



**Communauté métropolitaine
de Montréal**

Solutions pour faciliter la réalisation de projets AccèsLogis sur le territoire du
Grand Montréal

Rapport de consultation de la Commission du logement social

Version soumise au comité exécutif
13 mai 2009

Le 13 mai 2009

Monsieur Gérald Tremblay
Président
Communauté métropolitaine de Montréal
1002, rue Sherbrooke ouest, bureau 2400
Montréal (Québec), H3A 3L6

Monsieur le Président,

J'ai le plaisir de vous remettre, au nom des membres de la Commission du logement social, le rapport de consultation concernant les *Solutions pour faciliter la réalisation de projets AccèsLogis sur le territoire du Grand Montréal*.

La Communauté a adopté, en juin 2008, un *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013*. Ce plan vise une amélioration des conditions de logement de la population du Grand Montréal et propose, pour y parvenir, des actions à réaliser au cours des cinq prochaines années. Un certain nombre de ces actions vise à favoriser la réalisation de projets de logements communautaires et sociaux.

Ces projets sont essentiellement réalisés dans le cadre du programme AccèsLogis, qui est le principal programme permettant d'accroître l'offre de logements sociaux et communautaires. La levée de projets étant un processus souvent long et ardu, le comité exécutif de la Communauté a demandé à la Commission du logement social de mener des consultations afin de bien cerner les préoccupations de ses partenaires et d'identifier des solutions permettant de faciliter la réalisation de projets AccèsLogis sur son territoire.

Outre des représentants des agglomérations de Montréal, de Longueuil, de la Ville Laval et des municipalités des couronnes Nord et Sud, la Commission a rencontré des représentants de différents organismes actifs dans le développement de projets AccèsLogis.

Je tiens à remercier tous les participants aux consultations, ainsi que mes collègues de la Commission du logement social, pour leur dévouement tout au cours de cette période de consultation et pour leur intérêt manifeste à l'égard des défis à relever en matière de logement social et abordable dans le Grand Montréal.

En mon nom et au nom de mes collègues, veuillez recevoir, Monsieur le Président, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le président de la Commission du logement social



Paul Larocque
Maire de la Ville des Bois-des-Filion



Membres de la Commission du logement social

M. Paul Larocque
Président, maire de la Ville de Bois-des-Filion

M. Alvaro Farinacci
Vice-président, membre du conseil de la Ville de Montréal

Mme Manon D. Hénault
Vice-présidente, membre du comité exécutif de la Ville de Longueuil

Mme Jocelyn Ann Campbell
Membre du conseil de la Ville de Montréal

M. Jean-Marc Gibeau
Membre du conseil de la Ville de Montréal

M. Jean-Robert Grenier
Maire de la municipalité de Calixa-Lavallée

Mme Ginette Grisé
Membre du conseil de la Ville de Laval

M. Michel Prescott
Membre du conseil de la Ville de Montréal



Recommandations de la Commission

CONSIDÉRANT les commentaires qui lui ont été adressés, la Commission du logement social de la Communauté réitère l'importance des demandes suivantes, lesquelles étaient déjà formulées dans le Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013 :

- Adoption de programmations AccèsLogis d'au moins 2 000 unités par an pour le Grand Montréal;
- Adoption de programmations AccèsLogis sur une base prévisible de 5 années;
- Recondution et bonification des programmes Rénovation Québec, IPLI, Novoclimat et ClimatSol;
- Assouplissement, simplification et accélération des processus d'approbation et de gestion des projets du programme AccèsLogis;
- Réengagement du gouvernement fédéral dans le financement des programmes;
- Meilleure diffusion aux municipalités et aux groupes promoteurs de l'information concernant la réalisation de projets dans le cadre du programme AccèsLogis.

CONSIDÉRANT les commentaires qui lui ont été adressés au cours des présentes consultations, la Commission RECOMMANDE :

R1 — Que la SHQ révise la méthode de calcul des coûts de réalisation maximaux admissibles aux fins de subvention de façon à ce qu'ils assurent le financement adéquat et équitable des projets, tout en prenant en compte leurs spécificités, peu importe leur localisation sur le territoire de la Communauté et soumettent ses recommandations à la table CMM-SHQ.

R2 — Que la SHQ révise, **à court terme**, le financement des projets AccèsLogis en :

- majorant de 50 % à 60 % le taux de subvention assumé par la SHQ;
- majorant de 5 % la grille des coûts maximaux de réalisation reconnus aux fins de subvention;
- indexant annuellement les CMR sur la base d'indicateurs reconnus;
- appliquant la parité entre les subventions pour les projets en achat-rénovation et les projets en transformation-recyclage/construction neuve;
- ajustant les subventions pour les projets de maisons de chambres.

R3 — Que la SHQ révise, à court terme, les normes du programme AccèsLogis pour prendre en compte les véritables coûts d'exploitation et qu'elles fassent par la suite l'objet d'ajustements périodiques reflétant ceux-ci.

R4 — Que le recours à des ajustements du loyer médian, lors du montage financier d'un projet, tel que prévu dans le guide de gestion actuel, soit facilité dans le respect de l'abordabilité des loyers aux ménages à revenus faibles et modestes ainsi que de la viabilité financière des projets.

R5 — Que la SHQ, après étude d'impact, rehausse de 20 % à 30 %, le plancher du nombre d'unités PSL pouvant être intégrées à un projet AccèsLogis en développement et examine la pertinence de relever le plafond, et ce, en fonction des clientèles ainsi que dans le respect de la mixité sociale recherchée et de la spécificité de chaque projet.

R6 — Que la SHQ, prolonge la durée des ententes d'exploitation PSL-AccèsLogis pour une période de 35 ans ou, le cas échéant, pour la durée de la convention d'exploitation qui correspond à celle du prêt hypothécaire garanti par la SHQ.



Table des matières

Membres de la Commission du logement social.....	i
Recommandations de la Commission	ii
Mise en contexte.....	1
1. Une révision du programme AccèsLogis pour faciliter la réalisation de projets sur tout le territoire de la communauté.....	3
1.1 Les objectifs devant guider la révision du programme	3
1.2 La reconnaissance de la spécificité des projets	4
2. Une bonification des subventions pour mieux tenir compte des coûts réels.....	7
2.1 Des coûts maximaux de réalisation admissibles qui reflètent les prix du marché	7
2.2 Une prise en compte des véritables coûts d'exploitation	9
2.3 Une application plus souple des loyers médians.....	10
3. Des actions à mener pour assurer la pérennité du programme de Supplément au loyer (PSL)	11
3.1 Relever le plancher du nombre d'unités PSL dans les projets AccèsLogis	11
3.2 Assurer l'équité entre les locataires HLM et PSL.....	12
4. Études complémentaires devant être réalisées par la Communauté.....	13
Conclusion	13
Annexe I – Les éléments de discussion.....	14
Annexe II – Liste des participants, des mémoires et autres documents transmis à la Commission du logement social.....	15
Annexe III – Description du programme AccèsLogis et du programme Supplément au loyer	16
Annexe IV – Groupes participants : quelques éléments d'information.....	22



Mise en contexte

Lors de sa séance du 5 février 2009, le comité exécutif de la Communauté métropolitaine de Montréal a confié le mandat à la Commission du logement social de mener des consultations sur des solutions devant permettre de faciliter la réalisation de projets AccèsLogis sur le territoire du Grand Montréal et de faire des recommandations en conséquence en tenant compte du Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009-2013 (PAMLSA)¹.

Un mandat qui s'inscrit dans le cadre du PAMLSA

Rappelons que lors de sa séance du 12 juin 2008, le conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal a adopté à l'unanimité le PAMLSA, 2009-2013. Le Plan d'action est le fruit d'un travail de concertation auquel les municipalités et les offices municipaux d'habitation des 82 municipalités du Grand Montréal ont été conviés.

Ce Plan établit les actions qui seront privilégiées pour accroître l'offre de logements sociaux et abordables dans le Grand Montréal au cours des années 2009 à 2013. Dans ce Plan, plusieurs actions visent à faciliter la levée de projets AccèsLogis sur le territoire du Grand Montréal.

Le programme AccèsLogis est, rappelons-le, le seul programme qui permet d'accroître sur le territoire du Grand Montréal l'offre de logements communautaires. Il permet également d'augmenter les unités de logement social lorsqu'il est jumelé au Programme de Supplément au loyer (PSL).

Par ailleurs, la Communauté estime qu'afin de permettre une accélération du rythme de construction de nouveaux projets, des modifications au programme AccèsLogis sont requises notamment en ce qui concerne le financement. Le Plan identifie un certain nombre d'aspects qui doivent être révisés, notamment la coexistence de deux grilles sur le territoire du Grand Montréal² et l'indexation des montants reconnus aux fins de subvention.

