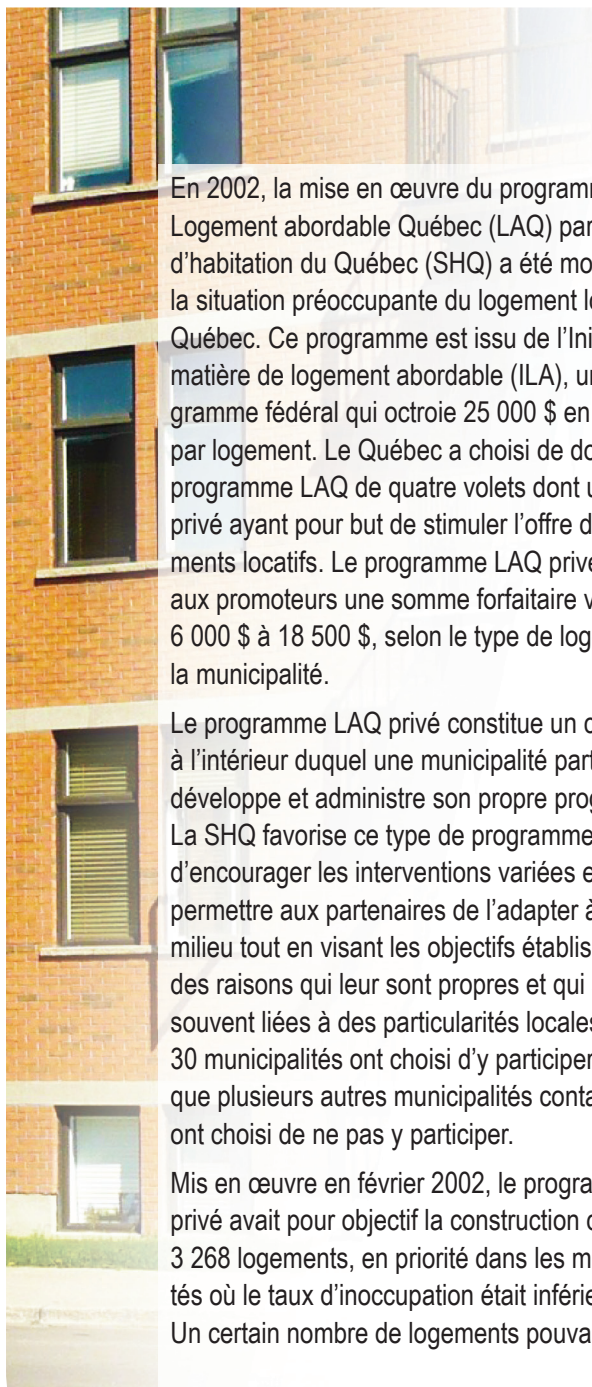




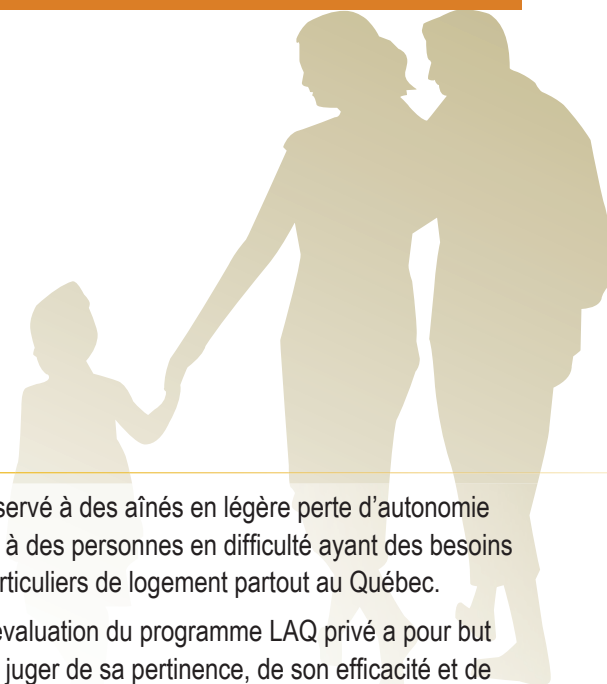
## SYNTHÈSE



En 2002, la mise en œuvre du programme Logement abordable Québec (LAQ) par la Société d'habitation du Québec (SHQ) a été motivée par la situation préoccupante du logement locatif au Québec. Ce programme est issu de l'Initiative en matière de logement abordable (ILA), un programme fédéral qui octroie 25 000 \$ en moyenne par logement. Le Québec a choisi de doter le programme LAQ de quatre volets dont un volet privé ayant pour but de stimuler l'offre de logements locatifs. Le programme LAQ privé propose aux promoteurs une somme forfaitaire variant de 6 000 \$ à 18 500 \$, selon le type de logement et la municipalité.

Le programme LAQ privé constitue un cadre à l'intérieur duquel une municipalité participante développe et administre son propre programme. La SHQ favorise ce type de programme afin d'encourager les interventions variées et de permettre aux partenaires de l'adapter à leur milieu tout en visant les objectifs établis. Pour des raisons qui leur sont propres et qui sont souvent liées à des particularités locales, 30 municipalités ont choisi d'y participer tandis que plusieurs autres municipalités contactées (21) ont choisi de ne pas y participer.

Mis en œuvre en février 2002, le programme LAQ privé avait pour objectif la construction de 3 268 logements, en priorité dans les municipalités où le taux d'inoccupation était inférieur à 3 %. Un certain nombre de logements pouvait être



réservé à des aînés en légère perte d'autonomie ou à des personnes en difficulté ayant des besoins particuliers de logement partout au Québec.

