

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

Le 16 août 2022

TITRE : Décret concernant la mise en œuvre du Programme de financement en habitation

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Depuis le printemps 2021, des travaux afin de moderniser les interventions de la Société d'habitation du Québec (Société) ont été effectués et il a été décidé de mettre en place un nouveau modèle d'affaires plus souple et plus agile visant la réalisation de logements abordables.

Fort de l'expérience du programme AccèsLogis Québec, des nombreuses consultations des partenaires sur ce programme au fil des ans et des recommandations du Vérificateur général du Québec, une nouvelle approche a été privilégiée afin de séparer la subvention du financement.

Le modèle d'affaires comprendra deux programmes, soit le Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ), autorisé par le décret numéro 8-2022 du 12 janvier 2022, qui offre des subventions pour la réalisation de logements abordables et le Programme de financement en habitation (Programme).

Le présent mémoire vise à demander au Conseil des ministres d'autoriser le second programme prévu à ce modèle d'affaires.

À noter qu'il est prévu qu'une deuxième phase du Programme soit déposée pour approbation dans les prochains mois afin de compléter l'offre de financement de la Société avec une garantie de prêt jusqu'à 70 % de la perte nette d'un prêt, des prêts à taux d'intérêt avantageux pour les organismes ayant versé une contribution à la Société en vertu de l'article 68.12 de la Loi sur la Société d'habitation du Québec et des prêts à capital patient.

2- Raison d'être de l'intervention

Au Québec, l'accès à une habitation adéquate, de qualité et répondant à leur capacité à payer est un enjeu pour plusieurs ménages. En effet, plusieurs d'entre eux n'arrivent pas à trouver une propriété répondant à leurs besoins ou encore doivent consacrer une part trop importante de leur revenu pour se loger. Cette difficulté est d'autant plus grande pour les ménages locataires qui sont confrontés à une offre limitée de logements disponibles sur le marché, notamment ceux pouvant être qualifiés d'abordables. Selon les données de recensement de 2016, le Québec comptait cette année-là 1 356 405 ménages locataires, soit 38,6 % des ménages québécois.

Depuis plusieurs années, la demande de logements sur le territoire québécois croît plus rapidement que l'offre de logements. Plusieurs facteurs expliquent cette demande soutenue en logements, notamment l'augmentation du nombre de ménages de petite taille, la hausse du solde migratoire, le vieillissement de la population (passage de propriétaire à locataire) et la baisse de l'abordabilité de la propriété résidentielle. Ainsi, malgré le nombre important de mises en chantier des dernières années à travers la province, l'offre demeure toujours insuffisante pour répondre à la demande créant ainsi un déséquilibre. Les faibles taux d'inoccupation en témoignent. En 2021, le taux d'inoccupation dans les centres urbains de plus de 10 000 habitants était de 2,5 %. Cette rareté de logements disponibles crée une pression à la hausse sur le prix des loyers.

Par ailleurs, soulignons que l'accès à du financement par les développeurs demeure un enjeu dans la réalisation de plusieurs projets, notamment les projets de logements abordables. Les coûts des terrains et les coûts de construction élevés de même que les loyers limités pouvant être fixés pour demeurer concurrentiel sur le marché sont autant de facteurs qui nuisent à la viabilité financière des projets, les rendant plus difficilement finançables auprès des prêteurs traditionnels. Ainsi, afin de permettre la réalisation des projets de logements et accroître l'offre disponible sur le marché, une intervention publique est nécessaire.

Dans ce contexte, la mise en œuvre d'un programme visant à faciliter le financement des projets de réalisation de logements contribuera à répondre aux besoins de la population québécoise en matière de logements.

3- Objectifs poursuivis

L'intervention proposée a pour objectif d'appuyer, par le biais de financement, la réalisation de projets de logements abordables.

