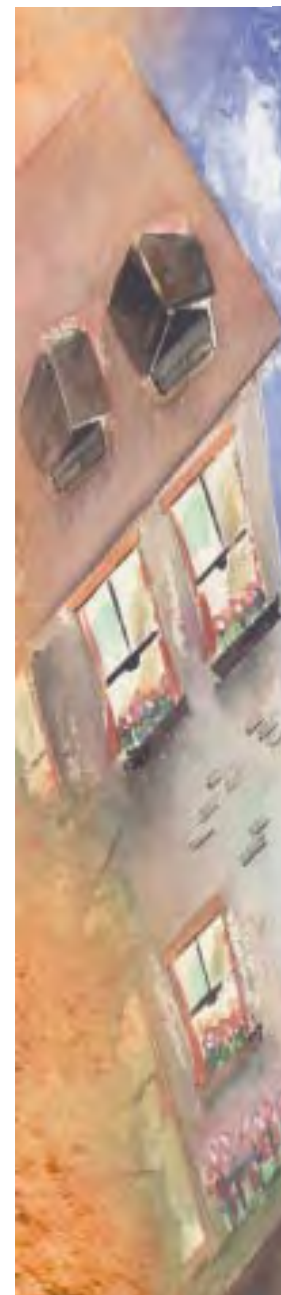


Intro IV

Programmes et subventions



Présentation de l'intro	3
IV-1 Début timides	5
IV-2 Explosion des années 1980	11
IV-3 Relance québécoise	25
Résumé	33
Suivi	35



Association des Groupes
de Ressources Techniques
du Québec



ÉCONOMIE SOCIALE
ACTION COMMUNAUTAIRE

Présentation

de l'intro



*Pour tous
les goûts ?*

Depuis le début des années 1970, pas moins d'une douzaine de programmes gouvernementaux de subventions à l'habitation, destinés aux organismes communautaires, se sont succédé.

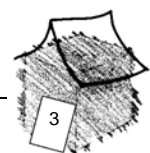
Ces programmes sont la plupart du temps nés de fortes pressions populaires, canalisées par les organisations représentant les secteurs canadien et québécois de l'habitation communautaire. Ils ont relevé de la responsabilité des gouvernements, autant fédéral que provincial.

La conception de ces programmes a souvent fait appel à beaucoup d'imagination. En les passant en revue, on constate que l'on va du plus simple au plus compliqué, du plus généreux au plus restreint.

Ils ont visé toutes sortes de clientèles. Au fil du temps, ils ont eu tendance à se centrer sur les populations les plus démunies. Ils rejoignent maintenant de plus en plus des clientèles ayant des besoins spéciaux.

Cette introduction retrace l'évolution des différents programmes gouvernementaux de cette époque. Elle jette un regard sur les divers mécanismes de fonctionnement. Elle décrit les grandes lignes des subventions offertes.

Ce regard sur l'histoire permettra peut-être de mieux anticiper le futur.





IV-1 Débuts timides

L'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine de l'habitation s'est d'abord manifestée après la Seconde Guerre mondiale. Cette période a vu une croissance rapide de la population canadienne qui a entraîné une forte pression sur la demande de maisons unifamiliales.

C'est ainsi qu'en 1946 est mise sur pied la *Société centrale d'hypothèques et de logement* (SCHL) qui transforme par la suite en 1979 son nom en *Société canadienne d'hypothèques et de logement*.

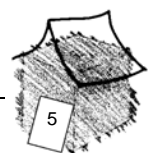
<http://www.cmhc-schl.gc.ca>

L'objectif de départ est de répondre aux besoins de logements des milliers d'anciens combattants de retour et de favoriser la construction domiciliaire tout en aidant les citoyens à accéder à la propriété.

Au début des années 1960, cette intervention s'étend au secteur du logement social. C'est alors que l'on entreprend la réalisation de logements sociaux, les habitations à loyer modique (HLM).

Pendant cette période, en plus des logements pour vétérans, la SCHL offre du financement au taux de 4 % à des promoteurs privés. La SCHL se porte également acquéreur de certains complexes immobiliers, tel le Cloverdale, à Montréal.

Pour ce qui est des projets de logement communautaire (coopératives et organismes sans but lucratif), les débuts sont plutôt timides. Les interventions gouvernementales sont arrachées au prix de fortes luttes populaires.





À l'échelle canadienne, c'est la Fondation de l'habitation coopérative du Canada (FHCC), devenue plus tard la Fédération de l'habitation coopérative du Canada, qui canalise les pressions.

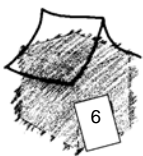
En 1969-1970, un programme d'encouragement à l'innovation en habitation, doté d'un budget de 200 millions de dollars, est instauré par la SCHL. La FHCC persuade alors le gouvernement fédéral d'en consacrer 30 millions au logement coopératif et sans but lucratif. Quelques projets pilotes de coopératives voient ainsi le jour.

Il faut toutefois attendre 1973 pour que les nombreuses années de représentations portent enfin fruit. Cette année-là, le gouvernement modifie l'article 34.18 de la *Loi nationale de l'habitation* (LNH).

Le premier programme de développement de coopératives d'habitation est né. Expérimental au début, son succès force le gouvernement à le rendre permanent sous le nom de **34.18**, en référence à l'article de la LNH. Certains l'évoquent encore aujourd'hui comme étant « le vieux programme ».

