

Mémoire prébudgétaire d'UTILE pour le budget du Québec 2026-2027

à propos d'UTILE

UTILE est un propriétaire à but non lucratif qui conçoit, construit et gère des logements adaptés aux besoins de la population étudiante au Québec. L'organisation opère actuellement 755 logements à Montréal, Québec et Trois-Rivières. Près de 800 unités additionnelles sont en construction et seront livrées d'ici 2027.

UTILE dispose aujourd'hui de la capacité organisationnelle et du volume de projets nécessaires pour livrer entre 600 et 800 unités par année.

Mise en contexte

Des besoins croissants, des moyens à optimiser

Tandis que la crise du logement perdure, la capacité financière de l'État d'investir dans le logement abordable est limitée. Dans ce contexte, il est essentiel de maximiser les retombées de chaque dollar public investi en habitation.

L'action de la SHQ s'est historiquement concentrée sur l'aide aux ménages les plus démunis. Cette mission demeure essentielle et doit être renforcée. Mais le contexte actuel, dans lequel des ménages de la classe moyenne ont aussi de la difficulté à se loger, nécessite d'étendre le champ d'action du gouvernement en matière d'habitation.

Plutôt que de voir les investissements publics en habitation comme une aide à la personne, il faut considérer le logement à but non lucratif comme une infrastructure sociale qui bénéficie directement ou indirectement à l'ensemble de la société. Un fort volume de logements à but non lucratif sur le marché locatif permet non seulement d'offrir des logements abordables et la stabilité résidentielle à un plus grand nombre de personnes, mais a en plus un effet apaisant sur l'ensemble des loyers¹.

Construire à grande échelle du logement à but non lucratif, avec des niveaux d'abordabilité variables, permet donc non seulement de répondre aux besoins résidentiels de la population québécoise aujourd'hui, mais agit aussi comme rempart contre les futures crises.

Alors qu'aucun nouveau crédit budgétaire n'a été injecté dans le Programme Habitation Abordable du Québec (PHAQ) depuis novembre 2023, le prochain exercice budgétaire représente une occasion stratégique de relancer le programme selon une approche renouvelée, axée sur l'efficacité des investissements publics.

Pour y parvenir, UTILE recommande les actions suivantes :

- Renflouer le PHAQ Volet 4 - Développeurs qualifiés
- Maximiser l'impact des fonds publics par une diversité de degrés d'abordabilité
- Assurer la prévisibilité du financement pour réduire la charge budgétaire de l'État

¹ Micheal Klien et al., « The Price-Dampening Effect of Non-profit Housing », WIFO Research Briefs, 6/2023.



Renflouer le PHAQ Volet 4 - développeurs qualifiés

La croissance et la professionnalisation des OBNL d'habitation génèrent des gains d'efficacité significatifs qui optimisent l'utilisation des fonds publics.

Les grands développeurs OBNL professionnalisés disposent d'une meilleure capacité à contrôler les coûts de conception et de construction, à diversifier leurs sources de financement et à saisir des opportunités foncières qui réduisent le coût global des projets. Ils peuvent également mener plusieurs projets en parallèle, sans compromettre le respect des budgets ni des échéanciers. Ces capacités organisationnelles sont donc, aussi, la clé pour des actifs bien entretenus et indépendants des contributions publiques pour leur maintien.

Pour la SHQ, collaborer avec ces acteurs permet d'assurer des résultats à la hauteur des sommes allouées.

Le volet 4 du PHAQ — Projets par des développeurs qualifiés pour ménages à revenu faible ou modeste — constitue un outil particulièrement pertinent pour créer cet environnement collaboratif avec les grands développeurs. Pour atteindre le plein potentiel de ces dispositions, la SHQ gagnerait à entamer un virage menant progressivement à la réservation des crédits budgétaires futurs à ces grands développeurs.

Cette approche enverrait un signal clair : la mise à l'échelle et la professionnalisation des organisations sont encouragées pour tous les acteurs et bénéficient à tous les acteurs.

S'il s'agit résolument d'une approche de financement de volume, cela ne signifie pas pour autant que les plus petits projets, notamment dédiés à des populations vulnérables, soient disqualifiés. Au contraire, cette approche présume que tous les types de logements à but non lucratif gagnent à être portés par des acteurs professionnalisés ayant les meilleures capacités organisationnelles possibles.

Recommandation 1

Injecter des crédits budgétaires au PHAQ volet 4 afin d'inciter la mise à l'échelle du milieu de l'habitation à but non lucratif et de maximiser les retombées des contributions publiques.



Maximiser l'impact des fonds publics par une diversité de degrés d'abordabilité

L'approche de volume préconisée par UTILE repose sur une conception élargie du logement à but non lucratif. Celui-ci doit répondre aux besoins des populations les plus vulnérables, tout en offrant une solution résidentielle à des ménages disposant de revenus plus élevés.

Concrètement, UTILE recommande que la SHQ s'implique dans le déploiement d'une offre de logements à but non lucratif qui viserait également les deuxième et troisième quintiles de revenus.

