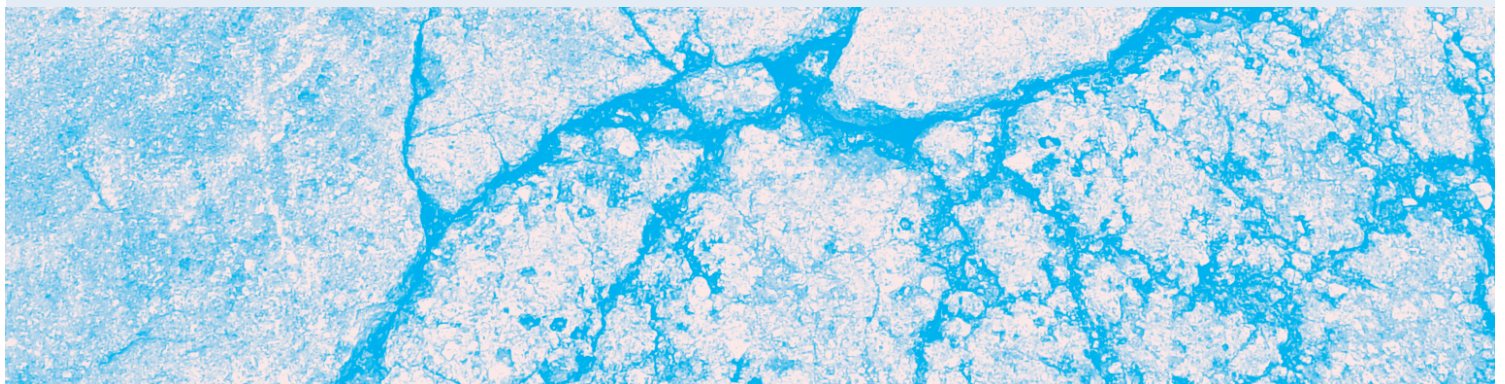


SORTIR DES SENTIERS BATTUS

Consultation sur une nouvelle approche d'intervention en habitation

Depuis que le gouvernement du Québec a choisi de revoir ses interventions en matière d'habitation en réduisant drastiquement la portée du programme AccèsLogis et en y substituant les suppléments au loyer dans le marché privé, le RQOH a entrepris une réflexion qui l'a amené à proposer la création d'un nouveau programme, que nous avons appelé Permaloge, qui permettrait de poursuivre et même d'accélérer le développement du logement communautaire, tout en tenant compte des préoccupations budgétaires et d'efficacité du gouvernement. Nous avons eu l'occasion d'en présenter les contours auprès de plusieurs partenaires et continuons à en discuter dans les divers forums auxquels nous avons accès.

Le RQOH est persuadé qu'un programme soutenant le développement du logement social et communautaire demeure la meilleure réponse aux besoins des ménages et des personnes aux prises avec des difficultés en matière de logement. Ces besoins sont nombreux et appellent une intervention renouvelée et plus audacieuse. Le programme AccèsLogis ne leur répond plus de façon adéquate ni suffisante, et il ne permet pas d'exploiter tout le potentiel du réseau existant. Notre intervention vise à ouvrir les horizons du débat sur la conception d'un programme qui faciliterait le rehaussement de l'offre de logement social et communautaire – peu importe le nom qu'on lui attribuera !



Avoir un cadre clair

À notre avis, pour qu'un programme de développement du logement social et communautaire soit véritablement efficace et produise les meilleurs résultats, il faut qu'il réponde aux critères suivants :

1. Il doit permettre de développer l'offre pérenne de logements de qualité, à prix abordable.
2. Il doit répondre aux besoins de tous les types de ménages qui ne trouvent pas leur compte dans le marché locatif privé : familles, aînés, personnes avec des besoins spéciaux, etc.
3. Chaque projet doit être évalué au mérite, en prenant en considération les besoins exprimés par le milieu.
4. Le programme doit prévoir une aide financière suffisante pour assurer la réalisation et l'exploitation des projets, en garantir la viabilité et offrir des loyers abordables.
5. Un budget doit être octroyé pour offrir du soutien communautaire aux locataires.
6. Le programme doit viser l'occupation du territoire dans toutes les régions du Québec.
7. Son mode de financement doit favoriser la prévisibilité et la stabilité des dépenses de financement assumées par les promoteurs et leurs locataires.
8. Enfin, il doit allouer la plus grande autonomie possible aux organismes promoteurs afin que les projets réalisés puissent servir de levier pour consolider et améliorer l'offre de logement abordable.