À la même époque, la SCHL établit le *Programme d'aide à la remise en état des logements* (PAREL). Ce premier programme de rénovation de logements a longtemps été utilisé par les coopératives et les OSBL, en complément avec les programmes de développement.

Au milieu des années 1970, la SCHL instaure le *Programme d'organisation des ressources communautaires* (PORC), mieux reconnu sous son nom anglais CROP. Ce





programme est une subvention régressive sur une période de trois ans, permettant la mise sur pied de Groupes de ressources techniques. Il a surtout été utilisé au Canada anglais. Seuls quelques rares GRT québécois en ont bénéficié. Les dernières ententes ont été signées en 1976.

Du côté provincial, il faut attendre 1977 pour constater la première intervention du gouvernement québécois. Cette incursion se fait au moyen du programme **LOGIPOP**, mis en place par la *Société d'habitation du Québec* (SHQ).

LOGIPOP est un programme d'aide aux coopératives d'habitation. Ce n'est pas un programme de développement. Il vient bonifier les interventions du gouvernement fédéral.

Le programme LOGIPOP comporte également un volet de subvention au fonctionnement des Groupes de ressources techniques, prenant ainsi le relais du PORC de la SCHL.

Les années 1970 ne connaîtront donc qu'un seul programme gouvernemental consacré au développement de coopératives d'habitation et d'OSBL.

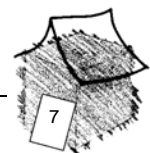
Le programme 34.18 est en vigueur de 1974 à 1979. Administré par la SCHL, il s'adresse aux coopératives et aux organismes sans but lucratif.

Ce programme ne comporte aucune restriction quant au type de clientèle admissible. Il établit toutefois une contrainte quant au revenu des occupants : le loyer (incluant les services) doit représenter au moins 25 % du revenu brut du ménage. Les ménages dont le revenu augmente au fil

<http://www.shq.gouv.qc.ca>

*Lien :
Manuel, Intro II,
Réseau des
Groupes de
ressources
techniques,
II-3 Financement
des GRT*

Le 34.18





des années bénéficient de droits acquis et peuvent demeurer dans les lieux.

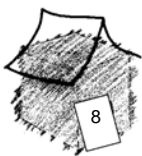
Les ménages qui se joignent à l'organisme par la suite doivent avoir un revenu ne dépassant pas la limite supérieure du deuxième quintile (un cinquième) de la répartition du revenu familial établie par Statistique Canada pour chaque province. Dans le cas du Québec, ce seuil s'établit en 2001 à 38 449 \$. Toutefois, cette composante du programme n'est pas réellement appliquée par la SCHL, qui n'effectue aucune vérification du revenu des nouveaux occupants.

Le prêt hypothécaire est un prêt conventionnel, à paiements égaux. C'est la SCHL elle-même qui agit comme prêteur. La période d'amortissement est généralement de 35 ans, mais elle a atteint 50 ans dans certains cas. Le taux d'intérêt hypothécaire est équivalent à celui du marché mais il est fixe pour toute la durée du prêt.

Ce programme offre deux types de subvention :

- Subvention à la réalisation : une subvention de capital, versée par la SCHL. Elle équivaut à 10 % du coût net de réalisation, c'est-à-dire le coût total de réalisation moins les subventions (ex. : PAREL, LOGIPOP, etc.).
- Subvention à l'opération : une subvention annuelle versée par la SCHL. Elle équivaut à la différence entre le remboursement hypothécaire au taux d'intérêt du marché et un remboursement hypothécaire au taux de 8 %.

Comme le loyer est directement fonction du coût de réalisation et du budget d'opération, les coopératives de





l'époque s'efforcent de réduire le plus possible les coûts afin d'obtenir un loyer raisonnable. Les corvées des membres sont fortement encouragées durant cette période.

Le 34.18 n'inclut pas de mécanisme de soutien au secteur coopératif ni d'aide pour les ménages plus démunis. Ceux-ci peuvent toutefois avoir accès au supplément au loyer administré par la SHQ.

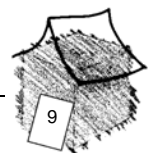
Le programme 34.18 est de conception simple, tant pour ce qui est de la réalisation du projet qu'en ce qui concerne sa gestion. Il n'implique que très peu de contrôle par l'État.

Mis sur pied par la SHQ en 1977, LOGIPOP offre une double subvention, accessible uniquement aux coopératives d'habitation :

- Une subvention de démarrage de 500 \$ par coopérative, pour permettre au groupe de développer son projet.
- Une subvention de capital de 1 500 \$ par logement réalisé. Cette subvention sera plus tard augmentée jusqu'à 3 000 \$ par unité.

Ce programme ne permet pas, en soi, de réaliser des projets coopératifs. Il vient simplement s'ajouter au programme fédéral existant. Le but visé est essentiellement d'accroître l'utilisation des programmes fédéraux sur le territoire du Québec.

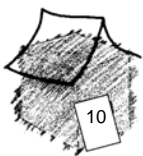
LOGIPOP





*Lien :
Manuel, Intro II,
Réseau des
Groupes de
ressources
techniques,
II-3 Financement
des GRT*

LOGIPOP comporte également un volet d'aide financière aux groupes de ressources techniques. Il s'agit d'une subvention annuelle de fonctionnement de 50 000 \$ par GRT. Cette subvention permet un développement rapide du réseau des GRT sur tout le territoire québécois.





