

Permalogé

*Une initiative audacieuse
pour assurer le développement
du logement communautaire*

15 août 2016

Présentation du Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH)

Le RQOH forme, depuis 15 ans, un réseau solidaire dont la mission est de rassembler, de soutenir et de représenter la communauté des OSBL d'habitation (OSBL-H) québécoise.

Par ses actions, il vise à favoriser le développement et la pérennité des OSBL d'habitation, la reconnaissance du droit au logement, de même que l'accessibilité au logement social de qualité.

Les 50 000 logements OSBL du Québec sont partagés entre 1 200 organismes. Ceux-ci sont organisés au sein de huit fédérations régionales, toutes affiliées au RQOH. Plus de 10 000 personnes sont actives à titre bénévole d'une façon ou d'une autre dans ce réseau qui compte également sur la participation d'au moins 6 500 salariés.

Les différents indicateurs socio-économico-sanitaires définissent nos locataires comme les individus les plus vulnérables de la société québécoise en général.

Les valeurs de justice sociale, de démocratie, de solidarité et d'autonomie guident les actions, les orientations et les prises de position du RQOH. Notre travail est encadré par une approche mobilisatrice et participative impliquant toutes les composantes et instances du mouvement : OSBL, fédérations, conseil d'administration, comités de travail, bénévoles et salariés.

Le RQOH est une organisation dont le financement provient principalement de diverses contributions faites par les OSBL d'habitation et des bénéficiaires associés à son offre de services aux fédérations régionales et aux OSBL-H locaux.

Table des matières

INTRODUCTION	5
LE PROGRAMME ACCÈSLOGIS	7
UNE PROPOSITION INNOVANTE	9
FONDS DES GÉNÉRATIONS, RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC ET RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA	11
LE FONDS DES GÉNÉRATIONS	11
LA RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC ET L'OFFICE D'INVESTISSEMENT DU CANADA	11
LA MÉCANIQUE FINANCIÈRE DE PERMALOGE	13
L'ORIGINE DES FONDS.....	15
LES INVESTISSEMENTS FAITS AVEC LES FONDS	15
L'ÉTAT FAIT UNE CONTRIBUTION ANNUELLE EN AIDE AU PAIEMENT DU LOYER PENDANT LES 15 PREMIÈRES ANNÉES	15
LES DÉPENSES DE FINANCEMENT.....	16
LES REVENUS GÉNÉRÉS PAR LES INVESTISSEMENTS PENDANT LES 15 PREMIÈRES ANNÉES DU PROJET	16
LES RÉSULTATS D'UNE ANNÉE D'OPÉRATION DU PROJET (PENDANT LES 15 PREMIÈRES ANNÉES)	16
LES ACTIFS DISPONIBLES À LA FIN DE LA 15 ^E ANNÉE	16
LE REMBOURSEMENT DE L'OBLIGATION À LA 15 ^E ANNÉE	17
UN LOYER À BAS PRIX PENDANT 20 ANNÉES SUPPLÉMENTAIRES	17
UN RÉSULTAT FINAL NET POSITIF POUR LE PORTEFEUILLE	17
LES ÉLÉMENTS DE RISQUE DU MODÈLE PERMALOGE	21
LE RENDEMENT DES INVESTISSEMENTS DE LA CDPQ ET DE L'OFFICE D'INVESTISSEMENT DU RPC	21
LES COÛTS D'OPÉRATION DES OSBL	22
LA VARIATION DES REVENUS DES LOCATAIRES	22
UNE ANALYSE COMPARATIVE DES COÛTS DES PROGRAMMES ACL ET PERMALOGE	23
POUR LE GOUVERNEMENT.....	23
POUR LE PROMOTEUR COMMUNAUTAIRE	24
POUR LES PARTENAIRES DU MILIEU	24
POUR LE LOCATAIRE	25
CONCLUSION	29

Liste des figures

Figure 1 • Synthèse du programme Permaloge.....	18
Figure 2 • Modélisation du programme Permaloge à l'échelle d'un logement	19

• • • • •

Liste des tables

Table 1 • Table des données comparatives type d'ACL et de Permaloge	26
---	----

Introduction

Les besoins en habitation communautaire au Québec sont très importants. Quelque soit l'indicateur utilisé (le nombre de ménages locataires consacrant plus de 30% de leur revenu au loyer ou les inscriptions sur les listes d'attente de logements sociaux et communautaires), tous les analystes sérieux du milieu de l'habitation font le même constat : il est impératif de soutenir et de développer le logement social.

Cet impératif est entre autres partagé par les municipalités (comme en font foi de nombreuses demandes de l'UMQ, de la FQM, de la FCM) et de nombreux intervenants et analystes des domaines de la santé, de l'économie, du travail social, de l'urbanisme, etc. Mais les chercheurs, les mouvements sociaux et l'État se buttent toujours au même obstacle : développer du logement communautaire coûte cher.

Lors du budget provincial de mars 2015, le ministre Leitão a annoncé une réduction de 50% des sommes consacrées au développement de nouveaux logements sociaux, faisant passer la contribution gouvernementale de 252 millions \$ à 126 millions \$. Dans ce domaine comme dans d'autres, le gouvernement affirme ne plus être en mesure d'investir autant qu'autrefois pour répondre aux besoins sociaux.

Dans le même budget, on annonçait l'introduction du programme de Supplément au loyer privé (PSL) destiné à compenser la réduction du nombre de nouveaux logements sociaux par un programme d'aide à 1 000 locataires pour le paiement de leur loyer sur le marché privé.

Aux yeux du mouvement du logement communautaire, cette approche comporte de nombreuses failles. D'abord parce que les logements sociaux offrent, en plus d'un toit, du soutien communautaire. Voici un exemple pour illustrer cette différence : une personne âgée qui vit un problème de pauvreté et d'isolement social voit sa situation financière s'améliorer par le PSL, mais cela ne résout pas son problème d'isolement social, alors que le logement communautaire le fait. Le même argument s'applique aux personnes avec d'autres vulnérabilités sociales telles que les problèmes de santé mentale, de toxicomanie, de discrimination, etc.¹

De plus, les programmes de type PSL qui ont été expérimentés à grande échelle ailleurs dans le monde ont engendré plusieurs effets pervers, dont une pression à la hausse des loyers de l'ensemble du marché (alors que la construction de logements sociaux a l'effet inverse).

¹ 2013, AECOM, *Étude sur les impacts sociaux des activités de la Société d'habitation du Québec*, Québec, SHQ, en ligne : http://www.habitation.gouv.qc.ca/en_vechette/en_vechette/article/etude_dimpacts_des_activites_de_la_shq.html.

