 12 millions annuellement pour les logements communautaires coopératifs et sans but lucratif.