4- Proposition

Il est proposé de mettre en place ce programme qui a pour objectif de faciliter l'accès des demandeurs à du financement afin de soutenir la réalisation d'initiatives en habitation en mettant à leur disposition une garantie de prêt, et ce, pour procurer aux citoyens une offre accrue de logements. Plus spécifiquement, il permettra de soutenir la réalisation des projets sélectionnés dans le cadre du PHAQ en mettant à la disposition des demandeurs une garantie de prêt. Selon l'expérience acquise, ce programme pourra évoluer en fonction des besoins futurs en financement dans d'autres programmes et pour d'autres besoins.

Les principaux paramètres du Programme sont les suivants :

- Les demandeurs admissibles sont les coopératives, les organismes à but non lucratif et les offices d'habitation, les promoteurs privés en sont exclus parce qu'ils disposent plus facilement de financement.
- Les projets admissibles devront avoir été sélectionnés dans le cadre du PHAQ.

- Ils 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 ou d'un don.
- Les projets pourront inclure une partie non résidentielle, en autant qu'elle ne représente pas plus de 30 % de la superficie totale du projet.
- Le dépôt des demandes liées aux projets déjà sélectionnés dans le PHAQ se fera en mode continue.
- L'aide financière offerte prendra la forme d'une garantie de prêt représentant jusqu'à 100 % du solde du prêt avec un prêteur agréé (prêteur ayant une entente avec la Société).
- Une prime de risque sera exigée par la Société, celle-ci permettra de constituer une provision pour pertes
- Le taux d'aide financière maximale octroyé par la Société pour un projet ne pourra dépasser 50 % du coût total d'un projet.
- La reddition de comptes sera balisée en fonction du taux d'aide reçu par un projet.

Avantages de la solution proposée

La solution proposée permettra d'offrir un outil de financement souple afin de viabiliser des projets de logements. Elle permettra également d'accroître l'offre de logements abordables.

Inconvénients de la solution proposée

La solution proposée ne présente pas d'importants inconvénients. Toutefois, elle pourrait avoir une certaine lourdeur administrative, car certains demandeurs devront appliquer sur ce programme et sur le PHAQ pour réaliser leurs projets. Il faudra donc s'assurer lors de la mise en œuvre du Programme que les processus soient bien arrimés avec ceux du PHAQ.

5- Autres options

Des outils de financement pouvaient être ajoutés dans le PHAQ. Toutefois, cette option ne permettrait pas d'apporter toute la souplesse et l'agilité souhaitée, car la subvention et le financement seraient regroupés.

6- Évaluation intégrée des incidences

Incidences sur les citoyens

Le Programme permettra d'augmenter l'offre de logements disponibles sur le marché et conséquemment d'améliorer les conditions d'habitation des ménages québécois, notamment ceux à revenus faibles et modestes.

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 abordables, 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 et en soutenant la croissance économique des municipalités.

Incidences économiques

Le Programme contribuera 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 abordables. Il sera également généralement bien perçu des partenaires, car il offre un soutien à la réalisation de projets.

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

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

La solution proposée a été élaborée en concertation avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

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'assises à l'élaboration du Programme.

Par ailleurs, les principaux acteurs du secteur de l'habitation sociale et communautaire ont également été consultés sur le nouveau modèle d'affaires 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

Aucun nouveau crédit ne sera requis pour la mise en œuvre du nouveau Programme parce que la provision nécessaire pour pertes sera financée par la prime de risque que devront verser les demandeurs.

10- Analyse comparative

La Société canadienne d'hypothèques et de logement offre plusieurs programmes de financement (prêt à conditions favorables, sans intérêt ou à faible coût et assurance-prêt) pour encourager la construction de logements. Certains programmes visent spécifiquement la construction ou la conversion de logements abordables tandis que d'autres sont plus larges et ciblent à la fois la réalisation de logements abordables et réguliers.

Par ailleurs, 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, mais il s'agit majoritairement de programmes de subvention ou de prêt-subvention et non de financement. En effet, seuls la Colombie-Britannique et le Manitoba disposent de programmes dont les aides financières incluent des prêts.

La ministre des Affaires municipales
et de l'Habitation,

pour
ANDRÉE LAFOREST