
RECONDUIRE ACCÈSLOGIS SUR 5 ANS : UN CHOIX BUDGÉTAIRE JUDICIEUX

**Mémoire présenté dans le cadre des consultations prébudgétaires du
gouvernement du Québec 2011**

La Coalition pour l'habitation communautaire :

Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ)

Chantier de l'économie sociale

Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH)

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

Regroupement québécois des osbl d'habitation (RQOH)

Janvier 2011



Association des Groupes
de Ressources Techniques
du Québec



CHANTIER
DE L'ÉCONOMIE SOCIALE



Confédération québécoise
des coopératives d'habitation



Conseil
québécois
de la coopération
et de la mutualité



RQOH
RÉSEAU QUÉBÉCOIS
DES OSBL D'HABITATION

PRÉAMBULE

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 Regroupement québécois des osbl d'habitation (RQOH)

La Coalition a été mise en place en 2007 suite à l'épuisement des budgets dédiés à la deuxième phase du programme AccèsLogis. Son but : convaincre le gouvernement de reconduire sur 5 ans, ce programme important pour répondre adéquatement aux besoins en logement des ménages québécois.

La Coalition constate que depuis 2005, le gouvernement a prévu les budgets nécessaires à la prolongation annuelle d'AccèsLogis. Ce faisant, il reconnaît la pertinence de ce programme dans l'éventail de ses interventions en habitation. Toutefois, ces prolongations annuelles posent un problème récurrent qui resurgit chaque année : de nombreux projets d'habitation communautaires longuement préparés par les organismes d'habitation et les communautés se retrouvent confrontés à une absence de budget et à une possible fin de programme.

Cette année ne fait pas exception à la règle. Au 30 novembre 2010, le financement encore disponible dans AccèsLogis permet tout au plus la réalisation de 355 logements communautaires, un financement qui sera vraisemblablement écoulé dès le tournant de 2011.

Dans un contexte où la situation du logement demeure difficile pour de nombreux ménages à revenu faible ou modeste et pour les personnes ayant des besoins particuliers d'habitation, la Coalition met de l'avant, encore une fois cette année, la pertinence de reconduire le programme AccèsLogis lors du prochain budget du Québec. Nous pouvons très certainement qualifier ce programme gouvernemental de «choix budgétaire judicieux» d'abord pour sa capacité à répondre à des besoins nombreux et variés en logement, mais aussi pour ses retombées économiques très importantes et ses impacts positifs sur la vitalité et le développement du territoire partout au Québec. Ce programme est largement appuyé par les milieux locaux qui y investissent des ressources humaines et financières significatives. Cet appui en provenance de nombreux acteurs sociaux, des municipalités et des citoyens a d'ailleurs été signalé à votre gouvernement à maintes reprises dans les dernières années.



Reconduire AccèsLogis sur 5 ans : un choix budgétaire judicieux

La Coalition réitère donc son souhait de voir AccèsLogis inscrit à nouveau dans une planification de 5 ans et prévoyant un minimum de 15 000 logements communautaires dans le prochain budget du Québec. Un horizon de 5 ans est nécessaire pour que les milieux locaux puissent planifier adéquatement la réponse à leurs besoins d'habitation. Il permettrait aussi d'assurer une plus grande cohérence avec la complexité du développement immobilier et de prendre en compte que ce développement s'inscrit dans le partenariat et l'implication des collectivités.

CONTEXTE

Comme mentionné d'entrée de jeu, la programmation annuelle de 3000 logements AccèsLogis prévue au budget 2010-2011 est pratiquement attribuée. Seules 355 « unités » demeuraient disponibles à la fin novembre 2010, unités probablement engagées à l'heure actuelle. Cette situation place à nouveau de nombreux projets de logements coopératifs et à but non lucratif en cours de préparation dans une situation d'incertitude quant à leur possibilité de réalisation, étant confrontés à une absence de programme et à l'apport financier essentiels à leur réalisation.

On dénombrait en octobre 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 9000 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 reflètent également un marché locatif toujours serré et défavorable aux locataires à revenu faible ou modeste. À cet égard, les dernières statistiques démontrent encore un taux d'inoccupation moyen de 2,7 % au Québec, taux qui se situe toujours sous le seuil d'équilibre reconnu de 3,0 %. Les régions de Montréal et Gatineau connaissent encore des taux sous le seuil d'équilibre (2,7 et 2,5 %). Certaines régions et centres urbains se trouvent plus durement affectés notamment la région métropolitaine de Québec (1,0 %) et du Saguenay (1,8 %), les centres urbains de l'Abitibi (moins de 1 %) et d'autres agglomérations dont Rimouski (1,2 %) et Sept-Îles (0,6 %).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. Selon Statistique Canada, c'est 35,6 % des ménages locataires québécois qui consacrent plus de 30 % de leur revenu pour se loger⁴.

¹ Association des groupes de ressources techniques du Québec, *Mise à jour des projets des membres*, septembre 2010.

² Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Rapport sur le marché locatif – Faits saillants – Québec*, automne 2010.

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 Statistique Canada. 2008. *Abordabilité du logement pour les ménages propriétaires et les ménages locataires, par la présence d'une hypothèque et le statut du condominium pour les ménages propriétaires*,

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 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.

chiffres de 2006, pour le Canada, les provinces et les territoires, et les régions métropolitaines de recensement et les agglomérations de recensement – données-échantillon (20 %)(1), diffusé le 4 juin 2008.

