



La fin des engagements fédéraux en logement social :

un enjeu québécois

La fin des conventions, qu'est-ce que c'est ?

Jusqu'au milieu des années 1990, le gouvernement fédéral a largement appuyé le développement du logement social et communautaire. Plusieurs programmes de financement ont alors été mis en place.

Dépendant du programme, l'aide a pris la forme de prêts hypothécaires à taux réduits, de subventions pour combler le déficit d'exploitation ou encore de subventions individualisées permettant à certains locataires de payer un loyer ajusté à leur revenu.

Les coûts des programmes ont parfois été partagés entre le gouvernement fédéral (par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement) et son homologue québécois (par le biais de la Société d'habitation du Québec). Par exemple, les projets réalisés dans le cadre du Programme sans but lucratif-privé (PSBL-P) entre 1986 et 1994 sont administrés par la SHQ, mais leur financement est partagé entre le fédéral (75 %) et le provincial (25 %).

Pour pouvoir bénéficier de ces programmes, les organismes promoteurs devaient signer un contrat avec la SCHL (ou dans certains cas la SHQ), qui prévoyait notamment la part du financement gouvernemental et les obligations des

parties signataires (taux de logements subventionnés, mécanismes de reddition de compte, etc.). Ce sont ces ententes que l'on appelle les « conventions d'exploitation ». Elles ont une durée de 25 à 50 ans, selon le programme, équivalant généralement à la période de remboursement de l'hypothèque.



Depuis 1994, le gouvernement fédéral a amorcé son retrait du financement du logement social. Depuis, il s'en tient pour l'essentiel au respect des engagements pris en vertu des conventions signées antérieurement. Aujourd'hui,

ces conventions arrivent à échéance, si ce n'est pas déjà fait, et aucun nouveau programme n'a été mis en place pour garantir la pérennité des projets existants.

Ce que signifie la fin des conventions

La fin des conventions d'exploitation implique la fin :

- des subventions d'aide au paiement du loyer pour les locataires à faible revenu;
- du financement pour les travaux de rénovation et de mise à niveau de l'immeuble;
- du soutien offert par la SHQ ou la SCHL à l'organisme en matière de gestion administrative et immobilière.

Sur les 600 000 unités de logement social au Canada qui ont été subventionnées par le gouvernement fédéral, on évalue à plus de 365 000 le nombre de ménages à faible revenu dont le loyer est subventionné à risque de perdre leur logement, avec la fin des conventions et du financement qui y est rattaché. Au Québec, ce sont plus de 125 000 unités de logement social (HLM, coops et OSBL) qui sont touchées par les fins de convention.

Une fois la convention échue, les organismes doivent assumer à la fois leurs dépenses de fonctionnement et les travaux d'entretien et de rénovation, mais aussi dégager un surplus s'ils veulent maintenir les loyers ajustés pour les ménages à faible revenu. Si certains organismes en auront la capacité, d'autres se verront obligés d'augmenter considérablement les loyers.



Concrètement, avec la fin des conventions, les subventions cessent d'être versées en même

temps que s'éteint l'hypothèque principale. Les organismes dont les subventions sont supérieures aux charges hypothécaires vont donc se trouver en déficit. Les autres dégageront un surplus qui devrait leur permettre de maintenir leur structure de loyers actuelle.



La situation est particulièrement préoccupante pour les organismes qui comptent une grande proportion de logements subventionnés, comme c'est le cas dans les projets du PSBL-P. Une enquête réalisée en 2014 par le RQOH indique qu'une forte majorité d'entre eux n'auront pas la capacité de main-

tenir les loyers réduits pour leurs locataires à faible revenu. Pour plusieurs, qui seront dans l'impossibilité de payer leur loyer, cela aura des conséquences dramatiques. De plus, cela signifiera une baisse drastique du nombre d'unités de logement abordable disponibles pour les générations futures.

