ACHAT — TRANSFORMER L'HABITATION

# Débloquer 20 000 logements à but non lucratif : bâtir sur l'acquis, accélérer la cadence

**Le temps n'est pas à la réforme des structures et des programmes, mais à l'exécution : miser sur les OBNL d'habitation professionnels et le parc de logements locatifs existant.**

**À l'attention de la ministre responsable de l'Habitation, de son cabinet et de la Société d'habitation du Québec (SHQ)**

## 1 En résumé

Le nouveau gouvernement du Québec s'est engagé à livrer 20 000 logements sociaux et hors-marché, c'est-à-dire à but non lucratif, au cours de son mandat. Cet engagement s'inscrit dans la trajectoire de la cible de 20 % de logements à but non lucratif d'ici 2050, à laquelle les quatre principaux partis se sont ralliés à l'occasion du Rendez-vous électoral en habitation 2026. Il exige un plan de déploiement graduel et soutenu, à court et moyen terme, orienté vers des effets attendus à long terme, de la prévisibilité et un environnement favorable pour les acteurs du secteur.

Protéger les plus vulnérables et élargir l'offre vont de pair. La cible de 20 % n'est pas parallèle à la cible gouvernementale de réduire l'itinérance de 50 % d'ici 2030 : elle en est la fondation. Chaque logement ajouté est un filet de sécurité en amont, qui permet aux personnes de stabiliser leur situation de logement; chaque logement perdu ou non renouvelé en est un de moins en aval.

Pour y arriver, le temps n'est pas à brasser les structures ni à refaire les programmes de fond en comble. Le passé ne doit pas être garant de l'avenir : le passage d'AccèsLogis au Programme d'habitation abordable du Québec (PHAQ) a grandement ralenti la machine de financement pendant 18 mois, ce qu'il est crucial d'éviter.

Par souci d'efficacité, de maximisation du dollar public et pour répondre aux besoins urgents, il faut miser sur l'existant. Le secteur des OBNL d'habitation (OBNL-H) a évolué, et la crise du logement est devenue une crise d'abordabilité sur tout le continuum de l'habitation, partout au Québec. Il faut un ensemble de mesures cohérentes qui permettent au secteur de changer d'échelle dans le développement immobilier – par acquisition et construction -, avec une mise en œuvre tenant compte des spécificités du territoire québécois, puisque les besoins et les revenus varient d'une région à l'autre.

## 1.1 Feuille de route par objectif

### Pour éviter de perdre des logements abordables

**COURT TERME**

lancer un programme d'acquisition d'immeubles locatifs abordables du marché privé par le secteur à but non lucratif, en arrimage avec le FALC.

**MOYEN TERME**

intégrer ces acquisitions dans des portefeuilles gérés par des développeurs-opérateurs à but non lucratif qui combinent construction et acquisition, pour en assurer la rénovation et la viabilité.

**EFFETS ATTENDUS**

freiner l'érosion du parc abordable, aujourd'hui de 17 logements perdus pour 1 construit dans le Grand Montréal.

### Pour créer de l'abordable

**COURT TERME**

améliorer le PHAQ sans interrompre le financement, graduer le soutien selon l'abordabilité, réduire les freins réglementaires et fiscaux, simplifier les programmes et les demandes et débloquer les projets déjà dans les cartons de la SHQ.

**MOYEN TERME**

généraliser la mixité des loyers et mobiliser les capitaux privés, l'équité immobilière, les fonds fiscalisés et le capital patient.

**EFFETS ATTENDUS**

une offre élargie aux 2$^{e}$ et 3$^{e}$ quintiles et un socle de logement social renforcé pour les ménages vulnérables, qui soutient la réduction de l'itinérance.

### Pour créer une filière d'économie sociale en habitation forte et autonome

**COURT TERME**

financer et encourager la professionnalisation des OBNL-H par des incitatifs, pour éviter la fragmentation du secteur.

**MOYEN TERME**

remplacer le financement projet par projet par un financement par portefeuille, avec des cibles et des moyens stables et prévisibles.

**EFFETS ATTENDUS**

de grands développeurs-opérateurs capables de développer en continu, de remettre l'investissement public en circulation et de réduire leur dépendance aux subventions.

### Pour des OBNL qui protègent l'infrastructure de logement abordable

| COURT TERME | MOYEN TERME | EFFETS ATTENDUS |
|---|---|---|
| lier toute contribution publique à une détention permanente par une entreprise d'économie sociale en habitation. | limiter la cession des immeubles aux seules entreprises d'économie sociale en habitation et autoriser le refinancement des projets AccèsLogis performants. | un actif collectif qui reste abordable pour les générations suivantes. |

**Tout cela converge vers la cible de 20 % de logements à but non lucratif d'ici 2050, qui exige la création d'environ 10 000 logements par année pendant au moins 25 ans. L'engagement de 20 000 logements au cours du mandat en constitue une première étape et une impulsion souhaitée.**

# 2 Pourquoi corriger les vides créés en chemin

Le coût du logement augmente plus vite que les revenus. Les interventions publiques sont freinées par le sous-investissement, la hausse des coûts de construction et de rénovation, les délais administratifs et une logique de projets isolés. La crise frappe d'abord les plus vulnérables, puis gagne les personnes aînées et étudiantes, les jeunes travailleurs, les familles et la classe moyenne.