L'évaluation du programme LAQ privé a pour but de juger de sa pertinence, de son efficacité et de son efficience ainsi que d'en présenter les effets sur le milieu de vie des locataires à la lumière des résultats obtenus à ce jour, étant donné que des travaux de construction sont planifiés ou en cours et que l'échéance du suivi des engagements des propriétaires n'est prévue qu'en 2020 pour l'ensemble des projets.

Les principales données utilisées proviennent des dossiers des projets qui, en mai 2009, étaient livrés ou engagés, ainsi que des sondages ou entrevues qui ont été menés auprès de 51 municipalités participantes et non participantes, et auprès d'un échantillon de 615 locataires de logements construits par l'entremise du programme LAQ privé. Les quatre sections suivantes présentent la synthèse des résultats pour chacune des treize questions d'évaluation.

## 1. ÉVALUATION DE LA PERTINENCE

### LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DATE DE 2002. Y A-T-IL ENCORE DES BESOINS EN MATIÈRE DE LOGEMENTS LOCATIFS AU QUÉBEC?

Les résultats de la dernière enquête sur les logements locatifs menée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) confirment que la pénurie de logements locatifs persiste au Québec depuis la crise qui a sévi en 2001.

En octobre 2009, le taux d'inoccupation des logements dans l'ensemble des centres urbains québécois, établi à 2,4 %, demeurait inférieur au point d'équilibre de 3 %. Avant la mise en œuvre du programme, en 2001, le taux était de 1,3 %. Il a donc progressé de quelques points de façon constante, passant à 2,6 % en 2007, puis diminuant à 2,2 % en 2008. Parmi les 30 municipalités participant au programme, seulement 3 affichaient un taux supérieur à 3 % en 2008; c'est le cas également de 4 des 21 municipalités non participantes contactées.

La situation est différente en ce qui concerne la disponibilité des logements pour aînés. Selon l'Enquête nationale sur les résidences pour personnes âgées, le taux d'inoccupation des places standards s'établissait à 7,9 % en 2009 dans

l'ensemble du Québec et à 9,4 % dans les milieux ruraux comptant moins de 10 000 habitants. Cependant, les municipalités de la rive sud de Québec et quatre municipalités non participantes présentent des taux inférieurs à 3 %.

Le besoin de logements locatifs est différent selon le type de logements. Malgré une faible augmentation entre 2001 et 2008, la disponibilité des grands logements (de deux et trois chambres) est plus faible que celle des petits (studios et une chambre), le taux demeurant sous la barre des 2 % au Québec. Cette faible augmentation est remarquée dans l'ensemble des municipalités participant au programme, à l'exception de deux d'entre elles où le taux atteint l'équilibre des 3 % en ce qui a trait aux appartements de deux chambres à coucher. De façon générale, les municipalités non participantes ont subi, depuis 2001, une forte diminution de la disponibilité des grands logements, affichant des taux inférieurs au seuil des 3 % pour la majorité, à l'exception de quatre agglomérations.

Quant aux résidences pour aînés, le taux est très élevé pour tous les types de logements. Seules 3 des 30 municipalités participant au programme affichent un taux inférieur à 3 % en ce qui concerne les logements d'une chambre. Du côté des municipalités non participantes, les logements qui consistent en une chambre à un lit sont ceux qui sont offerts en plus grand nombre, sauf dans trois agglomérations où le taux d'inoccupation est inférieur aux taux d'équilibre de 3 % dans le cas de tous les types de logements. Six municipalités non participantes n'offrent aucun type de résidence pour aînés ou le nombre de résidences n'est pas suffisant pour les comptabiliser.





### ACTUELLEMENT, Y A-T-IL DES BESOINS EN MATIÈRE DE LOGEMENTS LOCATIFS À COÛT ABORDABLE?

Selon les renseignements recueillis, les besoins les plus grands concernent les logements locatifs à prix abordable, soit ceux des 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> quartiles. Dans l'ensemble du Québec, entre 2001 et 2007, le taux d'inoccupation est demeuré stable à 2,7 % dans la catégorie des logements les moins chers (1<sup>er</sup> quartile à 475 \$). Bien qu'il ait augmenté dans les deux autres catégories en variant de 2,2 % à 2,5 % (2<sup>e</sup> quartile à 565 \$ et 3<sup>e</sup> quartile à 675 \$), le taux n'atteint pas le seuil des 3 %. Seuls les logements aux loyers les plus élevés (4<sup>e</sup> quartile, loyers supérieurs à 675 \$) sont offerts en plus grand nombre, présentant un taux d'inoccupation de 3,2 % en 2007.

Généralement, la disponibilité est plus grande parmi les logements les plus chers, sur le marché. Toutefois, compte tenu de la pénurie actuelle, les données sur le taux d'inoccupation, qui varie beaucoup selon la région et le quartile, n'illustrent pas nécessairement cette logique.

Par exemple, en 2007, les régions de Québec et de Gatineau présentaient un grave problème de disponibilité de logements locatifs, peu importe le loyer. Par contre, à Montréal, au même moment, le taux d'inoccupation des logements les moins chers et des logements les plus dispendieux était supérieur à 3 %.

Dans les résidences pour aînés, le taux d'inoccupation est nettement supérieur à 3 % dans les municipalités participant au programme, peu importe la fourchette de loyers, sauf sur la rive sud de Québec et dans trois municipalités non participantes, où le taux est inférieur à 2 %. Dans l'ensemble des municipalités, il ressort que les logements les moins chers ne sont pas nécessairement les plus recherchés, car leur taux d'inoccupation est parfois supérieur à celui des logements les plus chers.

