

Outils pour surmonter les obstacles institutionnels à la production de logements à but non lucratif

Adam Mongrain, Ines Zerrouki, Gabriel Cotte, Alexander Bimm
Vivre en Ville

Leila Ghaffari
Concordia University



VIVRE EN VILLE



**Balanced
Supply
of Housing**

Academic / Community Partnership

Reconnaissance territoriale : Le collectif Balanced Supply of Housing de l'Université de la Colombie-Britannique se trouve sur les territoires traditionnels, ancestraux et non cédés du peuple xʷməθkʷəy̓əm (Musqueam). Nous tenons également à souligner que le Grand Vancouver se trouve sur le territoire non cédé des peuples Salish de la côte, y compris les territoires des Nations xʷməθkʷəy̓əm (Musqueam), Skwxwú7mesh (Squamish), Stó:lō et səliłwətał/Selilwitulh (Tsleil-Waututh) .

Vivre en Ville reconnaît la présence ancestrale des communautés Kanien'kehá:ka de Kahnawà:ke et Kanehsatà:ke, qui ont historiquement occupé le territoire aujourd'hui connu sous le nom de Grand Montréal. Son équipe souhaite également souligner que ce territoire a accueilli, au fil du temps, de nombreuses nations autochtones qui s'y sont établies à différentes époques de l'histoire. Aujourd'hui encore, une population autochtone diversifiée, composée notamment de membres des Premières Nations, d'Inuits et de Métis, réside sur ce territoire dans des conditions socioéconomiques variées. C'est dans un esprit de paix, de justice et de réconciliation, et en s'inspirant du savoir autochtone, que Vivre en Ville œuvre au bien-être des communautés et à la protection du territoire du Grand Montréal, aujourd'hui et pour les générations à venir.

Remerciements : Nous tenons à exprimer notre gratitude aux personnes interrogées pour avoir partagé leurs points de vue et leurs expériences. Nous remercions également Nik Luka pour ses conseils et ses ressources qui ont permis à ce rapport de refléter les défis et les opportunités réels en matière de logement et d'urbanisme métropolitains. Nous remercions tout particulièrement Sarah Lewis et Alina McKay pour leur soutien en matière de gestion de projet, de révision et de conception. Conformément à la section pertinente du cadre de l'EPTC 2, cette recherche est exemptée des exigences d'évaluation éthique, car elle a été menée par des chercheurs principaux non universitaires et les participants humains ont été interrogés à titre professionnel.

À propos des auteurs

Adam Mongrain est directeur - Habitation chez Vivre en Ville. Son équipe étudie l'écart croissant entre le prix des logements et les revenus des ménages, ainsi que les moyens d'améliorer les quartiers sans faire grimper les loyers.

Ines Zerrouki est conseillère - Habitation chez Vivre en Ville, où elle mène des recherches sur les politiques de logement. Son expérience en urbanisme, en communication et en immobilier a façonné son engagement à promouvoir des politiques de logement durables, inclusives et fondées sur des données probantes.

Leila Ghaffari est professeure adjointe au Département de géographie de l'Université Concordia en urbanisme et environnement. Elle est titulaire d'un doctorat conjoint en études urbaines et en urbanisme, d'une maîtrise de recherche internationale (M2) en urbanisme et développement durable et d'un diplôme en design urbain.

Gabriel Cotte est conseiller aux affaires municipales à l'UTILE. Il est titulaire d'une maîtrise en études urbaines de l'Université de Montréal et a précédemment été conseiller chez Vivre en Ville.

Alexander Bimm est conseiller en aménagement du territoire chez BC2. Titulaire d'une maîtrise en urbanisme de l'Université McGill, il a auparavant été analyste des politiques de logement chez Vivre en Ville.

Citation recommandée : Mongrain et al. Outils pour surmonter les obstacles institutionnels à la production de logements à but non lucratif. Juillet 2025 ; Disponible à : <https://bsh.ubc.ca>

Cette recherche a été financée par le programme Offre équilibrée de logements, une subvention de partenariat SCHL-CRSH.

Table des matières

- 1. Introduction6
- 2. Secteur d'étude : La communauté métropolitaine.7
- 3. Pourquoi favoriser le logement à but non lucratif9
- 4. À qui est destin le logement à but non lucratif11
- 5. Methodologie12
- 6. Obstacles à la procution résidentielle à but non lucratif14
 - 6.1 Obstacles de nature financière.14
 - 6.2 Barrières politiques17
 - 6.3 Barrières organisationnelles19
- 7. Solutions existantes pour surmonter ces obstacles21
 - 7.1 Faciliter l'accès aux terrains21
 - 7.2 Remaniement réglementaire.22
 - 7.3 Réduire les coûts de développement23
- 8. Avancées récentes en matière d'habitation à Montréal.24
- 9. Voies et recommandations contextualisées.26
- References28

Résumé

Abstrait

Aux lendemains de l'abolition du programme québécois AccèsLogis, principale source de financement pour la construction, les porteurs de projet à but non lucratif ont nettement ralenti la cadence malgré la crise de l'habitation secouant pourtant l'ensemble du Grand Montréal. Plutôt, ils semblent se buter continuellement à de nombreux obstacles systémiques, notamment la hausse des coûts de construction et la rigidité des programmes de financement. En effet, les politiques et réglementations gouvernementales semblent créer un environnement hostile à la production de logements subventionnés, menaçant la viabilité des projets concernés. En collaborant avec des acteurs du secteur du logement à but non lucratif dont les projets sont limités par ces obstacles, cette étude vise la documentation des divers obstacles financiers, politiques et institutionnels à la production de logements sociaux dans la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal, ainsi que l'identification de différents leviers susceptibles d'établir un contexte favorable à la création d'unités à but non lucratif subventionnées.

Abstract

With the end of Quebec's AccèsLogis program, its largest and most productive subsidized housing program, the construction of new non-profit housing has significantly slowed amidst the housing crisis currently shaking the Greater Montreal Area. Making matters worse, non-profit housing developers continue to encounter systemic obstacles, including rising development costs and rigid financing conditions. In fact, government policies and regulations often limit the production of non-profit housing, threatening the viability of such development projects. In collaboration with non-profit housing stakeholders whose projects are directly impacted by such limitations, this study aims to document the various financial, political, and institutional obstacles to the production of social housing in the Montreal Census Metropolitan Area (CMA) and to recommend pathways to a favorable environment to increase subsidized, non-profit housing units.

1. Introduction

Le Québec a longtemps fait figure d'exception au Canada en matière de production de logements sociaux et communautaires. Après le retrait des investissements fédéraux dans les années 1990, la majorité des provinces ont simplement cessé l'essentiel de leurs efforts pour construire de nouvelles unités de logement subventionnées, particulièrement pour le segment des ménages à faible ou très faible revenu. Le programme québécois AccèsLogis, lancé en 1997, a été particulièrement structurant, permettant le financement et la construction de dizaines de milliers d'unités partout au Québec.

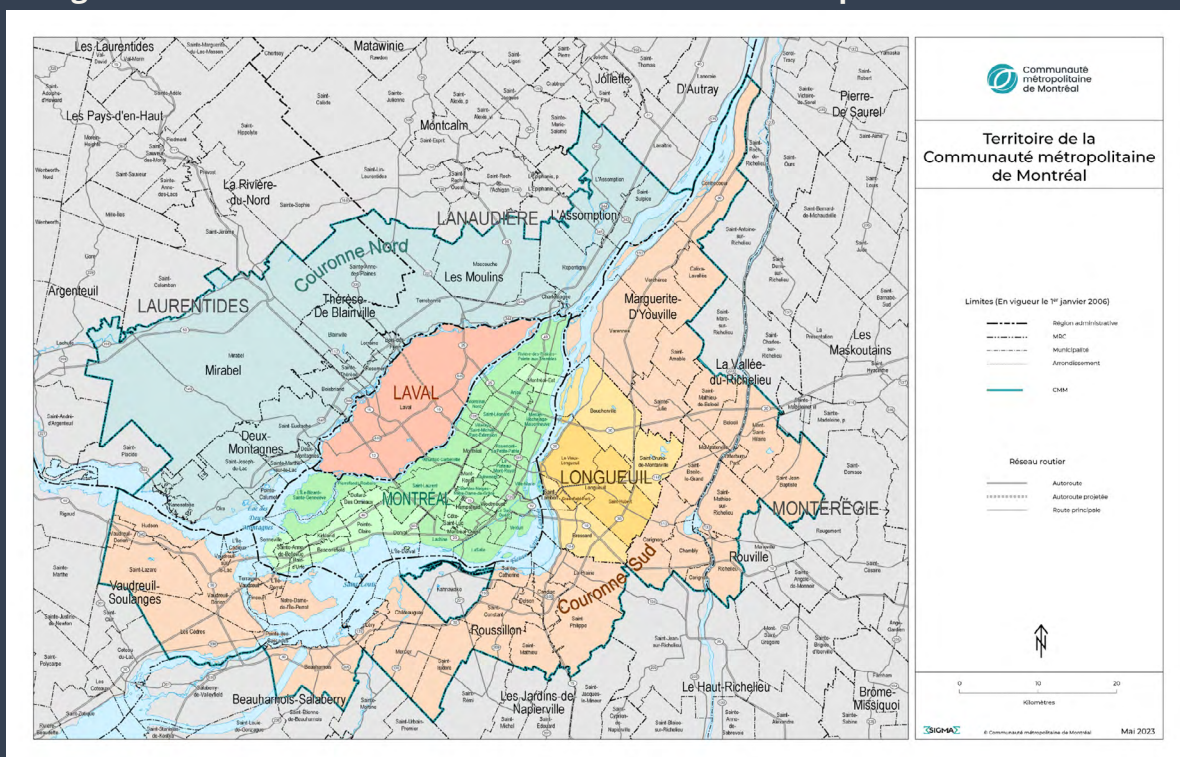
La productivité historique du programme permet d'en apprécier la sous-performance au cours des dernières années. En effet, même avant le choc inflationniste provoqué par la pandémie, AccèsLogis commençait à montrer des signes d'essoufflement et de désuétude, et la fin de programme a été annoncée par le Gouvernement du Québec au cours de l'année 2023. La fin d'AccèsLogis présente toutefois une opportunité de recherche intéressante: qu'est-ce qui a changé, entre 1997 et 2023, pour qu'un programme exceptionnellement performant dans le contexte canadien devienne si dysfonctionnel? L'opportunité est d'autant plus riche parce que le bon fonctionnement du programme a permis la création et le maintien d'un riche écosystème de professionnels du logement coopératif et communautaire, auprès de qui nous pouvons solliciter des observations informées par des décennies d'expérience.

