



Le 3 août 2016

Monsieur le Ministre,

Housing Partnership Canada [Partenariat de logement Canada] (« HPC ») est un réseau pancanadien de grandes organisations de logement à but non lucratif qui cherche à apporter les meilleures idées à l'exploitation des organisations de logement, et à trouver de nouvelles façons de réaliser nos mandats. Nous sommes heureux de pouvoir soumettre la présentation prébudgétaire suivante pour votre considération.

HPC apprécie les progrès que votre gouvernement a faits en respectant l'engagement qu'il a pris dans le budget de 2016 de soutenir le logement abordable. Nous apprécions également les efforts que vous avez fournis pour élaborer une stratégie nationale en matière de logement. Nous appuyons aussi votre objectif de bâtir des collectivités plus robustes en s'assurant que les investissements aident le secteur du logement social à devenir autosuffisant et à réaliser ainsi nos objectifs communs de soutenir des communautés sûres, saines et abordables.

Nos recommandations ci-dessous indiquent certaines démarches que vous pouvez adopter pour soutenir ces buts dans le budget de 2017 :

(1) Maintien des investissements actuels pour soutenir le logement social

Alors que le secteur du logement social se fraye un chemin vers une plus grande autosuffisance, nous devons nous occuper des dommages causés à l'approvisionnement en logement social par des années d'investissement à la baisse. La continuation des investissements permettra de conserver une ressource qui devient de plus en plus rare et de jeter un fondement pour le futur. Par conséquent, nous conseillons vivement au gouvernement à s'engager à poursuivre les actions suivantes :

- Stopper de nouvelles réductions dans les dépenses pour le logement social.
- Maintenir la somme estimée à environ 1,5 milliard de dollars qui sert à soutenir le logement social.
- S'engager avec d'autres ordres de gouvernement et des intervenants tels que HPC afin de déterminer la meilleure façon d'utiliser ces fonds pour maintenir la viabilité financière des logements sociaux existants et pour encourager l'adoption de nouveaux modèles pour la prestation du logement communautaire.

(2) Engagement à long terme à fournir un soutien en capitaux pour de nouveaux logements abordables

Nous applaudissons l'engagement que le gouvernement a pris à l'égard du programme Investissement dans le logement abordable (IDLA) en 2016. Le programme IDLA fournit

une base de capitaux qui complète les fonds provinciaux et municipaux; cette base est donc essentielle pour faire en sorte que le logement soit abordable. Le financement à bas prix et à long terme est essentiel pour la réalisation de nouveaux logements abordables. Nous conseillons vivement au gouvernement de poursuivre les actions suivantes :

- Continuer à prendre cet engagement dans le programme IDLA ou de nouvelles structures mises au point dans le cadre d'une stratégie nationale en matière de logement à long terme.
- Faire en sorte que l'accès aux capitaux s'aligne avec les structures mises au point pour la prestation des prêts par la Banque des infrastructures proposée, de sorte que les deux éléments de financement de logement travaillent de façon complémentaire pendant les mêmes périodes.
- Utiliser le secteur du logement créé par l'Autorité canadienne de financement du logement (voir ci-dessous) pour livrer et sécuriser des capitaux de prêt pour le secteur du logement.

(3) Investissement dans les infrastructures pour le renouvellement ou le nouveau développement de logements abordables

Les membres de HPC accueillent favorablement l'inclusion de l'infrastructure sociale dans le plan décennal des infrastructures et dans la Banque des infrastructures proposée. L'infrastructure sociale est un élément clé qui soutient la prestation de nouvelles infrastructures. Un autre élément d'une importance égale sera l'élaboration des programmes et des structures qui font valoir les investissements gouvernementaux et attirent de nouveaux capitaux.

Les divers besoins financiers des projets de logement abordable, de la mise au point de nouveaux modèles pour les capitaux et les risques, et la gestion d'une grande diversité de projets – en termes de taille et de complexité – sont autant de facteurs qui posent un défi de financement pour le secteur. HPC a travaillé à l'examen de la faisabilité de créer un établissement de prêt dédié à l'intention des fournisseurs de logement, pour qu'ils puissent financer la régénération et le développement de leurs actifs. L'Autorité canadienne de financement du logement (« ACFL ») proposée s'intéressera à mettre en commun les exigences en capital d'un groupe très divers de fournisseurs de logement abordable, et assurera l'accès efficace et rentable aux marchés de prêt de capitaux.