Les présentes consultations s'inscrivent dans ce contexte. D'ailleurs, les personnes qui ont participé aux consultations ont réitéré plusieurs demandes qui avaient déjà été identifiées dans le PAMLSA. Ainsi, les personnes consultées ont rappelé l'importance d'obtenir :

- Des programmations AccèsLogis d'au moins 2 000 unités par an pour le Grand Montréal;
- Des programmations AccèsLogis sur une base prévisible et de 5 années;
- Une reconduction et une bonification des programmes complémentaires à la réalisation de plusieurs projets AccèsLogis (Rénovation Québec, IPLI, Novoclimat, ClimatSol, etc.);
- Un assouplissement, une simplification et une accélération des processus d'approbation et de gestion des projets du programme AccèsLogis;
- Un réengagement du gouvernement fédéral;

¹ Le *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009- 2013* peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/pamlsa.pdf

² Le territoire du Grand Montréal désigne celui de la Communauté.



- Une meilleure diffusion aux élus municipaux, aux administrations municipales, aux OMH et aux autres groupes promoteurs de l'information concernant la réalisation de projets dans le cadre du programme AccèsLogis.

Le déroulement des consultations

Les élus et les responsables de l'habitation des 82 municipalités de la Communauté, les directions des 47 offices municipaux d'habitation (OMH) du Grand Montréal, ainsi que les autres partenaires dans le développement de projets AccèsLogis, comme les fédérations des coopératives et des OBNL d'habitation, les groupes de ressources techniques (GRT) et le Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC), ont été invités à rencontrer la Commission du logement social. Cette invitation était accompagnée de documents identifiant certains enjeux et proposant des éléments de discussion. La participation fut très bonne et les échanges stimulants. La liste des participants se trouve à l'annexe II de ce rapport. Une dizaine de mémoires et de documents de présentation furent déposés à la Commission totalisant 150 pages.

L'objectif général des consultations était d'identifier des solutions permettant de faciliter la réalisation de projets de logements communautaires et sociaux.

Chacune des séances de consultation s'est déroulée sensiblement de la même façon. Le président de la Commission du logement social ouvrait la séance en faisant une brève présentation du mandat et des objectifs poursuivis par la consultation, en évoquant les suites qui seront données aux consultations et, enfin, en présentant un portrait succinct du contexte de réalisation des projets AccèsLogis et de gestion du Programme de Supplément au loyer (PSL). Par la suite, les invités prenaient la parole et, le cas échéant, présentaient leur mémoire. Les présentations étaient entrecoupées d'échanges entre les membres de la Commission et les invités.

La structure du présent rapport

Ce rapport présente une synthèse des opinions émises par les participants aux consultations ainsi que les observations, les commentaires et les recommandations des membres de la Commission concernant les solutions à mettre en œuvre pour faciliter la réalisation de projets de logements communautaires et sociaux sur le territoire du Grand Montréal. Ce rapport s'articule autour des éléments de discussion qui étaient proposés dans le document de consultation et sont regroupés autour de trois thèmes à savoir :

- le mécanisme de calcul des subventions;
- la bonification des coûts maximaux de réalisation reconnus aux fins de subvention;
- la pérennité du Programme de Supplément au loyer.

Quatre annexes complètent le rapport : la première rappelle les éléments de discussion qui étaient proposés aux participants dans le document de consultation; la deuxième présente une liste exhaustive des municipalités, OMH et groupes participant, des mémoires, des lettres et d'autres documents d'information transmis aux membres de la Commission; la troisième présente une description synthétique du programme AccèsLogis (ACL) et du Programme de Supplément au loyer (PSL); la quatrième regroupe quelques notes sur les groupes de la société civile partenaires dans le développement des projets AccèsLogis et ayant participé aux travaux de la Commission.



1. Une révision du programme AccèsLogis pour faciliter la réalisation de projets sur tout le territoire de la communauté

Rappel des éléments de discussion proposés aux participants

La grille à critères est-elle une solution pour faciliter la réalisation de logements sociaux et communautaires sur l'ensemble du territoire du Grand Montréal et pour rencontrer les attentes de la Communauté ? Si oui :

- Comment devraient être établis les coûts de base ?
- Quels critères devraient être pris en compte dans cette grille ?
- Des effets indésirables sont-ils à prévoir et, si oui, comment les atténuer ou les éviter ?

D'autres mesures devraient-elles être développées pour faciliter la réalisation de logements sociaux et communautaires sur l'ensemble du territoire de la Communauté ?

1.1 Les objectifs devant guider la révision du programme

D'entrée de jeu, la Commission tient à préciser qu'elle reconnaît les efforts consentis au cours des dernières années par le gouvernement du Québec en matière de programmations AccèsLogis et en ce qui concerne le Programme de Supplément au loyer. Les participants estiment, tout comme les membres de la Commission, que le programme AccèsLogis est essentiel mais mérite certains ajustements pour atteindre les objectifs qu'il vise.

À la lumière des consultations, la Commission constate que la majorité des municipalités et des organismes rencontrés estime que toute révision du programme AccèsLogis doit se faire en prenant en compte les objectifs suivants : assurer la levée rapide de projets, notamment par la réduction de la période d'approbation des projets par la SHQ et par une simplification des exigences en termes d'études et d'analyses;

- réaliser des projets comportant de hauts standards de qualité qui assurent la pérennité des immeubles et leur efficience au chapitre de la consommation d'énergie;
- réaliser des projets constituant des atouts pour les milieux d'accueil;
- reconnaître le caractère essentiel des espaces et des équipements communautaires;
- assurer une « aide à la personne » suffisante, prévisible et durable (PSL);
- renforcer l'implication des ministères concernés relativement au soutien aux locataires démunis;
- assurer un taux d'effort adéquat pour les ménages à revenu modeste (sans PSL);
- contenir la contribution financière du milieu;
- assurer la constitution de réserves d'entretien et de remplacement conformes aux normes reconnues en immobilier pour garantir la pérennité et la qualité des bâtiments;
- intégrer au cadre normatif du programme des mécanismes d'ajustements périodiques des divers paramètres (coûts, loyers et autres éléments) et que ces ajustements relèvent de la SHQ.



1.2 La reconnaissance de la spécificité des projets

Avant même de considérer la mise en place d'une grille à critères ou d'un autre mode de calcul, les municipalités et les organismes rencontrés soulignent la nécessité de réintroduire davantage de flexibilité dans les normes du programme, et leur application, afin de permettre une prise en compte des spécificités des projets, peu importe leur localisation sur le territoire de la Communauté.

Cette souplesse doit viser une efficience plus grande dans la gestion (coûts et délais) tout en assurant la qualité et l'abordabilité des projets. La qualité des réalisations est une préoccupation majeure des intervenants. Les participants estiment que la seule approche souhaitable et soutenable à moyen et long terme est celle de la qualité pour ces projets. Le programme ACL devrait permettre d'intégrer les grands principes du développement durable et, notamment, des normes Novoclimat.

Pour les municipalités, les projets d'habitation abordable s'inscrivent très clairement dans des stratégies plus larges de revitalisation de quartiers, de politique familiale, d'inclusion dans les nouveaux projets résidentiels, de plan de développement social et communautaire, de développement durable, et en ce sens, les projets doivent non seulement s'intégrer harmonieusement au milieu, mais aussi constituer un atout comme de nombreux projets de logements communautaires l'ont déjà été.

Nombreux sont les participants qui déplorent de devoir sacrifier les salles et les équipements communautaires pour des raisons financières. L'aménagement de tels salles et équipements devrait être possible dans tous les volets du programme. On ne parle pas ici de vastes salles multifonctionnelles mais de simples salles pour pouvoir tenir des réunions, la gestion de ces ensemble étant après tout communautaire, ou encore de cuisines collectives qui peuvent être un puissant levier pour les populations démunies habitant l'immeuble. Ces équipements pourraient aussi profiter à des bénéficiaires PSL des environs ne bénéficiant pas de salles ou d'équipements communautaires dans leur immeuble. Dans une perspective de maintien au domicile, l'aménagement d'ascenseurs devrait également être envisageable dans des projets du volet I.

Bref, il se dégage un consensus fort pour relancer les réflexions sur le programme AccèsLogis en visant – à moyen terme – un programme plus performant. Pour faire avancer la réflexion sur ce programme qui, selon certains, a atteint ses limites, on doit prendre appui sur les travaux relatifs à la grille à tiroirs laissés en jachère. Ces travaux avaient mobilisé la plupart des partenaires actifs dans le développement de projets AccèsLogis au Québec et, la CMM et ces derniers, entendent bien continuer à apporter leur contribution à ce dossier.

