

DE : Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales
et de l'Habitation

Le 10 décembre 2021

TITRE : Décret concernant la mise en œuvre du Programme d'habitation abordable Québec

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le programme AccèsLogis Québec (ACL) a été mis en œuvre en 1997 pour permettre la réalisation de logements abordables destinés à des ménages à revenu faible ou modeste et à des clientèles ayant des besoins particuliers en habitation. Depuis sa création, malgré les nombreuses modifications dont il a fait l'objet, aucune révision majeure n'y a été apportée pour l'adapter aux réalités économiques et sociodémographiques et, ainsi, accélérer de façon significative le rythme de livraison de nouveaux logements.

Au printemps 2021, il a été décidé par la Société d'habitation du Québec (Société), en collaboration avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), de mettre en place un nouveau modèle d'affaires plus souple et plus agile visant la réalisation de logements locatifs abordables. Ce modèle d'affaires comprendra deux programmes complémentaires qui remplaceront graduellement le programme ACL, dont l'un d'entre eux fait l'objet du présent décret, qui permettront d'offrir aux demandeurs des solutions plus adaptées à leurs besoins.

2- Raison d'être de l'intervention

L'habitation est un besoin fondamental au cœur de la vie des Québécoises et des Québécois. Si se loger peut s'avérer simple pour certains ménages, pour d'autres cela peut s'avérer complexe, voire problématique, parce qu'ils ne sont pas en mesure de trouver un logement locatif adapté à leurs besoins ou correspondant à leur capacité de payer. Ces difficultés sont souvent encore plus marquées pour les ménages dont les revenus sont inférieurs à la moyenne québécoise, les familles avec enfants et les personnes ayant des besoins particuliers (personnes handicapées, personnes en situation d'itinérance, etc.). Au Québec, 21 % des ménages, soit 733 355 d'entre eux, doivent consacrer 30 % et plus de leur revenu pour se loger. Plus de 200 000 ménages (6 %) doivent même y consacrer 60 % ou plus.

Le marché locatif résidentiel est important au Québec où 38,6 % des ménages sont locataires (contre 29,7 % dans le reste du Canada). Depuis quelques années, le Québec connaissait une régression de la disponibilité des logements locatifs sur l'ensemble de son territoire, constituant un enjeu d'habitation important. En

octobre 2019, le taux d'inoccupation, à 1,8 %, représentait un recul de 2,6 points sur trois ans. Puis, en 2020, le taux d'inoccupation global du Québec a cru pour atteindre 2,5 %, mais les données de l'Enquête sur le logement locatif réalisée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement révélaient des résultats hétérogènes selon la région, la typologie du logement et le coût du loyer. Les variations à la hausse des taux d'inoccupation observés dans certains secteurs des grands centres urbains s'expliquent en grande partie par la crise sanitaire qui sévit actuellement au Québec, car celle-ci a entraîné un recul de l'immigration internationale et une diminution du nombre d'étudiants locataires. Toutefois, le taux d'inoccupation des logements plus abordables, ainsi que des logements de plus grande taille (2 chambres à coucher et plus) ont continué de diminuer en 2020, une tendance qui se maintient depuis 2016.

Par ailleurs, bien que l'on ait assisté à une hausse de la construction de logements locatifs privés au cours des dernières années au Québec, l'offre de nouveaux logements locatifs est davantage destinée aux ménages ayant des niveaux de revenus supérieurs. Ces nouveaux logements sont inaccessibles financièrement aux ménages ayant des niveaux de revenus inférieurs. Ainsi, l'offre restreinte de logements locatifs abordables, jumelée à une forte demande, crée une pression à la hausse sur les coûts des loyers. Ce resserrement du marché locatif exacerbe les difficultés vécues par les ménages à se trouver un logement répondant à leurs besoins en termes de coût, de taille et de qualité.

Dans ce contexte, la mise en œuvre d'un programme visant à accroître le nombre de logements locatifs abordables privés disponibles sur le marché contribuerait de manière significative à répondre à ces problématiques.

3- Objectifs poursuivis

L'intervention proposée a pour objectif d'appuyer la réalisation de projets de logements abordables privés destinés à des ménages à revenu faible ou modeste ou à des personnes ayant des besoins particuliers en habitation.

4- Proposition

Afin d'atteindre cet objectif, il est proposé de mettre en place le Programme d'habitation abordable Québec (Programme) qui poursuivra les objectifs spécifiques suivants :

- rendre disponibles des logements locatifs abordables, de taille et de qualité adéquates (sain, sécuritaire et inclusif) pour des ménages à revenu faible ou modeste et pour des personnes ayant des besoins particuliers en habitation;
- améliorer les conditions de logements des ménages à revenu faible ou modeste et pour des personnes ayant des besoins particuliers en habitation;
- soutenir la construction de bâtiments de qualité qui intègrent des mesures environnementales ou qui permettent d'optimiser les pratiques de construction résidentielle.