Un autre problème grave avec les programmes de type PSL, c'est leur caractère ponctuel. Contrairement à la construction d'un immeuble consacré au logement social, le PSL est une intervention temporaire, tributaire des choix budgétaires annuels des gouvernements. C'est une approche qui s'inscrit sur le temps court, alors que l'habitation est un besoin permanent. De la naissance au décès, chaque personne a besoin d'un toit chaque jour de sa vie. Il convient donc d'avoir une approche à long terme qui est structurante pour traiter de cet enjeu. Le PSL ne répond pas à ce critère.

On peut aussi constater que le PSL n'a que peu d'effets sur le développement économique, qu'il n'apporte aucune contribution aux efforts de revitalisation dans les centres urbains (ou de stabilisation des populations dans les communautés rurales), et qu'il n'agit pas comme un mécanisme limitant la spéculation immobilière. De son côté, la construction de logements sociaux apporte une contribution positive à tous ces défis². Non seulement les logements sociaux sont une réponse à long terme aux besoins de logement, ils sont aussi un investissement économique judicieux. Ils stimulent l'activité économique sur l'ensemble du territoire, favorisent les petites entreprises locales et, une fois la phase d'investissement originale complétée, ils garantissent une offre de logements sociaux moins dispendieux que le PSL³.

Le présent texte se veut donc une contribution à la recherche d'une proposition qui permettrait de trouver des mécanismes de financement qui soient moins coûteux pour l'État tout en permettant de poursuivre le développement de logements sociaux et communautaires pour répondre de manière structurante et pérenne aux besoins de logements pour les populations les plus vulnérables socialement et financièrement.

² 2011, AECOM, *Étude d'impacts des activités de la Société d'habitation du Québec*, Québec, SHQ, en ligne : http://www.habitation.gouv.qc.ca/la_shq/retombees.html.

³ À titre d'exemple, on peut constater que le Programme de soutien au loyer (PSL) annoncé par M. Leitão, en mars, offre des logements dont le loyer est 10% plus cher que le prix médian du marché, alors qu'une récente étude du RQOH démontre que le loyer moyen des logements de type OSBL est de 14% moins cher que le prix médian du marché. 2015, Allan Gaudreault, *Les caractéristiques économiques et la viabilité financière du parc des OSBL d'habitation du Québec*, Montréal, RQOH, en ligne : <https://rqoh.com/viabilite-fianciere-osbl-2/>.

Le programme AccèsLogis

Depuis la fin des années 1990, le principal programme de soutien au développement du logement communautaire au Québec est le programme AccèsLogis (ACL). Au gré des budgets annuels des différents gouvernements, les fonds attribués à ce programme ont permis de construire de 1 500 à 3 000 logements par année. Le programme est administré par la Société d'habitation du Québec (SHQ). Depuis sa mise en place, ACL a permis la construction d'un peu plus de 25 000 logements et 6 000 de plus sont en cours de réalisation au moment d'écrire ces lignes.

Pour l'essentiel, on peut résumer le programme ACL par quatre grandes caractéristiques⁴.

- **Une aide financière de la SHQ au promoteur** pour la construction des immeubles. Cette aide, selon le programme, doit couvrir 50% des coûts de réalisation. En pratique, les sommes versées correspondent approximativement à 40% des coûts car la contribution de la SHQ est limitée par les barèmes du programme définissant le prix maximum autorisé pour un logement (ce montant varie en fonction du type et de la taille du logement). Ces barèmes étant généralement plus modestes que les coûts réels réclamés par les entrepreneurs sélectionnés par un processus d'appel d'offres public.
- **Une contribution de l'organisme** équivalant généralement à 40% de la valeur du projet et habituellement fournie par le biais d'un prêt hypothécaire de 35 ans (à taux fixe renouvelable aux 5 ans) contracté auprès d'une institution financière. Le prêteur est identifié par la SHQ lors d'un processus d'appel d'offres pour l'ensemble du programme. L'hypothèque est garantie à la fois par l'immeuble et par la SHQ. En pratique, les taux du programme sont légèrement plus élevés que les taux disponibles sur le marché. Cela est surprenant étant donné la double garantie (l'immeuble et la SHQ) qui protège le prêteur et l'historique sans faille du programme jusqu'à maintenant dans le remboursement des hypothèques. Aujourd'hui, le taux est de 2,6812% même s'il est facile de trouver des taux de 2,5% sur le marché⁵. L'autre problème, c'est que les taux, basés sur des cycles de 5 ans, induisent des risques liés au potentiel de variations des taux. Ces variations peuvent avoir d'importants impacts sur la capacité budgétaire des groupes promoteurs. Comme il n'est pas rare de voir une hausse de taux de 2%, 3%, 4% ou même 5% pour une hypothèque de 35 ans, ce risque est bien réel.

⁴ Tous les détails du programme AccèsLogis sont présentés sur le site internet de la SHQ : http://www.habitation.gouv.qc.ca/programme/programme/acceslogis_quebec.html.

⁵ Ratehub, en ligne : <http://www.ratehub.ca/meilleurs-taux-hypothecaires-quebec>.

- **Une contribution financière du milieu.** Les autorités municipales, les groupes organisés de la société civile (Clubs Kiwanis, communautés religieuses, fondations privées, etc.) doivent contribuer pour couvrir la différence, généralement de 20% à 30% du budget de réalisation des projets ACL.
- **Une aide financière de la SHQ aux locataires.** En pratique, au moment de leur inauguration, les logements développés avec le programme ACL sont loués à un prix équivalent à 94,5% du prix médian du marché pour des logements similaires dans la même région. Mais comme le programme exige que 2/3 des logements soient loués à des personnes ayant un revenu très modeste, la SHQ aide les locataires en accordant à ceux-ci un soutien financier qui limite la contribution des locataires au loyer à 25% de leur revenu, la différence étant payée directement par la SHQ au promoteur. Au fur et à mesure que les projets ACL évoluent, le prix des loyers s'éloigne progressivement des prix du marché (qui montent beaucoup plus rapidement que les prix du logement communautaire) et finissent par se stabiliser autour de 70% à 75% du prix médian du marché.

Une proposition innovante

Puisque le programme ACL est considéré comme trop dispendieux par l'État et que la formule des PSL comporte de nombreuses lacunes, le mouvement de l'habitation communautaire envisage de faire une proposition audacieuse à la SHQ pour briser cette impasse : **Permaloge**.

Ce programme vise à permettre, sans investissement en capital de la part de l'État, le développement de milliers d'unités de logement communautaire chaque année par un usage judicieux de différents produits et mécanismes financiers déjà existants et avec lesquels l'État et le marché sont familiers. Le montage financier qui soutient Permaloge permettrait d'appuyer les initiatives communautaires en construction de logement (aide à la pierre) et d'aider les individus à payer leur loyer (aide à la personne).

