



Modèle autrichien

L'écosystème d'habitation sociale mature et performant

Mission québécoise à Vienne
Fiche d'apprentissages et propositions
produite par l'ACHAT

Octobre 2023



Table des matières

1. Qui sommes-nous?	2
2. Introduction - S'améliorer en changeant d'échelle	3
3. Vienne - Résumé des apprentissages de la mission	6
- Démographies comparables - choix différents	
- Grands propriétaires à but non lucratif au coeur de l'écosystème	
- Modèle d'affaires 360 - la professionnalisation du secteur	
- Rotation d'équité - le contrat générationnel	
- Les piliers du financement autrichien	
- Société parapublique pour réguler le développement foncier	
- Compétitivité du secteur et hauts standards de qualité architecturale	
- Financement distinct de l'habitation et des services sociaux	
- Classe moyenne ciblée et servie	
- Notion de propriété réinventée et location revalorisée	
- Une municipalité qui comprend le marché et qui utilise bien ses pouvoirs	
- Bénéfices économiques d'un secteur à but non lucratif performant	
4. Propositions	15
- <u>Vision stratégique de transition vers un modèle de volume</u>	
- <u>Propositions pour les pouvoirs publics</u>	
5. Conclusion - Ce que l'Histoire nous enseigne	18
Annexe 1 - Rotation d'équité par surplus et par refinancement	21
Annexe 2 - Taux de subventions et mesures d'impacts	22
Annexe 3 - Historique des grands propriétaires autrichiens	23



1. Qui sommes-nous ?

L'Alliance des corporations d'habitations abordables du territoire du Québec (ACHAT) est un regroupement d'entreprises collectives en immobilier (propriétaires, opérateurs et développeurs sans but lucratif) unique en son genre dans le réseau québécois et canadien de l'économie sociale. Notre mission consiste à soutenir nos membres dans la recherche d'innovations et le déploiement de stratégies d'affaires visant à accroître de manière significative l'offre de logements sociaux et abordables dans les régions urbaines du Québec, et ce, au bénéfice des communautés locales. L'ACHAT est un lieu d'échange et de concertation, de recherches spécialisées et de mutualisation visant à soutenir le développement des capacités organisationnelles et financières de ses membres afin de développer un volume d'unités de logements abordables plus grand; et ce de manière à contribuer à une meilleure structuration de l'offre de logements abordables dans le marché résidentiel.

Nos huit membres (*Corporation Mainbourg, Espace La Traversée, Habitations communautaires Loggia, Hapopex, Interloge, SHAPEM, SOLIDES, UTILE*) détiennent un parc immobilier de 5500 logements locatifs abordables d'une valeur foncière de plus de 800 M\$ et comptent actuellement plus de 2000 nouvelles unités en développement à l'horizon 2024-2025. Nos immeubles, principalement situés dans le Grand Montréal, sont de petites, moyennes et grandes tailles, récents, âgés ou patrimoniaux. Nous offrons des logements locatifs abordables de qualité (avec services dans certains cas) aux familles, aînés, immigrants, étudiants, personnes monoparentales, à faibles revenus, avec problèmes de santé mentale, en réintégration sociale, en situation de handicap, etc.

ACHAT, Alliance des corporations d'habitations abordables du territoire du Québec

1503 rue La Fontaine
Montréal, QC, H2L 1T7
info@achat-habitation.org
(438) 366-6757



achat-habitation.org



[@achathabitation](https://twitter.com/achathabitation)



[ACHAT - Alliance des corporations d'habitations abordables du territoire du Québec](https://www.linkedin.com/company/achat-habitation)



2. Introduction - S'améliorer en changeant d'échelle

Les pouvoirs publics canadiens, fédéral et provinciaux, ainsi que les municipalités, sont au prise avec une grave crise du logement et d'abordabilité résidentielle¹. Le gouvernement du Canada promet d'en faire plus, tandis que Québec prévoit dévoiler et mettre en œuvre prochainement un *Plan d'action national en habitation*. L'ACHAT a participé cette année aux différentes consultations publiques des gouvernements fédéral, provincial et municipaux (notamment [PL16](#), [PL31](#)) en émettant plusieurs pistes de solutions visant à accroître significativement l'impact à long terme de chaque nouveau dollar investi aujourd'hui dans le parc de logements à but non lucratif.

Plus récemment, nous avons eu la chance de participer à une mission québécoise d'apprentissage du modèle d'affaires de l'habitation sociale à Vienne, de laquelle nous sommes revenus plus convaincus que jamais de la pertinence et du potentiel de notre vision de développement basé sur le pouvoir de marché, la professionnalisation du secteur et la consolidation du réseau existant. Ce mémoire veut aller plus loin, non pas en proposant de copier intégralement les modèles européens qui ont atteint un grand volume de logements sociaux, mais bien plutôt en s'inspirant des moyens qu'ils ont réussi à créer pour progresser vers un niveau satisfaisant de maturité et de performance sectorielles.

Après une semaine d'étude passée en séminaires et en visites terrains avec des développeurs d'habitation à but non lucratif autrichiens et Maria Vassilakov, l'ancienne vice-maire de Vienne (du 9 au 13 octobre), nous avons observé un consensus chez nos pairs québécois quant à la nécessité d'opérer un changement d'échelle au Québec. Nos trois organisations participantes, l'ACHAT, Interloge et UTILE, sont revenues confortées dans la vision du modèle d'affaires qu'elles promeuvent, soit celui de l'augmentation du volume de logements détenus par entreprise immobilière d'économie sociale (OBNL, Coopérative ou Office municipaux).

En rappel, et nous l'avons constaté à Vienne, l'habitation à but non lucratif offre des solutions immédiates à plusieurs enjeux connus et documentés qui découlent des crises du logement et de l'abordabilité, et garantissent de ne pas reproduire ou amplifier des phénomènes néfastes pour l'économie nationale :

- multiplication des stratagèmes d'évictions abusives ou illégales menant à une hausse incontrôlée des prix des loyers (*rénovictions*);

¹ La [SCHL](#) calcule maintenant un manque à gagner de 860 000 unités d'habitations pour le Québec (alors qu'elle évaluait le manque à 620 000 l'an dernier), tandis que la [Banque Scotia](#) propose de doubler le parc de logements sociaux au Canada. La [défenseure fédérale du logement](#) propose quant à elle, tout comme [l'ACHAT](#) en février dernier, d'augmenter les parts de marché du secteur locatif à but non lucratif à 20% à l'échelle nationale.