Dans cette étude menée par Vivre en Ville en collaboration avec l'Université McGill et soutenu par le Balanced Supply of Housing Research Node, nous prenons le cas de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) afin d'examiner le développement de l'industrie du logement à but non lucratif, documenter les obstacles à son essor et guider les acteurs publics – à Montréal et dans d'autres régions métropolitaines canadiennes – dans l'élaboration de nouvelles stratégies et politiques. Ce travail s'est appuyé sur une collaboration avec des organismes à but non lucratif qui œuvrent dans la production, la rénovation et la gestion du parc du logement à but non lucratif. Quatre objectifs principaux structurent ainsi le projet: (1) identifier les barrières financières, politiques et institutionnelles qui freinent la réalisation ou menacent la survie des projets résidentiels à but non lucratif; (2) documenter les solutions financières, législatives et réglementaires pour éliminer les obstacles auxquels les organismes à but non lucratif sont confrontés; (3) élaborer des lignes directrices et des recommandations contextualisées qui s'adressent aux acteurs publics pour réduire ou éliminer les obstacles à la production résidentielle à but non lucratif; et (4) créer une offre de formation destinée aux acteurs publics qui désirent réviser leurs stratégies et politiques pour soutenir la production résidentielle à but non lucratif.

2. Secteur d'étude : La communauté métropolitaine

La région métropolitaine de recensement de Montréal, telle qu'elle est définie à des fins de recherche statistique, n'est pas un cadrage géographique particulièrement cohérent pour l'étude des obstacles institutionnels au logement à but non-lufratif. En effet, ses limites ne représentent aucun territoire gouverné par un seul ensemble de règlements, ou assujéti à la gouvernance démocratique d'un seul bassin d'électeurs. Il ne serait pas non plus productif de limiter notre étude aux frontières strictes de la Ville de Montréal, puisqu'elle est elle-même constituée de plusieurs arrondissements qui disposent de pouvoirs municipaux à part entière. Pour sa part, l'Agglomération de Montréal est aussi constituée de plusieurs municipalités distinctes de la Ville de Montréal, qui partagent le territoire de l'Île de Montréal. C'est la raison pour laquelle le secteur d'étude choisi la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)

Figure 1 : Carte du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal



Crédit : Communauté métropolitaine de Montréal, 2017.

Il s'agit d'une institution rassemblant 82 municipalités de la région de Montréal afin d'assurer l'intégration régionale de l'aménagement du territoire, du développement économique, de l'environnement, du transport public et du logement social. Il s'agit d'une échelle territoriale cohérente puisque la CMM dispose d'importants pouvoirs de planification et d'administration, comme l'élaboration et l'implémentation du Plan métropolitain d'aménagement durable (PMAD), auquel toutes les municipalités membres doivent se conformer.

D'ailleurs, l'amélioration de l'accès au logement est l'une de ses principales missions et la CMM joue un rôle important dans le soutien financier des programmes de logement. La CMM alloue entre 30% et 50 % de son budget annuel au *Fonds du logement social métropolitain*. Ce fonds, unique au Canada, rembourse aux municipalités leurs contributions aux projets de logements sociaux et assure une répartition équitable du financement dans la région. Il est en outre mis à profit dans les transactions en préemption, un pouvoir octroyé aux municipalités du Québec en 2022, afin qu'elle puisse avoir un droit de premier refus pour acheter des immeubles mis en vente et de les utiliser pour le bien de la communauté.

En 2022, la CMM a introduit sa première Politique métropolitaine de l'habitation qui comprend trois orientations, dont la première consiste à pérenniser et accélérer le développement du parc de logements sociaux et communautaires¹. Bien que le plan fasse appel à des efforts financiers accrus de la part des gouvernements du Canada et du Québec, il attire également l'attention sur le rôle important des gouvernements municipaux et sur la nécessité d'adopter des stratégies innovantes.

Plusieurs municipalités de la CMM de Montréal sont d'ailleurs déjà mobilisées dans la recherche de diverses solutions pour soutenir le logement sans but lucratif. Par exemple, en 2021, la Ville de Montréal a introduit le *Règlement pour une métropole mixte*. Ce règlement, qui suit la précédente stratégie de logement inclusif, oblige tout promoteur qui construit plus de 450 m² à contribuer à une part de logements sociaux, abordables et familiaux.

¹ La politique métropolitaine de logement de la CMM s'articule autour de trois principes directeurs : (1) Soutenir et accélérer le développement du logement social et communautaire grâce à un financement prévisible et suffisant et à des outils municipaux plus solides pour soutenir la livraison ; (2) Élargir une offre résidentielle de qualité, abordable et diversifiée en préservant l'abordabilité du parc de logements privés, en augmentant son offre et en l'adaptant aux besoins évolutifs des ménages ; et (3) Favoriser des environnements de vie de qualité grâce à une densification réfléchie en promouvant une densité résidentielle inclusive et durable et en renforçant la résilience des communautés face au changement climatique.

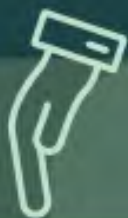


3. Pourquoi favoriser le logement à but non lucratif

Au Québec, bien qu'il n'existe pas de nomenclature officielle et que chaque programme gouvernemental ait ses propres définitions, le logement à but non lucratif est généralement compris comme une forme d'habitation n'adhérant pas à la logique du marché immobilier spéculatif; il s'intègre dans une réflexion financière où l'habitation n'est pas basée sur l'extraction de rentes pour permettre l'enrichissement d'un propriétaire privé. En ce sens, il s'agit d'unités possédées, gérées ou financées par le gouvernement, des organismes à but non lucratif ou des coopératives. Quoique certains écrits font référence à ces formes d'habitation sous l'appellation « logement hors marché », il est impératif de noter que cette expression est erronée – tout type de logement habitable, peu importe la qualité de sa tenure, a un effet sur le marché.

Les formes d'habitation à but non lucratif jouent depuis longtemps un rôle essentiel dans le système de l'habitation québécois. Pourtant, les investissements publics dans la construction et l'entretien de ces logements ont considérablement diminué au cours des 30 dernières années. En dépit de leur importance structurelle, il appert que le financement garanti par les différents gouvernements n'est plus suffisant et que l'offre de nouveaux logements n'a pas suivi la demande communautaire.

Toutefois, il semble que le développement soutenu de projets de logements à but non lucratif constitue un levier concret afin d'offrir un toit convenable pour l'ensemble de la population. Les loyers des logements à but non lucratif sont moins sensibles aux dynamiques spéculatives du marché et par conséquent, l'accroissement de la part de ce type de logement peut ralentir la spéculation moyenne dans l'ensemble du marché immobilier.



Logements à but non lucratif



Coopérative
d'habitation

Entreprise à but non
lucratif d'habitation

Office municipal
ou régional
d'habitation

OBNL
d'habitation

À l'horizon 2030

Qui plus est, les promoteurs immobiliers à but non lucratif, ne basant pas leurs projets sur la recherche de profit, sont moins sensibles aux conditions économiques que les promoteurs à but lucratif qui mettent leurs projets en pause si la prévision de rendement n'est pas assez haute. Dans un contexte de pénurie, on ne peut pas dépendre uniquement des promoteurs immobiliers à but lucratif pour combler le manque existant d'unités d'habitation. Avec l'explosion des prix au Québec, il est impératif de sortir du trou que nous avons creusé, et de produire une abondance de logements à but non lucratif. Les actions à entreprendre pour réaliser un tel chantier nécessitent la volonté politique des différents paliers du gouvernement. Le financement accordé au logement non-lucratif et les modalités de développement doivent refléter l'urgence de la situation.

