

DE : Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales

Le 14 août 2024

TITRE : Projet de règlement sur les programmes municipaux d'accession à la propriété

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le 8 décembre 2023, la Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives (2023, chapitre 33) (Loi) a été sanctionnée.

La Loi a introduit l'article 84.5 à la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1) (LCM). Les dispositions de cet article prévoient la possibilité que toute municipalité locale adopte un programme en vertu duquel elle accorde de l'aide sous forme de prêts afin de favoriser l'accession à la propriété.

2- Raison d'être de l'intervention

Le marché locatif est dans une situation précaire avec des taux d'inoccupation bas un peu partout sur le territoire québécois. Les données récentes de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) indiquent un taux moyen d'inoccupation de 1,3 %. Une des explications avancées est le maintien prolongé en situation de locataires de ménages qui historiquement achetaient des propriétés privées. Pour davantage de ménages, il est devenu ardu de réaliser cette ambition. Cette situation entraîne un effet domino sur les ménages moins nantis qui peinent à se loger de façon abordable sur le marché locatif.

Il est possible d'observer également une hausse des prix des logements locatifs qui affectent leur abordabilité. Cet enjeu découle en partie de la difficulté pour certains ménages d'accéder à la propriété. Les taux d'inoccupation ont également tendance à s'approcher de zéro lorsque l'on s'attarde aux logements considérés abordables pour le marché. Par exemple, à Québec, pour la fourchette de loyer de 750 \$ à 1 249 \$, le taux d'inoccupation est de 0,4 %.

L'encadrement réglementaire proposé permettrait à une municipalité locale de cibler des ménages qui souhaitent faire l'acquisition d'une propriété sur leur territoire, mais qui ont de la difficulté à amasser les ressources financières nécessaires à une mise de fonds pour l'acquisition d'une propriété. Ce faisant, la municipalité locale fournirait un tremplin à ces ménages, qui pourraient ainsi céder leur logement locatif à des ménages pour qui l'accession à la propriété n'est pas envisageable à court terme.

L'entrée en vigueur des dispositions de l'article 84.5 de la LCM est subordonnée à la prise du règlement faisant l'objet du présent mémoire afin de prévoir les conditions et les modalités d'application de ces dispositions.

3- Objectifs poursuivis

Les objectifs poursuivis par la présente proposition sont les suivants :

- Réduire la pression sur le marché locatif;
- Contribuer à un retour rapide à un taux d'inoccupation qui correspond à l'équilibre, soit autour de 3 %;
- Mettre à contribution les municipalités locales pour résoudre les enjeux d'accès à la propriété;
- Favoriser l'accession à la propriété, ce qui constitue un vecteur d'enrichissement personnel important;
- Établir des balises pour éviter d'exacerber certains enjeux d'habitation (pénurie de logements ou hausse des prix en raison d'une demande élevée).

4- Proposition

Le projet de règlement permettrait à toute municipalité locale d'adopter un programme d'aide sous forme de prêts, visant à favoriser l'accession à la propriété, selon les conditions et les modalités suivantes :

- Un tel programme s'adresse uniquement à des personnes physiques;
- Au moins un des bénéficiaires du programme est une personne qui n'a pas été propriétaire d'un immeuble bâti à usage d'habitation au cours de l'année civile où il présente une demande en vertu d'un programme ni au cours des quatre années civiles précédentes;
- Un prêt ne peut être accordé que pour l'acquisition, à titre onéreux, d'un immeuble bâti à usage d'habitation en vue d'y établir le domicile de l'acquéreur, l'acquisition d'un terrain vacant étant exclue;
- Un prêt accordé doit être compris entre 5 000 \$ et 15 000 \$;
- Tout intérêt perçu sur un prêt accordé doit être destiné exclusivement au financement du programme;
- Le bénéficiaire doit rembourser le solde du prêt en cas de vente ou de déménagement. Toutefois, s'il y avait plus d'un acquéreur, la vente à l'un d'entre eux (ex. : après une séparation) n'entraînerait pas une obligation de rembourser le solde du prêt.

Une municipalité locale pourrait fixer d'autres conditions et modalités d'un programme d'accession à la propriété (ex. : valeur maximale des immeubles pouvant être acquis, durée maximale du prêt, etc.).

Dans le contexte actuel et avec le taux d'inoccupation faible sur l'ensemble du territoire, il semble préférable que toute municipalité locale ait accès au pouvoir d'aide, plutôt que seulement celles rencontrant certaines caractéristiques (ex. : seuil de population, taux d'inoccupation donné, localisation en territoire métropolitain).