- effritement du parc locatif au profit de l'hébergement touristique temporaire (de type airbnb);
- délocalisation de travailleurs essentiels à faibles revenus en périphérie des centres urbains liée à la diminution du pouvoir d'achat des ménages à revenus modestes et moyens (étalement);
- problèmes de santé publique et croissance de l'itinérance directement liés à la hausse du coût des loyers et/ou à l'insalubrité des logements;
- augmentation incontrôlée du taux d'effort des ménages lié au logement, de la précarité économique et de l'itinérance;
- spéculation immobilière menant à une hausse artificielle des valeurs foncières et à une déstructuration de l'offre en regard des besoins réels de la population;

Nos entreprises collectives membres de l'ACHAT, dans ce contexte inquiétant pour l'avenir des Québécoises et des Québécois, sont résilientes en période de crise économique, ne peuvent être vendues à des intérêts étrangers ou spéculatifs et leur présence contribue grandement au maintien d'un marché immobilier sain et équilibré - notamment du secteur de la construction en période d'instabilités inflationnistes.

Nos municipalités et développeurs sociaux voient grand (comme en Autriche)

Également en rappel, le [Chantier Montréal abordable](#) (CMA), regroupant des représentants des secteurs privé, communautaire, syndical et public, a fait paraître le 12 avril dernier une déclaration et un [rapport d'étape](#) qui devraient, selon nous, trouver échos ailleurs au Québec, où se vivent également des enjeux d'offre et d'abordabilité en habitation.²

² Rappelons que la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) vient quant à elle d'adopter une toute première Politique métropolitaine d'habitation ([PMH](#)) fixant des cibles de logements à but non lucratif pour ses 82 municipalités, insérées à même le nouveau Plan métropolitain d'aménagement et de développement ([PMAD](#)).



Dans un contexte d'inflation et de crise du logement, le CMA propose une répartition par quintile des revenus des ménages montréalais, et évalue que ce sont les deux quintiles les plus fortunés qui parviennent actuellement à se payer un logement au prix du marché avec un taux d'effort raisonnable de 30% des revenus du ménage consacrés au logement. Les taux d'inoccupation très bas partout à Montréal et au Québec, ainsi que les hausses de coûts de construction de logements neufs, indiquent que les nouvelles habitations offertes par le marché privé ne seront accessibles qu'à une portion de plus en plus réduite de la population, alors que de plus en plus de gens devront réduire leur budget d'épicerie, de médicaments, de transport et de loisirs afin d'absorber la hausse des coûts du logement. Le rapport nous indique également que pour le quintile des ménages ayant des revenus les plus bas, seul un investissement important en logements sociaux pourra répondre adéquatement à leurs besoins d'habitation et devenir l'outil privilégié de sortie de pauvreté et de la spirale d'une précarisation. La nouvelle itinérance (maintenant dénombrée à 10 000 individus visibles dans la rue) que l'on observe partout au Québec ces dernières années compte beaucoup de personnes qui avaient encore un toit il n'y a pas si longtemps.

Quant aux pistes de solutions, le CMA convoque l'ensemble des acteurs à travailler ensemble et à lever les obstacles d'ordre financier, d'émission de permis, réglementaires, de fiscalité et de frais, en occurrence pour les acteurs réalisant de l'habitation sociale et abordable pérenne. Notons les deux dernières recommandations, visant à « maximiser l'agilité et la capacité de livraison des OSBL en privilégiant une approche portefeuille » (P9) et à « favoriser la montée en échelle de tout le secteur de l'habitation sans but lucratif » (P10). Voilà deux propositions qui pointent très exactement dans la direction du présent document, sans toutefois avancer de manières précises d'y arriver pour l'instant; il est urgent de s'y pencher selon nous.



3. Vienne : résumé des apprentissages de la mission

Démographies comparables - choix différents

L'Autriche et le Québec ont une population semblable (environ 8 millions d'habitants), et sont deux États actuellement dirigés par des gouvernements conservateurs sur le plan économique. Par ailleurs, Montréal et Vienne ont une taille de population semblable, et des gouvernements locaux généralement plus progressistes. Toutefois, pour la même population, l'Autriche compte 182 propriétaires à but non lucratif qui opèrent près de 1 million de logements (parmi eux, 58% gèrent ou possèdent plus de 2000 unités), contre plus de 2500 propriétaires à but non lucratif qui opèrent 135 000 logements locatifs au Québec, une fragmentation sectorielle évidente et démesurée lorsque comparée. La croissance annuelle moyenne des parcs de logements à but non lucratif se situe respectivement autour de 16 000 unités pour l'Autriche contre 2000 unités pour le Québec.

Comparaison des écosystèmes de production à but non lucratif	
AUTRICHE	QUÉBEC
662 000 unités locatives détenues (+ 276 000 en gestion de « condos » abordables)	135 000 unités locatives détenues ³
Croissance annuelle moyenne 17 000 unités (dont 6000 à Vienne)	Croissance annuelle moyenne 2000 unités (dont 500 à Montréal)
10 offices publics détiennent 260 000 unités	149 offices publics détiennent 74 000 unités
97 LPHA coopératifs détiennent 172 000 unités	1300 coopératives détiennent 30 000 unités
75 LPHA détiennent 230 000 unités	1200 OSBL détiennent 55 000 unités
TOTAL : 182 propriétaires à but non lucratif (moyenne de 3637 unités)	TOTAL : 2649 propriétaires à but non lucratif (moyenne de 50 unités)

³ Selon [Statistiques Québec](#), la province comptait 135 000 logements à but non lucratif (sociaux, abordables et communautaires) en 2022, mais les données publiées par les différentes fédérations ([ROQH](#), [ROHQ](#), [COCH](#) et [FHCO](#)) en 2023 portent le compte à un nombre total plus élevé d'environ 160 000 unités. Cela s'expliquerait probablement par un dédoublement compilatif que l'ACHAT n'a pas contre vérifié.