Comme son nom le laisse entendre, *Permaloge* vise une réponse pérenne aux besoins de logement. Il se distingue du programme AccèsLogis par le fait qu'au bout d'un cycle de 15 ans, le gouvernement pourrait récupérer 100% des sommes investies dans le développement. Pour sa part, le développeur communautaire s'engagerait de façon perpétuelle à offrir ses logements au plus bas coût possible.

L'une des innovations marquantes du programme est la constitution d'un fonds conjoint promoteurs-État. Ce fonds permettrait, après une période de capitalisation initiale de 15 ans, d'offrir de manière autonome et perpétuelle l'aide financière nécessaire aux locataires dont les revenus seraient trop modestes pour payer le loyer, même très bas, offert par les promoteurs communautaires.

Cette formule est donc, potentiellement, plus avantageuse que le programme ACL actuel et surtout nettement plus intéressante socialement et financièrement que la piste du Programme de supplément au loyer sur le marché privé.

Fonds des générations, Régie des rentes du Québec et Régime de pensions du Canada

Le gouvernement québécois devrait être familier avec la logique générale de Permaloge puisque qu'elle relève des mêmes grands concepts que ceux qui ont mené à la création du Fonds des générations⁶. De plus, les rendements de référence utilisés ici sont ceux de la Régie des rentes du Québec et de l'Office d'investissement du RPC.

Le Fonds des générations

Le gouvernement du Québec a choisi de verser au-delà d'un milliard chaque année au Fonds des générations, dont la mission est exclusivement de rembourser la dette⁷, plutôt que de rembourser directement celle-ci.

Le Fonds des générations cherche à profiter du différentiel entre le taux des obligations du Québec et l'appréciation d'un vaste portefeuille d'investissement. La cote de crédit du gouvernement québécois étant très bonne (et celle de la SHQ encore meilleure), les taux d'intérêt exigés par les investisseurs sont très bas (1% pour les obligations fermées d'un an). D'autre part, le rendement d'un portefeuille diversifié de grande ampleur et bien capitalisé est de l'ordre de 7%⁸. Les experts du Conseil du trésor et du ministère des Finances concluent que ce type de montage financier permet de rembourser la dette plus facilement et plus rapidement.

Permaloge utilise exactement la même logique.

La Régie des rentes du Québec et l'Office d'investissement du Canada

L'un des aspects innovants du programme est la mutualisation du rendement et du risque du portefeuille d'investissement du logement social. Avec le programme ACL, chaque projet est aux prises avec l'obligation de se protéger individuellement contre la variation potentielle des taux d'intérêts. Avec l'approche Permaloge, ce risque est mutualisé entre les projets et dans le temps.

⁶ Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, RLRQ c R-2.2.0.1, <<http://canlii.ca/t/698hd>> consulté le 2015-12-29

⁷ *ibid*, article 2

⁸ C'est le rendement prévu du Fonds des générations pour 2015-2016, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/fondsdesgenerations/>

Ainsi, bien que l'obligation individuelle de chaque projet se limite à la contribution fixée à la signature de sa convention, le projet bénéficie du rendement de l'ensemble du portefeuille pendant toute la durée de sa convention de 35 ans, et même au-delà.

On peut, à cet égard, comparer Permaloge à un régime de pension à prestations déterminées, tel que celui géré par la Régie des rentes du Québec (RRQ) ou celui du Régime de pensions du Canada. Les prestations versées à un retraité d'un tel régime ne sont pas directement liées au rendement du fonds de pension au moment où il a fait ses contributions au fonds. Ainsi, le niveau de contribution exigé des promoteurs (et éventuellement de la SHQ et/ou de la SCHL) serait fixé par des études actuarielles destinées à établir le niveau de contribution adéquat pour garantir l'appréciation du portefeuille Permaloge afin qu'il soit en mesure de répondre aux obligations du programme.

Pour fin de comparaison, les Québécois qui ont déposé leur demande de rente pendant la crise financière de 2008 (résultats de -25%) n'ont pas vécu directement les effets de la diminution subite de la capitalisation de la RRQ. De la même façon, les retraités qui ont déposé une demande de rente en 2013 (résultats de +13,1%) n'ont pas vu leur rente bonifiée même s'il s'agissait d'une bonne année.

Le financement du logement communautaire ne peut pas se faire sur une base ponctuelle et annuelle. Puisque l'habitation est un enjeu permanent, il est important (pour les citoyens, les autorités et les promoteurs) de pouvoir gérer cette préoccupation avec des outils qui intègrent ce fait et qui en tirent avantage. C'est ce que Permaloge permet.

La mécanique financière de Permaloge

Les grandes caractéristiques du programme Permaloge sont les suivantes :

- **Un financement obligataire.** En utilisant du financement obligataire au lieu d'un financement hypothécaire (comme c'est le cas avec ACL), Permaloge réussit à réduire le coût du financement nécessaire à la réalisation de projets d'habitation communautaire. Surtout, Permaloge garantit une stabilité budgétaire pour toute la période de remboursement. Actuellement, Épargne Placements Québec émet des obligations à des taux variant de 1,1% (pour une obligation remboursable après un an) à 3% (pour une obligation à échéance de 15 ans⁹). Du côté canadien, le taux des obligations d'un an est à 0,7%¹⁰. La possibilité d'utiliser un taux fixe pour la durée d'un projet est une amélioration qualitative importante par rapport au programme ACL.
- **Un effet de levier.** En procédant à une émission d'obligations plus élevée que celle nécessaire pour la construction de l'immeuble, et en investissant la différence dans un portefeuille diversifié, le rendement probable de ce portefeuille devrait être significativement plus élevé que le coût de financement engendré par l'obligation. Par exemple, la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) a un rendement historique de 8,6% depuis sa fondation, celui des cinq dernières années est de 9,56% et celui des 10 dernières années (qui inclut la catastrophe des PCAA de 2008) est de 6,66%¹¹. Pour sa part, l'Office d'investissement du RPC a eu un rendement de 10,6% annualisé ces 5 dernières années. L'hypothèse retenue pour la rédaction de cette proposition est de 7%.
- **Une contribution du milieu de 15%** du coût de développement d'un projet. Bien que le programme ACL prévoit une contribution de 15%, en pratique, les milieux doivent faire une contribution plus élevée. Cela représente toutefois un obstacle au développement des projets, en particulier en milieu rural et semi-rural. Il semble donc adéquat de réduire les exigences imposées à cet égard.
- **Un budget de réalisation ajusté au coût réel de construction.** Les normes du programme ACL sont devenues irréalistes. Actuellement, les maximums autorisés par le programme sont ceux établis en 2009. En pratique, les promoteurs et le milieu doivent compenser pour la différence. L'hypothèse de travail soumise ici est de 190 000\$ pour

⁹ Épargne placement Québec, en ligne :

http://www.epq.gouv.qc.ca/F/Info/taux_en_vigueur/produit_complet.aspx#terme.

