

CHAPITRE 4

Programme AccèsLogis Québec : réalisation des projets d'habitation

Audit de performance

Société d'habitation du Québec

EN BREF

La Société d'habitation du Québec (SHQ) administre le programme AccèsLogis Québec qui permet à des organismes de réaliser des projets d'habitation afin d'offrir en location des logements sociaux et abordables. L'aide financière accordée aux organismes prend la forme de subventions et de garanties de prêt. Depuis la création du programme en 1997 jusqu'au 31 décembre 2019, les subventions ont totalisé environ 2,0 milliards de dollars.

La SHQ n'assume pas adéquatement ses responsabilités quant à la gestion de ce programme.

D'abord, le programme AccèsLogis Québec ne s'inscrit pas dans une stratégie d'intervention permettant à la SHQ de s'assurer d'une utilisation judicieuse de ses programmes d'aide aux ménages locataires.

Par ailleurs, la SHQ doit améliorer ses pratiques lors de l'acceptation des projets. Par exemple, elle doit s'assurer, pour l'ensemble des projets, que les besoins sont démontrés et que les coûts de réalisation font l'objet de contrôles appropriés afin que les organismes développeurs puissent réaliser des logements abordables, et ce, au meilleur coût possible.

D'autre part, la SHQ accepte des projets qui comportent des composantes importantes ne répondant pas à l'objectif principal du programme, qui est de réaliser des logements sociaux et abordables.

Enfin, l'encadrement des groupes de ressources techniques et des organismes développeurs, acteurs importants dans la réalisation de projets d'habitation, doit faire l'objet de changements importants afin, notamment, que la SHQ identifie les situations à risque et en assure le suivi.

CONSTATS

1

La SHQ n'a pas élaboré de stratégie d'intervention ni réalisé d'analyses lui permettant de s'assurer d'une utilisation judicieuse de ses programmes, dont le programme AccèsLogis Québec, afin de maximiser l'aide aux ménages ayant des besoins en matière de logement.

2

Les besoins en matière de logements sociaux et abordables ne sont pas suffisamment démontrés lors de l'analyse de l'admissibilité des projets au programme AccèsLogis Québec.

3

Alors que les coûts de réalisation des projets sont en hausse, la SHQ n'exerce pas les contrôles financiers appropriés lors de l'évaluation des projets afin de s'assurer que les fonds disponibles seront utilisés judicieusement.

4

La SHQ n'encadre pas adéquatement les groupes de ressources techniques et les organismes développeurs afin de s'assurer de leur intégrité et de leur indépendance. Certaines situations auraient requis un suivi de la SHQ.

5

La SHQ accepte des projets d'habitation qui comportent des composantes importantes ne répondant pas à l'objectif du programme AccèsLogis Québec de réaliser des logements sociaux et abordables.

ÉQUIPE

Alain Fortin

Directeur général d'audit
par intérim

Robert Ratté

Directeur d'audit

Andrée-Ann Boulanger

Laurent LeBrun Verge

Josée Levasseur

Jean-Louis Mbadinga

SIGLES

GRT	Groupe de ressources techniques
HLM	Habitation à loyer modique
OSBL	Organisme sans but lucratif
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SHQ	Société d'habitation du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	7
La SHQ n'a pas élaboré de stratégie d'intervention ni réalisé d'analyses lui permettant de s'assurer d'une utilisation judicieuse de ses programmes, dont le programme AccèsLogis Québec, afin de maximiser l'aide aux ménages ayant des besoins en matière de logement.	12
Les besoins en matière de logements sociaux et abordables ne sont pas suffisamment démontrés lors de l'analyse de l'admissibilité des projets au programme AccèsLogis Québec.	17
Alors que les coûts de réalisation des projets sont en hausse, la SHQ n'exerce pas les contrôles financiers appropriés lors de l'évaluation des projets afin de s'assurer que les fonds disponibles seront utilisés judicieusement.	22
La SHQ n'encadre pas adéquatement les groupes de ressources techniques et les organismes développeurs afin de s'assurer de leur intégrité et de leur indépendance. Certaines situations auraient requis un suivi de la SHQ.....	31
La SHQ accepte des projets d'habitation qui comportent des composantes importantes ne répondant pas à l'objectif du programme AccèsLogis Québec de réaliser des logements sociaux et abordables.....	37
Recommandations.....	43
Commentaires de l'entité auditée.....	44
Renseignements additionnels.....	47

MISE EN CONTEXTE

1 La Société d'habitation du Québec (SHQ) a pour mission de répondre aux besoins en habitation des Québécois par une approche intégrée et durable. Pour ce faire, elle administre différents programmes d'aide au logement, dont le programme AccèsLogis Québec.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 En raison des sommes considérables investies dans le programme AccèsLogis Québec et de l'importance accordée aux logements sociaux et abordables, le Vérificateur général a choisi de mener un audit de performance sur la réalisation de logements dans le cadre de ce programme.

3 Le présent audit fait suite à un rapport d'audit de performance publié en mai 2019, lequel portait sur l'exploitation des immeubles financés par le programme AccèsLogis Québec. Les travaux que nous avons réalisés nous avaient notamment permis de constater que :

- plusieurs logements ne respectaient pas l'un des principes du programme, à savoir que les loyers doivent être abordables ;
- plusieurs logements réguliers étaient occupés par des ménages dont les revenus pouvaient difficilement être qualifiés de modestes ;
- la SHQ assumait la quasi-totalité des risques financiers.

Les deux grandes étapes d'un projet d'habitation financé par le programme AccèsLogis Québec

- La réalisation d'un projet d'habitation, soit l'acquisition d'un terrain ou d'un bâtiment et les travaux de construction ou de rénovation.
- L'exploitation de l'immeuble, soit la gestion de l'immeuble par l'organisme devenu propriétaire, notamment la sélection des locataires, l'entretien du bâtiment et la gestion financière.

4 Depuis sa création en 1997 jusqu'au 31 décembre 2019, le programme AccèsLogis Québec a financé 1 157 projets d'habitation. Ces projets ont permis la réalisation de 33 899 logements sociaux et abordables destinés à des ménages ayant des revenus faibles ou modestes, ou à des personnes ayant des besoins particuliers en habitation. La durée moyenne de réalisation d'un projet est de 3,5 ans. La SHQ a versé des subventions par l'intermédiaire de ce programme, lesquelles ont totalisé environ 2,0 milliards de dollars. De plus, elle a garanti les prêts hypothécaires des organismes pour une somme d'environ 2,0 milliards.

5 En plus des budgets réguliers consacrés à ce programme, le gouvernement a prévu des investissements additionnels d'environ 410 millions de dollars jusqu'en 2024-2025. Ces investissements visent à soutenir la réalisation d'environ 10 000 logements qui avaient été annoncés au cours des années passées, mais qui n'ont pas encore été livrés.

Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

- 6 L'objectif de l'audit est de nous assurer que la réalisation des projets d'habitation subventionnés par le programme AccèsLogis Québec fait l'objet d'un encadrement adéquat par la SHQ.
- 7 Nos travaux ont porté sur des projets qui ont franchi au moins une des étapes du processus d'approbation, qui sont en cours de réalisation ou qui ont été achevés durant la période du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2019. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.
- 8 L'objectif de l'audit, la portée des travaux ainsi que le processus d'approbation des projets sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Programme AccèsLogis Québec

- 9 Depuis 1997, le programme AccèsLogis Québec permet à des organismes de réaliser des projets d'habitation afin d'offrir en location des logements abordables à des ménages ayant des revenus faibles ou modestes, ou à des personnes ayant des besoins particuliers en habitation.
- 10 L'aide financière accordée par l'intermédiaire de ce programme prend la forme d'une subvention de la SHQ. De plus, cette dernière garantit le prêt hypothécaire que l'organisme développeur contracte.
- 11 Les normes du programme AccèsLogis Québec sont approuvées par le gouvernement, et la SHQ doit s'assurer que les projets soumis y répondent. Ces normes visent notamment à s'assurer que les organismes, les projets et leur montage financier sont admissibles aux fins de l'obtention de la subvention et de la garantie de prêt de la SHQ. De plus, la SHQ a fixé des exigences minimales de construction à respecter. Celles-ci portent sur des éléments tels que l'aménagement de l'immeuble, les types de logements et leur superficie, ainsi que sur certaines caractéristiques des matériaux à utiliser. Ces exigences visent notamment à s'assurer que les projets sont sobres et modestes.

Ménages bénéficiant du programme

- 12 Le programme AccèsLogis Québec vise la construction et la rénovation de logements destinés à des clientèles différentes regroupées en trois volets. Le nombre de logements réalisés par volet au 31 décembre 2019 est présenté dans le tableau 1.

TABLEAU 1 Nombre de logements réalisés par volet au 31 décembre 2019

Volet	Types de clientèles	Logements	
		Nbre	%
1	Familles (11 702), personnes seules (3 372) et aînés autonomes (1 946)	17 020	50
2	Aînés en légère perte d'autonomie	10 249	30
3	Personnes ayant des besoins particuliers, permanents ou temporaires, en matière de logement (itinérants, jeunes en difficulté, personnes victimes de violence, personnes ayant une déficience intellectuelle, etc.)	6 630	20
Total		33 899	100

13 Les normes du programme AccèsLogis Québec précisent le pourcentage des logements d'un immeuble d'habitation subventionné par ce programme qui doivent être occupés par des ménages admissibles au Programme de supplément au loyer. Celui-ci permet à des ménages à faible revenu d'occuper un logement sur le marché locatif privé, tout en payant un loyer correspondant à 25 % de leurs revenus totaux. Depuis le 9 juillet 2019, cette proportion est de 50 à 80 % pour les volets 1 et 2 du programme AccèsLogis Québec, alors qu'elle était auparavant de 20 à 50 %. Pour ce qui est du volet 3, la proportion peut atteindre 100 %.

Financement des projets d'habitation

14 L'aide financière que la SHQ accorde à un organisme prend la forme d'une subvention à la réalisation qui varie selon les coûts maximaux admissibles pour le projet. Ceux-ci sont inscrits dans les normes du programme et varient notamment selon la clientèle ciblée, les types de logements (ex. : deux chambres) et le territoire. De façon générale, la subvention couvre 50 % des coûts maximaux admissibles. De plus, la SHQ garantit le prêt hypothécaire remboursable sur 35 ans que l'organisme contracte auprès d'un prêteur agréé par la SHQ, et qui complète le financement du projet. L'organisme qui réalise un projet d'habitation devient propriétaire de l'immeuble.

15 Il est à noter que la subvention accordée en vertu du programme ne devra pas avoir pour effet de fixer un loyer inférieur à 75 % ni supérieur à 95 % du loyer médian sur le marché reconnu par la SHQ. Le loyer peut être majoré par la SHQ jusqu'à un maximum de 150 % pour les projets des volets 2 et 3 qui comprennent des espaces communautaires, et ce, afin de tenir compte des coûts additionnels liés à ceux-ci.

16 Par ailleurs, pour être admissible, un projet d'habitation doit habituellement bénéficier d'une aide financière provenant du milieu, qui représente un minimum de 15 % des coûts maximaux admissibles. Cette aide peut prendre diverses formes (contribution financière, don de terrain ou d'immeuble, crédit de taxes municipales, services offerts par la municipalité, etc.) et provenir de différentes sources (municipalités, organismes du secteur privé ou public).

17 La SHQ peut également accorder à un organisme une aide financière additionnelle afin, notamment, de faciliter le financement d'un projet de construction ou de rénovation. Par exemple, elle a alloué des fonds additionnels à des organismes pour combler l'écart entre les coûts prévus du projet et la soumission la plus basse ou pour payer les coûts excédentaires du projet et les imprévus (amiante, moisissure, etc.).

18 Depuis la mise en place du programme jusqu'au 31 décembre 2019, les coûts de réalisation des projets ont totalisé environ 4,7 milliards de dollars. Leurs principales sources de financement sont les suivantes :

- subventions provenant de la SHQ (44 %) ;
- prêts hypothécaires garantis par la SHQ (41 %) ;
- subventions provenant des municipalités (10 %) ;
- contributions du milieu (5 %).

19 Soulignons qu'une subvention provenant du Programme de supplément au loyer est également versée à l'organisme qui exploite l'immeuble. Pour l'année 2018-2019, la somme versée dans le cadre de ce programme s'est élevée à 75,0 millions de dollars.

20 Certains projets réalisés grâce au programme AccèsLogis Québec incluent une partie résidentielle et une partie non résidentielle. La partie résidentielle fait l'objet d'une subvention de la SHQ, alors que la partie non résidentielle n'est pas subventionnée. Toutefois, l'ensemble du prêt hypothécaire est garanti par la SHQ. La présentation d'un budget d'exploitation annuel en équilibre, c'est-à-dire sans surplus ni déficit, est obligatoire pour la partie résidentielle. Pour ce qui est de la partie non résidentielle, le budget d'exploitation doit être en équilibre ou présenter des revenus supérieurs aux dépenses.