L'augmentation de la demande est toutefois un peu plus élevée en Autriche. Vienne accueille en effet 25 000 nouveaux résidents par année, dont une population des banlieues qui revient vers le centre, alors que la population globale de Montréal se maintient grâce à l'immigration internationale qui compense le solde migratoire négatif vers les banlieues. Cependant, à l'échelle nationale, la population des deux États croît de manière régulière avec environ 80 000 immigrants par année en Autriche et 60 000 au Québec.

Grands propriétaires à but non lucratif au coeur de l'écosystème

Toutes les sociétés de logements abordables reconnues par la Loi sont des sociétés privées à profit limité (similaire à un OBNL au Québec, elles sont nommées LPHA en anglais, ou GBV en allemand) ou des coopératives, et sont toutes membres d'un regroupement unique nommé GBV qui comprend également leurs dix offices publics. Parmi elles, 58% gèrent ou possèdent plus de 2000 unités. Cela permet :

- Des économies d'échelle;
- D'intégrer les besoins particuliers populationnels à même leur parc;
- De collaborer de professionnels à professionnels avec les développeurs privés et les municipalités dans les grands développements de quartiers dès le jour 1 de la planification;
- D'utiliser leur pouvoir de marché et capacités de livrer pour inclure 75% de logement à but non lucratif dans ces quartiers en développement;
- D'utiliser de l'équité pour entretenir et développer le parc de logements;
- D'autoréguler le secteur de production (développement et construction);
- D'absorber les coûts de participation aux concours architecturaux visant la qualité

Leur présence sur les marchés financiers augmente la stabilité et la résilience des entreprises car elles sont reconnues comme moins risquées. Ainsi, elles ont une force de négociation et empruntent l'argent moins cher (market power - pouvoir de marché) : elles empruntent à 60 points de base au-dessus de interbank rate (versus 150-200 pour développeurs privés). Grâce au volume de production, leur logement social coûte autant ou moins cher à construire que le logement privé (plutôt que plus cher parce que petits groupes comme en Californie et au Québec, par exemple)

Leur grande taille permet une stabilité de production de logements et assure du travail en continu à l'industrie de la construction et aux marchés financiers parce que leur rythme est moins cyclique que le secteur privé. La relation avec les constructeurs varie, mais les gros joueurs comme [Gesiba](#) (30 000 unités) ou [Sozialbau](#) (50 000 unités) font des appels d'offres au marché régulièrement afin d'obtenir de meilleurs prix. La flexibilité



du financement et les concours encouragent également l'innovation continue. Leur écosystème structuré pour les OBNL professionnels du développement et de la gestion permet d'assurer une capacité d'innovation pour faire des projets adaptés à des besoins spéciaux. Le grand volume de production permet d'intégrer dans les habitations développées les personnes avec des besoins particuliers, et les projets plus communautaires de type cohabitat.⁴

Modèle d'affaires 360 - la professionnalisation

La plupart des LPHA sont moins communautaires qu'au Québec parce qu'elles ont fait le choix de se professionnaliser et de toujours continuer à s'autodévelopper dans une logique de marché immobilier (elles ne développent toutefois pas toutes, certaines d'entre elles demeurent assises sur leurs actifs). L'atteinte de ces volumes en propriété les a aidé à créer une plus grande solidarité sociale et à mieux répondre aux besoins particuliers des plus vulnérables. Ils ont fait le choix de société d'adopter une pensée systémique du développement immobilier plutôt que par petits projets. Leur modèle d'affaires 360 permet :

- Revenus de développement
- Flux de trésorerie positifs constants tirés de l'exploitation immobilière
- Maintien d'une expertise permanente
- Boucle de rétroaction - retour sur expérience d'exploitation dans la conception de nouveaux projets (propriétaires-développeurs)
- Capacité de valorisation foncière incluse au modèle (équité)
- Intégration de clientèles particulières en partenariat avec des organismes experts en intervention psychosociale dans tous les projets (peu ou pas de projets spécialisés porté par des groupes experts en intervention psychosociale)

Rotation d'équité - le contrat générationnel

Les prix de base obligatoires des loyers (rent base) fixés par le gouvernement constituent un véritable pacte générationnel, obligeant les propriétaires à but non lucratif à prélever un montant minimal sur le loyer dédié à la construction de nouvelles unités lorsque l'hypothèque est finie de rembourser, plutôt que de diminuer au maximum les prix des loyers.

L'utilisation intelligente de l'équité par les propriétaires développeurs permet de réduire les subventions requises dans le secteur. En plus de passer par des financements publics rotatifs (sous forme de prêts sans intérêt ou à 1% sur 40 ans), les grandes sociétés d'habitation réinvestissent leur équité dans le maintien de leurs actifs

⁴ Voir *Annexe 3* pour l'historique des grands propriétaires autrichiens, qui ont procédé à plusieurs fusions et absorptions volontaires de petites coopératives.



et dans le développement de nouvelles habitations (elles y sont même obligées par loi lorsqu'elles contractent un prêt public). Les 182 propriétaires développeurs à but non lucratif autrichiens dégagent 1G d'euros d'équité par année. En somme, la rotation des fonds est double : l'argent public tourne, et celui des développeurs aussi.