La capacité de procéder aux rénovations et aux travaux de mise à niveau, inévitables pour des immeubles construits il y a 35, et parfois même 50 ans, représente un autre défi de viabilité pour les organismes dont les projets arrivent en fin de convention. Les réserves de remplacement immobilières sont généralement insuffisantes et les organismes qui se trouveront en déficit d'exploitation seront incapables de se refinancer.

L'impact pour le Québec

- **La fin des conventions et celle des ententes Ottawa-Québec**

Le soutien au logement social par le gouvernement fédéral a pris deux formes. Il y a eu, d'une part, le soutien accordé directement aux organismes, par l'intermédiaire de la SCHL, pour des projets de logement social et communautaire, chaque projet étant lié par sa convention d'exploitation.

D'autre part, quatre ententes cadres ont été conclues entre le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois. La première, signée en 1971, avait une durée de 50 ans. Les trois autres (1977, 1979 et 1986) ont chacune une durée de 35 ans. Ces ententes ont permis la réalisation de divers projets et également le financement d'une partie du programme de supplément au loyer (PSL) administré par la SHQ. Ces ententes cadres arrivent elles aussi à échéance, parallèlement à l'échéance des conventions d'exploitation.

- **Les HLM publics**

Le déficit d'exploitation des HLM publics est comblé en partie par une subvention de la SCHL. La fin des subventions aux HLM publics s'échelonne de 2013 à 2021. Cela pose un premier défi au gouvernement québécois, qui se voit désormais contraint d'assumer seul la pérennité de ces projets.

- **Le programme PSBL-P**

Les projets réalisés dans le cadre du Programme sans but lucratif-privé (dont les conventions relèvent de la SHQ) visaient essentiellement une clientèle à faible revenu, qui paie un loyer correspondant à 25 % du revenu brut annuel du ménage. Tant que le projet est sous convention, la SCHL assume jusqu'à 75 % du déficit de l'organisme qui l'exploite. Les conventions d'exploitation de ces projets et les subventions qui y sont associées arriveront à terme à partir de 2021. La viabilité de ces projets, et surtout leur capacité de maintenir les loyers ajustés au revenu, sera alors sérieusement compromise.

- **Le supplément au loyer**

Le programme de supplément au loyer a été mis en place en 1978. La SHQ évalue à près de 11 000 le nombre d'unités PSL subventionnées en tout ou en partie par le gouvernement fédéral, en vertu des ententes fédérales-provinciales. Ces subventions arrivent graduellement à échéance entre 2013 et 2034. La société estime à près de 240 millions \$ le manque à gagner que cela représentera pour le gouvernement du Québec en 2034 si celui-ci souhaite conserver les unités PSL actuelles.



Les engagements du gouvernement québécois

La SHQ s'est engagée, en avril 2012, à prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter que des ménages à faible revenu soient placés en situation de vulnérabilité. En 2013, le gouvernement québécois a notamment annoncé la mise en place du Programme spécial de supplément au loyer (PSS), qui prévoit l'octroi de subventions aux ménages à faible revenu bénéficiant déjà d'un supplément au loyer, qui y sont toujours admissibles et dont le versement de la subvention fédérale a pris ou prendra fin entre les mois de janvier 2013 et mars 2018. Pour ces ménages, l'abordabilité du logement sera donc protégée; toutefois, en cas de départ d'un ménage admissible, l'unité de logement visée cessera d'être ainsi désignée.

De plus, le gouvernement québécois a prévu, dans son dernier budget, une mesure d'aide financière spéciale de 6 millions \$ sur deux ans, pour soutenir les organismes qui seront affectés par la fin des subventions d'aide au paiement du loyer accordées directement par le SCHL à certains locataires dans le cadre du programme d'aide ajustée au contrôle du revenu (AACR). L'aide représentera 75 % du niveau d'aide accordé dans le cadre de ce programme. Il s'agit là d'un effort appréciable, à court terme, qui témoigne de l'engagement du Québec envers le logement abordable.

