

R-08-2002

**Le financement du logement communautaire :  
évolution et perspectives**

par Allan Gaudreault, consultant, habitation  
et développement communautaire et  
Marie Bouchard, professeure,  
Sciences de la gestion,  
Université du Québec à Montréal

Dans le cadre du Symposium sur le financement  
du logement communautaire, le 25 février 2002

juin 2002

**ISBN : 2-89276-224-3**

Le symposium sur le financement du logement communautaire a pu être organisé grâce au soutien de la Société d'habitation du Québec, du Fonds québécois à l'habitation communautaire et de l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale.

*Le financement du logement communautaire: évolution et perspectives* a été rédigé par Allan Gaudreault et Marie Bouchard, dans le cadre des travaux du chantier d'activité partenariale (CAP) *logement communautaire* de l'ARUC-ÉS. Le comité de lecture du document était en outre formé de: Jean-Pierre Girard, Marcellin Hudon, Andrée Richard et Vincent van Schendel. Corrections et mise en page: Mylène Tremblay et Isabelle Tessier.

## Table des matières

<b>Préface .....</b>	<b>i</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Problématique du financement du logement communautaire .....</b>	<b>3</b>
1.1 Le logement communautaire – une innovation entre Marché et État.....	3
1.2 Les enjeux du logement communautaire et son financement.....	5
<b>2. Historique : l’habitation et l’État au Canada et au Québec : des mesures de guerre au virage communautaire .....</b>	<b>10</b>
2.1 L’État comme producteur .....	10
2.2 L’État comme facilitateur .....	15
Conclusion.....	21
<b>3. Expériences européennes .....</b>	<b>23</b>
3.1 Le modèle scandinave .....	23
3.2 L’expérience britannique.....	25
<b>4. Expériences américaines .....</b>	<b>27</b>
4.1 Les crédits d’impôts .....	28
4.2 Les fiducies de logement.....	32
4.3 Les fiducies foncières communautaires.....	35
<b>5. Expériences canadiennes .....</b>	<b>39</b>
5.1 Initiatives d’origine gouvernementale .....	40
5.2 Initiatives d’origine privée .....	43
5.3 Initiatives d’origine communautaire.....	46
5.4 Initiatives d’origine mixte .....	56
<b>Conclusion .....</b>	<b>61</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>70</b>

<b>Annexe 1 : Tableau synthèse des programmes d'aide au logement communautaire – 1973 à 2002 .....</b>	<b>76</b>
--	-----------

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Le logement communautaire. Une innovation entre Marché et État.....	5
Tableau 2 : Le modèle scandinave .....	25
Tableau 3 : Le modèle britannique .....	26
Tableau 4 : Expériences américaines : le crédit d'impôt.....	32
Tableau 5 : Expériences américaines : les fiducies du logement.....	34
Tableau 6 : Expériences américaines : les fiducies foncières communautaires .....	38
Tableau 7 : PARCO & AccèsLogis.....	42
Tableau 8 : Le Fonds d'investissement de Montréal (FIM).....	46
Tableau 9 : Le Programme d'investissement coopératif de la Féchîm.....	49
Tableau 10 : Le Fonds de souscription de risque de la FHCC .....	50
Tableau 11 : Le Fonds dédié à l'habitation communautaire de Montréal.....	52
Tableau 12 : Expériences canadiennes : le développement coopératif autonome .....	54
Tableau 13 : Expériences canadiennes : la coopérative financée par les membres .....	56
Tableau 14 : Expériences canadiennes : la coopérative-épargne .....	58

## Liste des figures

Figure 1- Hybridation des ressources et des logiques .....	62
--	----

## Liste des acronymes

FDHCM	Fonds dédié à l'habitation communautaire de Montréal
FÉCHÎM	Fédération des coopératives d'habitation de l'Île de Montréal
FFC	Fiducie foncière communautaire
FIM	Fonds d'investissement de Montréal
FHCC	Fédération de l'habitation coopérative du Canada
FTQ	Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
GRT	Groupes de ressources techniques
ICE	Institute for Community Economics
HTF	Housing Trust Fund
LIHTC	Low Income Housing Tax Credit
LISC	Local Initiative Support Corporation
LNH	Loi nationale sur l'Habitation
OBNL	Organisme à but non lucratif
PARCO	Programme d'achat-rénovation pour la réalisation de logements coopératifs et sans but lucratif
PIFIM	Programme d'intégration du FIM
PHI	Prêt hypothécaire indexé
PIC	Programme d'investissement coopératif
PPP	Partenariat privé-public
PSDF	Personnes sans domicile fixe
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SDCH	Société de développement coopératif-Habitation
SHQ	Société d'habitation du Québec
SIC	Société immobilière du Canada
SLD	Solde de liquidités disponibles
SOMHAC	Société municipale d'habitation Champlain
SOMHAM	Société municipale d'habitation de Montréal

## *Préface*

***Le financement du logement communautaire, une question stratégique?***  
*par Benoît Lévesque, professeur et directeur de l'Aruc en économie sociale (Aruc-és) et du Centre de recherche sur les innovations sociales (Crises)*

*Ce symposium sur le financement du logement communautaire est organisé par le CAP du logement communautaire que président Marie J. Bouchard, professeure à l'École de gestion (UQAM) et Marcellin Hudon de l'Association des groupes de ressources techniques du Québec. En tant que directeur de l'ARUC-és, vous me permettrez de dire un mot sur les Chantiers d'action partenariale (CAP), ce qui m'apparaît d'autant plus important que les CAP constituent le cœur de l'ARUC. Comme pour les autres instances de l'ARUC-és, tous les chantiers sont dirigés par un universitaire et un représentant du secteur. Les CAP permettent de regrouper plusieurs projets de recherche-et-formation sur une thématique donnée (ex. le logement communautaire), mais ils ont des objectifs encore plus ambitieux puisqu'ils se veulent des lieux où les chercheurs et les partenaires du milieu :*

- se donnent des priorités pour la recherche et la formation dans un domaine donné, en l'occurrence le logement communautaire;*
- cherchent à établir, sous l'angle de l'économie sociale, des passerelles entre les divers projets regroupés dans le chantier pour en tirer des connaissances nouvelles;*
- se préoccupent de formation et de transfert des connaissances.*

*Dans cette visée, les deux responsables d'un Chantier d'action partenariale ont de grandes responsabilités puisque ces deux personnes, avec l'aide d'un coordonnateur et de la logistique qu'offre l'ARUC, doivent faire preuve de leadership pour atteindre ces objectifs, ce qui suppose développer une vision commune, organiser des activités et mettre au point des outils appropriés, tout en se préoccupant de la production de connaissances nouvelles et de l'arrimage avec les nouveaux besoins et les nouvelles aspirations. La proposition de*

*ce symposium et le choix d'une thématique pertinente comme celle du financement, montrent bien que le CAP logement est sur la bonne voie. Je voudrais également souligner que comparativement aux autres, le CAP logement est celui qui a produit le plus de cahiers de recherche de l'ARUC, depuis le début de nos activités. Cela mérite d'être souligné.*

*Enfin, je dois avouer que j'ai été agréablement impressionné par la représentativité des acteurs présents à cette rencontre et par la qualité du document préparé par Allan Gaudrault et Marie J. Bouchard pour alimenter les discussions. La lecture de ce document laisse bien voir **que le logement communautaire est arrivé à un tournant en ce qui concerne son financement**. Si je suis d'accord avec ce constat, je voudrais tout de même attirer l'attention sur une dimension complémentaire, soit le nécessaire repositionnement et renouvellement des perspectives que cela suppose. Mes commentaires sont regroupés en trois sections :*

*1) l'importance d'une rencontre comme celle d'aujourd'hui; 2) l'appartenance du logement communautaire au domaine de l'économie sociale; 3) le financement de l'économie sociale comme conséquence de sa reconnaissance et spécificité.*

### **1. Importance du symposium**

*Comme vous le savez sans doute, le mot symposium signifie usuellement réunion ou congrès de spécialistes sur un thème scientifique particulier. Mais vous ignorez peut-être que le mot vient du grec où il désigne banquet par allusion au Banquet de Platon. Ce qui nous invite à la convivialité et surtout à élargir nos perspectives pour dégager des pistes nouvelles tant pour la recherche que pour l'action.*

*Les colloques organisés par les divers CAP visent divers objectifs concernant parfois plus la recherche, parfois plus l'action, mais généralement les deux. Ainsi, le colloque **du CAP en tourisme social et loisir** organisé en novembre dernier, sous le thème *Les caractéristiques et particularités des entreprises d'économie sociale en loisir et en tourisme**

*social, visait à bien prendre conscience de l'appartenance de ce secteur à l'économie sociale et tentait d'en tirer des conclusions pour l'action, pour établir des partenariats (avec Desjardins mais aussi avec des regroupements d'économie sociale en France), pour identifier des pistes de développement (ex. épargne vacances). Sous l'angle de l'économie sociale, le tourisme social est un domaine où les recherches au Québec sont peu nombreuses alors que tel n'est pas le cas en France.*

*Le colloque organisé par le CAP services aux personnes qui s'est tenu il y a quelques semaines, sous le thème La participation des usagers dans les organisations offrant des services aux personnes : réalité ou discours, portait sur la spécificité des services aux personnes, soit le fait que les usagers sont co-producteurs du service avec les professionnels qui y sont engagés. Dans ce cas où les recherches sont plus nombreuses, le colloque partait d'un cadrage théorique relativement précis pour mettre en perspective aussi bien des recherches réalisées que des expérimentations pertinentes en la matière. Dans votre cas, les objectifs sont « **enrichir la connaissance des modes de financement du logement communautaire** » pour identifier des pistes de suivis de recherche et d'action.*

*L'ARUC-és n'est pas une machine à colloques puisqu'on y retrouve une soixantaine de projets de recherche menés avec des partenaires, mais les colloques demeurent importants puisqu'ils ne sont pas isolés comme activités. D'abord, ils sont **précédés d'un travail préalable** qui mobilise des chercheurs et des praticiens sur une période de plusieurs mois. Ensuite, ils s'inscrivent **dans une continuité avec le soutien d'une infrastructure** qui permettra de relier entre elles les diverses propositions et entre eux les divers projets qui seront mis de l'avant aujourd'hui. Ce faisant, un colloque comme celui d'aujourd'hui pourra inspirer aussi bien de nouveaux projets de recherches prenant en charge des préoccupations du terrain comme il pourra susciter des expérimentations prenant en considération certains résultats de recherche. En somme, l'ARUC conformément aux objectifs que lui a conférés le CRSH (le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada), pose les bases sans doute modestes pour assurer non seulement le transfert des*

*connaissances produites en milieu universitaire mais également pour faire en sorte que la recherche universitaire reconnaisse la contribution des acteurs terrains. Il s'agit d'un défi qui suppose des espaces de débats et de délibérations à la fois **engagés** pour contribuer au développement des activités qui nous concernent et **dégagés** pour produire des connaissances nouvelles, ce qui exige une certaine distance.*

## **2. Appartenance du logement communautaire à l'économie sociale**

*Le logement communautaire tel qu'il émerge au début des années 1970 fait pleinement partie de ce qu'on appelle aujourd'hui la nouvelle économie sociale<sup>1</sup>. Le document du colloque intègre bien cette dimension, notamment lorsqu'il présente le contexte d'émergence du logement communautaire, lorsqu'il montre comment le logement communautaire fait appel à l'économie plurielle (diversités des ressources mobilisées), lorsqu'il montre comment le logement communautaire résulte d'une construction conjointe de l'offre et de la demande par les usagers et les professionnels, etc. Mais, ce qui me semble fonder l'appartenance du logement communautaire à l'économie sociale, c'est le fait qu'il se distingue du logement social, En effet, parce que le logement communautaire de type OBNL ou coopératif fait appel à la prise en main par les usagers à travers un fonctionnement démocratique, il se distingue clairement du logement social (HLM) qui repose principalement sur une logique d'assistance. Sur l'appartenance du logement communautaire au secteur de l'économie sociale, je formulerai deux commentaires.*

*En premier lieu, je dirai non seulement que le logement communautaire appartient à l'économie sociale mais qu'il en fut **l'un des domaines d'activités qu'on peut considérer comme le plus réussi et le plus inspirant pour les autres secteurs d'économie sociale.***

---

<sup>1</sup> Benoît Lévesque et William Ninacs, *L'économie sociale au Canada: L'expérience québécoise*. Document de réflexion pour le colloque "Stratégies locales pour l'emploi et l'économie sociale" organisé par l'OCDE, tenu à Montréal les 18 et 19 juin 1997. Montréal, IFDEC, 1997, 23 p. Version anglaise: *The Social Economy in Canada: The Quebec Experience*. Issues paper for the Conference Local Strategies for Employment and the Social Economy, hosted in Montreal, June 18 and June 19, 1997, 21 p.

*Cela est manifeste en termes purement quantitatifs puisqu'il existe peu de secteurs qui ont réussi en trois décennies à connaître une telle croissance, le passage de 0 à plus de 1000 coopératives et à un nombre considérable d'OSBL pour un total de 45 000 logements. Mais, ce qui est encore plus significatif, c'est que le logement communautaire a inspiré d'autres secteurs d'économie sociale (ex. le travail) en raison de ses innovations que sont entre autres la formule des GRT (groupes de ressources techniques), des financements diversifiés, des regroupements soucieux des spécificités, etc. Plus largement encore, le secteur du logement communautaire a fait la preuve de la performance de l'économie sociale pour apporter des solutions originales par rapport à celles mises de l'avant par le secteur public (HLM) et par le marché. Enfin, le concept du logement communautaire comme son appartenance à l'économie sociale ont l'avantage d'établir des liens plus solides entre les deux statuts juridiques que sont les OBNL et les coopératives en misant plus sur les points communs que sur les différences. Sur ce point, le logement communautaire pourrait inspirer d'autres secteurs.*

*En deuxième lieu, j'avancerai comme piste de discussion que le logement communautaire semble avoir plafonné au cours des dernières années, de sorte qu'il est **maintenant « contraint » à nouveau à innover**, à se repositionner par rapport aux autres formes de logement social et à se donner de nouvelles perspectives de développement. À la différence du logement social, le logement communautaire vise à répondre non seulement à une situation de **nécessité** et à des besoins urgents, mais également à des **aspirations** qui peuvent mobiliser non seulement ceux et celles qui sont dans le besoin mais aussi ceux et celles qui recherchent des alternatives. En effet, l'économie sociale repose sur une combinaison de solutions à des nécessités voire à des besoins urgents (ex. cuisines collectives) et de réponses à des aspirations que mettent de l'avant les divers mouvements sociaux comme le mouvement des femmes et le mouvement écologique<sup>2</sup>. Cette combinaison gagnante repose souvent sur la mixité des clientèles, ce qui n'est pas sans*

---

<sup>2</sup> Benoît Lévesque, *Économie sociale et solidaire dans un contexte de mondialisation : pour une démocratie plurielle*, Montréal, Cahier de l'ARUC-és, no I-04-2001, 25 p.

*incidence sur le financement des activités, notamment les programmes d'assistance des populations en difficulté.*

*Votre document de discussion (Gaudrault et Bouchard) montre très bien que, dès le départ, le logement communautaire a répondu à des aspirations et à des nécessités bien identifiées :*

- ***nécessité de populations défavorisées et de quartiers dévitalisés, des logements délabrés et d'édifices menacés de destruction;***
- ***aspirations pour l'autogestion, pour se loger autrement, pour conserver des édifices à valeur patrimoniale, pour affirmer la solidarité des classes moins défavorisées avec les classes populaires, etc.***

*Dans ce contexte d'émergence du logement communautaire, la réponse aux nécessités et la réponse aux aspirations se renforçaient pour fonder une pratique de mixité.*

*Or vos recherches et vos pratiques, de même que votre document de colloque, suggèrent que le contexte a tellement changé que l'on peut avancer l'hypothèse d'une **nouvelle question du logement social** et d'une nouvelle approche du logement communautaire. La situation actuelle se caractériserait par :*

- 1) ***une nouvelle nécessité, nécessité à la fois plus ciblée et plus large** résultant d'une nouvelle pauvreté, de nouveaux problèmes sociaux tels ceux de l'exclusion sociale affectant particulièrement certaines populations (ex. jeunes et monoparentales, etc.) de sorte que le logement social est désormais inséparable d'autres problèmes sociaux;*
- 2) ***des aspirations** qui incluent une vision nouvelle du logement devenant lieu de consommation, de loisir et souvent lieu de travail, de sorte que les aspirations pour un logement alternatif ne sont plus aussi facilement associables avec le logement social.*

*Si la mixité est toujours souhaitable, il faudrait peut-être reconnaître qu'elle est plus difficile pour des raisons qui ne se réduisent pas au changement du financement public. Autrement dit, il est possible que les nouvelles nécessités et les nouvelles aspirations constituent un défi supplémentaire si l'on veut maintenir la mixité. Au moment où l'on affirme plus explicitement que jamais la spécificité du logement communautaire, celui-ci n'est-il pas menacé plus que jamais d'être réduit à la seule logique de la nécessité et du logement social? Enfin, si l'on veut penser la pérennité du logement communautaire comme son développement, la redéfinition des besoins et des aspirations est un incontournable. Il est possible que la réponse à ces questions ouvrent des perspectives nouvelles pour le financement. Il n'est pas impensable que l'avenir du logement communautaire passe par des formules plurielles où la mixité existerait non pas à l'intérieur d'une entreprise mais entre les entreprises, ce qui entraînerait une diversité des formules de logement communautaire (ex. à un extrême, des logements pour personnes en perte d'autonomie avec des services spécifiques, à l'autre extrême des logements répondant à des besoins alliant logement et travail professionnel). Quoiqu'il en soit, la mixité des clientèles n'est pas sans incidence forte pour les formules possibles de financement.*

### **3. Le financement de l'économie sociale et du logement communautaire**

*Sur les modalités du financement du logement communautaire, vous avez réalisé des recherches sur les expériences étrangères et canadiennes qui ouvrent les perspectives et qui identifient des stratégies variables selon les pays. Cette recherche pourrait être complétée par les expériences de financement dans les autres secteurs de l'économie sociale (celui des entreprises d'insertion, celui du développement local, celui des services aux personnes autres que le logement), sans négliger le secteur financier de l'économie sociale. Sur ce point, je ferai quelques commentaires que m'inspirent entre autres quelques recherches sur les fonds de développement<sup>3</sup>.*

---

<sup>3</sup> Benoît Lévesque et Marguerite Mendell (avec la coll. C. Gendron, A. Lavoie et R. Rouzier) (2001), «Le soutien public aux initiatives de microfinance», *L'Action Nationale*, janvier-février 2001, Vol. XCI, no 1-2,

*Dans le domaine du développement régional et local, l'expérience des fonds de développement au Québec montre au moins deux choses<sup>4</sup>. En premier lieu, le financement est un problème subordonné à celui de la définition du projet et de la qualité de la gestion. C'est ainsi que les fonds de développement (Fonds de solidarité, fonds communautaires, fonds de développement local) fournissent non seulement du financement mais des conseils, de l'expertise et du support. En ce sens, le logement communautaire possède avec les GRT au moins un élément de l'équation. En deuxième lieu, le financement ne peut être isolé puisqu'il fait partie d'un ensemble d'outils pour penser et soutenir le développement d'un secteur d'activités.*

*Ainsi, dans le développement régional et local, on retrouve habituellement quatre éléments en interaction : une **gouvernance**, qui permet la concertation des divers acteurs et la définition d'orientations stratégiques (ex. CLD, CDEC, CDC, SADC), **un plan de développement** où l'on retrouve des priorités et des axes de développement, **un ensemble de services** pour soutenir les activités (ex. support, incubateurs, parcs, etc.) **et un fonds de développement** qui fournit du financement. À cela s'ajoutent des ententes avec divers partenaires dont les commissions scolaires, les CEGEP et les universités pour la formation et la recherche. En somme, le financement des entreprises et des initiatives est ainsi situé en interrelation avec un ensemble d'éléments qui se complètent et dont l'efficacité serait réduite s'ils étaient isolés.*

---

pp. 93-138. Également Lévesque, Benoît, Bélanger, Paul R., Bouchard, Marie et Marguerite Mendell (2001), *Le Fonds de solidarité FTQ, un cas exemplaire de nouvelle gouvernance*, Montréal, Fonds de solidarité, 107 p.