Responsabilités

21 La SHQ est responsable de l'administration du programme AccèsLogis Québec.

22 Elle a confié certaines responsabilités quant à la gestion de ce programme aux villes de Québec, de Gatineau et de Montréal afin qu'elles agissent à titre de mandataires pour les projets réalisés sur leur territoire. Ces responsabilités sont notamment les suivantes :

- sélectionner les projets d'habitation ;
- vérifier la qualité des plans et devis et suivre l'évolution des travaux de construction ;
- autoriser les débours progressifs relativement au prêt.

23 Toutefois, la SHQ demeure responsable de l'acceptation de tous les projets. Les villes mandataires ne peuvent autoriser l'engagement définitif d'un projet sans avoir obtenu une confirmation écrite de la SHQ, par laquelle elle accepte d'accorder la subvention ainsi que la garantie de prêt.

24 Les rôles et les responsabilités des principaux intervenants sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Autres programmes

25 En plus du programme AccèsLogis Québec, la SHQ administre différents autres programmes d'aide au logement. Selon ses états financiers pour 2018-2019, les dépenses relatives aux programmes de la SHQ se sont élevées à 967 millions de dollars, dont 160 millions pour le programme AccèsLogis Québec. Le gouvernement fédéral, par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), en finance une partie. En 2018-2019, la contribution de la SCHL était d'environ 462 millions de dollars, ce qui correspond à 48 % des sommes consacrées à ces programmes.

26 Les principaux programmes d'aide aux ménages locataires qui sont offerts par la SHQ sont présentés sommairement dans la section Renseignements additionnels.

CONSTAT 1

La SHQ n'a pas élaboré de stratégie d'intervention ni réalisé d'analyses lui permettant de s'assurer d'une utilisation judicieuse de ses programmes, dont le programme AccèsLogis Québec, afin de maximiser l'aide aux ménages ayant des besoins en matière de logement.

Qu'avons-nous constaté ?

27 La SHQ n'a pas défini de stratégie d'intervention quant aux programmes à privilégier selon les situations. De plus, elle n'a pas effectué d'analyses adéquates des principaux facteurs qui devraient être pris en compte dans cette stratégie, tels que :

- les besoins des ménages ;
- la disponibilité des logements abordables sur le marché ;
- les coûts des programmes ;
- les délais requis pour la réalisation de logements ;
- la capacité de l'industrie de la construction ;
- les orientations gouvernementales ;
- les tendances démographiques.

Pourquoi ce constat est-il important ?

28 La SHQ administre divers programmes qui visent à aider les ménages ayant des besoins en matière de logement. Ces programmes, pour lesquels le montant de l'aide financière accordée varie, possèdent des caractéristiques qui leur sont propres. Afin d'optimiser l'aide aux ménages, la SHQ doit élaborer une stratégie qui permet d'arrimer les caractéristiques particulières des programmes aux besoins des ménages ainsi qu'à l'environnement social et économique des régions concernées.

Ce qui appuie notre constat

Absence de stratégie d'intervention

29 Alors que les programmes administrés par la SHQ présentent des caractéristiques distinctives, cette dernière n'a pas défini de stratégie d'intervention lui permettant de préciser les situations qui militent pour l'utilisation d'un programme par rapport à un autre. Cette stratégie doit notamment inclure des orientations quant aux programmes à privilégier par régions administratives et, s'il y a lieu, par municipalités, selon les besoins des ménages ainsi que l'environnement social et économique.

30 De façon générale, la SHQ administre deux types de programmes.

31 Les programmes de type « **aide à la pierre** » visent à accroître l'offre de logements adéquats par la construction de logements neufs ou par la rénovation de logements existants. Puisque ces programmes exigent la réalisation de travaux de construction, ils sont plus complexes, présentent des risques plus élevés, et les projets nécessitent une période de réalisation pouvant s'échelonner sur plusieurs années. L'aide peut notamment prendre la forme de subventions et de garanties de prêt. Le programme AccèsLogis Québec et le Programme de logement sans but lucratif, qui vise les habitations à loyer modique (HLM), font partie de cette catégorie.

32 Les programmes de type « **aide à la personne** » ont pour objet d'aider financièrement les ménages à s'acquitter de leur loyer. Le Programme de supplément au loyer et le programme Allocation-logement font partie de cette catégorie. Leur principal avantage est de distribuer le soutien en fonction des besoins et des revenus des personnes et, ainsi, de rejoindre plus rapidement un plus grand nombre de ménages.

33 En matière d'habitation, les ménages ont principalement deux sortes de besoins : avoir accès à un logement dont la qualité et la taille sont adéquates et se loger à un coût abordable. Un des deux types de programmes peut être plus approprié que l'autre selon les besoins des ménages. Ainsi, les programmes de type « aide à la pierre » sont pertinents lorsqu'il y a un problème de disponibilité, c'est-à-dire que l'offre de logements abordables qui sont de qualité et de taille adéquates est insuffisante. Les programmes de type « aide à la personne » sont utiles pour répondre à l'enjeu du coût abordable du logement.

34 Comme les programmes de type « aide à la pierre » sont plus onéreux et présentent des risques financiers plus importants, les conditions dans lesquelles leur utilisation est justifiée doivent être clairement déterminées. Or, la SHQ n'a pas analysé les divers éléments permettant de définir ces conditions.

Absence d'analyses adéquates des besoins des ménages ainsi que de l'environnement social et économique

35 Lors de nos travaux, nous avons observé que la SHQ n'a pas effectué d'analyses adéquates des principaux facteurs à prendre en compte pour orienter le choix d'un programme d'aide s'adressant aux ménages locataires. Une telle analyse doit inclure l'examen des éléments factuels pertinents, permettre de cerner les enjeux en matière de logement social et abordable, et indiquer de quelle manière ces éléments et ces enjeux seront pris en compte dans les pratiques de la SHQ pour qu'elle puisse optimiser l'aide aux ménages locataires.

36 Afin d'illustrer nos propos, nous présentons ci-après des exemples de facteurs qui devraient être pris en considération lors de l'élaboration d'une stratégie d'intervention visant à guider le choix du meilleur programme à utiliser selon la situation.

Besoins spécifiques des ménages locataires

37 Les résultats du dernier recensement réalisé par Statistique Canada (2016) indiquent que pour 80 % des ménages locataires qui ont des besoins impérieux en matière de logement (196 660 ménages), l'unique enjeu soulevé est le coût de leur logement, car ils allouent plus de 30 % de leurs revenus aux frais de logement, la qualité et la taille de leur logement étant jugées adéquates.

Besoins impérieux en matière de logement

Selon le dernier recensement, environ 244 120 ménages locataires ont des besoins impérieux en matière de logement.

Cet indicateur aide à déterminer le nombre de ménages qui pourraient avoir besoin d'une aide au logement. Pour qu'un ménage soit considéré comme ayant des besoins impérieux en matière de logement, sa situation doit répondre aux deux conditions suivantes :

- le logement ne respecte pas au moins une des normes d'acceptabilité : qualité et taille du logement adéquates et frais de logement abordables (moins de 30 % des revenus totaux avant impôt du ménage) ;
- une somme de 30 % des revenus totaux avant impôt du ménage est insuffisante pour payer le loyer médian des logements de qualité et de taille adéquates situés dans sa localité.

Taux d'inoccupation des logements abordables

38 Dans le domaine de l'immobilier, le marché locatif est généralement en équilibre lorsque le taux d'inoccupation est de 3 %. Depuis quelques années, le taux d'inoccupation est inférieur à cette balise dans différentes régions. Aux fins de gestion du programme AccèsLogis Québec, cet indicateur ne peut être utilisé comme seul indicateur pour la détermination des besoins d'une région en matière d'habitation, puisqu'il inclut toutes les catégories de logements et ne permet pas d'isoler le taux d'inoccupation des logements dont le loyer est abordable.

39 Il est essentiel que la SHQ ait accès à de l'information sur le taux d'inoccupation des logements abordables par régions et par quartiers, et en fasse l'analyse afin qu'elle puisse déterminer s'il manque ou non de logements pour les différentes clientèles ciblées par ses programmes. Actuellement, la SHQ ne dispose pas de cette information.

AccèsLogis Québec plus onéreux que les deux autres principaux programmes

40 Nous avons comparé le coût annuel par ménage des principaux programmes, ainsi que la contribution de chaque ménage à son loyer. Les programmes que nous avons retenus sont AccèsLogis Québec, le Programme de supplément au loyer et Allocation-logement. Le Programme de logement sans but lucratif, qui vise les HLM, a été exclu de cette analyse, car il n'a pas fait l'objet de nouveaux projets de construction depuis 1994.

41 Les programmes retenus ciblent des ménages locataires ayant des revenus faibles. Le programme AccèsLogis Québec, pour sa part, vise également des ménages ayant des revenus modestes.

42 Puisque la SHQ n'a pas évalué le coût annuel par ménage du programme AccèsLogis Québec, nous en avons réalisé une estimation.

43 Afin de déterminer le coût annuel par ménage du programme AccèsLogis Québec, il faut prendre en compte plusieurs éléments. Comme la subvention est entièrement versée à la livraison des logements et qu'elle vise la construction ou la rénovation d'un immeuble qui sera utilisé durant plusieurs années, il faut la répartir sur la durée de la convention d'exploitation de l'immeuble, soit sur 35 ans, et tenir compte du coût de financement de la subvention assumé par le gouvernement.

44 Une autre particularité du programme AccèsLogis Québec est qu'un peu plus de la moitié des logements financés par ce programme sont destinés à des ménages à faible revenu admissibles au Programme de supplément au loyer. Afin d'évaluer correctement le coût annuel par ménage de l'aide accordée, il faut donc prendre en compte le cumul des coûts de ces deux programmes.

45 Comme le montre le tableau 2 présenté à la page suivante, le coût par ménage du programme AccèsLogis Québec est plus élevé que celui des deux autres principaux programmes d'aide au logement destinés aux ménages locataires. Pour cette raison, il est d'autant plus important d'utiliser le programme AccèsLogis Québec lorsque des enjeux de disponibilité sont présents. En effet, puisqu'il coûte plus cher, ce programme permet d'aider un plus petit nombre de ménages que les deux autres programmes pour un même montant.

46 Voici ce qui ressort de notre analyse :

- Les ménages qui habitent un logement financé par le programme AccèsLogis Québec et qui bénéficient du Programme de supplément au loyer se voient allouer 45 % des ressources financières, soit 133 des 297 millions de dollars consacrés aux programmes d'aide ciblant les ménages locataires. Ils représentent 15 % des ménages qui bénéficient d'une aide au logement.
- Pour les ménages qui habitent un logement financé par le programme AccèsLogis Québec et qui ne bénéficient pas du Programme de supplément au loyer, le coût total annuel est de 41,5 millions de dollars. Malgré les sommes investies par le gouvernement, le loyer pour certains de ces ménages demeure important, car il peut s'élever jusqu'à 95 % du loyer médian pour les ménages du volet 1 et jusqu'à 150 % pour les ménages du volet 2. Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport sur la SHQ publié en mai 2019, cette dernière ne dispose pas d'information sur les loyers payés par ces ménages.

- Pour un même impact sur la contribution d'un ménage à son loyer, soit un loyer correspondant à 25 % de ses revenus totaux, le coût par ménage du programme AccèsLogis Québec lorsque les ménages bénéficient du Programme de supplément au loyer est supérieur de 3 099 dollars par année au coût par ménage pour les ménages qui bénéficient seulement du Programme de supplément au loyer.
- Alors qu'ils sont les plus nombreux, les ménages recevant l'Allocation-logement ne bénéficient d'aucune limite quant au pourcentage de leurs revenus qu'ils consacrent à leur loyer, car ils doivent payer le montant total du loyer. En guise de comparaison, la contribution au loyer des bénéficiaires du Programme de supplément au loyer est limitée à 25 % de leurs revenus totaux. L'aide accordée aux ménages recevant l'Allocation-logement est d'au maximum 80 dollars par mois et varie en fonction du nombre de personnes composant le ménage, du type de ménage, des revenus et du loyer. Ces ménages consacrent en moyenne 58 % de leurs revenus nets au loyer. De l'information complémentaire sur le programme Allocation-logement est présentée dans la section Renseignements additionnels.

TABLEAU 2 Estimation du coût annuel par ménage locataire des trois principaux programmes d'aide au logement¹

Programme	Clientèle	Ménages		Contribution du gouvernement			Contribution du ménage au loyer
		Nbre	%	Coûts totaux		Coût annuel par ménage	
				M\$	%		
AccèsLogis Québec²							
■ avec le Programme de supplément au loyer	Revenus faibles	17 973	15	133,1	45	7 407	25 % des revenus totaux
■ sans le Programme de supplément au loyer	Revenus modestes et faibles	14 643	12	41,5	14	2 835	Volet 1 : maximum de 95 % du loyer médian Volet 2 : maximum de 150 % du loyer médian
Programme de supplément au loyer seulement ³	Revenus faibles	14 768	12	63,6	21	4 308	25 % des revenus totaux
Allocation-logement ³	Revenus faibles	74 343	61	59,3	20	798	Loyer du marché diminué de l'Allocation-logement (maximum de 80 dollars par mois)
Total		121 727	100	297,5	100		

1. Cette estimation a été obtenue à partir d'information portant sur les années 2018 et 2019.

2. Le coût du programme AccèsLogis Québec inclut la subvention versée pour la construction ou la rénovation de l'immeuble ainsi que le coût de financement estimé qui est assumé par le gouvernement.