Les loyers maximaux établis par la SHQ pour le programme LAQ privé se situent parmi les loyers les plus élevés, soit dans le 4<sup>e</sup> quartile pour un logement de deux chambres. En 2007, le manque de disponibilité subsistait dans cette catégorie de logements dans les Régions métropolitaines de recensement (RMR) de Québec, de Trois-Rivières et de Gatineau, tandis que dans les RMR de Montréal et de Sherbrooke et dans l'ensemble du Québec, la disponibilité s'est grandement accrue depuis 2001, permettant au taux d'inoccupation de dépasser le niveau d'équilibre de 3 %.

### LE MARCHÉ PRIVÉ DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS RÉPOND-IL AUX BESOINS, AU QUÉBEC?

Le marché libre de la construction ne répond pas à tous les besoins. En 2008, la SCHL a dénombré 13 922 constructions de logements locatifs dans l'ensemble du Québec, incluant les 2 125 logements neufs subventionnés (15,3 %) par les quatre volets du programme LAQ et par le programme AccèsLogis Québec (ACL), soit plus du double qu'en 2002. La proportion de la construction de logements locatifs par rapport au total de tous les types de construction a aussi beaucoup augmenté. Elle était de 15,5 % en 2002 et de 29 % en 2008. Les 3 225 logements du programme LAQ qui étaient livrés ou engagés, en mai 2009, représentaient 4,4 % des 73 505 logements locatifs construits sur le marché privé entre 2002 et 2008. Durant la même période, 64 054 logements en copropriété et 190 924 maisons pour propriétaires-occupants ont été construits.

Depuis 2002, malgré la construction d'un grand nombre de logements locatifs, le taux d'inoccupation demeure sous le niveau d'équilibre de 3 %, avec 2,2 % pour l'ensemble du Québec en 2008. Des facteurs socioéconomiques incontrôlables, comme le marché de l'emploi, la création de ménages ainsi que l'évolution démographique associée au vieillissement et à l'immigration, contribuent au maintien de la demande de logements locatifs. Par exemple, entre 2002 et 2008, il s'est construit en moyenne

1 373 logements locatifs par année dans la RMR de Québec

et pourtant, le taux se maintient sous la barre de 1 %, soit 0,6 % en 2008. Par contre, dans la RMR de Montréal, la moyenne

de 5 210 nouveaux logements locatifs par année a probablement contribué à la hausse du taux, qui est passé de 0,7 % à 2,4 % durant la même période.

#### POUR QUELLES RAISONS DES MUNICIPALITÉS ONT-ELLES CHOISI DE PARTICIPER OU DE NE PAS PARTICIPER AU PROGRAMME?

Pour 11 des 30 municipalités participantes, l'intention de construire des logements pour les aînés constituait la principale raison de participer au programme. Huit autres ont choisi d'adhérer au programme LAQ privé afin d'augmenter le nombre de logements locatifs sur leur territoire. Les autres raisons suggérées dans le questionnaire ont été invoquées moins souvent : revitaliser des secteurs de la ville, attirer des promoteurs et loger des ménages à revenu moyen. Seulement le tiers des municipalités participantes avaient planifié de construire des logements lors de l'adoption de leur programme municipal. Les autres n'avaient rien prévu. Cinq ont été informées de l'existence du programme LAQ privé par des promoteurs immobiliers qui voulaient présenter des projets. Le tiers des municipalités participantes disent n'avoir utilisé aucun moyen pour promouvoir leur programme municipal. Six ont signalé que certains projets n'ont pu être réalisés, faute de financement supplémentaire de la part de la SHQ.

La principale raison pour laquelle des municipalités n'ont pas adhéré au programme réside dans le fait qu'elles jugent trop élevée la contribution de 15 % de la subvention qu'elles auraient dû assumer. Certaines pensent qu'il est suffisant de payer leur part pour les autres programmes qu'elles gèrent déjà. En effet, plus des deux tiers des 21 municipalités non participantes contactées ont déjà investi dans le programme ACL et la moitié d'entre elles participent aussi au programme Rénovation Québec (PRQ) qu'elles jugent plus intéressant. Enfin, huit répondants affirment ne pas recevoir de demandes de la part des promoteurs.



## 2. ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ

### L'AIDE FINANCIÈRE DU PROGRAMME A-T-ELLE PERMIS DE STIMULER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS DESTINÉS AUX MÉNAGES À REVENU MOYEN ET DE LIBÉRER AINSI DES LOGEMENTS À COÛT MOINDRE AU PROFIT DES MÉNAGES À REVENU FAIBLE OU MODESTE?

La cible des 3 268 logements visée par le programme est presque atteinte. Quelques logements restent à construire. En mai 2009, le nombre de logements livrés ou engagés, construits ou à construire sur le territoire de 28 municipalités, était de 3 225, pour une subvention totale de 35,3 millions de dollars, incluant la part municipale de 15 %. Plus du tiers (38 %) des logements sont destinés aux aînés en légère perte d'autonomie. La contribution financière varie de 7,4 % à 24,4 % du coût de réalisation d'un projet. Montréal a construit 40,8 % de l'ensemble des logements, suivie de Québec avec 8,5 % et de Joliette avec 6,6 %.

La construction de logements locatifs subventionnés par le programme LAQ privé ne permet pas de mesurer aisément l'influence de ce dernier sur le taux d'inoccupation, car les logements sont répartis dans une trentaine de municipalités et sont ajoutés à l'ensemble des autres logements mis en chantier. Selon les données recueillies auprès de 12 municipalités, avant et après la mise en œuvre du programme, le taux d'inoccupation des logements a augmenté dans huit d'entre elles et diminué dans les autres.