Malheureusement, les acteurs de la production résidentielle à but non lucratif sont en compétition avec les promoteurs privés et les ressources dont ces derniers disposent. Considérant les ressources limitées des OBNL en habitation, cette compétition menace la viabilité de leurs projets, et ils doivent affronter les barrières institutionnelles, politiques et financières. Les conditions de développement du logement à but non lucratif ne sont pas optimales, imposant les coûts supplémentaires qui se traduisent par un prix de loyers plus élevé ou par un besoin plus important de subventions pour maintenir l'abordabilité. Il est donc question de comment faire pour optimiser le dollar investi afin d'assurer une réelle productivité aux investissements. Des pistes de solutions plausibles sont la réglementation, la fiscalité et la gouvernance des entreprises œuvrant dans le secteur.

4. À qui est destiné le logement à but non lucratif

Au-delà des obstacles précédemment énumérés la production résidentielle à but non lucratif semble souffrir d'une limite imposée pour des raisons idéologiques. Pour plusieurs acteurs du secteur, il est d'importance capitale de réserver l'accès au logement à but non lucratif aux personnes ayant les plus importants besoins impérieux en matière de logement – un positionnement cohérent en matière de service social. Cependant, alors que la crise actuelle d'habitation revêt une forme inédite, une réflexion nouvelle semble émerger: faudrait-il se donner l'objectif de multiplier l'offre du logement à but non lucratif afin d'atteindre un segment plus large de la population?

Cette question peut mener à accepter que les efforts ne soient pas réservés au plus vulnérables de la société, ce qui peut sembler moralement répréhensible. À cet effet, il faut d'emblée souligner que, dans une perspective d'affaires publiques et de plaidoyer auprès des gouvernements, c'est en démontrant le glissement de la classe moyenne vers le mal logement que nous pourrions sécuriser des ressources pour agrandir le parc immobilier but non lucratif. En effet, dans un contexte de crise d'habitation, l'ensemble de la société est rejoint par les enjeux de financiarisation et spéculation. Les jeunes professionnels voulant former des familles sont contraints de revoir leurs aspirations à la baisse, faute de logements adéquats. Les personnes âgées ayant une maison sont contraintes d'y rester, même si celle-ci est maintenant trop grande pour leurs besoins et capacités.

Toutefois, il faut absolument souligner l'insensibilité dont a fait preuve la société envers les personnes non logées et mal logées. S'il est aujourd'hui entendu qu'il existe une crise de l'habitation, c'est parce que celle-ci affecte la classe moyenne. Pourtant, nombreuses ont été les personnes ayant vécu des épisodes d'itinérance, des situations d'éviction et des hausses de loyers abusives. Ces phénomènes étaient tout aussi inacceptables et intolérables avant de toucher la classe moyenne. En ce sens, il est primordial que les acteurs du logement à but non lucratif mobilisent leurs ressources de plaidoyer et de recherche pour sensibiliser les décideurs aux enjeux de l'habitation.



5. Methodologie

La méthode principale de la présente étude a été la tenue d'ateliers et d'entretiens avec des professionnels du développement de logement OBNL œuvrant dans le territoire de la CMM. Bien que le sujet du logement social et communautaire en soit un d'intérêt dans le monde entier, les particularités du contexte québécois limitent la portée des apprentissages possibles grâce à une revue de littérature. Cela dit, une revue a tout de même été réalisée afin de comparer les expériences locales avec les phénomènes et pratiques recensés à l'international.

Pour recruter nos experts praticiens, nous avons choisi des acteurs à but non lucratif œuvrant dans la production, la rénovation et la gestion du parc du logement à but non lucratif dans la région métropolitaine de Montréal. Le bassin de participants est relativement riche grâce, entre autres, à la performance du programme AccèsLogis, dont le financement a permis le développement et la rétention de travailleurs spécialisés en logement communautaire. La majorité de ces professionnels œuvrent dans des organismes appelés Groupe de ressources techniques (GRT), qui agissent comme des courroies de transmissions entre les subventions disponibles pour la construction et les groupes communautaires porteurs de projets. Certains participants étaient quant à eux des professionnels à l'emploi de municipalités qui accompagnent et facilitent la construction de logements OBNL.

Les ateliers ont été conçus de manière à explorer en groupe les barrières principales à la production du logement à but non lucratif ainsi que les solutions pouvant faciliter ces efforts. Chaque partie est composée d'une présentation de la littérature puis d'une discussion avec les participants. Les discussions se sont déroulées autour de ces questions :

- Quels sont les enjeux auxquels vous faites face en tant que promoteur et gestionnaire de logement à but non lucratif ?
- Quelles sont les solutions principales que vous connaissez pour surmonter ces enjeux ?
- Qu'est-ce que les enjeux [identifiés dans la littérature] signifient pour vous? Comment se situent-ils par rapport aux enjeux que vous avez identifiés ?
- Que pensez-vous des solutions proposées [identifiées dans la littérature] ? Comment se situent-elles par rapport aux solutions que vous avez identifiées ?
- Avez-vous déjà essayé d'aller vers les acteurs publics pour encourager la mise en place de ces solutions, ou d'autres solutions ? Quel genre de réponse ou d'accueil, face à ces solutions, avez-vous reçu de la part des acteurs publics ?
- Avez-vous l'impression que certaines solutions ont plus de potentiel d'avancement au niveau politique ou administratif ? Si oui, lesquelles ?

Quant aux entretiens, ceux-ci se sont déroulés en format semi-dirigé sur une durée de 30 minutes. La discussion s'est concentrée autour des questions suivantes :

- Comment voyez-vous l'efficacité du processus de remise de permis en général ?
- Comment peut-on rendre le processus plus efficace ?
- Qu'avez-vous fait dans votre municipalité concernant le processus de remise de permis ? Qu'avez-vous trouvé ? Quelles solutions avez-vous proposées ?

Ces rencontres nous ont permis de recueillir des données inédites quant à la situation montréalaise et les obstacles au développement de l'offre résidentielle à but non lucratif afin de concevoir des recommandations cohérentes pour surmonter les barrières identifiées, ainsi qu'une offre de formation destinée aux acteurs publics qui désirent réviser leurs stratégies et politiques pour soutenir la production résidentielle à but non lucratif.

À dessein de ne pas compromettre des négociations en cours ou à venir, nous avons accepté d'accorder l'anonymat à nos participants dans le cadre de ce rapport. Il est d'intérêt que les participants rencontrés démontrent une compréhension partagée des enjeux et qu'il n'y ait pas de divergence sérieuse entre les différents acteurs sur les problèmes et les solutions à la crise. Les propos rapportés dans ce rapport ne sont donc pas attribués.



6. Obstacles à la production résidentielle à but non lucratif

Bien que cette étude se concentre sur les obstacles institutionnels à la production de logements à but non lucratif, il faut d'emblée comprendre ces obstacles comme découlant de la nature et de l'organisation des institutions québécoises. Elles ne sont donc pas nécessairement créées par celles-ci, mais sont la résultante d'une logique systémique. Qui plus est, tout en s'influençant mutuellement et en s'inscrivant dans un contexte, elles revêtent des formes différentes et influent à leur manière le développement de l'offre résidentielle à but non lucratif. Ainsi, il nous a été possible de cerner trois formes d'obstacles, soit les obstacles institutionnels de nature financière, politique et organisationnelle.

6.1 Obstacles de nature financière

Historiquement, la production des logements à but non lucratif a été corrélée aux programmes de financement gouvernementaux. Au Québec, le programme AccèsLogis a été la principale source de financement offerte par la Société d'Habitation du Québec depuis sa création en 1997. Le programme était conçu pour aider les offices municipaux d'habitation, les OBNL et les coopératives à créer des logements locatifs pour les ménages à faible revenu (SHQ, 2022). Bien que AccèsLogis ait été un contributeur important aux projets de logements à but non lucratif, le gouvernement du Québec a considérablement réduit le programme au cours des dix dernières années, commençant en 2015 où le financement du programme a été réduit de moitié (Vaillancourt et al., 2016), avant que le gouvernement n'y mette complètement fin quelques années plus tard.

En 2022, le gouvernement du Québec a annoncé la création du Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ), une nouvelle source de financement pour les projets de logements locatifs abordables. Contrairement à AccèsLogis qui était limité aux organismes à but non lucratif et aux coopératives, le PHAQ est également ouvert aux développeurs du secteur privé. Cela signifie que, sans un programme réservé aux promoteurs de logements sociaux et communautaires, ils devront faire compétition avec les promoteurs privés, qui ont plus de moyens et de capacités, pour accéder au financement provincial (Deschatelets, 2022).