Afin de prévenir la complexification de l'administration des programmes municipaux, il est préférable de s'en tenir à des prêts à des personnes physiques. Cela évite de prévoir des dispositions complexes impliquant d'autres formes d'acquisition, comme par l'intermédiaire de coopératives d'habitation. Par ailleurs, afin de respecter l'objectif d'accession à la propriété, il semble nécessaire de prévoir que dans les cas où un ménage est composé de plus d'une personne, au moins un de ceux-ci est dans une situation d'achat d'une première propriété.

En limitant à des prêts entre 5 000 \$ et 15 000 \$, le règlement assurerait que les municipalités locales ne s'immiscent pas outre mesure dans le marché immobilier et sur le terrain des prêteurs traditionnels comme les banques.

Dans le cadre de la Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives, un pouvoir d'aide a été octroyé à des municipalités locales répondant à certains critères de dévitalisation démographique de se doter de programmes de dons de terrains. L'exclusion d'acquisition de terrain vacant dans le cadre des programmes municipaux d'accession à la propriété vise à être cohérente avec cet autre pouvoir.

Afin d'éviter que les municipalités locales ne réalisent un profit avec ces programmes municipaux et pour que ces derniers soient autofinancés éventuellement, il apparaît nécessaire que les intérêts perçus dans le programme d'accession y soient réinvestis.

Puisque l'aide vise à aider des particuliers à faire l'acquisition d'une propriété, un déménagement ou une vente entraînerait automatiquement la nécessité de rembourser le prêt. Cette condition sert à garantir que l'aide ne pourrait pas servir à des fins d'enrichissement, notamment en faisant la location d'une résidence acquise en partie grâce à de l'argent public.

5- Autres options

Il serait possible de ne pas approuver le règlement proposé. Or, ce faisant, le gouvernement enverrait un signal contraire à celui envoyé avec l'adoption du projet de loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives. Cela pourrait être perçu comme un recul du gouvernement en matière d'autonomie des municipalités locales. En outre, le gouvernement se priverait de la contribution municipale à l'accession à la propriété.

Il a été envisagé d'ajouter certaines conditions et modalités aux programmes d'aide municipaux concernant, par exemple, la valeur maximale des immeubles pouvant être acquis, le revenu maximal de l'acquéreur ou encore la durée maximale du prêt. La diversité des réalités municipales et immobilières sur l'ensemble du territoire québécois invite toutefois à laisser les municipalités locales encadrer elles-mêmes ces paramètres dans leur règlement.

6- Évaluation intégrée des incidences

L'adoption d'un règlement, sur le territoire des municipalités locales qui décideraient d'adopter un programme municipal d'accession à la propriété, contribuerait à soulager le marché du logement locatif d'une pression induite par le maintien prolongé de certains ménages dans une situation de locataires, dont les jeunes.

En contribuant à libérer des logements locatifs, une telle mesure pourrait exercer une influence possible sur l'attraction de travailleurs de l'extérieur dans certaines municipalités locales aux prises avec une rareté de logements destinés à cette main-d'œuvre. C'est le cas notamment de régions éloignées comme la Gaspésie, qui peinent à attirer des travailleurs en raison du manque de logements locatifs. Les travailleurs provenant de l'extérieur ont des besoins particuliers et peuvent hésiter à acheter une propriété lorsqu'ils habitent dans une région essentiellement pour le travail.

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

Aucune consultation n'a été tenue.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Dans l'éventualité où le règlement était adopté, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) publierait un bulletin Muni-Express pour expliquer les balises applicables au pouvoir d'aide. La mise en œuvre serait par la suite du ressort de la municipalité locale.

9- Implications financières

Le règlement proposé n'a aucune implication financière.

10- Analyse comparative

Pendant plusieurs années, la SCHL a offert le programme Incitatif à l'achat d'une première propriété pour l'accession à la propriété sous forme de prêts remboursables pour les premiers acheteurs. Il était balisé en fonction du salaire des bénéficiaires. Ce programme d'aide a pris fin le 21 mars 2024. Le programme d'aide municipal visé par ce mémoire viendrait ainsi combler le vide qui est laissé par la fin du programme fédéral. L'encadrement proposé dans le règlement serait semblable au programme de la SCHL, sauf pour l'encadrement en fonction du salaire des bénéficiaires. Les municipalités locales pourraient d'elles-mêmes prévoir une telle limitation dans leur programme. Le MAMH pourrait également fournir des indications à cet effet.

Les chartes des villes de Québec et de Montréal prévoient que ces villes peuvent mettre en œuvre des programmes favorisant l'accèsion à la propriété aux conditions et dans les secteurs de leur territoire qu'elles déterminent. Elles peuvent accorder des subventions ou des crédits de taxes aux particuliers ou aux coopératives d'habitation qui se portent acquéreurs d'immeubles résidentiels.

Avec le règlement proposé, les programmes des municipalités locales seraient plus balisés que ceux des villes de Québec et de Montréal.

La ministre des Affaires municipales,

ANDRÉE LAFOREST