La démonstration de l'effet du programme sur le taux d'inoccupation des logements construits exclusivement pour les aînés s'avère impossible, l'information ne remontant pas plus loin que 2008, dans les localités comptant moins de 10 000 habitants. Par contre, une première enquête nationale sur les résidences pour personnes âgées effectuée par la SCHL, en février 2009, révèle un taux d'inocupa-

tion très élevé de 9,4 % dans le milieu rural. La mise en chantier de logements locatifs destinés aux aînés dans de petites localités où les logements sont rares crée une offre intéressante pour cette clientèle. Les municipalités qui ont adopté un programme municipal dans le seul but de subventionner la construction pour leurs aînés devaient probablement répondre à un besoin propre à leur localité.

Aussi, le programme a stimulé la construction de logements locatifs, car 458 logements ont été érigés sans aide financière. En s'ajoutant à ceux qui ont été construits grâce au programme LAQ privé, ils font augmenter l'offre globale de logements locatifs, ce qui est conforme à l'objectif poursuivi par le programme.

L'atteinte de l'objectif qui consiste à libérer des logements au profit des ménages à revenu faible ou modeste, par un processus de rotation des locataires, est difficile à mesurer. En effet, 41 % des locataires sondés habitaient déjà dans le quartier avant d'emménager dans leur nouveau logement et 44 % demeuraient déjà dans la même ville. De plus, 44 % affirment prévoir déménager au cours des deux prochaines années, et ce, principalement afin de devenir propriétaires. On peut présumer que dans les petites localités, les aînés libèrent une maison plutôt qu'un appartement moins cher, les logements étant presque inexistantes. Les nouveaux ménages qui occuperont les maisons libérées par les aînés ou les logements du programme LAQ ne correspondent pas nécessairement aux ménages à faible revenu visés par l'ILA du gouvernement fédéral.

## LE PROFIL DES LOCATAIRES DES LOGEMENTS CONSTRUITS GRÂCE À L'AIDE FINANCIÈRE DU PROGRAMME CORRESPOND-IL À CELUI DES MÉNAGES À REVENU MOYEN VISÉS?

Le programme LAQ privé vise les ménages à revenu moyen. Lors de la mise en œuvre du programme, en 2002, la SHQ a calculé ce revenu à 31 000 \$, ce qui correspondait à peu près au revenu moyen des ménages locataires québécois établi à 32 269 \$, selon le recensement de 2001. Lors du recensement de 2006, le revenu brut moyen de l'ensemble des ménages locataires québécois était de 35 721 \$. Malgré le fait que 12 % des locataires sondés ignorent le revenu de leur ménage ou refusent de le révéler, il est possible d'estimer qu'environ 60 % des ménages locataires ont un revenu brut égal ou supérieur au revenu moyen des ménages locataires québécois. Par contre, le programme touche également des ménages à faible revenu, 18 % des locataires sondés ayant un revenu inférieur à 20 000 \$. Parmi ces ménages, 63 % sont constitués de personnes seules et 46 % de personnes âgées de 75 ans et plus, et 50 % paient au moins 700 \$ par mois pour se loger. La proportion des ménages à faible revenu est beaucoup plus faible dans le programme LAQ privé que celle des ménages locataires à faible revenu dans l'ensemble du Québec, qui est de 33,2 %.

Le groupe des aînés représente une clientèle particulière concernée par le programme. Parmi les 615 locataires sondés en mai et en juin 2009, 45 % sont âgés de 55 ans et plus dont 23 %, de 75 ans et plus. La grande majorité (83 %) des personnes âgées de 75 ans et plus vivent seules; c'est le cas également de 58 % des personnes de 65 à 75 ans et de 44 % des personnes âgées entre 55 et 64 ans. La proportion des ménages ayant pour principal soutien une personne âgée de 65 à 74 ans est la même que celle de l'ensemble des ménages locataires québécois (11 %). Par contre, les ménages ayant pour soutien principal une personne de 75 ans et plus sont deux fois plus nombreux (23 %).

## LES LOYERS SONT-ILS ABORDABLES POUR LES MÉNAGES À REVENU MOYEN ET RESPECTENT-ILS LES CRITÈRES AYANT TRAIT AUX LOYERS MAXIMAUX ÉTABLIS PAR LA SHQ ET INSCRITS DANS LES NORMES DU PROGRAMME?

Selon le sondage mené auprès des locataires, 31 % payaient, en juillet 2008, un loyer inférieur à 700 \$ pour leur logement subventionné, 48 % déboursaient entre 700 \$ et 1 000 \$ et 12 %, plus de 1 000 \$. La moyenne des loyers est inférieure ou égale à la moyenne des loyers maximaux établis par la SHQ pour l'ensemble des logements loués, à l'exception des résidences pour aînés avec services et des logements de quatre chambres, pour lesquels les données ne sont pas significatives. Toutefois, quelques exceptions sont également à noter dans les cinq grandes villes de Gatineau, Laval, Longueuil, Montréal et Québec, où 26 à 33 % des répondants paient, selon le type de logement, un loyer supérieur aux loyers maximaux. Dans les autres municipalités, la proportion est moindre, soit entre 2 et 17 % des répondants.