En outre, la plupart des projets de logement à but non lucratif ont besoin d'un financement additionnel pour couvrir les besoins financiers qui ne sont pas satisfaits par les financements gouvernementaux. Ce financement peut provenir de diverses sources, comme des organisations privées, publiques, ou civiles.



Les critères d'obtention d'un prêt sont pratiquement les mêmes pour les OBNL et les promoteurs privés. Les bailleurs de fonds évaluent la viabilité et le niveau de risque associés à un projet proposé. La valeur du prêt est ensuite déterminée par la capacité d'un projet à rembourser la dette. Ceux qui produisent un revenu net élevé seront en mesure d'obtenir un prêt plus important (Gaudreault et Bouchard, 2002), et les acteurs à but non lucratif n'ont pas la même capacité de production du revenu que les développeurs privés à but lucratif. En effet, les grandes institutions financières ont historiquement hésité à accorder des prêts pour des projets qui ne sont pas motivés par le profit (Bouchard & Gaudreault, 2008). Le fait que les projets de logement à but non lucratif sont généralement considérés comme des investissements risqués fait en sorte que le soutien public demeure nécessaire pour ce type de projet.

Par ailleurs, les coûts de construction résidentielle à Montréal ont augmenté entre 7% et 18% depuis 2018 (Groupe Altus, 2023). Au cours des 20 dernières années, le prix des terrains a également augmenté de plus de 200% (SCHL, 2018). La hausse de la valeur des terrains peut être attribuée à diverses raisons, notamment la pression exercée par la forte demande de logements, la spéculation, le manque d'offre adéquate et la lenteur de la construction (Schechter, 2022). Avec le financement public limité et l'accroissement des coûts de construction au cours des dernières années, les opportunités de développement sont limitées et la viabilité des projets résidentiels à but non lucratif est menacée. Il faut noter que les obstacles de nature financière deviennent des enjeux majeurs quand ils sont additionnés aux barrières politiques et organisationnelles.

6.1.1 Un manque de financement ou une mauvaise attribution des ressources ?

Le premier constat qui est mis en avant par la majorité des joueurs de la production du logement à but non lucratif est qu'il n'y a pas assez d'argent pour répondre aux besoins existants. Bien que nous soyons d'avis que les sommes investies dans le secteur résidentiel à but non lucratif sont loin d'être suffisantes, nous constatons, à travers les propos de nos répondants, que le manque de financement est un enjeu secondaire par rapport à l'enjeu d'affectation des ressources existantes. Il y a des ressources qui n'ont pas été dépensées ou qui ont été mal attribuées. Dans le cadre de l'un des ateliers, l'un des acteurs nous a rapporté ces propos :

« Il y a 150 M\$ dans un fonds qui s'appelle Capital Social d'Investissement Immobilier (CSII), qui a été affecté il y a deux ans, venant du gouvernement fédéral et provincial. Il y a zéro qui a été dépensé. Il y a 175 M\$ de subvention du gouvernement qui a été donnée à Desjardins pour logement social. De ce qu'on sait, ça n'a pas été dépensé non plus. [...] C'est un peu choquant à quel point le Québec ne dépense pas les fonds de la Stratégie Nationale sur le Logement à la hauteur de la capacité présumée du secteur du logement communautaire. Le Québec a le secteur LSBL le plus structuré, mais on n'a pas réussi à faire descendre cet argent. Tout cet argent a été mis dans la rénovation de HLM ou des subventions aux ménages plutôt que dans la construction de nouvelles unités hors-marché. »

Autrement, le financement de développement qui regroupe tout ce qui est dépensé avant la mise en chantier, incluant l'achat du terrain et les frais des architectes et des experts, représente un vrai défi pour la construction neuve du logement à but non lucratif, parce qu'il est l'investissement le plus risqué et les subventions ne couvrent pas souvent cette partie des dépenses. L'un des acteurs sondés dans le cadre des ateliers de la présente étude s'est longuement exprimé sur la question :

« Le programme AccèsLogis finançait les frais de développement, mais le PHAQ accepte des projets prêts à construire en 12 mois, ce qui veut dire que les frais de développement sont déjà payés avant la soumission du projet [...] Tout ce que tu dépenses entre le moment où t'achète le terrain jusqu'à l'obtention du changement de zonage, c'est ce sont les investissements les plus risqués. Ça rentre dans la catégorie du financement du développement qu'en ce moment personne finance pour le logement à but non lucratif. Les développeurs privés mettent leur propre argent dans cette étape. Pour les acteurs à but non lucratif, il faut une capacité organisationnelle pour être capable de dégager les sommes pour acheter les terrains. »

6.1.2 Nouvelle logique de co-investissement

Le financement total, incluant les dépenses liées à la construction, provient souvent des financements gouvernementaux et des prêts. Cependant, la logique de co-investissement des paliers du gouvernement est de plus en plus mise de l'avant. Cette logique peut devenir un obstacle lorsque les villes doivent assumer une plus grande partie de financement sans avoir accès aux fonds supplémentaires. Ainsi, les acteurs de la production du logement à but non lucratif deviennent tributaires de la volonté politique locale. L'un des professionnels sondés dans le cadre de l'étude a d'ailleurs pu nous éclairer sur le sujet:

« Dans les fonds de co-investissement, il faut qu'il y ait un autre palier du gouvernement qui participe. Mais ici, la définition est très loose. Ça peut être une accélération réglementaire de la municipalité et c'est considéré suffisant. Mais dans les nouveaux programmes provinciaux, les exigences de financements municipaux sont beaucoup plus élevées. Donc, ça crée des conditions où tu peux avoir par exemple de l'argent provincial pour un projet mais que tu ne peux pas dépenser parce que la municipalité n'a pas les moyens ou vice versa. »