<sup>4</sup> Benoît Lévesque (2001), *Le développement régional et local, avant après la mondialisation*, Montréal, Cahier du CRISES.

*Par ailleurs, si l'on considère l'ensemble des secteurs émergents de l'économie sociale, il apparaît clairement que le financement pose des difficultés spécifiques, difficultés peut-être moins grandes pour le logement communautaire en raison de l'importance des actifs tangibles. Outre des rendements modérés, l'économie sociale ne permet pas le partage des droits de propriété, ne donne pas de pouvoir aux actionnaires (il n'y en a pas). Comme l'économie sociale privilégie les personnes et leurs besoins sur le capital, il s'ensuit que le capital n'est pas spontanément attiré par ces entreprises. Cette non attraction peut être observée pour les entreprises d'économie sociale qui évoluent dans le secteur financier. Ainsi, les quelque 400 fonds de développement que l'on peut identifier au Québec, relèvent pour la plupart de l'économie sociale, mais très peu d'entre eux fournissent du financement aux entreprises d'économie sociale<sup>5</sup>. La situation s'est améliorée quelque peu avec l'apparition de fonds dédiés à l'économie sociale tels le RISQ, les FES et certains fonds communautaires. En somme, le financement de l'économie sociale pose des difficultés spécifiques. Sous cet angle, le logement communautaire n'est pas seul, mais sa situation est peut-être moins critique dans la mesure où son activité repose sur des valeurs immobilières qui en font une entreprise moins risquée que bien d'autres. Ajoutons par ailleurs que les entreprises d'économie sociale sont moins risquées que les autres : elles font moins facilement faillite<sup>6</sup>.*

*Enfin, comme votre document le montre bien, il existe plusieurs fonds offrant du financement au logement communautaire en plus des programmes gouvernementaux. Si ces derniers semblent insister davantage sur la rentabilité financière, il est en quelque sorte paradoxal que le secteur privé insiste pour sa part sur la rentabilité sociale lorsqu'il soutient des projets de logement communautaire. Pour cette raison et d'autres, il y aurait intérêt à mieux distinguer les questions que pose le financement du logement*

---

<sup>5</sup> Benoît Lévesque et Marguerite Mendell, "Les fonds régionaux et locaux de développement au Québec: des institutions financières relevant principalement de l'économie sociale," in Marc-Urbain Proulx (dir.), *Territoire et développement économique*, Paris et Montréal, L'Harmattan, 1998, pp. 220-270

*communautaire. Par exemple, comment devons-nous utiliser les actifs du logement communautaire comme levier de développement? Comment répondre à de nouveaux besoins liés au logement social (insertion, formation, etc.) à partir du logement communautaire? Comment tirer profit du financement provenant non seulement de l'État mais aussi du privé pour répondre simultanément à des besoins urgents et à des aspirations? Le logement communautaire pour des populations moins défavorisées n'a-t-il pas également droit à un financement approprié?*

### **Conclusion**

*Le financement du logement communautaire semble engagé dans la voie de la diversification des sources de financement. Cela peut être vu comme une menace mais aussi comme une opportunité. Mais cela ne saurait être le cas, si le logement communautaire ne profite pas de cette situation pour mieux **se positionner** face au logement social et pour **définir des perspectives** qui fassent place aux aspirations susceptibles de mobiliser une grande diversité d'acteurs et en tenant compte de la mixité recherchée des clientèles. La recherche et la réflexion sur le financement doivent être alimentées par une démarche semblable au plan de la stratégie. Comme le suggère l'économiste Denis Clerc, cette dernière est déterminante, notamment pour des entreprises comme le logement communautaire : « celui qui croit en une stratégie contribue à la réaliser. Non par calcul, mais par croyance. Parce que la croyance engendre des actes et que les actes construisent le réel<sup>7</sup> ». Dans cette visée, le financement est une question stratégique dans la mesure où il pose la question de la stratégie de développement.*

*Bon symposium! Bon banquet!*

---

<sup>6</sup> En témoignent les données de la direction des coopératives (MIC) de même que l'expérience de la Caisse des travailleurs de Québec qui offre du financement presque exclusivement aux entreprises d'économie sociale. Lebossé, Joël, *Micro-finance et développement local*, Montréal, IFDEC, 1998, 139 p.

<sup>7</sup> Denis Clerc, *Alternatives économiques*, nov. 2001 : 85

## Introduction

L'*Alliance de Recherche Universités-Communautés en Économie sociale* (ARUC-ÉS) est un regroupement de quatre universités et d'une trentaine d'organisations impliquées dans le développement de l'économie sociale au Québec. Ses activités de recherche, de formation, de diffusion et d'échanges de connaissances, toujours réalisées en partenariat, sont regroupées autour de neuf chantiers d'activités partenariales (CAP). Le symposium sur le financement du logement communautaire est organisé par le CAP *logement communautaire* de l'ARUC-ÉS. Ce symposium réunit praticiens du secteur de l'habitation communautaire, intervenants du secteur public et chercheurs universitaires pour faire le point sur l'état des pratiques, l'analyse de la situation particulière dans le contexte québécois et canadien, et explorer les avenues possibles. Cette journée vise donc à :

- Sensibiliser les participants à l'évolution récente de formules de financement du logement communautaire dans le contexte de pays développés ;
- Préciser les besoins et les mécanismes à développer pour le financement du logement communautaire au Québec ;
- Échanger sur les innovations dans le développement du logement communautaire au Québec ;
- Identifier des pistes pour des suivis de recherche et d'action.

Le CAP *logement communautaire* souhaite ainsi contribuer à enrichir la connaissance des modes de financement du logement communautaire. Dans un contexte où une crise du logement locatif sévit dans l'ensemble du Canada, nous nous proposons d'examiner diverses formes de financement de l'habitation communautaire (coopératives et organismes à but non lucratif) qui s'offrent aux gouvernements, aux usagers et aux organismes impliqués dans le développement de nouveaux logements. On pourra donc se familiariser avec les formes variées de financement expérimentées au cours des dernières décennies. On apportera également un éclairage sur l'intégration croissante du logement communautaire au mouvement de l'économie sociale, la question du financement étant ici

particulièrement révélatrice. Ceci interpelle chercheurs et praticiens quant à leur vision du rôle de l'État, de l'entreprise et de l'autonomie des personnes et des collectivités.

Dans un premier temps, nous rappellerons quelques éléments de problématique qui peuvent aider à situer les enjeux du financement dans le domaine du logement communautaire. Puis nous présenterons l'évolution du financement public au Canada et au Québec. Nous examinerons ensuite certaines expériences nord-américaines et européennes, de même que certaines expériences plus récentes touchant le milieu communautaire de l'habitation au Québec et au Canada. Nous décrirons les diverses approches et tenterons d'en déterminer le potentiel et les limites. L'efficacité et le bien-fondé de ces approches peuvent varier, selon qu'on se positionne comme consommateur, prêteur ou comme producteur. Nous privilégierons ici le point de vue du producteur. En conclusion, nous ferons ressortir les leçons à tirer de cette courte étude et tenterons d'en dégager quelques pistes de travail.

## **1. Problématique du financement du logement communautaire**

Afin d'aborder la question du financement du logement communautaire, il importe en premier lieu de rappeler brièvement les caractéristiques du logement communautaire et de les mettre en lien avec la question de son financement.

### **1.1 Le logement communautaire – une innovation entre Marché et État**

Les organismes de logement communautaire constituent une forme de logement “social ” mais de propriété collective privée, ce qui les distingue du logement public. La part de leurs ressources financières qui proviennent de subventions publiques (variables selon les programmes) leur permet d'atteindre les cibles visées par la politique de logement social. Nonobstant le financement public, les organismes de logement communautaire constituent une forme d'accumulation patrimoniale collective, dont une grande partie de la valeur correspond au remboursement d'une hypothèque à même les versements de loyer des locataires.

La gestion du logement communautaire est prise en charge par des usagers bénévoles et, dans le cas des organismes à but non-lucratif, aussi par des employés. La gouvernance de ces organisations est assurée par des conseils d'administration formés de bénévoles. Contrairement aux locateurs privés, la finalité des organismes de logement communautaire est de maximiser le service à l'utilisateur et non le profit.

Mais les principes de fonctionnement de ces organisations empruntent également aux principes de l'État, par leur caractère sans but lucratif et d'intérêt collectif, de même qu'à ceux du Marché, par la détermination des loyers en fonction des coûts d'opération. Il en résulte que les critères d'évaluation applicables dans le domaine du logement communautaire devraient surtout relever de ce qui pourrait s'appeler la “ productivité sociale ”, et non de la seule rentabilité des organismes ou de l'accessibilité des logements.

Le logement communautaire (désigné généralement en Europe comme “ associatif ”) présente ainsi une alternative au logement du marché et au logement public. Il combine des ressources non monétaires (dons, bénévolat), des ressources publiques (subventions) et des ressources marchandes (loyers des résidants, revenus de placements, etc.). Qui plus est, son fonctionnement relève d’une sorte d’hybridation des principes de l’association (la réciprocité), de ceux de l’action publique (la redistribution et l’intérêt général) et de ceux du marché (la correspondance des charges aux coûts d’opération).

La production du logement communautaire se fait en tenant compte des besoins spécifiques des futurs usagers, qu’on tente souvent d’impliquer dès la conception du projet. Alors que le marché s’intéresse aux locataires solvables et que l’État se préoccupe surtout de ceux qui ne le sont pas, les organismes de logement communautaire favorisent une mixité socioéconomique des résidants.

Nous pouvons représenter l'innovation que présente le logement communautaire en comparant certaines de ses caractéristiques à celles du marché et de l'État vus comme idéaux-types (i.e. en tant que modèles et non pas comme réalités concrètes).

**Tableau 1 : Le logement communautaire : une innovation entre Marché et État**

	<b>Marché</b>	<b>Coop et OBNL</b>	<b>État</b>
<b>Logement</b>	Bien marchand	Milieu de vie	Droit
<b>Principe</b>	Ajustement par le prix	Réciprocité/Solidarité	Redistribution
<b>Propriété</b>	Individuelle	Collective	Publique
<b>Évaluation</b>	Rentabilité	Productivité sociale	Accessibilité
<b>Régulation de l'offre</b>	Autorégulé : offre et demande atomisées	Définition conjointe de l'offre et de la demande par le producteur et l'utilisateur	Intervention publique
<b>Cible</b>	Demande solvable	Mixité socioéconomique Services aux usagers	Demande insolvable
<b>Gouvernance</b>	Intérêts divergents : propriétaire / locataire	Association et partenariat	Agence publique

Le caractère singulier du logement communautaire a donc des conséquences sur la manière de concevoir les mécanismes de développement de ces organisations, notamment leurs besoins en financement.

## **1.2 Les enjeux du logement communautaire et son financement**

Le logement représente un triple enjeu – économique, politique et social – correspondant aux différentes dimensions du logement : en tant que bien marchand, en tant que droit et comme milieu de vie. La tension entre le rendement sur l'investissement foncier et les besoins en logement a fait en sorte qu'il s'est développé, dans la plupart des pays capitalistes développés, une politique publique à l'habitation. Celle-ci se justifie en partie par le rôle moteur de ce secteur dans l'économie ("quand

la construction va, tout va”), par son rôle dans la citoyenneté (l’adresse civique) et par son rôle d’intégration sociale (l’identité).

L’histoire du logement communautaire au Québec et dans le reste du Canada est reliée de près à celle des politiques publiques en matière d’habitat. Ceci, pour deux raisons.

La première est que se loger est généralement considéré dans nos sociétés comme un besoin essentiel mais que l’offre de logements ne répond pas aux besoins d’une partie de la population. D’où la nécessité d’une politique d’habitation afin de soutenir l’offre de logements ou de garantir la solvabilité de la demande.

La seconde raison est que la coopérative et l’organisme à but non lucratif sont des structures particulièrement aptes à réduire les coûts du logement (élimination de la rente au propriétaire, frein à la spéculation immobilière, prise en charge gratuite par les résidents de leur milieu de vie, etc.), voire à “livrer” des programmes de soutien de la demande (compensation du manque à gagner des frais d’exploitation ou subventions au loyer) et ce, dans le respect de l’objectif derrière toute politique publique, à savoir l’enrichissement collectif plutôt que le profit individuel. Cet enrichissement se calcule non seulement en fonction du service rendu directement par les organismes, le logement, mais aussi par ce que le mode d’organisation sans but lucratif ou coopératif peut produire indirectement : du lien social, des apprentissages individuels et collectifs, de la démocratie, de l’entraide, du bon voisinage, etc. En dépit de ces avantages, la taille et le rythme de croissance du secteur du logement communautaire demeurent relativement restreints, ce qui mène à se poser les questions reliées aux modalités de son développement futur.

Le contexte particulier dans lequel le logement communautaire a fait son entrée en scène il y a presque trente ans a fait que la formule combine trois caractéristiques :

- la propriété est durablement collective ;
- l'usager a un statut de locataire ;
- le logement communautaire est considéré par l'État comme du logement social.

Ces caractéristiques auront, entre autres, les conséquences suivantes :

- sur le plan de la gouvernance : bien que de propriété privée, l'organisation est directement reliée à une société publique par le biais d'une convention qui réserve à cette dernière une partie du pouvoir décisionnel (utilisation des réserves financières, critères de sélection des résidants, etc.) ;
- sur le plan de l'accumulation: bien qu'une grande partie du financement des immobilisations provienne directement des résidants par le paiement des loyers, ceux-ci ont un statut de locataire et l'accumulation patrimoniale demeure sous propriété durablement collective ;
- sur le plan de la gestion : bien que la forme organisationnelle (coop ou OBNL) fournisse des mécanismes visant à favoriser une saine gestion, leur efficacité se trouve parfois amoindrie par les mécanismes associés au programme de logement social<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Il arrive que la mise en œuvre d'une politique de logement social élimine complètement l'avantage de la forme communautaire et compromette la survie de l'organisme. C'est le cas notamment des coopératives créées sous le Programme sans but lucratif privé, où la totalité des loyers sont déterminés en fonction du revenu des résidants, éliminant les mécanismes d'ajustement des comportements de propriétaire en lien avec les fluctuations des charges : entretien préventif, constitution de réserves financières de remplacement, etc. (St-Cyr, 2002).

Notons par ailleurs qu'un certain nombre de projets requièrent des montages financiers plus sophistiqués. Il s'agit des projets d'habitation avec services. La production de ce type de projets a débuté lors de l'entrée en vigueur de l'Entente fédérale-provinciale sur le logement social, en 1986. Il s'agit des projets dits de " Volet 3 ". Ils s'adressent à des clientèles ayant des besoins particuliers et qui requièrent de ce fait des services. La viabilité de ces projets repose sur :

- une contribution financière du milieu ;
- une aide gouvernementale à la pierre sous forme de subvention de capital et d'assurance hypothécaire ;
- une aide à la personne sous forme de suppléments au loyer ;
- une source de financement distincte permettant à l'organisme d'assurer la prestation de services à sa clientèle, généralement une combinaison de tarification aux usagers, d'ententes de services avec des institutions ainsi que des levées de fonds.

À certains égards, le volet " services " donne le sens au projet et secondarise la dimension abri. Le recours aux programmes d'aide au logement permet de créer une base matérielle permettant la prestation de services. Une fois l'abri construit, l'arrimage des ressources institutionnelles et communautaires, la permanence des ressources et la diversification de l'offre de services représenteront pour les gestionnaires des enjeux permanents qui s'ajouteront aux questions de financement. Sans oublier que d'autres enjeux se posent lorsqu'il est question du développement du secteur, on peut néanmoins tirer quelques leçons de ceci.

La première est que la question du financement de l'habitation communautaire est intimement liée à celle de sa gouvernance. La participation publique ou d'une collectivité au projet devrait commander des principes d'imputabilité et de transparence dans la gestion, de même qu'une production de nature plus collective qu'individuelle (productivité sociale). Ces principes s'appliquent aussi lorsque des générations d'individus consacrent une portion importante de leur revenu à financer des actifs dont ils ne seront jamais personnellement propriétaires mais pour lesquels ils auront assumé la quasi-

totalité des responsabilités de propriétaire (financières, fiscales, juridiques, sociales, etc.). Ceci dit, le paternalisme et la tutelle sont au nombre des excès qu'une telle gouvernance devrait être en mesure d'éviter, notamment en renforçant la participation des résidents et de leurs représentants à la structure de gouvernance des organisations. L'investissement désintéressé des ménages et le soutien public justifient qu'on protège à long terme la valeur d'usage de ces actifs. D'où la nécessité de maintenir "hors marché" les ensembles de logement communautaire à titre de patrimoine inaliénable. Ce qui ne veut pas dire exclure toute reconnaissance ou réutilisation de la contribution monétaire, qu'elle soit de source privée ou publique, individuelle ou collective. Mais il s'agit de voir à ce que celle-ci ne favorise pas la spéculation ou l'intéressement privatif au détriment de l'intérêt collectif.

Enfin, sachant que l'arrimage à un programme de logement social peut entraver les principes de gestion des organisations coopératives et à but non lucratif (St-Cyr, 2000), il est important de tabler sur les leçons de l'expérience passée afin de valoriser les mécanismes de gestion propres à ces organismes et qui en assurent la viabilité financière et organisationnelle à long terme, notamment la participation des usagers à la gestion et à l'entretien des ensembles d'habitation. Certains mécanismes d'ajustement des comportements des propriétaires collectifs pourraient ainsi être renforcés, comme la gestion financière et physique préventive.

Ces remarques étant faites concernant la nature particulière du logement communautaire et les conséquences sur son développement, voyons maintenant comment, concrètement, sont pris en charge ses besoins de financement.

## 2. Historique : l’habitation et l’État au Canada et au Québec : des mesures de guerre au virage communautaire

Il faut d’abord se rappeler le contexte dans lequel les programmes de soutien au logement communautaire ont pris naissance. Contrairement à la plupart des pays européens où le concept de logement social remonte au 19<sup>e</sup> siècle, au Canada il a fallu attendre la Seconde Guerre mondiale pour que le gouvernement commence à intervenir de façon notable dans le domaine de l’habitation, privilégiant cependant l’accès à la propriété et concevant ses interventions essentiellement dans une perspective contra-cyclique de création d’emplois dans les moments de crise économique<sup>9</sup>. Cependant, le rôle de l’État sera appelé à se transformer, de même que les modalités de ses interventions.

### 2.1 L’État comme producteur

Bien que l’habitation soit reconnue comme relevant de la juridiction provinciale, le gouvernement fédéral a joué un rôle fort important dans ce domaine à compter de la Deuxième Guerre mondiale. Les provinces n’ont véritablement commencé à s’y intéresser que durant les années 1960, tentant en même temps d’affirmer leurs responsabilités constitutionnelles et de compléter l’intervention fédérale. Nous y reviendrons, mais on a observé que le gouvernement fédéral est surtout intervenu au plan de l’offre de logement comme **politique de régulation de l’économie**, particulièrement en période de crise, alors que les autorités provinciales se préoccupaient surtout des dimensions sociales de l’habitation, liées à la revitalisation des quartiers et aux soins des clientèles démunies.