Les loyers maximaux établis par la SHQ lors de la mise en œuvre du programme, en 2002, étaient d'environ 40 % plus élevés que les loyers médians du marché. En 2008, cet écart s'est réduit à environ 20 % parce que les augmentations annuelles déterminées par la SHQ ont été moindres que celles du marché. La hausse des loyers maximaux a été d'environ 3,7 % entre 2004 et 2008, tandis que celle des loyers médians du marché a varié de 14,5 à 20,6 % selon le type de logement. Bien que les loyers maximaux soient plus élevés que les loyers du marché libre, les locataires des appartements construits par l'entremise du programme LAQ privé sont avantagés, car ils subissent des hausses moins importantes grâce au contrôle annuel des loyers prévu dans le programme. Les données recueillies grâce au sondage démontrent qu'il y a eu, entre 2004 et 2008, une augmentation du loyer de 1,1 à 7,4 % selon le type de logement. Certains loyers peuvent être augmentés plus que d'autres, car la hausse annuelle fixée par la SHQ s'applique à un immeuble ou ensemble d'immeubles.

Les locataires des logements de type chambre ou pension ou studio ont connu une augmentation respective de 5,9 % et de 3,6 % entre 2004 et 2008, soit une augmentation de 1 180 \$ à 1 250 \$ pour une chambre et de 1 352 \$ à 1 400 \$ pour un studio. Étant donné que les loyers incluent aussi des services, dans le cas des aînés, il est impossible d'affirmer avec certitude que l'augmentation est consacrée exclusivement au loyer. Cependant, en comparant l'évolution des loyers moyens du marché libre avec celle des loyers des logements construits grâce au programme, entre 2004 et 2007, on constate que l'augmentation de loyer des chambres et des studios est beaucoup plus importante parmi les logements non subventionnés.

Un logement est considéré abordable pour un ménage locataire si ce dernier ne débourse pas plus de 30 % de son revenu annuel brut pour y loger; c'est le cas de 68 % des locataires interrogés. Par contre, pour 18 % des répondants, le taux d'effort se situe entre 30 et 40 % de leur revenu, alors qu'il atteint 40 à 55 % pour 10 % des répondants. Au Québec, 64,4 % des ménages locataires consacraient 30 % et moins de leur revenu à se loger, lors du recensement de 2006.

Le groupe des personnes âgées de 75 ans et plus est exclu du calcul global du taux d'effort à cause du type particulier de logements avec services qu'ils habitent. Cependant, sachant que 18 % des aînés habitent dans une chambre dont le loyer était de 1 250 \$ par mois en 2008 et que 34 % ont un revenu annuel inférieur à 20 000 \$, le taux d'effort peut atteindre 75 % pour plusieurs de ces ménages. Après avoir payé leur loyer, il reste 417 \$ par mois pour assumer les autres dépenses. Si le loyer comprend les repas, cette somme pourrait être suffisante.

### LA MUNICIPALITÉ EST-ELLE L'INSTANCE APPROPRIÉE POUR ADOPTER ET GÉRER UN PROGRAMME QUI VISE À STIMULER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SUR SON TERRITOIRE?

Par l'entremise d'un programme-cadre comme le programme LAQ privé, la SHQ compte responsabiliser les partenaires et encourager les instances municipales à stimuler la construction de logements locatifs sur leur territoire. Selon les responsables du programme dans les 30 municipalités participantes, les différentes étapes nécessaires à l'élaboration, à l'adoption, à l'administration et à la gestion d'un programme municipal sont, dans l'ensemble, franchies avec facilité. Toutefois, celles qui consistent à comprendre les paramètres du programme LAQ privé, à suivre la démarche administrative nécessaire pour élaborer leur propre programme et à comprendre l'application Programmes d'amélioration de l'habitat sont plus difficiles à franchir pour une douzaine de responsables. Un seul répondant a trouvé très difficile d'exiger des propriétaires qu'ils respectent leurs engagements et trois autres, très difficile d'assurer le suivi annuel du contrôle des loyers.

Ces réponses positives de la part de la majorité des responsables du programme permettent de conclure que l'administration municipale est l'instance appropriée pour élaborer et gérer un programme de subvention pour la construction de logements à prix abordable. D'ailleurs, 18 répondants le confirment en précisant que leur municipalité a une meilleure connaissance de la planification du territoire, des besoins et du marché. De plus, la municipalité est l'instance la mieux placée pour assurer le contrôle de la qualité des logements et le respect des obligations par les promoteurs. Enfin, plusieurs administrent déjà d'autres programmes gouvernementaux. Par contre, six répondants pensent que l'administration municipale n'est pas l'instance appropriée. Ils croient que les petites municipalités n'ont pas les ressources humaines suffisantes pour gérer efficacement un tel programme, compte tenu de la lourdeur administrative et du suivi des engagements à effectuer.

### LA SHQ A-T-ELLE APPORTÉ AUX PARTENAIRES LE SOUTIEN NÉCESSAIRE ET ADÉQUAT POUR LEUR FACILITER LA TÂCHE ET ASSURER LE BON RENDEMENT DU PROGRAMME?

L'efficacité du programme LAQ privé dépend du soutien et de l'accompagnement offerts par les conseillers en gestion de la SHQ qui sont en rapport direct avec les responsables du programme dans les municipalités participantes. De façon générale, les répondants de ces municipalités sont satisfaits de l'aide obtenue. En effet, un peu plus des deux tiers sont satisfaits ou même très satisfaits de la qualité de l'accompagnement qui leur a été offert lors des étapes d'élaboration de leur programme, du temps qui leur a été consacré en fonction de leurs besoins ainsi que de la connaissance de la démarche de mise en œuvre d'un programme municipal. Les autres sont peu satisfaits ou ne se prononcent pas. Un seul répondant n'est pas du tout satisfait des services du conseiller en gestion en ce qui a trait à sa connaissance de la démarche. Mises à part quelques exceptions, les répondants sont satisfaits ou très satisfaits de la qualité de l'information qui leur a été transmise, de la rapidité avec laquelle ils ont pu joindre quelqu'un de la SHQ ainsi que de la courtoisie et de la qualité globale des services reçus.