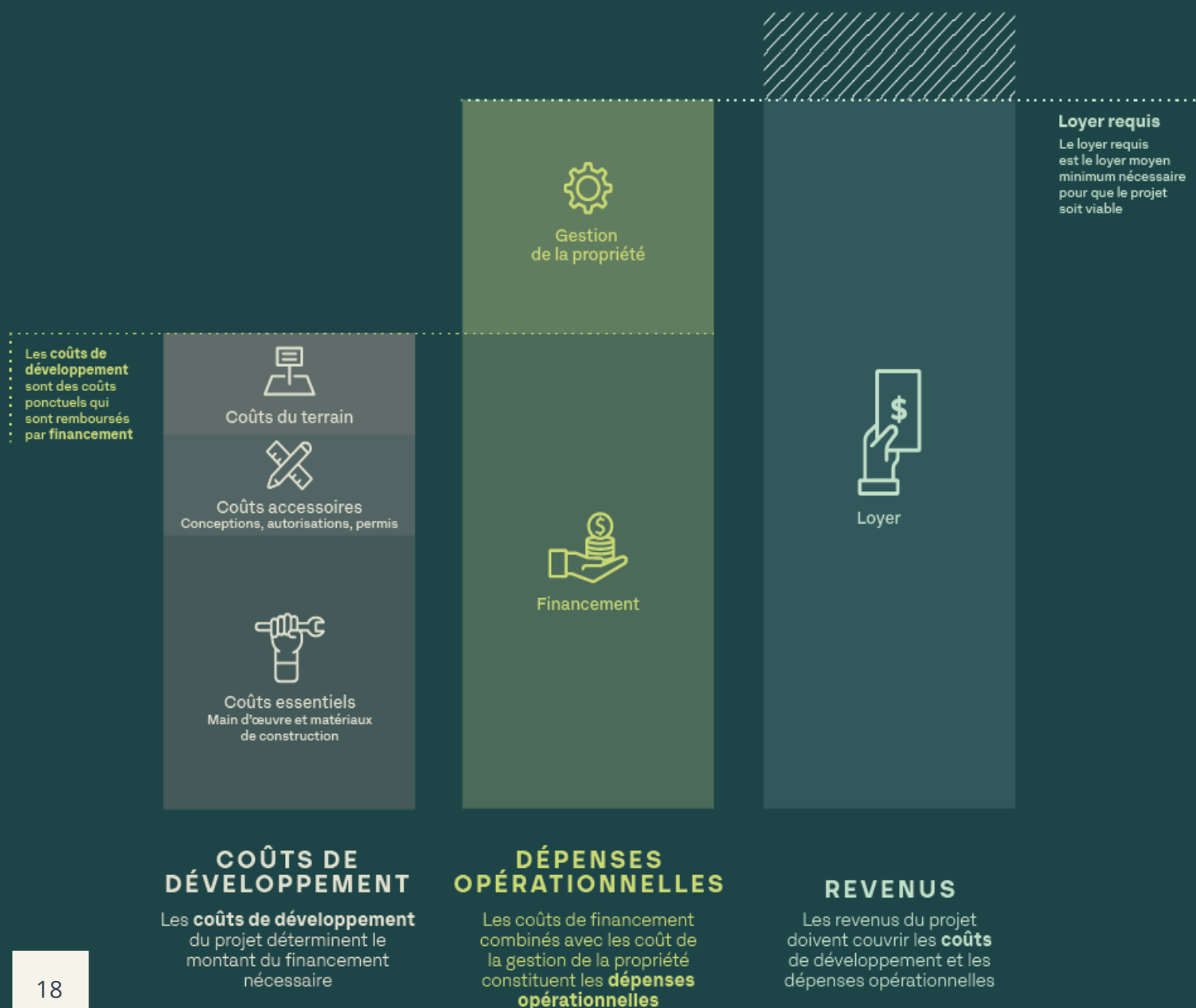
6.2 Barrières politiques

Les politiques locales jouent un rôle essentiel dans le processus de développement des projets résidentiels à but non lucratif. À travers leurs lois et réglementations, les municipalités peuvent avoir un impact sur la quantité de terrains disponibles et la faisabilité des projets (Glaeser et Gyourko, 2002). Au Canada, les règles restrictives d'aménagement ont été souvent citées comme un obstacle à l'accessibilité au logement. Par exemple, 63,5 % des terrains résidentiels à Toronto et 80,5 % à Vancouver sont réservés exclusivement aux maisons individuelles, qui sont généralement inaccessibles aux ménages à faible revenu (Whitzman et al., 2022). Montréal est une exception notable, où les immeubles multirésidentiels dominent la forme urbaine, ce qui est une raison importante pour laquelle Montréal a une proportion de logements locatifs plus élevée par rapport au reste du pays.

La construction croissante des condominiums au début des années 2000 a créé un nouveau défi d'accès aux terrains pour les promoteurs de logements locatifs en général et les acteurs à but non lucratif en particulier. Hulchanski (2007) décrit comment, avant la légalisation permettant la construction des condominiums dans les années 1970s, tout terrain zoné pour des immeubles multirésidentiels était limité à la construction de logements locatifs. Aujourd'hui, cependant, les promoteurs de logements locatifs, qu'ils soient à but lucratif ou non lucratif, sont en concurrence avec les promoteurs de logements en copropriété pour trouver des terrains (Prince, 2021). De plus, les promoteurs qui construisent des condominiums ont généralement un meilleur accès aux capitaux et aux ressources, ce qui fait qu'il est plus difficile pour les acteurs à but non lucratif de surenchérir sans aide du gouvernement.

Cette concurrence entre les promoteurs de logements en copropriété, de logements locatifs à but lucratif et de logements à but non lucratif fait en sorte que les remaniements réglementaires pour faciliter le développement résidentiel peuvent engendrer une hausse des prix sans un traitement différencié pour les acteurs à but non lucratif. L'un des professionnels sondés dans le cadre des ateliers ajoute d'ailleurs:

« Dans les faits, si la Ville de Montréal fait une révision générale de son plan d'urbanisme pour changer le zonage de certains secteurs pour tous, ça va juste augmenter la valeur des terrains. La barrière au niveau réglementaire que nous identifions, c'est la capacité à saisir les opportunités foncières avec une possibilité de plus value. Ça veut dire d'être capable d'acheter des terrains à un meilleur prix que leur juste valeur. C'est ça dont on a besoin pour faciliter le logement à but non lucratif. »



6.3 Barrières organisationnelles

En plus des contraintes financières et politiques, les promoteurs de logements à but non lucratif ont des niveaux variables d'expertise technique, administrative et de développement qui peuvent avoir un impact supplémentaire sur leurs opérations quotidiennes (Campbell et al., 2015). Les taux élevés de roulement du personnel, le recrutement de travailleurs possédant les compétences nécessaires pour soutenir le développement du logement et la perte d'une mémoire organisationnelle peuvent également constituer un obstacle (Fraser et al., 2022). De plus, la majorité des logements à but non lucratif existants ont été construits dans les années 1970 et 1980 et nécessitent donc de nombreux travaux de maintenance et de rénovation au fil du temps. Cela signifie que plus de ressources sont allouées à la préservation du parc de logements qu'à l'investissement dans la construction de nouveaux développements.

6.3.1 Capacité organisationnelles limitée pour les montages financiers innovants

Les acteurs de la production de logement à but non lucratif ont historiquement une grande capacité de dépenser les subventions, en financement définitif. Malgré cela, leur capacité à maximiser les prêts dans le montage financier et à sécuriser le financement du développement est beaucoup plus limitée, considérant que depuis des années l'essentiel du financement au Québec passait par AccèsLogis. Avec l'abolition de ce programme, les OBNL en habitation sont de facto encouragés à optimiser leur capital et à explorer de nouvelles avenues. Bien que de nombreux programmes de financement prometteurs aient été recensés à l'étranger, tels que les prêts préférentiels pour les projets à but non lucratif et les prêts in fine, les professionnels du développement sont évidemment limités par la disponibilité des instruments de crédit existants dans le contexte canadien.

6.3.2 Rigidité dans les processus d'approvisionnement

Le secteur de la production du logement à but non lucratif n'a pas les moyens d'innover en matière de construction et de mode de réalisation, et son expertise en contrôle des coûts est très limitée étant donné la rigidité des programmes de financement. Cet obstacle est en partie d'ordre réglementaire – les programmes exigent souvent de travailler avec le plus bas soumissionnaire lors des appels d'offres – ce qui limite la capacité des organismes à but non lucratif à développer une expertise interne ou auprès de partenaires en choisissant des collaborateurs tiers sur la base de critères autres que le seul prix. Un expert a formulé l'observation suivante :

« Il faut être plus précis sur le problème des coûts. Parce que ce n'est pas un problème automatique, c'est un sujet qui devient problématique quand tu n'as pas la capacité à chercher dans les autres professionnels récurrents. Ce qui finit souvent par être plus cher, parce que tu te retrouves avec les moins compétents des entrepreneurs ou les plus malveillants. Le prix initial est plus bas mais le prix final est plus élevé. Les développeurs privés, ils ont leurs architectes, leurs ingénieurs, donc ils savent avec qui ça marche, avec qui ils ont une bonne capacité de contrôle des coûts. »

La rigidité soulignée par les participants n'est pas seulement encombrante, elle est grandissante à plusieurs égards. Les experts qui avaient la plus longue expérience avec les programmes de financement ont unanimement identifié l'alourdissement progressif des normes et exigences comme un obstacle institutionnel à surmonter. Tel que rapporté par un participant à un atelier:

« Quand on a commencé à travailler avec AccèsLogis, le guide du programme faisait 30 pages. C'était facile, on avait un projet, on le faisait. Maintenant, il n'y a plus personne qui imprime le guide parce qu'il fait mille pages. Ça fait 30 ans qu'ils rajoutent des contraintes et des obligations, et ça fait que pour obtenir son financement ça prend quelqu'un à temps plein juste pour comprendre les règles. Des fois c'est pour des bonnes raisons mais il y a plein de règles qui sont là juste pour donner du travail aux responsables du programme. »

Les faiblesses et travers du programme AccèsLogis ne sont pas des obstacles importants pour l'avenir du logement OBNL, dans la mesure où le programme a été aboli. Les programmes appelés à le remplacer comme principaux mécanismes de financement du logement OBNL ne sont toutefois pas à l'abri de la multiplication des exigences et prescriptions qui ont rendu AccèsLogis impraticable.

7. Solutions existantes pour surmonter ces obstacles

Il n'existe pas de solution unique aux problèmes systémiques bloquant la production d'unités à but non lucratif. Plutôt, à travers un recensement des méthodes appliquées à l'international, ainsi que des discussions tenues lors des ateliers et entretiens, il est possible de souligner la pluralité et la diversité des leviers exploités par les différents acteurs de l'habitation. À cet effet, la liste de solutions présentée dans le cadre de ce rapport n'est pas exhaustive et ne pourra complètement assurer l'essor du logement à but non lucratif ; dans un marché de l'habitation permettant et encourageant la spéculation immobilière, le développement d'une offre à but non lucratif est de facto découragé. Ainsi, les solutions proposées dans ce rapport sont des leviers permettant d'offrir un avantage concurrentiel à ce segment de marché.

7.1 Faciliter l'accès aux terrains

L'acquisition des terrains, avec les coûts qu'elle représente, est un enjeu important dans les projets de développement résidentiel à but non lucratif. Les acteurs publics peuvent soutenir les promoteurs à but non lucratif dans leurs démarches d'acquisition des terrains de diverses manières. Premièrement, ils peuvent céder les terrains publics, gratuitement ou à une valeur inférieure à celle du marché, aux promoteurs à but non lucratif. Selon une étude à Vancouver, la réduction ou l'élimination du prix des terrains peut réduire les coûts de développement jusqu'à 25% (Coriolis et Wollenberg, 2019). Les acteurs publics peuvent aussi autoriser que le transfert de propriété des terrains soit fait une fois que le projet est terminé. Cette approche diminue le capital initial que les promoteurs à but non lucratif doivent posséder. Cette stratégie est utilisée au Royaume-Uni (Great Britain Department for Communities and Local Government, 2011).