3. Le coût du programme inclut l'aide financière à la personne.

CONSTAT 2

Les besoins en matière de logements sociaux et abordables ne sont pas suffisamment démontrés lors de l'analyse de l'admissibilité des projets au programme AccèsLogis Québec.

Qu'avons-nous constaté ?

47 La SHQ n'a pas défini de cibles quant au nombre de logements à réaliser par types de clientèles dans le cadre du programme AccèsLogis Québec.

48 De plus, lors de la répartition du nombre de logements à réaliser par régions, elle n'évalue pas la pertinence des requêtes des villes mandataires en fonction des besoins et d'une répartition équitable du nombre de logements entre les régions.

49 En outre, elle ne valide pas suffisamment la pertinence des projets en fonction des besoins locaux lors de l'analyse des demandes de financement.

Pourquoi ce constat est-il important ?

50 Étant donné que le coût par ménage du programme AccèsLogis Québec est relativement élevé, le choix d'utiliser ce programme pour répondre aux besoins des ménages doit être appuyé par une démonstration claire de la nécessité d'ajouter des logements à l'offre existante dans le milieu.

51 Comme le programme vise des clientèles variées, il faut optimiser l'aide offerte et s'assurer d'une allocation équitable entre les clientèles et les régions. Pour ce faire, des cibles quant au nombre de logements à réaliser par types de clientèles, de même qu'une répartition de l'aide basée sur la démographie et les besoins locaux s'avèrent nécessaires.

Ce qui appuie notre constat

Aucune cible quant au nombre de logements à réaliser par types de clientèles

52 Rappelons que le programme AccèsLogis Québec cible des clientèles ayant des besoins différents :

- le volet 1 concerne les familles, les personnes seules et les aînés autonomes ;
- le volet 2 s'adresse aux aînés en légère perte d'autonomie ;
- le volet 3 vise les personnes ayant des besoins particuliers (itinérants, jeunes en difficulté, personnes victimes de violence, etc.).

53 La SHQ n'a pas établi de cibles quant au nombre de logements à réaliser par types de clientèles. Les cibles opérationnelles qui font l'objet d'un suivi par la SHQ se limitent au nombre total de logements attendus et livrés. En l'absence de cibles par types de clientèles, les besoins jugés prioritaires pourraient ne pas être comblés.

Aucune validation de la pertinence des requêtes des villes mandataires et du nombre de logements alloué aux autres territoires

54 Selon les normes du programme AccèsLogis Québec, la SHQ doit effectuer une répartition régionale des logements au début de chaque programmation et cette répartition doit tenir compte de la démographie et des besoins des régions. De plus, lorsqu'elle accepte les projets, la SHQ doit chercher à favoriser une équité intrarégionale.

55 Jusqu'à l'année financière 2018-2019, le gouvernement annonçait la réalisation de nouveaux logements lors de la présentation de son budget annuel, et la SHQ effectuait la répartition de ces logements entre les villes mandataires et les territoires non couverts par ces dernières. Cependant, pour les années 2019-2020 et 2020-2021, le gouvernement n'a annoncé aucun nouveau logement, mais il a prévu des investissements additionnels pour soutenir la réalisation d'environ 10 000 logements qui avaient été annoncés au cours des années passées, mais qui n'ont pas encore été livrés.

Jusqu'à l'année 2018-2019

56 Il ressort de nos travaux que, pour les deux années examinées, soit 2017-2018 et 2018-2019, la SHQ ne s'est pas assurée que les requêtes des villes mandataires reflétaient les besoins régionaux en matière de logements sociaux par types de clientèles et que le nombre de logements alloué aux territoires non couverts par les villes mandataires était adéquat.

57 Le processus de répartition des logements par régions débute lorsque le gouvernement présente son budget annuel. Dès l'annonce des crédits, les villes mandataires transmettent leurs requêtes à la SHQ quant au nombre de logements qu'elles souhaitent réaliser sur leur territoire.

58 La SHQ tient compte de leurs requêtes pour déterminer ensuite le nombre de logements qui sera alloué à l'ensemble des territoires qui ne sont pas couverts par les villes mandataires. Par exemple, en 2017-2018, elle prévoyait la réalisation de 3 000 logements et les villes mandataires lui demandaient 1 505 logements. Par conséquent, elle calculait que l'ensemble des territoires non couverts par les villes mandataires pouvaient réaliser 1 495 logements. Ainsi, lorsque les villes mandataires ont des besoins élevés, la réalisation d'un nombre plus limité de logements peut être planifiée dans les autres territoires.

59 Dans leurs requêtes à la SHQ, les villes mandataires précisent le nombre total de logements qu'elles souhaitent réaliser, mais elles ne mentionnent pas les clientèles ciblées. De plus, la SHQ n'obtient pas d'analyse des besoins en matière de logement ni de liste de projets potentiels appuyant chacune des requêtes.

60 Par ailleurs, la SHQ ne s'est pas assurée que le nombre de logements alloué aux territoires non couverts par les villes mandataires était en adéquation avec les besoins et tenait compte de l'intérêt du milieu à l'égard de projets visant la réalisation de logements sociaux et abordables.

Années 2019-2020 et 2020-2021

61 Rappelons que le gouvernement a prévu des investissements additionnels de 410 millions de dollars pour la période 2018-2019 à 2024-2025 afin de soutenir la réalisation d'environ 10 000 logements qui avaient été annoncés au cours des années passées, mais qui n'ont pas encore été livrés. Le 9 juillet 2019, les normes du programme AccèsLogis Québec ont été modifiées pour qu'elles intègrent les mesures en lien avec ces investissements additionnels. Celles-ci visent principalement les projets n'ayant pas encore franchi l'étape de l'engagement définitif.

62 Le tableau 3 présente la répartition des logements entre les villes mandataires et les autres territoires.

TABLEAU 3 Répartition des logements ciblés par les investissements additionnels de 410 millions de dollars

	Villes mandataires			SHQ	Total
	Gatineau	Québec	Montréal	Autres territoires	
Nombre de logements liés à un projet n'ayant pas franchi l'étape de l'engagement définitif	386	482	1 997	3 376	6 241
Nombre de logements non liés à un projet	489	1 073	1 189	1 574	4 325
Total	875	1 555	3 186	4 950	10 566
Pourcentage	8	15	30	47	100

63 La répartition de ces logements entre les villes mandataires et les autres territoires a été déterminée à partir des renseignements colligés lors du processus annuel qui a été effectué au cours des années antérieures. Comme il a été mentionné précédemment, ce processus ne permet pas à la SHQ de s'assurer que les logements ont été répartis en fonction des besoins.

Validation insuffisante de la pertinence des projets en fonction des besoins locaux

64 Les organismes développeurs qui souhaitent que leur projet soit financé par le programme AccèsLogis Québec doivent présenter une demande à une ville mandataire ou à la SHQ. Cette demande doit inclure différents renseignements, tels qu'une description du projet, une preuve de l'appui de la municipalité, ainsi que le budget de réalisation et d'exploitation. En ce qui concerne la démonstration des besoins locaux, la SHQ peut demander les preuves suivantes aux organismes développeurs :

- une étude de marché réalisée par une firme reconnue, qui justifie le nombre de logements demandé pour la clientèle visée ;
- une preuve de l'évaluation des besoins, qui inclut une liste détaillée des ménages souhaitant occuper un des logements à réaliser.

65 Comme c'est la SHQ qui accorde la subvention ainsi que la garantie de prêt pour l'ensemble des projets financés par le programme AccèsLogis Québec, elle doit s'assurer que les besoins locaux sont clairement démontrés pour tous les projets, y compris ceux sélectionnés par les villes mandataires, et que ceux-ci répondent à l'objectif du programme. Voici ce qui ressort de notre examen d'un échantillon de dossiers de la SHQ :

- Pour les projets soumis par les villes mandataires, les dossiers de la SHQ ne présentent pas suffisamment d'information qui en démontre la pertinence.
- L'évaluation des besoins est incomplète pour les projets réalisés sur les territoires non couverts par les villes mandataires, et dont l'administration relève de la SHQ.

66 D'autre part, la SHQ ne fait aucune démarche pour susciter la réalisation de projets dans des territoires dont les besoins ne sont pas comblés. Ainsi, si une municipalité a des besoins en matière de logement, mais qu'aucun organisme développeur ne propose de projets, aucun projet ne sera réalisé sur son territoire.

Aucune base de données centralisée regroupant l'ensemble des ménages en attente d'un logement social ou abordable

67 Actuellement, le processus pour obtenir de l'aide au logement est décentralisé, que ce soit pour obtenir un logement financé par le programme AccèsLogis Québec ou pour bénéficier du Programme de supplément au loyer. Pour toute demande de logement social ou abordable, le ménage doit communiquer avec chacun des organismes de sa région qui gèrent des logements sociaux (un office municipal d'habitation, une coopérative d'habitation ou un organisme sans but lucratif [OSBL]). Si aucun logement n'est disponible, il s'inscrit sur la liste d'attente de chacun des organismes.

68 Ce processus s'adresse principalement aux familles, aux personnes seules et aux aînés. Les demandes des clientèles ayant des besoins particuliers, tels les itinérants et les jeunes en difficulté, sont pour leur part administrées par l'organisme développeur responsable du projet.

69 Au 31 décembre 2019, environ 909 organismes développeurs ont réalisé des projets financés par le programme AccèsLogis Québec. En raison du nombre important d'intervenants impliqués dans le processus et du fait qu'il n'y a aucune base de données centralisée regroupant l'ensemble des ménages en attente d'un logement social ou abordable, il n'est pas possible d'avoir un portrait de ces ménages et d'utiliser celui-ci lors de l'évaluation des besoins pour les projets financés par le programme AccèsLogis Québec.

70 En décembre 2017, le gouvernement a confié à un comité de travail, composé de la SHQ et de plusieurs partenaires, le mandat de mettre sur pied un guichet unique pour faciliter les démarches des citoyens à la recherche d'un logement social ou abordable sur tout le territoire. Ce comité s'est réuni à trois reprises en 2018, et la dernière rencontre s'est tenue en mai de cette même année sans qu'une solution soit trouvée à cet égard.

CONSTAT 3

Alors que les coûts de réalisation des projets sont en hausse, la SHQ n'exerce pas les contrôles financiers appropriés lors de l'évaluation des projets afin de s'assurer que les fonds disponibles seront utilisés judicieusement.

Qu'avons-nous constaté ?

71 Les contrôles financiers exercés par la SHQ lors de l'évaluation d'une demande de financement sont inadéquats. Par exemple, la SHQ ne valide pas le coût total d'un projet pour s'assurer qu'il est raisonnable. Elle se préoccupe davantage du respect de ses propres paramètres lorsqu'elle évalue le montage financier du projet (équilibre budgétaire, contribution du milieu, majoration des loyers, etc.) qu'elle ne s'assure que le projet répond aux objectifs du programme et que le montage financier est raisonnable et réaliste.

72 Selon notre examen de certains projets dont les coûts sont plus élevés que la moyenne de l'ensemble des projets financés par le programme AccèsLogis Québec, d'importantes subventions additionnelles ont dû être allouées ou encore des majorations de loyers significatives ont dû être appliquées pour que ces projets respectent les normes du programme et les balises portant sur la viabilité financière. Par exemple, des subventions additionnelles ont été requises afin de compléter le financement de 15 projets (1 069 logements). Pour ces projets, la subvention moyenne par logement consentie par le gouvernement est d'environ 145 000 dollars, alors qu'elle aurait dû être d'environ 109 000 dollars.

Pourquoi ce constat est-il important ?

73 Il s'avère essentiel que la SHQ contrôle les coûts de réalisation des projets, car ceux-ci ont un impact important sur :

- le nombre de logements pouvant être réalisés en fonction des ressources financières disponibles ;
- la viabilité financière des projets ;
- les loyers payés par les ménages locataires ;
- la subvention versée par la SHQ provenant du Programme de supplément au loyer.

74 Cela est d'autant plus important que le coût total d'un projet aura une incidence sur les divers participants, notamment la SHQ, le gouvernement par l'intermédiaire d'autres programmes, les municipalités, l'organisme développeur et les locataires. Les participants doivent assumer les coûts de réalisation qui excèdent les subventions et les contributions prévues.

75 Il est à noter que les coûts de réalisation ont connu des hausses importantes. Au cours des dernières années, le coût moyen par logement ainsi que l'écart entre le coût le plus bas et le coût le plus élevé ont augmenté. Le tableau 4 montre l'évolution du coût moyen par logement pour les projets financés par le volet 1 du programme AccèsLogis Québec qui sont réalisés sur le territoire de la ville de Montréal de 2000 à 2019.