Le résultat est que l'Autriche est le 2e pays d'Europe avec la plus forte proportion de logements hors marché spéculatif tout en dépensant seulement 0,5% de son PIB dans son budget d'habitation, soit moins que la moyenne européenne.⁵ À titre d'exemple, la ville-province de Vienne, sur un budget annuel de 14G d'euros, dépense 100M en supplément en loyer, 267M pour de nouveaux terrains dédiés aux logements à but non lucratif, et 164M en soutien à la rénovation, pour un total de 533M d'euros dédiés à l'habitation à but non lucratif (s'ajoutent à tout cela des sommes fédérales).⁶

Les piliers du financement autrichien

Les outils financiers liés aux montages des projets sont au nombre de quatre, dont trois que l'on n'observe pas ou peu au Québec, soit celui de la cotisation d'entrée du locataire, la cotisation du propriétaire développeur (équité) et le prêt public à faible intérêt (la capitalisation publique se fait ici par subvention conventionnée)⁷ :

- Cotisations d'entrée (locataires qui participent à la mise de fonds pour la construction, des prêts sont disponibles dans le marché financier, ou encore des subventions pour les personnes à très faibles revenus, 2-8% du montage)
- Programmes publics de prêts à faibles intérêts (pouvoirs publics, 30-40% du montage)
- Hypothèques classiques négociées (institutions financières, 30-50% du montage)
- Équité (contribution autonome du propriétaire-développeur, 10-25% du montage)

Il faut aussi noter que la fiscalité autrichienne offre un avantage concurrentiel aux LPHA sur le marché immobilier. De plus, une autre forme de soutien financier étatique est utilisée comme pilier stratégique crucial à Vienne : la politique d'acquisitions foncières agressive, qui fixe par la suite un prix plafonné de vente aux LPHA à 10% sous la valeur marchande. Ce haut volume de transactions est réalisé par la société

⁵ Voir en *Annexe 1* la fiche technique plus détaillée concernant les deux types d'équité rotative des LPHA, par surplus et par refinancement.

⁶ Les chiffres détaillés recueillis lors de la mission québécoise correspondent à ceux du site web de la [Ville de Vienne](#), qui ne comptabilise volontairement pas les suppléments aux loyers dans le budget d'habitation, mais bien dans celui des services sociaux. Nous les réunissons volontairement ici aux fins de l'exercice de comparaison puisqu'au Québec nous comptabilisons ces sommes ensemble.

⁷ La FOHM a publié en octobre 2023 une [étude](#) réalisée par Marie-Sophie Banville sur les modèles de financement européen, voir p.37 pour l'architecture détaillée du financement autrichien.



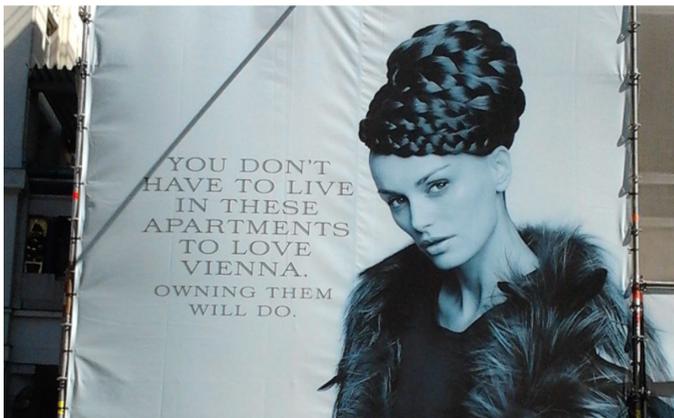
parapublique WohnFondsWien. En résumé, l'État autrichien intervient financièrement de trois façons dans le secteur du logement à but non lucratif, en renonçant à certains revenus, en prélevant un point de pourcentage sur le revenu dédié à l'habitation et en accordant certaines dépenses récurrentes⁸.

- Soutien aux opérations du secteur : fiscalité avantageuse
- Contrôle du développement du territoire : interventions foncières
- Soutien au financement des projets : fonds de prêts rotatifs

Société parapublique pour réguler le développement foncier

La force de l'agence viennoise ([WohnFondsWien](#)) sur le marché des acquisitions de terrains leur permet d'adopter une stratégie de détention à long terme et de contrôle foncier sur les secteurs urbains à redévelopper; la rotation des terrains au fil du temps fait qu'ils rentabilisent leurs activités malgré les ventes aux LPHA à 10% sous la valeur marchande. Cette agence parapublique détient aujourd'hui 3.2M de mètres carrés de terrains à Vienne et emploie 60 personnes à temps plein, et ce sans opérer un seul immeuble. Sa mission consiste à intervenir massivement dans le marché foncier au service des propriétaires développeurs à but non lucratif; à organiser la compétition du secteur à but non lucratif (via des ventes de terrains par concours) et à procéder à des acquisitions patrimoniales stratégiques pour la municipalité de Vienne.

Why we need land policy in metropolitan areas



- ⇒ Without land policy, affordable housing gets priced out of the market
- ⇒ Increase of land prices in the last 10 to 15 years 500%

⁸ En rappel, le supplément au loyer et la subvention à la cotisation d'entrée sont comptabilisés dans le budget d'aide sociale, et non d'habitation.



Compétitivité du secteur et hauts standards de qualité architecturale

Le modèle viennois fonctionne généralement par concours architecturaux lancés et régulés par la WohnFondsWien lorsqu'un lot est mis à vendre. Les exigences sont quant à elles fixées par les pouvoirs publics, et les critères d'évaluation, connus d'avance par les développeurs, sont les suivants : inclusion sociale, abordabilité, qualité architecturale et impact écologique. Cela mène à la réalisation de projets de logements sociaux de haute qualité que le gens sont fiers d'habiter et qui se fondent dans les quartiers complets, réduisant ainsi la discrimination économique et sociale parfois observée dans les ghettos que l'on peut observer dans certain pays (ex. la France). Leur expérience démontre que la compétition bien encadrée encourage la coopération entre les organisations. Les grands moyens organisationnels et financiers des joueurs autrichiens leur permettent de prendre les risques financiers de prédéveloppement et de conception liés aux concours, ce modèle ne pourrait être importé du jour au lendemain au Québec dans l'état actuel de faiblesse de notre secteur fragmenté.

Financement distinct de l'habitation et des services sociaux

Tant du côté politique que des développeurs, on nous a répété durant la mission de ne pas mélanger les coûts des services sociaux à ceux de l'immobilier. Le modèle économique de l'habitation sociale est robuste en Autriche (développement et exploitation), et les personnes vulnérables peuvent bénéficier de toutes sortes de soutiens, dont du supplément au loyer, qui proviennent d'enveloppes distinctes. Le modèle d'affaires à grande échelle qu'ils préconisent permet :

- de répondre aux besoins d'un plus grand nombre de personnes vulnérables⁹
- plus de volume = plus d'opportunités et de capacités d'intégrer des personnes avec des besoins particuliers en mixité sociale
- partenariat entre secteur de l'intervention psychosociale et opérateurs de logement (la bonne expertise à la bonne place)

⁹ Le volume de production de logements à but non lucratif par un secteur professionnalisé permet également la réalisation d'un plus grand volume de projets communautaires et sociaux à gouvernance locale. Ces modèles sont étudiés notamment dans *Affordable housing, Governance and finance, Innovations, Partnerships and Comparative Perspectives*, Routledge, 2020, chapitre 3, p.41-58. Par exemple, au Québec, Interloge a développé 1000 logements dits abordables en 45 ans, dont 250 dits sociaux. Augmenter le volume de production est possible en conservant ce ratio.