Des efforts à poursuivre

Le retrait du financement fédéral va inévitablement affaiblir l'effort que le Québec consacre pour assurer l'abordabilité du logement. Jusqu'à quel point le gouvernement québécois pourra-t-il concilier la perte du financement fédéral et sa volonté de préserver, voire d'étendre le parc de logement social et communautaire existant ? La fin abrupte des subventions d'aide au paiement du loyer va augmenter le nombre de personnes dont les besoins sont impérieux et exercera une pression supplémentaire sur l'offre existante. Si des ménages actuellement logés grâce à l'aide fédérale se voient contraints d'abandonner leur logement devenu inabordable, cela pourrait éventuellement créer des situations de crise, que les autorités concernées (Québec et les municipalités) devront gérer avec les ressources disponibles.

Conscient que « de nombreux ménages vulnérables éprouvent toujours des difficultés à se loger convenablement¹ », le gouvernement québécois a réitéré, dans son dernier budget, son engagement à améliorer les conditions de logement des plus démunis. La fin des conventions d'exploitation des projets du parc fédéral et celle des ententes fédérales-provinciales rendent certainement plus complexe et exigeante la réalisation de cet engagement.



S'il faut saluer les mesures annoncées par Québec pour maintenir l'aide aux ménages les plus démunis et appuyer les efforts déployés par le gouvernement pour convaincre son homologue fédéral de prolonger ses engagements et de réinvestir dans le développement du logement social et communautaire, il faut aussi s'assurer que le Québec poursuive son propre engagement en faveur de ce secteur. Cela passe en outre par le maintien d'un programme comme AccèsLogis, qui permet aux promoteurs de logement communautaire et aux organismes du milieu de réaliser des projets qui répondent aux besoins des familles, des aînés à faible revenu et des personnes seules en situation de vulnérabilité.

1. Budget 2015-2016 : Le plan économique du Québec, p. B.232.

La fin des engagements fédéraux en logement social : un enjeu québécois



L'enjeu :

- Le gouvernement fédéral a amorcé son retrait du financement du logement social. Les conventions d'exploitation des projets financés par les programmes fédéraux ne sont pas renouvelées. Les ententes fédérales-provinciales ne seront pas non plus reconduites.
- Comment, dans ces conditions, garantir le droit à un logement décent et abordable à tous, et tout particulièrement aux ménages les plus vulnérables ?



Le problème :

- La fin des conventions compromet sérieusement la viabilité financière de plusieurs organismes et leur capacité de maintenir leur offre de logement abordable aux ménages à faible revenu.
- La fin des subventions d'aide au paiement du loyer pour les locataires va augmenter le nombre de personnes dont les besoins sont impérieux et exercera une pression supplémentaire sur l'offre existante.
- Aucun nouveau programme n'a été mis en place par le gouvernement fédéral pour garantir la pérennité des projets existants et en développer de nouveaux. La fin du financement pour les travaux de rénovation et de mise à niveau va également compromettre la pérennité du parc de logements sociaux et communautaires.
- Cela aura pour conséquence une baisse drastique du nombre d'unités de logement abordable disponibles pour les générations actuelles et futures.



Ce que nous proposons :

- Nous appuyons les efforts du gouvernement québécois pour convaincre son homologue fédéral de prolonger ses engagements et de soutenir le développement du logement social et communautaire.
- Nous proposons que les mesures temporaires que le gouvernement québécois a mises en place pour soutenir les ménages à faible revenu à risque à l'arrivée des fins de convention soient maintenues, tant et aussi longtemps qu'elles s'avéreront nécessaires pour éviter que ces ménages se retrouvent à la rue ou en situation de besoin impérieux de logement.

Nous souhaitons que le gouvernement québécois poursuive son engagement amorcé de longue date en faveur du logement social et communautaire, en maintenant et renouvelant le programme AccèsLogis ou tout autre programme qui permette aux organismes du milieu de continuer à répondre aux besoins des personnes à faible revenu ou en situation de vulnérabilité.