TABLEAU 4 Évolution du coût par logement sur le territoire de la ville de Montréal pour le volet 1 du programme (en dollars)

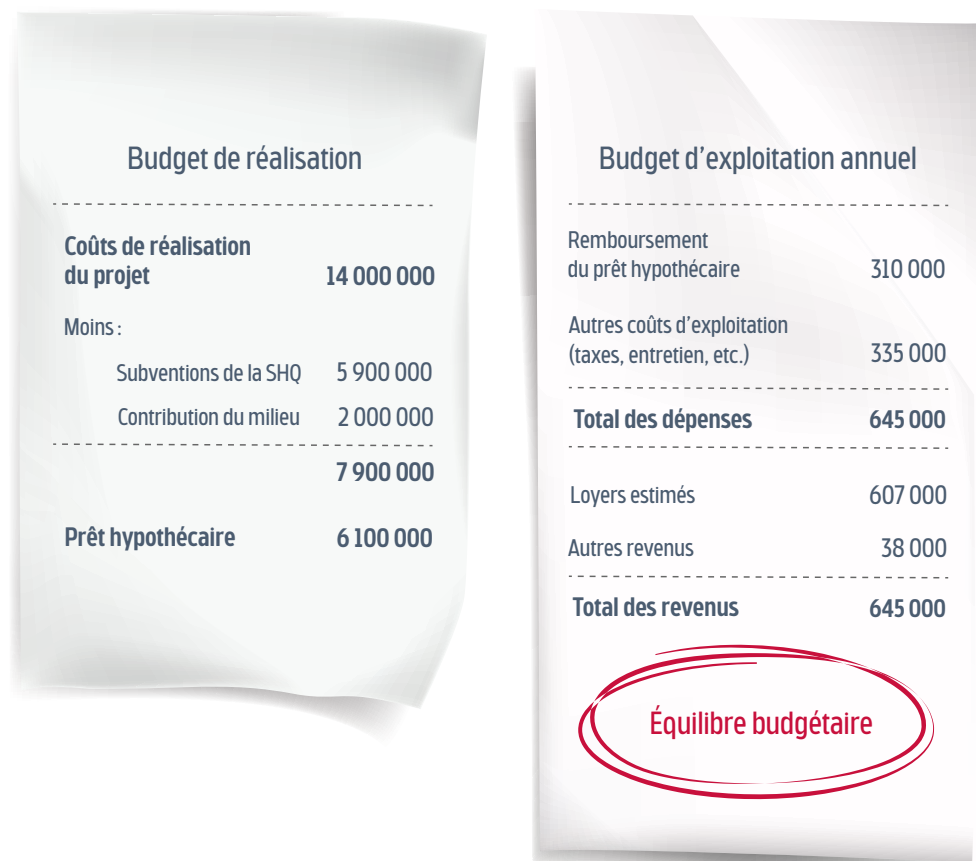
	2000	2019
Logement le moins cher	56 150	161 567
Logement le plus cher	83 703	357 575
Écart	27 553	196 008
Coût moyen	69 000	240 000

76 Un portrait plus détaillé de l'évolution du coût par logement est présenté dans la section Renseignements additionnels.

Ce qui appuie notre constat

77 L'examen des éléments financiers inscrits dans une demande de financement est une étape importante qui permet à la SHQ de s'assurer de la viabilité du projet, du respect des normes et de l'atteinte de l'objectif du programme AccèsLogis Québec. Les principaux éléments financiers qui doivent faire l'objet d'une analyse approfondie et d'un contrôle sont le budget de réalisation et le budget d'exploitation. La figure 1 présente le lien entre ces deux budgets.

FIGURE 1 Lien entre le budget de réalisation et le budget d'exploitation



78 Aux fins du calcul de la subvention de la SHQ pour la réalisation des logements, des seuils maximaux sont établis par régions en ce qui concerne les coûts admissibles. Ces seuils varient également en fonction du volet du programme et du type de logement. De façon générale, la subvention couvre 50 % des coûts maximaux admissibles. Cependant, le programme n'impose pas de plafond pour le coût total d'un projet. Pour la partie résidentielle d'un projet, si les coûts de réalisation dépassent les coûts maximaux admissibles, le projet doit être financé de manière plus importante par d'autres sources, que ce soit une contribution du milieu plus élevée, une subvention additionnelle du gouvernement ou un prêt hypothécaire plus important garanti par la SHQ.

79 Pour la période 2018-2019 à 2024-2025, le gouvernement a prévu des investissements additionnels de 410 millions dans le cadre du programme AccèsLogis Québec. Ces investissements visent à soutenir la réalisation d'environ 10 000 logements qui avaient été annoncés au cours des années passées, mais qui n'ont pas encore été livrés. Ainsi, l'aide supplémentaire par logement sera de 41 000 dollars en moyenne. La distribution de la somme de 410 millions est effectuée de deux façons, soit par des ententes spécifiques, soit par une modification aux normes du programme.

Contrôles financiers inadéquats lors de l'évaluation d'une demande de financement

Budget de réalisation

80 La SHQ ne contrôle pas le coût total prévu des projets. Cette façon de faire repose sur le fait que la subvention versée par l'intermédiaire du programme AccèsLogis Québec est limitée à 50 % des coûts maximaux admissibles pour la partie résidentielle des projets.

81 Cette pratique n'est pas acceptable, car, même si le montant de la subvention versée par la SHQ est plafonné, la viabilité du projet dépend du caractère raisonnable du budget de réalisation établi. Si celui-ci n'est pas réaliste, tous les participants au projet en subiront ultimement les conséquences, à commencer par la SHQ elle-même, la municipalité concernée, l'organisme et les locataires.

82 Ainsi, la SHQ ne compare pas le coût total présenté dans une demande de financement avec le coût attendu, par exemple selon des balises établies par la SHQ ou des guides d'estimation, ou encore avec le coût de projets similaires ayant été réalisés dans le cadre du programme AccèsLogis Québec. Sans comparaison avec des balises définies, elle ne peut pas s'assurer que les coûts de réalisation prévus des projets sont raisonnables.

83 De plus, même si certains dossiers contiennent de l'information qui soulève des questionnements à l'égard des coûts, ils ne comportent aucune information permettant de les justifier. Par exemple, dans un dossier, la soumission la plus basse dépassait largement le coût estimé des travaux. Ce coût avait été estimé à 5,2 millions de dollars, alors que le prix de la plus basse soumission conforme était de 7,0 millions, soit un écart de 35 %. Le dossier ne contenait aucune information permettant de justifier et de comprendre un tel écart.

84 Une analyse approfondie du coût de réalisation estimé d'un projet est d'autant plus importante que nous avons observé une différence significative entre le coût de certains projets et la valeur foncière des immeubles. Selon notre examen d'un échantillon de 30 dossiers, les coûts engagés pour la réalisation des projets financés par le programme AccèsLogis Québec sont 45 % plus élevés que la valeur foncière reconnue des immeubles. Étant donné que la valeur foncière est déterminée sur la base de la valeur réelle de l'immeuble, cette situation nous semble préoccupante. La SHQ n'a pas effectué d'analyse permettant d'expliquer cette situation.

Budget d'exploitation

85 Selon notre examen de 30 dossiers, les contrôles financiers exercés par la SHQ concernant le budget d'exploitation sont aussi inadéquats, car ils ne lui permettent pas de s'assurer que ce budget est réaliste. En effet, il existe des différences importantes entre les dépenses et les revenus prévisionnels figurant dans le budget d'exploitation et les résultats réels inscrits dans les états financiers de plusieurs projets :

- Dans le tiers des dossiers examinés, les dépenses prévues avaient été sous-évaluées de façon importante et certains des projets présentaient un déficit d'exploitation significatif. Soulignons que l'équilibre budgétaire est une condition essentielle à l'acceptation d'un projet, ce qui signifie que la sous-évaluation des dépenses en vue d'atteindre cet équilibre favorise l'acceptation du projet.
- À l'inverse, le tiers des dossiers examinés indiquaient que les dépenses prévues avaient été surévaluées de façon importante. Comme les loyers sont fixés en fonction des coûts d'exploitation, la surévaluation des dépenses permet de hausser les loyers projetés de façon disproportionnée par rapport aux coûts d'exploitation réels. Ainsi, même si les loyers projetés respectaient les balises maximales indiquées dans les normes du programme, ils auraient dû être moins élevés. De plus, pour les logements dont les ménages sont admissibles au Programme de supplément au loyer, cette situation entraîne une subvention de la SHQ plus importante pour que la part du loyer assumée par le ménage ne dépasse pas 25 % de ses revenus totaux.

86 Par ailleurs, la SHQ utilise deux grilles de loyers médians reconnus : l'une sert lors de l'acceptation d'un projet et l'autre est utilisée à l'étape de l'exploitation de l'immeuble. Afin que la SHQ puisse s'assurer de la justesse et de la cohérence de ses analyses, nous nous serions attendus à ce qu'elle utilise une seule grille de loyers médians. De façon générale, les loyers médians utilisés lors de l'acceptation d'un projet sont supérieurs de 10 % à ceux utilisés à l'étape de l'exploitation, ce qui contribue à hausser les revenus projetés et, par conséquent, à favoriser l'atteinte de l'équilibre budgétaire, condition essentielle à l'acceptation du projet. La SHQ n'a pas été en mesure de justifier l'utilisation de deux grilles de loyers médians et la majoration de 10 % à l'étape de la réalisation du projet. Soulignons que la grille utilisée à l'étape de l'exploitation est basée sur de l'information colligée par la SCHL.

87 Il est à noter que les cadres budgétaires produits par la SHQ pour la préparation et l'évaluation des demandes de financement ne sont pas adéquats, car leur dernière mise à jour a été réalisée il y a plus de 10 ans. Ces cadres contiennent des balises portant sur les montants prévus des différents types de dépenses, comme les honoraires, les assurances, les frais d'entretien des ascenseurs et les services de conciergerie. Comme ces balises n'ont pas été actualisées récemment, la SHQ ne dispose pas de l'information pertinente pour valider si les coûts inscrits dans les budgets de réalisation et d'exploitation sont raisonnables.

Des coûts de réalisation élevés qui nécessitent des subventions additionnelles ou une majoration des loyers

88 Lorsque les coûts de réalisation d'un projet dépassent les coûts maximaux admissibles reconnus par la SHQ aux fins du calcul de la subvention, des fonds additionnels sont requis, entre autres en vue d'assurer la viabilité financière du projet. Ces fonds peuvent provenir d'une subvention additionnelle, d'une contribution du milieu plus élevée (principalement d'une municipalité), du loyer payé par le locataire ou d'une combinaison de ces différentes sources.

89 Nous avons examiné les dossiers de 35 projets dont le coût de réalisation moyen par logement est plus élevé que le coût moyen de l'ensemble des projets réalisés. Pour assurer la viabilité financière de ces projets, des fonds additionnels ont été requis.

90 Les résultats de nos analyses sont présentés ci-après. Dans un premier temps, nous traitons de 15 projets ayant bénéficié de subventions additionnelles. Dans un second temps, nous présentons 20 autres projets qui ont plutôt nécessité une majoration des loyers.

Subventions additionnelles

91 Pour 15 projets, des fonds supplémentaires importants ont dû être inclus dans la demande de financement présentée. Ces sommes étaient requises en vue d'assurer la viabilité financière du projet et le respect des normes du programme AccèsLogis Québec concernant notamment les loyers et la part de la contribution exigée du milieu. Ces projets, dont les coûts sont élevés, ont bénéficié d'une hausse substantielle de la subvention du gouvernement du Québec, qui se chiffre à 155,5 millions de dollars. Pour ces projets, la subvention moyenne par logement consentie par le gouvernement est d'environ 145 000 dollars. Elle est supérieure de 36 000 dollars à l'aide moyenne prévue par logement, qui est de 109 000 dollars. Étant donné que les 15 projets visent la réalisation de 1 069 logements, ils ont nécessité des subventions additionnelles du gouvernement de l'ordre de 38 millions de dollars.

Aide moyenne prévue par logement : 109 000 dollars

- 68 000 dollars : subvention moyenne par logement pour les projets réalisés avant les investissements additionnels annoncés par le gouvernement
- 41 000 dollars : subvention moyenne prévue qui est attribuable aux investissements additionnels annoncés en 2019-2020 et en 2020-2021

92 Malgré les importantes subventions, les loyers prévus pour 8 des 15 projets sont particulièrement élevés. En effet, ils sont équivalents à plus de 130 % des loyers médians reconnus par la SCHL et, pour 5 projets, ils dépassent même 150 % des loyers médians. Par exemple, pour un projet ayant bénéficié de subventions du gouvernement représentant 36 % des coûts de réalisation totaux, le loyer prévu pour un logement d'une chambre est de 1 055 dollars par mois, alors que le loyer médian reconnu par la SCHL est de 647 dollars par mois.

15 projets ayant bénéficié d'importantes subventions	
Nombre de logements	1 069
Coûts de réalisation totaux	320,4 M\$
Subventions du gouvernement	155,5 M\$
Subventions du gouvernement par logement	145 000 \$
Coût moyen par logement	299 700 \$

93 Pour ces 15 projets, le cumul des subventions publiques, qui inclut l'aide des organismes gouvernementaux et des entités municipales, a atteint 135 % des coûts maximaux admissibles. Ces subventions permettent donc de financer 100 % des coûts admissibles ainsi qu'une partie des coûts non admissibles. Habituellement, la subvention du gouvernement est constituée de l'aide provenant de la SHQ, qui correspond à 50 % des coûts maximaux admissibles. Quant à la contribution attendue du milieu, qui inclut les fonds provenant des entités municipales, elle est généralement de 15 % des coûts maximaux admissibles.