¹⁰ Obligations d'épargne du Canada, en ligne : <http://www.oec.gc.ca>

¹¹ Caisse de dépôt et placement du Québec, en ligne : <http://cdpq.com/fr/resultats/donnees-historiques>.

un logement type d'une chambre à coucher, ce qui correspond davantage au coût de construction réel d'un logement typique de cette dimension.

- **Une contribution de l'État pour aider le locataire à payer son loyer.** Les locataires des projets de logements sociaux ont un revenu très modeste. Une récente étude interne du RQOH démontrait que 80% des ménages locataires des OSBL d'habitation ont un revenu inférieur à 20 000\$ par année. La contribution de l'État, dans notre hypothèse, vise à limiter la contribution des locataires à 25% de leur revenu. Le programme ACL offre également une aide du même type. Cependant, l'organisation de l'aide est facilitée et le coût de celle-ci est considérablement réduit avec le programme Permaloge (sans provoquer d'augmentation de loyer pour le locataire).
- **Une contribution financière du groupe promoteur ajustée à sa capacité budgétaire.** La logique introduite par Permaloge cherche à détacher deux concepts actuellement confondus par le programme ACL. D'une part, il y a la notion de contribution du groupe au projet. D'autre part, il y a la notion de remboursement hypothécaire. L'important est d'obtenir une contribution significative du groupe promoteur (témoignage de l'engagement du milieu et de la viabilité à long terme du projet). Il n'est pas nécessaire que cette contribution soit définie par les taux d'intérêt du marché hypothécaire. D'autres variables et d'autres sources de financement peuvent contribuer à rembourser l'investissement.
- **Permettre au promoteur communautaire d'atteindre la viabilité financière le plus rapidement possible.** En réduisant la durée de la période de remboursement, on permet au promoteur de réduire le coût de ses loyers plus rapidement, de diminuer l'ampleur de ses réserves financières (puisque'il dispose d'un actif immobilier) et de canaliser celles-ci vers l'entretien de l'immeuble. Actuellement, le programme ACL empêche le promoteur d'utiliser son actif immobilier avant la 36^e année du projet. Cette situation génère plusieurs effets néfastes. D'abord, elle force le promoteur à consacrer une grande partie de ses ressources dans une dépense improductive : le paiement des intérêts. Ensuite, elle contraint le promoteur à constituer des réserves pour absorber un éventuel « choc hypothécaire » lors du renouvellement de son hypothèque à chaque cinq ans. C'est autant d'argent que le promoteur ne peut pas investir dans l'entretien de l'immeuble et dans le soutien communautaire aux locataires. De plus, pendant les 35 ans qu'une hypothèque de premier rang (garantie par la SHQ) pèse sur l'immeuble, il est impossible d'utiliser l'équité de l'immeuble pour financer d'autres projets de développement. Cette contrainte limite considérablement la possibilité de développement autonome « hors programme » et force le mouvement communautaire à s'appuyer presque uniquement sur l'État comme bailleur de fonds. En empêchant le mouvement communautaire d'investir dans le développement du logement social, l'État se prive d'un partenaire financier important pour répondre aux besoins de logements sociaux.

- **Un engagement à long terme du promoteur à fournir un logement à un bas prix dès que son obligation de remboursement est complétée.** Dans le modèle imaginé ici, à compter de la 16^e année du projet, le promoteur offre ces logements à un prix qui correspond uniquement aux coûts d'exploitation, sans frais de financement.
- **Un mécanisme autonome d'aide au paiement des loyers à partir de la 16^e année.** Au cours des 15 premières années, une partie des actifs du programme est capitalisée pour garantir la pérennité de l'aide au locataire. À partir de la 16^e année, l'aide directe aux locataires n'émarge plus du budget annuel de l'État, le programme en assume le paiement de manière autonome à partir du rendement du fonds..

Le programme s'articule en liant les bas coûts de financement obligatoires disponibles pour l'État et le rendement obtenu par un portefeuille diversifié très bien capitalisé. L'hypothèse de base utilisée ici est de confier les sommes dont il est question à une institution telle que la Caisse de dépôt et placement du Québec ou l'Office d'investissement du RPC pour qu'elle gère cet argent comme elle le fait avec les autres sommes qui lui sont confiées par le RPC, la RRQ, la CSST, le Fonds des générations, etc. De cette façon, on réduit le coût de gestion au minimum tout en bénéficiant de l'expertise de ces institutions publiques.

La figure qui suit est une illustration du mécanisme suggéré ramené à l'échelle d'une unité de logement dont le coût de réalisation est de 190 000\$. Voici une brève description de la figure.

L'origine des fonds

- Deux sources de financement servent à la mise de fonds initiale.
 - Une obligation gouvernementale 285 000\$
 - Une contribution du milieu 28 500\$
 - Total 313 500\$

Les investissements faits avec les fonds

- Une tranche de 190 000\$ est donnée au promoteur pour qu'il construise le logement.
- Une tranche de 123 500\$ est remise à la CDPQ ou à l'OIRPC pour qu'il l'investisse.

L'État fait une contribution annuelle en aide au paiement du loyer pendant les 15 premières années

- Le locataire moyen ayant un revenu de 12 000\$ par année, et le loyer nécessaire pour couvrir les coûts du projet étant de 11 000\$, il ne peut pas assumer cette dépense sans aide. Pour que la contribution du locataire corresponde à 25% de son revenu, soit

3 000\$, il doit recevoir une aide gouvernementale de 8 000\$ par année pour qu'il puisse payer son loyer, soit 666\$ par mois.

Les dépenses de financement

- Le portefeuille d'investissement doit verser un rendement de 3% annuellement au détenteur de l'obligation, soit 8 550\$ par année.

Les revenus générés par les investissements pendant les 15 premières années du projet

- Le portefeuille obtient un rendement de 7%, soit plus bas que le rendement historique de la CDPQ ou de l'OIRPC sur les 123 500\$ qui lui ont été confiés, soit 8 645\$ par année.
- Le promoteur verse au portefeuille 7 000\$ par année pour contribuer au remboursement de l'obligation.
- Cette somme s'ajoute à la somme initiale de 123 500\$ investie au début du processus, augmentant d'autant les gains générés par les investissements du portefeuille.