Comme l'indique le sommaire d'étude de faisabilité ci-joint, l'ACFL est un modèle viable pour la réalisation de nos objectifs communs. Mais la réussite de ce modèle sera tributaire d'un soutien dans plusieurs domaines clés. En nous appuyant sur nos constatations, nous conseillons vivement au gouvernement de poursuivre les actions suivantes :

- Fournir un soutien de crédit et une garantie de 100 millions de dollars à l'ACFL afin qu'elle se fixe une cible pour les prêts d'un milliard de dollars et se voit attribuer une cote de crédit souhaitable. Ainsi, l'ACFL sera en mesure de tirer parti d'un financement à plus long terme et d'offrir aux emprunteurs des modalités personnalisées.
- Aider à payer les coûts de démarrage pour l'établissement de l'ACFL.
- Établir une relation formelle, coopérative et commerciale avec la SCHL pour s'assurer que des projets appropriés sont sélectionnés et les programmes de financement sont en fait intégrés, sont non concurrentiels et appuient l'autosuffisance du secteur.

L'ACFL offre au gouvernement l'occasion de joindre et d'influencer positivement plus de collectivités à travers le Canada que les programmes traditionnels de financement ou de subvention. L'ACFL a continué également à mettre le secteur du logement abordable sur le chemin menant à une plus grande autosuffisance.

Nous nous ferions un plaisir d'avoir l'occasion de discuter des recommandations susmentionnées en plus de détail.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, mes salutations distinguées.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Shayne Ramsay', written in a cursive style.

Shayne Ramsay
Président, Housing Partnership Canada
sramsay@bchousing.org



Autorité canadienne de financement du logement (ACFL)

Notre vision est de créer un établissement de prêt dédié à l'intention des fournisseurs de logement abordable à travers le Canada, afin de financer la régénération et le développement de leurs projets de logement. Dédiée exclusivement au secteur du logement, l'ACFL aidera les fournisseurs à devenir plus indépendants financièrement, et fournira des occasions à des organisations de répondre efficacement aux demandes de logement abordable dans leur collectivité respective.

Contexte

En 2015, Housing Partnership Canada (HPC) a entrepris de réaliser une étude de faisabilité afin d'évaluer le besoin d'un établissement de prêt dédié pour les fournisseurs de logement abordable à travers le Canada, et d'en déterminer les dimensions et la portée. L'étude a été effectuée par le cabinet Morrison Park Advisors (MPA) et a été financée par 17 organisations fédérales, provinciales et locales. La première phase de cette étude est maintenant achevée. Le lecteur trouvera ci-dessous un sommaire des constatations de celle-ci.

Reconnaître le besoin

Le besoin de créer un tel établissement découle de l'état actuel du secteur du logement abordable au Canada.

- **Le modèle actuel de financement ne fait pas l'affaire.** Le secteur fait face à un besoin de financement en capitaux qui se chiffre à plusieurs milliards de dollars. Les subsides, les subventions et les outils de revenu gouvernementaux ne suffisent pas pour répondre à ces besoins en capital.
- **Les fournisseurs doivent débloquer et faire valoir le capital qui se trouve dans les actifs existants, mais ils n'ont pas les bons outils nécessaires pour le faire.** En raison du caractère fragmenté du secteur, la plupart des fournisseurs de logement n'ont pas les connaissances et l'envergure nécessaires pour mener à bien des opérations financières complexes et pour supporter les coûts de celles-ci.
- **Accès limité à des offres.** Des différences importantes au niveau des territoires de compétence, des tailles des fournisseurs et des structures de propriété ont posé aux prêteurs le défi d'offrir une solution financière à grande échelle.
- **Autosuffisance du secteur.** Un établissement de prêt dédié va appuyer les fournisseurs pour qu'ils puissent élaborer des analyses de rentabilité qui mèneront à la constitution de portefeuilles de logement durables.

MPA a estimé que le besoin global en capital pour les 10 prochaines années se situe entre 77 milliards de dollars et 121 milliards selon les études disponibles publiquement, des publications privées et la base de données de logements de la SCHL. Cela confirme que la demande de capital est importante, va en s'accroissant, et dépasse la capacité de financement gouvernemental (y compris les prêts directs de la SCHL, le financement provincial et le financement municipal), et ce, de milliards de dollars chaque année.