La perception des responsables quant au rendement du programme sur leur territoire est aussi un indicateur de l'efficacité du programme LAQ privé. En effet, les deux tiers considèrent pleinement atteint l'objectif qui consiste à inciter les promoteurs à construire des logements locatifs dans leur municipalité et à permettre la construction de logements de qualité à prix abordable. Un peu plus de la moitié ont répondu que la subvention a constitué un levier permettant d'exiger des promoteurs le respect de certaines règles de construction et de localisation et que le programme a touché la bonne clientèle, ce qui constitue deux autres objectifs pleinement atteints pour ces municipalités. Toutefois, seulement six répondants trouvent que l'objectif qui consiste à stimuler la construction résidentielle sur leur territoire de façon à augmenter le taux d'occupation de façon appréciable est pleinement atteint.

## 3. ÉVALUATION DE L'EFFICIENCE

### LES PROMOTEURS AURAIENT-ILS CONSTRUIT SANS L'AIDE FINANCIÈRE PRÉVUE PAR LE PROGRAMME?

Les responsables du programme dans les 30 municipalités participantes connaissent leur milieu et sont en contact avec les promoteurs. Ils ont été interrogés afin que soit mesurée l'efficacité de l'argent investi dans le programme LAQ privé. La moitié des répondants croient que les promoteurs n'auraient pas construit sans la subvention octroyée. Parmi eux, huit sont des responsables de municipalités qui n'ont réalisé qu'un seul projet destiné aux aînés en légère perte d'autonomie. Neuf autres répondants pensent que les promoteurs n'auraient construit seulement qu'une partie des logements sans la subvention accordée, dont quatre représentent également des municipalités où un seul projet pour aînés a été réalisé. L'investissement public a été utilisé à bon escient puisque plusieurs projets n'auraient pas vu le jour sans le programme LAQ privé, surtout des projets pour aînés. Ce constat est corroboré par plus des deux tiers des responsables qui considèrent comme pleinement atteint l'objectif du programme qui consiste à inciter des promoteurs à construire des logements locatifs dans leur municipalité.

Afin de rentabiliser l'investissement public, des moyens sont prévus dans les normes du programme-cadre pour assurer l'existence de logements abordables et leur vocation locative pendant une période de dix ans. Seulement cinq répondants affirment que ces engagements ont rebuté plusieurs promoteurs ou ont fait en sorte que le nombre de logements construits a été réduit dans plusieurs projets. Treize autres pensent qu'ils n'ont eu aucune influence sur la majorité des promoteurs. En effet, 17 répondants n'ont eu aucune difficulté à inciter des promoteurs à construire sur leur territoire, compte tenu du montant de la subvention et malgré l'obligation de ces derniers de respecter leurs engagements.



Selon l'opinion de 13 responsables dans des municipalités participantes, l'argent du programme semble avoir été utilisé à bon escient, car l'existence de logements locatifs à prix abordable risque peu d'être compromise au terme des dix années prévues par le programme. En effet, ces personnes croient que la plupart des logements construits sur leur territoire seront loués à des coûts correspondant aux loyers médians du marché, après l'échéance des engagements des propriétaires. Parmi les responsables interrogés, seulement deux présument qu'il y aura une forte hausse de loyer et un autre prétend que les logements seront vendus et transformés en copropriété.

#### EXISTE-T-IL D'AUTRES PROGRAMMES OU D'AUTRES MESURES SUSCEPTIBLES D'INCITER LES PROMOTEURS À CONSTRUIRE DES LOGEMENTS ABORDABLES?

Qu'il s'agisse de logements permanents ou temporaires pour propriétaires-occupants, de logements avec services pour les aînés, de logements subventionnés ou non, la production de logements abordables peut être encouragée et facilitée de diverses autres façons que par le programme LAQ privé. Au Canada, il existe des exemples comme l'aide financière directe aux locataires ou aux propriétaires-occupants et l'octroi de prêts sans intérêt ou de prêts hypothécaires de second rang. Il existe également des mesures qui visent à réduire le coût global d'une habitation comme la location ou le don de terrains et la rénovation ou la conversion de bâtiments existants.

Au Québec, plusieurs municipalités mettent également en œuvre des solutions variées dans le but d'accroître l'offre de logements abordables. D'ailleurs, 12 des 30 municipalités participant au programme LAQ privé ont adopté des programmes municipaux de subvention n'ayant aucun lien avec ceux de la SHQ. Parmi les mesures adoptées figurent notamment la réduction ou le remboursement des taxes municipales, le tirage au sort de terrains pour des projets résidentiels précis, l'application d'un programme d'accession à la propriété pour les jeunes familles dans des quartiers ciblés et la participation aux coûts des infrastructures. De toutes les mesures incitatives appliquées par 13 des 21 municipalités qui ne participent pas au programme et qui ont été contactées à l'occasion de la présente évaluation, le crédit de taxes municipales en est la principale.

Un programme-cadre a l'avantage de donner aux municipalités participantes une certaine latitude leur permettant d'inclure dans leur propre programme des mesures supplémentaires autres que celles qui sont inscrites dans les normes. Plus de la moitié (16) d'entre elles ont pris cette initiative. Le crédit de taxes municipales est le plus populaire, suivi de la modification au règlement de zonage, de la subvention pour la construction, du paiement des entrées pour les services et d'une aide additionnelle par l'entremise du PRQ.

#### LA SHQ AURAIT-ELLE DÛ PLACER LA SOMME RÉSERVÉE AU PROGRAMME LAQ PRIVÉ DANS UN AUTRE PROGRAMME, COMME LE PROGRAMME LAQ SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE?