IV-2 Explosion des années 1980

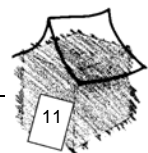
À la fin des années 1970, tout est en place pour une rapide évolution. Le premier programme fédéral (34.18) a été un franc succès. Grâce au programme LOGIPOP, le Québec a permis le développement d'un réseau de GRT sur tout son territoire.

Encore une fois, à la suite de fortes pressions et au terme de longues négociations, la FHCC pousse le gouvernement fédéral à mettre sur pied, en 1979, un second programme de développement du logement communautaire. C'est l'arrivée du **56.1**, ainsi appelé en référence à l'article de la LNH qui s'y rapporte.

Petit à petit, le Québec améliore ses interventions. En 1980, la subvention de capital de LOGIPOP passe de 1 500 \$ à 3 000 \$ par logement. En 1981, le gouvernement lance le programme LOGINOVE, qui offre d'avantageuses subventions à la rénovation. S'ajoute, en 1983, le programme Corvée-Habitation, qui s'adresse initialement au marché privé.

La majorité des projets québécois sont réalisés en rénovation. Le 56.1, quant à lui, permet de combiner facilement d'autres programmes d'aide. La rencontre des programmes LOGINOVE, PAREL et 56.1 crée ainsi une véritable explosion dans le développement du logement communautaire.

Tout au long de l'importante récession économique du début des années 1980, le 56.1 permet la réalisation de la majorité des logements coopératifs qu'on trouve actuellement au Québec.





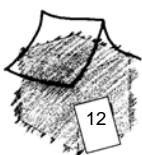
En 1984, le gouvernement québécois décide d'en faire un peu plus en offrant aux coopératives le **Programme intégré québécois (PIQ)**. Ce premier programme entièrement québécois de développement de coopératives et d'OSBL est en fait une fusion des trois programmes existants de l'époque : LOGIPOP, LOGINOVE et Corvée-Habitation.

À partir du milieu des années 1980, la situation commence à changer radicalement. Le Canada est aux prises avec un sérieux déficit financier qui augmente constamment de façon dramatique. Même s'il est démontré que les coopératives d'habitation rejoignent majoritairement une clientèle à faible et modeste revenu, le gouvernement fédéral remet tout de même en question le principe de l'universalité de l'aide. Cibler l'aide vers les plus démunis devient dorénavant l'objectif gouvernemental.

En 1986, le provincial et le fédéral concluent une Entente-cadre en vertu de laquelle la province devient le seul livreur, sur son territoire, du logement social. La SHQ s'engage alors, grâce à un financement provenant à 75 % du fédéral, à réaliser des logements destinés uniquement aux ménages à très faible revenu.

L'Entente-cadre Canada-Québec donne ainsi naissance au **Programme sans but lucratif privé (PSBL-P)**, qui vient remplacer le PIQ après seulement trois années d'existence. Pendant près de dix années, l'intervention québécoise sera exclusivement consacrée aux démunis.

En même temps, le fédéral décide de mettre un terme au programme 56.1. Il est devenu très coûteux à cause des taux d'intérêt élevés et il ne cadre plus avec l'objectif de





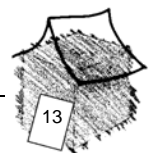
concentrer l'aide sur les plus démunis. En fait, le gouvernement fédéral est prêt à se contenter de ses seuls investissements dans l'Entente-cadre avec les provinces.


La FHCC ajuste alors sa stratégie et tente de convaincre le gouvernement de continuer à participer au développement de coopératives. Les coopératives sont présentées alors comme une autre forme de tenure, qui doit être subventionnée au même titre que le logement du marché privé.

Un effort considérable est fait pour trouver des outils concrets afin de diminuer sensiblement les coûts de la participation gouvernementale. Ces recherches mènent à la découverte d'un nouvel outil : l'hypothèque indexée.

En 1985, à la faveur d'un changement de gouvernement, la FHCC réussit à convaincre le fédéral de mettre sur pied un nouveau programme, le **Programme fédéral de coopératives d'habitation (PFCH)**. Ce programme est mieux connu sous le nom de **PHI**, désignant le prêt hypothécaire indexé qu'il utilise. Programme expérimental d'une durée de cinq ans, le PHI est destiné exclusivement aux coopératives d'habitation. Il sera abandonné définitivement en 1992.

Les années 1980 ont donc connu quatre programmes importants pour le développement du logement communautaire. Différents à bien des égards, ces programmes ont permis au secteur de l'habitation communautaire de connaître ses années les plus productives.





*Aide à la
réalisation vs aide
à l'exploitation*

À partir de cette période, deux approches différentes sont utilisées par les gouvernements. Le Québec offre une aide à la réalisation alors que le gouvernement canadien privilégie l'aide à l'exploitation.

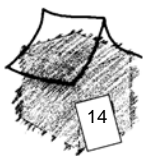
L'aide à la réalisation consiste à verser la totalité de la subvention dès le départ, au moment où le projet se réalise. Elle représente une dépense très importante pour le gouvernement l'année où elle est versée. Par contre, cette dépense n'est pas récurrente et le projet réalisé ne coûte plus rien à l'État à partir de la deuxième année.