Majoration des loyers

94 Le programme AccèsLogis Québec vise à permettre la réalisation de logements abordables. Selon les normes du programme, les loyers ne peuvent être inférieurs à 75 % ni supérieurs à 95 % des loyers médians sur le marché reconnu par la SHQ. Le 9 juillet 2019, ces normes ont été modifiées pour qu'un loyer puisse être majoré jusqu'à un maximum de 150 % du loyer médian pour les projets des volets 2 et 3 du programme qui comprennent des espaces communautaires.

95 Pour les 20 autres projets examinés, les coûts de réalisation se sont élevés à 182,1 millions de dollars et ont permis la réalisation de 685 logements. Cela représente un coût moyen par logement de 266 000 dollars. En plus des subventions de base de 50,0 millions, la SHQ a accordé des subventions additionnelles de 15,4 millions afin d'aider au financement des projets.

20 autres projets examinés	
Nombre de logements	685
Coûts de réalisation totaux	182,1 M\$
Subventions du gouvernement	65,4 M\$
Subventions du gouvernement par logement	95 500 \$
Coût moyen par logement	266 000 \$

96 Bien que des subventions de 65,4 millions aient été prévues pour le financement des projets, et que celles-ci représentent 36 % des coûts totaux de réalisation des projets, la plupart des loyers ont été majorés de façon importante pour permettre l'admissibilité de 17 des 20 projets. Comme le prêt hypothécaire correspond à la différence entre le coût total du projet et les sources de financement (subventions et contributions), un organisme dont le projet a un coût total élevé doit majorer ses loyers afin de pouvoir rembourser son prêt hypothécaire et respecter ses obligations relatives à l'exploitation du projet.

97 Nous avons observé que 55 % des loyers majorés (308 logements sur 564) sont équivalents à 130 % ou plus des loyers médians reconnus par la SCHL (tableau 5). Comme la majorité des logements réalisés (331 logements sur 564) sont destinés à des ménages admissibles au Programme de supplément au loyer, c'est la SHQ qui finance une partie importante de ces majorations. En effet, la subvention provenant du Programme de supplément au loyer couvre la différence entre la part payable par le locataire, soit 25 % de ses revenus totaux, et le loyer fixé par l'organisme.

TABLEAU 5 Variation des loyers par rapport aux loyers médians reconnus par la SCHL

Variation par rapport au loyer médian	Nombre de projets	Nombre de logements	Nombre de logements dont les ménages sont admissibles au Programme de supplément au loyer
Plus de 150 %	3	55	55
De 130 % à 150 %	8	253	148
De 115 % à moins de 130 %	0	0	0
De 100 % à moins de 115 % ¹	6	256	128
Loyers majorés	17	564	331
Moins de 100 % ¹	3	121	69
Total	20	685	400

1. Ces projets ont bénéficié d'importantes subventions provenant de municipalités et de la SHQ, qui ont permis aux organismes de fixer des loyers moins élevés.

98 Rappelons que le loyer peut être majoré jusqu'à un maximum de 150 % du loyer médian sur le marché reconnu par la SHQ pour les projets des volets 2 et 3 qui comprennent des espaces communautaires. Toutefois, cette majoration n'est pas basée sur une analyse des coûts additionnels liés aux espaces communautaires (cafétéria, salon, etc.). Elle facilite l'acceptation des projets, car elle permet d'augmenter les revenus.

Analyse à l'appui des coûts maximaux admissibles : incomplète

99 Pour déterminer la subvention accordée dans le cadre du programme AccèsLogis Québec, la SHQ se base sur les coûts maximaux admissibles. Ceux-ci servent à déterminer la somme qui sera octroyée pour la partie résidentielle du projet.

100 La SHQ n'a pas été en mesure de nous fournir une analyse adéquate permettant de justifier les coûts maximaux admissibles qu'elle utilise pour le calcul de la subvention. Une telle analyse devrait inclure une estimation des coûts de construction basée sur des balises provenant notamment de guides d'estimation et sur des comparaisons avec le secteur privé.

CONSTAT 4

La SHQ n'encadre pas adéquatement les groupes de ressources techniques et les organismes développeurs afin de s'assurer de leur intégrité et de leur indépendance. Certaines situations auraient requis un suivi de la SHQ.

Qu'avons-nous constaté ?

101 Bien que les groupes de ressources techniques (GRT) jouent un rôle-conseil auprès des organismes développeurs et que des activités cruciales leur soient confiées, la SHQ ne s'assure pas de l'intégrité des GRT et de leurs administrateurs, ni de leur indépendance envers les différents intervenants impliqués dans le projet.

102 De même, la SHQ n'effectue aucune vérification sur l'intégrité des organismes développeurs ainsi que sur l'intégrité et l'indépendance de leurs administrateurs, alors que certains gèrent d'importants parcs immobiliers qui ont bénéficié de subventions et de garanties de prêt dans le cadre du programme AccèsLogis Québec.

103 Lors de nos travaux, nous avons repéré des situations qui nécessiteraient une attention particulière de la SHQ.

Pourquoi ce constat est-il important ?

104 Les GRT sont les seuls organismes reconnus par la SHQ pouvant aider les organismes développeurs dans la réalisation de leur projet. Ils jouent un rôle-conseil auprès de ceux-ci. De plus, ils réalisent des activités qui ont un impact important sur l'acceptation d'un projet ainsi que sur le choix de l'emplacement et des firmes professionnelles qui participeront au projet. La plupart des organismes développeurs dépendent fortement des GRT en raison de leur manque de connaissance à l'égard du programme AccèsLogis Québec et de leur manque d'expérience en matière de gestion immobilière.

105 Pour qu'un GRT conseille un organisme développeur de la façon la plus objective possible, on s'attend à ce qu'il soit indépendant à l'égard des fournisseurs, des propriétaires d'un immeuble à vendre, des professionnels du secteur, etc. Il est donc important que la SHQ encadre bien les GRT et s'assure de leur intégrité et de leur indépendance. De plus, le fait que des administrateurs de certains GRT soient également administrateurs d'organismes développeurs devrait exiger une attention particulière de la part de la SHQ.

106 Il serait aussi important que la SHQ s'assure de l'intégrité et de l'indépendance des organismes développeurs, puisque des sommes élevées sont en jeu. En effet, d'importantes subventions et garanties de prêt ont été consenties à ces organismes depuis la création du programme AccèsLogis Québec, soit environ 2,0 milliards en subventions et 2,0 milliards en garanties de prêt au 31 décembre 2019.

Ce qui appuie notre constat

107 La plupart des projets d'habitation financés par le programme AccèsLogis Québec, soit 90 % d'entre eux, sont développés par un OSBL ou une coopérative d'habitation. Ces organismes sont responsables de l'élaboration, de la réalisation et de l'exploitation du projet. Cela implique plusieurs démarches et décisions, dont certaines sont complexes et exigent une expertise que ces organismes n'ont généralement pas.

108 En juillet 2019, les normes du programme AccèsLogis Québec ont été modifiées pour qu'un organisme développeur ne possédant pas une expérience suffisante en gestion immobilière se fasse accompagner par un organisme de soutien reconnu par la SHQ. Avant cette modification, la SHQ recommandait fortement à tout organisme développeur de faire appel aux services d'un GRT. Elle a maintenu sa recommandation après la modification des normes. Les GRT, qui sont des OSBL, ont ainsi participé à la réalisation de 93 % des projets d'habitation.

Contrôle inadéquat à l'égard des groupes de ressources techniques

109 Les interventions des GRT doivent favoriser l'autonomie et la prise en charge des projets par les organismes développeurs. Ainsi, les activités réalisées par les GRT sont principalement de nature administrative, soit :

- conseiller l'organisme sur le choix des différents professionnels (ex. : firme d'architectes) ;
- accompagner l'organisme dans la prise de décision en fonction des normes du programme ;
- participer à la négociation de l'achat du terrain ou de l'immeuble ;
- préparer le dossier de présentation exigé par le programme AccèsLogis Québec, qui doit inclure la preuve des besoins ainsi que les budgets de réalisation et d'exploitation ;
- faire le suivi administratif et comptable du chantier ;
- préparer les demandes de débours ;
- offrir à l'organisme des formations sur la gestion immobilière.

110 Depuis la mise en place du programme AccèsLogis Québec en 1997, les honoraires relatifs à la réalisation des projets d'habitation qui ont été consentis aux GRT sont de l'ordre de 174 millions de dollars. Certains GRT occupent une part importante du marché, ce qui leur permet d'obtenir des honoraires importants lors de la réalisation de projets. Trois GRT ont participé à la réalisation de 38 % des logements et leurs honoraires totalisaient 73,4 millions au 31 décembre 2019. Le tableau 6 présente ces honoraires en fonction des coûts de réalisation des projets et du nombre de logements réalisés depuis la création du programme.

TABLEAU 6 Honoraires consentis aux trois principaux groupes de ressources techniques depuis la création du programme AccèsLogis Québec en 1997¹

GRT	Nombre de logements réalisés	Honoraires (M\$)	Coûts de réalisation (M\$)
A	8 410	40,1	1 532,5
B	3 971	18,7	668,8
C	3 903	14,6	587,4
Total	16 284	73,4	2 788,7

1. Ces honoraires ont été calculés en date du 31 décembre 2019.

111 Compte tenu des honoraires importants qui sont versés aux GRT dans le cadre du programme AccèsLogis Québec et du rôle qui leur est confié, la SHQ doit s'assurer de leur intégrité et de celle de leurs administrateurs. De plus, elle doit effectuer un suivi rigoureux des transactions qui impliquent des sociétés liées aux GRT. Nous présentons, dans les sous-sections suivantes, des éléments qui appuient nos propos.

Travaux d'évaluation auprès des groupes de ressources techniques

112 La SHQ ne fait pas d'évaluation pour s'assurer de l'intégrité des GRT et de leurs administrateurs ni pour déterminer la nature des liens qu'ils peuvent avoir avec d'autres sociétés qui participent aux projets.

113 De plus, ses travaux d'évaluation visant la reconnaissance des GRT sont insuffisants. Le cadre d'analyse pour la reconnaissance des GRT, rédigé en 2011, comprend divers critères qui visent principalement à s'assurer que ce sont des OSBL ayant pour mission d'accompagner des organismes dans la réalisation de projets d'habitation. Depuis la reconnaissance initiale des GRT en 2012, la SHQ n'a pas réalisé d'autres travaux d'évaluation à l'égard des GRT reconnus.

Lien d'affaires entre des groupes de ressources techniques et des sociétés

114 En raison de leur rôle, on peut s'attendre à ce que les GRT soient indépendants des fournisseurs, des propriétaires d'un immeuble à vendre, des professionnels du secteur, etc., qui sont partie prenante d'un projet, afin qu'ils soient totalement objectifs lorsqu'ils jouent leur rôle-conseil. Or, nous avons repéré plusieurs projets qui auraient nécessité une analyse particulière de la SHQ puisque des sociétés liées à des GRT ont participé à des projets dont ces GRT étaient responsables.

115 Nous avons examiné la nature des activités des sociétés liées à certains GRT qui ont participé à la réalisation de divers projets. De façon générale, ces sociétés :

- acquièrent et vendent des propriétés immobilières ;
- offrent des services de gestion immobilière.

116 Quelques GRT ont également adopté des pratiques qui sont discutables compte tenu de leur rôle. Par exemple, un GRT est fortement lié à deux firmes d'architectes qui interviennent régulièrement dans les projets auxquels il participe, alors qu'un autre exerce une influence notable sur l'organisme développeur qui administre un important parc immobilier financé par le programme AccèsLogis Québec.

117 Nous avons repéré plusieurs projets auxquels a participé une société liée au GRT responsable. C'est ce qui nous amène à conclure que la SHQ doit connaître les liens d'affaires des GRT et exercer une surveillance appropriée à cet égard. Il est important de mentionner que les exemples qui suivent portent sur les trois GRT qui réalisent une partie importante des projets d'habitation.

Exemples de situations pour lesquelles la SHQ aurait dû exercer une surveillance appropriée

Vente à un organisme développeur d'un ensemble d'immeubles ayant des déficiences et appartenant à une société liée au GRT qui conseille l'organisme

Une société ayant les mêmes administrateurs qu'un GRT a acquis un ensemble d'immeubles pour la somme de 11 millions de dollars en sachant que des traces de moisissure étaient présentes à plusieurs endroits.

Environ trois ans plus tard, un organisme développeur conseillé par ce GRT a acheté cet ensemble d'immeubles de la société liée au GRT au coût de 12 millions.

La SHQ a accepté le projet et a dû verser à l'organisme une subvention additionnelle de 4,7 millions parce que la décontamination des immeubles a nécessité des travaux additionnels. Les honoraires versés au GRT en lien avec ce projet sont estimés à 900 000 dollars.

Ce projet de rénovation de 178 logements est l'un des plus onéreux. Le coût moyen par logement pour ce projet est de 249 000 dollars, alors que le coût moyen pour ce type de projet est de 181 000 dollars.