Toutefois, pour la plupart des municipalités et organismes rencontrés au cours de la consultation, la grille à critères ou à tiroirs ne doit pas être vue comme une fin en soi ni une panacée. Les grilles n'étant somme toute qu'une façon d'établir la participation financière du gouvernement et du milieu aux projets. En fait, la complexité au chapitre de l'élaboration, de la validation et de l'application qui pourrait découler d'une telle grille est même source d'inquiétude.

Des participants ont souligné que les grilles actuelles comportent déjà, de facto, plusieurs tiroirs : typologie des logements, nature du projet (achat-rénovation, construction neuve), clientèles



(volets I, II et III), centre urbain, municipalités non comprises dans un centre urbain, municipalité en région éloignée, municipalité de 2 500 habitants ou moins, projets novateurs.

Au-delà des coûts de construction au pied carré qui sont équivalents – et cela fait l'objet d'un très large consensus – à la grandeur du territoire de la Communauté, les autres facteurs qui constituent la spécificité des projets et influencent les coûts de réalisation devraient être pris en compte lors de l'évaluation d'un projet, sans égard à sa localisation sur le territoire de la Communauté.

Cinq grandes familles d'éléments sont à considérer dans tous les cas pour établir les coûts maximum de réalisation admissibles aux fins de subvention : le foncier, la mise aux normes du site, les spécificités architecturales et communautaires du projet, les réglementations d'urbanisme et le caractère novateur du projet. Dans certain cas, des contraintes exceptionnelles pourraient être prises en compte pour majorer les montants de subvention.

La Communauté réaffirme la légitimité des exigences municipales en matière d'urbanisme, mais les consultations lui ont permis d'entendre des groupes de la société civile qui souhaitent que les municipalités manifestent plus d'appui aux projets et fassent preuve de plus de souplesse en matière de réglementation.

De facto, il ne serait plus nécessaire de recourir à deux grilles distinctes sur le territoire du Grand Montréal. Le tableau ci-dessous liste les principaux éléments qui devraient faire l'objet d'une prise en compte dans l'application des normes du programme AccèsLogis.



Tableau : Établissement des coûts maximum de réalisation admissibles aux fins de subvention : éléments constitutifs

Foncier	▪ Coût du terrain
Mise aux normes du site	▪ Décontamination ▪ Autres travaux liés à la nature du terrain
Spécificités architecturales et communautaires du projet	▪ Superficie totale du projet ▪ Matériaux: béton/acier ou bois/brique ▪ Typologies des logements ▪ Taille du projet (nombre d'unités) ▪ Nature du projet: construction neuve, rénovation, recyclage ▪ Clientèles (familles, personnes seules, personnes âgées autonomes et en perte d'autonomie, personnes avec besoins spéciaux) ▪ Maisons de chambres ▪ Construction durable (pérennité des matériaux, performance énergétique des bâtiments, etc.) ▪ Gicleurs et matériaux ignifuges ▪ Espaces et équipements collectifs favorisant le maintien à domicile et l'intégration communautaire des locataires de tous les volets.
Réglementations d'urbanisme	▪ Exigences imposées par les règlements de zonages des villes et arrondissements; ▪ Exigences imposées par des travaux de soutènement, des mesures de gestion de la circulation et des mesures de sécurisation des chantiers, etc.; ▪ Intégration harmonieuse au milieu (occupation au sol, aménagement extérieur, secteur patrimonial).
Projets novateurs	▪ Projets verts ou qui explorent de nouvelles avenues tant au plan physique que social.
Autres contraintes exceptionnelles	▪ Autres spécificités du projet

Tenant compte des commentaires qui lui ont été adressés au cours des consultations, la Commission RECOMMANDE :

R1 — Que la SHQ révise la méthode de calcul des coûts de réalisation maximaux admissibles aux fins de subvention de façon à ce qu'ils assurent le financement adéquat et équitable des projets, tout en prenant en compte leurs spécificités, peu importe leur localisation sur le territoire de la Communauté et soumettent ses recommandations à la table CMM-SHQ.

2. Une bonification des subventions pour mieux tenir compte des coûts réels

Rappel des éléments de discussion proposés aux participants

À combien évaluez-vous présentement l'écart entre les coûts maximaux reconnus (CMR) et les coûts réels de réalisation ?

Quels sont les meilleurs indicateurs pour déterminer l'indexation de la grille des CMR ?

Quels sont les principes et la mécanique devant guider la fixation et l'indexation d'un loyer de référence ?

La Commission reconnaît que les fonds publics doivent être gérés avec attention et responsabilité. Toutefois, la Commission s'inquiète du fait que la majorité des projets ne puisse être réalisée à l'intérieur des paramètres actuels du programme. Il s'agit certainement d'un signal indiquant la nécessité de réviser les paramètres actuels du programme AccèsLogis et ce, dans les meilleurs délais.

2.1 Des coûts maximaux de réalisation admissibles qui reflètent les prix du marché

Les partenaires municipaux et de la société civile partagent le point de vue voulant que les coûts maximaux de réalisation admissibles aux fins de subvention sont insuffisants et ne reflètent ni la réalité actuelle du marché immobilier ni les besoins des clientèles visées par le programme AccèsLogis.

Les efforts d'optimisation sont réels. Les partenaires travaillent tous d'arrache-pied pour livrer des projets de qualité dans les paramètres actuels. Mais, la Commission estime que les normes actuelles ne contribuent plus à une optimisation des modes de livraison des projets mais résultent en un mode contreproductif, onéreux et démobilisant.

Un projet standard doit pouvoir être réalisé dans le respect des paramètres du programme AccèsLogis, notamment dans le respect d'une contribution de base du milieu qui est établie à 15 %.

La Commission estime que le recours à du financement en provenance d'autres programmes, tel que Rénovation Québec, ne devrait être requis que dans des projets non standard. Soulignons que les interventions dans le cadre du programme Rénovation Québec impliquent une contribution municipale représentant 50 % des subventions, ce qui contribue à augmenter l'effort municipal.

Plusieurs municipalités et organismes consultés se sont référés au modèle établi par la firme Raymond Chabot Grant Thornton (RCGT) en décembre 2007³ qui démontrait que les coûts de réalisation auraient dû être majorés de 25 % pour refléter les véritables coûts du marché. Ainsi, malgré la dernière indexation de mars 2008, il y aurait toujours une majoration additionnelle

³ Cette étude a été réalisée pour la CMM et peut être consultée à l'adresse suivante :
http://www.cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/LogementSocial_rapport_final_20071220.pdf



allant jusqu'à 15 % à appliquer aux grilles des CMR pour tenir compte de l'augmentation des coûts de réalisation. Outre une majoration des CMR, des participants ont prôné le rehaussement du taux de subvention.

Les personnes rencontrées dans le cadre des consultations ont mentionné l'urgence d'agir car l'insuffisance de financement freine l'avancement des projets en cours.

En bout de ligne, les membres de la Commission estiment que le recours à un cocktail de solutions est l'avenue qui, après analyse, est la plus prometteuse à court terme et à long terme. Les propositions de la Communauté permettent d'augmenter le taux de subvention du gouvernement du Québec de 10 % et les CMR de 5 %. Cette augmentation globale de 15 %, additionnée à l'indexation des grilles de mars 2008 de 10 %, permettrait de combler le manque à gagner de 25 % qui avait été identifié dans l'étude de RCGT.

Cette majoration du taux de subvention de l'aide gouvernementale dans le cadre du programme AccèsLogis lui permettrait de correspondre à celui existant dans le programme Logement abordable Québec. Soulignons qu'à chaque majoration des CMR, la SHQ absorbe la moitié de l'augmentation consentie et le milieu 15 %. Le solde doit en théorie être absorbé par le projet, donc par l'hypothèque. Or, nous sommes maintenant dans une situation où la capacité d'emprunt des projets n'offre très souvent plus de marge de manœuvre; les loyers atteignant déjà souvent le maximum permis. Conséquemment, on doit tenter de jumeler AccèsLogis à d'autres programmes de subvention et le milieu doit presque toujours engager une contribution additionnelle. On peut y voir un désengagement partiel de l'État dans le financement des projets et il importe que la situation soit corrigée. La Communauté réitère son appui au principe de la contribution du milieu mais, du même souffle, réaffirme que l'aide au logement social est d'abord une responsabilité du gouvernement provincial et que le logement social ne devrait pas être financé par l'impôt foncier.

Par ailleurs, la parité entre les CMR des projets en achat-rénovation et ceux en construction neuve et une bonification du financement des projets de maisons de chambres sont demandées en raison du coût d'achat élevé des immeubles locatifs, des imprévus en cours de chantiers, du relogement des locataires en place, de leur réintégration sans hausse de loyer excessive et, dans le cas des maisons de chambre, de l'importance des interventions en soutien communautaire, en matière de sécurité et des contraintes particulières en matière de typologie des unités.