Cette formule permet d'obtenir un loyer de départ plus bas, grâce à une injection importante d'argent d'un seul coup. L'État a par la suite très peu de suivi à faire, laissant ainsi plus d'autonomie à l'organisme.

L'aide à l'exploitation présente le scénario inverse. La subvention totale est fractionnée et un petit montant est versé au projet à chaque année pendant toute la durée de la convention, qui peut s'étendre jusqu'à 35 ans. La dépense initiale du gouvernement est beaucoup moindre, mais elle est annuelle, récurrente. À chaque année, le gouvernement doit prévoir un budget pour subventionner les projets réalisés antérieurement.

Cette formule demande un suivi annuel important de la part de l'État, qui exerce normalement un contrôle sur le budget d'exploitation de l'organisme. Les programmes conçus selon cette approche sont généralement plus complexes et plus lourds à administrer pour les organismes.

Au contraire du fédéral, le gouvernement québécois fait à cette époque le choix de l'aide à la réalisation. Il





maintiendra cette option dix ans plus tard, lorsqu'il mettra sur pied de nouveaux programmes de développement.

Le programme 56.1 est en vigueur de 1979 à 1985. Il s'adresse aux coopératives et aux organismes sans but lucratif et est administré par la SCHL. Le 56.1 ne comporte aucune restriction quant à la clientèle admissible.

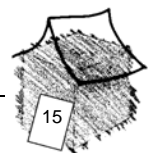
Le 56.1

Le prêt hypothécaire est de type conventionnel, à paiements égaux. Les prêteurs sont surtout des banques et des caisses populaires, qui doivent être agréés par la SCHL. Quant à elle, la SCHL agit comme assureur hypothécaire.

La période d'amortissement du prêt s'étend jusqu'à 35 ans. Le taux d'intérêt hypothécaire est généralement renouvelé à chaque période de trois ou cinq ans.

Le loyer de départ des projets est fixé par la SCHL. Il doit correspondre au loyer le plus bas exigé sur le marché privé pour un logement semblable, dans le même secteur. On l'appelle le **loyer le plus bas du marché**. Comme le loyer n'a pas de relation directe avec le coût de réalisation, la SCHL limite les dépenses de réalisation admissibles à un **prix maximum par logement (PML)**.

La subvention est une subvention à l'exploitation, qui s'échelonne pendant toute la durée du prêt. Elle consiste en un versement mensuel équivalent à la différence entre le remboursement hypothécaire au taux réel convenu avec le prêteur et le remboursement de ce même prêt au taux de 2 %. Le calcul de la subvention se fait à partir du coût de réalisation du projet et non selon le prêt réel. Le montant ainsi obtenu constitue une enveloppe budgétaire qu'on





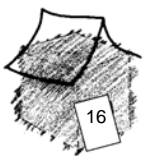
appelle subvention maximale. Cette subvention maximale a deux utilités :

- L'aide de premier recours : elle comble la différence entre le loyer économique (c'est-à-dire le loyer nécessaire pour couvrir tous les frais réels) et le loyer le plus bas du marché (c'est-à-dire le loyer de l'organisme).
- L'aide de second recours : elle sert à aider les ménages pour qui le loyer demandé par l'organisme représente plus de 25 % de leurs revenus bruts. Elle est constituée du reste de la subvention maximale, une fois l'aide de premier recours utilisée. C'est l'organisme lui-même qui administre cette enveloppe. Cette aide s'appelle aujourd'hui « aide assujettie au contrôle des revenus ».

Cette subvention maximale est ajustée à chaque renouvellement hypothécaire, en fonction du nouveau taux d'intérêt. L'aide de premier recours est fixe pour les trois premières années. Elle diminue toutefois progressivement à partir de la quatrième année, ce qui augmente d'autant l'enveloppe de l'aide de second recours.

Les différentes composantes du programme 56.1 interagissent entre elles suivant le principe des vases communicants. La variation d'une composante a des répercussions importantes sur les autres.

Le 56.1 ne comporte pas de mécanisme officiel de soutien au secteur coopératif. Toutefois, à la suite de négociations, la FHCC a convaincu les prêteurs de remettre au secteur leurs frais d'étude de prêt (environ 5 % du prêt). Ce sont les GRT membres de la FHCC qui s'assurent que cet argent soit transféré à la FHCC. Cette pratique n'a pas beaucoup





été utilisée au Québec puisqu'à cette époque seulement trois GRT québécois étaient membres de la FHCC.

Le 56.1 est un programme généreux, permettant d'intervenir autant en construction qu'en recyclage et rénovation. Il laisse une grande autonomie à l'organisme quant à la sélection des membres et à l'attribution de l'aide.

La subvention annuelle, dont le mécanisme est relativement complexe, oblige la SCHL à suivre l'évolution de l'organisme et à intervenir au besoin.

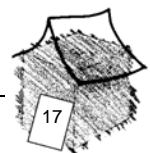
Le PIQ, premier programme entièrement financé par le gouvernement québécois, est disponible de 1984 à 1986. Il est le résultat de la fusion de trois programmes existants : LOGIPOP, LOGINOVE et Corvée-Habitation. Il est administré par la SHQ.

Ce programme s'adresse autant aux coopératives qu'aux OSBL. Il ne comporte aucune restriction quant à la clientèle admissible.

Le prêt hypothécaire est de type conventionnel, à paiements égaux. Si, après subventions, le prêt représente plus de 75 % de la valeur marchande de l'immeuble, une assurance hypothécaire est requise. Cette assurance hypothécaire est offerte par la SCHL, mais entièrement garantie par la SHQ.