Deuxièmement, plutôt que vendre des terrains publics, les gouvernements peuvent procéder à un bail emphytéotique, ce qui veut dire utiliser des accords de location de terrains pour réduire les coûts des projets de développement résidentiel à but non lucratif. À travers cette stratégie, le gouvernement demeure le propriétaire du terrain tout en cédant ses droits d'usage aux promoteurs à but non lucratif dans le cadre d'un bail à long terme, généralement entre 50 et 99 ans. Ces baux des terrains publics sont une pratique longtemps utilisée dans différents pays comme Singapour, l'Autriche, la France, la Suède et les Pays-Bas.

Finalement, les gouvernements et les municipalités peuvent acquérir les terrains sur le marché privé et les mettre en réserve pour les développements résidentiels à but non lucratif. Le droit de préemption qui donne la priorité d'achat aux municipalités est un outil pour alimenter les réserves de terrains publics.

7.2 Remaniement réglementaire

Une révision du cadre réglementaire peut faciliter et encourager la mise en chantier des projets résidentiels à but non lucratif. Dans ce cadre, deux stratégies sont explorées dans ce document : le zonage inclusif et le zonage différencié.

Le zonage inclusif est une stratégie qui exige ou encourage les promoteurs privés à inclure diverses formes de logements à un prix inférieur au marché dans leur projet de développement résidentiel. La littérature sur le zonage inclusif suggère que même si ces politiques peuvent augmenter l'offre de logements abordables, elles peuvent avoir des effets négatifs, tel que l'augmentation des prix des unités résidentielles restantes (Hamilton, 2021). Dans une étude sur les stratégies de zonage inclusif aux États-Unis, Wang et Fu (2022), constatent que les politiques du zonage inclusif les plus efficaces sont celles qui étaient obligatoires, plus anciennes et couvrant l'ensemble du territoire. Bien que certaines unités produites par zonage incitatif soient transférées à des organismes à but non lucratif pour qu'ils les gèrent, le succès de la stratégie repose en fin de compte sur la participation du secteur privé.

Le zonage différencié comprend des politiques qui accordent des autorisations spécifiques à certains types de projets de développement résidentiel dans les zones où elles ne sont généralement pas autorisées. Dans ce cadre, la superposition d'un zonage pour les logements à but non lucratif est une stratégie efficace pour soutenir la construction de ce type de logement. Cette stratégie peut être considérée comme une règle supplémentaire au règlement de zonage existant, accordant une densité plus importante aux projets de logements à but non lucratif (Butler, 2022). Cet outil permet aux promoteurs à but non lucratif de diminuer le coût de développement par unité et de pouvoir diminuer les loyers demandés par la suite, créant ainsi un avantage concurrentiel pour les promoteurs à but non lucratif par rapport aux promoteurs privés. Le zonage différencié peut également être utilisé pour le mode de tenure, imposant la construction de logements locatifs dans certaines zones.



7.3 Réduire les coûts de développement

Une partie des coûts du développement vient des délais du processus de remise de permis et les frais liés aux municipalités. Les gouvernements locaux peuvent réduire les coûts de développement pour les promoteurs à but non lucratif en rendant plus efficace ce processus et en éliminant certains frais.

La mise en place d'un processus accéléré pour les projets de développement résidentiel à but non lucratif permet de diminuer les délais de remise de permis et éviter ainsi les frais supplémentaires (Chau et Atkey, 2022). Pour s'assurer que le processus n'ajoute pas autre contrainte administrative, les gouvernements locaux peuvent assigner du personnel pour faciliter la navigation dans le processus accéléré (Adamo, 2016). En facilitant l'obtention des permis et des approbations nécessaires, le processus de construction de logements à but lucratif peut devenir plus transparent tout en permettant de gagner du temps et de l'argent.

Les gouvernements locaux peuvent également réduire les frais des projets de développement résidentiel à but non lucratif en leur accordant des exemptions des frais et redevances. Les incitatifs financiers courants comprennent la réduction ou l'élimination des frais de développement, des frais de permis et des taxes foncières (Adamo, 2016). Bien que ces frais soient des sources de revenu pour les municipalités, ils imposent des obstacles financiers importants au développement de logements à but non lucratif (Chau et Atkey, 2022). À Montréal, l'élimination des charges gouvernementales sur le développement peut réduire les coûts totaux de construction jusqu'à 12% (SCHL, 2022).



8. Avancées récentes en matière d'habitation à Montréal

Depuis le début de nos travaux d'étude en 2022, plusieurs avancées en matière d'habitation peuvent être soulignées à Montréal et au Québec. Nous avons pu dénombrer cinq avancées majeures, concernant la professionnalisation et la crédibilisation du secteur de la construction résidentielle à but non lucratif, la création d'avantages concurrentiels pour les projets à but non lucratif par rapport aux projets privés ainsi que l'accès à des terrains.

Premièrement, l'*Alliance des corporations d'habitations abordables du territoire du Québec* (ACHAT), tout juste constituée lorsque rencontrée dans le cadre de ce projet de recherche, est devenue un leader crédible en matière de logement à but non lucratif et a su fédérer le secteur du développement immobiliers à but non lucratif; 25 organisations ont choisi d'adhérer à la mission de l'ACHAT. Grâce au travail de l'Alliance, les organisations peuvent profiter de services de professionnalisation et unir leurs voix, au bénéfice des communautés locales. Cela a permis, notamment, de créer un consensus autour d'une cible minimale de 20 % pour la part de logements à but non lucratif dans le marché de l'immobilier résidentiel québécois.

Deuxièmement, dans le cadre du Défi d'offre de logement de la SCHL, de nombreuses organisations québécoises basées à Montréal ont su se démarquer et bénéficier de financements importants pour soutenir leurs projets, dont l'ACHAT, l'*Unité de travail pour l'implantation de logement étudiant* (UTILE), l'*Association des Groupes de Ressources Techniques du Québec* (AGRTQ) ainsi que *Village Urbain*. Ces organisations ont pu rayonner à travers le pays et démontrer la maturité de leurs innovations respectives concernant les difficultés liées à la professionnalisation, la construction modulaire, la recherche de capitaux ainsi que le développement de modes de tenure alternatifs. Étant donné que la majorité des projets financés par le Défi sont encore en cours de mise en œuvre, une analyse des résultats ne peut être entreprise dans le cadre de la présente étude.

Troisièmement, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*, anciennement le projet de loi n° 31, adoptée en février 2024, modifie de nombreuses dispositions concernant notamment les relations entre les locateurs et les locataires, les pouvoirs du Tribunal administratif du logement ainsi que le processus d'approbation réglementaire de projets d'immobilier résidentiel. Concernant ce dernier, l'article 93 – aussi connu comme le superpouvoir en habitation – accorde aux municipalités de plus de 10 000 habitants et ayant un taux d'inoccupation inférieur à 3 % un pouvoir temporaire d'autorisation de projets d'habitations composés majoritairement de logements sociaux, abordables ou étudiants. En date du 1er avril 2025, le superpouvoir a été utilisé 11 fois à Montréal, avec environ la moitié des projets visés localisés en secteur excentré. Toutefois, si le superpouvoir permet effectivement la croissance de l'offre résidentielle à but non lucratif, celui-ci demeure dangereux étant donné qu'il n'adresse pas directement les obstacles au développement de tels projets et adresse les projets à la pièce. Il faut plutôt miser sur l'actualisation des plans et des règlements d'urbanisme ainsi que sur les processus de travail des employés municipaux.

Quatrièmement, l'intérêt porté au zonage différencié s'est grandement développé au cours des dernières années à Montréal. Initialement inspiré d'une initiative du Massachusetts – alors sous le nom anglais

de *Affordable Housing Overlay* –, ce levier permet de favoriser la construction de logements sociaux ou abordables à travers l'établissement de normes en remplacement des normes de zonage applicables dans une zone, à l'exception de celles relatives aux usages. En d'autres termes, le zonage différencié est un règlement se superposant au règlement de zonage usuel. C'est notamment grâce aux travaux du Laboratoire pour l'abordabilité du bâti (LAB) que s'est concrétisé le premier effort d'adoption d'un règlement de zonage différencié dans l'arrondissement de Ville-Marie à Montréal, soit le premier au Québec. Les prochaines années nous informeront énormément quant à la viabilité réelle d'un tel levier, de son utilisation par l'ensemble du secteur de l'habitation à but non lucratif ainsi que son adoption par davantage de municipalités et arrondissements.

