

Agir sur la situation du logement

Présentation au *Chantier Logement et immigration au Québec* du GEDCIQ, 1^{er} mars 2024

Suzanne LaFerrière

Introduction

- 1. Crises passées et crise actuelle**
- 2. Produire du logement, mais comment?**
- 3. Outils gouvernementaux et municipaux**
- 4. Quelques références**

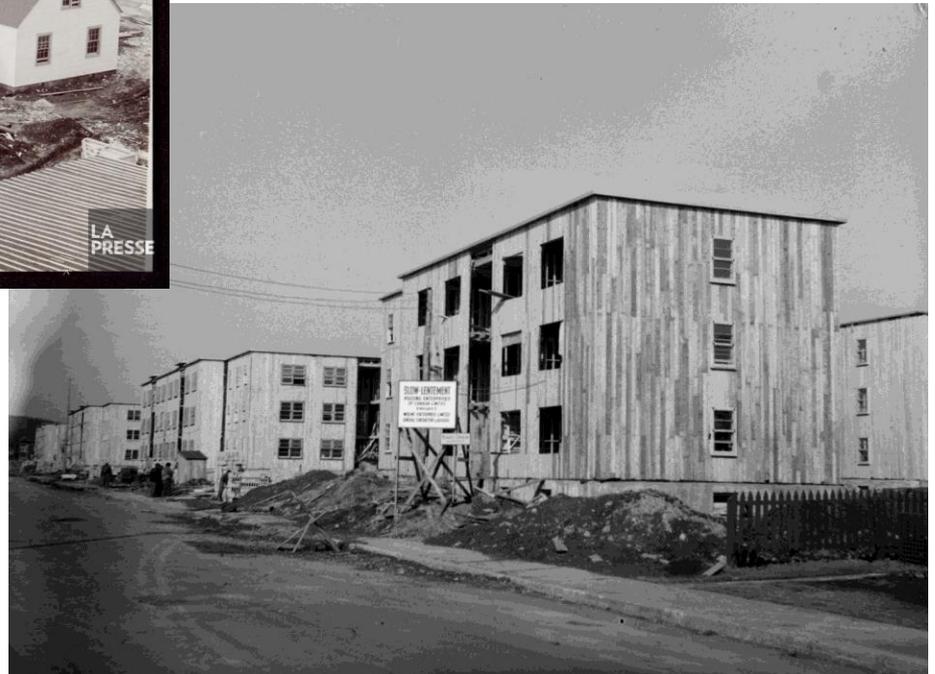
Deux crises successives : le Krach de '29 et la guerre



Maisons de la Wartime Housing c.1943 ↑
(Site Viau, Montréal)

Multilatifs en construction c.1947
(Site Benny Farm, Montréal) →

- Pénurie de 50 000 logements à Montréal (1943) qui s'aggraverait (60 000 en 1951)
- Plusieurs autres villes québécoises touchées



Deux crises successives : le Krach de '29 et la guerre

Une réponse surtout fédérale

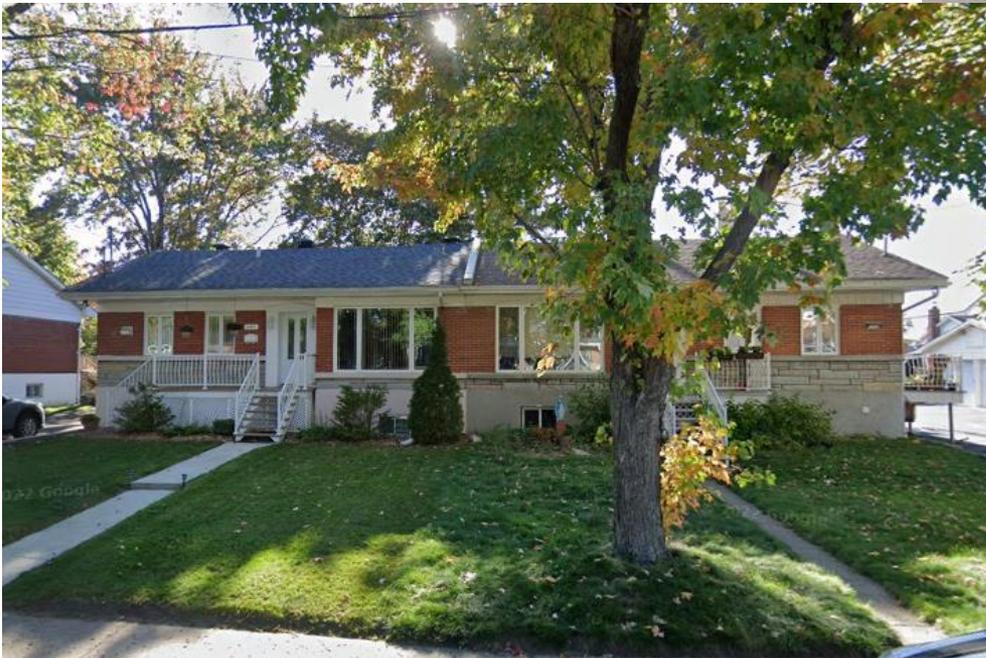
- **Loi Nationale de l'habitation (1941)**
- **Wartime Housing Corporation**
- **Gel et ensuite contrôle fédéral des loyers**
- **Création de la SCHL (1945)**
 - **Lancement de programmes d'hypothèques à taux et versement initial réduits; lancement de plans types d'habitations abordables**