Les résultats d'une année d'opération du projet (pendant les 15 premières années)

• Rendement du portefeuille sur les 123 500\$	8 645\$
• Contribution du promoteur	7 000\$
• Versement des intérêts au détenteur de l'obligation	<u>-8 550\$</u>
• Résultat à la fin de l'année	7 095\$

Les actifs disponibles à la fin de la 15^e année

• Capital d'origine du portefeuille	123 500\$
• Le résultat annuel des opérations versé au portefeuille chaque année pendant les 15 premières années du projet, soit, un rendement composé d'un investissement annuel de 7 095\$ à 7% x 15 ans	<u>178 290\$</u>
• Actif financier du portefeuille Permaloge après 15 ans	301 790\$
• Actif immobilier (190 000\$ x 2% composé par année)	<u>255 714\$</u>
• Total des actifs financier et immobilier	557 504\$

Le remboursement de l'obligation à la 15^e année

• Valeur de l'obligation	-285 000\$
• Actif financier	<u>301 790\$</u>
• Total	16 790\$

Comme l'obligation est remboursée à la 15^e année, le promoteur reçoit une quittance et n'a plus à verser d'argent à l'État. L'important, ce n'est pas que le promoteur ait remboursé la somme qui lui a été remise au début du projet. L'important, c'est que le détenteur de l'obligation soit remboursé. Le modèle permet donc au promoteur d'être entièrement propriétaire de l'immeuble à la fin de l'an 15 et que l'État soit libéré de l'obligation de garantir le financement de l'immeuble.

Un loyer à bas prix de manière perpétuelle

En vertu de sa mission sociale, le promoteur s'engage à offrir un logement à bas prix de façon perpétuelle. Concrètement, il réduit le loyer d'une somme équivalente à la contribution qu'il remettait au Fonds pendant les 15 premières années. Un « loyer économique » est établi en calculant les dépenses de gestion, d'entretien et d'exploitation nécessaire pour conserver l'immeuble en bon état et maintenir les services prévus au bail. Ainsi, l'aide nécessaire pour garantir un bas loyer au locataire est considérablement réduite.

• 25% du revenu d'un locataire gagnant 12 000\$ par an	3 000\$
• Coût d'un logement (loyer économique)	<u>4 000\$</u>
• Aide annuelle nécessaire pour le locataire	1 000\$

Pour offrir cette aide, le programme utilise l'actif encore disponible au sein du portefeuille Permaloge, soit 16 790\$, cette somme génère un rendement de 1 175\$ par année, ce qui est plus que le montant requis pour l'aide au loyer.

• Rendement annuel à 7% de 16 790\$	1 175\$
• Besoin annuel d'aide financière d'un locataire	<u>1 000\$</u>
• Surplus annuel	175\$

Un résultat final net positif pour le portefeuille

À la fin de la 35^e année, le projet permet au portefeuille de dégager un bénéfice de 23 965\$

• Actif à la 16 ^e année	16 790\$
• Appréciation composée à 7% d'un surplus annuel de 175\$	<u>7 175\$</u>
• Surplus à la 35 ^e année	23 965\$

Les calculs présentés ici se limitent à 35 ans pour fin de comparaison avec AccèsLogis, mais le programme permet d'offrir ce qu'aucun autre programme n'a pu offrir jusqu'à maintenant : **un mécanisme permanent et autonome d'aide au logement** une fois la première phase terminée.

En gardant à l'esprit qu'à long terme le gros des sommes consacrées aux logements communautaire sont les frais de financement hypothécaire et l'aide directe aux locataires, et non pas les coûts de construction, Permaloge offre une solution innovante et durable au principal défi associé au financement du logement communautaire jusqu'à maintenant.