Cinquièmement, alors que le coût des terrains ne cesse de faire croître les sommes décaissées par les développeurs de logements à but non lucratif, de nombreux acteurs publics se sont mobilisés afin d'offrir divers répertoires de terrains à céder pour des fins de logements à but non lucratif. En 2024, la Ville de Montréal a dévoilé sa *Politique de cession d'immeubles municipaux à des fins de logements hors marché* incluant une carte interactive permettant de visualiser les immeubles municipaux disponibles à acquisition. Similairement, le gouvernement fédéral a publié la *Banque de terrains publics* du Canada et la Société d'habitation du Québec a inauguré le *Répertoire des immeubles excédentaires de l'État*. Ces plateformes devraient permettre l'acquisition de terrains de qualité pour des sommes avantageuses ainsi que la collaboration, d'emblée, des acteurs publics. Puisqu'il s'agit d'une avancée très récente et que les projets d'immobilier à but non lucratif peuvent s'échelonner sur près d'une dizaine d'années, les gains ne pourront pas être immédiatement ressentis.

« On est en train d'acheter plus de terrains qu'on a jamais acheté, plus vite qu'on a jamais acheté, à des prix plus élevés qu'avant. C'est parce qu'on a trouvé des solutions à tous les autres obstacles incluant les enjeux réglementaires et les enjeux politiques et les enjeux de capacité. On a toujours travaillé de l'hypothèse que l'argent il y en a. Le financement n'est pas un obstacle. À chaque fois qu'on a monté un projet, on l'a financé, 100% »

Ces avancées, bien que parfois à l'apparence embryonnaires, esquissent un futur intéressant quant à la place de l'offre à but non lucratif dans le marché de l'immobilier résidentiel. Il sera pertinent d'en faire le monitoring dans les prochaines années, afin d'évaluer la progression et les gains facilités par ces avancées.

9. Voies et recommandations contextualisées

Les apprentissages réalisés en cours d'études permettent de repérer des pistes de solutions pour surmonter les obstacles institutionnels propres au contexte montréalais. Nous pouvons également ouvrir les chemins pour poser des constats plus larges sur les opportunités à saisir pour le logement à but non lucratif en général.

On peut d'abord souligner que, fonctionnellement et dans le cadre du contexte propre au Québec, les expressions « logements à but non lucratif » et « unités subventionnées » sont synonymes. En effet, si l'offre à but non lucratif ne peut être développée sans le soutien de subventions issue des divers paliers gouvernementaux, étant donné les multiples obstacles, alors l'offre à but non lucratif développée est nécessairement une offre subventionnée. En théorie, il devrait être possible pour un développeur de logements à but non lucratif d'utiliser ses propriétés comme levier financier pour investir dans la planification de nouveaux projets – cela présuppose cependant que le développeur soit doté d'un parc immobilier assez important. Plutôt, nous constatons plutôt que les développeurs de logements à but non lucratif ont énormément de difficulté à s'affranchir d'un modèle financier sans aides financières gouvernementales.

Par ailleurs, la création d'un contexte favorable au développement de l'offre résidentielle à but non lucratif à Montréal apparaît comme tributaire à une vision d'ensemble en matière d'habitation et d'urbanisme. À cet effet, une collaboration étroite doit être établie entre les développeurs immobiliers à but non lucratif et les autorités publiques, un langage commun doit être adopté par l'ensemble du secteur et de nombreux gestes ponctuels doivent être posés par les autorités publiques afin d'octroyer un avantage concurrentiel aux organismes à but non lucratif. Afin de permettre l'idéation de projets novateurs en immobilier à but non lucratif et d'éviter que les développeurs n'encourent seuls les risques liés à leurs projets, il est impératif de faciliter l'accès à du financement, particulièrement en phase de pré-développement. La majorité des nouveaux programmes annoncés, tant par les gouvernements fédéraux que provinciaux, exigent des constructeurs que le projet déposé soit à un stade avancé de maturité afin d'être éligible pour des subventions (le terme anglais utilisé, même au Québec, est *shovel-ready*). Il existe une banque de projets prêts à aller de l'avant, mais ces mêmes projets sont nécessairement le fruit d'efforts en pré-développement. Sans source prévisible et assurée pour financer les travaux de prospection, d'acquisition, d'études et d'ébauches préliminaires, plus aucun projet OBNL ne pourra se qualifier pour les programmes de financement en opération et annoncés.

Dans la foulée de l'intérêt grandissant envers le zonage différencié, un grand chantier d'adoption du levier est recommandé. Celui-ci, lorsque appliqué sur l'ensemble d'un territoire, permet de débloquent des potentiels jusqu'alors insoupçonnés sans engendrer des difficultés additionnelles pour les porteurs de projets. Également, le zonage différencié peut être adopté en tandem avec un règlement de zonage incitatif – de sortes à simultanément encourager la construction à but lucratif et à but non lucratif. S'il est d'ores et déjà en cours d'adoption dans Ville-Marie, il faut que ce règlement soit adopté sur l'ensemble du territoire ; les gains qui seront possibles d'emblées dans cet arrondissement doivent l'être ailleurs afin de contribuer à l'atténuation des iniquités territoriales. Au sujet du pouvoir temporaire accordé par l'article 93 de la loi n° 31, concernant l'autorisation de projets d'habitations composés majoritairement de logements sociaux, abordables ou étudiants, la reconduction, ne doit pas être une avenue envisageable au-delà de la date prescrite du 21 février 2027. Malgré que plusieurs projets à but non lucratif aient été facilité par le superpouvoir, la planification territoriale ne peut être accomplie sans vision d'ensemble.

En effet, la pertinence du levier est ponctuelle ; les divers paliers de gouvernance municipaux québécois sont actuellement appelés à modifier leurs outils réglementaires – notamment les *Plans métropolitain d'aménagement et de développement* ainsi que les *Schémas d'aménagement et de développement* – en fonction des nouvelles *Orientations gouvernementales en aménagement du territoire*, en vigueur depuis le 1er janvier 2025. Étant donné ce grand chantier en cours, le superpouvoir agit à titre de pansement et non de remède. Contrairement au zonage différencié, notamment, il ne s'agit pas d'un moyen cohérent d'accélérer le traitement des demandes d'autorisations municipales.

Le dernier apprentissage important partagé par les experts se résume au besoin imprévisible de flexibilité et d'agilité dans les étapes de pré-développement et de développement immobilier. Les constructeurs sont particulièrement ralentis par l'imposition de mécanismes d'approvisionnement précis, de formes bâties précises ou de séquençage précis dans le cadre de programmes de financement. Même si ces exigences sont inscrites dans les programmes pour des raisons qui semblent bonnes ou justifiables, leur effet est de complexifier le développement de logement OBNL par rapport à l'alternative de développement privé, ce qui a comme conséquence secondaire de rendre le logement subventionné plus risqué et plus dispendieux que le logement conventionnel. Les programmes de financement sont appelés à garantir une réelle flexibilité aux porteurs de projets pour leur permettre de saisir toutes les opportunités disponibles pour augmenter leur productivité.



References

- Adamo, A. (2016). Policy Scan: Planning for Affordable Housing. Alliance to End Homelessness Ottawa
- Altus Group. (2023). Canadian Cost Guide. [<https://www.altusgroup.com/insights/canadian-cost-guide/>]
- Barcelona City Council. (2016a). 2016-2015 Barcelona Right to Housing Plan. [<https://www.habitatge.barcelona/en/strategy/right-to-housing-plan>]
- Barcelona City Council. (2016b). Accessible Housing with Social Developers and Cooperatives. [<https://www.habitatge.barcelona/en/access-to-housing/innovation-housing-production>]
- Berlin Senate Department of Urban Development. (n.d, a). Concept Procedure. [<https://www.berlin.de/sen/bauen/neubau/konzeptverfahren/>] Accessed January 2023
- Berlin Senate Department of Urban Development. (n.d, b). Vorkaufsrecht. [<https://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/liegenschaften/vorkaufsrecht/artikel.1058562.php3>] Accessed January 2023
- Berlin Senate Department of Urban Development. (n.d, c). Social conservation areas Right of first refusal. [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/vorkaufsrecht.shtml] Accédé en Janvier 2023
- Bertolet, D. (2017). "Housing Delayed is Housing Denied (and rent increased)". Sightline Institute. [<https://www.sightline.org/2017/08/10/housing-delayed-is-housing-denied/>]
- Bouchard, M. J. & Hudon, M. (2008). Finding a Differently Dwelling in Quebec: The Housing Movement a player in social and economic development. Éditions Saint-Martin.
- Bourassa, S. C., Hong, Y. H. (2003). Leasing public land policy debates and international experiences. Lincoln Institute of Land Policy
- Butler, S. (2022). Using Affordable Housing Overlay Zones to Reduce the Risk of Displacement. Municipal Research and Services Center of Washington. [<https://mrsc.org/stay-informed/mrsc-insight/april-2022/using-affordable-housing-overlay-zones>]
- Calavita, N., Mallach, M. (2010). Inclusionary Housing in International Perspective - Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture. Lincoln Institute of Land Policy. [<https://www.lincolninst.edu/publications/books/inclusionary-housing-in-international-perspective>]
- Campbell, R., Lake, A., Leviten-Reid, C. (2015). Exploring organizational form in the affordable rental housing sector. Voluntas: International Society for Third-Sector Research, 27(4), 1809-1830.
- Canada Mortgage and Housing Corporation. (2011). The evolution of social housing in Canada. Canadian Housing Observer 2011
- Canada Mortgage and Housing Corporation. (2018). Housing Market Insight - Montreal CMA