Contributions du Québec et de certaines villes après 1948, centrées sur l'accès à la propriété

- **Hypothèque à taux réduit pour petites maisons (QC)**
- **Vente de terrains municipaux et changements de zonage (MTL)**

L'après-guerre ...

Coopérative de bâtisseurs – St-Léonard de Port-Maurice



Développements privés, 1952 - Laval

Un immense angle mort

- Dégradation du parc locatif depuis le Krach
- Surpeuplement des logements: encore 20% des familles en cohabitation au début des années '50



Famille logée dans un commerce désaffecté (années '40)

Années '50

- **Modifications à la Loi nationale de l'habitation (CND)**
- **Construction d'ensembles à loyer modique**
 - **Toronto: Regent Park**
 - **Montréal: Habitations Jeanne-Mance**
 - **Ancêtres des HLM (1968-1993)**

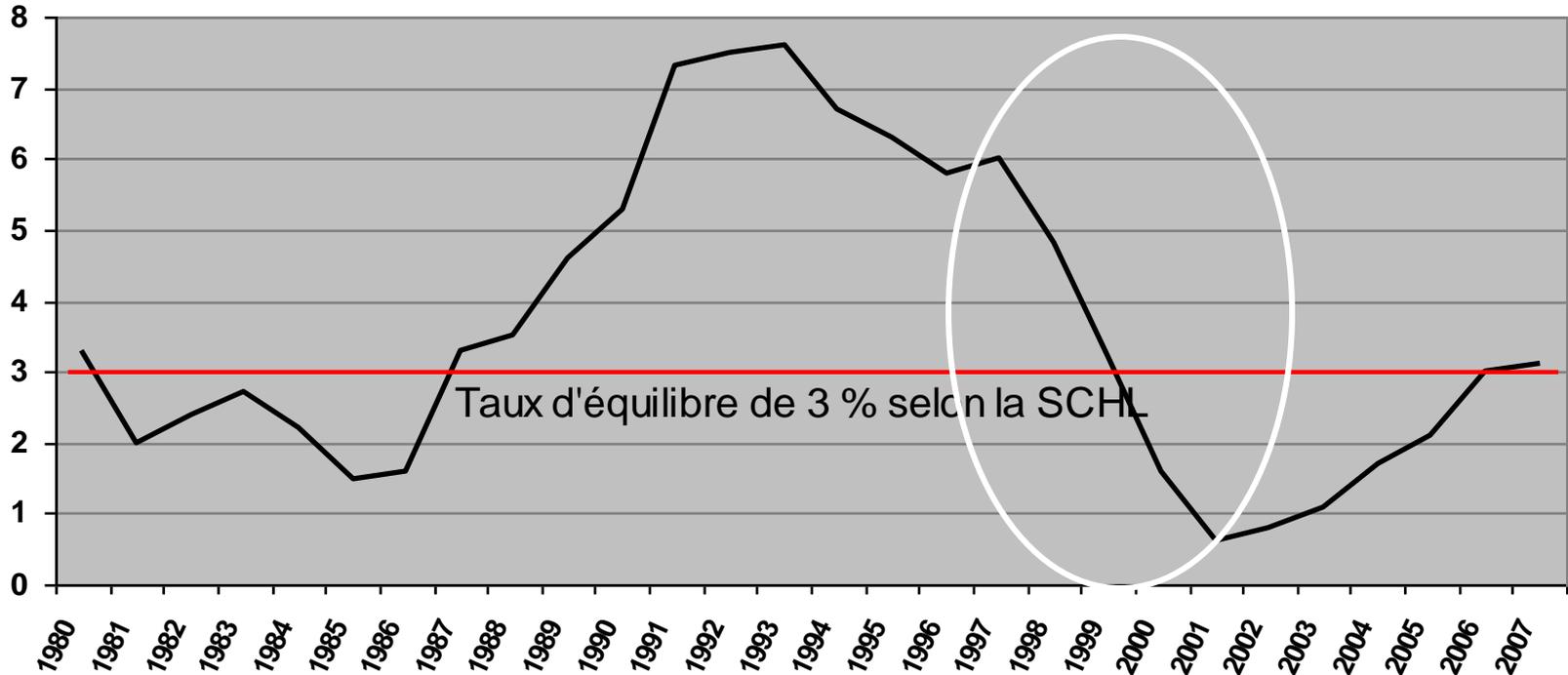


Habitations Jeanne-Mance

Source : Jacques Nadeau, Le Devoir 22 oct.2022

2001 : la première crise du 1^{er} juillet

Taux d'inoccupation des logements locatifs dans les immeubles privés de trois logements et plus, Île de Montréal



Graphisme : Ville de Montréal, Direction du logement social et abordable, 2008

Source : SCHL

Montréal : réponses à plusieurs volets



Volet 1 – Coopérative Côteau Vert

**Entente entre le
gouvernement du
Québec et la Ville de
Montréal (2002)**

**Fonds fédéraux
post «11-septembre»**



Volet 3 – OBNL Chambreville



Volet 2 – OBNL chez Soi pour aînés

Mesure phare :
**Opération Solidarité 5000
logements sociaux et
communautaires
(2002-2005) et suites**

Montréal : réponses à plusieurs volets

- **Objectif d'équilibrage du marché**
- **Mobilisation de plusieurs programmes**
- **Des mesures d'aide qui évolueront selon les enjeux**
 - Développement de logement social et communautaire
 - Plan de lutte à l'insalubrité
 - Aide aux rénovations
 - Plan d'investissement pour la réfection des HLM
 - Développement de copropriétés abordables
 - Aide aux acheteurs, notamment jeunes familles
 - Stratégie municipale d'inclusion visant la mixité sociale dans les nouveaux projets résidentiels