Pour la plupart des projets auxquels un GRT a participé, utilisation des services de deux firmes d'architectes qui y sont liées

Deux firmes d'architectes liées à un GRT sont intervenues dans 81 % des projets auxquels ce GRT a participé et ont reçu près de 11 millions de dollars en honoraires ces 10 dernières années. Un employé du GRT est un des associés de ces deux firmes. De plus, ces dernières ont versé des honoraires de gestion au GRT.

Des administrateurs d'un GRT également administrateurs d'un organisme développeur

Un GRT exerce une influence notable sur un organisme développeur, car des administrateurs du GRT sont également administrateurs de cet organisme. L'organisme développeur a réalisé des projets totalisant environ 177 millions de dollars et a bénéficié de subventions de la SHQ de 72 millions. Pour tous les projets, il a engagé ce GRT et il lui a versé des honoraires d'environ 3,8 millions pour leur réalisation. De plus, il lui verse annuellement des honoraires en lien avec l'exploitation des immeubles, lesquels ont totalisé 380 000 dollars en 2018.

Mode de rémunération

118 De façon générale, les GRT reçoivent des honoraires en fonction de deux types d'activités :

- des honoraires pour des services offerts lors de la réalisation du projet, qui varient en fonction des coûts de réalisation ;
- des honoraires pour des services offerts à l'étape de l'exploitation de l'immeuble, soit des honoraires établis en fonction d'un pourcentage des revenus de l'organisme, soit une somme forfaitaire.

119 Certaines activités effectuées par les GRT sont incompatibles avec leur mode de rémunération. Pour qu'un GRT reçoive la totalité des honoraires fixés, il faut que le projet se réalise. Ainsi, lorsque le GRT évalue la pertinence et la rentabilité d'un projet, il a un intérêt financier à arriver à une conclusion positive.

120 Par ailleurs, la SHQ dispose de très peu d'information à l'égard des honoraires versés aux GRT pour l'exploitation des immeubles. Toutefois, notre examen d'une dizaine de contrats conclus entre des organismes et des GRT indique que les honoraires fixés par les GRT varient de 2,25 à 6 % des revenus locatifs.

Territoires désignés

121 Parmi les 30 GRT reconnus par la SHQ, 25 bénéficient d'un territoire désigné puisqu'ils sont membres de l'Association des groupes de ressources techniques du Québec. Les territoires d'intervention des GRT sont déterminés lors de l'assemblée générale annuelle de l'Association et ses membres ont participé à la plupart (91 %) des projets financés par le programme AccèsLogis Québec. Dans ses règles de déontologie, l'Association prévoit qu'un GRT ne peut solliciter un organisme développeur faisant déjà affaire avec un autre GRT membre dans l'intention de lui vendre ses services.

122 Puisque la SHQ recommande fortement l'utilisation des services d'un GRT qu'elle a reconnu, et que l'Association a mis en place un partage des territoires, les organismes développeurs sont limités dans leur choix d'une entreprise qui les aidera à réaliser leur projet, même si d'autres entreprises peuvent leur offrir ce type de services.

123 La SHQ est au fait de cette situation, car un rapport interne publié en 2015 mentionne que le nombre restreint d'intervenants qui sont habilités à accompagner les organismes dans l'élaboration et la réalisation d'un projet contribue à maintenir les honoraires élevés, faute de concurrence. Ce rapport précise également que la majorité des GRT se partagent les projets financés par le programme AccèsLogis Québec selon leur territoire respectif en évitant de se faire concurrence.

Aucune vérification de l'intégrité et de l'indépendance des organismes développeurs

124 Les projets réalisés par les organismes développeurs bénéficient d'une importante aide financière. En effet, depuis la création du programme AccèsLogis Québec en 1997 jusqu'au 31 décembre 2019, la SHQ a octroyé environ 2,0 milliards de dollars en subventions.

125 Certains organismes administrent d'importants parcs immobiliers qui ont été financés par le programme AccèsLogis Québec. Par exemple, un organisme ayant réalisé 18 projets gère aujourd'hui un parc immobilier dont les coûts de construction ont totalisé environ 177 millions. De plus, 8 autres organismes administrent des parcs immobiliers ayant une valeur de plus de 50 millions.

126 Malgré les sommes importantes qui sont en jeu, les contrôles que la SHQ exerce pour évaluer un organisme développeur sont quasi inexistants. Les seuls travaux qu'elle réalise consistent à examiner les statuts de l'organisme afin de s'assurer qu'il s'agit d'un OSBL ayant pour mission de réaliser des projets d'habitation.

127 La SHQ ne réalise aucune vérification à l'égard de l'intégrité des organismes développeurs et de leurs administrateurs, ni à l'égard de l'indépendance de ces derniers et des pratiques de l'organisme. En guise de comparaison, toute entreprise qui souhaite conclure des contrats de construction de plus de 5 millions de dollars avec le gouvernement doit obtenir l'autorisation de contracter délivrée par l'Autorité des marchés publics. L'examen effectué par l'Autorité vise notamment à s'assurer de l'intégrité de l'entreprise, des administrateurs et des dirigeants.

CONSTAT 5

La SHQ accepte des projets d'habitation qui comportent des composantes importantes ne répondant pas à l'objectif du programme AccèsLogis Québec de réaliser des logements sociaux et abordables.

Qu'avons-nous constaté ?

128 La SHQ accepte plusieurs projets d'habitation comportant des composantes qui ne sont pas en lien avec l'objectif du programme et qui exposent la SHQ à des risques importants. En voici quelques exemples :

- Des projets incluent une partie non résidentielle importante.
- Des activités sans lien avec le programme AccèsLogis Québec sont réalisées par des organismes développeurs et peuvent avoir un impact sur les projets.
- Des transactions dont la nature excède le cadre du programme et en complexifie la gestion sont effectuées.

Pourquoi ce constat est-il important ?

129 L'objectif du programme AccèsLogis Québec est de permettre à des organismes de réaliser des projets d'habitation afin d'offrir des logements abordables à des ménages ayant des revenus faibles ou modestes, ou à des personnes ayant des besoins particuliers en habitation. Dans certains cas, les autres composantes d'un projet peuvent le détourner de sa véritable nature. De plus, elles exposent la SHQ à des risques et elles peuvent diminuer les fonds disponibles pour la réalisation de logements.

Ce qui appuie notre constat

130 La SHQ est responsable de l'acceptation de tous les projets financés par le programme AccèsLogis Québec, y compris de ceux entrepris par les villes mandataires, car c'est elle qui accorde la subvention ainsi que la garantie de prêt. Elle doit donc s'assurer du respect des normes de ce programme.

131 Ces normes, approuvées par le gouvernement, comprennent divers critères qui concernent, entre autres, l'admissibilité des organismes et des projets, les types de clientèles ciblées et l'aide financière qui sera versée.

132 Les projets visés par le programme doivent comprendre uniquement des bâtiments contenant des logements sociaux et abordables.

133 Lors de nos travaux, nous avons observé que certains projets acceptés par la SHQ incluent des composantes importantes qui ne sont pas en lien avec la réalisation de logements sociaux et abordables. Nous avons procédé à l'examen de ces projets. Nos commentaires sont basés sur l'information inscrite dans les dossiers de la SHQ, qu'elle a utilisée pour évaluer les demandes de financement.

Projets comportant une partie non résidentielle importante

134 La SHQ a déterminé qu'un projet financé par le programme AccèsLogis Québec peut inclure une partie non résidentielle qui représente jusqu'à 50 % du projet. Cette pratique entraîne plusieurs enjeux :

- L'aménagement de locaux non résidentiels n'est pas en lien avec l'objectif du programme, qui est de réaliser des logements sociaux et abordables.
- Les normes approuvées par le gouvernement ne mentionnent pas qu'une activité non résidentielle peut être intégrée à un projet financé par le programme AccèsLogis Québec.
- La partie non résidentielle d'un projet augmente les risques financiers et entraîne une gestion plus complexe du projet, car :
 - l'envergure plus importante du projet augmente le risque qu'il y ait des coûts imprévus ;
 - la SHQ garantit l'ensemble du prêt, y compris pour la partie non résidentielle du projet.
- Une activité non résidentielle peut engendrer des pertes d'exploitation qui peuvent avoir un impact sur la viabilité financière du projet.

135 La partie non résidentielle d'un projet inclut des locaux qui ne sont pas destinés à l'habitation, comme des bureaux à louer, des espaces qui seront administrés par une ressource intermédiaire, des locaux commerciaux et des locaux à vocation communautaire.

136 Depuis la mise en place du programme en 1997, la SHQ a garanti le financement de la partie non résidentielle de 78 projets pour une somme d'environ 100 millions de dollars.

Ressource intermédiaire

Il s'agit d'un organisme qui fournit un milieu de vie aux personnes que lui confie un établissement de santé et de services sociaux. Voici des exemples de situations pouvant exiger qu'une personne soit prise en charge par une ressource intermédiaire :

- perte d'autonomie légère ou moyenne ;
- déficience intellectuelle ;
- trouble du spectre de l'autisme ;
- problème de santé mentale ou de toxicomanie ;
- déficience physique.

Exemple

Alors qu'il bénéficie d'importantes subventions dans le cadre du programme AccèsLogis Québec, un projet inclut une partie non résidentielle significative. Ce projet, dont les coûts totaux prévus sont de 112 millions de dollars, ne permet la réalisation que de 193 logements. Le coût par logement est de 390 000 dollars, ce qui représente le coût par logement le plus élevé de tous les projets financés par le programme jusqu'à maintenant.

Ce projet, dont l'organisme développeur est un office municipal d'habitation, inclut une partie résidentielle destinée à des aînés en légère perte d'autonomie (volet 2 du programme), ainsi qu'une partie non résidentielle constituée de bureaux qui seront occupés par l'office. Un stationnement souterrain qui servira aux parties résidentielle et non résidentielle est également prévu.

Il s'agit d'un projet complexe en raison de sa localisation.

En mai 2019, les coûts de réalisation prévus pour les parties résidentielle et non résidentielle étaient respectivement de 75,5 et de 36,5 millions de dollars.

L'envergure et la nature du projet soulèvent des enjeux d'importance quant à la nécessité de réaliser ce type de projet dans le cadre d'un programme ciblant le logement social et abordable. Voici ces enjeux :

- Le coût de construction par logement est de 390 000 dollars, alors que la moyenne pour tous les types de projets financés par le programme pour la région concernée est de 240 000 dollars. Pour les 193 logements, le coût supplémentaire total du projet dépasse donc de 29,0 millions le coût moyen.
- D'importantes subventions sont prévues pour la réalisation d'un nombre limité de logements. Environ 61 millions de dollars ont été accordés par les divers ordres de gouvernement, dont 36,9 millions provenant du gouvernement du Québec. La subvention moyenne allouée par le gouvernement du Québec pour ce projet est de 191 000 dollars par logement, alors que l'aide moyenne prévue est généralement d'environ 109 000 dollars.
- Le dossier de la SHQ ne contient aucune analyse démontrant que d'autres options ont été considérées. Compte tenu des sommes importantes investies pour la réalisation de ces logements, différents scénarios auraient dû être analysés.

- Pour la plupart des ménages qui habiteront cet ensemble immobilier, les frais de logement annuels prévus seront de 19 500 dollars. Les loyers prévus sont équivalents à 160 % des loyers médians reconnus par la SCHL, auxquels s'ajoutent des frais de service. Ainsi, pour les ménages qui résideront dans l'un des 170 appartements d'une chambre, les frais de logement seront de 1 625 dollars par mois, soit 1 125 dollars pour le loyer et 500 dollars pour les frais de service. La moitié des ménages bénéficieront du Programme de supplément au loyer, mais l'aide accordée ne portera que sur le loyer et non sur les frais de service.
- Aucun audit des coûts n'a été fait lors de l'approbation définitive du projet par la SHQ. Lors de la présentation du projet en 2016, les coûts étaient évalués à 70 millions de dollars pour l'ensemble du projet et la SHQ a mandaté une société experte dans le domaine afin de réaliser un audit des coûts du projet. Cette dernière a présenté différents constats à la SHQ et lui a recommandé de procéder à un nouvel audit des coûts lorsque les plans seraient terminés et de se faire assister par un consultant externe en estimation pour effectuer ce travail. L'état d'avancement des plans était estimé à 90 % lors des travaux de la société experte. Bien que les coûts du projet aient augmenté de 42 millions depuis 2016, ce second audit n'a pas été réalisé.

Activités connexes des organismes pouvant avoir un impact sur les projets

137 Des activités réalisées par des organismes développeurs qui ne sont pas en lien avec le programme AccèsLogis Québec peuvent avoir un impact sur certains projets. Ces activités exposent la SHQ à divers risques. Par exemple, des pertes attribuables aux autres activités d'un organisme peuvent avoir une incidence sur la viabilité financière d'un projet financé par le programme.

Exemple

Les difficultés financières d'un organisme, qui sont occasionnées par une activité secondaire, ont entraîné une perte importante pour la SHQ.