Les demandeurs suivants seront admissibles au Programme, en autant qu'ils exercent des activités en lien avec l'habitation :

- une coopérative;
- un organisme à but non lucratif;
- un office d'habitation;
- une société acheteuse à but non lucratif;
- toute autre personne, fiducie, société de personne ou groupement de personnes légalement constitué, immatriculé au Registre des entreprises du Québec (incluant les entreprises à but lucratif).

D'autres critères d'admissibilité relatifs à l'expérience du demandeur dans la réalisation et l'exploitation de projet immobilier, aux antécédents du demandeur (aucune condamnation pour infraction criminelle au courant des dix dernières années, aucun recours intenté par Revenu Québec, non-inscription au Registre des entreprises non admissibles, attestation valide de Revenu Québec, etc.) viennent également s'ajouter selon le type de demandeur.

Les projets admissibles devront viser la réalisation des objectifs du Programme par l'une des interventions suivantes, soit :

- la construction d'une partie de bâtiment, d'un bâtiment ou d'un ensemble de bâtiments;
- la rénovation d'une partie de bâtiment, d'un bâtiment ou d'un ensemble de bâtiments existant lors d'un achat.

Les projets admissibles pourront être sans service ou avec services et devront être destinés à :

- des ménages à revenu faible ou modeste, dont des familles, des personnes seules et des personnes âgées en légère perte d'autonomie;
- des personnes ayant des besoins particuliers en habitation.

Ils pourront également inclure des espaces communs, des unités de répit ou une partie non résidentielle, tant que cette dernière ne représente pas plus de 30 % de la superficie du projet.

L'aide financière offerte par le Programme prendra la forme d'une subvention de base calculée à partir d'un coût de construction admissible au mètre carré multiplié par la superficie admissible pour les logements et les espaces communs et le taux de subvention applicable qui varie selon la durée de l'engagement du demandeur, soit :

Nombre d'années d'engagement	Taux de subvention applicable
15 ans	20 %
20 ans	30 %
25 ans	40 %
30 ans	50 %
35 ans	60 %

Des aides additionnelles pourront s'ajouter à la subvention de base, soit :

- Une subvention pour les projets réalisés dans les municipalités où les loyers cibles sont trop bas afin de permettre de les viabiliser. Cette subvention est calculée à partir de la superficie résidentielle admissible multipliée par la majoration de loyer reconnue, ainsi que par le nombre de mensualités visées par l'engagement. Une majoration de 1,40 \$/m² est reconnue pour les régions métropolitaines de recensement de Saguenay et de Trois-Rivières et de 1,50 \$/m² pour les municipalités rurales.
- Une subvention additionnelle pour couvrir le surcoût lié à la conception et à la réalisation de l'intégration de la ou des mesures environnementales ciblées par le projet, jusqu'à un maximum d'un montant équivalent à 15 % de la subvention de base de la Société.
- Une subvention pour un projet de démonstration. Cette subvention, jusqu'à un maximum d'un montant équivalent à 25 % de la subvention de base de la Société, couvre le surcoût lié à la réalisation de l'élément de démonstration d'un projet qui vise à démontrer l'intérêt de pratiques émergentes de conception et de réalisation en lien avec des enjeux liés à l'habitation. Un maximum de cinq projets seront sélectionnés par la Société sur une période de trois ans, sous réserve de disponibilités budgétaires.

En outre, le taux de subvention maximal octroyé par la Société pour un projet, sauf exception, ne pourra dépasser 80 % du coût total d'un projet.

Par ailleurs, les municipalités devront contribuer financièrement aux projets. Leur contribution devra équivaloir à un minimum de 40 % de la subvention de base de la Société. Cette contribution pourra prendre la forme soit d'un don de terrain par la municipalité, d'une contribution monétaire, de travaux d'infrastructures ou d'un crédit de taxes.

Enfin, une analyse de besoins sera réalisée chaque année par le MAMH. La répartition régionale des budgets du présent Programme tiendrait compte des besoins identifiés dans cette analyse. Au minimum un appel de projets sera réalisé annuellement afin de sélectionner les meilleurs projets pour répondre aux besoins identifiés.

