



## Expiration des accords d'exploitation et des hypothèques dans le secteur du logement communautaire

### Objet

Le présent document d'information explique aux fournisseurs de logements communautaires et aux gestionnaires de services ce qui se passe lorsqu'un accord d'exploitation ou une hypothèque liée à un projet domiciliaire arrive à son terme. Il ne vise pas à fournir une analyse des répercussions que pourrait avoir l'expiration de ces accords et hypothèques sur les fournisseurs de logements ou les gestionnaires de service. Le ministère des Affaires municipales et du Logement s'efforce de mieux comprendre ces répercussions et à mettre en place un cadre amélioré pour le logement communautaire dans le cadre de sa Stratégie de renouvellement du secteur du logement communautaire.

### Stratégie de renouvellement du secteur du logement communautaire

Le présent document complète la Stratégie de renouvellement du secteur du logement communautaire du ministère des Affaires municipales et du Logement, lancée en avril 2019, qui décrit l'approche du gouvernement pour préserver le parc de logements communautaires en Ontario. Pour plus de détails sur la Stratégie, veuillez visiter le site <https://www.ontario.ca/fr/page/strategie-de-renouvellement-du-secteur-du-logement-communautaire>

### Résumé du problème

Les obligations ou les hypothèques prévues dans le cadre de leur programme initial arriveront à terme pour de nombreux fournisseurs de logements communautaires (locateurs privés, sociétés municipales sans but lucratif et coopératives). L'expiration des accords d'exploitation et des hypothèques a

### Faits saillants :

- Les accords initiaux entre le gouvernement et les fournisseurs de logements pour l'offre de logements communautaires étaient d'une durée limitée, soit de 35 à 40 ans. Plusieurs d'entre eux arrivent à terme.
- Certains fournisseurs ne sont plus tenus d'offrir des logements abordables ou subventionnés après l'expiration de leur accord ou de leur hypothèque. À ce jour, cela a causé la perte d'environ 6 500 logements communautaires.
- Au cours des trois prochaines années, les accords initiaux de 289 fournisseurs gérant 41 000 logements prendront fin.
- En 2027, 106 600 logements seront touchés par l'expiration des accords.

### Avertissement :

*L'information présentée dans ce document est de nature générale et fournie à des fins de consultation. Les fournisseurs de logements, les gestionnaires de services et les résidents des logements communautaires qui ont des questions relatives à leur situation particulière devraient consulter un avocat indépendant au besoin.*

diverses conséquences pour les projets et logements, en fonction du programme de financement au titre duquel ils ont été conclus.

Les projets qui ont été entièrement financés par le gouvernement fédéral sont assujettis à un accord d'exploitation assortie d'une date de fin préétablie. L'accord prend fin lorsque l'hypothèque liée au projet arrive à échéance, moment à partir duquel le fournisseur de logements ne reçoit plus de financement gouvernemental garanti et n'est plus tenu d'offrir des logements subventionnés.

Certains accords de supplément au loyer arrivent également à leur terme. Aucun logement n'a été créé dans le cadre de ces accords. Le gouvernement a plutôt convenu de financer des fournisseurs pour qu'ils offrent des logements subventionnés jusqu'à une date précisée dans l'accord de supplément de loyer. L'obligation des fournisseurs à cet égard prend fin à la date d'expiration de ces accords.

La *Loi de 2011 sur les services de logement* ne fixe aucune date de fin concernant les obligations liées aux projets partiellement ou entièrement financés par la province (qui sont appelés « projets de réforme provinciaux »). Ainsi, les projets de réforme provinciaux doivent continuer à offrir des logements abordables – y compris des logements à loyer indexé sur le revenu – après l'arrivée à échéance de leur hypothèque, jusqu'à ce qu'ils soient activement retirés de la *Loi sur les services de logement* (à la discrétion du ministre). En échange, ils continuent de recevoir une subvention octroyée par leur gestionnaire de services, selon la formule de calcul décrite dans la Loi.