Un organisme a réalisé, en 2010, un projet de 23 logements ciblant des personnes ayant des besoins particuliers (volet 3 du programme AccèsLogis Québec). Tous les logements étaient destinés à des ménages admissibles au Programme de supplément au loyer. Les coûts de réalisation du projet étaient de 3,9 millions de dollars et la subvention de la SHQ s'élevait à 1,7 million.

L'organisme qui administrait ce projet gérait également un centre de services adjacent à l'immeuble financé par le programme AccèsLogis Québec.

En février 2016, cet organisme a déclaré faillite en raison de difficultés financières liées au centre de services. Puisque la copropriété divise n'a jamais été enregistrée, la SHQ a dû payer la totalité de la créance pour récupérer le complexe immobilier. Elle a déboursé 4,3 millions pour acquérir l'immeuble financé par le programme AccèsLogis Québec ainsi que l'immeuble abritant le centre de services. Jusqu'à la vente du complexe immobilier, la SHQ a engagé des dépenses de 700 000 dollars pour l'administrer et l'entretenir. De plus, elle a subi une perte de 414 000 dollars lors de cette vente.

Ainsi, en mars 2019, la SHQ a vendu le complexe immobilier à un organisme développeur dans le cadre d'un nouveau projet financé par le programme AccèsLogis Québec. Les coûts totaux prévus du projet sont de 7,1 millions, dont 4,5 millions pour l'acquisition du complexe et 2,6 millions pour la réalisation de travaux de rénovation en vue de le rendre adéquat. La subvention de la SHQ pour ce nouveau projet est de 2,5 millions.

Transactions qui excèdent le cadre du programme AccèsLogis Québec

138 Lors de nos travaux, nous avons observé que la résultante de certains projets n'est pas la détention d'un immeuble résidentiel locatif, comme cela est mentionné dans les normes du programme AccèsLogis Québec, mais l'acquisition d'une part dans une copropriété. Cette pratique entraîne plusieurs enjeux, dont les suivants :

- le mode de détention qui n'est pas dans l'esprit du programme, car les normes indiquent que l'organisme doit détenir la propriété du ou des bâtiments inclus dans un projet ;
- l'augmentation de la complexité des transactions, ce qui peut entraîner des risques financiers et légaux ;
- la perte de contrôle sur le projet du fait que les décisions sont prises par l'ensemble des copropriétaires.

Exemple

Un organisme développeur a réalisé un projet d'habitation comportant une importante partie non résidentielle qui n'était pas admissible au programme AccèsLogis Québec.

Le coût total du projet, terminé en 2014, s'est élevé à 31,4 millions de dollars, dont environ 14,3 millions pour la partie non résidentielle, soit 45 % du coût total du projet.

Le projet comportait plusieurs composantes, soit :

- une partie résidentielle comprenant 62 logements destinés à des aînés en légère perte d'autonomie (volet 2 du programme);
- une partie non résidentielle comportant :
 - 62 chambres pour que l'organisme agisse à titre de ressource intermédiaire;
 - des bureaux destinés à des organismes du milieu de l'habitation sociale;
 - des salles disponibles à la location.

La nature de ce projet excède le cadre du programme pour les raisons suivantes :

- Le projet a été réalisé sous la forme d'une copropriété, ce qui n'est pas dans l'esprit du programme. L'acquisition du bâtiment a été effectuée en partenariat avec un autre organisme développeur, qui a également réalisé un projet financé par le programme AccèsLogis Québec. Une copropriété a alors été formée. Un organisme détient une participation de 83 % et l'autre, une participation de 17 %.
- L'organisme qui détient une participation importante dans la copropriété en retire plusieurs avantages, alors que c'est la SHQ qui assume les risques :
 - Ce mode de détention a permis à l'organisme de vendre des parts de la copropriété à quatre autres organismes pour la somme de 3,8 millions de dollars. La SHQ a assumé le risque en garantissant le financement ayant permis la construction des bureaux, mais les revenus de la vente ont été alloués aux autres activités de l'organisme. Comme ces activités sont distinctes du projet financé par le programme AccèsLogis Québec, la SHQ n'exerce aucun contrôle sur celles-ci.
 - La SHQ a garanti l'ensemble du prêt hypothécaire, ce qui a permis la construction des 62 chambres utilisées par l'organisme pour ses activités à titre de ressource intermédiaire même si ces chambres ne sont pas incluses dans la partie résidentielle du projet.
- La détention en copropriété, combinée à la mixité des activités, a pour effet que le projet expose la SHQ à des risques financiers. Au 31 mars 2019, l'organisme développeur, qui est considéré comme un OSBL, a enregistré des pertes totalisant 891 000 dollars pour l'exploitation de projets financés par le programme AccèsLogis Québec et a présenté un important surplus de l'ordre de 1,6 million pour ses autres activités. La SHQ n'exerce aucun contrôle sur les autres activités de l'organisme.
- L'organisme développeur effectue des activités à titre de ressource intermédiaire, alors que les normes du programme précisent que cela est proscrit.

RECOMMANDATIONS

139 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la Société d'habitation du Québec. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1** Concevoir une stratégie d'intervention permettant une utilisation judicieuse des principaux programmes d'aide aux ménages locataires afin de répondre au plus grand nombre de besoins en matière de logements sociaux et abordables.
- 2** S'assurer que les besoins en matière de logements sociaux et abordables sont démontrés pour chacun des projets acceptés, et que l'objectif du programme AccèsLogis Québec de réaliser des logements sociaux et abordables est respecté.
- 3** Mettre en place les contrôles appropriés afin de réaliser des logements abordables, et ce, au meilleur coût possible.
- 4** Encadrer adéquatement les groupes de ressources techniques et les organismes développeurs afin de s'assurer de leur indépendance, d'éviter les conflits d'intérêts et de connaître les activités qui pourraient présenter un risque financier pour les projets financés par le programme AccèsLogis Québec.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de la Société d'habitation du Québec

« La Société d'habitation du Québec (SHQ) prend acte des recommandations du Vérificateur général. Elle y voit une occasion d'améliorer certaines pratiques de façon continue et s'engage à mettre en place un plan d'action pour répondre à l'ensemble des recommandations.

« Le modèle d'intervention communautaire du programme AccèsLogis Québec (ACL) a pris forme dans la foulée du livre vert de 1995 sur la décentralisation des activités et des orientations gouvernementales de 1997 en habitation favorisant l'initiative locale et communautaire, reposant sur la prémisse que les organismes bénéficiaires du programme sont responsables de l'initiation et du développement des projets. Ainsi, le programme mis en place en 1997 favorise le regroupement des ressources publiques, communautaires et privées, où le gouvernement agit à titre de partenaire financier et non de gestionnaire. C'est donc sur ce principe de responsabilité des organismes que la SHQ a toujours administré le programme ACL.

« À la suite de la publication du précédent rapport par le Vérificateur général du Québec portant sur l'exploitation des projets, la SHQ s'assure de mettre en application le plan d'action élaboré afin de répondre aux constats émis. À ce jour, 57 % des étapes sont réalisées ou en cours.

« La Société reconnaît que le marché immobilier est en pleine effervescence, que les besoins en matière de logements sociaux et abordables sont très grands, mais que les fonds publics n'étant pas illimités, des priorités doivent être établies par le gouvernement.

Stratégie d'intervention

« Bien que la SHQ ait travaillé sur plusieurs analyses au cours des dernières années, elle souhaite donner suite à la recommandation d'élaborer une stratégie d'intervention afin de bien démontrer, par une approche intégrée, une utilisation judicieuse des principaux programmes d'aide aux ménages locataires.

Besoins en matière de logements sociaux et abordables

« L'esprit du programme, depuis sa création, repose sur des projets qui émanent du milieu, car les acteurs locaux connaissent les besoins des clientèles de leur région. De plus, le programme exige une participation du milieu généralement de 15 %. Celle-ci doit donc être partie prenante à l'émergence des besoins. La SHQ met à la disposition des régions des outils pour cibler les besoins, tels que des portraits régionaux récemment publiés. De plus, la SHQ demande au ministère de la Santé et des Services sociaux un avis de pertinence pour tous les projets du volet III.

« La Société travaille actuellement sur une nouvelle méthode d'analyse des besoins, qui tient compte de différents facteurs, dont le nombre de logements sociaux et abordables par 1 000 habitants et l'indice de vétusté du parc existant.

Contrôle des coûts

« Les projets sont réalisés selon les résultats des appels d'offres au plus bas soumissionnaire. Le montage financier des projets soumis par les organismes doit confirmer la viabilité du projet en s'assurant que le loyer économique se situe entre 75 % et 95 % du loyer médian du marché (LMM), et ce, en conformité avec les normes du programme approuvées par le gouvernement. De plus, toujours tel qu'approuvé par le gouvernement, la subvention est plafonnée en fonction des coûts maximums admissibles, le reste étant assumé par l'organisme développeur du projet.

Encadrement des groupes de ressources techniques (GRT) et des organismes développeurs

« La Société effectue des travaux relatifs à l'accréditation des organismes de soutien au développement (OSD), dont les GRT font partie. La Société n'est pas partie prenante au contrat entre l'organisme et le GRT. Toutefois, elle s'assure d'autoriser le versement uniquement des honoraires prévus au montage financier en fonction des services réellement reçus.

« Afin de s'assurer de la pérennité des projets d'habitation et de limiter ses risques financiers, la SHQ a développé un nouveau formulaire qui recueille l'information sur l'expérience de l'organisme développeur, la composition du conseil d'administration, les employés et les bénévoles. Au cours de la prochaine année, elle travaillera à la mise en place du processus d'analyse de ces informations.

Projets avec des composantes non résidentielles

« Depuis la mise en place du programme en 1997, la SHQ a garanti le financement de la partie non résidentielle de 78 des 1 157 projets.

« Mentionnons que les normes précisent qu'un projet financé par le programme ACL peut inclure une partie non résidentielle, laquelle offre généralement des services requis par la clientèle de ce projet.

« Précisons que les normes stipulent que les coûts reliés à la partie non résidentielle d'un bâtiment sont non admissibles aux fins de la subvention à la réalisation. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Définitions

Processus d'approbation d'un projet d'habitation

Rôles et responsabilités des principaux intervenants

Description des principaux programmes
d'aide destinés aux ménages locataires

Programme Allocation-logement

Évolution du coût par logement
du programme AccèsLogis Québec

OBJECTIF DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome d'octobre 2020 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>S'assurer que la réalisation des projets d'habitation subventionnés par le programme AccèsLogis Québec fait l'objet d'un encadrement qui favorise l'atteinte des objectifs en matière de logements sociaux et abordables, et ce, de manière économique et équitable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ La réalisation des projets d'habitation s'inscrit dans une stratégie élaborée par la SHQ, par laquelle cette dernière vise à s'assurer que ses programmes d'aide au logement social et abordable permettent de combler les besoins de manière optimale et équitable. ■ La SHQ évalue les propositions de projets de façon rigoureuse, notamment en ce qui concerne la justification des besoins et la raisonnable des coûts. ■ La SHQ supervise adéquatement les principaux intervenants, comme les organismes, les groupes de ressources techniques et les villes mandataires.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 14 septembre 2020.

Nos travaux ont porté sur l'encadrement exercé par la SHQ lors de la réalisation des projets d'habitation subventionnés par le programme AccèsLogis Québec.

Lors de notre audit, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel de la SHQ ainsi qu'auprès d'autres intervenants. De plus, nous avons analysé divers documents et données provenant des systèmes d'information utilisés par la SHQ de même que d'autres sources. Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais nous avons plutôt effectué des échantillonnages de dossiers par choix raisonné.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2019 à mars 2020. Ils portent sur une période de cinq ans allant du 1^{er} avril 2014 au 31 décembre 2019. Toutefois certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

DÉFINITIONS

<p>Revenu faible</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les limites du revenu faible varient annuellement selon le nombre de personnes composant le ménage, la région et le nombre de chambres du logement. Elles correspondent au revenu maximal qui permet à un ménage d'être admissible à un logement à loyer modique selon le <i>Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique</i>. ■ Par exemple, en 2019, pour être considéré comme un revenu faible, le revenu maximal d'un couple sans enfant de la région de Montréal devait être de 30 000 dollars ou moins.
<p>Revenu modeste</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ C'est la SHQ qui établit les limites du revenu modeste. Celles-ci varient selon le nombre de personnes composant le ménage et correspondent au revenu médian de l'ensemble des ménages québécois. ■ Par exemple, pour être considéré comme un revenu modeste, le revenu maximal d'un couple sans enfant doit être de 66 185 dollars ou moins.
<p>Aînés en légère perte d'autonomie (volet 2 du programme AccèsLogis Québec)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le volet 2 vise la réalisation de logements permanents pour des aînés âgés de 75 ans et plus ou qui auront 75 ans dans les 12 mois qui suivent la date d'occupation du logement. Il vise également à loger des aînés n'ayant pas encore 75 ans, mais éprouvant des problèmes d'autonomie fonctionnelle. ■ Selon la SHQ, la légère perte d'autonomie est définie comme étant l'incapacité ou la difficulté à accomplir certaines activités de la vie quotidienne, telles que l'entretien ménager, la préparation des repas ou la lessive, ainsi que la difficulté à vivre dans un logement ou un bâtiment non adapté. ■ Les difficultés rencontrées par les aînés peuvent être de nature physique (handicap, maladie, incapacité physique) ou psychosociale (incapacité de vivre seul ou de poursuivre certaines activités à la suite du décès d'un être cher, difficulté ou impossibilité d'obtenir les services de soutien ou de surveillance requis, isolement, insécurité, etc.). ■ La clientèle ne peut pas être composée d'aînés qui sont grandement dépendants des autres dans plusieurs activités de base de la vie quotidienne (se laver, s'habiller, se nourrir) ou dont la perte d'autonomie requiert l'institutionnalisation.