UN PROGRAMME QUI RÉPOND À LONG TERME AUX BESOINS EN LOGEMENT

Le logement communautaire : une réponse adaptée aux besoins en logement

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 régionales, le logement communautaire vient pallier une offre de logement inexistante, mais essentielle pour assurer la rétention de la population, pilier incontournable de la vitalité et du développement. Dans les centres urbains, le logement communautaire concourt également au maintien de la mixité sociale et à la revitalisation de quartiers ou d'ensembles immobiliers dégradés.

ACCÈSLOGIS : UNE RÉPONSE À DE NOMBREUX BESOINS EN LOGEMENT		
Logements réalisés avec les programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec – volet social de 1997 au 31 décembre 2009*	Nombre de logements	%
Logements pour familles, aînés autonomes et personnes seules	11 360	51%
Logements pour aînés en légère perte d'autonomie	7 026	31%
Logements pour personnes ayant des besoins particuliers d'habitation	2 931	13%
Logements dans des immeubles à vocation mixte	988	4%
Total	22 305	100%

*Logements complétés et logements en chantier au 31 décembre 2009. Compilation AGRTQ.

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 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.

UN PROGRAMME QUI A DES IMPACTS ÉCONOMIQUES IMPORTANTS

En plus de répondre à des besoins sociaux importants, le programme AccèsLogis génère une activité économique et des retombées 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.

ACCÈSLOGIS : UN LEVIER ÉCONOMIQUE

Chaque 1 \$ investi dans le programme AccèsLogis se répercute en moyenne en 1,50 \$ investi directement dans le secteur de la construction

À la lumière des projets réalisés avec les programmes de développement de l'habitation communautaire depuis 1997, nous constatons que chaque 1 \$ dollar investi dans AccèsLogis se traduit en moyenne en 1,50 \$ injectés directement dans le secteur de la construction, un secteur fortement générateur d'emploi⁵.

Selon la Commission de la construction du Québec, chaque million de dollars investis dans la construction résidentielle représente 5 emplois directs et 3,5 emplois indirects⁶. C'est donc dire qu'à elle seule, la dernière programmation de 3000 logements AccèsLogis contribue présentement à quelque 2700 emplois au Québec⁷. C'est un apport fort appréciable en situation de relance économique encore fragile et tenant compte du fait que ces investissements sont déployés dans toutes les régions du Québec.

La construction des habitations communautaires contribue de surcroît à de nombreux secteurs de l'économie locale, régionale et québécoise

ACCÈSLOGIS : UNE ÉQUATION GAGNANTE

AccèsLogis 250 M\$ pour 1 an*
=
3000 logements communautaires
+
375 M\$ d'investissements en construction
+
3200 emplois directs et indirects

*Scénario du coût d'une programmation ACL bonifiée et additionnée d'aide supplémentaire pour favoriser l'occupation du territoire. (Programmation ACL 2010 = 210 M\$)

⁵ Compilation AGRTQ, 2010.

⁶ Commission de la construction du Québec, *La construction au cœur de la relance économique*, décembre 2009.

⁷ Estimation sur la base du budget alloué à la programmation AccèsLogis 2010, 210 M.\$.

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.

Le développement de logements communautaires entraîne également des retours de taxes à la consommation vers les différents paliers de gouvernements. Même si leur caractère à but non lucratif confère certaines exemptions à ces organismes d'habitation, les retours en taxes s'élèvent en moyenne à un taux de plus de 5 %, représentant 122,9 M\$ au cours des 10 dernières années⁸. Les habitations communautaires en exploitation génèrent également des retours en taxes foncières dans leur municipalité.

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.

⁸ Association des groupes de ressources techniques du Québec, *Le développement de l'habitation communautaire : des retombées sociales et économiques importantes au Québec*, 2010.

UN CHOIX DES COMMUNAUTÉS PARTOUT AU QUÉBEC

Il est important de souligner que 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 pas moins de 230 municipalités du Québec⁹.

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. Nous pouvons d'ores et déjà considérer AccèsLogis comme un atout et un allié à toute stratégie d'occupation et de développement du territoire.

À cet égard, les suppléments d'aide financière ajoutés à AccèsLogis lors du dernier budget du Québec pour faciliter le développement de logements communautaires dans les régions éloignées et les petites municipalités ont été un franc succès. Ces aides ont permis de ramener à des proportions équitables la participation financière de ces milieux, participation qui était généralement plus élevée qu'ailleurs au Québec. Malheureusement, ces aides ont été victimes de leur succès et les enveloppes allouées sont déjà insuffisantes pour répondre aux besoins des projets en voie de réalisation qui sont à l'étude à la Société d'habitation du Québec. Le prochain budget du Québec devrait prévoir les aides supplémentaires suffisantes pour soutenir les projets en cours et ceux à venir.

⁹ Association des groupes de ressources techniques du Québec, *Mise à jour des projets des membres*, septembre 2010.

PLANIFIER ACCÈSLOGIS SUR 5 ANS POUR MAXIMISER SES RETOMBÉES

Nous croyons qu'il est important 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, il est essentiel que les modalités de cette intervention gouvernementale soient conséquentes avec la nature même de son objet. 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.

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 travaillés 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 déployés en vain.

LE PROGRAMME ACCÈSLOGIS RÉPOND À DE NOMBREUSES PRIORITÉS GOUVERNEMENTALES 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 toute stratégie d'occupation et de développement 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.

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;
- Poursuivre et ajuster les mesures d'aides supplémentaires à AccèsLogis pour favoriser l'occupation du territoire dans les petites municipalités et les régions éloignées;
- 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.