Dans le cas de certains projets de réforme provinciaux dont l'hypothèque est arrivée à échéance, le calcul de la subvention totale octroyée par le gestionnaire de services pourrait donner un nombre négatif (car les coûts hypothécaires ne sont plus inclus dans l'établissement du montant de la subvention). Cela ne signifie toutefois pas que le fournisseur de logements doit une somme d'argent au gestionnaire de services, mais plutôt que le montant de la subvention sera nul (0 \$).

## Qu'entend-on par logement communautaire?

Le terme « logement communautaire » désigne les logements à loyer subventionné ou du segment d'entrée de gamme du marché (incluant des logements parfois appelés « logements sociaux » ou « logements abordables ») dans la communauté qui appartiennent aux sociétés de logement sans but lucratif, aux coopératives de logement, aux administrations municipales ou aux conseils d'administration de district des services sociaux, et qui sont exploités par ceux-ci.

Le Règl. de l'Ont. 369/11 énonce la formule de calcul de la subvention pour les projets domiciliaires visés par la partie VII. Pour la plupart d'entre eux, la formule est constituée de trois composantes :

- **Subvention d'exploitation** = frais d'exploitation de référence indexés du projet + versements hypothécaires réels - revenus de référence indexés du projet.

+

- **Subvention des logements à LIR** = montant le moins élevé entre le loyer du *marché de référence indexé* et le loyer *réel* du marché pour les logements à LIR - loyer réel provenant de la location des logements à LIR.

+

- **Subvention pour impôt foncier** = impôt foncier réel pour le projet.

  - Par exemple, si la subvention d'exploitation est de 10 \$, la subvention aux logements à LIR de 15 \$ et la subvention pour impôt foncier de 5 \$, la subvention totale octroyée par le gestionnaire de services est de 30 \$.

Le versement hypothécaire est un des éléments pris en compte pour le calcul de la subvention d'exploitation. Lorsqu'une hypothèque arrive à terme et que le versement hypothécaire est de 0 \$, le montant de la subvention d'exploitation peut être négatif et, le cas échéant, le calcul de la subvention totale peut donner un nombre négatif.

- Par exemple, si la subvention d'exploitation est de -23 \$, la subvention aux logements à LIR de 15 \$ et la subvention pour impôt foncier de 5 \$, la subvention totale est de -3 \$.
- Dans ce scénario, la subvention au fournisseur de logements de la part du gestionnaire de services sera nulle (0 \$).

## Expiration des accords d'exploitation et des hypothèques

Le terme général « logement communautaire » inclut les anciens projets de logements sociaux aménagés dans le cadre de programmes de financement des gouvernements fédéral et provincial à compter des années 1950 jusqu'en 1995. Dix programmes différents ont fourni une combinaison de financement d'immobilisations à durée limitée, de subventions hypothécaires et de subventions d'exploitation afin d'offrir un logement stable aux Ontariennes et aux Ontariens à faible revenu.

Chaque ancien programme a été conçu avec sa propre formule de financement et ses propres lignes directrices, ce qui a entraîné la mise en place d'une panoplie d'obligations complexes au fil du temps. Dans certains projets de logement communautaire, les loyers sont établis selon le segment d'entrée de gamme du marché, alors que dans d'autres, ils sont indexés sur le revenu des résidents (ces loyers sont parfois qualifiés de « très abordables » ou « subventionnés »). Bon nombre de projets proposent ces deux types de logements.

Au milieu des années 1990, le gouvernement fédéral a mis un terme à sa participation directe dans le secteur du logement communautaire et a transféré ses responsabilités à cet égard aux provinces et aux territoires. Aucun logement n'a été construit en Ontario en vertu des anciens programmes de logement depuis 1995<sup>1</sup>; toutefois, les gouvernements fédéral et provincial ont financé l'aménagement de nouveaux logements abordables<sup>2</sup>.