Figure 1 • Synthèse du programme Permaloge

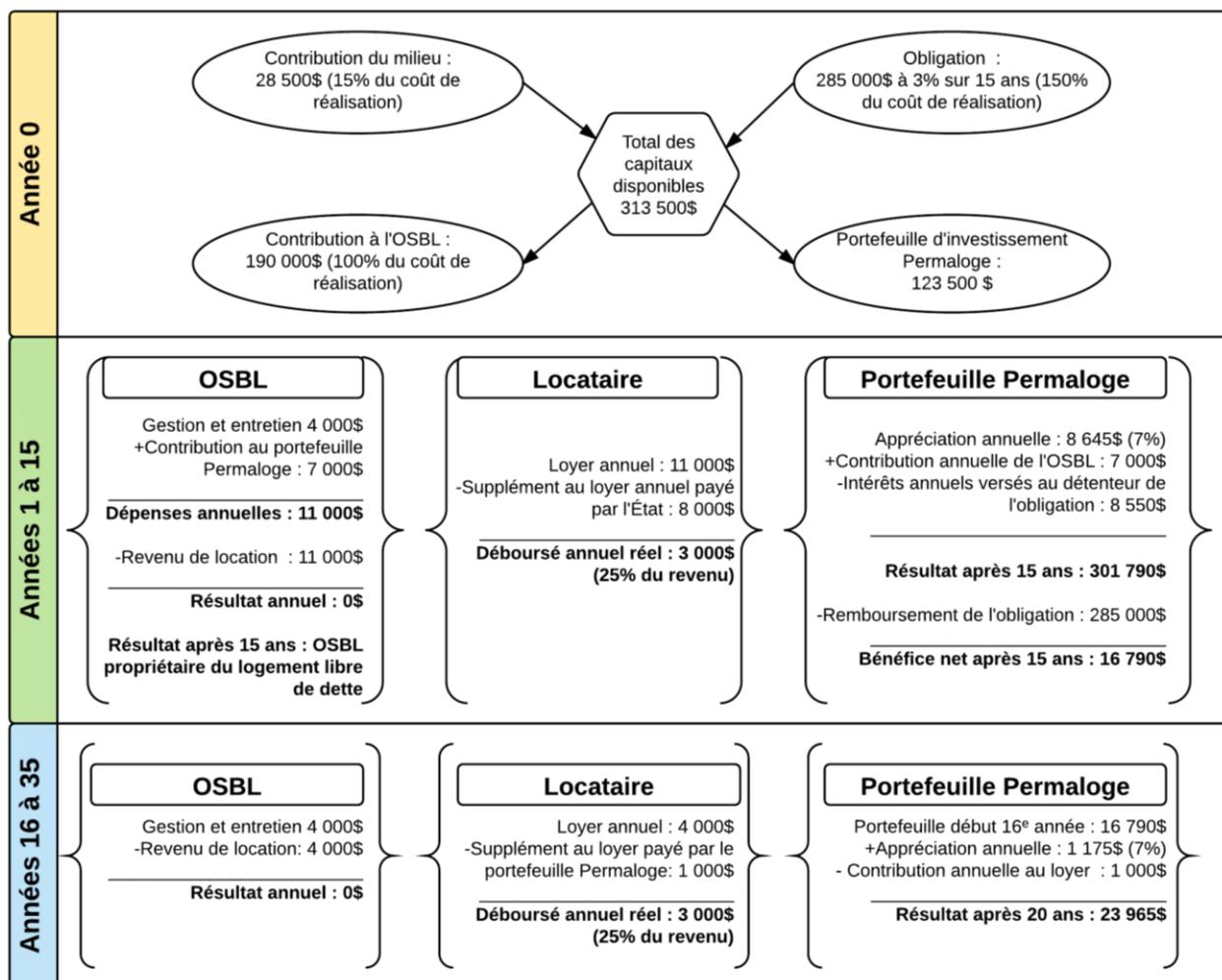
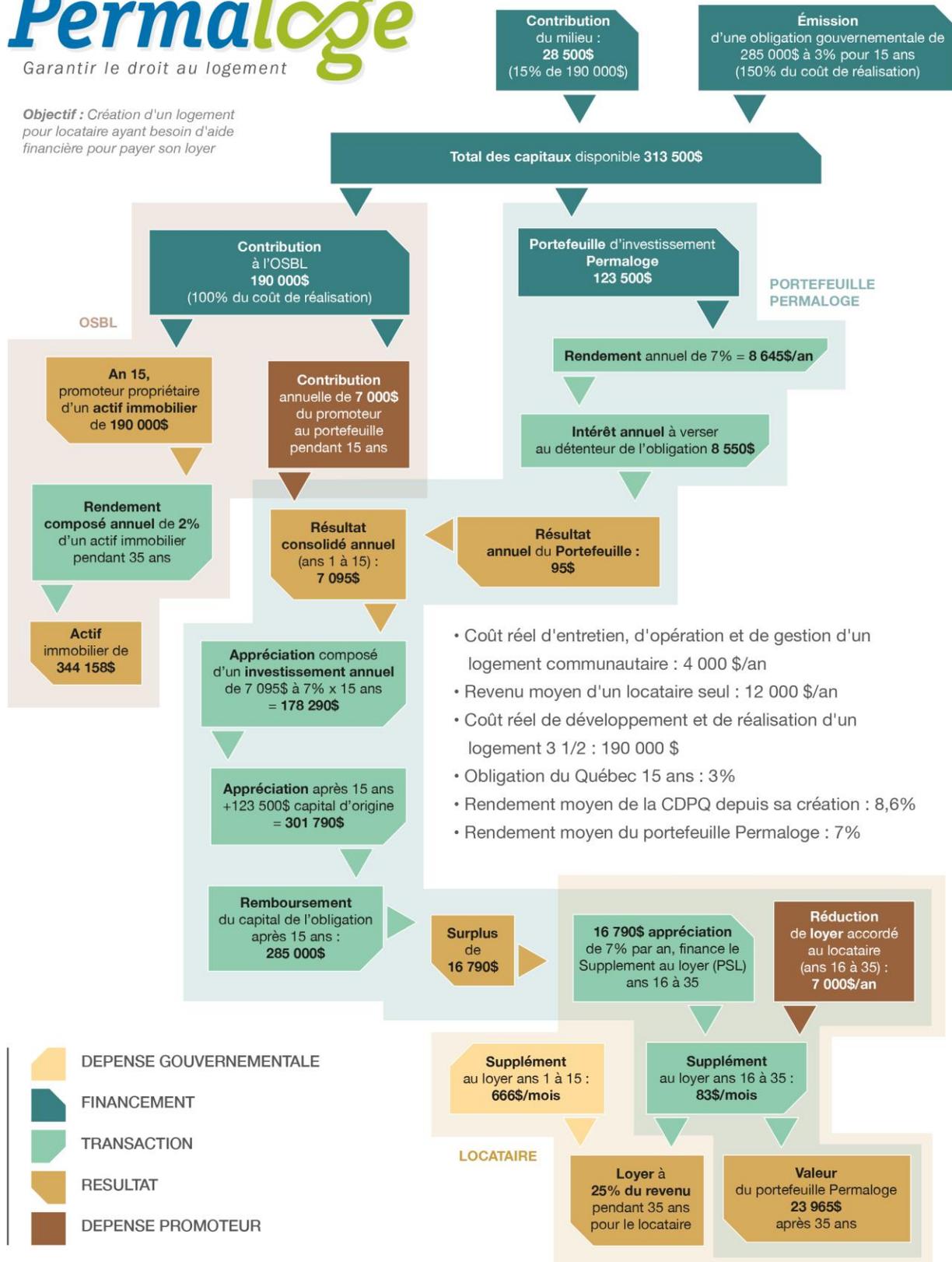


Figure 2 • Modélisation du programme Permaloge à l'échelle d'un logement

Permaloge

Garantir le droit au logement

Objectif : Création d'un logement pour locataire ayant besoin d'aide financière pour payer son loyer



Les éléments de risque du modèle Permaloge

Bien que plusieurs des variables utilisées pour modéliser le programme Permaloge soient fiables, il n'en reste pas moins qu'il subsiste des inconnues. La prochaine section du texte couvre ce qui est identifié comme les principaux facteurs de risque du modèle et suggère des méthodes qu'il serait possible d'envisager pour mitiger ceux-ci.

Le rendement des investissements de la CDPQ et de l'Office d'investissement du RPC
Bien que les chiffres utilisés ici soient basés sous les rendements historiques de la CDPQ (8,6%) et de l'OIRP (8%), rien ne garantit que le portefeuille de Permaloge réussisse à fournir un rendement de 7% pour chaque cycle de 15 ans.

Cependant, le risque est considérablement atténué par deux éléments. Bien que le modèle illustré soit ramené à l'échelle d'une unité de logement, il ne faut pas oublier que le programme viserait au moins 3 000 unités par année pendant plusieurs années. Ainsi, les sommes confiées à la Caisse seraient de l'ordre de 370 500 000 \$ par année (123 500\$ par unité pour 3 000 unités par année). Si on considère que le remboursement de l'obligation est nécessaire seulement à la fin de la 15^e année, et que le programme dure au moins 15 ans, les montants cumulés dans ce fonds représenteraient une masse de l'ordre de 12 milliards \$ à l'aube de la 16^e année. L'obligation de verser 855 000 000 \$ (soit 285 000\$ x 3 000 unités) pour procéder au remboursement d'une année complète d'obligations ne sera donc pas problématique quand le programme sera rendu là. D'autant plus que les OSBL d'habitation ont un taux de défaut qui s'approche du 0% pour le respect de leurs obligations en matière de remboursement hypothécaire, la part du remboursement provenant des promoteurs (105 000\$) est donc quasiment garantie.