Partenariats immobiliers-communautaires	
Expertise immobilière (groupe A)	Expertise psychosociale (groupe B)
Développement	Programme(s) d'intervention
Gestion des baux	Sélection participants
Santé / sécurité / salubrité	Intervention psychosociale
Perception \$	
Maintien d'actif	

Classe moyenne ciblée et servie

Le modèle autrichien est basé sur un volume de production qui permet de ne pas cibler que les pauvres, mais plutôt tous les non riches. Cela contribue également à réduire la stigmatisation des populations vulnérables; tout le monde peut habiter un jour ou l'autre un logement social, et d'ailleurs, tout le monde paie un point de pourcentage d'impôt sur le revenu pour financer le logement social, ce qui contribue également à la « normalisation » de ce modèle économique.

Notion de propriété réinventée et location revalorisée

L'Autriche a fait le choix de réinventer le rapport à la propriété immobilière en développant une réelle alternative dans le marché du logement (en location et en propriété à but non lucratif). Lors du pré-développement d'un nouveau projet, une participation financière est demandée aux locataires (*entry fees* qui peuvent être subventionnés pour les personnes à très faibles revenus), leur permettant ainsi de mesurer la valeur du lieu qu'ils habiteront. Ils contribuent à la capitalisation du projet et cela leur garantit un droit de location à vie. Ainsi, les sommes libérées par l'abordabilité peuvent être investies ailleurs; la logique d'épargne par emprunt hypothécaire et valorisation foncière a été rendue moins attrayante pour les particuliers, à qui on offre plutôt des milieux de vie abordables à perpétuité dès le plus jeune âge. Encore une fois, le point de pourcentage d'impôt prélevé sur le revenu contribue à créer le sentiment que le parc de logement social est un bien collectif.



Why we need land policy in metropolitan areas



Une municipalité qui comprend le marché et qui utilise bien ses pouvoirs

Le modèle autrichien, en particulier celui de Vienne, qui en est le cœur, n'aurait pas vu le jour sans le leadership des pouvoirs publics, qui sont allés beaucoup plus loin que l'élaboration de programmes de subventions à la pierre et à la personne. Ils ont véritablement utilisés tous leurs pouvoirs de manière transversale pour structurer le secteur du logement à but non lucratif, en respect de leurs objectifs d'abordabilité économique et de développement de quartiers durables et inclusifs. Leur stratégie immobilière repose sur des outils municipaux arrimés de nature urbanistiques, économiques et techniques.

Notamment, comme nous l'avons vu ci-haut, ils ont maintenu un contrôle serré du foncier sur leur territoire et créé un vaste fonds de terrain confié à la société parapublique WohnFondsWien. Comme province, ils ont imposé un point de pourcentage d'impôt sur le revenu dédié à l'habitation sociale. Dans une logique d'autonomisation du secteur à long terme, ils ont soutenu le développement de grands propriétaires développeurs grâce à des réglementations et une fiscalité qui leur confèrent des avantages compétitifs. Plus récemment, ils ont adopté une politique d'inclusion de 75% de logement social pour tout développement de plus de 150 unités, et celle-ci est rigoureusement mise en application par le secteur, qui a la capacité d'y répondre. Cela serait impossible aujourd'hui au Québec car notre secteur est trop faible et fragmenté.



Bénéfices économiques d'un secteur d'habitation à but non lucratif performant

L'association nationale des 182 propriétaires à but non lucratif (GBV) a recensé et produit un certain nombre d'études chiffrant les mesures d'impact du secteur. Notons notamment que selon l'une d'elles, une augmentation de 10% des parts de marché du secteur à but non lucratif fait diminuer de 30 à 40 centimes par mètre carré les prix des loyers du marché privé.¹⁰

- Calcul d'impact dans l'économie nationale
 - Économies sur loyers : 1,2 G euros en loyer par année (2k euros/ménage)
 - Ces montants sont réinvestis dans l'économie et contribuent à la croissance
 - Ces économies réduisent le besoin de subventionner les loyers
 - Effet stabilisant sur le marché privé parce que l'ABL (asset based lending) est linéaire

- Le système autrichien réduit le coût pour l'État
 - En subventions au loyer
 - En coût de réalisation pour nouveaux logements grâce à la rotation d'équité
 - 115 euros per capita par année en budget de logement pour le gouvernement vs 155 euros moyenne EU et 427 au UK
 - Le fort volume de logement à but non lucratif offre une "assurance" contre les chocs de prix du logement
 - Les logement détenus par des OBNL ne peuvent être acquis par des sociétés immobilières étrangères
 - Économies sur les dépenses publiques en services sociaux

¹⁰ Voir *Annexe 2* pour plus de détails.



4. Propositions

À l'attention des différents pouvoirs publics et des partenaires du secteur, voici quelques éléments de vision stratégique de transition vers un modèle de volume ainsi que des recommandations de mise en œuvre. Toutes visent à protéger et améliorer le parc locatif québécois, notamment en favorisant le développement de logements abordables pérennes partout sur le territoire :

*Vision stratégique de transition vers un modèle de volume **et propositions liées aux besoins de consolidation du secteur québécois***

- V: Augmentation du nombre de grandes organisations (1000 unités ou plus) propriétaires dans chaque région du Québec, tout en maintenant un secteur compétitif et concurrentiel; soutien des leaders sectoriels de propriétaires déjà existants actuellement dans le réseau; élargissement des modèles d'affaires des groupes non-propriétaires : il faut arriver à augmenter le nombre de propriétaires développeurs performants tout en réduisant la fragmentation du secteur, permettre à des développeurs de se créer des actifs propres, surtout s'ils ont déjà de l'expertise de gestion et soutenir ceux qui le font déjà.