Les premières interventions du gouvernement fédéral en habitation datent de 1919 avec la création d’un fonds de 25 M \$ sous la *Loi sur les mesures de guerre*. Il visait à suppléer à l’interruption de construction de logements durant la Première Guerre et fut vite abandonné. Par la suite, le *Dominion Housing Act*, adopté en 1935, jeta les bases du financement de logement par les prêts

---

<sup>9</sup> A. D. Wilson, “Canadian Housing Legislation”, *Canadian Public Administration*, vol. 2, 1959, p. 219, cité dans M. Dennis et S. Fish, *Programs in search of a policy. Low income housing in Canada*, Toronto, Hakkert, 1972, p. 127.

conjointes consentis par les institutions financières et le gouvernement fédéral. L'adoption en 1938 de la *National Housing Act*, la Loi nationale sur l'habitation (LNH), introduisait la possibilité de fournir du logement à prix modique.

Ces changements législatifs n'eurent que peu d'impacts au plan de la production de logements jusqu'à l'entrée en guerre du Canada. Pourtant, de nombreux rapports dénonçaient la vétusté, l'insalubrité et le surpeuplement des logements des quartiers populaires (Runge, 1975). On réclamait partout dans les grandes villes la construction de logements adéquats et des mesures énergiques comme le "rasage" des quartiers détériorés. Dès l'entrée en guerre, la pénurie de logements déjà dénoncée fut dramatiquement aggravée par les difficultés d'approvisionnement et la migration de la main-d'œuvre vers les usines. L'intervention directe du gouvernement fédéral devint incontournable lorsqu'on comprit que la construction de logements pour les ouvriers des usines était essentielle à l'effort de guerre.

En vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*, le gouvernement fédéral crée donc la *Wartime Housing Limited* en février 1941 et se lance dans la construction de petites maisons temporaires et parfois d'habitations collectives (de types hôtellerie) dans toutes les régions du pays. Plus de 18 000 maisons sont ainsi construites en moins de deux ans. Ces petites maisons temporaires se transforment vite en maisons permanentes. L'intervention de la "Wartime", comme l'appellent encore les aînés, se poursuit même après la Guerre avec l'ajout de 20 000 autres maisons et de nombreux ensembles de logement locatif (Archambault-Malouin, 1996). Durant les hostilités, le gouvernement fédéral déclare aussi la guerre aux hausses de loyer et les réglemente jusqu'en 1951. Seuls le Québec et Terre-Neuve poursuivront dans cette voie par la suite.

La création de la *Société centrale d'hypothèques et de logement* (SCHL)<sup>10</sup> en 1945 favorisa surtout le prêt aux acheteurs de maisons individuelles et la construction de logements locatifs par les promoteurs privés. À l'exception de quelques initiatives expérimentales et de projets pilotes, c'est surtout durant la seconde moitié des années 1960 que la production directe de logements par l'État redémarrera grâce à des modifications à la LNH, permettant les prêts aux provinces pour la construction de logements publics, et prévoyant le partage 50/50 des frais d'exploitation des

logements publics par les provinces et le gouvernement fédéral. De plus, pour la première fois, des prêts directs à conditions avantageuses étaient disponibles pour les sociétés sans but lucratif pour fournir du logement à coût modéré (Runge, 1975).<sup>11</sup>

La création de sociétés d'habitation provinciales, dont la *Société d'habitation du Québec (SHQ)* en 1967, permit un essor marqué de la production de logement public. La SHQ affichait en effet une programmation annuelle de 5000 logements en 1976 (SHQ, 1977). C'est par ailleurs en 1968 que la *Fédération des coopératives d'habitation du Québec*, créée en 1948, se réorganisa pour devenir la *Fédération Coop-Habitat*.<sup>12</sup> L'expérience Co-op Habitat s'étend au Québec de 1968 à 1971. Par une entente entre l'ancienne structure fédérative favorisant l'accession à la propriété qui se convertissait en fédération de coopératives locatives, et la toute nouvelle SHQ, il s'agissait d'offrir des logements à prix modiques pour des individus à faible revenu dans les grandes agglomérations urbaines du Québec. La loi constitutive de la SHQ l'empêchait d'accorder des subventions directes, mais les projets réalisés bénéficiaient de garanties de prêts de cette dernière. La stratégie de réalisation s'est donc surtout orientée vers la "construction de logements (surtout des maisons en rangées et des blocs appartements) en périphérie des villes, pour une clientèle incapable d'accéder à la propriété individuelle mais aux revenus stables (...). Le modèle d'organisation choisi pour assurer le développement des coopératives était très centralisé et reposait sur la présence d'une équipe de spécialistes située à la Fédération" (Hurtubise, 1984, p. 21). Les structures proposées s'inspiraient du modèle de fonctionnement de HSB en Suède mais avaient par contre la caractéristique d'exclure les usagers du processus décisionnel.

Des problèmes de sous-financement et d'arrimage aux processus administratifs de la société d'État, aggravés par des retards dus à une grève de la construction, provoquèrent sa disparition en 1972 (Guérard et. al. 1983). Lors de la cessation des activités de la Fédération en 1971, on dénombrait la construction ou l'acquisition de 1500 logements pour une valeur de 21 M \$. La moitié de ces

---

<sup>10</sup> Son appellation deviendra la Société canadienne d'hypothèques et de logement en 1979.

<sup>11</sup> La répartition du paiement des frais d'exploitation variera au cours des années selon les ententes fédérales/provinciales/municipales.

<sup>12</sup> La première génération de coopératives d'habitation (que certains nomment de construction) a permis, entre 1948 à 1968, de construire environ 10 000 maisons en propriété individuelle dans toutes les régions du Québec. Pour un témoignage détaillé, voir Demers 1986.

projets ont été repris par la SHQ à la fin des activités de la Fédération ou dans les années qui ont suivi (Hurtubise, 1984).

La création en 1970 d'un programme d'innovation de 200 M \$ ainsi que des amendements subséquents à la LNH en 1972 et 1973 entraînent par la suite une accélération de la production dans le secteur sans but lucratif et coopératif, notamment grâce aux prêts à taux fixe et aux subventions offertes par la SCHL dans le cadre de l'article 34.18.

Certains voient dans la préférence donnée au secteur coopératif et sans but lucratif l'aveu d'un échec des programmes de réaménagement urbain et de production de logements publics. Considérés par plusieurs comme révolutionnaires pour l'ouverture faite au secteur communautaire et fortement inspirés par le rapport Hellyer en 1969, les changements apportés à la LNH consacrent aussi le rôle actif de la SCHL comme instrument de mise en œuvre des politiques d'habitation du gouvernement fédéral (Crenna, 1978)<sup>13</sup>.

Le virage communautaire visait à éloigner le gouvernement de la production impopulaire de grands ensembles en même temps qu'une réduction des dépenses de logement public. On continuera par contre à produire du logement public parallèlement à la production communautaire. Si bien qu'à la fin des années 1970, on compte 253 500 logements publics au Canada dont 43% se trouvent en Ontario et 22 % au Québec. Il manque donc 15 000 logements au Québec pour que sa part se compare à celle de son voisin (Deslauriers, Brassard, 1989).

Constatant son incapacité de produire seul le nombre de logements requis, le gouvernement du Québec lance donc le défi au secteur communautaire de prendre la relève. À cette fin, il encourage la création de groupes de ressources techniques (GRT) par la création du programme *Logipop* en

---

<sup>13</sup> Pour illustrer une perception de ce vent de changement, C.D. Crenna, directeur de la Division développement des politiques de la SCHL déclarait : "The field of Housing policy advice (...) was seized by a populist uprising in the form of the Hellyer Task Force (...) Mr Hellyer, played the role of Mao Tse-tung in the Cultural Revolution, arousing local community organizations against his own bureaucracy" (Crenna, 1978. p.7).

1977. On assiste alors à un boom de la production de logements communautaires (coopératif et sans but lucratif).<sup>14</sup>

En 2002, le Québec compte toujours sur un réseau de 23 GRT couvrant l'ensemble de son territoire. Leur rôle a été premièrement d'animer le milieu et de susciter l'émergence de projets d'habitation. Par ailleurs ils ont diversifié leurs services et offert aux groupes l'ensemble des services requis pour la planification et la réalisation de projets immobiliers communautaires : formation, développement et gestion de projets et parfois, services complets d'architecture.

Parallèlement à l'essor du secteur communautaire, le gouvernement du Québec tente l'expérience centralisée de la *Société de développement coopératif-Habitation (SDC-H)*. Au début des années 1980, cette filiale de la *Société de développement coopératif* visait à permettre à cette société mixte (public-mouvement coopératif) d'acheter des logements avant qu'ils ne passent au secteur capitaliste, notamment des centaines de logements mis alors en vente par la SCHL. Par des achats ciblés dans des " secteurs géographiques à bon potentiel de pénétration (...) l'objectif est de contribuer à créer un développement des coopératives tel qu'elles exercent une influence économique sur l'ensemble du marché du logement " (Hurtubise, 1984). La stratégie consistait donc pour la SDC-H à acheter ces logements et par la suite, chercher à les "coopérativiser". Après cette étape, il était prévu que chaque coopérative devienne autonome mais qu'elle signe un contrat de service avec la SDC-H pour l'administration des logements. La SDC-H cessera éventuellement ses activités après quelques années.

À la même époque, les villes de Montréal et de Québec se prévalent des fonds fédéraux pour la mise en œuvre de nombreux projets de rénovation et de construction. Elles créent à cet effet des sociétés para-municipales d'habitation, soit la *Société municipale d'habitation de Montréal (SOMHAM)* et la *Société municipale d'habitation Champlain (SOMHAC)*.

---

<sup>14</sup> Après 25 ans, la question de la part de budget revenant au Québec dans le cadre des négociations fédérales-provinciales relatives au transfert du logement social demeure centrale.

## 2.2 L'État comme facilitateur

### *Le virage communautaire*

Partout à travers le monde le virage communautaire s'est imposé comme alternative à la production et à la gestion directe de logements publics par les autorités gouvernementales. Au Canada et au Québec, ce virage s'est fait au tournant des années 1970. Paradoxalement, il a été accompagné d'une mise à contribution accrue du secteur privé. La plupart des pays industrialisés y participèrent à divers degrés.

Il s'accroît en 1978-79 avec la mise en œuvre du programme 56,1 (de l'article 56,1 de la LNH qui devint plus tard l'article 95). Dorénavant, la SCHL n'agira plus comme prêteur direct, tel qu'elle le faisait depuis sa fondation. Le crédit hypothécaire sera fourni par le secteur financier privé, incluant les coopératives d'épargne et de crédit. Les prêts seront par contre assurés par la SCHL.

Pour la première fois, on utilise massivement les subventions à long terme pour faciliter la réalisation des projets.

#### **Pourquoi les subventions sont-elles nécessaires ?**

Si nous prenons l'exemple des premières coopératives ou OBNL créées durant les années 1970, leurs premiers projets n'avaient pas besoin de subventions pour fournir du logement abordable. Cela devint nécessaire en grande partie en raison de l'augmentation vertigineuse des coûts liés à l'habitation qui grimpaient beaucoup plus vite que les coûts d'autres biens et services (Leblanc, 1977). La flambée des taux d'intérêts du début des années 1980 aggrava la situation en provoquant une hausse des coûts de financement. Il en a résulté que les loyers économiques (coûts réels) dépassaient de beaucoup les loyers prévalant sur le marché locatif. L'État se trouva dans

l'obligation d'intervenir pour combler l'écart entre le loyer économique et la capacité de payer de la clientèle. Cette aide prend généralement deux formes :

- l'aide à la pierre par le biais de subvention de capital, de subvention du taux d'intérêt ou encore par subvention des coûts d'opération ;
- l'aide à la personne par une allocation au logement ou par un mécanisme interne d'aide à la réduction du loyer.

L'aide à la pierre et le soutien public aux organismes de développement (GRT) peuvent être vus comme un mode de régulation de l'offre de logement, et l'aide à la personne comme une mesure sociale visant l'accessibilité du loyer (autrement dit, un mode de régulation de la demande).

Depuis, les programmes d'aide au logement public et au logement communautaire du gouvernement canadien se sont développés selon les caractéristiques suivantes observées dans plusieurs pays industrialisés (Pomeroy, 2001) :

- Insistance sur la production et sur la gestion communautaire à but non-lucratif, plutôt que sur la production directe par les gouvernements ;
- Transition à l'aide aux projets (à la pierre) à l'aide à la personne ;
- Efforts dirigés vers la création de communautés à revenus mixtes, plutôt que ciblés exclusivement vers des clientèles à faible revenu. (La mixité des revenus sera toutefois de moins en moins importante au fur et à mesure que les programmes cibleront davantage de ménages ayant droit aux subventions au paiement du loyer (Voir : Poulin, 1996) ;
- Efforts pour attirer les locateurs privés vers les programmes publics de soutien au logement abordable<sup>15</sup> ;
- Incitation à l'utilisation des pratiques du secteur privé dans la gestion du logement social.

### ***Le financement de la production de logements***

Sauf pour le *Programme fédéral des coopératives d'habitation* (communément nommé PHI en raison de l'utilisation du prêt hypothécaire indexé), en vigueur de 1986 à 1993, tant les coopératives que les OBNL seront éligibles aux programmes qui seront mis en œuvre par les autres niveaux de gouvernement (voir annexe 1 pour description des programmes de 1970 à 2002)<sup>16</sup>.

Le gouvernement fédéral a interrompu ses programmes d'aide au développement de nouveaux logements communautaires et publics en 1993 et laissé ce champ d'activité aux provinces. Jusqu'en

---

<sup>15</sup> Par exemple, introduction par la SCHL du *Régime canadien de construction de logements locatifs* en 1982.

<sup>16</sup> La mise en œuvre des programmes de l'Entente Canada-Québec sur le logement social concrétise un glissement de la mixité vers l'aide ciblée aux ménages à faible revenu, lesquels doivent se qualifier selon le critère de besoins impérieux de logement.

2001, suite à la signature des ententes fédérales-provinciales sur le logement abordable, seuls les provinces de Québec et de Colombie-Britannique ont maintenu leur implication.

Il est toutefois possible, nonobstant les programmes provinciaux ou à coûts partagés, d'obtenir l'assurance hypothécaire de la SCHL pour des projets de logement abordable, généralement dans le cadre du Partenariat privé-public (PPP). La SCHL suit alors les règles de prêt des institutions financières privées ; elle analyse chaque projet qui lui est présenté sur une base commerciale.

Ses critères sont essentiellement les mêmes pour un organisme sans but lucratif ou une coopérative que pour un promoteur privé. Ils visent à évaluer la viabilité et à déterminer le niveau de risque associé au projet soumis.

Moyennant le paiement d'une prime pouvant aller jusqu'à 5,5 % du montant du prêt, l'assurance hypothécaire offerte par la SCHL permet d'obtenir de la part d'institutions financières des prêts allant jusqu'à 85% de la valeur d'emprunt des immeubles faisant l'objet de la transaction.

Cette valeur d'emprunt est elle-même déterminée par la capacité du projet à générer des liquidités pour payer la dette. Ainsi, un projet qui génère des revenus nets d'exploitation élevés pourra obtenir un prêt plus élevé. Le revenu net d'exploitation est par ailleurs soumis à un facteur de couverture de la dette qui varie selon la nature du projet et les risques encourus.

Un projet ne bénéficiant que d'une marge de manœuvre réduite, par exemple un OBNL typique, peut ainsi plus difficilement obtenir un prêt assuré. Une fois qu'il aura réussi à maximiser son revenu net, il devra combler ses besoins en faisant appel à d'autres sources de capital, sous forme de subventions ou de contributions communautaires. S'il réussit par contre à générer suffisamment de fonds et que son prêt est inférieur à 75 % de la valeur d'emprunt, il pourra, sous certaines conditions, obtenir un prêt non assuré d'une institution financière.

### ***L'allocation au logement***

Avant de pousser plus loin notre description des modes de financement du logement communautaire, il nous semble important d'introduire la question de l'allocation au logement. Cette mesure d'accessibilité a fait l'objet de nombreux débats au cours des trente dernières années. Elle a

souvent été présentée comme une alternative à la production de logement. Notre intention n'est pas ici de résoudre cette question. Notre propos vise plutôt à identifier de nouvelles formes de financement axées sur la production de logements. Il nous importe cependant de décrire sommairement le questionnement pertinent.

L'allocation au logement se présente comme un paiement de transfert versé à un ménage pour l'aider à obtenir un logement abordable. Comme le ménage est libre de choisir son logement, le paiement n'est pas rattaché à ce dernier. Le montant de l'allocation dépend du revenu du ménage et du montant du loyer. (Hanley, 1980, traduction libre, p. 3).

Le montant de l'aide est ajusté selon certains barèmes qui tiennent compte de la taille du logement, de la composition du ménage et des loyers admissibles.

Plusieurs formes d'allocation au logement ont été introduites et ont permis aux locataires à faible revenu de se loger dans le secteur privé comme dans le secteur communautaire. Au Québec, par exemple, le programme *Logirente* est une forme d'allocation au logement destinée aux personnes âgées. Le programme de *Supplément au loyer* est une autre forme d'allocation au logement qui est utilisée dans le cadre des programmes de logement communautaire ainsi qu'auprès des locataires à faible revenu se logeant dans le secteur privé.

En termes de politiques publiques, le choix se pose entre d'une part, l'allocation au logement qui fournit rapidement de l'aide à un grand nombre de ménages et d'autre part, construire un stock de logements abordables qui fournira un abri à de nombreuses générations.

Sans vouloir trancher cette question, il importe de souligner que plusieurs programmes d'aide à la production de logement communautaire ont combiné l'aide à la pierre avec une forme ou une autre d'allocation au logement.

Le débat se poursuit entre les optimistes et les pessimistes quant à l'avenir de l'économie et du filet de sécurité sociale. Se basant sur l'expérience américaine, Stephen Barton propose une conclusion temporaire (Barton, 1996). À son avis, si l'on est optimiste et que l'on s'attend à une forte croissance économique et à un large partage de la richesse envers les gens à faible revenu, le besoin est clairement de distribuer les subventions aussi largement que possible aux gens qui en ont besoin maintenant. Par contre, les pessimistes préféreront se consacrer à la construction d'un stock de logement abordable, considérant la tendance des vingt dernières années, caractérisée par la baisse du revenu réel chez les personnes dépendantes de l'aide publique et les travailleurs non-spécialisés.

## Conclusion

D'abord associé à l'innovation en matière de politique d'habitation et appelé à remplacer les interventions directes des gouvernements, le logement communautaire a connu un essor relativement important à compter de la fin des années 1970. Les programmes gouvernementaux ont alors favorisé la constitution d'un parc sans but lucratif composé de coopératives et d'OBNL. Si bien qu'on compte maintenant au Québec environ 22 000 logements coopératifs et 25 000 logements sans but lucratif.

Par ailleurs, le stock de logement public est maintenant de 63 000 logements de type HLM, administrés par les offices municipaux<sup>17</sup>. Il n'était que d'environ 20 000 logements en 1976 (Deslauriers, Brassard, 1989). On constate donc que le secteur communautaire s'est développé à un rythme de croissance assez semblable à celui du logement public depuis 25 ans. Il a donc réussi à sortir du mode expérimental et s'impose maintenant comme un réseau permanent de développement et de gestion du logement communautaire.

Il a ainsi été reconnu comme une composante essentielle à la mise en œuvre des politiques d'habitation, de réaménagement urbain et de services aux populations fragiles. Il va sans dire qu'il constitue également une force politique.

Le développement du secteur communautaire du logement est confié à des organismes communautaires, les groupes de ressources techniques (GRT). Le secteur privé est demeuré à l'extérieur des activités de développement, si ce n'est dans les activités liées directement au bâtiment (construction, rénovation). À l'exception de quelques expériences d'auto-construction et d'entreprises sans but lucratif de construction, ce sont les entreprises privées qui ont exécuté les travaux requis dans l'ensemble du parc communautaire. Contrairement aux États-Unis où le secteur privé fut le principal producteur de logement abordable, son rôle au Canada n'a été qu'accessoire.