Tenant compte des commentaires qui lui ont été adressés au cours des consultations, la Commission RECOMMANDE :

R2 — Que la SHQ révisé, **à court terme**, le financement des projets AccèsLogis en :

- majorant de 50 % à 60 % le taux de subvention assumé par la SHQ;
- majorant de 5 % la grille des coûts maximaux de réalisation reconnus aux fins de subvention;
- indexant annuellement les CMR sur la base d'indicateurs reconnus;
- appliquant la parité entre les subventions pour les projets en achat-rénovation et de transformation-recyclage/construction neuve;
- ajustant les subventions pour les projets de maisons de chambres.

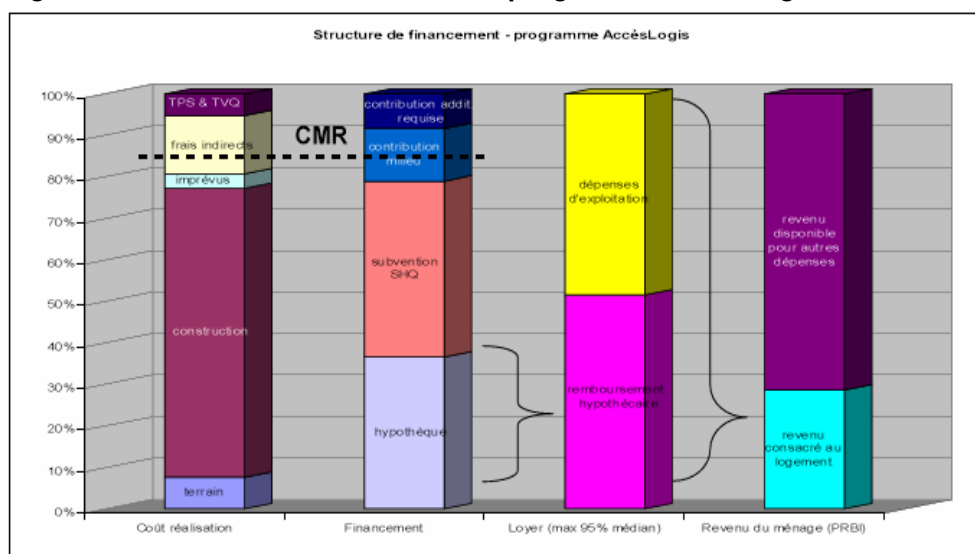


2.2 Une prise en compte des véritables coûts d'exploitation

Plusieurs participants ont souligné qu'une réflexion sur l'établissement des coûts de réalisation ne peut faire également l'économie d'une réflexion sur les coûts d'exploitation, ni d'une réflexion sur les loyers. Le programme AccèsLogis prend appui sur une aide de la SHQ, une contribution du milieu et la participation des résidants qui assument le remboursement de l'hypothèque et les frais d'opération. Ce sont des vases communicants qui sont déterminants dans la capacité de réaliser un projet et dans la capacité d'assurer sa pérennité.

Le graphique ci-dessous, tiré du mémoire la Ville de Montréal, illustre bien la mécanique liant les revenus des ménages au loyer, et le loyer au coût du projet.

Figure : Structure de financement du programme AccèsLogis



Source : Ville de Montréal

De plus, la qualité des réalisations a une répercussion directe sur les coûts d'exploitation. Si les coûts d'exploitation des projets sont supérieurs aux montants prévus par les normes, le milieu hésitera à contribuer à la réalisation d'un nouveau projet.

Rappelons que les coopératives d'habitation et les organismes à but non lucratif ne peuvent générer de déficit. Les dépenses d'entretien sont fortement normées et apparaissent irréalistes aux yeux de plusieurs gestionnaires. Les revenus ne peuvent être augmentés non plus car les loyers sont normés. La plupart des gestionnaires ne souhaitent toutefois pas voir les loyers augmenter.

La réalisation des budgets des premières années est passablement problématique et le recours au comité aviseur de la SHQ de plus en plus fréquent.



Dans ce contexte extrêmement difficile, il arrive que la constitution d'une réserve adéquate ne soit plus possible. Le niveau d'entretien des immeubles construits doit absolument faire l'objet d'une réflexion afin de ne pas reproduire la situation qui a prévalu dans les HLM pendant de trop nombreuses années et qui a conduit à un déficit d'entretien imposant.

Lors des consultations, nos partenaires sont venus nous dire que les coûts d'exploitation des projets sont aussi décalés que les coûts de réalisation.

Le gouvernement doit également reconnaître qu'à l'heure actuelle les coûts d'exploitation des systèmes plus efficaces en termes énergétiques mettent une pression sur les dépenses d'exploitation car ils sont nettement sous évalués. Il serait toutefois dommage que le gouvernement du Québec manque l'occasion de voir s'agrandir le parc des immeubles performants parce que les normes ne sont pas ajustées aux nouvelles réalités.

Tenant compte des commentaires qui lui ont été adressés au cours des consultations, la Commission RECOMMANDE :

R3 — Que la SHQ révisé, à court terme, les normes du programme AccèsLogis pour prendre en compte les véritables coûts d'exploitation et qu'elles fassent par la suite l'objet d'ajustements périodiques reflétant ceux-ci.

2.3 Une application plus souple des loyers médians

Dans certains endroits, le loyer médian SHQ-SCHL qui est utilisé comme loyer de référence, pour celui pouvant être payé par les occupants, est problématique. Dans certains cas, le loyer médian est trop élevé et se rapproche du loyer marchand, rendant plus difficile la location des unités et remet en question le caractère abordable du loyer. Dans d'autres cas, le loyer médian est insuffisant pour assurer l'autofinancement des projets. Des participants ont soulevé le fait que les loyers médians 2009 représentent en fait la réalité de 2007 ou encore que les zones sont trop étendues, ce qui induirait des écarts entre la norme et la réalité.

En fait, la solution à ce problème passe plutôt par une révision du cadre de financement que par des ajustements aux loyers médians comme loyer de référence. La référence aux loyers médians devrait être maintenue mais on doit veiller à ce que le mode de calcul du financement proposé plus haut permette de réaliser des projets qui n'atteignent pas systématiquement la norme supérieure du loyer médian. À Montréal, la quasi-totalité des projets font l'objet d'un engagement au loyer maximum permis, soit 95 % du loyer médian. Outre la pression sur l'abordabilité, cette réalité réduit la marge de manœuvre financière des projets et implique souvent une contribution du milieu supérieure à 15 %.

Lorsque requis toutefois des ajustements au loyer de référence sont prévus dans le *Guide d'élaboration et de réalisation de projets*⁴ qui stipule que la SHQ, ou la municipalité mandataire,

⁴ SHQ. Habitation communautaire. *Guide d'élaboration et de réalisation de projets. Annexe 4 : Les loyers médians du marché*
http://www.habitation.gouv.qc.ca/org/com/documents/guide_elaboration/annexe4.pdf



pourrait réviser certains de ces loyers advenant une démonstration évidente qu'ils ne correspondent pas à ceux observés dans la région ou le secteur où sera réalisé un projet. Dans cet esprit, le loyer médian doit être vu comme un loyer de référence.

Tenant compte des commentaires qui lui ont été adressés au cours des consultations, la Commission RECOMMANDE :

R4 — Que le recours à des ajustements du loyer médian, lors du montage financier d'un projet, tel que prévu dans le guide de gestion actuel, soit facilité dans le respect de l'abordabilité des loyers aux ménages à revenus faibles et modestes ainsi que de la viabilité financière des projets.

3. Des actions à mener pour assurer la pérennité du Programme de Supplément au loyer (PSL)

Rappel des éléments de discussion proposés aux participants

Quelles seraient les incidences, notamment financières, d'un rehaussement à 30 % du seuil minimal du nombre d'unités PSL dans un projet AccèsLogis ?

Quel est votre avis au sujet de la prolongation des ententes PSL-AccèsLogis pour une durée de 35 ans ?

3.1 Relever le plancher du nombre d'unités PSL dans les projets AccèsLogis

Le PSL est un programme grandement apprécié par les municipalités parce qu'il permet d'offrir un logement social à des ménages démunis, même s'ils habitent un secteur où les HLM sont rares, voire inexistants. C'est pourquoi ce programme occupe une large place dans la stratégie de la Communauté visant à assurer un continuum de solutions résidentielles.

Selon plusieurs intervenants rencontrés lors des consultations de 2008, afin de répondre plus adéquatement aux besoins pressants des personnes en attente d'un logement social, il faut revoir les règles fixant la proportion d'unités PSL pouvant être incluses dans les projets AccèsLogis. Afin de ne pas mettre en péril l'équilibre financier et social, il est suggéré de hausser le plancher plutôt que le plafond.