## 2.1 Trois constats

- Le défi n'est plus seulement de construire, mais aussi d'acquérir et de maintenir, pour soustraire des logements au marché privé traditionnel.
- Cibler presque exclusivement le premier quintile a atteint ses limites et pèse lourd sur les finances publiques. Il faut élargir l'offre aux 2$^{e}$ et 3$^{e}$ quintiles, où le logement à but non lucratif stabilise aussi l'ensemble du marché locatif et dégage des marges de manœuvre pour les développeurs-opérateurs à but non lucratif : les surplus y sont réinvestis dans la mission, et non versés à des actionnaires.
- Un programme, même renouvelé, ne règle pas la mise à l'échelle. Tant que le financement repose sur un projet à la fois, les organisations ne peuvent ni planifier, ni se doter d'expertise, ni croître, ni remettre l'investissement public en circulation pour acquérir et développer davantage, tout en entretenant l'existant.

## 2.2 Maintenir, actualiser, cesser

Les programmes actuels, sans être parfaits, ne doivent être ni mis sur pause ni démantelés : l'enjeu est d'en corriger les angles morts plutôt que de repartir à zéro.

**À maintenir**

- Le PHAQ, à améliorer plutôt qu'à remplacer, pour éviter un nouveau ralentissement du financement.
- La trajectoire vers 20 % de logements à but non lucratif d'ici 2050.
- Le rôle central des OBNL d'habitation professionnalisés, reconnus pour leur agilité et leur ancrage dans une mission sociale.
- Le programme de fonds fiscalisés (ex. : Desjardins, Fondaction).

**À actualiser**

- Le financement : le graduer selon l'abordabilité des loyers, l'élargir aux 2e et 3e quintiles et renforcer le soutien au premier, en tenant compte des régions éloignées, et le simplifier (section 3.4).
- Les loyers intermédiaires : plutôt que de les revoir complètement, les cadrer comme du logement abordable gradué (section 3.3).
- Les garanties : lier toute contribution publique à une abordabilité permanente et à une détention à but non lucratif.

**À cesser**

- La logique de projets isolés (un OBNL-H par projet), au profit d'un financement prévisible et continu.
- Les exigences administratives, la superposition de règles et de reddition de comptes et les délais qui ralentissent les projets sans rien améliorer.

# 3 Un ensemble de mesures

## 3.1 Un socle de logement social financé par l'État

Maintenir et renforcer le soutien aux ménages en situation de vulnérabilité, en graduant le financement selon la capacité de payer. En y concentrant une partie du logement social, on ferme le robinet de l'itinérance et on prévient les prochaines crises. Ce « socle » soutient la cible de réduction de l'itinérance souhaitée par le gouvernement du Québec.

## 3.2 Des développeurs-opérateurs à plus grande échelle

Pour augmenter l'offre abordable, il faut encourager de grands joueurs, qui ont plus de capacité et peuvent développer en continu. Le gouvernement doit :

- donner aux OBNL-H performants des cibles et des moyens stables et prévisibles, plutôt qu'un financement projet par projet;
- leur permettre de créer une diversité de logements, pour maximiser l'investissement public et mobiliser les capitaux privés (la proposition d'Opérateur qualifié pourrait y contribuer);

- éviter de jouer dans les structures et reconnaître la pluralité du secteur (OBNL d'habitation, coopératives, offices d'habitation, fiducies d'utilité sociale), tout en maintenant des programmes pour les plus petites organisations;
- permettre à chaque promoteur collectif de choisir l'accompagnement adapté à son projet ou de développer ses propres capacités.

## 3.3 La mixité des loyers

Cadrer les loyers intermédiaires comme du logement abordable gradué, élargi aux 2e et 3e quintiles, avec des seuils de revenus qui assurent un taux d'effort raisonnable pour le ménage.

- Combiner, dans un même projet ou un même portefeuille, des logements très abordables, abordables et au prix du marché : les loyers les plus élevés financent l'écart des loyers les plus bas, la subvention moyenne par logement diminue et la viabilité des projets s'améliore. La mixité sociale en est renforcée et l'habitation subventionnée, démarginalisée.
- L'abordabilité peut aussi être différée : très subventionnée pour un loyer très abordable dès le jour 1, moins subventionnée pour une abordabilité à moyen et long terme.
- Pour les ménages du premier quintile, le Programme de supplément au loyer (PSL) répond aux besoins à court terme.
- Le soutien de l'État demeure indispensable; la mixité le fait porter plus loin, sans s'y substituer.