---

<sup>17</sup> Information tirée du site Internet [www.shq.gouv.qc.ca](http://www.shq.gouv.qc.ca)

Par contre le secteur financier privé a été fortement mis à contribution par l'introduction de nouveaux programmes dès 1978. Grâce à l'assurance hypothécaire fournie par la SCHL, les institutions ont fourni des prêts pour un portefeuille évalué à plusieurs milliards de dollars au niveau canadien. Les pratiques de gestion et surtout les critères d'évaluation du risque calqués sur le secteur privé guident dorénavant l'évaluation des dossiers présentés à la SCHL par les promoteurs sans but lucratif, ce qui s'éloigne fortement des pratiques d'assurance hypothécaire des années de croissance.

Les programmes relativement simples utilisés au début des années 1970 ont cédé la place à des programmes d'aide plus généreux mais cependant plus normés et plus ciblés. Les gouvernements utilisent l'habitation comme levier économique, comme outil de revitalisation de quartier et comme stratégie de lutte à la pauvreté. Cependant, l'inadéquation entre les normes administratives et les enjeux de gestion collective provoque des tensions qui compromettent souvent la santé des projets (St-Cyr, 2002).

On admet généralement que les objectifs d'abordabilité des programmes ont été atteints. À titre d'exemple, un portrait du profil socio-économique des résidants démontre que les ménages à faible revenu prédominent clairement dans la population du secteur de l'habitation coopérative (Poulin, 1996).

L'histoire de l'habitation sociale et communautaire au Canada montre que les gouvernements interviennent de façon décisive lors de crises graves : après la Première Guerre mondiale, durant la Grande Crise économique, durant et après la Seconde Guerre et par la suite lors des crises cycliques de logement. Et leurs interventions visent d'une part à lutter contre les récessions et, plus récemment, à lutter contre les effets de l'appauvrissement.

La conjoncture actuelle, caractérisée par une crise du logement majeure dans l'ensemble du pays et par la réapparition de la récession, au moment où les gouvernements fédéral et provinciaux viennent

de signer une Entente sur le logement abordable, est sûrement propice à l'innovation et à l'expérimentation. Dans ce contexte, l'étude de diverses expériences américaines, européennes et canadiennes est susceptible d'éclairer la démarche des producteurs. Le présent document vise à leur permettre d'identifier des stratégies et des alliances afin de développer leur plein potentiel.

### **3. Expériences européennes**

#### **3.1 Le modèle scandinave**

L'expérience scandinave se pose en exception au modèle d'intervention de la plupart des pays industrialisés. Elle a été caractérisée par la concentration et l'intégration des activités de promotion et de construction et par la canalisation de l'épargne individuelle au système de financement.

Les principales organisations suédoises, HSB et Riksbyggen, tout comme leur cousine norvégienne NBBL, interviennent au niveau national et régional. Elles comptent généralement sur la complicité des autorités gouvernementales et sur un certain consensus social quant aux enjeux d'habitation et quant aux politiques familiales. Cette complicité est ancrée dans l'histoire. Dès l'entre-deux-guerres, elle se reflète dans la convergence des objectifs des organisations du secteur coopératif et des différents gouvernements sociaux-démocrates qui se sont succédé. Ces organisations se sont pratiquement institutionnalisées comme organismes livreurs des politiques publiques de logement (Annaniassen, 2000).

Les organisations nationales interviennent ainsi par l'intermédiaire de leurs filiales régionales au plan de la construction des projets. “Elles interviennent (...) dans l'ensemble du champ du logement social et pas seulement ni même principalement pour des catégories sociales à faible revenu.” (Vienney, Charbonneau, Deslauriers, Pringent, 1985).

Plus précisément, elles fournissent du logement locatif aux sociétés municipales, du logement en propriété coopérative et du logement en propriété individuelle.

Leurs capitaux proviennent d'une société financière d'État ou encore d'une institution prêteuse spécialisée qui fournit, selon le cas, de 60 % à 70 % des fonds hypothécaires requis. Des programmes de prêts complémentaires à taux avantageux sont disponibles selon les politiques publiques en vigueur. Par exemple, certaines modalités de remboursement permettent aux ménages de réduire leurs paiements durant les premières années et de les augmenter graduellement.

Dans le cas de l'accession à la propriété d'un logement coopératif, l'utilisateur peut épargner à l'avance pour fournir une mise de fonds. HSB, par exemple, a mis sur pied un programme permettant à des membres non-résidents d'épargner les sommes requises pour la mise de fonds. Cette organisation ouvre un compte d'épargne à chaque nouveau membre intéressé à occuper un jour un logement. Les intérêts versés au compte du sociétaire sont plus élevés si les fonds accumulés sont utilisés comme mise de fonds pour l'acquisition d'un logement. L'organisation coopérative peut aussi, selon la formule, selon les programmes d'aide en vigueur et selon la clientèle, agir à ce niveau en fournissant le prêt complémentaire ou en aidant les usagers à l'obtenir. Il en est de même des employeurs qui peuvent être appelés à agir à titre de prêteur.

Le contexte fiscal particulier doit être cependant considéré : en Suède, tous les ménages éligibles peuvent bénéficier d'une forme d'allocation logement. Par ailleurs, les ménages propriétaires peuvent déduire les intérêts payés de leur revenu imposable. Notons que les organisations suédoises ont toutes deux développé leur capacité d'intervenir au niveau financier. En 1997, HSB a créé sa propre institution financière, la *HSB Bank*. De son côté, Riksbyggen a dès 1993 mis sur pied une association de crédit autonome, laquelle recueille les épargnes et les place dans des obligations émises et garanties par le gouvernement.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Informations tirées du site Internet du Swedish Cooperative Centre : [www.swecoop.se](http://www.swecoop.se)

**Tableau 2 : Le modèle scandinave**

Source	Forme	Conditions	Impact / Avantage
Mixte :	Subvention du taux d'intérêt	Partenariat État et mouvement coopératif	Production continue
Aide gouvernementale	Crédit fiscal aux membres acquéreurs	Intégration des volets épargnes-production (consommateurs-producteur)	Structure adaptée aux clientèles variées (location et accès à la propriété)
Épargne individuelle	Allocation au logement	Régime fiscal favorisant l'emprunteur	

### 3.2 L'expérience britannique

Le règne Thatcher, de mai 1979 à novembre 1991, a été marqué par une privatisation partielle du parc de logements publics. Sur les six millions d'unités que compte la Grande-Bretagne, environ un logement sur cinq est demeuré dans le parc de logements publics ; ceux-ci représentaient 35% du parc avant l'opération. Les principales mesures utilisées ont été :

- le droit d'acheter son logement (Right to Buy ou RTB) : cette mesure a permis de transférer à rabais la propriété de plus d'un million de logements à leurs occupants depuis 1979 ; il s'agit principalement d'habitations individuelles ou semi-détachées ;
- le transfert volontaire à grande échelle (Large Scale Voluntary Transfer ou LSVT), où les locataires de logements publics pouvaient voter pour obtenir le transfert de la propriété de leurs habitations à un nouveau propriétaire, généralement une société sans but lucratif (Housing Association) ou encore une coopérative.

Dans les deux cas, le gouvernement n'avait plus à assumer les subventions à l'exploitation des immeubles transférés et fournissait l'appui aux groupes locaux pour obtenir du secteur privé le

financement nécessaire à l'achat et à la rénovation. L'opération permettait aux autorités de récupérer du capital pour rénover les logements qu'elle conserve. De leur côté, les locataires payaient par la suite le loyer du marché et pouvaient par ailleurs bénéficier d'une allocation universelle au logement. Jusqu'à ce virage, les coûts de financement des ensembles d'habitation étaient assumés par le gouvernement.

Le secteur privé est maintenant impliqué. Les sociétés d'habitation et les coopératives d'habitation peuvent maintenant obtenir du financement directement sur le marché financier et émettre des obligations. La firme *Standards and Poors* émet à leur endroit des évaluations de crédit, ce qui oblige les gestionnaires communautaires à adopter des pratiques d'efficacité et de rigueur plus proches des normes du marché privé. Ce système favorise probablement les organismes de plus grande taille et l'adoption de normes de gestion rigoureuses.

Mais en l'absence d'un système d'assurance hypothécaire gouvernemental, cette approche remet entre les mains de l'industrie privée l'accès au capital des associations locales et risque de pénaliser des projets socialement nécessaires mais moins performants aux yeux des investisseurs.

Par ailleurs, l'État continue de fournir des subsides sous forme de contribution en capital et sous forme d'allocation au logement, cette dernière mesure étant considérée par les prêteurs comme une garantie de solvabilité (Pomeroy, 2001).

**Tableau 3 : Le modèle britannique**

Source	Forme	Conditions	Impact / Avantage
Initiative de transfert initiée par le gouvernement britannique	Transfert massif de propriétés publiques aux coops et OBNL.	Maintien de l'aide gouvernementale garantissant la viabilité	Implication accrue des résidents Amélioration des normes de gestion
Épargne individuelle dans le cas d'accession à la propriété	Subvention de capital Allocation au	Accès au marché	Consolidation des organisations communautaires

	logement	financier privé	et coopératives.
--	----------	-----------------	------------------

#### 4. Expériences américaines

Les États-Unis avaient de leur côté adopté le *Housing Act* en 1937 comme mesure devant aider la reprise économique suite à la grande Dépression. On voulait ici venir en aide à la clientèle urbaine des “*deserving poor*” (les “pauvres méritants”) à travers divers programmes de travaux publics destinés principalement à l’accession à la propriété individuelle.

Durant la période de l’après-guerre et jusqu’à ce jour, malgré une grande diversité dans les modèles locaux de livraison, le gouvernement américain a été au centre de programmes impliquant et souvent cumulant les mesures suivantes pour inciter les promoteurs du secteur privé à produire du logement destiné aux clientèles à faible revenu :

- versement de subvention en capital ;
- subvention du taux d’intérêt ;
- versement de contribution aux opérations ;
- allocation fiscale de dépréciation accélérée ;
- traitement favorable du gain de capital ;
- conclusion d’ententes de location à long terme avec des promoteurs privés ;
- suppléments au loyer “transportables” ;
- incitations à déménager (Wallace, 1994).

Plus tard, alors que la plupart des pays européens optaient pour l’approche communautaire, les États-Unis poussèrent le rôle du secteur privé un cran plus loin. Notamment avec l’utilisation des

crédits d'impôts qui devinrent la principale forme d'aide gouvernementale au logement destiné aux ménages à faible revenu. Les fonds investis par le secteur privé, moyennant crédit d'impôts, remplaceront les subventions de capital du gouvernement fédéral comme principale forme d'aide au logement abordable.

Au niveau communautaire, il nous apparaît important de souligner en parallèle l'émergence des fiducies foncières communautaires et au niveau des États et des villes, la création de fiducies de logement, deux formes originales de financement visant à compléter le rôle du secteur privé. Nous y reviendrons plus loin.

#### **4.1 Les crédits d'impôts**

Connue sous l'appellation *Low Income Housing Tax Credit* ou *LIHTC*, cette forme de financement, mise en œuvre en 1986 et devenue permanente en 1993, consiste à offrir des crédits d'impôts aux corporations intéressées à investir dans des projets d'habitation destinés aux ménages à faible revenu. Ces crédits sont assemblés, mis en marché et "placés" par des intermédiaires. Ces intermédiaires font le lien entre, d'une part, les investisseurs et d'autre part, les promoteurs d'un projet d'habitation locative visant les clientèles à faible revenu.

Les capitaux investis par les commanditaires génèrent une économie d'impôt pour ces derniers : " Il s'agit d'un dollar de crédit réalisable en dollar par rapport à l'impôt payable, et pas simplement d'une déduction par rapport au revenu " (Pomeroy et al. p. A-6)<sup>19</sup>.

Pour le promoteur du projet, les capitaux ainsi investis ne sont pas sujets à remboursement, ce qui réduit considérablement son service de la dette. De fait, ils permettent de réduire les coûts de financement de 30% à 50%, tout en procurant un rendement de 15% à 20% aux investisseurs.

---

<sup>19</sup> " Pour être admissible, un ensemble d'habitations doit mettre au moins 40% des logements à la disposition des ménages dont le revenu est inférieur à 60% du revenu médian familial local (ou des ménages dont le revenu est inférieur à 50% du revenu médian dans 20% des logements. (...) Les propriétaires doivent s'engager à maintenir les loyers abordables pendant une période de trente ans (Pomeroy et al. p. A-6).

Certains commanditaires voudront éventuellement récupérer leurs capitaux une fois la période de dix ans de crédits d'impôts écoulee et simplement vendre l'immeuble. Plus des deux tiers des promoteurs de projets sont en effet à but lucratif. Des mesures favorisant la vente à des organismes à but non lucratif sont alors possibles.

Jumelés aux diverses initiatives locales et d'États, les crédits d'impôts sont considérés comme le principal véhicule de financement de la production du logement abordable aux États-Unis.

Cette mesure est devenue populaire en période de lutte au déficit puisque les congés fiscaux sont généralement moins visibles, et donc moins sujets à la critique que les contributions directes en capital.

Malgré une production annuelle de 56 000 logements<sup>20</sup>, leur efficacité est parfois mise en doute puisque que de 20% à 30% des sommes sont utilisées par les intermédiaires en frais légaux, en frais de gestion, d'assemblage et de mise en marché. Ils sont également considérés coûteux pour l'État puisque au bout du compte, environ 50% des coûts imputables au gouvernement vont au projet, contrairement à 100% lorsqu'on utilise les subventions de capital.

D'autre part, l'utilisation du crédit d'impôt n'assure pas à elle seule la viabilité ni l'accessibilité des logements produits. Le cumul des aides et des programmes demeure la règle et les promoteurs de logement pour les personnes à faible revenu doivent faire appel à de nombreuses sources de financement additionnelles : prêts à faible taux d'intérêt, dons charitables, programme de création d'emplois et de revitalisation de quartier, etc. Une des formes de financement complémentaires souvent utilisée, particulièrement par les organismes de charité, est l'obligation exonérée d'impôt. L'exonération d'impôt fait en sorte de réduire le taux de rendement requis par l'investisseur (celui qui émet l'obligation), ce qui permet au promoteur du projet de logement de réduire son service de la dette.

---

<sup>20</sup> Informations tirées du site Internet Rental Housing On Line : [www.rhol.org](http://www.rhol.org)

Ayant réalisé une étude de 27 organismes sans but lucratif qui ont utilisé en moyenne 5 sources de financement (dont un ayant utilisé 15 sources différentes), Michael Stegman déclarait : “*It simply does not make sense to have a national policy in which the deeper the targeting and the lower the income group served, the more complicated and costly it is to arrange the financing*” (Wallace, 1994).

Cette mesure témoigne d'une préférence des gouvernements américains pour l'entreprise privée. Mais elle a par contre permis à l'entrepreneuriat communautaire de se développer de façon exemplaire, notamment en mobilisant les ressources de la communauté, et en élaborant des ententes de partenariat entre les corporations de développement communautaire et les organismes d'habitation, les prêteurs et les entreprises.

Avant l'ère Reagan des années 1970, moins de 250 organismes communautaires sans but lucratif participaient à des activités de développement. À la fin des années 1980, un sondage national indiquait qu'il y avait de 1500 à 2000 organismes de ce genre occupés à construire des logements pour les ménages à faible revenu et à aménager des espaces commerciaux, des bureaux et des parcs industriels dans les communautés dépourvues au plan économique. (Stegman, 1993).<sup>21</sup>

La permanence des programmes de crédits d'impôts a permis de consolider et d'institutionnaliser un impressionnant réseau d'intermédiaires. Les principaux intermédiaires nationaux sont :

- *Local Initiatives Support Corporation (LISC)*<sup>22</sup> : mise sur pied par la *Fondation Ford* en 1979, elle se concentre sur le support technique aux CDC et aux communautés locales ; elle est aussi active dans la levée de fonds, la formation et le financement d'initiatives locales ; elle agit comme intermédiaire auprès de plus de 900 organisations ;

---

<sup>21</sup> Les *Community Development Corporations* (CDC), des organismes locaux de développement, sont en première ligne pour la mise en œuvre des stratégies intégrant habitation et développement économique local.

<sup>22</sup> Informations tirées du site Internet [www.liscnet.org](http://www.liscnet.org)

- *Enterprise Foundation*<sup>23</sup> : créée par le promoteur immobilier et philanthrope James Rouse, cette fondation fournit par ses filiales et son réseau de 1900 membres des services techniques et du financement pour des projets de revitalisation urbaine selon une approche holistique.

Ceci sans compter la création de plusieurs banques communautaires de développement et de fonds éthiques qui se sont impliqués aux côtés des promoteurs, et qui ont lutté avec créativité contre la ségrégation spatiale des choix d'investissement (red-lining) des institutions financières traditionnelles.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Informations tirées du site Internet [www.enterprisefoundation.org](http://www.enterprisefoundation.org)

<sup>24</sup> La Community Reinvestment Act prévoit “ (...) “encourager” les institutions financières à étendre leur crédit aux personnes et aux entreprises pour qu’elles investissent dans leur collectivité ” (Pomeroy et. al., 1998, p. A-2).

**Tableau 4 : Expériences américaines : le crédit d'impôt**

Source	Forme	Conditions	Impact / Avantage
Gouvernement fédéral	Crédit fiscal aux investisseurs	Permet la production de logements abordables par des promoteurs privés ou communautaires  Requiert l'utilisation de nombreuses sources de financement complémentaires  Requiert l'intervention de nombreux intermédiaires entre le projet d'habitation et l'investisseur	Création d'un réseau national très élaboré basé sur les CDC locales  Implication massive des investisseurs privés et des fondations philanthropiques  Coûts de transaction élevés  Production importante

## 4.2 Les fiducies de logement

Les fiducies de logement sont connues aux États-Unis sous l'appellation *Housing Trust Fund (HTF)*<sup>25</sup>. Les premières implantations datent du début des années 1980 dans un contexte où le budget fédéral américain du logement social était graduellement réduit, passant de 28,4 \$ milliards qu'il était sous le gouvernement Carter, à 11,1 \$ milliard sous l'administration Bush en 1991.

Les HTF s'apparentent aux fiducies foncières par leurs objectifs d'accessibilité. Mais elles s'en distinguent par leur appartenance, leur gouvernance et, bien sûr, par l'ampleur des capitaux recueillis. Elles sont généralement initiées et contrôlées par les administrations locales ou par les États.

<sup>25</sup> Certains auteurs traduisent *Housing Trust Fund* par "fonds fiduciaire de logement" ou encore "fiducie en habitation"; nous suggérons d'utiliser l'appellation du CRTA soit "fiducie de logement".

Les fiducies de logement peuvent être définies comme suit :

(...) les fiducies de logement sont des capitaux consolidés de façon permanente pour générer régulièrement des revenus renouvelables destinés à créer des logements abordables. L'argent provient habituellement de sources publiques de financement non sollicitées dans le passé, comme des droits sur les développements immobiliers et des taxes sur les transferts de propriété et les démolitions. Les fiducies de logement peuvent être opérées par des organisations privées sans but lucratif, mais la plupart sont opérées par des municipalités et des gouvernements de pays, d'États ou de provinces (Centre de ressources de la troisième avenue, 1991, p. 16).

Les fiducies de logement font donc avant tout appel à des sources de financement non-traditionnelles, c'est-à-dire distinctes des programmes gouvernementaux d'aide au logement. Concrètement, les promoteurs de projets de fiducies de logement doivent établir une stratégie de maillage (linkage) avec un secteur relativement stable de l'activité économique. Cela prend la forme d'une ponction dans l'économie au niveau d'une ville, d'une région ou d'un État, bref d'une taxe appliquée à un secteur particulier de l'économie. La capacité de générer des fonds est tributaire de la vigueur de l'économie ou du moins du secteur visé. On tente ainsi de réduire la dépendance face aux politiques économiques en s'appuyant sur le développement économique. D'où la nécessité de déterminer un secteur stable de l'économie.