P1: Afin de développer progressivement les économies d'échelle dans le secteur, les programmes de financement pourraient accorder des points supplémentaires aux projets dont le propriétaire définitif sera un OBNL, office ou coopérative déjà existant qui est engagé dans une démarche de changement d'échelle (avec des cibles de croissance, par exemples, ou encore sur présentation d'un plan de développement). Afin d'assurer qu'une telle mesure ne nuise pas à la capacité du secteur à répondre à des besoins particuliers, des points pourraient également être accordés à des projets de partenariat répondant à un besoin local particulier ou à un territoire mal desservi;

P2: Créer et financer un bureau de consolidation du logement dans le secteur communautaire puisque cela requiert une expertise de pointe. Financer du développement organisationnel pour les groupes d'économie sociale : programme à durée limitée avec des budgets de consultants pour les fusions de petits groupes (volet 1) et un volet pour l'évolution des modèles d'affaires des grands groupes (volet 2);



- V: Favoriser les partenariats Habitation / Services sociaux et communautaires. Séparer la fonction immobilière de la fonction psychosociale au sein d'une même organisation. Favoriser les partenariats entre les groupes dont la mission est immobilière d'une part, et d'autre part, les groupes dont la mission est l'intervention psychosociale;

Partenariat immobilier-communautaire	
Expertise immobilière (groupe A)	Expertise psychosociale (groupe B)
Développement	Programme(s) d'intervention
Gestion des baux	Sélection participants
Santé / sécurité / salubrité	Intervention psychosociale
Perception \$	
Maintien d'actif	

Propositions complémentaires de l'ACHAT déjà formulées aux consultations publiques sur le budget 2023-2024, le PL16 et le PL31 :

L'ensemble des demandes formulées par le groupe ACHAT dans la dernière année consiste à créer un statut gouvernemental particulier pour les grands propriétaires développeurs à but non lucratif :

- **P3: permettre l'utilisation de l'équité sur des projets conventionnés financés via le programme AccèsLogis ou tout autre programme de la SHQ, selon certains critères qui garantissent la sécurité des actifs, comme par exemple la reconnaissance des grandes sociétés à but non lucratif qui ont démontré leur capacité d'opérer et de développer un volume de logements sociaux et abordables. Cela permettrait, sans injection d'argent supplémentaire, de diminuer la part de subventions par porte dans certains projets, ou encore de diminuer le coût des subventions nécessaires pour l'entretien du parc existant¹¹;**

¹¹ Cette demande est également formulée en ce moment par le Centre de transformation du logement communautaire dans le cadre de la démarche [PLANCHER](#), ainsi que par plusieurs autres acteurs du milieu.



- **P4: développer un mécanisme de financement par portefeuilles des grandes sociétés immobilières à but non lucratif qui ont démontré leur capacité à opérer durablement un vaste parc de logements et à se développer;**
- **P5: exempter la TVQ des projets d'habitations qui sont 100% à but non lucratif sur la base du fait qu'ils remplissent pleinement les objectifs publics d'abordabilité pérenne et de développement durable du territoire;**
- **P6: permettre aux municipalités du Québec d'offrir une taxation foncière différenciée aux projets d'habitations qui sont à 100% à but non lucratif (sous forme de congés, de reports ou de taux variables);**
- **P7: permettre aux municipalités de faire du zonage incitatif et différencié pour les requérants qui développent des projets 100% à but non lucratif, et ce sur la base du fait qu'ils répondent aux objectifs publics d'abordabilité pérenne et de développement durable du territoire pour tous. Une telle modification visant à créer de la valeur ajoutée à certains terrains permettrait aux projets portés par un OBNL, un Office d'habitation ou une coopérative de bénéficier d'un avantage concurrentiel et financier, puis dans certains cas, de réduire les besoins de subventions. À l'inverse, offrir cette nouvelle valeur ajoutée au secteur privé, en échange d'une proportion réduite d'unités de logements abordables à durée limitée, viendrait carrément freiner la création de logements abordables pérennes dans la logique concurrentielle de marché. De faire cette distinction dans la Loi 16 aurait été un moyen efficace et peu coûteux pour les pouvoirs publics d'encourager le développement de l'habitation sociale et abordable;**
- **P8: exempter les projets d'habitations à but non lucratif des processus référendaire dans le cadre de projets dérogatoires au règlement municipal, tout en maintenant l'obligation de tenir des consultations publiques;**
- **P9: élargir l'automatisation du décret M-30 à tous projets d'habitations à but non lucratif afin d'accélérer l'obtention de l'aide fédérale au développement de logements abordables.**



5. Conclusion - Ce que l'Histoire nous enseigne

L'Autriche comptait déjà 45 000 logements sociaux en 1945, et a adopté depuis des politiques publiques qui ont mené à un parc d'1M de logements sociaux opérés par un petit nombre d'organisations parapubliques et à but non lucratif relativement autonome qui ont un grand pouvoir de marché. Cette fiche d'apprentissage décrit comment l'écosystème d'aujourd'hui fonctionne là-bas. Il est vrai que les Autrichiens avaient alors une légère longueur d'avance sur le Québec en matière de vision, et qu'ils ont dû reconstruire un pays dévasté par la guerre. Néanmoins, que s'est-il passé depuis? Que peut-on en tirer comme apprentissages, tandis que nous peinons collectivement à augmenter notre parc de 135 000 logements sociaux au Québec?