Les organismes qui ont recours à l'assurance hypothécaire doivent signer une convention d'exploitation les liant à la SHQ pour 35 ans. Les autres projets n'ont aucun lien à long terme avec la SHQ.

*Le Programme
intégré québécois
(PIQ)*





Contrairement à la pratique en vigueur au fédéral, l'aide financière du PIQ est entièrement versée au départ, à la réalisation du projet. Il n'y a aucune aide à l'exploitation. Cette subvention est en trois volets :

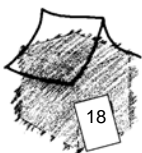
- LOGIPOP : une subvention de capital de 3 000 \$ par logement;
- LOGINOVE : une subvention de capital proportionnelle aux travaux (90 % du coût des rénovations), pouvant atteindre jusqu'à 13 500 \$ par logement;
- Corvée-Habitation : une subvention de capital de 3 000 \$ par logement. Ce volet n'est toutefois disponible que jusqu'en 1985.

Le PIQ ne comporte aucun mécanisme de soutien financier au secteur. Au moyen du supplément au loyer, une aide financière est disponible pour 40 % des ménages de l'organisme.

Le coût de réalisation a un impact direct sur la viabilité du projet. Pour obtenir un loyer adéquat, les organismes ont donc intérêt à limiter le plus possible le coût du projet. La même logique s'applique aussi au budget d'exploitation, qu'on tend à réduire à l'essentiel.

Le PIQ ne comporte que très peu de contrôle de l'État et laisse à l'organisme une grande autonomie quant à la sélection de sa clientèle.

Par contre, il nécessite une gestion serrée à long terme, afin que l'organisme soit en mesure de faire face aux inévitables surprises (travaux supplémentaires, hausses de taux d'intérêt, etc.).





Le PSBL-P a démarré en 1986. Il est administré par la SHQ, mais sa juridiction est partagée entre le fédéral et le provincial, en vertu de l'Entente-cadre Canada-Québec. Il est financé à 75 % par le fédéral et à 25 % par le provincial. Le PSBL-P s'est terminé en 1994, avec le retrait du fédéral.

Le PSBL-P est disponible autant pour les coopératives que pour les OSBL. La clientèle admissible est strictement à faible revenu. La sélection de la clientèle est soumise à des critères précis découlant du *Règlement d'attribution des logements à loyer modique*.

Ouvert, au début, à tous les types de clientèle, le budget est rapidement divisé en fonction d'objectifs à atteindre pour certains types particuliers de clientèle. Trois volets sont ainsi identifiés :

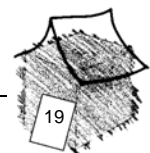
- volet I : familles;
- volet II : personnes âgées en perte d'autonomie;
- volet III : clientèles « spéciales » (déficiences physiques, intellectuelles, réinsertion, etc.).

Le prêt hypothécaire est de type conventionnel, à paiements égaux. Il est assuré à 100 % et offert par des prêteurs agréés selon la *Loi nationale de l'habitation*. Son amortissement est sur 35 ans, avec des termes se renouvelant aux 3 ou 5 ans.

La subvention est une subvention à l'exploitation. Le loyer équivaut à 25 % du revenu annuel brut du ménage. La subvention vient combler entièrement le déficit d'exploitation, c'est-à-dire la différence entre les coûts réels d'exploitation et les revenus de loyer.

Le Programme sans but lucratif privé (PSBL-P)

*Lien :
Manuel,
M-18, Attribution
des logements à
loyer modique*





Les coûts de réalisation sont limités, encore ici, à un **prix maximum par logement** (PML). Ils ne comportent aucun mécanisme de soutien financier au secteur.

Le budget d'exploitation est déterminé annuellement par la SHQ. C'est elle qui récupère les surplus éventuels. Seules les coopératives peuvent, sous certaines conditions strictes, conserver une petite partie des surplus provenant de la conciergerie, de l'administration et de la location des logements.

Le PSBL-P offre le maximum de sécurité d'occupation pour les ménages et procure une sécurité financière exemplaire pour l'organisme.

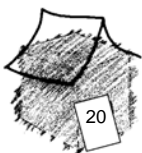
Par contre, il laisse peu de place à l'autonomie de gestion et comporte un contrôle omniprésent de l'État. Le PSBL-P est en fait l'équivalent du logement public (HLM).

Comme il n'y a pas de lien direct entre le loyer payé et la participation du membre, le PSBL-P s'adapte difficilement à la dynamique coopérative.

*Le Programme
fédéral de
coopératives
d'habitation
(PFCH), alias PHI*

Le Programme fédéral de coopératives d'habitation (PFCH) s'est étiré de 1986 jusqu'à 1991. Administré par la SCHL, il est exclusivement réservé aux coopératives d'habitation. Il est mieux connu par tous sous le nom de PHI, en référence à son prêt hypothécaire indexé.

Initialement, le PHI ne comporte aucune restriction quant à la clientèle admissible. En 1991, la SCHL introduit un plafond de revenu. À partir de cette date, les ménages, pour être admissibles, doivent avoir un revenu annuel brut ne





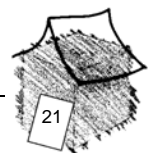
dépassant pas un certain plafond déterminé à chaque année par la SCHL. Pour 1991, ce plafond correspond à 47 500 \$.