## 3.4 Un cadre réglementaire, fiscal et financier favorable

- Simplifier les programmes et les demandes de financement, y compris les mécanismes d'autocotisation et de remboursement de la TVQ, en arrimant les trois paliers de gouvernement et en réduisant le nombre d'instances auprès desquelles les promoteurs doivent déposer des demandes.
- Réduire les coûts de construction en reportant la réforme du Code de construction du Québec (CCQ), qui doit entrer en vigueur dans un an, afin de faire un ménage réglementaire réfléchi et convenu avec l'ensemble du secteur pour construire plus vite et à moindre coût, tout en préservant l'essentiel de la sécurité du public.
- Préserver les loyers abordables du secteur privé par un programme d'acquisition de ces immeubles par le secteur à but non lucratif, en s'alignant avec le Fonds d'acquisitions de loyers canadiens (FALC) nouvellement mis en place.
- Mobiliser d'autres capitaux : fonds fiscalisés, partenariats avec le secteur privé, capital patient, fonds de pension (comme La Caisse), contributions fédérale et municipale.
- Libérer l'utilisation de l'équité immobilière comme levier de développement du parc, et autoriser le refinancement des projets AccèsLogis si leur performance le permet.

### 3.5 Une abordabilité permanente

Tout projet bénéficiant d'une contribution publique est détenu de façon permanente par une entreprise d'économie sociale en habitation (OBNL d'habitation, coopérative ou fiducie d'utilité sociale) : l'abordabilité n'expire pas à la fin d'une convention. Les surplus des loyers du marché sont réinvestis dans la mission; la propriété ne peut être cédée qu'à une autre entreprise d'économie sociale en habitation. Chaque dollar public bâtit un actif collectif qui reste abordable pour les générations suivantes.

### 3.6 Tenir compte des spécificités régionales

Miser sur la proximité pour cibler les besoins et régionaliser la mise en œuvre plutôt que brasser les structures. Une approche portefeuille garantit l'équité territoriale : des projets de toutes tailles, dans toutes les régions, pas seulement là où c'est le plus facile de construire.

### 3.7 Combiner construction et acquisition

Atteindre 20 000 logements dans le présent mandat, comme atteindre la cible de 20 % d'ici 2050, exige une stratégie qui combine des mesures stimulant la construction neuve et l'acquisition d'immeubles existants dans le marché privé. Dans un contexte de finances publiques fragiles et restreintes, l'État ne peut assumer une part quasi complète de cette stratégie.

- La clé : un secteur OBNL professionnalisé, capable de faire autant du développement neuf que de l'acquisition au sein d'une même organisation. Les frais de développement permettent de payer les salaires des équipes à court terme, tandis que les acquisitions font croître rapidement la taille du parc et stabilisent les revenus à long terme.
- L'approche portefeuille en est le moteur : les revenus des immeubles acquis et matures soutiennent les projets neufs, plus coûteux, et la mixité des loyers permet de loger les ménages les plus vulnérables sans que l'État porte seul l'écart.
- Freiner l'érosion : dans le Grand Montréal, pour chaque logement à but non lucratif construit, on en perd 17 du parc abordable issu du marché traditionnel. Ce ratio de 1 pour 17 illustre l'écart entre le rythme de construction et la vitesse à laquelle le marché privé perd son caractère abordable.

## 4 Une transition sans rupture, et les pièges à éviter

De nombreux immeubles sont déjà dans les cartons de la SHQ. Toute transition doit éviter de ralentir ces projets très attendus, d'où l'avantage de faire évoluer ce qui fonctionne (section 2.2).

Pièges à éviter :

- changer de programme au lieu d'améliorer les programmes existants, au risque d'un nouveau ralentissement du financement (18 mois lors de la dernière transition);
- laisser entrer en vigueur la réforme du Code de construction du Québec (CCQ) sans un ménage réglementaire convenu avec le secteur, alors qu'elle influe sur les coûts de construction;
- reconduire tel quel l'ancien programme AccèsLogis : le secteur, les besoins et les outils ont évolué;
- continuer de cibler presque exclusivement le premier quintile : nécessaire, mais insuffisant pour atteindre 20 % et permettre à tous les québécois de se loger;
- fragmenter davantage les programmes, ce qui ajouterait de la complexité sans débloquer l'offre;
- empêcher l'utilisation de l'équité immobilière comme levier de développement du parc.

# 5 Conclusion et prochaine étape

L'ACHAT souhaite contribuer à une mise à jour de ce qui est en place plutôt qu'à un nouveau départ, alignée sur la cible commune de 20 % de logements à but non lucratif d'ici 2050, avec un suivi continu. Nous proposons une rencontre de travail avec la SHQ et le cabinet de la ministre de l'Habitation pour discuter de ces pistes et de leur mise en œuvre; l'ACHAT et ses 34 membres, présents sur l'ensemble du continuum de l'habitation et du territoire, sont disponibles pour y apporter l'expertise terrain du secteur.