Le rehaussement du plancher de 20 % à 30 % pour les projets AccèsLogis fait l'objet d'un large consensus. D'ailleurs, de nombreux projets dépassent déjà cette norme plancher et plusieurs rejoignent le maximum permis soit 50 % dans le cadre des volets I et II et 100 % dans le cas du volet III.



La question du rehaussement du plafond permis a été spontanément évoquée par plusieurs participants. Il n'y a pas de consensus aussi clair dans ce cas. Certains participants souhaitent un relèvement significatif de ce plafond au vu de l'importance des listes d'attente des OMH (HLM et PSL) et de la rareté de logements familiaux. D'autres estiment que tout rehaussement devrait faire l'objet d'une analyse approfondie en gardant à l'esprit l'importance à accorder au respect des principes de mixité et d'implication au projet communautaire. Ces plafonds devraient possiblement être modulés en fonction des clientèles.

Tenant compte des commentaires qui lui ont été adressés au cours des consultations, la Commission RECOMMANDE :

R5 — Que la SHQ, après étude d'impact, rehausse de 20 % à 30 % le plancher du nombre d'unités PSL pouvant être intégrées à un projet AccèsLogis en développement et examine la pertinence de relever le plafond, et ce, en fonction des clientèles ainsi que dans le respect de la mixité sociale recherchée et de la spécificité de chaque projet.

3.2 Assurer l'équité entre les locataires HLM et PSL

La question de l'équité horizontale dans le traitement des clientèles HLM et PLS est une préoccupation de la Communauté. Les personnes en attente d'un logement social présentent souvent le même profil et doivent d'ailleurs satisfaire aux mêmes critères d'admissibilité. Il faut donc veiller à ce qu'elles bénéficient des mêmes privilèges notamment en ce qui concerne la durée de l'aide.

Les participants s'entendent pour demander que – dans le but de réduire l'incertitude et de garantir le maintien dans les lieux des locataires - les ententes PSL-ACL qui sont actuellement d'une durée de 5 ans sans garantie de renouvellement soient prolongées pour une durée de 35 ans. Rappelons que ces locataires sont les plus fragiles au plan économique. Cette prolongation permettrait également de réduire l'insécurité chez les organismes et garantirait la pérennité de l'accessibilité financière des logements produits.

Dans l'intervalle, la SHQ devrait s'assurer que les avis de renouvellement soient transmis aux partis concernés avant le début de la quatrième année afin d'éviter le stress de l'incertitude tant pour les locataires que les gestionnaires.

Tenant compte des commentaires qui lui ont été adressés au cours des consultations, la Commission RECOMMANDE :

R6 — Que la SHQ, prolonge la durée des ententes d'exploitation PSL-AccèsLogis pour une période de 35 ans ou, le cas échéant, pour la durée de la convention d'exploitation qui correspond à celle du prêt hypothécaire garanti par la SHQ.



4. Travaux complémentaires devant être réalisés par la Communauté

Lors des consultations, la pertinence pour la Communauté de mener un certain nombre d'études fut évoquée. En tant qu'organisme de planification, la Communauté entend assumer un leadership en ce qui concerne le suivi des principaux indicateurs, la production de nouvelles études, la recension et la diffusion des meilleures pratiques dans le domaine et, pour ce faire, compte réaliser les études suivantes qui lui ont été proposées par les partenaires :

- Suivi des coûts de réalisation et d'exploitation réels des projets AccèsLogis;
- Inventaire des contributions municipales additionnelles dans les projets AccèsLogis;
- Revue des projets AccèsLogis qui intègrent, outre la fonction résidentielle, des fonctions institutionnelles ou commerciales, et ce, dans la perspective d'accroître la viabilité financière des projets et d'offrir un meilleur soutien à la vie communautaire pour les résidents mais également pour la population du quartier;
- Étude comparative des différents programmes pour en mesurer la pertinence, l'efficacité et l'impact;
- Revue des expériences hors Québec afin de profiter de l'expérience étrangère.

Tout comme au moment des consultations relatives au Plan d'action 2009-2013, les municipalités ont exprimé un grand besoin en matière d'information concernant la réalisation de projets dans le cadre du programme AccèsLogis. La Communauté entend donc les informer davantage au sujet des programmes pour lesquels elle rembourse la contribution du milieu. La Communauté sollicitera également la collaboration de la SHQ et des partenaires, tels que les GRT, afin de mieux faire connaître les différents programmes à la disposition des municipalités.

Conclusion

Ces demandes que nous vous proposons d'adresser au gouvernement du Québec font l'objet d'un vaste consensus auprès des municipalités du Grand Montréal, des OMH et des partenaires communautaires dans le développement de projets Accèslogis et sont soutenues fortement par les municipalités du Grand Montréal.

La Communauté entend s'impliquer activement dans l'avancement de ces dossiers et offre tout son soutien à la SHQ. En ce sens, la Table SHQ-CMM serait un lieu privilégié pour faire avancer les réflexions et déboucher sur des solutions et des actions dans les meilleurs délais.

Annexe I – Les éléments de discussion

Thème 1 : Une grille « à critères » ou « à tiroirs »

1. La grille à critères est-elle une solution pour faciliter la réalisation de logements sociaux et communautaires sur l'ensemble du territoire du Grand Montréal et pour rencontrer les attentes de la Communauté ? Si oui :

- o Comment devraient être établis les coûts de base ?
- o Quels critères devraient être pris en compte dans cette grille ?
- o Des effets indésirables sont-ils à prévoir et, si oui, comment les atténuer ou les éviter ?

2. D'autres mesures devraient-elles être développées pour faciliter la réalisation de logements sociaux et communautaires sur l'ensemble du territoire de la Communauté ?

Thème 2 : L'indexation des coûts maximaux reconnus aux fins de subvention

3. À combien évaluez-vous présentement l'écart entre les coûts maximaux reconnus (CMR) et les coûts réels de réalisation ?

4. Quels sont les meilleurs indicateurs pour déterminer l'indexation de la grille des CMR ?

5. Quels sont les principes et la mécanique devant guider la fixation et l'indexation d'un loyer de référence ?

Thème 3 : La place du Programme de Supplément au loyer (PSL) dans les projets AccèsLogis

6. Quelles seraient les incidences, notamment financières, d'un rehaussement à 30 % du seuil minimal du nombre d'unités PSL dans un projet AccèsLogis ?

7. Quel est votre avis au sujet de la prolongation des ententes PSL-AccèsLogis pour une durée de 35 ans ?

Annexe II – Liste des participants, des mémoires et autres documents transmis à la Commission du logement social

PARTICIPANTS	DÉPÔT DE MÉMOIRE OU AUTRES DOCUMENTS
Municipalités	
Blainville	Mémoire présenté conjointement par les OMH de Blainville, Boishriand, Mirabel, Rosemère et Sainte-Thérèse
Boishriand	Mémoire présenté conjointement par les OMH de Blainville, Boishriand, Mirabel, Rosemère et Sainte-Thérèse
Bois-des-Filion	Mémoire de la Société d'habitation de Bois-des-Filion Mémoire présenté conjointement par les OMH de Blainville, Boishriand, Mirabel, Rosemère et Sainte-Thérèse
Châteauguay	Mémoire de l'OMH de Châteauguay
Laval	Position de la Ville de Laval avec la collaboration de l'Office municipal d'habitation de Laval
Longueuil	Mémoire de la Ville de Longueuil préparé par la Direction de la planification du territoire et des équipements d'agglomération de la Ville de Longueuil et l'Office municipal d'habitation de Longueuil
L'Assomption	Intervention de M. Jean-Denis Savoie, directeur général, Résidences du Méandre
Mirabel	Mémoire présenté conjointement par les OMH de Blainville, Boishriand, Mirabel, Rosemère et Sainte-Thérèse
Montréal	Mémoire de la Ville de Montréal Présentation Power Point préparée par la Direction de l'habitation, Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine
Rosemère	Mémoire présenté conjointement par les OMH de Blainville, Boishriand, Mirabel, Rosemère et Sainte-Thérèse
Saint-Philippe	Intervention de M. Gaétan Brosseau, maire
Sainte-Thérèse	Mémoire présenté conjointement par les OMH de Blainville, Boishriand, Mirabel, Rosemère et Sainte-Thérèse
Verchères	Document de la Municipalité de Verchères préparé conjointement avec l'OSBL qui gère la Résidence Florentine-Dansereau.
Société civile	
Association des Groupes de Ressources Techniques du Québec (AGRTQ)	Mémoire de l'AGRTQ Présentation Power Point de L'AGRTQ
Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain (FÉCHIMM)	Mémoire de la FÉCHIMM.
Fédération des coopératives d'habitations montréalaise (FÉCHAM)	Présence de M. Claude Fortin, directeur du développement de la FÉCHAM.
Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM)	Présentation de Mme Claudine Laurin, directrice générale de la FOHM
Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC)	Mémoire de la FQHC Pochette contenant des documents produits par la FQHC.