3. Origins

The origins of limited-profit Housing in Austria



Photos: Siedlungsgenossenschaft Altmannsdorf-Hetzendorf, Siedlung Rosenhügel

Context:

- Industrialisation - severe housing shortage in late 19th/early 20th century

Three roots:

- co-operative movement (mainly self-help groups)
- Staff housing
- Outsourced public housing

Growth since 1945:

- 1945: 45,000 homes
- 2022: 1,000,000 homes

Au Canada, la [SCHL](#) est créée à la même époque (1946), après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, pour construire des bungalows dédiés aux vétérans (retournés sur le marché privé depuis). Les premiers ensembles de logements sociaux locatifs apparaissent un peu plus tard (par exemple, les Habitations Jeanne-Mance à Montréal, en 1959). La [SHQ](#) est créée en 1967 afin de soutenir le développement du réseau de HLM financés par le fédéral. En 1969, la Ville de Montréal crée l'[OMHM](#), le premier office d'habitation municipal, puis l'Association des OH apparaît en 1972. Les suppléments aux loyers sont créés en 1978, et cette collaboration des trois paliers de gouvernements (fédéral, provincial, municipal) permet de créer un parc de 67 000 HLM au Québec jusqu'aux années 80. À la fin des années 70, le [secteur à but non lucratif](#) commence à connaître une croissance importante grâce à des politiques publiques qui reconnaissent les avantages de supporter la montée de l'économie sociale dans



l'écosystème de production. En 1986, le Québec devient maître d'œuvre du développement de l'habitation sociale, et dans les années 90, le gouvernement fédéral retire complètement ses investissements. En 1996, le Sommet sur l'économie et l'emploi propulse le secteur par le développement d'outils de financement (la création du Réseau d'investissement social du Québec - RISQ), par le développement du réseau des Centres de la petite enfance (CPE), par l'implantation d'entreprises d'économie sociale en soutien à domicile (EÉSAD) offrant des services aux personnes âgées et/ou vulnérables, et en reconnaissant l'importance de continuer à développer le parc de logements sociaux, qui mena à la création du programme AccèsLogis Québec et à du soutien au développement des Groupes de ressources techniques (GRT).

L'apprentissage le plus fort que notre histoire nous permet de faire est qu'il n'y a jamais eu de [vision systémique](#) de développement du logement social au Québec. À Montréal, par exemple, des recherches documentaires permettent d'identifier cinq « opérations logements »¹² au fil du temps, qui témoignent non pas de politiques publiques visant à solutionner durablement des problèmes causés par des dynamiques économiques soutenues par nos Lois, mais bien plutôt à réaliser des projets ponctuels qui répondent à des besoins urgents causés par ces dynamiques (la politique du *plaster*)¹³ :

- Opération 300 (1968-1969) : 364 logements répartis en 4 projets totalisant 36 bâtiments
- Opération 10 000 logements (1979-1982) qui devient Opération 20 000 logements (1979-1988) : 19 539 unités sur plus de 600 emplacements
- Opération Solidarité 5000 logements (2002-2005) : 122 projets totalisant 5025 logements
- Opération 15 000 logements (2006-2009) : objectif de 5000 logements sociaux et de 10 000 logements « privés ».

Aujourd'hui, heureusement, de plus en plus de voix s'élèvent au Québec et au Canada pour opérer un changement d'échelle dans une logique de transformation systémique, à mettre en œuvre de manière pragmatique et modérée dans l'environnement de marché nord-américain. Pour cela, il nous faudra adopter des politiques publiques performantes et professionnaliser notre secteur de production en l'orientant vers des stratégies de volume. En ce moment, nous n'avons ni l'un ni l'autre.

¹² Pour plus d'informations au sujet de ces recherches documentaires réalisées au Service de documentation et d'information en habitation au Québec (SDIH), Centre canadien de documentation sur l'habitation (CCDH) et Bibliothèque et archives nationales du Québec (BANQ), veuillez contacter l'ACHAT.

¹³ Cette absence de vision systémique est partiellement évoquée dans l'[audit](#) de performance réalisé par le Vérificateur général du Québec en 2020 au sujet du programme AccèsLogis.



Regarder en avant

Plusieurs entreprises collectives du Québec ont atteint un niveau de maturité et une taille qui permettent de mieux en mieux d'utiliser des actifs immobiliers et des expertises de manière performante, en partenariat avec les administrations publiques et les acteurs financiers, tant privés que philanthropiques. Mais nous sommes loin encore des modèles européens matures de volume. En ce moment même, la faiblesse de notre secteur fragmenté nous fait rater des occasions historiques de développer des milliers d'unités dans le Grand Montréal (REM, Ligne bleue, Hippodrome-Namur, Est de Montréal, Bridge-Bonaventure, Lachine Est, Louvain Est, etc), où les prix du marché privé continueront de s'envoler de manière incontrôlée, comme partout ailleurs sur notre territoire. Il est temps de démarginaliser le logement à but non lucratif de la planification de nos grands développements.

L'Alliance des corporations d'habitations abordables du Québec (ACHAT) et ses membres proposent d'opérer dès maintenant - en partenariat avec tous les acteurs du milieu de l'habitation - un important changement d'échelle afin d'augmenter considérablement l'impact de nos actions en matière d'habitation. Nous proposons non pas seulement de fixer une cible de 20% du parc locatif québécois à but non lucratif, mais aussi plusieurs moyens concrets pour y arriver. Ces moyens reposent sur les épaules de notre secteur et des pouvoirs publics, dans une logique de partenariat qui est absolument essentielle à nos succès; voilà le principal apprentissage que nous a offert l'Autriche. En augmentant régulièrement de plusieurs milliers d'unités par année notre parc de logements abordables à but non but lucratif, nous contribuerons à structurer durablement l'offre dans le marché résidentiel locatif, en phase avec les objectifs publics canadiens, québécois et municipaux en matière de développement du territoire, de développement social, de santé publique et de lutte aux changements climatiques.



Annexe 1 - rotation d'équité par surplus et par refinancement

Rotation interne (par surplus)

Les LPHA exploitent trois sources de surplus :

- Surplus des immeubles sans dette (base rent) (depuis 10 ans, les GBV sont *obligés* de le collecter - environ 2 euros par m². Obligés de réinvestir dans la construction de nouveaux logements)
- Surplus d'exploitation générés, honoraires de développement réinvestis
- Rendement sur équité investie

Dans le secteur autrichien, c'est 1G d'euros d'équité générés par année pour la nouvelle construction, auquel s'ajoute environ 3-4G d'euros de financement complémentaire. Ils ont aussi un budget d'un milliard par année pour les rénovations.