Les ménages déjà en place dans la coopérative et dont les revenus viennent à dépasser le plafond doivent payer une surcharge. Ce coût supplémentaire équivaut à 30 % de la différence entre le revenu annuel brut du ménage et le revenu plafond. En 2000, le revenu plafond se situe à 49 056 \$.

Le prêt est une hypothèque indexée. Les prêteurs sont choisis par la SCHL, au moyen d'appels d'offres. Ces prêteurs sont surtout des fonds de retraite. La SCHL assure le prêt à 100 %.

Le principe de l'hypothèque indexée consiste à garantir au prêteur qu'à la fin du prêt, son rendement sera le même, en dollars constants, qu'au début. Pour ce faire, on établit au début un taux de rendement réel, qui sera fixe pour toute la durée du prêt, c'est-à-dire plus ou moins 30 ans. Ce taux varie entre 4 % et 5,5 %. Par la suite, le remboursement hypothécaire est indexé annuellement au taux de l'inflation moins 2 %.

Le loyer de départ du projet correspond au **loyer du marché**. C'est une mécanique semblable à celle du 56.1, sauf qu'ici il n'est plus question du loyer le plus bas. Le loyer de la coopérative doit être semblable à celui des autres logements équivalents dans le même secteur. Encore ici, comme le loyer n'a pas de lien direct avec les coûts de réalisation, la SCHL limite les dépenses admissibles à un **prix maximum par logement (PML)**.





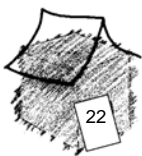
La subvention est une subvention à l'exploitation, dont le montant est déterminé la première année. Elle correspond à la différence entre le loyer économique (c'est-à-dire ce qu'il en coûte réellement à la coopérative) et le loyer du marché (c'est-à-dire le loyer payé par les membres de la coopérative). Par la suite, à chaque année, le montant de subvention ainsi obtenu est indexé au taux d'inflation moins 2 %. La subvention peut diminuer à partir de la seizième année, pourvu que le loyer de la coopérative ne dépasse pas 85 % du loyer du marché.

Le PHI est le premier programme incluant la possibilité pour les coopératives de contribuer financièrement, sur une base volontaire, au soutien du secteur coopératif. La somme admissible peut atteindre 1 % du coût total du projet. Cependant, ce montant est exclu du calcul de la subvention et doit donc être ajouté au loyer de la coopérative.

Puisque l'outil hypothécaire est nouveau et comporte des mécanismes de hausse continue des loyers, certaines situations extrêmes du marché peuvent entraîner des faillites. La SCHL créé donc un fonds spécial, le *Fonds de stabilisation*, afin d'aider les projets qui rencontreraient des difficultés en raison, par exemple, de l'effondrement des loyers dans leur marché.

Ce fonds est composé de représentants de la SCHL et de la FHCC. Chaque coopérative doit y contribuer 3 % de son emprunt.

Comme le PHI est un programme de marché, il ne renferme aucune aide pour les ménages plus démunis. Toutefois, un maximum de 30 % des ménages peut recevoir le

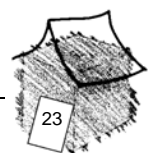




supplément au loyer, géré par le Québec. En 1988, le fédéral augmente ce nombre à 50 %. Toutefois, ce n'est qu'en 1991 que les projets réalisés au Québec peuvent recevoir du supplément au loyer pour 50 % de leurs unités.

Le PHI est un programme qui permet un généreux budget d'exploitation, équivalent au marché. Il offre à la coopérative une sécurité financière à long terme, doublée par la présence du Fonds de stabilisation. Par ailleurs, il se prête mal à la réalisation de projets d'achat-rénovation majeure, à cause du loyer du marché qui représente généralement une forte augmentation de loyer.

Le problème majeur de ce programme est la difficulté de rejoindre les ménages ayant des revenus trop modestes pour payer le loyer du marché mais trop élevés pour recevoir le supplément au loyer. Cette situation entraîne un déséquilibre dans la mixité socioéconomique de la clientèle.





IV-3 Relance québécoise

Les années 1990 présentent un portrait fort contrastant en comparaison avec la décennie précédente. La première partie voit la fin des deux programmes existants et l'arrêt complet du développement du logement communautaire.

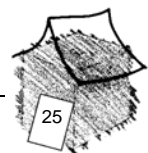
En février 1992, le gouvernement fédéral met fin au PHI. Cette fois-ci, la FHCC ne réussit pas à convaincre le fédéral d'investir à nouveau dans le logement coopératif. Le gouvernement a plutôt l'intention de se retirer complètement du logement.

Déjà, en 1990, le fédéral a diminué de 15 % par année son apport au développement de nouvelles unités dans le cadre du PSBL-P. En même temps qu'il abolit le PHI, le fédéral annonce que la diminution de la production PSBL-P sera de 25 % pour chacune des années 1992 et 1993.

En 1994, le fédéral cesse complètement de financer le PSBL-P. Ce geste concrétise le retrait du gouvernement canadien du développement du logement communautaire.

Dès 1993, face à la diminution constante du nombre d'unités, les regroupements québécois se concertent. L'AGRTQ et la CQCH proposent ainsi au gouvernement québécois un programme d'achat-rénovation adapté à la réalité des coopératives et organismes sans but lucratif d'ici. Cette proposition est basée sur une aide à la réalisation.