Mais une fois le système mis en place, les fonds sont dédiés à l'habitation et versés à la fiducie sans que les allocations budgétaires ne soient requises à chaque année.

Pour bénéficier d'une plus grande coordination et d'une optimisation des efforts publics et privés, elles doivent la plupart du temps être initiées par des entités publiques. Bien qu'elles souhaitent s'affranchir de leur dépendance aux politiques budgétaires publiques, elles dépendent à leur origine de la volonté politique de contribuer à la production de logements. Elles sont créées par l'intervention gouvernementale, plus précisément par l'adoption d'une loi, d'un règlement ou d'un cadre administratif particulier. Toute modification les concernant doit donc passer par le même processus. L'implantation de fiducies de logement a donc donné lieu à des débats musclés entre

tenants de l'interventionnisme et tenants du libéralisme. Les promoteurs doivent consacrer de nombreuses années aux activités de lobby et de représentations politiques.

Le choix de l'activité économique génératrice de fonds est lié aux forces de l'économie locale. Généralement, le choix s'est naturellement porté sur le développement immobilier, lequel est susceptible de générer des fonds substantiels. On parle alors de "détourner" vers la fiducie, en tout ou en partie, les sommes recueillies par les administrations publiques municipales sous forme de droits de mutation, de pénalités à la démolition, de permis de construction ou de modification de zonage, de frais d'enregistrement, de vente ou de location de propriétés municipales.

D'autres secteurs de l'activité économique peuvent aussi être visés, selon les caractéristiques locales : le tourisme est souvent cité comme un secteur potentiel : on peut alors taxer les repas, les nuitées, les transports.<sup>26</sup>

Les fonds accumulés par les fiducies de logement sont utilisés sous forme de subventions, par exemple comme fonds de démarrage lors de la phase initiale de développement, et par la suite comme prêts complémentaires. Ils visent généralement des clientèles spécifiques, particulièrement à faible revenu.

Les fiducies de logement constituent une ressource stable qui met efficacement à contribution le réseau communautaire, bien qu'elles ne puissent prétendre remplacer l'aide gouvernementale requise pour répondre aux besoins de leur clientèle. Une étude réalisée par Charles E. Connerly (Connerly, 1993) démontrait en effet que les fonds générés par les HTF étaient minuscules en comparaison des subventions coupées durant les règnes de Reagan et de Bush. En 1990, l'ensemble des 66 HTF américaines générait alors de 198 M \$ à 238 M \$ contre des coupures de 17 \$ milliards en subventions du gouvernement fédéral.

**Tableau 5 : Expériences américaines : les fiducies du logement**

Source	Forme	Conditions	Impact / Avantage
--------	-------	------------	-------------------

---

<sup>26</sup> Au Québec, une partie des recettes de Loto Québec est ainsi remise à l'action communautaire autonome.

Municipalités et États	Taxe dédiée au logement abordable	<p>Identification d'une source stable d'activité économique</p> <p>Complicité État et milieu communautaire</p> <p>Requiert l'utilisation de nombreuses sources de financement</p>	<p>Les fonds recueillis ne proviennent pas des impôts sur le revenu et sont moins sujets aux fluctuations politiques</p> <p>L'utilisation des fonds est très variée</p> <p>Arrimage souple aux stratégies locales</p>
------------------------	-----------------------------------	---	---

### 4.3 Les fiducies foncières communautaires

Les premières fiducies foncières communautaires (FFC) ont vu le jour aux États-Unis en réponse au retrait graduel des programmes au logement social amorcé par Nixon au début des années 1970. Encouragées par l'idéologie participative des années 1960 et par la lutte pour les droits civils, appuyées dans leurs efforts par l'*Institute for Community Economics* (ICE) et de nombreuses organisations locales, elles ont joué divers rôles associés à la production de nouveaux logements, particulièrement dans la revitalisation de quartiers populaires. Selon ICE, une fiducie foncière communautaire est une corporation sans but lucratif créée dans le but d'acquérir et de détenir des terrains pour le bénéfice d'une communauté, et de procurer logements et terrains à un coût abordable à ses résidants. En particulier, les FFC tentent de subvenir aux besoins des résidants les moins bien servis par le marché.<sup>27</sup>

Leur objectif à long terme est de maintenir l'accessibilité au logement pour les générations futures. Elles se présentent avant tout comme un outil de développement communautaire. Comme tous les promoteurs de logements américains, elles ont utilisé toute la gamme des outils de financement offerts : subventions gouvernementales, crédits d'impôts, maillage, levées de fonds, donations et

<sup>27</sup> Informations tirées du site Internet de l'*Institute for Community Economics* : [www.iceclt.org](http://www.iceclt.org)

travail des usagers. Elles réussissent à préserver l'accessibilité des logements créés par la propriété permanente des terrains, assortie de diverses mesures de contrôle de la spéculation : droit de préemption, bail à long terme, limites de prix de revente. Le contrôle des FFC est généralement exercé par un sociétariat diversifié : résidants, membres de la communauté, futurs résidants, organisations communautaires, entreprises communautaires, communautés culturelles, fondations sont mis à contribution.

Leurs réalisations sont modestes bien que souvent héroïques car elles interviennent dans des milieux urbains souvent très détériorés tout comme dans des régions éloignées et semi-urbaines où les ressources communautaires sont peu développées. En trente ans, grâce à un *Fonds communautaire d'emprunt*, les 118 FFC ont contribué à la création d'environ 5000 logements. La plus performante est celle de Burlington ayant produit quelque 200 logements.

La formule de la fiducie foncière a exercé une certaine fascination au Canada, surtout parmi les organisations préoccupées par la pérennité du parc de logement abordable. La question de la pérennité devient plus importante au fur et à mesure que les ententes d'exploitation des projets coopératifs et sans but lucratif arrivent à échéance. Cela coïncide avec l'expiration des subventions gouvernementales et la fin de la période d'amortissement des prêts hypothécaires. La détention des terrains occupés par les immeubles apparaît donc comme un moyen efficace de préserver le caractère communautaire à long terme et d'éviter la décroissance du parc immobilier communautaire.

### Origines et caractéristiques des fiducies foncières communautaires

C'est la FHCC qui a initié la réflexion sur ce concept au Canada et qui a énoncé certaines règles concernant son adaptation au modèle coopératif :

- statut sans but lucratif ;
- contrôle par des usagers ;
- présence des structures fédératives du mouvement coopératif au sein du groupe d'administrateurs ;
- détention perpétuelle du terrain ;
- investissement des revenus excédentaires dans le développement;
- création de corporations de développement distinctes pour la mise en valeur de terrains.

Curieusement, alors que les objectifs de conservation des fiducies foncières apparaissaient les plus attrayants, c'est comme outil de développement que ce modèle a d'abord été expérimenté en sol canadien. La *Fédération des coopératives d'habitation de Toronto* a mis sur pied *Colandco* en 1986. Cette fiducie, suite à un don de 2 M\$ de la *Corporation Campeau*, a contribué à la construction de 2425 logements. Elle a utilisé ses fonds pour acquérir un certain nombre de terrains et les mettre en valeur. Ceux-ci sont loués à long terme aux coopératives.

D'autres projets de fiducies foncières ont été mis en œuvre, notamment le *Eastern Ontario Land Trust* à Ottawa, qui a réalisé environ 200 logements, la *Community Housing Land Trust Foundation* en Colombie-Britannique qui se propose de transférer en fiducie les terrains des projets existants, et la *Communauté Milton Parc* à Montréal, comptant environ 600 logements. La forme juridique et la gouvernance de ces organismes varient mais leurs objectifs de conservation du patrimoine immobilier et d'accessibilité demeurent comparables et s'inspirent des objectifs énoncés par les idéateurs.

En soi, la fiducie foncière ne constitue pas un mode de financement ou d'apport autonome en capital. Elle représente avant tout une forme de détention d'actifs à des fins prédéterminées et

constitue un exemple de gouvernance impliquant la communauté au sens large. L’avenir dira si le modèle de la fiducie peut permettre d’utiliser efficacement et avec sécurité les terrains comme leviers de financement, par exemple lors du financement des réparations ou lors d’une phase de développement ultérieure.

**Tableau 6 : Expériences américaines : les fiducies foncières communautaires**

Source	Forme	Conditions	Impact / Avantage
Communautaire	Détention perpétuelle ou à long terme de terrains à des fins d’habitation par un OBNL.  Techniques de détention variables (location à long terme, détention en fiducie, propriété superficielle, etc.).	Requiert l’utilisation de formes d’aide variées.  Requiert une gestion à long terme.	A permis de créer aux USA un fonds de financement actif dans plus de 30 États.  Objectifs de détention à long terme respectés à ce jour, autant aux USA qu’au Canada.

*Synthèse des expériences européennes et américaines*

L’expérience des pays scandinaves, bien que très diversifiée démontre :

- que les secteurs coopératifs, communautaire et gouvernemental peuvent atteindre un niveau de complémentarité et de collaboration très poussé ;
- que les activités de recrutement, de production et d’épargne sont intégrées ;
- que les organisations nationales centralisent les fonds des coopératives en plus de canaliser l’épargne des futurs membres ;
- que l’État établit des politiques fiscales bénéficiant aux usagers.

L'expérience britannique de transfert massif du logement public a donné une impulsion au secteur sans but lucratif et coopératif et lui a donné l'accès au marché privé des capitaux dans un contexte d'absence de système d'assurance hypothécaire

Aux États-Unis, le retrait important du gouvernement fédéral de l'aide au logement public et abordable a interpellé le milieu et de nombreuses initiatives innovatrices comme les fiducies de logement et les fiducies foncières communautaires ont vu le jour. De plus, on a concentré l'aide gouvernementale sous forme de crédits d'impôts bénéficiant aux investisseurs privés mais permettant aux promoteurs de logement communautaire (et aux promoteurs privés intéressés par la clientèle visée) de réduire leurs frais de financement. Malgré un système de livraison coûteux et le recours au cumul de multiples sources de fonds, le programme de *LIHTC* a suscité l'apparition de centaines d'organisations locales et de puissants intermédiaires et poussé les intervenants à développer une approche holistique de l'habitation comme véhicule de développement des personnes et des communautés.

## **5. Expériences canadiennes**

Nous avons vu plus haut que le gouvernement fédéral a maintenu son investissement dans les programmes d'aide à l'habitation communautaire jusqu'en 1993. Les provinces et certaines municipalités, particulièrement la Ville de Montréal, ont parfois emboîté le pas en jumelant leurs fonds à ceux du gouvernement fédéral ou en intervenant par des programmes unilatéraux. Les provinces de Québec et de Colombie-Britannique sont demeurées actives jusqu'à ce jour. Les restrictions budgétaires et les contraintes des programmes gouvernementaux ont donc incité les organismes du milieu et les gouvernements à explorer des formes de financement alternatives, faisant appel tantôt aux résidants, tantôt aux organismes du secteur communautaire et aussi parfois au secteur privé.

## 5.1 Initiatives d'origine gouvernementale

### *Fonds québécois d'habitation communautaire*

Créé dans la foulée du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, le Fonds québécois d'habitation communautaire a vu le jour en septembre 1997. Sa mission est de mettre en commun les efforts de tous les acteurs du monde de l'habitation, notamment les pouvoirs publics, les organismes du milieu et l'entreprise privée, afin de favoriser la réalisation de logements communautaires de qualité à coût abordable. Cette caractéristique lui permet de se situer au confluent des tendances innovatrices et de conserver un contact organique avec le milieu socioéconomique. La mixité des sources de financement se développe dans l'ensemble des pays industrialisés, et c'est pourquoi sa gouvernance reflète cette diversité : son conseil d'administration se compose de représentants du milieu municipal, de l'administration gouvernementale, du milieu financier privé et coopératif, du mouvement des associations de locataires, de l'économie sociale ainsi que des organismes du secteur coopératif et sans but lucratif de l'habitation. Depuis 1997, le gouvernement du Québec appuie la mission du Fonds en versant 43 M \$ par année aux projets créés dans le cadre du *Programme AccèsLogis*. De façon à compléter cette contribution gouvernementale, le Fonds a le mandat de solliciter et d'administrer tous les dons, legs et autres formes de contribution en vue d'encourager et de stimuler le développement du logement communautaire au Québec.<sup>28</sup>

La diversification des sources de financement est par ailleurs obligatoire au plan de la réalisation de chaque projet d'habitation. Plus particulièrement, une obligation pour le milieu socioéconomique de contribuer au financement des projets a été introduite en 1995 dans le cadre du *Programme d'achat-rénovation pour la réalisation de logements coopératifs et sans but lucratif (PARCO)*. Elle fait aussi partie intégrante du programme *AccèsLogis* disponible depuis 1997. Depuis 1995, la communauté a investi quelque 70 M \$ dans la réalisation d'environ 6000 logements

---

<sup>28</sup> Informations tirées du site Internet de la Société d'habitation du Québec : [www.shq.gouv.qc.ca](http://www.shq.gouv.qc.ca)

communautaires au Québec, ce qui correspond à environ 18 % du financement requis (AGRTQ, 2002).

Cette obligation représente une innovation ainsi qu'un virage important au plan des politiques gouvernementales. Elle interpelle les communautés locales et les responsabilise face aux enjeux d'habitation, d'hébergement et de services. Plusieurs formes de contribution du milieu ont été expérimentées, de la levée de fonds traditionnelle au don de terrain et de bâtiments par les commissions scolaires et les municipalités. En plus des contributions gouvernementales et du milieu socio-économique, le Fonds a établi des mécanismes de contribution à long terme des projets. Ces mécanismes sont intégrés au *PARCO*, ainsi qu'à *AccèsLogis*. Les mécanismes mis en place visent à assurer une forme de ré-investissement à long terme de la part d'organismes ayant bénéficié des programmes gouvernementaux. Les fonds ainsi récupérés peuvent alors être retournés à la communauté en aidant la création de nouveaux projets de logement. Ces formes de ré-investissement permettent au Fonds de diversifier ses sources de revenus et d'éventuellement auto-financer une partie de ses activités.

PARCO : L'accord d'exploitation, signé entre l'organisme bénéficiant du programme et la SHQ, prévoit le versement d'une somme de 10 \$ par mois par logement de l'ensemble pour les cinq premières années suivant la date d'ajustement des intérêts. À la sixième année, la contribution est augmentée selon l'indice des prix à la consommation-logement en location établi par Statistique Canada pour la région de Montréal, sans excéder 15 \$ par mois par unité résidentielle. Les fonds sont payables à la SHQ ou à un organisme désigné par elle, en l'occurrence le Fonds.<sup>29</sup>

AccèsLogis : Alors que les ensembles d'habitation réalisés dans le cadre du PARCO contribuent dès leur mise en exploitation au Fonds, les projets réalisés sous AccèsLogis sont appelés à contribuer à plus long terme, plus précisément lors d'un refinancement de leur emprunt hypothécaire après une période de dix ans. À la fin de cette période, si la viabilité du projet est assurée selon les critères en vigueur, l'organisme est en mesure de verser au Fonds une partie de l'équité accumulée. Un nouvel emprunt hypothécaire de 25 ans sera alors contracté et la garantie de prêt fournie par la SHQ sera prolongée d'une durée additionnelle de dix ans. Ce remboursement ne se produira qu'une fois dans la vie d'un ensemble.<sup>30</sup>

**Tableau 7 : PARCO & AccèsLogis**

Source	Forme	Conditions	Impact / Avantage
Gouvernementale : les contributions au Fonds font partie intégrante des programmes	PARCO : versement mensuel à compter de la DAI.	AccèsLogis : conditionne l à la viabilité à long terme du projet.	Assure un retour sur l'investissement de l'État.  Crée un lien de solidarité entre le projet et le développement du secteur communautaire.
Communautaire : les fonds sont versés par l'organisme bénéficiant du programme.	AccèsLogis : versement en capital après la 10 <sup>e</sup> année.		Crée à long terme une base de financement distincte des programmes d'aide.
Milieu : fonds investis par le milieu dans un projet.			La contribution du milieu implique divers acteurs et ancre le projet dans la

<sup>29</sup> Résumé de clauses de l'accord d'exploitation intervenant entre la Société d'habitation du Québec et l'organisme bénéficiant des avantages du programme.

<sup>30</sup> Informations tirées du Document d'information générale – Programme AccèsLogis (pour coopératives et OBNL) de juin 2001, pages 39-40.

			communauté.
--	--	--	-------------

## 5.2 Initiatives d'origine privée

### *Le Fonds d'investissement Montréal (FIM) :*

Le FIM est le seul outil qui permet aux institutions privées d'investissement de participer à l'amélioration des quartiers, des conditions de vie et du logement des personnes. (...) Le Fonds d'investissement de Montréal a été mis sur pied à la suite de la Conférence sur le devenir social et économique du Québec, organisée au printemps 1996, et du Sommet sur l'économie et l'emploi à l'automne de la même année. Le 13 mai 1997, le FIM a été constitué en société en commandite » (FIM, 2001, p. 3).

Sa mission est de participer à la revitalisation des quartiers de Montréal. À cette fin, il se propose d'intervenir :

- par la remise en état de logements pris en charge par leurs occupants ;
- par la création d'emplois dans le secteur domiciliaire.

Grâce à des prêts complémentaires servant de mises de fonds et à l'utilisation des subventions d'aide à la rénovation, il permet à des organismes communautaires d'acquérir et de rénover des immeubles. Ses investisseurs, qui en sont les commanditaires, se recrutent chez des institutions telles que :

- le *Fonds de solidarité des travailleurs du Québec FTQ* ;
- la *Fédération des caisses populaires Desjardins de Montréal et de l'Ouest du Québec*<sup>31</sup> ;
- la *Banque nationale du Canada* ;

- la *Banque Royale du Canada* ;
- *Hydro-Québec* ;
- *Les Investissements Claridge*.

Il s'agit pour ces institutions d'investir du “ capital patient ”<sup>32</sup> qui leur sera remboursé dans 15 ans, à l'échéance du prêt. Le rendement attendu selon les paramètres actuels est de 4% à 6%.

Il s'agit donc d'un virage significatif pour ces institutions. À ce jour, sauf exception, les institutions financières n'étaient présentes que dans le cadre des programmes gouvernementaux procurant des garanties hypothécaires très sécurisantes. Il en était de même pour les représentants de l'industrie de la construction qui jusqu'ici ne remplissaient qu'un rôle d'exécution.

Au-delà des objectifs philanthropiques, les motivations des investisseurs peuvent être diverses et constituent parfois une extension à leur activité de base. Par exemple, une organisation d'origine syndicale pourra investir et participer à la création d'emplois chez ses membres. Mais avec le *FIM*, elle dispose d'un véhicule rentable qui lui permet de remplir un rôle dynamisant et de retourner vers la communauté une partie de ses bénéfices.

La première vague d'investissements a permis l'acquisition et la rénovation de 300 logements. Le *FIM* a ainsi fourni des prêts d'environ 4 M \$ sur des projets dont les coûts de réalisation totalisent 10 M \$, dont 2 M \$ en travaux de rénovation. Une deuxième vague devrait permettre d'investir 10 M \$ et de développer près de 1000 logements.

En plus des emplois créés dans l'industrie de la construction et de l'activité économique indirecte amenée dans les quartiers, on prévoit à court terme un impact au plan du développement économique. La création du *Programme d'intégration du FIM* (PIFIM) vise la création de

---

<sup>31</sup> Désormais intégrée dans la Fédération des Caisses Desjardins du Québec.