Annexe III – Description du programme AccèsLogis et du Programme de Supplément au loyer

Le programme AccèsLogis

Le programme AccèsLogis Québec géré par la SHQ, a été créé en 1997 à l'initiative du gouvernement du Québec. Il vise à combler en partie les conséquences de la décision du gouvernement fédéral de se retirer, en 1994, du financement de la construction des HLM et de toute nouvelle initiative en matière d'habitation communautaire. Ce programme accorde une aide financière à des coopératives d'habitation, à des OBNL ou à des OMH afin qu'ils réalisent, avec une contribution du milieu, des logements communautaires destinés à des ménages à revenu faible ou modeste ou, encore, à des personnes ayant des besoins particuliers. Ces projets peuvent être des constructions neuves ou des rénovations.

Bien que le programme AccèsLogis Québec ait fait l'objet d'un financement régulier et constant depuis sa création en 1997, la SHQ n'est jamais assurée d'obtenir des fonds à long terme pour la poursuite de ce programme. Ainsi, chaque année, la SHQ fait des représentations auprès du Conseil du trésor afin d'obtenir les crédits nécessaires à la réalisation d'unités AccèsLogis Québec.

Entre 1997 et 2008, plus de 8 100 unités AccèsLogis Québec ont été construites sur le territoire de la Communauté ou, à tout le moins, ont fait l'objet d'une analyse préliminaire. À ce nombre, on doit ajouter plus de 3 700 unités construites dans le cadre du programme Logement abordable Québec (volet social et communautaire). Le programme LAQ a représenté, en 2002 et 2003, le retour du gouvernement fédéral dans la réalisation de logements communautaires. Toutefois, ce programme n'a pas été reconduit au-delà de ces deux programmations. Au total, plus de 11 800 unités de logements communautaires ont donc été construites au cours de la dernière décennie, un chiffre qui est loin d'être négligeable considérant que 22 000 unités ont été réalisées au cours des trois décennies précédentes (1970, 1980 et 1990).

Le programme AccèsLogis Québec comporte trois volets destinés à différentes clientèles. Le volet 1 s'adresse aux familles, aux personnes seules et aux personnes âgées autonomes. Le volet 2 vise les personnes âgées en légère perte d'autonomie. Le volet 3 s'adresse exclusivement aux clientèles éprouvant des besoins spéciaux de logements temporaires ou permanents (personnes sans-abri, femmes victimes de violence, déficients intellectuels légers, handicapés physiques, etc.).

Les projets AccèsLogis Québec doivent être démarrés et soutenus par le milieu. Leur réalisation dépend, dans un premier temps, du dynamisme de « développeurs » qui peuvent être des coopératives d'habitation, des OBNL ou des OMH qui s'adjoignent, dans la plupart des cas, l'expertise des Groupes de ressources techniques (GRT). On constate généralement que la réalisation de tels projets est soumise à de nombreux aléas et difficultés. Il faut donc veiller à préserver l'une des forces de ce programme, à savoir l'implication du milieu, tout en évitant de pénaliser injustement des personnes dans le besoin vivant dans des milieux qui disposent de peu de ressources mobilisables pour la levée de tels projets. Il est donc primordial de s'assurer que le programme AccèsLogis permette de réaliser des projets dans les meilleures conditions possibles notamment, en simplifiant le processus.

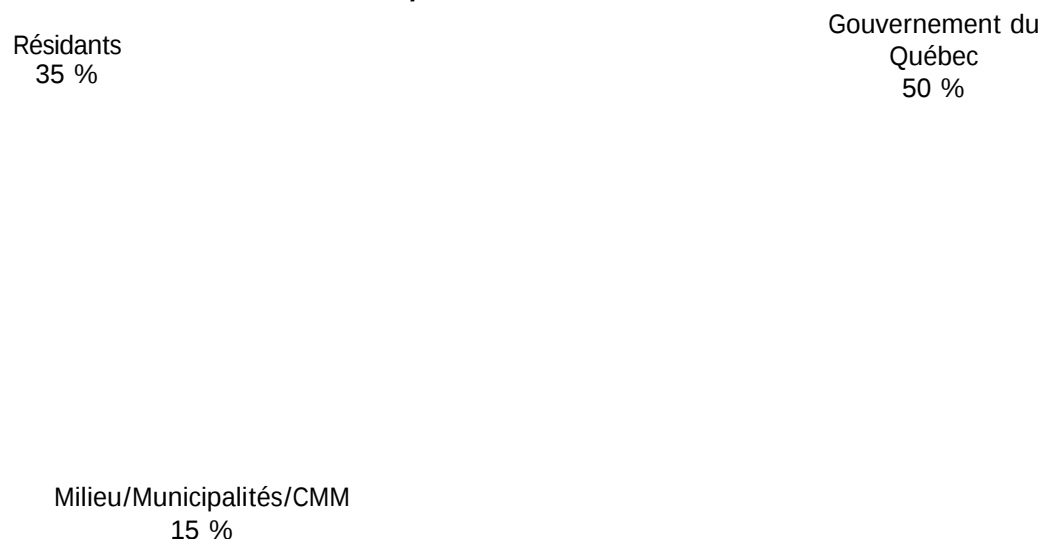
Dans un deuxième temps, ces développeurs sollicitent différents organismes du milieu. La contribution du milieu peut provenir de la municipalité participante, d'un organisme charitable, d'une entreprise commerciale, d'une campagne de financement auprès du public. Elle peut prendre la forme d'une aide financière directe ou de contributions particulières comme le don d'un terrain, un prêt sans intérêt, une corvée ou des services professionnels offerts gracieusement. C'est à ce stade que les municipalités sont généralement sollicitées.

Lorsque les municipalités du Grand Montréal participent aux projets AccèsLogis, la Communauté leur rembourse, en vertu de l'article 153.1 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, le montant de la contribution de base du milieu admissible par la SHQ, pour un maximum de 15 %. Le budget 2009 de la Communauté prévoit des remboursements aux municipalités qui participent financièrement aux programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec de l'ordre de 29 M\$.

Contrairement à ce qui se produit dans le cas des programmes d'habitation à loyer modique (HLM) et de Supplément au loyer (PSL), l'implication financière de la Communauté dans le cadre du programme AccèsLogis Québec se limite strictement à l'étape de la construction des unités et n'est donc pas récurrente. Rappelons toutefois qu'un certain nombre de ménages vivant dans des projets AccèsLogis Québec bénéficient également du PSL, dont une part du financement est assurée, année après année, par la Communauté.

Le gouvernement du Québec verse une subvention qui représente 50 % des coûts de réalisation reconnus (CMR) dans le cas des volets 1 et 2. Une partie de la subvention versée par le gouvernement du Québec provient d'un transfert du gouvernement du Canada dont le niveau fluctue au fil des ans et des ententes. Pour sa part, le milieu doit verser une contribution de base qui représente 15 % des CMR. L'organisme promoteur doit contracter une hypothèque pour assurer le reste du financement, laquelle sera remboursée par les loyers versés par les locataires.

Figure 1 : Implication financière des partenaires dans les projets AccèsLogis Québec, volets 1 et 2 où les CMR correspondent aux coûts réels de réalisation



Note : Les pourcentages sont à titre indicatif puisque les contributions additionnelles, requises lorsque les coûts réels de réalisation surpassent les CMR, sont assurées par les municipalités et les résidants.

Toutefois, le loyer exigé des locataires ne doit pas excéder certains seuils fixés par la SHQ. Il arrive donc fréquemment que des sommes supplémentaires doivent être injectées afin de pouvoir développer le projet. Ces sommes ne proviennent pas de la SHQ dont la participation ne dépasse pas la moitié des CMR, ni des locataires puisque le loyer maximum pouvant être exigé est soumis à la norme du loyer médian de la région. Ces sommes supplémentaires proviennent donc du jumelage avec d'autres programmes, tel Rénovation Québec, ou d'une contribution additionnelle du milieu, les sommes engagées ainsi ne sont pas remboursées par la Communauté.