Structure proposée

Pour combler cette lacune, l'étude recommande la création d'une Autorité canadienne de financement de logement (ACFL). Selon le modèle proposé, l'ACFL fera une agrégation des besoins d'emprunt des fournisseurs de logement participants, et leur offrira un financement puisé dans le marché canadien des capitaux empruntés, offrant ainsi aux fournisseurs l'accès à un financement non garanti, fixe, à faible prix et à long terme.

Pour attirer des capitaux d'investissement privés, l'ACFL, les fournisseurs de logement participants et leurs actifs en logements doivent être regardés comme dignes de confiance par la communauté des investisseurs et doivent obtenir une cote de crédit « digne de confiance » émise par une agence de notation. L'étude propose trois exigences clés pour atteindre une telle réputation :

1. Il sera nécessaire d'avoir un grand portefeuille diversifié de prêts, composé d'actifs de haute qualité ou de projets de développement qui génèrent des mouvements de trésorerie stables et fiables pour payer le coût de l'exploitation et régler les paiements de service de la dette.
2. Les emprunteurs auront besoin de créer des analyses de rentabilité solides, et de démontrer une discipline commerciale permanente. L'ACFL serait responsable d'exiger et de surveiller cette discipline.
3. Le soutien gouvernemental sera nécessaire pour aider l'ACFL à atteindre la cote de crédit voulue.

En tant qu'organisme de financement œuvrant dans un secteur particulier, l'ACFL fournirait des connaissances d'expert concernant le développement et la régénération du logement, les finances, et la souscription nécessaire pour combler la lacune entre les fournisseurs de logement et les investisseurs de capitaux empruntés. Bien qu'il existe une grande demande de la part d'investisseurs canadiens de capitaux empruntés de faire des investissements en infrastructure dignes de confiance – une demande qui n'est pas encore satisfaite – la plupart de ces investisseurs n'ont pas l'expertise nécessaire pour comprendre les besoins des fournisseurs de logement abordables. En même temps, la plupart des fournisseurs de logement n'ont pas l'expertise nécessaire pour accéder au marché des capitaux comme tels. À part ses commentaires sur le besoin de combler cette lacune, l'étude souligne qu'il est impératif que les fournisseurs de logement deviennent plus autosuffisants financièrement en travaillant pour répondre aux demandes de logement abordable dans leur collectivité respective. L'étude conclut que pour être efficiente, l'ACFL doit aussi prendre comme points de mire :

- a) La création des produits de prêt plus conviviaux (c'est-à-dire plus souples et/ou simplifiés);
- b) La livraison d'outils de gestion pratiques pour faciliter le processus de financement.

L'ACFL compléterait le travail de la SCHL dans deux domaines clés :

1. Faire passer les investissements fédéraux plus rapidement et plus directement à des fournisseurs de logement qualifiés en les aidant à naviguer dans toutes les complexités entre territoires de compétence et secteurs – programmes pour appuyer des domaines que les politiques fédérales pourraient cibler – par exemple, amélioration de l'efficacité énergétique, création d'un plus grand nombre de collectivités à revenus mixtes ou de logements pour aînés.
2. Appuyer le travail du Centre de logement abordable de la SCHL en aidant les secteurs privé, public et à but non lucratif à développer des logements qui ne nécessitent pas d'assistance fédérale permanente. L'ACFL assurera une diligence raisonnable rigoureuse et spécifique au secteur concernant les opportunités d'investissement.

Afin d'aider à déterminer si le secteur possède la viabilité financière requise pour mobiliser des dettes à des tiers, on a demandé à un sous-ensemble de fournisseurs de logement de soumettre des données sur

des projets de haut niveau. Au total, 21 municipalités ou fournisseurs de logement ont soumis des données sur des projets de développement. Toutes données confondues, le besoin en financement était très près d'un milliard de dollars, et concernait **73 projets** et plus de **7 700 unités** de logement neuves ou régénérées.