Ce sont ces orientations qui nous ont inspirés dans l'élaboration de la proposition Permaloge. Nous sommes d'avis qu'ils devraient guider les discussions sur les modifications que le gouvernement souhaite apporter au programme qui lui permet de soutenir le développement de nouveaux logements pour les ménages à revenu faible et modeste.



Réussir à éviter les écueils

Sans entrer dans les détails, Permaloge cherche à résoudre plusieurs des failles importantes du programme AccèsLogis tel qu'il est défini actuellement. Le RQOH a identifié les principaux problèmes que tout nouveau programme devrait éviter pour maximiser l'efficacité, l'efficience et l'impact des sommes consacrées au logement social et communautaire. La prochaine section du texte présente ceux-ci de façon sommaire.



Une initiative audacieuse
pour assurer le développement
du logement communautaire

rqoh.com/permaloge

1. Un mécanisme de financement très dispendieux

La formule actuelle fait en sorte qu'en dépit des taux d'intérêt historiquement bas que nous connaissons depuis le début du programme AccèsLogis, davantage d'argent est versé en frais d'intérêt qu'en capital. Ainsi les institutions bancaires sont les principales gagnantes de l'investissement. De notre point de vue, l'argent de l'État et des promoteurs communautaires (qui sont les principaux bailleurs de fonds des projets), devrait servir à répondre aux besoins des locataires, pas à augmenter les marges bénéficiaires des institutions bancaires.

2. L'absence d'engagement à long terme envers les locataires

Le programme AccèsLogis ne prévoit que cinq années d'aide financière à 50 % des locataires des volets I et II et aux locataires des volets III. Bien que le gouvernement du Québec ait jusqu'à maintenant décidé de renouveler ces engagements (et nous l'en remercions), rien dans le programme actuel ne garantit que cela sera le cas à l'avenir. La difficile expérience vécue par les projets en fin de convention avec la SCHL (et surtout les locataires y habitant), démontre qu'il faut concevoir des mesures qui permettent d'élaborer, dès l'origine du programme, les modalités offrant une garantie d'aide à très long terme (au moins équivalente à la durée de vie utile de l'immeuble) pour les locataires ayant besoin de la protection offerte par le logement social et communautaire.

3. L'impossibilité d'utiliser la valeur des immeubles avant la 35^e année

Actuellement les projets développés dans le cadre du programme ACL sont largement handicapés dans la gestion et la mise en valeur de leurs actifs tant que la convention n'est pas terminée. Dans ces circonstances, des milliards de \$ en valeurs qui pourraient servir à financer les travaux de rénovation ou même le développement de nouveaux projets sont « gelés »

par le programme. Pire, non seulement cette règle ne permet pas d'utiliser ces actifs comme levier pour bonifier l'offre, elle a comme impact d'augmenter le coût d'exploitation et d'entretien des projets puisque le financement des réserves de remplacement est intégré au financement du développement (et donc augmente d'autant le coût du financement).

4. Des budgets insuffisants d'entretien et de mise aux normes

La règle généralement admise dans le monde de l'habitation est qu'il est nécessaire de prévoir un investissement annuel de l'ordre de 2 % de la valeur de reconstruction pour conserver un immeuble en bon état et en assurer la pérennité. Le programme actuel est bien loin de cette référence ; le budget qu'il prévoit flirte davantage avec 0,2 %.

5. L'absence de mécanismes de mutualisation intégrés

Que ce soit les réserves, les assurances, certaines tâches d'entretien ou la sélection de certains fournisseurs clés, d'importantes économies d'échelle et des gains d'efficacité significatifs pourraient être réalisés par l'ensemble des projets (et donc du programme). Ces mesures pourraient tout à la fois réduire les coûts d'exploitation, d'entretien et de rénovation des projets, mais aussi contribuer à soutenir les réseaux rassemblant les promoteurs communautaires.