Bien que l'ensemble des provinces et territoires aient participé à divers anciens programmes de logement, l'Ontario est la seule province ayant transféré la responsabilité de leur administration à l'échelon municipal, en désignant à cette fin 47 gestionnaires de services. La situation de l'Ontario concernant les enjeux liés à l'expiration des accords d'exploitation et des hypothèques est donc unique parmi les provinces et territoires.

En Ontario, les logements communautaires sont offerts par un des fournisseurs suivants :

- administrations municipales ou conseils d'administration de district des services sociaux (ce qu'on appelle parfois les « logements publics » ou les « sociétés locales de logement »);

## Faits saillants :

- Plus de 250 000 ménages vivent actuellement dans un logement communautaire en Ontario.
- Environ 185 000 ménages paient un loyer indexé sur le revenu.
- De 1991 à 2016, la proportion de ménages ontariens ayant des besoins impérieux en matière de logement<sup>1</sup> est passée de 11,9 % à 15,3 %, soit de 408 000 ménages en 1991 à 748 000 en 2016.

<sup>1</sup> Certains fournisseurs de logements communautaires ont créé d'autres logements dans le cadre de divers programmes de logements abordables, mais ils sont peu nombreux.

<sup>2</sup> Les logements communautaires créés en vertu des anciens programmes de logements sociaux sont ceux subventionnés par le gouvernement et loués à coût réduit aux ménages à revenu faible ou moyen. En règle générale, les ménages qui vivent dans des logements sociaux reçoivent une aide sous forme de loyer indexé sur le revenu et consacrent 30 % de leur revenu brut au paiement du loyer. Les logements abordables sont généralement considérés comme des logements destinés aux ménages à revenu faible ou moyen dont le loyer ou le prix de vente est égal ou inférieur à la moyenne du marché pour des logements comparables dans une région donnée.

- sociétés de logement sans but lucratif (secteur municipal et secteur privé) et coopératives de logement;
- locateurs privés.

L'expiration des accords d'exploitation et des hypothèques (de même que les enjeux qui y sont associés) touche directement environ 60 % du parc de logements communautaires appartenant aux sociétés sans but lucratif, aux coopératives de logement et aux locateurs privés. Les 40 % restants, pour lesquels il n'y pas accords d'exploitation ou d'hypothèques, appartiennent aux sociétés locales de logement et sont exploités par celles-ci. Ces projets ont été financés par des débentures plutôt que des hypothèques.

Lors du transfert des responsabilités de la province aux municipalités, une distinction a été établie entre les projets de logements communautaires aménagés en vertu de programmes financés uniquement par le gouvernement fédéral (projets fédéraux) et les projets ayant reçu du financement de la part du gouvernement provincial (projets de réforme provinciaux). L'expiration des accords d'exploitation et des hypothèques a des conséquences différentes selon la catégorie à laquelle appartient un projet.

Il est important d'être conscient des différences entre les deux catégories de projets de logement et de leurs enjeux respectifs. Ces différences sont présentées dans les deux prochaines sections.

## **Catégorie 1 : Projets fédéraux et expiration des accords d'exploitation**

Environ 25 % des logements communautaires de l'Ontario se retrouvent dans cette catégorie. Ces projets, qui ont été financés exclusivement par le gouvernement fédéral, appartiennent aux sociétés sans but lucratif, aux coopératives de logement<sup>3</sup> et aux locateurs privés, et sont exploités par ceux-ci. Ils sont régis par les modalités de l'accord d'exploitation ou de l'accord de supplément au loyer conclu à l'origine avec le gouvernement fédéral, conformément à l'Entente Canada-Ontario sur le logement social. Sauf dans le cas des coopératives de logement financées par le gouvernement fédéral, les gestionnaires de services doivent superviser l'application des accords d'exploitation ou des accords de supplément au loyer initiaux. Ils sont notamment tenus d'octroyer du financement conformément aux modalités des accords d'exploitation.