Modèles qui ont fait leurs preuves

MPA a étudié trois précédents de marché pour l'ACFL :

- **The Housing Financing Corporation [Société de financement du logement] (THFC)** – au Royaume-Uni, un intermédiaire financier dédié au secteur du logement social qui emprunte à des banques, sur les marchés des capitaux et à la Banque européenne d'investissement, puis prête cet argent emprunté à des associations de logement au Royaume-Uni.
- **Société de logement communautaire de Toronto (TCHC)** – a mobilisé 250 millions de dollars en 2007 et 200 millions de dollars de plus en 2010 sur le marché des capitaux empruntés. L'agence de notation Standard & Poors a accordé à TCHC une cote de crédit de AA-.
- **Administration financière des Premières Nations (AFPN)** – une organisation canadienne sans but lucratif qui fournit aux gouvernements des Premières Nations des prêts à faible coût, des options d'investissement et des conseils concernant la planification des dépenses en capital. L'AFPN bénéficie d'un soutien robuste du gouvernement fédéral, y compris un fonds d'amélioration du crédit de 10 millions de dollars que l'on peut utiliser pour soutenir les obligations financières de l'AFPN.

Compte tenu de ces précédents, et en présumant que la structure de l'ACFL, étayée par le soutien financier du gouvernement, suffit pour obtenir une cote de crédit digne de confiance, MPA conclut que des investisseurs dans le marché canadien des capitaux empruntés devraient être prêts à déployer des capitaux dans le secteur du logement abordable. Avec le soutien du gouvernement fédéral, l'ACFL pourrait effectivement répondre aux besoins des fournisseurs de logement en capital et en organisation, besoins qui n'ont pas été satisfaits jusqu'à présent, et pourrait offrir un accès efficace et fiable à des capitaux à bas coût.

Conclusions

Il existe un grand besoin de capitaux, qui n'est pas actuellement satisfait, pour régénérer et réaménager les logements sociaux et abordables existants et pour répondre à une demande importante de nouvelles unités. L'ACFL peut bâtir sur des précédents de marché existants pour offrir un financement à long terme intéressant à des taux concurrentiels. L'ACFL offrirait également plusieurs autres avantages :

- Les fournisseurs de logement seraient en mesure d'atteindre leurs objectifs plus facilement.
- Les investisseurs de capitaux empruntés pourraient accéder à une nouvelle catégorie canadienne d'actifs d'infrastructure capable de réaliser des rendements financiers attrayants et des rendements sociaux impressionnants.
- Le gouvernement réaliserait des résultats importants par la régénération des logements sociaux et abordables existants.
- L'ACFL servirait d'exemple puissant de la mobilisation des capitaux privés pour répondre à un besoin public.

Le soutien gouvernemental sera nécessaire pour obtenir une cote de crédit digne de confiance, incontournable pour attirer les investisseurs du marché des capitaux empruntés. La conception de l'ACFL devrait inclure un ensemble robuste de mécanismes structurels de soutien du crédit ainsi qu'un soutien

gouvernemental suffisant pour obtenir une cote de crédit digne de confiance. La faisabilité sera améliorée encore plus grâce à la participation active de la SCHL.

Considérations clés

- **Soutien fédéral pour établir l'ACFL :**

- Le soutien fédéral sera nécessaire afin d'obtenir la cote de crédit digne de confiance qui sera requise pour attirer les investisseurs du marché des capitaux empruntés. En particulier, ***nous croyons qu'une forme de garantie à l'égard des premières pertes pourrait s'avérer plus efficace qu'un montant réel de financement, et nous proposons que la SCHL fasse office de garante.*** Nous nous attendrions à travailler en collaboration afin d'optimiser la forme et les modalités de ce mécanisme de soutien du crédit.
- Nous estimons que des frais de démarrage allant jusqu'à 3 millions de dollars seront encourus sur une période de deux à trois ans, le gros de cet argent étant nécessaire dans la première année. ***Nous proposons une subvention d'exploitation initiale de 1,5 million de dollars pour financer la moitié des frais de démarrage et d'exploitation de l'ACFL, une source potentielle de financement étant le fonds pour l'innovation en matière de logement locatif abordable qui a déjà été annoncé.*** Cet arrangement signalerait un engagement important de la part du gouvernement fédéral, et permettrait à HPC d'obtenir des engagements dans le secteur national de logement abordable pour financer les autres 50 % nécessaires.