Cette première négociation s'avère infructueuse. Toutefois, elle permet l'existence d'un programme expérimental, introduit par la Ville de Montréal. Cet essai donne lieu à la





réalisation d'une centaine d'unités et est repris, à une plus petite échelle, par la Ville de Québec.

En 1994, devant l'urgence de réduire les effets du retrait du fédéral, la SHQ entreprend des consultations auprès de ses partenaires dans le but de trouver de nouvelles avenues pour relancer le développement du logement communautaire.

Sur la base de la proposition conjointe AGRTQ-CQCH, les discussions de la *Table de concertation en habitation du Québec* permettent de dégager des consensus pour la mise en place d'un programme d'achat-rénovation.

Le Programme d'achat-rénovation pour coopératives et organismes sans but lucratif (PARCO) entre en vigueur en 1995. Ce programme introduit pour la première fois le concept de la contribution obligatoire du milieu. Le PARCO n'a qu'une seule programmation, dont la livraison s'est étalée sur trois années. Il a permis la réalisation de 1 100 unités.

À la suite du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, le gouvernement présente, en mars 1997, son plan d'action en matière d'habitation.

Ce plan d'action annonce la création du *Fonds québécois d'habitation communautaire* (FQHC). Ce fonds a pour mission de solliciter des dons et legs et de financer ainsi le développement du logement communautaire.

Le gouvernement québécois s'engage à y injecter 43 millions de dollars annuellement, somme à laquelle doivent s'ajouter les contributions de partenaires du milieu,





notamment les municipalités. Le programme **AccèsLogis** voit ainsi le jour, s'inspirant largement du PARCO.

Au début des années 2000, AccèsLogis est encore le seul programme permettant le développement du logement communautaire. Bien qu'il présente des contraintes importantes, il réussit à occuper le terrain laissé vacant par le gouvernement canadien.

Le PARCO est instauré en 1995, afin de permettre la réalisation d'une seule programmation d'environ 1 200 unités. Il prend fin au cours de l'année 1997.

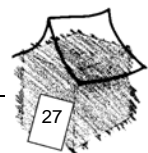
Ce programme est administré par la SHQ. Il est accessible autant aux coopératives qu'aux organismes sans but lucratif. Il vise essentiellement la réalisation de projets en achat-rénovation.

Le prêt hypothécaire est de type conventionnel, à paiements égaux. Il est contracté auprès de banques et de caisses et est garanti à 100 % par la SHQ. La période d'amortissement est de 25 ans.

La subvention est entièrement versée pour la réalisation du projet. Il n'y a pas de subvention à l'exploitation. Cette subvention correspond à 45 % des coûts reconnus pour l'achat de l'immeuble, la réalisation des travaux et les autres frais.

Les coûts de réalisation maximums reconnus sont établis par la SHQ, en fonction de la typologie du logement et de l'endroit où il est réalisé (Montréal, Québec, région et région éloignée). Dans la plupart des cas, ces maximums

*Le Programme
d'achat-rénovation
pour coopérative et
OSBL (PARCO)*





sont inférieurs aux coûts réels. Ils ne permettent pas de réaliser des projets d'achat-rénovation majeure.

Le PARCO introduit pour la première fois un nouveau concept : la contribution du milieu. En vertu des règles de ce programme, les projets doivent en effet obligatoirement obtenir une contribution provenant d'organismes de leur milieu.

La contribution du milieu est fixée au tiers de la subvention versée par la SHQ. Elle correspond donc à 15 % des coûts de réalisation reconnus. Elle provient en grande majorité des municipalités.

Ce programme ne présente pas de restriction quant à la clientèle. Les ménages plus démunis peuvent recevoir une subvention de supplément au loyer. Cette subvention est accordée pour un maximum de 40 % des unités du projet, pouvant atteindre 50 % dans les cas de maintien dans les lieux. L'organisme doit toutefois accueillir un minimum de 20 % de ménages recevant du supplément au loyer. Le supplément au loyer est accordé pour une période maximale de cinq ans.

Le PARCO prévoit une contribution pour le soutien au secteur, équivalente à 1 % des coûts de réalisation du projet. Il impose aussi l'adhésion obligatoire de l'organisme, pour une période de cinq ans, à une fédération régionale de coopératives ou à un regroupement régional d'OSBL reconnu.

Une convention d'exploitation d'une durée de 25 ans doit être signée entre l'organisme et la SHQ. Cette convention prévoit notamment la production obligatoire d'un bilan de





santé de l'organisme, après les trois premières années d'opération.

Le PARCO n'est pas un programme contraignant. Les travaux doivent toutefois être limités car, au-delà des coûts reconnus par la SHQ, l'impact sur le loyer est considérable. L'obtention de la contribution du milieu pose également toutes sortes de difficultés.

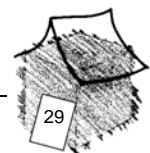
AccèsLogis a été lancé en 1997, pour une durée de cinq ans. Son existence a été prolongée en novembre 2001. Administré par la SHQ, par l'entremise du *Fonds québécois d'habitation communautaire* (FQHC), AccèsLogis est accessible autant aux coopératives qu'aux OSBL.