De plus, pour des raisons de simplicité et de clarté, le financement obligataire utilisé dans le modèle est basé sur des obligations de 15 ans à 3%. Cependant, les gestionnaires du portefeuille pourraient décider d'utiliser d'autres formes d'obligations pour améliorer le rendement du programme. Par exemple, les obligations du Québec fermées à taux fixe d'une année sont actuellement de 1,1% et celles du Canada à 0,7%. Il pourrait aussi être envisageable d'utiliser des obligations à escompte ce qui permettrait d'augmenter le rendement potentiel des investissements confiés au portefeuille, puisque ce type d'investissement ne requiert pas de versement d'intérêt annuel. Ces différentes hypothèses permettent entre autres :

- d'augmenter le niveau de capitalisation des fonds confiés au portefeuille;
- d'accroître les probabilités d'un rendement proche du rendement historique de la CDPQ et de l'OIRPC;
- de repousser le premier cycle de remboursement des obligations au-delà de la 15^e année du programme.

De plus, Permaloge ouvre d'immenses possibilités de financement supplémentaire car il autorise le promoteur à utiliser l'équité de son immeuble dès la 16^e année au lieu d'avoir à attendre 35 ans comme l'impose le programme ACL.

Les coûts d'opération des OSBL

Le modèle exposé ici présente des coûts d'opération très réalistes pour le fonctionnement du projet. Outre l'hypothèque, le promoteur d'un projet ACL doit également assumer les frais d'opération réguliers tels que les taxes, les assurances, l'entretien, etc. Comme pour toutes les composantes de ce projet, des études supplémentaires sont pertinentes afin d'établir les montants précis nécessaires pour garantir la viabilité des projets. Une fois ce travail accompli, il sera possible d'ajuster le modèle.

Une piste principale d'ajustement s'offre au programme. Il est possible de modifier le montant de l'obligation émise au départ. En augmentant celle-ci, on peut accroître la part du financement reposant sur le rendement du portefeuille Permaloge.

La variation des revenus des locataires

Le modèle étudié ici tient pour acquis que le niveau de revenu des locataires sera stable pendant 35 ans. Cette affirmation pourrait s'avérer fausse.

Par exemple, les modalités régissant les différentes formes d'aide versée aux populations vulnérables ont considérablement évolué au cours des 35 dernières années (nombreuses réformes de l'aide sociale, de l'assurance-emploi, de la sécurité de la vieillesse, des prestations des anciens combattants, des allocations familiales, etc.).

Comme le revenu des locataires de logement communautaire est largement tributaire de ces transferts sociaux, l'engagement d'offrir des logements à des prix accessibles pour ces populations pendant 35 ans, est conditionnel au maintien du niveau de revenu des locataires tout au cours du programme. Si les prestations versées aux populations vulnérables devaient diminuer, les promoteurs ne pourraient être tenus à leur obligation de fournir des logements à des prix abordables pour les plus pauvres de la société sans pouvoir compter sur une aide plus conséquente de la part de l'État.

Une analyse comparative des coûts des programmes ACL et Permaloge

Les avantages financiers de Permaloge sur le programme ACL sont notables pour toutes les parties contribuant directement au logement communautaire.

Pour le gouvernement

Actuellement, le programme ACL exige du gouvernement trois types d'engagements financiers, soit une contribution au développement de plusieurs dizaines de milliers \$ par unité, une garantie hypothécaire de l'ensemble de la valeur du projet pendant 35 ans pour le prêteur (Banque nationale ou Desjardins), une aide directe au locataire lui garantissant un loyer équivalant à 25% de son revenu.

- Une diminution de la dette nette

La contribution directe au développement représente une dépense nette pour l'État de 252 millions par année (126 millions en 2015-2016). Cette dépense est comptabilisée au titre de la dette nette, puisque que l'État n'acquiert aucun actif tangible en retour de cette contribution. Ainsi, le développement du logement communautaire est perçu par le Conseil du trésor et les analystes financiers comme une dépense qui n'a pas de contrepartie financière.

Le scénario mis de l'avant par Permaloge change la donne totalement à cet égard. Chaque dollar mobilisé (par le biais des obligations) se voit adossé par un actif. En fait, l'actif en question est appelé à croître alors que le passif reste stable. Ainsi l'opération de financement du logement communautaire est éliminée de la dette nette.

- Un niveau de pérennité accru

La garantie hypothécaire du programme ACL représente un risque important pour le gouvernement québécois car les échéances de financement, 5 ans, induisent une variabilité qui pourrait s'avérer dramatique si les taux augmentaient de manière significative. Dans une telle éventualité, il est prévisible que plusieurs projets ACL et LAQ se retrouveraient en difficulté et devraient compter sur l'aide de la SHQ pour faire face à la situation. En utilisant un financement à taux fixe sur 15 ans, comme le prévoit Permaloge, ce risque est éliminé.

- Un coût par unité considérablement plus bas

Le montant versé pour l'aide directe au locataire habitant en logement communautaire ne diminue pas avec le temps dans le cadre du programme ACL. Permaloge, de son côté, permet de réduire considérablement l'aide au locataire pour les 20 dernières années du cycle de 35 ans.

Au total, en additionnant la participation de la SHQ au développement et l'aide directe au locataire, on peut estimer que, sur une période de 35 ans, la SHQ fait une contribution s'élevant à 145 695\$ par logement, Permaloge permettrait de réduire cette contribution à 95 420\$, soit **une différence de 50 275\$ par logement en faveur de Permaloge.**

Pour le promoteur communautaire

Permaloge constitue aussi une amélioration pour le promoteur communautaire par rapport au programme ACL. En réduisant sur 15 ans le financement des projets, le promoteur gagne à plusieurs égards. D'une part, il bénéficie de la stabilité des taux, ce qui évite d'avoir à constituer des réserves pour un éventuel choc hypothécaire. En concentrant la durée du remboursement, il réduit la part de sa contribution destinée au financement de l'opération (il paie du capital au lieu de payer des intérêts). Finalement, le temps court permet de réduire les réserves de remplacement. En effet, celles-ci n'ont pas besoin d'être aussi importantes puisqu'il n'aura pas à les utiliser avant d'avoir payé l'hypothèque. Dans un cas comme dans l'autre, cela lui permet de consacrer ses ressources à l'amélioration des services offerts aux locataires plutôt qu'au financement de sa dette.

En disposant de l'équité de son immeuble après seulement 15 ans, il peut éventuellement utiliser celle-ci pour favoriser une nouvelle phase de développement, procéder à des améliorations de son cadre construit ou investir cet actif de manière utile pour servir sa mission sociale.