PROCESSUS D'APPROBATION D'UN PROJET D'HABITATION

Élaboration du projet et dépôt du dossier	L'organisme élabore un projet d'habitation et prépare un dossier de présentation qui est déposé à la SHQ ou à la ville mandataire.
Analyse préliminaire	La SHQ ou la ville mandataire vérifie l'admissibilité du projet, ce qui inclut notamment l'examen du montage financier et de l'évaluation des besoins. Une lettre confirmant la réservation des logements est ensuite envoyée à l'organisme développeur. Celui-ci est alors admissible à une avance sur un prêt de démarrage.
Engagement conditionnel	<p>L'organisme doit produire les différents documents requis en vue d'un engagement conditionnel, notamment des esquisses, un rapport sur les titres de l'immeuble à acquérir et un montage financier démontrant la viabilité du projet.</p> <p>Si le projet respecte les normes et les exigences du programme pour l'engagement conditionnel, une lettre à cet effet est envoyée à l'organisme. Par cette lettre, la SHQ ou la ville mandataire autorise le prêteur agréé à accorder à l'organisme un prêt de démarrage et s'engage, sous réserve du respect d'un ensemble de conditions, à accorder à l'organisme une aide financière sous forme de promesse de subvention.</p>
Appel d'offres	À cette étape, l'organisme doit transmettre les documents d'appels d'offres ainsi que les plans et devis à la SHQ ou à la ville mandataire. Après la révision des modifications recommandées par la SHQ ou la ville mandataire, l'organisme doit présenter un montage financier révisé qui démontre la viabilité du projet. Si le projet satisfait aux exigences du programme, la SHQ autorise la publication de l'appel d'offres.
Engagement définitif	<p>Au terme de l'appel d'offres, l'organisme transmet notamment à la SHQ ou à la ville mandataire les documents relatifs à la plus basse soumission conforme, un montage financier révisé à la lumière de cette soumission ainsi que la confirmation de toutes les contributions du milieu.</p> <p>Lorsque le dossier du projet soumis à la SHQ ou à la ville mandataire démontre que l'ensemble des normes et exigences du programme sont respectées, la SHQ envoie une lettre d'engagement définitif à l'organisme. Par cette lettre, la SHQ autorise le prêteur agréé à accorder un financement provisoire et s'engage à subventionner le projet. L'engagement définitif permet à l'organisme de procéder à l'acquisition de l'immeuble, de signer le contrat avec l'entrepreneur général et de commencer les travaux.</p>
Réalisation du projet	La SHQ ou la ville mandataire suit l'évolution du chantier tout au long des travaux, au moyen des comptes rendus provenant des chantiers et de visites ponctuelles. Elle autorise les demandes de changements ainsi que les débours au fur et à mesure des demandes de paiement de l'entrepreneur.
Prêt hypothécaire	<p>Une fois le chantier substantiellement achevé, l'organisme, sur la recommandation de l'architecte, prend possession de l'immeuble et les locataires peuvent commencer à emménager.</p> <p>L'organisme doit fournir à la SHQ ou à la ville mandataire les documents requis pour fixer les conditions de financement. C'est à ce moment qu'est établi le montant définitif du prêt assumé par l'organisme et que la SHQ verse sa subvention.</p>
Exploitation de l'immeuble	Les conditions à respecter pendant l'exploitation de l'immeuble sont précisées dans une convention d'exploitation qui a été convenue entre l'organisme et la SHQ.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES PRINCIPAUX INTERVENANTS

La SHQ administre le programme AccèsLogis Québec. Les villes de Québec, de Gatineau et de Montréal agissent à titre de mandataires de la SHQ pour les projets réalisés sur leur territoire.

Voici les rôles et responsabilités des principaux intervenants à l'étape de la réalisation des projets d'habitation.

SHQ	<ul style="list-style-type: none"> ■ Répartir les logements sur le territoire ■ Pour les projets qui n'ont pas été confiés à une ville mandataire <ul style="list-style-type: none"> – Analyser la viabilité financière du projet – Sélectionner les projets d'habitation – Vérifier la qualité des plans et devis et l'état d'avancement des travaux – Suivre l'évolution des travaux de construction – Autoriser le financement provisoire – Autoriser les débours – Préparer la convention d'exploitation – Autoriser le prêt à long terme ■ Pour les projets confiés à une ville mandataire <ul style="list-style-type: none"> – Analyser la conformité des demandes et confirmer par écrit aux villes mandataires l'octroi de l'aide financière sous forme de subvention et de garantie de prêt ■ Valider l'état audité des coûts définitifs de réalisation ■ Effectuer la reconnaissance des groupes de ressources techniques ■ Analyser et verser l'aide financière additionnelle
Villes mandataires	<ul style="list-style-type: none"> ■ Analyser la viabilité financière du projet ■ Sélectionner les projets d'habitation ■ Vérifier la qualité des plans et devis et l'état d'avancement des travaux ■ Suivre l'évolution des travaux de construction ■ Autoriser le financement provisoire ■ Autoriser les débours ■ Préparer la convention d'exploitation ■ Autoriser le prêt à long terme
Groupes de ressources techniques	<ul style="list-style-type: none"> ■ Accompagner les organismes développeurs dans le développement de leur projet d'habitation ■ Coordonner toutes les étapes de réalisation des projets ■ Représenter les organismes auprès des entrepreneurs et des autres professionnels ■ Préparer les demandes de débours après validation et autorisation de la SHQ ou d'une ville mandataire ■ Offrir les services de formation et de soutien technique et administratif nécessaires à la réalisation des projets
Organismes développeurs	<ul style="list-style-type: none"> ■ Élaborer le projet ■ Prendre les décisions requises à chacune des étapes de réalisation avec les autres intervenants

DESCRIPTION DES PRINCIPAUX PROGRAMMES D'AIDE DESTINÉS AUX MÉNAGES LOCATAIRES

Programme	Description	Coût annuel estimé (M\$)	Nombre de ménages locataires qui en bénéficient
Programme de logement sans but lucratif (programme HLM)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le programme permet à des ménages à faible revenu d'occuper un logement. Le loyer payé correspond à 25 % des revenus totaux des ménages. ■ Aucun nouveau projet de HLM n'est en construction. ■ La subvention de la SHQ est accordée aux mandataires pour combler le déficit d'exploitation des immeubles, soit la différence entre les revenus et les coûts d'exploitation. 	460,2	74 324
AccèsLogis Québec	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le programme encourage la construction et la rénovation de logements abordables destinés à des ménages ayant des revenus faibles ou modestes, ou à des personnes ayant des besoins particuliers en habitation. ■ Les organismes admissibles sont notamment les offices d'habitation, les coopératives d'habitation et les OSBL. ■ L'aide financière accordée prend la forme d'une subvention à la réalisation et d'une garantie de prêt. <ul style="list-style-type: none"> – Logements dont les ménages ne bénéficient pas du Programme de supplément au loyer – Logements dont les ménages bénéficient également du Programme de supplément au loyer 	41,5	14 643
		133,1	17 973
Programme de supplément au loyer	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le programme permet à des ménages à faible revenu d'occuper un logement sur le marché locatif privé, tout en payant un loyer correspondant à 25 % de leurs revenus totaux. ■ Le programme couvre la différence entre la part payable par le locataire (25 % des revenus totaux) et le loyer convenu avec le propriétaire. Elle est versée au propriétaire de l'immeuble. <ul style="list-style-type: none"> – Logements non financés par le programme AccèsLogis Québec 	63,6	14 768
Allocation-logement	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le programme aide les ménages à faible revenu à réduire la part de leurs revenus qui est consacrée au paiement du loyer. ■ L'aide accordée peut atteindre 80 dollars par mois et elle est versée directement aux ménages admissibles. 	59,3	74 343
Total		757,7	196 051

PROGRAMME ALLOCATION-LOGEMENT

Les personnes admissibles au programme Allocation-logement sont :

- les personnes seules de 50 ans ou plus ;
- les couples dont l'un des conjoints est âgé de 50 ans ou plus ;
- les familles (travailleurs, étudiants, prestataires de l'aide sociale) à faible revenu ayant au moins un enfant à charge.

Les bénéficiaires du programme peuvent être :

- propriétaires ;
- locataires ;
- chambreurs ;
- colocataires, c'est-à-dire qu'ils partagent un domicile avec une ou plusieurs personnes.

L'allocation, qui peut atteindre 80 dollars par mois, est versée mensuellement par chèque ou par dépôt direct. Les paramètres utilisés pour le calcul du montant de l'allocation sont le nombre de personnes composant le ménage, le type de ménage, les revenus et le loyer.

Pour l'année 2018-2019, 79 963 ménages ont bénéficié du programme Allocation-logement, dont 74 343 ménages locataires (locataires, chambreurs et colocataires). La répartition des ménages locataires ayant bénéficié de ce programme selon les revenus nets est présentée dans le tableau 7. Il est à noter que les revenus maximaux annuels pour qu'un ménage soit admissible au programme en 2018-2019 étaient de 26 508 dollars ou moins pour les familles et de 17 403 dollars ou moins pour les personnes seules.

TABLEAU 7 Répartition des ménages locataires ayant bénéficié de l'Allocation-logement en 2018-2019 selon leurs revenus nets

Revenus nets	Nombre de ménages
17 404 \$ et plus	6 313
De 15 000 à 17 403 \$	8 429
De 10 000 à 14 999 \$	33 035
De 7 500 à 9 999 \$	20 336
De 5 000 à 7 499 \$	3 455
Moins de 5 000 \$	2 775
Total	74 343

Source : Revenu Québec.

ÉVOLUTION DU COÛT PAR LOGEMENT DU PROGRAMME ACCÈSLOGIS QUÉBEC

Les figures 2 et 3 présentent l'évolution du coût par logement du programme AccèsLogis Québec pour plusieurs grandes villes du Québec. Tous les types de projets (construction neuve, transformation-recyclage et rénovation) qui ont franchi une des étapes du processus d'approbation, dont l'analyse préliminaire, sont inclus dans les deux figures.

FIGURE 2 Évolution du coût par logement pour les villes de Montréal, de Laval et de Longueuil

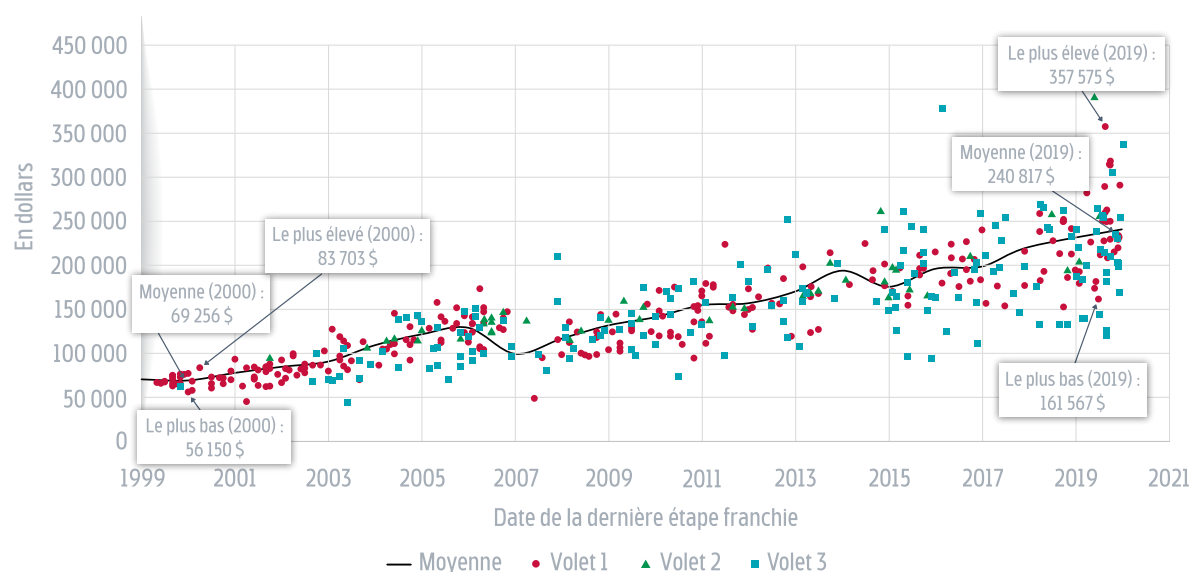


FIGURE 3 Évolution du coût par logement pour les villes de Québec, de Gatineau, de Trois-Rivières, de Sherbrooke, de Lévis et de Saguenay