Les accords d'exploitation et les accords de supplément au loyer sont des contrats assortis d'une date de fin précise. La date de fin de l'accord d'exploitation d'un projet coïncide généralement avec la date d'arrivée à échéance de l'hypothèque. À compter de

---

<sup>3</sup> La responsabilité des coopératives administrées par le gouvernement fédéral n'a pas été transférée à la province. Elles sont gérées par un organisme fédéral, l'Agence des coopératives d'habitation.

cette date, le fournisseur de logements ne reçoit plus de subvention gouvernementale pour financer les versements hypothécaires, les coûts d'exploitation ou le loyer des ménages. De la même façon, le fournisseur de logements n'est plus tenu d'offrir des logements subventionnés.

Même si les fournisseurs n'ont plus d'hypothèque à payer quand celle-ci est arrivée à échéance, certains de ces projets de logement ne sont pas viables sur le plan financier. Cela peut être attribuable au fait que ces projets doivent composer avec des dépenses d'immobilisations et de réparation considérables car certains des principaux systèmes des bâtiments arrivent à la fin de leur cycle de vie.

D'autres projets peuvent être viables, mais ne sont peut-être pas en mesure de continuer à offrir des logements abordables – en particulier des logements à loyer indexé sur le revenu – s'ils ne disposent pas d'un financement continu après l'expiration de leur accord d'exploitation. Certains fournisseurs dont la viabilité sera maintenue à long terme peuvent être en mesure de continuer à proposer des logements à loyer abordable ou moyen et de financer eux-mêmes des logements à loyer indexé sur le revenu.

Après l'expiration d'un accord d'exploitation ou d'un accord de supplément au loyer, la province et les gestionnaires de services n'ont plus de pouvoir juridique sur le projet. Il revient au fournisseur de décider de quelle façon exploiter le projet conformément aux exigences générales applicables (c.-à-d., statuts constitutifs et autres exigences législatives, comme celles prévues par la *Loi sur la location à usage d'habitation*, etc.). Dans certains cas, le fournisseur peut envisager d'augmenter les loyers en les ajustant aux taux du marché, ou encore de vendre ou de consolider son parc de logements. Les gestionnaires de services et les fournisseurs de logements peuvent conclure de nouveaux accords contractuels.

Un nombre important d'accords de supplément au loyer – dans le cadre desquels le gouvernement subventionnait une partie du loyer de ménages – ont été conclus en partenariat avec des locataires privés. Il est peu probable que ces locataires souhaitent continuer à offrir des logements à loyer indexé sur le revenu très abordables après l'expiration de leurs accords respectifs en l'absence d'un nouvel accord et subvention gouvernementale.

## **Catégorie 2 : Projets de réforme provinciaux et expiration des hypothèques**

Les logements communautaires offerts par les sociétés à but non lucratif et les coopératives de logement dans le cadre de projets financés par le gouvernement provincial sont différents de ceux proposés en vertu de projets fédéraux. Les accords

d'exploitation initiales de ces projets de réforme provinciaux ont pris fin lors du transfert des responsabilités aux gestionnaires de services. Les règles et exigences qui régissent l'exploitation des projets, notamment les règles relatives à leur financement, ont été tirées des accords initiaux et inscrits dans la loi (la *Loi de 2000 sur la réforme du logement social*, qui a ensuite été remplacée par la *Loi de 2011 sur les services de logement*).

Lorsque les accords d'exploitation initiaux ont été remplacés par un cadre législatif, celui-ci ne précisait pas à quel moment l'obligation d'un fournisseur d'offrir des logements subventionnés prendrait fin. Toutefois, les fournisseurs ont conservé leurs hypothèques initiales pour des projets individuels, et ces hypothèques commenceront à arriver à échéance en 2021.

Les projets de réforme provinciaux qui n'ont pas été retirés de façon active du Règl. de l'Ont. 368/11 en vertu de la *Loi sur les services de logement* doivent continuer à offrir des logements abordables – y compris des logements à loyer indexé sur le revenu – conformément aux dispositions de la Loi. En échange, ils continuent de recevoir une subvention de la part de leur gestionnaire de services, selon la formule décrite dans le Règl. de l'Ont. 369/11.