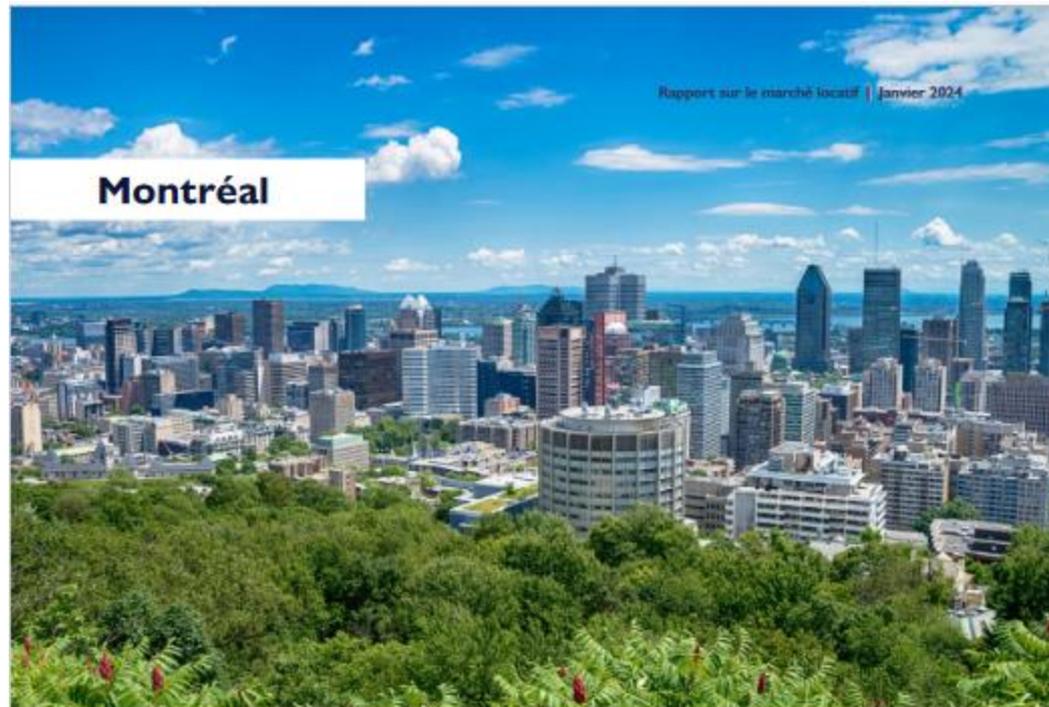


Points communs des réponses aux crises

- **Reconnaissance de l'existence de crises**
- **Réponses à plusieurs volets**
- **Présence d'un volet locatif social (même si décalé dans le temps après 1945)**
- **Proportionnalité des contributions des gouvernements:**
 - **Années '50 - Habitations Jeanne-Mance : 75 % fédéral, 25% ville***
 - **Années '60 et suiv. - HLM : 50% fédéral, 40 % Québec, 10% villes**
 - **Années '90 et suiv. – AccèsLogis : 50% Québec (avec fonds fédéraux), 15% «du milieu»**

* comme délégataire en lieu de la province

La situation actuelle



MARCHÉ LOCATIF TRADITIONNEL

Taux d'inoccupation

1,5 %

Loyer moyen des logements
de 2 chambres

1 096 \$

EN HAUSSE de 7,9 %

MARCHÉ DES APPARTEMENTS EN COPROPRIÉTÉ

Taux d'inoccupation

1,3 %

Loyer moyen des logements
de 2 chambres

1 642 \$

La situation actuelle



MARCHÉ LOCATIF TRADITIONNEL

Taux d'inoccupation

0,9 %

Loyer moyen des logements
de 2 chambres

1 040 \$

EN HAUSSE de 4,8 %

MARCHÉ DES APPARTEMENTS EN COPROPRIÉTÉ

Taux d'inoccupation

0,9 %

Loyer moyen des logements
de 2 chambres

1 317 \$

La situation actuelle



Une possible sous-estimation de la situation

- Taux de disponibilité établi par sondage (logements dans les immeubles de 3 logements locatifs et plus).
- Exclus du sondage annuel : petits immeubles locatifs (2-3 logements) et maisons de chambres
- Moyenne des loyers : porte sur les logements occupés, donc, baux tant anciens que récents.
- Prix nettement plus élevés pour les logements actuellement sur le marché selon une enquête de Rentals.ca /Urbanation (citée par Radio-Canada):
Loyer moyen pour les logis de 2 chambres : **2260\$** (contre 1096\$ dans le rapport de la SCHL)

L'arrière-plan de la crise : ni simple, ni récent

« Le Conseil [du patronat du Québec] cite parmi les causes de la crise « le manque de productivité dans le secteur de la construction, les fluctuations économiques et les coûts de construction élevés». On pourrait ajouter la pénurie de main-d'œuvre et la pandémie qui a provoqué un arrêt presque complet de la construction.» *

* Michel C. Auger , «Causalité et logement» in La Presse, 21 janvier 2024

L'arrière-plan de la crise (bis)

« [Il y a] D'abord [...] une **rareté de l'offre en habitation**, qui est appelée à s'aggraver dans les prochaines années parce que les mises en chantier sont insuffisantes. (...)»

Ensuite [...] un **recul de la proportion de logements sans but lucratif** dans le parc immobilier. Déjà entre le recensement de 2016 et 2021, la part du logement social au sein du parc locatif québécois est passée de 11,2% à 10,1% selon les données de Statistiques Canada. (...)»