Pour en revenir à la question de la fixation des loyers, la subvention accordée en vertu de ce programme ne devra pas avoir pour effet de produire, sauf exception, un loyer qui, après réalisation du projet, soit inférieur à 75 % ou supérieur à 95 % du loyer médian reconnu par la SHQ. Les loyers médians du marché varient selon les régions et la typologie des unités résidentielles. Pour un logement de même taille, les loyers médians sont les mêmes pour toutes les municipalités de la Communauté qui sont également comprises dans la région métropolitaine de recensement (RMR). La Communauté métropolitaine de Montréal englobe le territoire de la RMR de Montréal moins les municipalités de Gore, Lavaltrie, Saint-Colomban, Saint-Jérôme et Saint-Placide, plus celle de Calixa-Lavallée, Contrecoeur, Saint-Jean-Baptiste et Verchères. Ainsi, dans une municipalité hors-RMR de Montréal, mais comprise dans la CMM, telle Saint-Jean-Baptiste-de-Rouville, le loyer médian d'un studio est moins élevé, il est de 345 \$. À Saint-Jérôme, les loyers médians sont les mêmes que dans la RMR de Montréal.⁵

LOYERS MÉDIANS DU MARCHÉ (AVEC SERVICES) 2008 (\$)

Région	Chambre	Studio	1 c. c.	2 c. c.	3 c. c.	4 c. +
CMM (RMR de Mtl)	290	490	595	700	820	1070
Hors RMR Mtl	270	460	560	695	805	1010
St-Hya. / St-Jean	270	390	485	615	695	830
RMR Gatineau	315	525	625	740	870	1090
Gaspé	270	390	485	615	695	830

Le Programme de Supplément au loyer (PSL)

La Société d'habitation du Québec (SHQ) est maître d'œuvre du Programme de Supplément au loyer (PSL). Elle en confie la gestion à des mandataires tels les offices municipaux d'habitation (OMH) et les organismes œuvrant auprès des personnes handicapées ou, encore, à des coopératives d'habitation (COOP) et à des organismes à but non lucratif (OBNL).

Le PSL permet à des personnes à faible revenu et à des personnes handicapées ou vivant des situations exceptionnelles, comme les femmes victimes de violence, d'habiter un logement sur le marché locatif privé ou, encore, appartenant à des coopératives d'habitation et des organismes à but non lucratif.

Une unité PSL est considérée comme une unité de logement social. En effet, comme pour les HLM, les unités PSL sont destinées à des ménages à faible revenu. Par ailleurs, comme pour les

⁵ On peut consulter les loyers médians pour chacune des municipalités du Québec à l'adresse suivante :

http://organismes.habitation.gouv.qc.ca/psa/psa_consulter_prbi.php

On peut également consulter : SHQ. Habitation communautaire. Guide d'élaboration et de réalisation de projets. Annexe 4 : Les loyers médians du marché http://www.habitation.gouv.qc.ca/org/com/documents/guide_elaboration/annexe4.pdf

HLM, le montant du loyer est déterminé en fonction des revenus du ménage occupant, plutôt qu'en fonction du prix du marché. Ainsi, la part du loyer équivaut à 25 %⁶ des revenus totaux du ménage pour l'année civile précédant la signature du bail du logement. Ce montant inclut les frais de chauffage. Des montants peuvent être ajoutés pour couvrir les coûts d'électricité et de stationnement⁷.

Les demandeurs d'une unité PSL doivent satisfaire sensiblement aux mêmes critères d'admissibilité que pour une unité HLM. Les OMH, qui gèrent l'attribution des unités PSL, font l'attribution des unités de PSL-Régulier à partir des mêmes listes que les logements HLM. Ainsi, un demandeur en tête de liste se voit attribuer soit un HLM, soit un PSL-Régulier, selon le logement qui est libre à ce moment. L'attribution des PSL-AccèsLogis varie, pour sa part, en fonction de l'organisme gestionnaire : COOP, OBNL ou OMH. Ces organismes peuvent accorder un certain nombre de points à des critères telle que la participation à différentes tâches comme l'entretien ménager des espaces communs.

Le propriétaire de l'immeuble qui participe au PSL, qu'il soit un propriétaire privé, une coopérative d'habitation, un OBNL ou un OMH, se voit rembourser la différence entre le loyer du bail et la part de loyer payable par le locataire. Cette part du loyer est calculée conformément au *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique*⁸. Soulignons que la Communauté participe uniquement au financement des unités gérées par des OMH, ce qui représente 80 % des unités PSL sur son territoire.

En vertu de l'article 153 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal, la Communauté rembourse aux OMH – à qui la SHQ en a confié la gestion – la part du déficit d'exploitation du PSL qui est à la charge des municipalités, soit 10 %. Autrement dit, la contribution métropolitaine équivaut à 10 % de l'écart à combler entre le loyer et la part assumée par le locataire.

Le nombre de logements locatifs bénéficiant du PSL qui est financé par la Communauté est beaucoup plus limité que celui des HLM. Environ 8 500 unités PSL (soit 1 % du parc de logements locatifs occupés) sont ainsi disponibles sur le territoire de la Communauté contre 27 000 unités HLM (4 %). Globalement, cela signifie que, sur le territoire de la Communauté, trois logements sociaux sur quatre sont des logements HLM, le quatrième étant un logement PSL. Il n'en demeure pas moins que les unités PSL représentent près de 20 % de l'offre de logements sociaux et abordables financés par la Communauté.

Le PSL compte trois volets principaux (le PSL-Régulier, le PSL-AccèsLogis et le PSL-Urgence), qui sont gérés par l'intermédiaire de 12 types d'entente de gestion. Selon la SHQ, la nature du programme client, les spécificités d'un volet ou encore les particularités d'un projet justifient la multiplicité des ententes⁹.

Le retrait de la SCHL du PSL-Régulier, en 1993, a conduit la SHQ à privilégier l'octroi de telles unités subventionnées à des COOP ou des OBNL ayant bénéficié, dans certains cas, de subventions AccèsLogis Québec et Achat-Rénovation¹⁰. Certaines unités construites dans le cadre de ces programmes bénéficient donc à la fois d'aide à la pierre et d'aide à la personne. Dans ce texte, on fera référence à ce volet sous l'appellation PSL-AccèsLogis.

⁶ Le locataire PSL dont les revenus augmentent ne paiera jamais plus que le prix inscrit au bail comparativement aux HLM où il n'existe pas de loyer plafond.

⁷ Société d'habitation du Québec, http://www.habitation.gouv.qc.ca/programmes/supplement_loyer.html, site consulté en juin 2006.

⁸ www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/S_8/S8R1_3_1.htm.

⁹ SHQ, *Guide de gestion – Programme de supplément au loyer*, Chapitre F, Sujet 1, p. 3. Voir Annexe 2.

¹⁰ Site Internet de la SHQ, Bibliothèque de l'habitation. Statistiques, *Le parc de logements sociaux, Programme supplément au loyer*, consulté le 3 février 2005, à l'adresse suivante : [http://www.habitation.gouv.qc.ca/bibliotheque/parc_logements.html].

Le PSL-AccèsLogis est apparu en 1996. De nouvelles unités sont subventionnées au fur et à mesure que des projets AccèsLogis Québec sont développés. La majorité des unités sont gérées par des OMH. Toutes les unités de ce volet sont situées dans les projets de coopératives d'habitation, des projets gérés par des OBNL ou encore des projets AccèsLogis Québec réalisés par des OMH. La Communauté participe au financement de l'ensemble de ces unités.

De nouvelles unités PSL-AccèsLogis sont subventionnées au fur et à mesure que des projets AccèsLogis Québec sont développés. Toutes les unités de ce volet sont situées dans les projets de coopératives d'habitation, des projets gérés par des OBNL ou encore des projets AccèsLogis Québec réalisés par des OMH. La Communauté participe au financement de l'ensemble de ces unités.

La présence de bénéficiaires du PSL dans les projets AccèsLogis

Dans chaque projet AccèsLogis des volets I et II, un minimum de 20 % et un maximum de 50 % des ménages devront être admissibles au Programme de Supplément au loyer¹¹. Le maximum pourra être porté à 60 % dans le cas d'un projet d'achat-rénovation si les bénéficiaires occupent le bâtiment au moment de l'acquisition. Dans ce dernier cas, la proportion d'unités faisant l'objet du Supplément au loyer sera ramenée à 50 % lorsque des occupants des unités additionnelles à ce niveau déménageront.

Dans le cas d'un projet AccèsLogis, reconnu par la Société, en difficulté financière majeure en raison d'un taux d'inoccupation élevé, la proportion d'unités de logement bénéficiant du Programme de Supplément au loyer pourra être augmentée jusqu'à concurrence de la totalité des unités de logement de ce projet. Cette proportion sera toutefois ramenée à 50 % lorsque des occupants des unités additionnelles déménageront et que la viabilité économique du projet sera établie par l'organisme puis validée par la Société.

Pour les projets de logements permanents et de transition du volet III, la totalité (100 %) des locataires peuvent recevoir cette aide financière. Toutefois, le minimum de 20 % imposé dans les volets I et II demeure. Par ailleurs, dans les cas de logements de transition vacants du volet III, la période pendant laquelle le Supplément au loyer pourra être versé est portée à six (6) mois.

Dans les projets de logement d'urgence du volet III, ainsi que les projets du volet III admissibles au PAMH, aucun supplément au loyer n'est versé.

Soulignons que les projets développés dans le cadre du programme LAQ (volet social et communautaire) ne peuvent bénéficier de subventions PSL.