<sup>32</sup> L'expression “capital patient” signifie du capital pour lequel l'investisseur est prêt à attendre un laps de temps relativement long avant de le retirer.

logements adaptés au travail à domicile et l'adaptation de logements pour la clientèle vieillissante et handicapée.

Ces initiatives contribueront à maintenir dans leur milieu les populations éprouvant des difficultés et permettront d'attirer dans le quartier une nouvelle population généralement à revenus plus élevés (Idem).

**Tableau 8 : Le Fonds d’investissement Montréal (FIM)**

Source	Forme	Conditions	Impact / Avantage
Investisseurs privés et institutionnels	Investissement par les partenaires de capital patient sur 15 ans  Refinancement des immeubles à l’échéance du prêt	Création d’une société en commandite  Partenariat avec les sociétés de gestion sans but lucratif  Suppose l’octroi de subventions gouvernementales d’aide à la rénovation résidentielle	Possibilité de création de programmes d’insertion et de développement économique  Utilisation des fonds comme mise de fonds  Réduction du service de la dette et facilité d’obtention de crédit hypothécaire

### 5.3 Initiatives d’origine communautaire

#### *Programme d’investissement coopératif de la Féchîm*

Tout en poursuivant ses représentations auprès des autorités gouvernementales pour l’obtention de programmes d’aide adéquats, la *Fédération des coopératives d’habitation de l’Île de Montréal* (FÉCHÎM) a mis sur pied une formule coopérative de développement qui vise à respecter ses objectifs de soutien aux ménages à revenu faible et modeste. En 1991, son assemblée générale a approuvé la création du *Programme d’investissement coopératif* (PIC). “Le PIC comporte deux volets :

- un *Fonds de développement*, dont l’objectif est de prêter sur hypothèque à des organismes directement engagés dans le développement de coopératives d’habitation, à de nouvelles coopératives ou à des projets d’agrandissement de coopératives existantes ;

- un *Regroupement de placements*, dont l'objectif est d'obtenir un bon rendement pour les épargnes des coopératives d'habitation. <sup>33</sup> ”

### *Fonds de développement*

Il était au départ constitué de parts privilégiées achetées par des individus (la clientèle visée étant les membres des coopératives), des coopératives d'habitation et des corporations. Pour les individus, le montant d'une part était de 5 \$ et ils devaient investir un minimum de 250 \$. Pour les coopératives et les corporations le montant est de 100\$. Le montant exigé est de 1000 \$ pour les coopératives; il n'est pas défini pour les corporations. Elles sont rachetables après 10 ans pour les coopératives et les corporations et après 3 ans pour les individus. La catégorie des investisseurs individuels a été abolie en 1999.

En 1996 on estimait après étude des états financiers de 111 projets que les coopératives détenaient en moyenne un montant de 29 000 \$ à titre de solde de liquidités disponibles (SLD défini comme suit : le fonds de roulement d'une coopérative moins un douzième des dépenses annuelles). On établissait ainsi le potentiel total d'épargne du membership de la *Féchîm* à 8 120 000 \$ pour ses 280 membres.

Les prêts consentis aux coopératives grâce au Fonds de développement portent intérêt au taux d'inflation calculé au 31 décembre de l'année précédente auquel s'ajoutent des frais d'administration annuels de 2 % du montant du prêt. Ils sont amortis sur une période maximale de 10 ans et sont garantis par un lien hypothécaire. Ils visent les projets d'acquisition, de rénovation et de construction neuve. Au terme de la période d'amortissement, la coopérative emprunteuse doit souscrire au fonds pour un montant équivalant à 50 % de la valeur initiale de son prêt. Cette obligation de solidarité est elle-même garantie par un lien hypothécaire.

---

<sup>33</sup> Féchîm : Programme d'investissement coopératif – Notes explicatives – Mai 2000, p.2.

Le fonds peut aussi fournir du financement à court terme pour certaines opérations immobilières à des organismes voués au développement. Les conditions de prêt sont alors différentes. L'organisme, généralement un GRT, doit fournir lui-même au moins 25 % du coût total d'acquisition et le montant de prêt consenti ne pourra dépasser sa mise de fonds. Ce type de prêt au taux de l'inflation est remboursable après un délai maximal d'un an.

### *Regroupement de placements*

Ce fonds de placement a pour objectif de procurer un meilleur rendement aux coopératives participantes. Plus spécifiquement, “ L'objectif du Regroupement de placements est de regrouper une partie des épargnes des coopératives, des corporations et des particuliers pour les faire fructifier de façon avantageuse et sécuritaire.<sup>34</sup> ”

Il est donc assorti d'une contrepartie qui encourage la solidarité : pour être éligible à y placer ses économies, une coopérative doit auparavant participer au fonds de développement. Seuls les détenteurs de parts privilégiées au sens du règlement peuvent investir dans le Regroupement de placements.

Le taux de rendement n'est pas garanti et la *Féchîm* ne s'engage pas à indemniser les investisseurs en cas de perte.

À ce jour, la *Féchîm* a réussi à lever un montant total de 800 091 \$ dans le cadre du Regroupement de placements. De son côté, le Fonds de développement a reçu des souscriptions totales de 141 306 \$. Ces montants lui ont permis de soutenir la création de 2 projets. Des prêts de 154 000 \$ ont ainsi contribué à la réalisation de deux projets totalisant 39 logements représentant des investissements d'une valeur totale de 3,4 M \$.

---

<sup>34</sup> Féchîm, *Règlement du Regroupement de placements*, 16 novembre 1996. p.1.

**Tableau 9 : Le Programme d'investissement coopératif de la Féchîm**

Source	Forme	Conditions	Impact / Avantage
Coopératives membres de la Féchîm.	Volet Regroupement de placements : épargnes des coopératives regroupées et procurant un taux de rendement amélioré.  Volet Fonds de développement : épargnes des coopératives prêtées sur une période maximale de 10 ans pour des projets de nouveaux logements.	La participation au Regroupement de placement est conditionnelle à la participation au Fonds de développement.  Participation volontaire des coopératives membres.  Obligation des coopératives emprunteuses d'investir dans le Fonds après le remboursement de leur prêt.	Expériences positives mais modestes.  Permet l'ajout d'unités de logement à des coopératives existantes.  Permet de compléter le montage financier de nouveaux projets.

***Fonds de souscription de risque de la FHCC***

Le Fonds de souscription de risque créé par la *Fédération de l'habitation coopérative du Canada* en 1981 permet aux coopératives, aux fédérations et aux GRT membres d'emprunter lorsque le niveau de risque associé au développement d'un projet rend impossible le recours aux prêteurs traditionnels. Il s'agit en fait souvent d'une garantie de prêts de dernier recours où la *FHCC* permet au promoteur du projet d'emprunter le montant requis d'une institution financière. La *FHCC* s'engage à rembourser cette dernière dans l'éventualité où le promoteur est incapable de le faire.

Le fonds proprement dit est constitué à partir d'une mise de fonds de 150 000 \$ de la *FHCC* à laquelle se greffent, selon les années, les contributions d'institutions financières coopératives telles *Co-operative Trust Company*, *Co-operators Insurance Group*, *Cumis Group* ainsi que d'autres organismes tels l'*Église Unie*, des groupes de ressources techniques et même des individus. La *FHCC* s'engage à assumer les pertes éventuelles jusqu'à 50 000 \$ par année. Le reste des pertes

étant assumé au pro-rata de leur souscription par les autres participants y compris la *FHCC*. Comme il s’agit d’un fonds rotatif, les remboursements effectués libèrent régulièrement des fonds et contribuent à prolonger les activités de financement. Les prêts peuvent servir à diverses activités de développement, au plan du développement de nouvelles unités d’habitation ou au plan de la mise en œuvre de nouvelles initiatives :

- financement temporaire pré-hypothécaire ;
- financement de démarrage ;
- acquisition de terrains et de bâtiments ;
- financement de travaux d’entretien ou d’amélioration ;
- maintien ou développement de services, etc.

Les activités du fonds sont autofinancées grâce aux frais d’administration imputés aux prêts. Les termes varient de 3 à 5 ans mais peuvent être prolongés sur demande. Dans certaines circonstances, à la discrétion du comité de gestion du fonds, les souscripteurs ne sont pas obligés de déboursier le montant entier de leur participation. En 20 ans d’existence, le fonds a garanti des prêts plus de 4 M \$.

**Tableau 10 : Le Fonds de souscription de risque de la FHCC**

Source	Forme	Conditions	Impact / Avantage
Investissement de départ de la FHCC.  Souscripteurs variés issus avant tout du milieu coopératif et de partenaires.	Fournit des garanties de prêts à risque pour des projets de développement de logement ou de services ou des projets de réparation ou d’amélioration.	Seuls les membres de la FHCC peuvent avoir recours au Fonds.  Le Fonds intervient lorsque le recours aux prêteurs traditionnels est impossible.	Usages multiples.  Pertes minimales.  Permet le partage de risque avec des organismes extérieurs au milieu de l’habitation.

### ***Fonds dédié à l'habitation communautaire de Montréal***

Le *Fonds dédié à l'habitation communautaire de Montréal (FDHCM)* a été constitué en juillet 1998. Il vise à fournir du logement aux personnes sans domicile fixe (PSDF) en créant une source de revenu distincte des fonds issus des programmes gouvernementaux d'aide au logement. Conscient de la nécessité de diversifier les sources de financement, le *Fonds dédié* cherche non pas à remplacer les fonds gouvernementaux disponibles mais plutôt à suppléer à la vulnérabilité des programmes d'aide.

De par l'origine des fonds qu'il cherche à recueillir, il s'apparente aux fiducies de logement américaines (*Housing Trust Funds*). Le Fonds considère qu'il doit appuyer sa recherche non pas sur les fonds provenant des impôts comme c'est le cas des programmes gouvernementaux, mais plutôt sur une activité économique qui soit relativement stable, susceptible de procurer un financement récurrent. C'est dans l'industrie touristique et plus précisément dans l'industrie hôtelière que le Fonds dédié a pendant un certain temps envisagé de puiser une source de revenus dédiée à l'habitation pour les PSDF. Par une taxe sur les nuitées, le Fonds estimait possible de générer un revenu annuel minimum de 5 M \$ grâce à un prélèvement de 0,50 \$ par nuitée d'hôtel (FDHCM, juin 2001).

Considérant la réaction négative de l'industrie hôtelière, d'autres champs de taxation pourront cependant être étudiés selon le succès rencontré auprès des autorités gouvernementales et auprès de représentants de l'industrie.<sup>35</sup> Il va de soi pour les promoteurs du Fonds que la perception des fonds ne doit pas entraîner de retombées économiques négatives pour les secteurs de taxation visés.

Contrairement aux expériences américaines, où les fiducies relèvent généralement des administrations publiques, le Fonds dédié est incorporé comme OBNL. Son membership représente une coalition d'organismes oeuvrant dans le domaine du logement communautaire et auprès des clientèles démunies. Ses administrateurs sont pour le moment, essentiellement issus d'organismes communautaires. L'intervention gouvernementale sera cependant requise pour déterminer le champ de taxation approprié, pour légiférer et pour établir les mécanismes de perception et de distribution.

---

<sup>35</sup> Interview de John Johnston, membre du conseil d'administration.

L'intervention gouvernementale est requise pour s'assurer qu'une fois les ententes conclues, les fonds seront dédiés et versés au Fonds.

Une fois collectés, les fonds seront gérés par une fiducie qui aura comme mandat de voir à la distribution des sommes récoltées. Son conseil d'administration fera appel à des intervenants des milieux communautaires, du secteur public, des affaires et du milieu universitaire.

Les orientations de la fiducie seront déterminées dans le cadre du *Programme intégré de réinsertion des personnes sans domicile fixe* qui sera mis en œuvre par le Fonds. De façon préliminaire, il est prévu que les fonds servent de levier de financement à des projets de logement destinés aux populations aux prises avec un problème d'itinérance et qui permettent d'intégrer des services spécialisés favorisant l'autonomie en logement (idem).

Le démarrage des activités du Fonds dédié est aussi conditionnel à l'octroi de subventions gouvernementales nécessaires à la mise en œuvre du Programme d'insertion et à la poursuite des démarches de représentation.

**Tableau 11 : Le Fonds dédié à l'habitation communautaire de Montréal**

Source	Forme	Conditions	Impact / Avantage
Origine communautaire.	Taxe sur les nuitées (selon études préliminaires).  Prêts et subventions aux projets destinés aux PSDF.	Entente entre les promoteurs du Fonds et les autorités gouvernementales de même que les représentants de l'industrie hôtelière.	Création d'une source de financement non-tributaire des choix budgétaires gouvernementaux.  Sujet aux fluctuations économiques propres à l'industrie.  Applications multiples.

### ***Développement coopératif autonome***

Les coopératives d'habitation de la région de l'Estrie ont depuis toujours démontré leur capacité à mettre en œuvre des stratégies d'organisation et de développement innovatrices favorisant l'autonomie. Certaines coopératives de cette région ont démontré que dans selon les circonstances, il leur était possible de générer suffisamment de fonds pour investir dans le développement, c'est-à-dire dans l'acquisition et la rénovation de nouvelles unités d'habitation. Il ne semble pas exister de recette miracle ni de stratégie gagnante à tout coup. Certaines coopératives ont aussi utilisé leur marge de manoeuvre pour compléter le second cycle de rénovation de leurs immeubles.

Essentiellement, deux approches ont été utilisées :

#### *Investissement des épargnes collectives de la coopérative*

Une fois les réserves de remplacement garnies et le programme de remplacement exécuté, les fonds toujours disponibles sont investis comme mise de fonds pour l'acquisition de nouvelles unités ; par exemple, les fonds générés par la coopérative se substituent à la contribution du milieu dans le cadre du programme AccèsLogis. En l'absence de programmes d'aide gouvernementale, il a aussi été possible d'emprunter auprès d'une institution financière selon les paramètres traditionnels.

#### *Effet de levier*

Au fur et à mesure que la coopérative réduit sa dette, elle accumule une valeur potentielle. Sur une période d'amortissement de 35 ans, ce qui est typique des coopératives financées dans le cadre des programmes fédéraux, cette valeur croît cependant très lentement. La possibilité de libérer cette valeur et de la canaliser vers le développement est possible. La coopérative peut alors investir ces fonds et ré-hypothéquer ses immeubles pour un autre période. Notons cependant que les conventions d'exploitation peuvent réduire la marge de manoeuvre de la coopérative.

Le succès des opérations de financement autonome semble être conditionné par les facteurs suivants :

- Taille de la coopérative : possibilité de générer des économies d'échelle ;

- Entrepreneuriat : valeurs de développement mobilisant la coopérative ;
- Créativité : capacité d’optimiser l’utilisation des programmes d’aide disponibles ;
- Contraintes : l’expiration des conventions d’exploitation entre la coopérative et les agences gouvernementales facilite les nouvelles acquisitions - et la gestion ultérieure des unités acquises ;
- Structure de participation : le rôle des administrateurs consiste à animer la coopérative et à planifier les activités et non à exécuter les tâches techniques ;
- Planification : la coopérative se donne une vision à long terme et un plan d’affaires ;
- Abordabilité : le niveau des loyers des membres n’a pas été affecté par l’utilisation des fonds à des fins de développement ;
- Conservation : chaque immeuble existant doit faire l’objet d’un plan de remplacement et naturellement d’un plan de financement à long terme.

La coopérative d’habitation des Cantons, laquelle compte 202 logements répartis dans 34 immeubles, la coopérative d’habitation du Possible et la coopérative d’habitation Rive Gauche, témoignent de la vitalité et de l’esprit d’entreprise qui inspire de nombreuses organisations communautaires.

**Tableau 12 : Expériences canadiennes : le développement coopératif autonome**

Source	Forme	Conditions	Impact / Avantage
Coopérative d’habitation.	Investissement par la coopérative des épargnes collectives et de l’équité accumulée.	Santé financière.  Planification requise.  Souplesse des conventions.	Autonomie de la coop quant au rythme de développement.  Économie pour l’État.  Long terme : défis d’abordabilité et de conservation du parc.

### ***Projet Columbia Housing – Coopérative financée par les membres***

L'épargne des membres a aussi servi à financer des projets de logement coopératif destinés aux personnes âgées. Cette formule a été mise en oeuvre par le GRT *Columbia Housing Advisory Association* à Vancouver à la fin des années 1980, devant la rareté des subventions et la croissance de la demande de logements adaptés aux besoins des aînés.

Selon le montage financier élaboré, l'achat des parts sociales de la part des membres est fondamental car aucune subvention de capital n'a été utilisée pour la réalisation du projet. Les membres ont donc souscrit des parts équivalant à un minimum de 20 % de la valeur de leur logement en 1987, soit de 17 000 \$ à 24 000 \$. La stratégie financière doit cependant être très flexible pour s'adapter aux besoins de chacun. Ainsi, un membre disposant de sommes plus importantes peut souscrire des parts plus élevées. Le loyer facturé au membre est inversement proportionnel à sa mise de fonds. À la limite, un membre investissant 100 % de la valeur de son logement ne paiera que sa quote-part des frais d'exploitation. La question de la synchronisation du paiement des parts avec la stratégie de développement doit être soulignée. Dans le cas de deux projets réalisés à Surrey en banlieue de Vancouver, les projets ont été réalisés clé en main par un constructeur selon des plans et devis déterminés par la coopérative. Les parts sociales équivalant à la mise de fonds ont été déposées en fiducie avant le début de la construction. Lors de l'achèvement des travaux, cette somme a été remise au constructeur et le solde a fait l'objet d'un prêt hypothécaire contracté par la coopérative. D'autres stratégies de réalisation sont évidemment possibles. Par la suite, lors du départ d'un membre, la coopérative rachète les parts au prix coûtant et trouve un remplaçant. Un fonds de remboursement des parts doit donc être créé. La formule permet cependant d'autres formes de rachat, par exemple si les membres souhaitent obtenir un certain rendement sur leur investissement de départ. La coopérative conserve toujours la propriété collective de l'immeuble et la gestion est exercée selon les mêmes règles que dans les coopératives locatives traditionnelles (Bostwick, 1991).

Bien que les expériences de *Columbia Housing Advisory* datent des années 1980, le modèle expérimenté demeure pertinent. Le vieillissement de la population et la crise qui touche les services

de santé permettent d'envisager une forme renouvelée de coopérative d'habitation destinée aux aînés. On peut même prévoir que l'offre de services aux membres de ces coopératives leur permettrait de prolonger leur autonomie. À certains égards, l'évolution de ce modèle peut éventuellement aboutir à la création de coopératives de solidarité.

**Tableau 13 : Expériences canadiennes : la coopérative financée par les membres**

Source	Forme	Conditions	Impact /Avantage
Membres de la coopérative	Mise de fonds de la part des membres	Mise de fonds minimale de 20 % de la valeur du logement.  Loyer inversement proportionnel à l'importance de la mise de fonds.  Rachat des parts sociales par la coop. lors du départ d'un membre.  Modalités de prêt hypothécaire flexibles.	Formule d'investissement destinée aux personnes retraitées.  Requiert une mise en marché rigoureuse.  Procure un environnement stable et un réseau d'entraide informel.

#### 5.4 Initiatives d'origine mixte

##### *Projet Réunid – Coopérative – épargne*

Réunid, le *Fonds d'investissement pour l'habitation alternative*, créé à Québec en 1986, est un organisme sans but lucratif. Son conseil d'administration regroupe des représentants de la Fédération des coopératives d'habitation de Québec et Chaudière-Appalaches, des groupes de ressources techniques SOSACO et Action habitation ainsi que de la Ville de Québec et du milieu des affaires.