Collectivement, ils gèrent en Autriche un million de logements et en ajoutent environ 16-17K par année. Ils ont déjà réussi à monter jusqu'à 26K par année. Ça ralentit à -20% en 2024, prévu -40% en 2025.

Les coûts de construction ont monté à environ 2800 euros/m² avant taxes (10% taxes sur le loyer ou sur l'achat si tu achètes)

Grâce à ça, surtout pendant période de faibles taux d'intérêt, ils ont été capables de faire des projets pendant un temps (à Sozialbau et Gesiba par exemple) avec 100% de financement privé et équité (pas de financement public).

- GBV sont obligés de réinvestir leurs surplus dans le développement du logement abordable
- Ils peuvent rémunérer leur capital à un maximum de 3,5%, ce qui permet de faire croître leur capital et créer un fonds de capital rotatif interne
- Les GBV sont obligés par la loi à charger un loyer de base minimal lorsque leurs immeubles sont libres de dette, loyer de base qui s'ajoute aux charges réelles de chaque immeuble et constitue donc un surplus annuel supplémentaire qui augmente progressivement leur capitalisation et donc leur capacité d'investissement

Rotation interne (par refinancement)

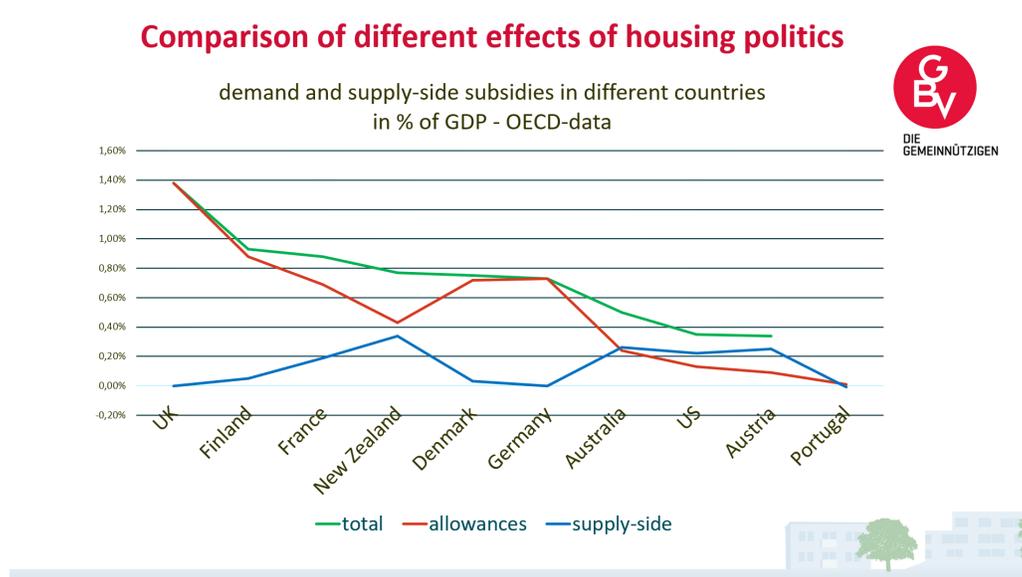
- Pour aller plus loin que le modèle autrichien, et apprendre des expériences québécoises, des pratiques de rotation d'équité par refinancement seraient pertinentes.
- Ceci est d'autant plus important que les modèles de rotation d'équité principaux en Autriche prennent 30 à 40 ans avant de générer des sommes substantielles.



- Concrètement, leur modèle attend que le dernier prêt (typiquement le prêt public) soit remboursé pour que ces sommes soient rendues disponibles à nouveau et qu'un surplus commence à s'accumuler. En refinançant leurs actifs, les grands propriétaires à but non lucratif peuvent proactivement maintenir une charge hypothécaire sur leurs immeubles à plus long terme et "sortir" de l'équité sans attendre le remboursement complet. Au Québec certains joueurs sont aptes à prendre davantage de risques car le marché immobilier a été historiquement plus stable (moins marqué par les conflits armés).

Annexe 2 - Taux de subventions et mesures d'impacts

Les Pays-Bas, la France, le Danemark et l'Autriche ont en commun un grand parc de logements sociaux dépassant les 20% du marché locatif. Or, comme nous l'avons vu, l'Autriche est le pays qui investit le moins grâce à l'équité dégagée par les grands joueurs de son secteur.



L'Institut économique d'Autriche a mesuré les impacts du secteur d'activités des LPHA dans l'économie nationale.



Economic effects of limited-profit housing



2 recent studies by the Austrian Institute of Economic research show both

- **Direct effects**
 - Savings to households: on average €160 per month compared to rent in for-profit sector -> total of €1.2 bn per year for all households
 - increased private consumption (-> higher tax revenues from VAT)
 - lower spend on housing allowances (i.e. reduction of state spending)
 - increased total investment
- **Indirect effects**
 - Price dampening effect on the for-profit market: A 10% increase in the market share of limited-profit housing reduces for-profit rents by 30 to 40 cents/m²



Annexe 3 - Historique des grands propriétaires autrichiens

Historique des grands propriétaires autrichiens : Leurs entreprises immobilières à but non lucratif sont grosses mais elles ont commencé sous forme de petites coopératives. Elles ont grossi par fusions au fil des années. Une des raisons évoquée durant la mission est que ça demandait beaucoup de travail bénévole pour administrer et encore plus pour développer une coopérative. Plusieurs groupes ont cherché une équipe de gestion professionnelle pour les absorber et se libérer des tâches de gestion et de planification immobilières; cela leur a permis de se consacrer à la vie associative. D'autres groupes avaient des difficultés financières et ont été redressés par leur absorption dans un groupe plus gros. Le modèle le plus fréquent de fusion est le suivant : absorption des petites coopératives par des grosses. Avec un 2e niveau de gestion comme Sozialbau, les coopératives restent autonomes mais profitent d'une gestion centralisée à Sozialbau. La coopérative prend la décision finale d'investissement mais sur le marché, les gens voient seulement Sozialbau, donc elles profitent de plus de pouvoir de marché. Le résultat global est positif : optimisation de la force de marché et de la gestion financière tout en conservant un pouvoir économique décentralisé et une vie associative.