- Canada Mortgage and Housing Corporation. (2019). Understanding Social Inclusion and NIMBYism in providing Affordable Housing. Housing Research Report
- Canada Mortgage and Housing Corporation. (2022). Housing Market Insight – Montreal CMA
- Chau, L., Atkey, J. (2022). Non-Profit Rental Housing: Streamline Approvals Process to Accelerate Construction. In The Municipal Role in Housing. Institute on Municipal Finance and Governance (IMFG)
- City of Toronto. (2021). Open Door Program Guidelines. [<https://www.toronto.ca/community-people/community-partners/affordable-housing-partners/open-door-affordable-housing-program/>]
- Communauté métropolitaine de Montréal. (2017). Map of the territory 2017 [Map]. [https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2019/02/20171001_carteGenerale_8x11.pdf]
- Coriolis Consulting Group and Wollenberg Munro Consulting Inc. (2019). Reducing the Barrier of High Land Cost: Strategies for Facilitating More Affordable Rental Housing Construction in Metro Vancouver
- Deschatelets, A. (2022). “Quebec Affordable Housing Program: Cold Reception of Certain Organizations in the Outaouais”. Digital law. [<https://www.ledroit.com/2022/02/04/programme-dhabitation-abordable-quebec-accueil-froid-de-certains-organismes-en-outaouais-c9c54eb95195059901f99008302afa84>]
- Federation of Canadian Municipalities. (2009). Housing in my backyard: a municipal guide for responding to NIMBY.
- FRAPRU. (2019). Montreal: Inclusive or Exclusive Metropolis?
- Fraser, E., Rockwell, I., Paliwal, N., Hamid, N., Menon S. (2022). Acquisition and Preservation of Affordable Rental Housing in Canada. McGill University Max Bell School of Public Policy.
- Gadon, S. (2021). Responses to Toronto’s Affordable Housing Challenge. In Tsenkova (Ed). Cities and Affordable Housing – Planning, Design and Nexus. (pg. 86 – 96). Routledge Taylor and Francis Group
- Gaudreault, A., Bouchard, M. (2002). Community housing funding: Evolution and prospects. At the Community Housing Financing Symposium, February 25, 2002
- Glaeser, E., Gyourko, J. (2002). The Impact of Zoning on Housing Affordability. Harvard Institute of Economic Research
- Goudreault, Z. (2022). “Vast mobilization for social housing in Montreal”. Le Devoir. [https://www.ledevoir.com/societe/673764/vaste-mobilisation-pour-le-logement-social-a-montreal?utm_source=recirculation&utm_medium=hyperlien&utm_campaign=corps_texte]
- Government of British Columbia. (nd). Local government public hearings
- Government of British Columbia. (2018). Residential Rental Tenure Zoning – Bulletin
- Government of Canada. (2018). National Housing Strategy: Canada’s National Housing Strategy- A place to call home. Retrieved from <https://www.placetocallhome.ca/>
- Great Britain Department for Communities and Local Government. (2011). Build now, pay later

- Hamilton, E. (2021). Inclusionary Zoning and Housing Market Outcomes. *Cityscape*, 23(1), 161–194. <https://www.jstor.org/stable/26999944>.
- Housing Partnerships Canada. (2015). *Business Transformation: Promising Practices for Social and Affordable Housing in Canada*. Centre for Urban Research and Education (CURE), Carleton University.
- Hulchanski, D. (2017). “No, Ottawa has not put forth a national housing strategy”. *The Globe and Mail*. [<https://www.theglobeandmail.com/opinion/no-ottawa-has-notput-forth-a-national-housing-strategy/article37173057/>]
- Lawson, J. M., & Ruonavaara, H. (2019). Land policy for affordable and inclusive housing: An international review. *Smartland*.
- Litman, T. (2022). *Learning from Montreal: An Affordable and Inclusive City*. Victoria Transport Policy Institute
- Marchand, M. (2021). Social utility trusts for the use of idealists. *Montreal: Innovative Territories in the Social and Solidarity Economy*. TIESS.
- Mironova, O., Stein, S., Hornbach, C., Udel, J. (2022). *Pathways to Social Housing in New York: 20 policies to shift from private profit to public good*.
- Montgomery County Government. (2023a). Department of Housing and Community Affairs – MPDU Program. Retrieved from <https://www.montgomerycountymd.gov/DHCA/MPDU/mpdu-program.html>
- Montgomery County Government. (2023b). Department of Housing and Community Affairs – Number of MPDUs Produced Since 1976. [<https://www.montgomerycountymd.gov/DHCA/housing/singlefamily/mpdu/produced.html>]
- Morris E. (2021). “This building is still locked shut, a year after Montreal paid \$6.5M to turn it into social housing”. *CBC News*. [<https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/quebec-montreal-social-housing-1.6222894>]
- Morris E. (2022). “Montreal non-profits are buying up apartments to keep rents low”. *CBC News*. [<https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/montreal-nonprofithousing-groups-1.6468974>]
- Mukhija, V., A. Das, L. Regus, S. S. Tsay. (2015). The Trade offs of Inclusionary Zoning: What Do We Know and What Do We Need to Know?. *Planning Practice and Research* 30 (2): 222–35. [[https:// doi.org/10.1080/02697459.2015.1008793](https://doi.org/10.1080/02697459.2015.1008793)]
- Olsen, I. (2020). “City of Montreal to exercise right of first refusal to turn properties for sale into social housing”. *CBC News*. [<https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/right-of-first-refusal-social-housing-1.5466347>]
- Ontario Nonprofit Network. (2022). *Access to Provincial Financing for Not-For-Profit Housing Providers*. Letter to the Ministry of Municipal Affairs and Housing
- Penaloza, A., Jones, C., Penny Gurstein. (2019). *Residential Rental Tenure Zoning in the Capital Region*. UBC Housing Research Collaborative
- Prince, J. (2021). The Social Economy and the City. In M. Henaway, J. Prince, E. Shragge (Eds) *Montreal – A Citizens Guide to City Politics* (pg. 171-187). Black Rose Books

- Ryan, J. (2021). Municipal Government: Ally or Adversary of Montréal's Co-operative Housing Sector. In M. Henaway, J. Prince, E. Shragge (Eds) *Montreal – A Citizens Guide to City Politics* (pg. 187-198). Black Rose Books
- Shecter, B. (2022). "Supply is 'the biggest issue affecting housing affordability' in Canada, CMHC finds". *Montreal Gazette*. [<https://montrealgazette.com/news/economy/supply-is-the-biggest-issue-affecting-housing-affordability-in-canada-cmhc-finds/wcm/d51fbb20-951a-4c57-a45c-9083c0befc00>]
- Société d'habitation du Québec. (2022). AccèsLogis Québec. [http://www.habitation.gouv.qc.ca/programme/programme/acceslogis_quebec.html]
- Suttor, G. (2016). *Still Renovating: A History of Canadian Social Housing Policy*. McGill-Queens Press.
- Vaillancourt, Y. (2013). The co-construction of public policy: the contribution of the social economy. In M. J. Bouchard (Ed.), *Innovation and the Social Economy* (pp. 127-157). University of Toronto Press.
- Vaillancourt, Y., Ducharme, M. N., Aubry, F., & Grenier, S. (2016). *AccèsLogis Québec (1997-2015): The ups and downs of the co-construction of a public policy*. Centre for Research on Social Innovations.
- City of Montreal. (2020). By-law for a Mixed Metropolis – Explanatory Document. [<https://montreal.ca/en/articles/diverse-metropolis-overview-law-7816#:~:text=The%20By%2Dlaw%20for%20a,and%20its%20incentive%2Ddriven%20character.>]
- City of Montreal. (2021). *Strategy for the Inclusion of Affordable Housing in New Residential Projects, Final Report 2005-2021*. [<https://montreal.ca/en/articles/diverse-metropolis-overview-law-7816>]
- City of Montreal. (2022). Pre-emptive right. [<https://montreal.ca/en/topics/preemptive-right>]
- Wang, R., Fu, X. (2022) Examining the Effects of Policy Design on Affordable Unit Production Under Inclusionary Zoning Policies. *Journal of the American Planning Association*, 88:4, 550-564, DOI: 10.1080/01944363.2022.2027263
- Whitzman, C., Flynn, A., Gurstein, P. (2022). *Affordable Housing: Increase Federal and Provincial Funding to Support Municipal Action*. In *The Municipal Role in Housing*. Institute on Municipal Finance and Governance.



VIVRE EN VILLE



**Balanced
Supply
of Housing**

Academic / Community Partnership