Avantages de la solution proposée

La solution proposée présente les avantages suivants :

- offre une souplesse dans l'aide financière accordée au projet en fonction de la période d'engagement du demandeur à maintenir l'abordabilité des logements;
- tient compte des besoins en habitation de chaque région;
- permet de sélectionner les meilleurs projets en réponse aux besoins identifiés;
- diminue les risques financiers encourus par le gouvernement en assurant un meilleur partage des risques entre la Société, les municipalités et les demandeurs;

- permet d'alléger la reddition de comptes pour certains demandeurs;
- tient compte de plusieurs recommandations émises par le Vérificateur général du Québec en 2019 et 2020 sur le programme ACL.

Inconvénients de la solution proposée

La solution proposée ne présente pas d'importants inconvénients.

5- Autres options

Une refonte du programme ACL, mis en œuvre en 1997, pourrait être effectuée. Toutefois, les changements majeurs apportés pour revoir et améliorer la réalisation de logements abordables ne cadrent plus avec le programme ACL. L'introduction de nouvelles façons de faire nécessite la conception et la mise en œuvre d'un nouveau programme.

6- Évaluation intégrée des incidences

Incidences sur les citoyens

Le Programme permettra d'améliorer les conditions d'habitation de ménages à revenu faible ou modeste ou de personnes ayant des besoins particuliers en habitation.

Incidences sociales

L'habitation étant un enjeu transversal au cœur de différentes problématiques sociales et un déterminant de la santé, le Programme, en permettant l'accroissement de la disponibilité de logements locatifs abordables privés, aura des retombées significatives en matière de lutte contre la pauvreté, d'inclusion sociale, d'itinérance et de santé.

Incidences environnementales et territoriales

Puisque le Programme s'appliquera sur l'ensemble du territoire québécois, il contribuera au développement et à la vitalité de l'ensemble des collectivités, en favorisant l'accroissement de la disponibilité de logements locatifs abordables privés et en soutenant la croissance économique des municipalités. Aussi, la répartition du budget du Programme sera établie selon une analyse annuelle des besoins en habitation produite par le MAMH.

Par ailleurs, le Programme favorisera l'intégration de mesures environnementales aux projets d'habitation par l'octroi de subventions additionnelles (mesures d'optimisation et projets de démonstration). De plus, les projets réalisés devront se conformer aux exigences de la norme Novoclimat. Une alimentation des immeubles à 85 % par une source d'énergie renouvelable (électricité, biomasse, éolienne ou solaire) sera également exigée. Ainsi, le Programme contribuera à la diminution de l'empreinte carbone et des émissions de gaz à effet de serre produits par le parc immobilier résidentiel.

Incidences économiques

Le Programme contribuera également au développement économique local et régional en encourageant des investissements dans le secteur de la construction et en stimulant le développement des collectivités.

Incidence sur la gouvernance

La mise en place du Programme sera généralement bien perçue par la population dans le contexte actuel de rareté de logements locatifs abordables. Il sera également généralement bien perçu des partenaires, car offrant une souplesse d'intervention dans la réalisation des projets.

Par ailleurs, ce Programme permettra de financer des projets issus du milieu en partenariat avec les municipalités et donc, en adéquation avec les besoins des collectivités du Québec.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

La solution proposée a été élaborée en concertation avec le MAMH.

Le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du trésor ont été consultés sur les paramètres du Programme.

Au fil des années, la Société a mené plusieurs consultations auprès des différents intervenants liés aux enjeux et à la réalisation de logements abordables. Celles-ci ont servi d'assise à l'élaboration du Programme.

Par ailleurs, les principaux acteurs du secteur de l'habitation sociale et communautaire ont également été consultés sur le Programme proposé.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le Programme sera mis en œuvre par la Société directement auprès des demandeurs.

Le cadre normatif prévoit les mesures de suivi et d'évaluation, notamment la transmission d'un bilan du Programme au Secrétariat du Conseil du trésor (Sous-secrétariat aux politiques budgétaires et aux programmes).

9- Implications financières

La mise à jour économique du 25 novembre prévoit un investissement de 197 M\$ sur cinq ans pour la réalisation d'environ 2 200 unités. Une partie de ce montant sera financé par l'Entente Canada-Québec sur le logement.

10- Analyse comparative

Un survol des programmes disponibles dans les autres provinces canadiennes permet de constater que toutes les provinces disposent de programmes visant le développement de logements locatifs abordables. Le Programme proposé se distingue cependant de plusieurs programmes en obligeant le demandeur à s'engager à préserver l'abordabilité des logements sur une période donnée qui est variable ainsi qu'en permettant à des entrepreneurs à but lucratif de développer des projets de logements abordables.

La ministre des Affaires municipales
et de l'Habitation,

(Original signé)

ANDRÉE LAFOREST