Lorsque l'hypothèque est remboursée, la composante hypothécaire de la subvention d'exploitation est de zéro. Dans certains cas, conformément à l'art. 12 du Règl. de l'Ont. 369/11 décrivant la formule utilisée pour calculer la subvention totale octroyée par le gestionnaire de services, le calcul de cette subvention peut donner un nombre positif, un nombre négatif ou zéro.

Les gestionnaires de services devraient comprendre que l'obtention d'un nombre négatif lors du calcul de la subvention pour un projet visé par la partie VII signifie que la subvention au fournisseur de logements sera nulle (0 \$).

L'obtention d'un nombre négatif ne signifie pas que le fournisseur de logements doit une somme d'argent au gestionnaire de services.

Les sommes excédentaires versées au titre de la subvention peuvent être récupérées par le gestionnaire de services seulement lorsqu'une estimation de la subvention calculée au début de l'exercice est plus élevée que la subvention réelle auquel le fournisseur a droit, cette dernière étant calculée au terme de l'exercice à l'aide des états financiers et de la déclaration de renseignements annuelle du fournisseur de logements.

Il est important de noter que la formule de calcul de la subvention énoncée dans le Règl. de l'Ont. 369/11 en application de la *Loi sur les services de logement* correspond au financement minimal que le gestionnaire de services doit octroyer à un fournisseur

de logements. Les gestionnaires de services disposent du pouvoir discrétionnaire et de la latitude nécessaires pour accorder une subvention d'un montant supérieur à celui prévu par ces exigences minimales pour répondre aux besoins en matière de logements dans leurs communautés respectives et favoriser la viabilité à long terme des fournisseurs de logements.

### **Retrait de la *Loi de 2011 sur les services de logement***

Le ministre peut mettre un terme aux obligations d'un fournisseur de logements prévues dans la *Loi sur les services de logement* en retirant le projet du Règl. de l'Ont. 368/11 connexe. Ce processus, établi au cas par cas, est officieusement appelé « radiation de la liste ». À ce jour, la plupart des cas de radiation touchent des projets fédéraux dont l'accord d'exploitation est arrivée à terme.

Lorsqu'un projet de logements figure dans la liste du Règl. de l'Ont. 368/11, des exemptions s'appliquent, notamment certaines exemptions inscrites dans la *Loi sur la location à usage d'habitation* (c.-à-d., taux légal de l'augmentation de loyer) et l'exemption possible du paiement des droits de cession immobilière.

En ce qui concerne les projets fédéraux (catégorie 1), l'obligation d'offrir des logements à loyer indexé sur le revenu prend fin au terme de l'accord d'exploitation, qu'ils soient ou non retirés du Règl. de l'Ont. 368/11. Toutefois, une fois qu'ils ont été retirés, ils peuvent ne plus avoir droit aux exemptions législatives et réglementaires.

Les obligations des projets de réforme provinciaux demeurent en vigueur aussi longtemps qu'ils figurent dans la liste du Règl. de l'Ont. 368/11, comme le mentionne la section précédente. Certains fournisseurs de logements dans le cadre des projets de réforme provinciaux croient que leur obligation d'offrir des logements à loyer indexé sur le revenu prend fin lorsque leur hypothèque est remboursée, comme cela survient généralement pour les projets fédéraux. Cependant, ce n'est pas le cas. Même lorsque son hypothèque est arrivée à échéance ou qu'il reçoit une subvention nulle (0 \$) de la part de son gestionnaire de services, le fournisseur demeure assujéti à la *Loi sur les services de logement* tant qu'il figure dans la liste du Règl. de l'Ont. 368/11.

À l'instar des projets fédéraux, si un projet de réforme provinciale est radié de la liste de la *Loi sur les services de logement*, il peut ne plus avoir droit aux exemptions législatives et réglementaires.