Depuis 1994, alors que la Ville de Québec y a investi 1 M \$, Réunid a accordé un support financier, sous forme de prêts ou de garanties de prêts permettant de réaliser plus de 150 logements coopératifs. Sa mission lui permet aussi de soutenir les projets d'OBNL.<sup>36</sup>

Réunid propose une nouvelle forme d'habitation coopérative : la coopérative-épargne. L'évolution du marché du travail, la composition des familles et la crise du logement amènent plusieurs ménages à revenus moyens et modestes à rechercher des formules d'habitation plus proches de leurs besoins. La formule préconisée par *Réunid* s'adresse aux ménages incapables d'accéder à la propriété et qui ne peuvent pas non plus accéder au logement social. Elle leur propose :

- d'accéder à la propriété collective ;
- de créer un outil d'épargne individuel.

Élaborée en collaboration avec un groupe d'experts conseils, la formule de coopérative-épargne permettra aux membres d'accéder à un logement coopératif, moyennant une mise de fonds sous forme de parts de qualification de 2000 \$ à 3000 \$. Par la suite, le transfert des surplus d'exploitation, sous forme de parts sociales privilégiées, contribuera à créer de l'épargne chez les membres. Cette épargne, jumelée au rachat des parts de qualification par la coopérative, constituera une mise de fonds pour une éventuelle accession à la propriété individuelle ailleurs sur le marché privé.

Un premier projet de 12 logements financé grâce à la contribution des membres, à un prêt sans intérêt de *Réunid* et à différents programmes de revitalisation permettra prochainement de fournir une alternative aux familles intéressées. Elles y exerceront un contrôle sur le design des logements, un contrôle sur leur milieu de vie et disposeront à leur départ d'un capital propre dont elles pourront disposer selon leurs besoins.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Informations tirées du dépliant de Réunid : *Ouvrir une porte sur la qualité de vie des gens d'ici* (document non-daté).

<sup>37</sup> Informations tirées de Réunid, *La coopérative-épargne : lancement d'une nouvelle formule en habitation*, communiqué 1, 15 mai 2001 et *Un groupe pilote pour la coopérative-épargne – En route pour l'innovation*, communiqué 2, 15 mai 2001.

**Tableau 14 : Expériences canadiennes : la coopérative-épargne**

Source	Forme	Conditions	Impact / Avantage
Les fonds requis pour le financement proviennent des membres de la coopérative, de Réunid et des programmes gouvernementaux disponibles.	Épargne des futurs membres de la coopérative sous forme de parts sociales de qualification.  Prêt sans intérêt de Réunid.  Contributions variées de divers programmes de revitalisation.	Clientèle variée mais prioritairement des jeunes familles ayant comme objectif de constituer une épargne et de l'utiliser à leur départ de la coopérative.  Épargne ultérieure constituée de la redistribution des surplus d'exploitation.  La coopérative demeure propriétaire des logements.	L'épargne des futurs membres permet de compléter le montage financier et de réduire le service de la dette.  Touche une clientèle délaissée par les programmes de logement social.  Simulations financières à long terme non-disponibles.

***Synthèse sur les expériences canadiennes***

Des modèles de financement de la production de logements ont été expérimentés avec succès :

- Des projets de coopératives financées par les membres ont été réalisés en Colombie-Britannique ;
- Le Fonds Réunid propose une nouvelle formule de coopérative-épargne permettant aux membres d'accumuler un capital individuel tout en maintenant une propriété collective des immeubles ;
- Plusieurs coopératives ont réalisé des programmes d'expansion en acquérant par leurs propres fonds de nouveaux immeubles, alors que d'autres ont assumé le financement d'un second cycle de rénovation sans aide gouvernementale ;

- Le Fonds de souscription de risque de la FHCC et le Fonds de développement de la Féchîm ont soutenu des projets qui ne pouvaient voir le jour par l'utilisation des sources de fonds traditionnelles ;
- La possibilité de contribution des organismes bénéficiaires au développement de nouvelles unités d'habitation fait maintenant partie des paramètres d'AccèsLogis ;
- La contribution financière du milieu fait partie intégrante du programme AccèsLogis et a permis, au cours de la première vague de programmation, de puiser dans le milieu quelque 60 M \$ pour la réalisation de 4500 logements ;
- Le Fonds d'investissement de Montréal, faisant appel aux secteurs privé et institutionnel, a réalisé une première vague de rénovation de 300 logements et se lance dans un nouveau programme de rénovation de 1000 logements ;
- Une coalition d'organismes a créé le *Fonds dédié à l'habitation communautaire de Montréal*, visant le financement de logements et de services aux PSDF.

Trente ans après ses premières expériences, et 47 000 unités de logement plus tard, la croissance du secteur est toujours tributaire en grande partie des subsides gouvernementaux.

Le secteur communautaire peut-il au cours des prochaines années relever les défis :

- de la consolidation de ses structures ?
- de la diversification de son financement ?

Ayant été depuis trente ans un véhicule des programmes d'aide au logement social et à la revitalisation des quartiers :

- dans quelle mesure les modalités du financement public peuvent-elles s'harmoniser avec la logique du financement collectif et privé ?
- la reconnaissance et le renforcement de la mixité des sources de financement pourraient-ils être une occasion de revenir au principe de mixité socio-économique dans les organismes de logements communautaires, ou au contraire le freineraient-ils ?

## **Conclusion**

### ***Le logement communautaire : poursuivre l'innovation***

Les enjeux du logement communautaire étant multiples, la problématique de son financement est complexe : le logement communautaire répond en effet à un besoin de base, il constitue un milieu de vie collectif et permet l'accumulation d'un patrimoine. Le contexte actuel de crise aiguë du logement ne fait qu'accentuer le besoin de recherche d'alternatives du secteur du logement communautaire.

Le rapide tour d'horizon qui vient d'être fait permet de voir la diversité des modèles imaginés pour répondre aux besoins particuliers des coopératives et des organismes à but non lucratif de logement, ici et ailleurs. Sans préconiser l'une ou l'autre des formules, on peut néanmoins observer qu'elles se situent toutes sur un continuum entre financement privé et financement public ou collectif.

Dans sa version publique-collective, le financement est conçu suivant une logique de développement. Celle-ci s'explique par le caractère collectif du service logement, à savoir ses effets et impacts indivisibles tel le renforcement du lien social, la promotion de la démocratie, la régression des effets de la pauvreté, etc.

Dans sa version privée, le financement emprunte les mécanismes traditionnels de l'hypothèque et de son remboursement par les versements de loyers. Ceci procède du caractère individuel et divisible du service, qui se traduit ici dans le contrat de location. D'autres mécanismes collectifs, telle l'assurance ou la garantie, permettent d'atténuer les réticences du marché à s'engager dans des projets où la responsabilité et le risque sont indivisibles vu la propriété collective de la coopérative et de l'OBNL.

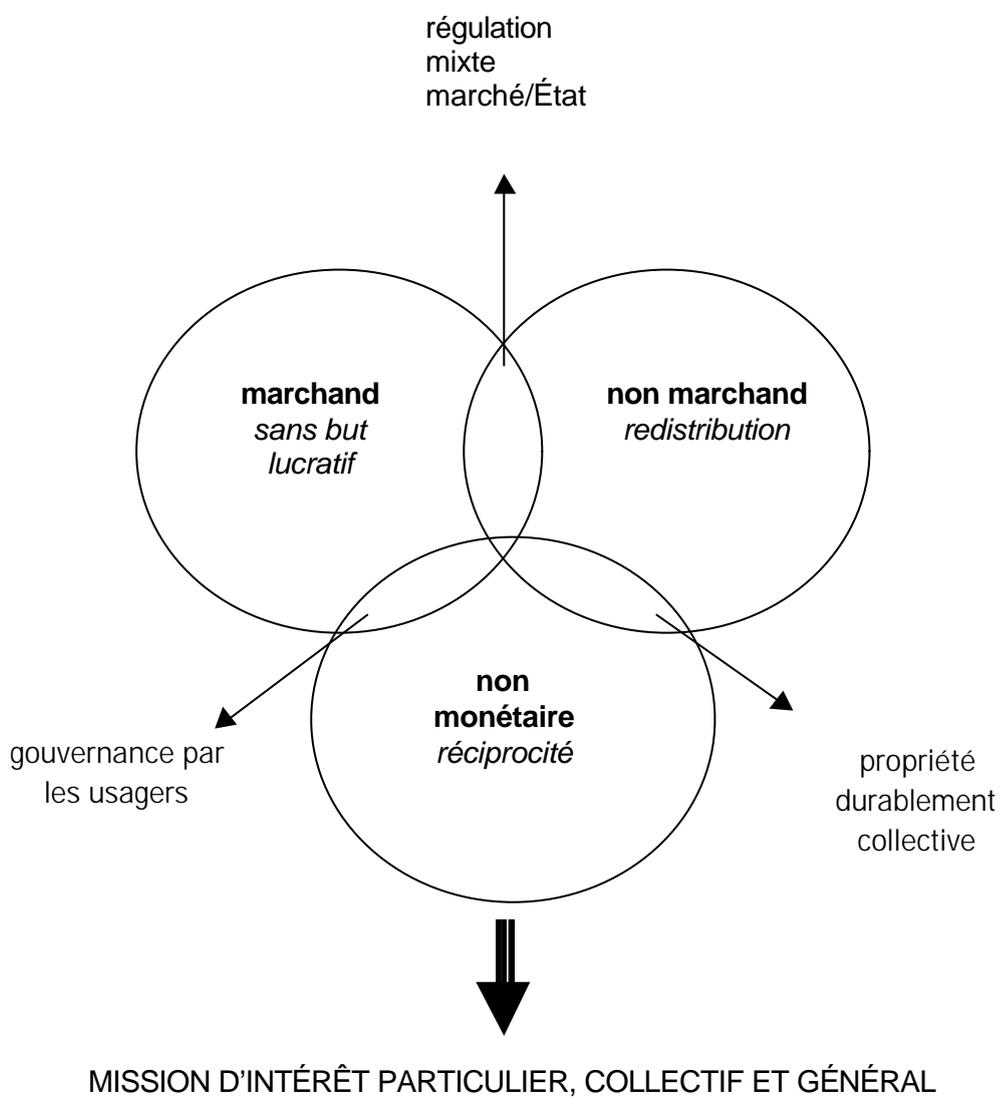
Or, les formules de financement du logement communautaire devraient pouvoir reconnaître que se combinent, à divers degré, trois composantes :

- une composante marchande mais à but non lucratif, les charges de loyer ;
- une composante publique sous forme de subvention à l'organisation ou au ménage non solvable ;
- une composante non monétaire qui se traduit entre autres par la participation de bénévoles à divers niveaux des organisations de base et fédératives.

Or, des tensions s'exercent entre ces composantes concernant : 1) leur part respective; 2) la reconnaissance de la logique qui anime chacune d'elles; 3) les modes de gestion qui en découlent.

Cette représentation des ressources engagées dans les projets de logement communautaire permet toutefois de poser les enjeux des formules de financement en termes de gouvernance, de structure d'accumulation, ainsi que de mode de prise en charge et de reconnaissance des responsabilités des acteurs. D'une manière un peu schématique (voir la figure 1), on peut associer certaines caractéristiques des organismes de logement communautaire qui découlent de l'hybridation des ressources engagées.

Figure 1. Hybridation des ressources et des logiques



D'abord, combinons-les deux à deux.

- Ainsi, la combinaison de la composante publique et de la composante non-monétaire, qui représentent ensemble l'investissement social fait par l'État, des collectifs et les usagers, justifie que l'on maintienne la propriété des actifs ainsi constitués, afin que ceux-ci soient disponibles dans le futur à d'autres usagers.
- La combinaison de la composante marchande et de la composante publique expliquent que deux mécanismes de régulation coexistent : celui du marché qui assure une coordination entre l'offre et la demande, et celui de la redistribution dont la demande n'est pas solvable et dont l'offre n'est pas rentable.
- Enfin, la combinaison de la composante non-monétaire et de la composante marchande, qui correspondent à l'engagement physique et financier des individus et des ménages, justifie que ceux-ci participent à l'orientation et à la gestion des organismes de logement. On pourrait également envisager qu'une partie de l'apport financier des usagers leur soit éventuellement retournée, sans intéressement autre que l'ajustement à l'inflation.

De la combinaison des trois découle la mission du service, qui est d'intérêt particulier (maintenir les loyers à un coût relativement bas), d'intérêt collectif (offrir un milieu de vie convivial et générateur de retombées) et d'intérêt général (créer du lien social, contribuer à la justice sociale). La gouvernance des organisations devrait donc être transparente et responsable vis-à-vis de la collectivité, mais il serait injustifié qu'elle relève d'une tutelle externe des pouvoirs publics.

Ces réflexions sont posées au débat. Le symposium que nous organisons devrait permettre de lever d'autres questions et, nous l'espérons, d'autres pistes de recherche de solutions à la question du financement du logement communautaire.

Le logement communautaire est une innovation qui permet de repenser le rapport à l'État et au Marché. La "chimie" particulière de ces organisations, doit être accompagnée et renforcée par leurs partenaires financiers. Ceux-ci ont en leur pouvoir la croissance future du secteur. Ils ont le devoir de respecter les particularités du projet que véhiculent les acteurs. Reste à alimenter leur volonté de participer à un autre modèle de développement.

### ***Bilan de l'approche holistique du développement et l'hybridation du financement***

Les expériences présentées ici mettent en évidence la complexité des enjeux, l'ampleur et la diversité des besoins. Elles témoignent aussi de la créativité du secteur communautaire. Nos observations permettent d'affirmer que la diversification et l'hybridation des sources de financement permettent :

- de réduire la dépendance face aux fonds gouvernementaux ;
- de réduire le coût de subvention unitaire ;
- d'éviter les fluctuations liées aux choix budgétaires en assurant un crédit continu ;
- de légitimer davantage le secteur communautaire ;
- de profiter de nouvelles expertises ;
- d'accroître la confiance des investisseurs<sup>38</sup> ;
- de répartir le risque et les pertes éventuelles ;
- éventuellement de réduire les taux d'intérêt et les frais d'assurance hypothécaire ;
- d'ouvrir la porte à d'autres formes de financement.

L'expérience américaine, et plus près de nous l'expérience du FIM, démontrent que le secteur privé peut être mis à contribution au niveau du capital patient et de l'expertise.

Les programmes de logement communautaire, qu'ils soient publics ou de type partenarial, doivent arbitrer d'une part les attentes de rendement des déposants et des investisseurs, et d'autre part les besoins de taux préférentiels d'une partie des demandeurs de logements communautaires.

---

<sup>38</sup> Le mixage de fonds (publics, collectifs, privés) et donc des partenaires, peut avoir pour effet de générer de la confiance dans les projets (voir les commentaires de Claude Blanchet pour qui la participation de la SGF dans le projet Gaspésia se justifie en partie parce que cet investissement se faisait en consortium, notamment avec Tembec, entreprise privée).

Les investisseurs institutionnels, tels les fonds de retraite, sont probablement le type de partenaire que le mouvement pourrait privilégier, étant entendu que soit maintenue une contribution publique minimale sous la forme de garantie de prêts ou d'assurance hypothécaire.

**Une approche holistique du développement de l'habitation communautaire ouvre la porte à l'hybridation du financement. Elle implique de considérer l'habitat au sens large, bref de sortir du carcan du projet et des programmes. Le développement du logement et son financement concernent alors l'ensemble de la communauté. Ils deviennent des enjeux de qualité de vie au niveau des collectivités locales.**

### **De Baltimore à Montréal**

À ce titre, l'expérience de la communauté du quartier de Sandtown-Winchester à Baltimore est riche d'enseignements. La collaboration entre les résidents du quartier, la Ville de Baltimore et la *Fondation Enterprise* a permis de créer un programme de revitalisation globale appelée *Neighborhood Transformation* ou plus familièrement NT. En dix ans, 1000 logements ont été construits et rénovés, fournissant une base matérielle et une motivation aux dizaines d'organismes et aux centaines de résidents impliqués. Ils se sont attaqués simultanément à huit champs d'action (Bradfield, 2001) :

- développement physique : habitation, infrastructures et terrains vacants ;
- éducation : suivi scolaire et approche auprès des parents ;
- soins de santé : offre de services de proximité ;
- soutien aux familles ;
- usage de drogues ;
- crime et sécurité ;
- développement économique et emploi ;
- fierté et esprit communautaire.

Une corporation regroupant l'ensemble des intervenants a été créée dans le but de coordonner la mise en œuvre, organiser la communauté et canaliser ses énergies vers les projets concrets. Le changement social est ainsi créé par une intervention mobilisatrice satisfaisant l'ensemble des besoins de la communauté au temps présent. Les résultats sont observables à tous les niveaux, que ce soit au plan des valeurs immobilières, au niveau des résultats scolaires ou au plan de l'activité économique et de l'emploi. La participation des résidents et le développement de leur capacité à prendre le pouvoir apparaissent essentiels au succès et à la durabilité des transformations sociales (Brown et al., 2001).

Plus près de nous à Montréal, l'opportunité de créer un véritable laboratoire de développement communautaire intégré se présente avec le re-développement du site Benny Farm. La nouvelle vocation de ce site de 13 acres, anciennement destiné aux anciens combattants et maintenant détenu par la *Société immobilière du Canada* (SIC), interpelle tous les niveaux de l'administration publique. Le *Fonds foncier communautaire Benny Farm*, un organisme issu du milieu communautaire et bénéficiant de l'appui financier d'une fondation privée, se propose de faire l'acquisition du terrain et de ses 312 logements vacants. Il vise la mise en œuvre d'un projet intégré de 445 logements sous tenures variées. Il propose en même temps la création d'entreprises et de services qui mettraient à contribution l'ensemble de la communauté dans une perspective de développement de l'autonomie des personnes et des familles et de lutte à la pauvreté et à l'exclusion.

Ces défis, ces opportunités se présentent au niveau des quartiers urbains tout comme dans les régions éloignées. Les stratégies de réalisation des promoteurs et des producteurs peuvent gagner à dépasser le cadre restreint des simples projets d'habitation. L'approche holistique de développement des quartiers et des collectivités permet de s'attaquer consciemment et systématiquement à l'amélioration immédiate de la qualité de vie.

L'approche holistique exige toutefois la création de coalitions plus vastes. Il en découle la nécessité de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies de financement impliquant non seulement les usagers mais aussi les autres acteurs du milieu : milieu des services sociaux (CLSC), milieu des affaires (entreprises, SIDAC, Chambre de Commerce, etc.), milieu communautaire (secteurs emploi, intégration, culture et éducation, etc.), tout comme les services municipaux et les agences gouvernementales.

La possibilité de susciter des appuis et de générer des fonds au niveau local a été démontrée par le succès des programmes *PARCO* et *AccèsLogis*, dans le cadre desquels le milieu a contribué pour plus de 60 M \$ en six ans.

Le secteur de l'économie sociale axé de par sa nature sur le partenariat, le goût de l'expérimentation et l'esprit d'entreprise est particulièrement bien positionné pour jouer un rôle dynamique et mobiliser le milieu. Dans cette perspective, on ne peut que souhaiter que le développement des liens entre la recherche et l'action permette aux acteurs de mieux cerner les enjeux et de dégager de nouveaux champs d'intervention.

## Bibliographie

Alper, Ina et. al. *Building our Communities – Unions and Affordable Housing*, Trade Union Housing Corporation of the North Shore, Beverly, Maine, (s.d.).

Annaniassen, Erling (2000). *Housing Policy in Scandinavian Countries: One Nordic Model or Different Approaches?*, document présenté dans le cadre de la conférence *Housing in the 21<sup>st</sup> Century: Fragmentation and Reorientation*, Institute for Housing Research, Université d'Uppsala, Gävle, Suède, juin 2000.

Archambault-Malouin, Diane (1996). *Maisons de guerre, maisons de paix*, Québec, Continuité no. 67, hiver 1996.