Dans le programme LAQ privé, la subvention moyenne est de 10 932 \$ tandis qu'elle est de 79 404 \$ dans le programme LAQ-so. Si le budget de 35,3 millions de dollars investi dans le programme LAQ privé avait été transféré dans le programme LAQ-so, 574 logements supplémentaires de deux chambres à coucher auraient pu être construits sur le territoire des grandes villes comme Montréal ou 634 logements ailleurs, la subvention y étant moins élevée. Cet exemple démontre que le choix de privilégier les ménages à faible revenu du LAQ-so représente cinq fois moins de nouveaux appartements sur le marché locatif privé. Dans le contexte actuel où le taux d'inoccupation est encore sous le seuil des 3 % dans plusieurs municipalités, il est préférable de maintenir l'offre de logements locatifs en fonction des besoins.

Suivant la même logique, si le budget du programme LAQ privé dépensé pour les aînés avait été utilisé pour subventionner des projets selon les normes du programme LAQ-so, il aurait été possible de construire 166 chambres supplémentaires pour les aînés en légère perte d'autonomie dans les grandes villes ou environ 157 chambres dans les autres localités. Par contre, si le budget du programme LAQ-so était utilisé selon les normes du programme LAQ privé, c'est plus de 15 000 chambres qui pourraient être construites. En effet, la subvention de 7 000 \$ accordée par le programme LAQ privé pour la construction d'une chambre à Montréal est beaucoup moins élevée que les 51 780 \$ prévus dans les normes du programme LAQ-so pour le même type de logement. De plus, les deux volets du programme LAQ concernent en partie la même clientèle, cette dernière étant notamment constituée de locataires dont le revenu annuel est inférieur à 20 000 \$ et dont le loyer à payer est comparable si le coût de tous les repas est inclus dans le calcul. Cette déduction étant basée sur un faible échantillon, une démonstration devrait être faite sur une plus grande échelle. Cependant, le choix est à considérer en fonction des besoins locaux, car le taux d'inoccupation des résidences pour personnes âgées est très élevé au Québec.

Le rendement de l'investissement effectué dans le programme LAQ privé serait meilleur si la période d'engagement des promoteurs portant sur le contrôle des loyers et la vocation locative des logements était plus longue. Si les locataires sont vigilants, il est possible qu'avec le temps, ces loyers restent abordables. Toutefois, il est également probable que plusieurs appartements seront transformés en copropriétés. Cette mesure de l'efficacité du programme ne sera possible qu'à l'échéance de la période d'engagement en vigueur pour l'ensemble des projets, soit à compter de l'année 2020.

## 4. ÉVALUATION DES EFFETS

### LE PROGRAMME A-T-IL PRODUIT DES EFFETS INATTENDUS?

Le programme LAQ privé est un programme qui favorise particulièrement les aînés dans les petites localités, car 1 227 des 3 225 logements qui étaient livrés ou engagés en mai 2009 ont été conçus pour cette clientèle. Les personnes âgées de 75 ans et plus représentent 23 % des locataires sondés à l'occasion de cette évaluation et 46 % des ménages ont un revenu inférieur à 20 000 \$. La plupart de ces personnes vivent seules dans des chambres ou des studios et payent plus de 1 000 \$ par mois pour se loger. Près du tiers d'entre elles occupent leur logement depuis trois ans et le quart depuis cinq ans.

La moitié des 30 municipalités participant au programme ont réalisé ou réaliseront des projets destinés uniquement aux aînés en légère perte d'autonomie. Onze d'entre elles ont franchi toutes les étapes pour adopter un programme municipal dans le seul but de répondre à ce besoin. Ce sont, pour la plupart, des municipalités comptant moins de 5 000 habitants. Selon les responsables du programme dans ces municipalités, les promoteurs auraient construit moins de logements locatifs ou n'en auraient pas construit du tout sans la subvention du programme. Sachant que les possibilités de logement sont rares pour les personnes âgées qui résident dans les petites localités, cette conséquence est d'autant plus positive.

Dans ces petites localités, l'investissement est également positif parce qu'il a des répercussions socioéconomiques telles que la création d'emplois et l'augmentation des revenus de taxes municipales.

Il produit également un effet direct sur la rétention des aînés dans leur milieu. Selon le sondage mené auprès des locataires, 45 % des aînés de 75 ans et plus vivaient déjà dans le quartier où est situé leur nouveau logement, et 35 % habitaient déjà la même ville.



L'offre de nouveaux logements a aussi eu pour effet d'attirer de nouveaux locataires, ce qui a renforcé le dynamisme de la municipalité, car pour le même groupe d'âge, la proportion des ménages venant de l'extérieur de la ville est de 65 %.

Le programme-cadre de la SHQ a pour avantage d'accorder une certaine latitude en ce qui a trait à la gestion et aux exigences municipales. Selon les locataires sondés, les promoteurs ont construit des logements satisfaisants et bien situés, malgré le fait que seulement le tiers des municipalités

participant au programme ont utilisé des critères facultatifs supplémentaires. En effet, de façon générale, les locataires sont satisfaits de leur logement, particulièrement du nombre et de la taille des pièces, du chauffage et de l'isolation. Toutefois, ils sont un peu moins satisfaits des espaces extérieurs et de l'insonorisation qu'ils jugent déficients. De plus, la grande majorité des locataires se déclarent satisfaits de leur quartier. La plupart habitent à proximité d'un parc, d'un moyen de transport public, d'une école et d'un centre commercial. Enfin, 47 % des ménages avouent être bien dans leur logement actuel et ne prévoient pas déménager au cours des deux prochaines années.