Au cours de la transition vers la mise en place d'un cadre législatif amélioré, qui a été annoncée dans le cadre de la Stratégie de renouvellement du secteur du logement communautaire, la province prendra des mesures pour protéger les locataires et leurs communautés. Entre autres, le ministère des Affaires municipales et du Logement



suspendra pendant trois ans la radiation des projets de logements de la liste du Règl. de l'Ont. 368/11. Les exceptions peuvent être examinées au cas par cas.

## Intendance des logements communautaires

Le parc de logements communautaires a été aménagé et entretenu grâce à des milliards de dollars provenant du gouvernement, d'investissements communautaires et des loyers payés par les locataires. Une des caractéristiques importantes de la *Loi de 2011 sur les services de logement* est sa capacité à protéger ces investissements dans le cadre d'une surveillance continue du parc de logements. Toutefois, ces mesures s'appliquent seulement aux projets de réforme provinciaux (et non pas aux projets fédéraux). Par exemple, la *Loi de 2011 sur les services de logement*, ainsi que les règlements et directives connexes :

- protègent le parc de logements de toute vente réalisée sans la permission du gestionnaire de services (ou du ministre dans certains cas);
- exigent que les recettes provenant de la vente de logements communautaires appartenant aux sociétés sans but lucratif ou aux coopératives soient réinvesties dans le logement communautaire;
- mettent en place des mesures pour permettre à un gestionnaire de services d'intervenir dans les activités des sociétés sans but lucratif et des coopératives de logement s'ils ne gèrent pas adéquatement un projet.

Par exemple, si un organisme ou une coopérative contrevient à la Loi ou fait faillite, le gestionnaire peut prendre des mesures par suite du fait déclencheur (comme révoquer un conseil d'administration ou suspendre les versements de la subvention).

Lorsqu'un projet de réforme provinciale est retiré de la Loi (radié de la liste), ces protections cessent d'être en vigueur. Cela se traduit par une baisse de la capacité de la province et des gestionnaires de services d'influencer l'utilisation et l'aliénation de ces logements<sup>4</sup>. L'accord d'exploitation initial d'un projet fédéral peut contenir des

### Faits saillants :

- On trouve en Ontario plus de 1 000 fournisseurs de logements communautaires de diverses tailles et capacités.
- En vertu des anciens programmes, environ 228 000 logements ont été aménagés, soit environ 23 % de tous les logements locatifs construits dans un but particulier en Ontario.
- La valeur de remplacement assurée de ces logements dépasse 30 milliards de dollars, en excluant les terrains.

<sup>4</sup> Au-delà de son accord d'exploitation ou de la loi, un organisme sans but lucratif ou une coopérative qui fournit des logements continue d'être assujéti à d'autres paramètres juridiques, comme ses actes

dispositions similaires. Lorsque l'accord d'exploitation arrive à son terme, ces dispositions cessent d'être en vigueur.

## **Renouveler le secteur du logement communautaire**

La Stratégie de renouvellement du secteur du logement communautaire de l'Ontario présente l'engagement du gouvernement à mettre en place un environnement législatif et réglementaire qui encouragera les sociétés de logement sans but lucratif et les coopératives de logement à demeurer dans le système une fois leurs obligations initiales terminées.

Au cours des mois à venir, la province travaillera de concert avec ses partenaires pour explorer les changements à apporter au système de logement communautaire, en plus d'examiner, en collaboration avec les acteurs du secteur, les façons de protéger à long terme le parc de logements communautaires essentiel de l'Ontario.

## **Coordonnées**

Les gestionnaires de services et les fournisseurs de logements peuvent acheminer leurs commentaires et questions au ministère des Affaires municipales et du Logement.

### **Adresse postale :**

Ministère des Affaires municipales et du Logement, Direction des politiques de logement  
777, rue Bay, 14<sup>e</sup> étage  
Toronto (Ontario) M5G 2E5

### **Courriel :**

[HousingPolicy@ontario.ca](mailto:HousingPolicy@ontario.ca)

---

*constitutifs, la Loi sur les personnes morales et la Loi sur les sociétés coopératives, qui continuent d'influencer la capacité de l'organisme d'aliéner des logements, de générer des profits, etc.*