Enfin, par des **conditions favorables à la spéculation immobilière**. (...) » *

- Martin-Pierre Nombré, directeur du développement stratégique, Caisse d'économie solidaire Desjardins, <https://caissesolidaire.coop/crise-du-logement-un-bouquet-de-solutions-a-laccent-social-tres-prononce/> [consulté le 15 février 2024]

Les effets de la crise

- **Un effet systémique incubateur de discrimination**
- **Les effets sur les individus et les familles : appauvrissement et précarisation**
- **Des effets sournois :**
 - Le déficit d'investissement dans le parc locatif existant
 - le déplacement des populations et l'exclusion territoriale
 - Le découplage avec les services
 - Le découplage avec les bassins d'emplois et les réseaux de transport

3 priorités tirées des leçons passées

- **Augmenter rapidement l'offre de logements sociaux et sans but lucratif**
- **Garder en bon état :**
 - Le parc de logements sociaux
 - Le bassin de logements privés abordables en bon état
- **Protéger «l'abordabilité» du parc locatif existant**

La nécessaire mobilisation des acteurs autour d'une stratégie cohérente, claire et connue d'avance

Le logement social – l'ADN de base

- **Mission sociale** inscrite dans une charte ou des lettres patentes
- Pourcentage de logements garantis aux ménages à faible revenu, généralement avec **financement spécifique à ces ménages**
- **Convention de financement de longue durée** liée à un programme de financement, avec reddition de comptes auprès d'un bailleur de fonds public

Trois profils

- **HLM (Habitations à loyer modique)** – propriété publique – financement fédéral-provincial-municipal pour la construction et pour l'exploitation des immeubles
 - **Coopératives**
 - **Organismes à but non lucratif (OSBL/ OBNL)**
- } propriété communautaire – financement de départ fédéral, québécois ou mixte, avec hypothèque contractée par l'organisme garantie par le bailleur de fonds.

Le logement abordable – un concept plus récent et flou

- Au départ : règle bancaire du «taux d'effort» des acheteurs
- Défini à la pièce en fonction de la clientèle-cible

Un univers hétérogène qui peut englober

- Des **logement locatifs privés**
- Des **copropriétés ou propriétés** dont les coûts sont égaux ou inférieurs au marché
- Divers projets **d'acteurs sociaux** (Offices d'habitation, coopératives, OBNL) réalisés avec des financements variés, mais sans l'une ou l'autre des composantes historiques du logement social
- À noter : sans convention liant le projet, l'enjeu est le **maintien du caractère abordable** des propriétés ou des logements dans le temps

Les moyens d'intervention

Les principaux outils disponibles pour la réalisation de projets

- **Les programmes de financement du développement de logements**
Sources : Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et/ ou Société d'habitation du Québec (SHQ)
- **Dans le cas de projets s'adressant à des ménages à faible revenu : les programmes de supplément au loyer**
Source : Société d'habitation du Québec (SHQ)
- **Les apports municipaux : contributions et mesures d'urbanisme**
Sources : villes; cadre législatif provenant du Ministère des Affaires municipales et de l'habitation (MAMH -QC)

Les moyens d'intervention

Projets récents et montages financiers

Des montages financiers à plusieurs étages

Étude de cas no 1 – Maison Robert-Lemaire (2024)

- **Organisme promoteur : SHDM (société paramunicipale sans but lucratif)**
- **Démolition d'un immeuble vétuste et construction de 54 studios avec soutien communautaire, pour hommes seuls**



Des montages financiers à plusieurs étages

Étude de cas no 1 – Maison Robert-Lemaire

Phase de développement

- **Coût du projet** **13 M\$**
- **Apport fédéral (ICRL- Initiative de création rapide de logements)** **5 M\$**
- **Apport municipal (progr. Rénovation majeure/reconstruction)** **2,4 M\$**
- **Contribution de l'organisme promoteur du projet (SHDM)** **5 M\$**