Volets AccèsLogis	Minimum PSL	Maximum PSL
Volets I et II	20 %	50 %
Volet III permanent	20 %	100 %
Volet III de transition	20 %	100 %
Volet III d'urgence	0 %	0 %
Volet III PAMH	0 %	0 %

¹¹ SHQ. Habitation communautaire. Guide d'élaboration et de réalisation de projets. Chapitre 7 : Aide financière disponible. Vous pouvez consulter ce guide à l'adresse suivante : http://www.habitation.gouv.qc.ca/org/com/documents/guide_elaboration/guide_elab_chapitre_7.PDF

La durée des ententes

En ce qui concerne le PSL-AccèsLogis, une des spécificités des ententes est que leur durée est de cinq ans et que ces ententes sont réputées non renouvelables. Dans les ententes PSL-Régulier, la durée des ententes est de 35 ans.

Le 20 décembre 2007, la ministre Nathalie Normandeau a annoncé le renouvellement des ententes PSL-AccèsLogis, qui se terminaient en 2008, jusqu'au 31 mars 2013¹².

¹² Cabinet de la vice-première ministre et ministre des Affaires municipales et des Régions (20 décembre 2007) Communiqué de presse : *Aide pour le logement – 64 millions de dollars pour 6 2000 ménages à faibles revenus.*

Annexe IV – Groupes participants : quelques éléments d'information

Association des Groupes de Ressources Techniques du Québec (AGRTQ)

Edith Cyr, présidente

Marcellin Hudon, directeur

http://www.agrtq.qc.ca/site_dynamic/Accueil/index.php

Les Groupes de Ressources Techniques (GRT) ont décidé en 1989 de fonder une association provinciale : l' Association des Groupes de Ressources Techniques du Québec (AGRTQ). L'AGRTQ est le Regroupement de 24 Groupes de Ressources Techniques (GRT) à la grandeur du Québec. L'AGRTQ est considérée comme un intervenant majeur par les agences gouvernementales (SCHL, SHQ), par les municipalités et par les organismes qui traitent d'habitation sociale. L'Association a été au cœur des discussions avec la SHQ qui ont conduit à la mise en place et l'élaboration de programmes de logements communautaires, que ce soit l'ancien programme d'achat-rénovation ou l'actuel programme AccèsLogis. La collaboration de longue date avec la SHQ, s'est traduite par la signature d'une entente de collaboration en 2008.

Les premiers GRT ont été créés dans les années 1970. Les GRT accompagnent les groupes de citoyens dans la réalisation de leur projet d'habitation coopératif ou à but non lucratif. Le soutien des GRT porte tant sur les aspects associatifs, qu'immobiliers et financiers. Les GRT sont des partenaires reconnus par la SHQ qui recommande d'ailleurs fortement aux groupes souhaitant réaliser un projet de s'associer à un GRT. Ils ont contribué, au cours des trois dernières décennies, à la grande majorité des projets de logements communautaires au Québec. Il existe une dizaine de GRT actifs sur le territoire de la Communauté.

Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC)

Marcellin Hudon, président

Andrée Richard, coordonnatrice

<http://www.fqhc.qc.ca/>

Organisme à but non lucratif mis sur pied, en 1997, suite au dépôt d'une demande visant la création d'un fonds d'habitation communautaire dans le cadre du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996.

Fonds financé principalement par une contribution des organismes d'habitation ayant obtenu une aide financière gouvernementale des programmes AccèsLogis et LAQ et visant à favoriser la réalisation et le maintien de logements communautaires de qualité à coût abordable. Depuis les derniers mois de 2008, le fonds reçoit les premières contributions versées en vertu des paramètres du programme AccèsLogis. Le Fonds pourrait accumuler près de 133 M\$ d'ici 2017. Les interventions du Fonds se feront exclusivement sous forme de prêts.

Le Fonds a également proposé des ajustements et des modifications aux programmes ACL et LAQ visant à permettre une livraison plus harmonieuse. « Si ces propositions n'ont pas toujours trouvé l'écho favorable qu'il aurait souhaité, ses administrateurs ont maintenu le cap en s'appuyant, lorsque nécessaire, sur l'expertise des réseaux qu'ils représentent » (Rapport annuel, 2008-2008, p.1). Le Comité des normes du FQHC a notamment travaillé en 2007 sur des propositions relatives à une grille à tiroirs. Il a soumis des recommandations au sujet d'une grille à tiroirs en février 2007 à la SHQ. Leurs suggestions convergent avec les nôtres : coût de

construction similaire d'une région à l'autre, ventilation du coût de base en fonction de la typologie, ajustements (tiroirs) qui reflètent la spécificité des projets et indexation périodique. Le Fonds n'a pu établir clairement l'impact d'une telle grille sur la contribution du milieu.

Le FQHC regroupe des acteurs du milieu communautaire, municipal, financier et gouvernemental.

L'organigramme



Les fédérations de coopératives d'habitation

Les fédérations de coopératives d'habitation fournissent aux membres des coopératives l'information (inspection de bâtiment, procédures d'assemblée, subventions gouvernementales, bon voisinage, contrat de membre, développement durable et notamment efficacité énergétique, etc.); et les services (ex. regroupements d'achats) dont ils ont besoin pour assurer une saine gestion de leurs immeubles et améliorer leurs conditions de logement.

Deux fédérations de coopératives d'habitations sont actives sur le territoire de la Communauté :

- **Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale de Montréal (FÉCHIMM)**

<http://www.cooperativehabitation.coop/site.asp?page=element&nIDElement=165>

La FÉCHIMM intervient sur l'île de Montréal, à Laval et dans les Laurentides et compte plus de 400 coopératives d'habitation membres.

- **Fédération des coopératives d'habitation montérégienne (FÉCHAM)**

<http://www.cooperativehabitation.coop/site.asp?page=element&nIDElement=164>

Fondée en 1983, la FECHAM compte 77 coopératives membres tant dans les régions de Saint-Hyacinthe, Saint-Jean, Longueuil, Valleyfield et Sorel.

Les fédérations des OBNL d'habitation

Depuis le début des années 1970, dans la foulée du financement de programmes de logements communautaires, les organismes sans but lucratif ont pris une place importante dans le développement d'un parc de logement social. Selon le Réseau québécois des organismes sans but lucratif d'habitation (RQOH), sur l'ensemble du territoire québécois, les HLM comptent environ 65 000 unités; les coopératives d'habitation environ 23 000 unités et les OBNL d'habitation environ 30 000 unités de logement. Toujours selon le RQOH, dans le cadre du programme AccèsLogis, les deux tiers des unités engagées depuis 1997 le sont par des OSBL d'habitation confirmant la popularité de cette formule.

Constitués sous une forme juridique distincte des HLM et coopératives, ces organismes sont gérés par des intervenants locaux (résidents, acteurs communautaires et sociaux, intervenants du réseau de la santé et des services sociaux, etc.) et les personnes qui y vivent. Les logements y sont destinés essentiellement aux personnes ayant des difficultés particulières à se loger : personnes âgées - dont celles en légère perte d'autonomie -, itinérants, personnes seules, mères de familles monoparentales, etc. Dès les premières années la majorité des projets s'adressent aux personnes âgées et cette tendance ne s'est pas démentie jusqu'à nos jours.

Les OBNL d'habitation offrent aux clientèles qu'ils abritent une importante gamme de services sociaux et communautaires. Il n'est pas surprenant d'observer que le financement du soutien communautaire est la principale revendication du Réseau depuis sa création. Mais tout comme les coopératives, les OBNL sont interpellées par les questions de financement au moment de la réalisation des projets ainsi que par les questions relatives au PSL.

Historiquement, le développement d'OSBL d'habitation est le fait d'initiatives locales, le plus souvent isolées les unes des autres. Ce n'est qu'au début des années 2000 que le Réseau québécois des OSBL d'habitation était mis sur pied.

Les fédérations régionales actives sur le territoire de la Communauté ont été invitées aux consultations :

- **Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM)**

La FOHM regroupe 108 OBNL d'habitation de l'île de Montréal à titre de membres actifs et 44 membres associés.

- **Fédération des OSBL d'habitation Roussillon, Jardins du Québec, Suroît (FOHRJS)**

La FOHRJS regroupe 670 unités de logement. Son territoire est composé de la MRC de Roussillon, de la MRC du Jardin du Québec et de la grande région du Suroît, qui est composée de trois MRC : Vaudreuil-Soulanges, Beauharnois-Salaberry, Haut Saint-Laurent. Le CLSC de Châteauguay et le Comité de logement social de Châteauguay ont été les moteurs du développement de cette fédération et y sont encore très actifs.

- **Fédération Ialaloise des OSBL d'habitation (FLOH)**

Active depuis juin 2004, cette fédération compte dix membres (projets OBNL).