## CONCLUSION

La présente évaluation visait plusieurs objectifs. Elle devait répondre à la question générale suivante : « Est-ce que le programme LAQ privé est pertinent (répond aux besoins), efficace (atteint les objectifs), efficient (optimise les ressources) et produit des effets (autres que ceux qui étaient visés)? »

Le programme LAQ privé avait sa raison d'être, en 2002, compte tenu de la crise du logement locatif à prix abordable. Parce qu'il fallait construire vite, toutes les mesures possibles pour accroître l'offre étaient nécessaires. Pourtant, plusieurs municipalités où le taux d'inoccupation des logements était inférieur à 3 % n'ont pas, pour différents motifs, profité de ce programme. Certaines disent ne pas disposer du budget nécessaire pour assumer leur part de 15 % de la subvention, d'autres estiment qu'elles paient déjà suffisamment pour d'autres programmes ou ne veulent tout simplement pas subventionner le secteur privé. D'autres encore affirment ne pas recevoir de demandes de la part des promoteurs, la construction étant déjà active sur leur territoire. Depuis quelques années, la construction de logements locatifs occupe une part de plus en plus grande du marché de l'habitation, ce qui a pour effet d'augmenter la disponibilité. Cependant, en excluant les résidences pour aînés, le taux

d'inoccupation dans l'ensemble du Québec est demeuré stable, affichant 2,4 % en octobre 2009. Compte tenu que la rareté a un effet direct sur la hausse des loyers et sur le taux d'effort des ménages, tout programme de subvention pour la construction de logements locatifs a sa raison d'être.

Le programme LAQ privé s'est avéré efficace, car la cible de 3 268 logements est presque atteinte.

De plus, dans la majorité des cas (68 %), les logements sont abordables pour les ménages visés, car ces derniers consacrent 30 % ou moins de leur revenu à se loger. Par contre, dans les cinq grandes villes, environ le tiers des locataires sondés paient un loyer supérieur aux loyers maximaux établis par la SHQ. La proportion est deux fois moindre dans les autres municipalités.

L'implication des municipalités a également été efficace. En effet, la plupart d'entre elles estiment être l'instance la plus appropriée pour ce type de programme, car elles connaissent les besoins et peuvent contrôler le développement. De plus, elles mentionnent ne pas avoir eu trop de difficulté à concevoir et à gérer leur propre programme. Toutefois, quelques municipalités de moins de 5 000 habitants disent qu'elles n'ont pas les ressources nécessaires pour accomplir ce type de travail. La plupart d'entre elles ont cependant fait l'effort d'adopter un programme dans le seul but de construire des résidences pour les aînés en légère perte d'autonomie.

## CONCLUSION (SUITE)

Le budget consacré au programme LAQ privé a été utilisé à bon escient, du moins en ce qui concerne la réalisation de projets destinés aux aînés dans les petites localités car, selon les responsables du programme, les promoteurs n'auraient pas investi sans la subvention. Le budget de 35,3 millions de dollars aurait-il été mieux dépensé si le contrôle des loyers et de la vocation locative était assuré à long terme comme le prévoient les normes du volet social et communautaire du programme LAQ?

Qu'advient-il des logements après l'échéance des engagements prévue en 2020?

Malgré le fait que la proportion de propriétaires (60,2 %) ne cesse d'augmenter au Québec, par rapport à celle des locataires (39,8 %), plusieurs ménages auront toujours besoin d'un logement locatif ou préféreront la location comme mode d'occupation, pour diverses raisons. Certains n'ont pas les moyens d'accéder à une propriété, d'autres sont des travailleurs saisonniers, des étudiants ou des immigrants. Plusieurs aînés ne peuvent plus entretenir une propriété et souhaitent être logés en toute sécurité.

Il faut donc un ensemble de mesures pour créer des logements abordables et veiller à ce qu'ils le restent. C'est un défi que relèvent déjà les offices d'habitation et les coops avec les HLM, AccèsLogis Québec et le volet social et communautaire du programme LAQ. En 2002, le programme LAQ privé s'est avéré une solution novatrice qui impliquait le secteur privé et les municipalités tout en prévoyant un mécanisme de contrôle des hausses de loyer et de la vocation locative des logements. Le bilan a été positif, mais le manque de logements locatifs persiste encore dans plusieurs municipalités, autant dans celles qui ont choisi le programme LAQ privé que dans celles qui ont décidé de ne pas y participer.

Sachant que le budget de l'entente complémentaire 2 est déjà planifié jusqu'en 2012, la SHQ pourra prendre le temps de revoir les points forts et les points faibles de ses programmes afin de mieux cerner les besoins et la clientèle.



Les suppléments sont des documents publiés pour apporter un complément d'information à des publications produites par la Société d'habitation du Québec (SHQ).

Ce supplément a été réalisé sous la responsabilité de la Direction des programmes, de la recherche et du partenariat et la Direction des communications de la SHQ.

### PUBLICATION

DEMERS, Sylvie, Société d'habitation du Québec. Rapport d'évaluation du programme Logement abordable Québec – volet privé, 2010, 150 p.

Produit par la SHQ, ce document est disponible au Service de documentation et d'information en habitation de la SHQ :

Québec : 418 643-4035

Montréal : 514 873-8775

Sans frais : 1 800 463-4315

Site Web : [www.habitation.gouv.qc.ca](http://www.habitation.gouv.qc.ca)

Vous pouvez également télécharger ce document en format PDF à partir du site Web de la SHQ à l'adresse indiquée ci-dessus.

© Gouvernement du Québec, 2012