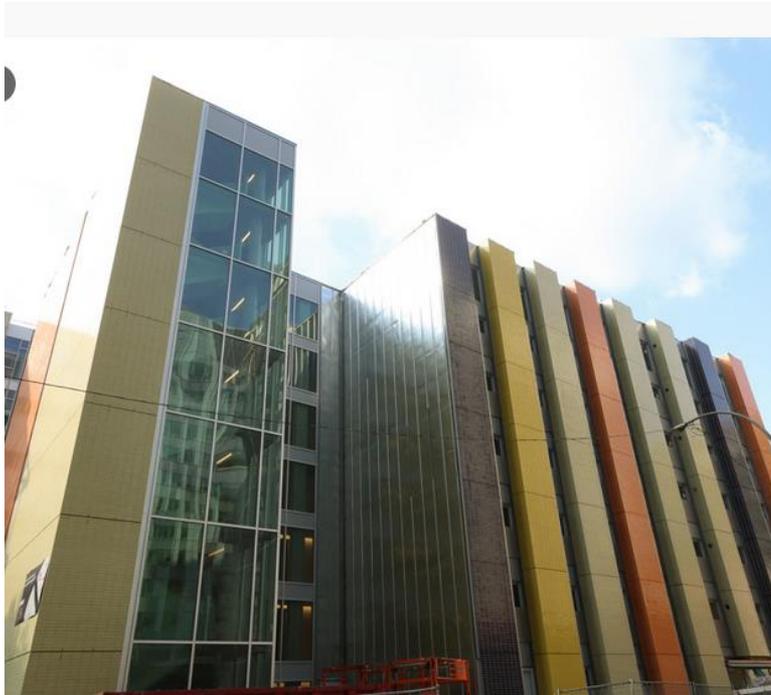
Opération du projet

- **Apport québécois (prog. Supplément au loyer) – aide aux loyers**
- **Gestion et soutien – Maison du Père**

Les outils d'interventions en 2024

Étude de cas no 2 – Le Christin (2024)

- **Organisme promoteur : SHDM (société paramunicipale sans but lucratif)**
- **Démolition d'un immeuble évacué et construction de 114 logements et studios, pour clientèles mixtes (personnes vulnérables et sans-abri, étudiants, réfugiés, ménages sans profil particulier)**



Des montages financiers à plusieurs étages

Étude de cas no 2 – Le Christin

Phase de développement

- Coût du projet 23,5 M\$
- Apport fédéral 5 M\$
- Contribution de l'organisme promoteur du projet (SHDM) 18 M\$

Opération du projet

- Apport québécois (programme Supplément au loyer) – attribution de suppléments au loyer (PSL) à 80% des logements
- Gestion et soutien – Accueil Bonneau

Des montages financiers à plusieurs étages

Étude de cas no 3 – Granby

- **Organisme promoteur : coopérative de solidarité Holocie**
- **Projet de 66 logements (de 1,2 et 3 chambres) avec locaux pour services communautaires (friperie, buanderie, etc.). 6 étages, logements usinés**



Emplacement projeté

Des montages financiers à plusieurs étages

Étude de cas no 3 – Coopérative Holocie, 66 logements, Granby (Projet)

Phase de développement

• Coût du projet	23 M\$
• Apport québécois demandé (programme PHAQ)	13,8 M\$
• Contribution municipale *	5 M\$*
• Contribution de l'organisme promoteur	4 M\$

Opération du projet

- Apport québécois (prog. Supplément au loyer) demandé

* Soit 2,8 M\$ en contribution financière directe, un don de terrain et un crédit de taxes.
De plus, la municipalité a introduit des changements au zonage pour autoriser le projet.

Le modèle général

Montage financier du projet

- **Autres apports**
ex. cession de terrains
- **Contributions financières**
(Subventions à la construction)
- **Emprunt hypothécaire par**
l'organisme promoteur

Normes du bailleur de fonds

- taille des logements,
- ratio de contributions

Budget d'opération (revenus)

- **Autres apports** pour réduire les coûts
d'opération (crédit de taxes, etc.)
- **Suppléments au loyer («PSL»)** pour
combler l'écart avec la capacité de
payer des locataires à faible revenu
- **Loyers des occupants du projet**

Normes du programme

- coût maximum de loyer



Le partage des coûts

L'enjeu : respecter la capacité des acteurs

Programme PHAQ (SHQ) 2024 Organismes sociaux	Exemple Projet de 20 M\$
○ Contribution SHQ : 60% *	12 M\$
○ Contribution exigée de l'organisme : 20 %	4 M\$
○ Contribution exigée de la ville: 20% de la SHQ (soit environ un <u>quart</u> des coûts totaux du projet)	2,4 M\$
○ Comblement additionnel à établir	1,6 M\$

* peut atteindre davantage dans le cas de projets pour Autochtones, pour femmes victimes de violence, ou pour personnes en situation d'itinérance

Le profil des bailleurs de fonds

Au palier fédéral (SCHL)

«Stratégie nationale sur le logement» (lancée en 2017)

- Budget global de 82 G\$ sur 10 ans. 2 canaux:
- **Offre directe de programmes par la SCHL**, visant la stimulation de la construction et de la rénovation d'habitations (privées ou sans but lucratif, incluant des condos abordables et des immeubles locatifs).
- **Ententes-cadres de financement partagé avec les provinces**
 - 2020 (Québec) 3,7 G\$, axé sur la rénovation des HLM et les allocations au loyer
 - 2023 (Québec) 1,8 G\$ pour accélérer la construction de logements
 - Hors-ententes : «Unitaînés» 285 M\$