AccèsLogis

Sur le plan de la clientèle admissible, AccèsLogis s'inspire largement du PSBL-P. Les types de clientèle à atteindre sont divisés en trois volets :

- volet I : familles, personnes seules, personnes âgées autonomes;
- volet II : personnes âgées en perte d'autonomie;
- volet III : logements permanents ou temporaires (de transition ou d'urgence) pour des clientèles ayant des besoins particuliers de logement.

Un minimum de 20 % des unités doit être attribué à des ménages bénéficiant du supplément au loyer. Le maximum peut atteindre 50 % pour les volets I et II et jusqu'à 60 % dans les cas de maintien dans les lieux (volet I). Le volet III peut quant à lui accueillir jusqu'à 100 % de ces unités. Le supplément au loyer est accordé pour une période maximale de cinq ans.





Le prêt hypothécaire est de type conventionnel, à paiements égaux. Il est assuré à 100 % par la SHQ. La période d'amortissement est de 25 ans et le terme est renouvelable aux cinq ans.

Le taux d'intérêt est égal au taux de rendement des obligations du gouvernement canadien, pour un terme de référence de cinq ans, majoré de 75 points (+ 0,75 %). La Banque Nationale est le seul et unique prêteur, ayant signé à cet effet une convention avec la SHQ.

Il n'y a pas de limite quant au coût réel de réalisation des projets. Toutefois, comme pour le PARCO, des coûts maximums de réalisation sont fixés par la SHQ pour fin de subvention. Ces coûts maximums varient selon le territoire (municipalités participantes au Programme de revitalisation des vieux quartiers, Villes de Montréal et de Québec, régions éloignées et autres territoires), le volet et la typologie des logements.

La subvention est une subvention à la réalisation. Il n'y a aucune subvention à l'exploitation. Cette subvention est établie en fonction d'un pourcentage des coûts de réalisation maximums reconnus par la SHQ. Le pourcentage de subvention varie de 45 % à 66 % selon les typologies de logement et les volets du programme.

La subvention fait l'objet d'un prêt de second rang, garanti et remboursé par la SHQ. Le taux de ce prêt équivaut au taux de rendement des obligations du gouvernement canadien, pour un terme de référence de cinq ans, majoré de 50 points (+ 0,5 %).





Des subventions additionnelles peuvent être accordées dans des circonstances particulières : adaptation des logements, capacité d'emprunt insuffisante, régions éloignées.

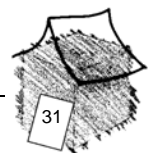
La contribution du milieu est également présente dans AccèsLogis. Son niveau a subi quelques variations, en fonction de modifications périodiques au programme. Devant correspondre au début au tiers de la subvention versée par la SHQ, son niveau minimal est fixé, en 2001, entre 5 % et 22 % des coûts de réalisation maximums reconnus, selon les différents volets.

Le loyer des projets doit se situer entre 75 % et 95 % du loyer médian du marché. Le loyer médian du marché est fixé par la SHQ. Il varie en fonction des régions et de la typologie des logements. Compte tenu des coûts réels de réalisation, un grand nombre de projets ont de la difficulté à respecter cette contrainte. C'est pourquoi plusieurs projets nécessitent une contribution du milieu beaucoup plus élevée que le seuil minimal prévu au programme.

AccèsLogis prévoit le prélèvement d'un montant équivalant à 1 % du coût de réalisation admissible à titre de contribution de soutien au secteur. Cette somme est confiée à la SHQ qui la redistribue par la suite aux organismes nationaux et régionaux œuvrant au développement de l'habitation communautaire.

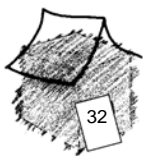
Une convention d'exploitation d'une durée de 25 ans doit être signée entre l'organisme et la SHQ. Cette convention prévoit, entre autres, l'adhésion obligatoire de l'organisme, pour une période de cinq ans, à une fédération régionale de coopératives ou un regroupement régional d'OSBL reconnu.

*Lien :
Manuel,
M-14, Prise de
possession,
14.4 Convention
d'exploitation*





Comme pour le PARCO, la principale difficulté d'AccèsLogis réside dans l'obtention de la contribution du milieu. Les municipalités sont les principales contributrices mais bon nombre d'entre elles sont difficiles à convaincre.



Programmes et subventions

Voici une chronologie représentant la succession des différents programmes depuis le début des années 1970.

Fédéral	Année	Provincial
34.18	1974	
	1977	LOGIPOP
56.1	1979	
	1981	LOGINOVE
	1982	Corvée-Habitation
	1984	Programme intégré québécois (PIQ)
Programme fédéral de coopératives d'habitation (PFCH) ou PHI	1986	Programme sans but lucratif privé (PSBL-P)
PHI modifié	1991	
Arrêt du PHI	1992	
Fin de l'intervention fédérale	1994	Arrêt du PSBL-P
	1995	Programme d'achat-rénovation pour coopératives et OSBL (PARCO)
	1997	AccèsLogis



Programmes et subventions

Fiche de suivi personnalisée

Travailleuse ou travailleur : _____

Date : _____

Contenu	Constat	Commentaires et suivi
Le 34.18		
LOGIPOP		
Le 56.1		
Le Programme intégré québécois (PIQ)		
Le Programme sans but lucratif privé (PSBL-P)		
Le Programme fédéral de coopératives d'habitation (PFCH) ou PHI		
Le Programme d'achat-rénovation pour coopératives et OSBL (PARCO)		
AccèsLogis		