Association des groupes de ressources techniques du Québec / Confédération québécoise des coopératives d'habitation (1995). *Les Actes du Séminaire sur la " Fiducie foncière "*. Montréal, 31 mars et 1<sup>er</sup> avril 1995.

Association des groupes de ressources techniques du Québec / Confédération québécoise des coopératives d'habitation (1993). *Fonds fonciers communautaires*. Recueil de textes publié dans le cadre d'une journée d'information et de discussion le 27 octobre 1993.

Barton, Stephen E. (1996) *Social Housing Versus Housing Allowance*, APA Journal, Winter 1996.

Boléat, Marc (1991). *Les mécanismes étrangers de financement de l'habitation : leur potentiel d'application au Canada*, document préparé pour la *Conférence canadienne sur le financement de l'habitation*, Toronto, 31 octobre et 1<sup>er</sup> novembre 1990, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Bostwick, Mark, Columbia Housing Advisory (1991). *Guide pour la mise sur pied de coopératives pour personnes âgées financées par les membres résidents*, Ottawa, préparé pour la Fédération de l'habitation coopérative du Canada.

Bouchard, Marie (2001). *Le logement coopératif au Québec: entre continuité et innovation*, Montréal, ARUC – Économie sociale, cahier R-01-2001.

Bouchard, Marie (1994). *Évolution de la logique d'action coopérative dans le secteur du logement coopératif au Québec*, Marseille / Montréal, Thèse, Doctorat de sociologie économique, École des hautes études en sciences sociales. Publiée au Centre de recherche sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats, Cahiers du CRISES, vol. 98, no.1.

Bouchard, Marie (1991). *Le logement populaire au Québec entre l'État et le secteur coopératif*, Montréal, École des Hautes Études Commerciales, Centre de gestion des coopératives, Cahier de recherche no. 91-6, novembre 1991.

Bradfield, Kristen (2001), *The First Holistic Approach to Neighbourhood Revitalization is Still Bearing Fruit after 10 years*, Affordable Housing Finance, October 2001.

Brooks, Mary E. (1999), *Guide pour la création de fonds fiduciaires pour le logement au Canada*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Brown, Prudence et. al (2001) *The Case of Sandtown-Winchester – Neighbourhood Transformation Initiative : Lessons learned about Community Building & Implementation*, Préparé pour la Enterprise Foundation avec le soutien de la Annie E. Casey Foundation.

Centre de ressources de la troisième avenue (1991). *Vue préliminaire sur le mouvement des fiducies foncières communautaires en Amérique du Nord*, Montréal, document préparé pour la Société d'habitation et de développement de Montréal.

Champagne, Christian (1989), *Enquête sur la clientèle dans les coopératives d'habitation au Québec*, Montréal, ÉNAP/ INRS-Urbanisation/ UQAM.

Connerly, Charles E. (1993). *A Survey and Assessment of Housing Trust Funds in the United States*, Journal of American Planning Association, vol.59, no. 3, Summer 1993.

Crenna, C. D. (1978), *A Review of Recent Housing Policy Evaluation Work in Canada – A Discussion Paper prepared for the Executive Seminar on "The Effectiveness of Social Program Evaluations in Canada and the United States*, Mont Ste-Marie, Québec, Canada Mortgage and Housing Corporation, présenté dans CHF Housing Policy Information, Co-operative Housing Foundation of Canada, Collection No.1, July 1982.

Demers, Armand (1986). *Au temps des rêves et des défis – L'aventure sociale du Foyer Coopératif, Chicoutimi*, La collection de la Société historique du Saguenay, no.40.

Dennis Michael et Susan A. Fish (1972). *Programs in Search of a Policy. Low Income Housing in Canada*, Toronto, Hakkert.

Deslauriers, Jean-Pierre et Marie-Joelle Brassard (1989). *Pouvoir habiter*, Chicoutimi, Collection développement régional, Université du Québec à Chicoutimi / GRIR

Drdla, Richard, Associates Inc. *Fonds fiduciaires pour le logement: nature, applicabilité et potentiel au Canada*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Drdla, Richard, Associates Inc. (1999). *Initiatives de réglementation municipales: production de logements abordables*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Drier, Peter et J. David Hulchanski (1993), *The Role of Non-profit Housing in Canada and the United States: Some Comparisons*, Housing Policy Debate, vol. 4, no.1.

Fallis, George (1991). *Les entreprises et le parrainage dans le secteur de l'habitation*, document préparé pour la *Conférence canadienne sur le financement de l'habitation*, Toronto, 31 octobre et 1<sup>er</sup> novembre 1990, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Fédération des Unions de Familles, (1977). *Avant de se retrouver tout nu dans la rue – Le problème du logement*, Montréal, Parti Pris.

Fonds dédié à l'habitation communautaire de Montréal (2001). *Programme intégré de réinsertion des personnes sans domicile fixe*, Montréal, Groupe Conseil Sextant pour le conseil d'administration du FDHCM.

Fonds d'investissement de Montréal, (2001). *Bilan et perspectives*, Montréal, Novembre 2001.

Fonds québécois d'habitation communautaire (1999). *Document synthèse – Sources alternatives de financement au logement social*.

Fortin, Yvan R. (1985). *Coopérative d'habitation avec capitalisation individuelle*, Groupe de tâches en habitation de la Société d'habitation Desjardins.

Gaudreault, Allan (2001). *Illustration of Capital Grant Requirements*, Ottawa, Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine.

Groupe CDH (2001), *Actes du Forum sur l'habitation communautaire de Montréal – Reconnaître nos acquis – Agir différemment*, Montréal, 6 juin 2001.

Guérard, Claude et al. (1983) *Développement et gestion des coopératives d'habitation*, Québec, Ministère des Institutions financières et Coopératives, Direction des associations coopératives

Hanley, Lynn (1980) *Shelter Allowance : A Background and Discussion Paper Prepared for CHF*, présenté dans CHF Housing Policy Information, Co-operative Housing Foundation of Canada, Collection No.2, July 1982.

Hudon Marcellin (1992), *Coopératives d'habitation - Les programmes d'aide de 1973 à 1992*, Association des groupes de ressources techniques du Québec / Confédération québécoise des coopératives d'habitation.

Hulchanski, J. David (2001). *A Tale of Two Canadas – Homeowners Getting Richer, Renters Getting Poorer – Income and Wealth Trends in Toronto, Montreal and Vancouver, 1994 and*

1999, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, Research Bulletin No.2, August 2001.

Hurtubise, Yves (1984). *Orientation du développement des coopératives d'habitation au Québec*, Service social, vol.33, no. 1, pp. 8-36

Institute for Community Economics (1994). *Putting Communities in Control – Ten year Report 1984-1994*, Springfield, Massachusets.

Institute for Community Economics ( 1982). *The Community Land Trust Handbook*, Emmaus, Pennsylvanie, Rodale Press.

Laidlaw, Alexander F. (1977). *Housing You Can Afford*, Toronto, Green Tree Publishing Company Ltd.

Manifest Communications, en collaboration avec Steve Pomeroy, Focus Consulting et François Lagarde (2000). *Appui des organisations philanthropiques à la production de logements abordables*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Leblanc, Jeanne, (1977). *Rapport au Groupe de travail sur l'habitation*, publié dans Fédération des Unions de Familles, (1977). *Avant de se retrouver tout nu dans la rue – Le problème du logement*, Montréal, Parti Pris.

Lundevall, Owe (1985). *A chronicle of HSB for the years 1923-1985*, Stockholm.

Mazarakis, Helen (1994). *Community Based Economic Development – Are CDCs Up To The Challenge?*, Shelterforce, January/February 1994.

Munkner, Hans-H. (2001) *Best Practice – Innovative Approaches of Housing Problems of the Poor – 12 Case Studies*, ICA Housing Co-operatives – HABITAT II plus 5, Marburg, May 2001

NBBL (1987). *Useful facts about Cooperative Building and Housing Associations and Cooperative Housing Societies*, Oslo.

Nenno, Mary K. et George Colyer (1988). *New Money and New Methods – A Catalog of State and Local Initiatives in Housing and Community Development*, NAHRO.

Norwegian Ministry of Local Government and Labor (1987). *Housing Building and Planning in Norway*, Oslo.

Noël, André (2000). *Impact des programmes gouvernementaux de subvention sur la viabilité économique des coopératives d'habitation: Le cas des subventions offertes en vertu de*

*l'article 95 de la Loi nationale sur l'habitation (LNH)*, Sherbrooke, Institut de recherche et d'enseignement pour les coopératives (IRECUS).

Pesando, James E. (1991), *Nouvelles idées en matière de financement de l'habitation au Canada : faisabilité et mise en pratique*, document préparé pour la *Conférence canadienne sur le financement de l'habitation*, Toronto, 31 octobre et 1<sup>er</sup> novembre 1990, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Pomeroy, Steve, Focus Consulting et al. (1999) *Politiques et programmes relatifs au secteur locatif privé : Étude sur l'expérience internationale*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Pomeroy, Steve, Focus Consulting et al. (1998) *Le rôle des partenariats publics-privés dans la production de logements abordables : Évaluation de l'expérience américaine et leçons à tirer pour le Canada*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Pomeroy, Steve (2001). *Customizing Mortgage Insurance to Facilitate Affordable Development*. Habitation canadienne, vol. 18, no.2, automne 2001, Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine.

Pomeroy, Steve, Focus Consulting (2001). *Affordable Housing in the 21st Century: Toward a Self Sustaining Sector*, Montréal, texte présenté dans le cadre du Forum sur l'habitation communautaire de Montréal, Groupe CDH, 6 juin 2001.

Poulin, André (1991). *Coopératives d'habitation à capitalisation : explorations récentes (1980-1990)*, Montréal, Centre de gestion des coopératives, École des Hautes Études Commerciales, cahier 90.

Poulin, André (1997). *Les résidants des coopératives d'habitation au Québec en 1996. Rapport statistique*, Montréal, Confédération québécoise des coopératives d'habitation.

Poulin, André et Christian Rozycki (1991). *Étude exploratoire de trois modèles de coopératives d'habitation à capitalisation*, Montréal, Centre de gestion des coopératives, École des Hautes Études Commerciales, Cahier de recherche no. 91-2, avril 1991.

Roy, Claude et Jean-Pierre Gagnon (1994). *Étude de solutions alternatives au financement du logement social au Québec*, Société d'habitation du Québec.

Runge, Dallard et al. (1975) *History of Government Activity in Housing*, tiré de *A Comprehensive Social Housing Policy for British Columbia*, présenté dans CHF Housing Policy Information, Co-operative Housing Foundation of Canada, Collection No.1, July 1982.

Société canadienne d'hypothèques et de logement (1998) *L'approche de la SCHL à la souscription de prêts hypothécaires pour des logements locatifs*.

Société canadienne d'hypothèques et de logement. (Non daté) *Parce que le temps compte ! Assurance prêt hypothécaire pour les logements locatifs.*

St-Cyr, Francine (à paraître 2002), *Le logement coopératif et social du Programme sans but lucratif privé de la Société d'habitation du Québec (SHQ) : analyse et recommandations*, Montréal, UQAM, Mémoire, Maîtrise en administration et gestion urbaine.

Svensson, Stefan (2000). *The Principal-Agency Problem in Non-Profit Organisations*, document préliminaire présenté dans le cadre de la conférence *Housing in the 21<sup>st</sup> Century: Fragmentation and Reorientation*, Institute for Housing Research, Université d'Uppsala, Gävle, Suède, juin 2000.

Vienney, Claude et. al. (1986). *Analyse socio-économique comparée des coopératives d'habitation en France et au Québec*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi/ GRIR.

Société d'habitation du Québec (1977), *Historique de la Société d'habitation du Québec*, publié dans Fédération des Unions de Familles, (1977). *Avant de se retrouver tout nu dans la rue – Le problème du logement*, Montréal, Parti Pris.

Wallace, James E.(1994). *Financing Affordable Housing in the United States*, document préliminaire présenté à la Tri-Country Conference, 1994, *Social Housing Towards the Year 2000*, June 9-10, Kenilworth, England.

**Annexe 1 : Tableau synthèse des programmes d'aide au logement communautaire – 1973 à 2002<sup>39</sup>**

<b>Désignation &amp; période</b>	<b>Livreur</b>	<b>Organismes admissibles</b>	<b>Prêt hypothécaire</b>	<b>Forme de subvention</b>	<b>Autres informations</b>
<b>Article 61 LNH</b> (Anciennement Article 34.18 & 15.1 LNH)  1973-1979	SCHL	Coopératives et OSBL	Prêt direct de la SCHC  Prêt conventionnel à paiements égaux  Amortissement maximum sur 50 ans	Mise de fonds de 10% des coûts de réalisation nets.  Taux d'intérêt fixé à 8 % pour la durée de la période d'amortissement.	Loyers liés au coût de réalisation et aux frais d'exploitation Abordabilité croissante. Simplicité de gestion Loyer identique pour tous les locataires
<b>Article 95 LNH</b> (Anciennement Article 56.1 LNH)  1979-1985	SCHL	Coopératives et OSBL	Prêt conventionnel à paiements égaux, renouvelable périodiquement.  Amorti sur maximum de 35 ans.  Assuré par la SCHL.	Subvention à l'opération couvrant la période d'amortissement; subvention calculée à partir du coût de réalisation total; équivaut à la différence entre un remboursement au taux du marché et 2%.  Réduction graduelle de l'aide.	Deux formes d'application de l'aide et donc 2 catégories de résidents : *aide de premier recours réduisant le loyer de l'ensemble des locataires au loyer le plus bas du marché *aide de dernier recours gérée au niveau du projet servant à aider les ménages pour qui le loyer du marché représente plus de 25 % de leur revenu brut.  Recours aux normes des PML (prix maximal par logement) et aux critères de modestie architecturale
<b>Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH)</b>	SCHL	Coopératives	Prêt hypothécaire indexé garantissant au prêteur un rendement constant pour toute la période	Subvention ramenant les loyers au niveau du marché. Indexation annuelle de l'aide	La convention prévoit qu'au moins 15% des membres doivent être choisis parmi les ménages répondant au Critère de besoins impérieux pour lesquels des unités de supplément au loyer sont

<sup>39</sup> Pour les programmes disponibles de 1973 à 1993, les informations présentées dans le tableau synthèse sont tirées du document : Hudon, Marcellin (1992). *Coopératives d'habitation – Les programmes d'aide de 1973 à 1992*, Confédération québécoise des coopératives d'habitation et Association des groupes de ressources techniques du Québec.  
Les informations concernant les programmes disponibles à compter de 1994 ont été fournies par Marcellin Hudon, coordonnateur, Association des GRT du Québec.

<b>Désignation &amp; période</b>	<b>Livreur</b>	<b>Organismes admissibles</b>	<b>Prêt hypothécaire</b>	<b>Forme de subvention</b>	<b>Autres informations</b>
1986-1993			d'amortissement.  Assuré par la SCHL  Création d'un Fonds de stabilisation	Supplément au loyer pour 15% à 40% des résidents  Mécanisme de réduction de l'aide à la 16 <sup>e</sup> année de la convention selon certaines conditions	attribués par la SHQ  Revenu plafond introduit en 1991  Un fonds de sécurité d'occupation permettant d'aider temporairement des membres non-éligibles au SAL est créé et géré par la coopérative
<b>Programme intégré québécois (PIC)</b>  1984-1986	SHQ	Coopératives et OSBL	Prêt conventionnel à paiements égaux amorti sur 25 ans  Assurable par la SHQ via la SCHL si nécessaire	Cumul de subventions de capital Logipop, de subventions à la rénovation Loginove, de subventions de capital Corvée-Habitation et de suppléments au loyer pour 40% des ménages.	Création d'une réserve de gestion.  Pas de subvention à l'opération et impact direct du coût des travaux sur le loyer .  Le report de travaux de rénovation a entraîné des difficultés financières majeures pour de nombreux projets.
<b>Programme sans but lucratif privé (PSBL-P)</b>  1986-1993	SHQ  Frais partagés avec le gouv. Fédéral.	Coopératives et OSBL	Prêt conventionnel à paiement égaux, amorti sur 35 ans  Assuré à 100 %	La subvention comble le déficit d'exploitation, soit la différence entre les revenus de loyers (fixés à 25% des revenus des ménages) et les coûts réels	Visé exclusivement les clientèles à très faible revenu  Budgets d'exploitation standardisés par la SHQ.  Surplus récupérés par la SHQ. Selon les années, diverses clientèles ont été ciblées .  Critères de modestie architecturale utilisés
<b>Programme d'acquisition de logements locatifs (PALL)</b>  1988 à 1994	SHDM  Société d'habitation et de développement	Coopératives et OSBL	Financement variable	Subventions municipales pendant 10 ans et subvention municipale et provinciale d'aide à la rénovation	Détention du projet par la SHDM pendant 10 ans (minimum)  Convention de gestion renouvelable (osbl) ou à long terme (coop) entre le gestionnaire et la SHDM

<b>Désignation &amp; période</b>	<b>Livreur</b>	<b>Organismes admissibles</b>	<b>Prêt hypothécaire</b>	<b>Forme de subvention</b>	<b>Autres informations</b>
	de Montréal				Augmentation de loyers limitée par réglementation des programmes de rénovation  Revente aux gestionnaires possible mais exceptionnelle.
<b>Programme SHDU</b> 1994-1995	SHDU Service de l'habitation et du développement urbain (Ville de Montréal)	Coopératives et OSBL	Conventionnel, amorti sur 25 ans, sans assurance ni garantie de prêt	Une subvention de capital (Ville) et une subvention à la rénovation (SHQ)	Programme expérimental (~100 logements) sur l'initiative de la Ville de Montréal  A servi de démonstration pour PARCO
<b>Programme d'achat-rénovation pour la réalisation de logements coopératifs et sans but lucratif (PARCO)</b> 1995-1996	SHQ	Coopératives et OSBL	Conventionnel, amorti sur 25 ans, assorti d'une garantie de prêt par la SHQ	SHQ : Subvention de capital de 40% à 50% des coûts admissibles de réalisation  Obligation d'une participation financière du milieu : ~22% des coûts réels de réalisation  Supplément au loyer : de 20% à 40% des ménages	Programme expérimental de \$42M (~1100 logements)  La participation du milieu a été très difficile à obtenir, particulièrement hors des grands centres urbains, notamment pour les projets familiaux
<b>AccèsLogis</b> 1997 à ce jour	SHQ	Coopératives et OSBL	Conventionnel, amorti sur 25 ans, assorti d'une garantie de prêt par la SHQ	SHQ : Subvention de capital de 40% à 50% des coûts admissibles de réalisation  Obligation d'une participation financière du milieu (~20% des coûts réels)  Supplément au loyer : de 20% à 60% des ménages	Réalisation ~1400 logements par programmation.  La participation du milieu est très difficile à obtenir, particulièrement hors des grands centres urbains, notamment pour les projets familiaux  Forte demande de la part des personnes âgées en perte d'autonomie (PAPA) ainsi que des clientèles marginalisées

Désignation & période	Livreur	Organismes admissibles	Prêt hypothécaire	Forme de subvention	Autres informations
					Subvention gagnée sur 25 ans
<b>Programme de logement abordable Québec (PLAQ)</b> (EN ÉLABORATION - INFORMATIONS PARTIELLES ET SUJETTES À CHANGEMENTS)	SHQ	Coopératives et OSBL	Conventionnel, amorti sur 25 ans, assorti d'une garantie de prêt par la SHQ	Obligation d'une participation financière du milieu minimale de 15% des coûts de réalisation reconnus par la SHQ .  Subvention de capital nécessaire pour viabiliser le projet à un loyer mensuel moyen de \$410, services inclus	Investissement de fonds fédéraux et provinciaux. Subvention gagnée sur 10 ans  Destiné essentiellement aux centres urbains avec un faible taux de vacances (2.5% et -)  Vise surtout la construction neuve.