6. L'absence de mécanismes de redressement ouverts et transparents bénéficiant de moyens conséquents et clairement identifiés

Comme n'importe quel autre secteur d'activité de cette ampleur (600 millions \$ de nouveaux projets se concluent annuellement), il arrive que des pépins et des imprévus surgissent au fil des 35 années d'exploitation conventionnée d'un projet. Le programme actuel répond à ces situations via « le comité avi-

seur ». Il s'agit d'une instance évanescence, omnisciente et mystérieuse (puisqu'elle n'est exposée dans aucun organigramme ou rapport annuel de la SHQ), ce qui ne l'empêche pas d'apparaître comme omnipotente, puisque c'est là que se décideraient les mesures d'aide et de redressement des projets en difficulté. Le RQOH souhaite que la révision du programme permette de clarifier les règles du jeu et que les réseaux représentant les groupes soient associés au processus décisionnel.

7. Une contribution au FQHC sans engagement de contrepartie

Bien que l'adoption récente du projet de loi 83 ouvre la porte à certains correctifs, l'idée d'exiger une contribution à un fonds auprès de projets destinés aux plus pauvres, alors que les budgets d'exploitation ont été grossièrement sous-estimés, est un non-sens. Dans sa forme actuelle, la contribution au FQHC constitue souvent « la paille qui brise le dos du chameau » pour les finances précaires de la majorité des groupes à un moment ou un autre de leur fonctionnement. La situation pourrait être perçue différemment si l'argent versé au FQHC était considéré comme une contribution appartenant au groupe au sein d'un fonds mutualisé de réserves. D'une part le groupe pourrait, selon des conditions à déterminer, avoir recours à cette réserve sous la forme d'emprunt sans intérêts. Le modèle proposé ici s'inspire des fonds REER mutualisés qui permettent de faire un « RAP ». On pourrait ainsi au passage régler en bonne partie le problème de l'insuffisance des réserves de remplacement du parc existant.

8. Une précarité induite par les variations et l'imprévisibilité des taux hypothécaires

Actuellement, le programme prévoit la constitution de réserves financières destinées à protéger les groupes des impacts des hausses des taux d'intérêt hypothécaires. Cette mesure est dispendieuse en plus d'être inefficace et injuste. Elle est dispendieuse, car elle force les groupes à constituer des réserves (à partir des loyers des locataires et du

financement hypothécaire), mais en déposant cet argent à la banque, les groupes ne peuvent pas obtenir un rendement sur ces sommes équivalant au taux qu'ils ont payé pour avoir cet argent. Il s'agit donc d'une dépense nette, même si les sommes ne sont jamais utilisées. C'est une dépense inefficace, car la variation des taux est une véritable loterie sur une période de 35 ans et le niveau des réserves prévues au programme est grossièrement insuffisant pour absorber une variation tant soit peu importante des taux (rappelons-nous qu'il y a 35 ans nous étions au début des années 1981 et que les taux frôlaient les 20 %). Elle est injuste, car un projet construit à quelques mois d'écart d'un autre peut finir, au bout de 35 ans, par avoir consacré des centaines de milliers de dollars de plus en frais d'intérêt, privant ainsi ses locataires de services auxquelles les locataires de l'autre projet auront eu droit. Un mécanisme permettant la stabilisation et la prévisibilité des taux offrirait donc une nette amélioration sur le programme actuel.

9. Des ressources d'accompagnement insuffisantes

Depuis plusieurs années, la SHQ ne fait pas de secret du fait qu'elle est confrontée à une situation où le nombre de promoteurs et de projets croît chaque année alors que les ressources humaines et techniques dont elle dispose pour accompagner ce nombre croissant d'interlocuteurs suivent la courbe inverse. Dans ce contexte, les projets sont de plus en plus laissés à eux-mêmes et il est souvent très tard avant qu'un groupe confronté à un problème grave ait droit à l'attention nécessaire pour redresser la situation. Souvent, le problème s'est accru et le redressement est plus douloureux qu'il ne l'aurait été s'il avait été traité plus tôt. Le RQOH souhaite donc que la révision du programme permette d'augmenter le niveau d'accompagnement offert aux groupes. En fait, nous croyons que la SHQ pourrait faire d'une pierre deux coups en confiant une part significative de ce mandat aux structures associatives des promoteurs communautaires. Cela permettrait tout à la fois d'améliorer la gestion et la pérennité des projets, de réduire les coûts et de renforcer les réseaux partenaires.