Le profil des bailleurs de fonds

Au palier fédéral (SCHL) (suite)

Une palette de mesures

- **Gérées par la SCHL. Plusieurs programmes incorporant des prêts avec ou sans subventions. Exigence d'une part (variable) de produits abordables (définition selon le programme)**
 - Fonds d'innovation pour le logement abordable (FILA), Initiative de construction de logements locatifs (IFCLL), Initiative de terrains fédéraux (ITF), Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL).
 - ICRL- Initiative pour la création rapide de logements, visant les groupes vulnérables
- **Sauf pour l'ICRL, pas d'enveloppes budgétaires établies par territoires. Résultats inégalement répartis (faible part du Québec dans les principaux programmes)**

Au palier québécois

1. Financement de nouveaux logements

- **Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ), lancé en 2021-2022, ouvert au secteur privé et aux acteurs sans but lucratif.**
 - **2022 : 41 projets sélectionnés, 1723 logements**
 - **2023 : 14 projets sélectionnés, 999 logements**
- **Annonce de 8 000 logements sur 5 ans (soit ~ 1600 /an) dans le cadre de la dernière entente avec le gouvernement fédéral (1,8 G\$)**
- **Fin du programme AccèsLogis, en vigueur depuis 1996**
- **Plusieurs différences substantielles entre les deux programmes**

Au palier québécois (suite)

2. Programmes de suppléments au loyer (PSL)

- Ces aides financent la différence entre le loyer d'un logement et la capacité de payer d'un locataire, établie à 25% de ses revenus
- Volet 1 «PSL régulier». Critères du *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique (HLM)* : revenus, durée de résidence au Québec (ou dans la ville), statut de citoyenneté ou résidence permanente. Comprend les PSL accordés dans le cadre d'anciens programmes comme AccèsLogis, et les PSL gérés par les Offices d'habitation
- Volet 2 «Besoins exceptionnels en matière de logement», relevant de la SHQ. La plupart des critères du *Règlement* sont maintenus, mais certaines exigences assouplies (notamment concernant le statut).

Les pouvoirs municipaux sur l'habitat

Les pouvoirs en matière d'aménagement

Le zonage

- **Régit les usages, les hauteurs, l'implantation, etc.**
- **Traduction concrète d'orientations d'aménagement contenues dans le plan d'urbanisme et le schéma d'aménagement, établies après un processus de consultations publiques**
- **Déterminant pour encourager ou bloquer des projets... mais proie facile des critiques concernant le manque de constructions.**

Les pouvoirs municipaux sur l'habitat

Les contributions financières municipales

Les subventions directes au projet

- Requises par certains programmes (ex. PHAQ)

Les contributions aux infrastructures (eau, égout, pavage de voies)

Les crédits de taxes

- Encadrés par les lois québécoises en matière d'évaluation et de taxation
- Généralement accordé aux projets pour une période déterminée
Certains projets de logements de transition peuvent être exonérés de taxes.

Les pouvoirs municipaux sur l'habitat

La cession de terrains ou d'immeubles de propriété municipale

Le droit de préemption

- **Outil usité dans plusieurs villes européennes pour acquérir des sites visés par des interventions diverses (rénovation urbaine, développement).**
- **Accordé au Québec depuis 2020 à toutes les villes.**
- **Territoires ou emplacements visés, désignés par règlement municipal**
- **Si mis en vente, l'immeuble doit d'abord être offert à la municipalité au prix de la première offre d'achat acceptée par le vendeur. La ville doit accepter ou refuser dans un délai défini par le règlement.**

Note - Le droit de préemption s'ajoute aux capacités existantes des villes d'acheter et céder des terrains ou immeubles.