Pour les partenaires du milieu

En pratique, les coûts autorisés par le programme ACL exigent des milieux (au premier plan les municipalités) un investissement bien plus important que les 15% prévus par le programme ACL. La structure financière permet de ramener les investissements requis par les municipalités et les autres partenaires à des seuils plus acceptables. En fait, la contribution du milieu est devenue tellement élevée avec ACL, que la mobilisation des ressources du milieu pour un projet est devenue l'un des principaux facteurs ralentissant le développement de projet. Il n'est pas rare avec ACL qu'il faille compter des années de travail et de représentation pour que le milieu réussisse à constituer la cagnotte nécessaire pour présenter un projet ACL viable.

Cela a trois impacts négatifs importants. D'abord, la somme requise décourage plusieurs intervenants. Ensuite, les délais entre les promesses des partenaires du milieu et la réalisation du projet font en sorte que les ressources du milieu sont immobilisées pendant des années, aux dépens d'autres projets communautaires (les municipalités, les groupes sociaux et les communautés religieuses sont sollicités pour toutes sortes de projets). Dans ce contexte, les autres projets qui peuvent se réaliser plus rapidement réclament que les budgets leur soient attribués plutôt que de laisser l'argent « dormir ».

Finalement, et c'est l'effet le plus dramatique, c'est que les délais ont une conséquence principale : des gens qui ont besoin d'un toit de qualité à un prix raisonnable se voient obligés de continuer à vivre dans de mauvaises conditions plus longtemps.

Pour le locataire

Permalogé devrait permettre de réaliser des projets de meilleure qualité (puisque les budgets de réalisation seraient plus conséquents), plus rapidement (puisque la mobilisation des ressources du milieu sera plus facile), d'avoir des organismes en meilleure situation financière (car ils auront le contrôle de toute l'équité dès la 16^e année, sans être menacés par la variabilité des taux d'intérêt), capables d'offrir de meilleures conditions d'habitation (puisque moins d'argent sera investi dans le financement des immeubles et plus dans l'entretien et la gestion).

Table 1 • Table des données comparatives type d'ACL et de Permaloge

Permaloge, gille de calculs v.9				
	<u>Budget visé</u>	<u>CMA actuel</u>	<u>CMA actuel</u>	<u>CAM actuel</u>
	Permaloge (budget réaliste permettant développement durable + accessibilité universelle)	ACL-SHQ	ACL promoteur	Programmes et contributions supplémentaires réelles (PRQ, innovation, etc.)
Contribution au promoteur pour construction 3 ½	190 000	51 650		
Contribution du milieu	28 500		16 000	35000
Obligations du Québec	285 000			
Placement d'origine à la CDPQ	123 500			
Contribution du promoteur (hypothèque)			40 000	
Taux hypothèque du promoteur			0,024	
Remboursement annuel hypothèque			1 687	
Taux rendement annuel portefeuille Permaloge	0,07			
Valeur rendement annuel portefeuille Permaloge	8 645			
Taux d'Intérêt annuel sur l'obligation	0,03			
Intérêt annuel versé sur l'obligation	8 550			
Rendement annuel CDPQ moins intérêt annuel obligation	95			
Contribution annuelle du promoteur	7 000			
Résultat consolidé annuel	7 095			
Appréciation composée investissement annuel	178 290			
Appréciation 15 ans + dépôt d'origine CDPQ	301 790			
Surplus après remboursement de l'obligation	16 790			
Appréciation annuelle du surplus années 16 à 35	1 175			
Contribution annuelle au PSL années 16 à 35	1 000			
Surplus annuel net 16e année	175			
Surplus annuel apprécié pendant 20 ans à 7%	7 790			
Surplus à l'année 16 + surplus annuel net composé années 17 à 35	24 580			

Permaloge, gille de calculs v.9 (suite)				
	<u>Budget visé</u>	<u>CMA actuel</u>	<u>CMA actuel</u>	<u>CAM actuel</u>
Revenu annuel du locataire	12 000		12 000	
25% du revenu locataire	3 000		3 000	
Coût gestion, entretien, assurance, etc	4 000		4 000	
Coût gestion + Contribution promoteur années 1 à 15 (ou Remboursement hypothèque ACL 35 ans)	11 000		5 687,00	
PSL annuel nécessaire (25% rev - coût et contribution) année 1 à 15	8 000	2 687	2 687	
PSL nécessaire mensuellement années 1 à 15	667	224	224	
Coût total PSL pendant 15 premières années	120 000	40 305		
Coût total PSL année 16 à 35	20 000	53 740		
Coût total aide directe au locataire	140 000	94 045		
Contribution du portefeuille au PSL année 16 à 35	20 000			
Aide directe au locataire 35 ans + Aide au développement - Surplus après remboursement obligations -				
Appréciation du surplus	95 420	145 695		
Coût mensuel net SHQ PSL années 1 à 15	667	511		
Coût mensuel net SHQ PSL années 16 à 35	83	224		
Coût mensuel net moyen PSL 35 ans	227	347		
Différence pour la SHQ Permaloge vs ACL	-50 275			
Différence contribution milieu	12 500			

Conclusion

Laisser les populations vulnérables et fragilisées à elles-mêmes, sans une protection sociale suffisante, est non seulement difficile pour les individus en question, mais apporte un large lot de conséquences négatives au niveau social et financier pour l'ensemble de la collectivité.

Éviter une seule journée d'hospitalisation en fournissant un logement adéquat permet de financer une année en logement communautaire. L'emprisonnement d'une personne pendant un an coûte à l'État autant que la contribution nécessaire pour loger décemment cette personne toute sa vie en logement communautaire.

Ainsi, une réponse adéquate aux besoins sociaux en logement a des impacts positifs tant d'un point de vue budgétaire que social, et tout autant d'un point de vue individuel que collectif.

Il est évident que quelques pages ne suffisent pas à définir un programme de l'ampleur évoquée ici de manière détaillée et définitive.

À cette étape de la réflexion, non seulement cela n'est pas possible, mais c'est inutile.

La volonté du RQOH à ce moment-ci est simplement de faire une démonstration suffisamment convaincante auprès de ses partenaires et des autorités pour que l'on puisse envisager des pistes de solutions crédibles qui répondent à la fois aux exigences budgétaires du gouvernement et aux préoccupations sociales des intervenants du milieu du logement communautaire.

En mettant à profit les outils de développement collectif dont notre société s'est dotée depuis 40 ans, nous croyons qu'il est possible de conjuguer l'expertise financière d'institutions comme la Société d'habitation du Québec, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, de la Caisse de dépôt et de placement du Québec, de l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada et celle du mouvement de l'habitation communautaire. Ensemble, il est possible de répondre aux besoins sociaux en habitation que le marché privé n'est pas en mesure de satisfaire de manière convenable.



50 000 logements

1 200 organisations

8 fédérations régionales

1 réseau solidaire

1431, rue Fullum, bureau 102, Montréal (Québec) H2K 0B5

(514) 846-0163 • info@rqoh.com • www.rqoh.com