Pour les finances publiques, cela implique de moduler les contributions accordées selon le niveau d'abordabilité attendu des projets. Des subventions plus modestes peuvent ainsi soutenir la création d'un grand nombre de logements offerts à des loyers s'approchant davantage des valeurs marchandes, mais dont l'abordabilité croissante est garantie par leur statut à but non lucratif. Les montants plus substantiels par porte demeurent réservés aux projets plus abordables dédiés à des populations vulnérables.

Peu importe leur degré d'abordabilité à la livraison, les logements à but non lucratif suivent une trajectoire de loyers plus stable et moins volatile que ceux du marché privé. Ils sont donc plus résilients aux cycles du marché et à leurs effets sur les loyers. À long terme, cette offre agirait comme un rempart contre la détérioration des conditions d'habitation et limiterait la pression exercée sur les programmes d'aide de la SHQ, notamment le recours aux suppléments au loyer. Enfin, la stabilité résidentielle qu'assurent les logements hors marché réduirait les évictions, qui mènent trop souvent à l'itinérance et à une pression accrue sur les services publics.

Une offre plus abondante de logements à but non lucratif, accessible à une plus grande part de la population — tout en étant soustraite aux effets de la spéculation immobilière — contribue donc à la maîtrise des dépenses publiques.

Recommandation 2

Élargir les types de logements à but non lucratif financés par la SHQ afin de couvrir tant les populations les plus vulnérables que les populations à revenus modestes issues des deuxième et troisième quintiles de revenu.

Recommandation 3

Mettre à disposition de la SHQ une nouvelle enveloppe de prêts à destination du Programme de financement en habitation (PFH) permettant la réalisation de logements à loyer intermédiaire avec uniquement un prêt de capital patient et donc sans subvention.

Recommandation 4

Étudier la possibilité d'octroyer à la SHQ la possibilité d'effectuer des prêts d'une durée de 20 ans, ce qui générerait davantage d'abordabilité pour un montant de prêt donné.



Assurer la prévisibilité du financement pour réduire les charges budgétaires de l'État

La combinaison des conditions présentées ci-dessus créerait un environnement d'investissement favorable à l'attraction de capitaux privés dans le secteur, ce qui serait facilité par l'octroi à la SHQ de crédits budgétaires sur plusieurs années.

En effet, la professionnalisation des acteurs du milieu se traduira par une plus grande confiance des investisseurs² et par le développement de pipelines de projets qui généreront un volume prévisible d'opportunités de financement. La prévisibilité des crédits budgétaires octroyés à la SHQ, pour sa part, contribuerait à créer un environnement d'investissement favorable pour la participation d'institutions financières et de grands joueurs institutionnels.

De plus, la réalisation de projets mixtes incluant des logements abordables pour la classe moyenne inférieure (tels que les loyers intermédiaires) permet de générer des flux de trésorerie plus élevés et stables, ce qui augmente la capacité d'emprunt du propriétaire et, surtout, la nécessité que l'État assure le prêt hypothécaire sénior. Il en résulterait donc un plus grand volume de logements abordables avec moins de pression sur le ratio d'endettement du gouvernement.

Ces conditions auraient aussi des retombées positives sur la réalisation de projets en partenariat avec des développeurs immobiliers privés, qui injectent généralement leurs capitaux propres dans les projets et recherchent un cadre financier stable et prévisible.

En plus d'un environnement favorable à la diversification des sources de revenus et des partenariats, l'engagement pluriannuel des crédits constitue un moyen efficace d'optimiser les contributions publiques. La confirmation rapide du financement définitif permet de raccourcir les cycles de développement et de réduire les coûts liés au financement intérimaire. Des délais plus courts se traduisent directement par une baisse du coût total des projets et, par conséquent, par une utilisation plus efficace des subventions.

En somme, de nouveaux investissements substantiels et prévisibles sont également des conditions à rassembler pour créer un environnement de développement plus efficace.

Recommandation 5

Octroyer à la SHQ des crédits budgétaires de manière prévisible sur plusieurs années.

² À titre d'exemple, UTILE a annoncé la semaine dernière la création d'un fonds d'investissement pour l'acquisition et le pré-développement de sites qui a été mis sur pied par Ipsos Facto et regroupe des investisseurs principalement issus de la finance sociale.

Sommaire des recommandations

Recommandation 1

Injecter des crédits budgétaires au PHAQ volet 4 afin d'inciter la mise à l'échelle du milieu de l'habitation à but non lucratif et de maximiser les retombées des contributions publiques.

Recommandation 2

Élargir les types de logements à but non lucratif financés par la SHQ afin de couvrir tant les populations les plus vulnérables que les populations issues des deuxième et troisième quintiles de revenu.

Recommandation 3

Mettre à disposition de la SHQ une nouvelle enveloppe de prêts à destination du Programme de financement en habitation (PFH) permettant la réalisation de logements à loyer intermédiaire avec uniquement un prêt de capital patient et donc sans subvention.

Recommandation 4

Étudier la possibilité d'octroyer à la SHQ la possibilité d'effectuer des prêts d'une durée de 20 ans, ce qui générerait davantage d'abordabilité pour un montant de prêt donné.

Recommandation 5

Octroyer à la SHQ des crédits budgétaires de manière prévisible sur plusieurs années.