Les pouvoirs municipaux sur l'habitat

La réglementation d'inclusion de logements

- **Droit accordé aux municipalités qui le souhaitent d'exiger l'inclusion de logements sociaux, abordables ou familiaux dans des projets privés**
- **Émission du permis de construction assujettie à la signature d'une entente entre la municipalité et les promoteurs. Contribution financière ou cession de terrain exigée en l'absence d'entente d'inclusion.**
- **Un sérieux bémol : dans le cas de logements sociaux, la concrétisation de l'inclusion repose sur l'existence de programmes assurant le financement de projets.**

Les pouvoirs municipaux sur l'habitat

Les autres pouvoirs des villes : protéger l'habitat

- **La lutte à l'insalubrité, qui relève des compétences municipales : pas un outil de développement, mais néanmoins essentielle pour assurer le maintien d'une offre locative en bon état.**
- **Les programmes d'aide à la rénovation, que peuvent offrir les villes, font aussi partie des outils pour conserver l'offre locative.**
- **Certaines villes ont liés leurs programmes à des mesures pour éviter les hausses de loyer après des travaux subventionnés.**
 - **Note - les villes n'ont pas de pouvoirs en matière de contrôle de loyers. Les relations entre propriétaires et locataires sont de juridiction québécoise.**

Quelques observations

- **Les villes peuvent jouer un rôle important dans les réponses en habitation. On voit depuis quelques années se multiplier les formes d'aide novatrices provenant du «milieu», incluant des villes.**
- **Les programmes gouvernementaux exigent de plus en plus des apports «du milieu», voire, spécifiquement des municipalités. Entre les trois paliers, le principe de la proportionnalité des efforts devrait néanmoins demeurer...**
- **Les grandes villes avaient, en 2016, demandé au gouvernement fédéral de respecter une «équité territoriale» dans l'allocation des fonds, et de faire place au palier municipal dans le processus de sélection des projets. Cette demande, non retenue, demeure pourtant pertinente.**
- **L'histoire enseigne que les stratégies les plus efficaces sont construites sur l'adhésion et la mobilisation de tous les acteurs à une stratégie claire, cohérente et connue d'avance.**

Quelques références pour poursuivre la lecture

Sur les composantes de la crise actuelle

Martin-Pierre Nombé - «Un bouquet de solutions à l'accent social très prononcé»

Caisse Solidaire du Mouvement Desjardins,

- <https://caissesolidaire.coop/crise-du-logement-un-bouquet-de-solutions-a-laccent-social-tres-prononce/>

Michel C. Auger, «Causalité et logement» in La Presse, 21 janvier 2024

<https://www.lapresse.ca/contexte/chroniques/2024-01-21/causalite-et-logement.php>

Quelques références pour poursuivre la lecture

Sur les programmes québécois et fédéraux en vigueur

SHQ – le programme PHAQ et liens vers liste des projets retenus

- <https://www.habitation.gouv.qc.ca/programme/objectif/trouver-un-logement-a-faible-cout/programme/programme-dhabitation-abordable-quebec>

SHQ – les programmes PSL et les derniers changements

- <https://www.habitation.gouv.qc.ca/programme/objectif/trouver-un-logement-a-faible-cout/programme/programme-de-supplement-au-loyer-quebec-pslq>
- <https://rqoh.com/laces-au-logement-social-des-personnes-refugiees-ou-au-statut-migratoire-precaire-2/>

SCHL – rapport de mise en œuvre de la stratégie fédérale (Sommaire pp 2-5)

- <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/place-to-call-home/pdfs/progress/nhs-progress-quarterly-report-q3-2023-fr.pdf?rev=796dea53-913c-4afc-bf08-01270fb12cf9>

Quelques références pour poursuivre la lecture

Rôles et outils municipaux

Sur les visions divergentes sur le zonage :

- https://www.ledevoir.com/politique/canada/797976/trudeau-appelle-maires-acceler-er-construction-logements?utm_source=recirculation&utm_medium=hyperlien&utm_campaign=boite_extra

Sur la dépendance aux investissements fédéraux-québécois (Note : texte produit avant l'annonce de 1,8 G\$ à l'automne 2023)

- https://www.ledevoir.com/politique/quebec/798139/900-millions-fonds-federaux-logement-attente?utm_source=recirculation&utm_medium=hyperlien&utm_campaign=corps_texte

Survol des mesures et pouvoirs des villes pour agir sur l'habitat (Source : ministère des Affaires municipales et de l'habitation)

- <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/intervention/habitation-et-renovation-residentielle/>

Sur la réglementation d'inclusion de logements sociaux et abordables – Manuel de la Communauté métropolitaine de Montréal et bilan du règlement à Montréal

- <https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2020/08/GuideElaborationReglementInclusion.pdf>
- <https://fqm.ca/chronique-sam/le-droit-de-preemption-un-nouvel-outil/>