


La crise du logement, Esquisse d'un cadre de mobilisation

Quelques pistes à explorer

*Document soumis dans le cadre du Rendez-vous solidaire de la
Caisse d'économie solidaire*

Avril 2024



© Institut de recherche en économie contemporaine
ISBN: 978-2-925456-06-3

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2024
Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Canada, 2024

IRÉC, 10555, Avenue de Bois-de-Boulogne,
CP 2006, Montréal (Québec) H4N 1L4

Table des matières

Introduction.....	1
1. Histoire de mettre en contexte	2
2. L'accès à des capitaux adéquats pour accroître l'offre de logements abordables	6
2.1 Les caisses de retraite (et les investisseurs institutionnels) au Québec	6
2.2 <i>Un régime d'épargne solidaire</i>	10
2.3 L'« équité solidaire »	12
2.4 La mobilisation des ressources municipales	14
3. La maîtrise des coûts de production du logement abordable	17
3.1 La maîtrise des valeurs foncières	18
3.2 La maîtrise des coûts des matériaux de construction.....	20
3.3 L'accès à la main-d'œuvre	21

Introduction

Les facteurs qui ont mené à la crise actuelle du logement – pour l’essentiel une crise du logement *abordable*¹ – ont été abondamment analysés au cours des derniers mois. Par contraste, les suggestions concernant les moyens d’action restent assez dispersées et, pour la plupart, tentent d’abord d’accélérer le recours aux moyens déjà connus. Le but du présent document vise d’abord à explorer des pistes d’action sinon nouvelles, du moins à intégrer dans un cadre, pour sa part, inédit. En l’état, il demeure évidemment prospectif, son but premier étant d’abord de fournir une matière et des matériaux susceptibles d’appuyer la délibération et les réflexions que la Caisse d’économie solidaire et ses partenaires pourraient vouloir poursuivre avant et après la tenue de l’assemblée générale prévue pour le 18 avril 2024.

Au moment d’écrire ces lignes, il reste des travaux à poursuivre pour étoffer la réflexion et c’est pourquoi le document ne soumet pas des suggestions ou des propositions formelles. Toutefois, il ambitionne de cerner un certain nombre d’enjeux qui apparaissent centraux s’il faut viser à accroître le plus rapidement possible l’offre, la pérennité et la qualité des logements abordables. Ces enjeux renvoient aux diverses composantes d’un cadre de mobilisation requis par l’ampleur des besoins et la gravité des conséquences sociales de la crise. Avant de les aborder, toutefois, il est important de préciser un certain nombre d’aspects cruciaux de la conjoncture d’ensemble et qui seront d’une grande importance lorsque viendra le temps d’apporter des réponses à ce que nous appellerons dans le reste de ce document *l’Urgence Habitation*.

¹ Dans ce document, nous entendrons principalement par « logement abordable » les logements hors marché, à savoir les logements sociaux (HLM gérés par des offices d’habitation), communautaires (gérés par des OSBL en habitation) et coopératifs (gérés par des coopératives d’habitation), malgré le fait qu’une part appréciable des logements locatifs privés sont occupés par des ménages à faibles ou moyens revenus et peuvent être considérés comme relativement « abordables ». Pour l’essentiel, les approches suggérées dans ce document vont se concentrer sur les logements hors marché, principalement sur ceux où le montant du loyer est déterminé par les revenus ou la capacité de payer de leurs occupants.

1. Histoire de mettre en contexte

Cette *Urgence Habitation* est, notamment, le résultat combiné :

- de l'incapacité chronique du marché privé à offrir des produits d'habitation capables de répondre aux attentes et aux besoins d'une fraction croissante des ménages québécois disposant de faibles ou de moyens revenus ;
- de taux d'intérêt élevés, et de pratiques du secteur financier souvent trop conservatrices et réfractaires à l'innovation, en particulier dans les segments les plus abordables du secteur de l'habitation ;
- de politiques publiques déficientes qui ont ignoré les graves conséquences sociales et urbaines des pénuries qu'elles ont trop longtemps négligées, voire entretenues.

Ce qui aurait pu être traité comme une priorité parmi d'autres en matière de politiques publiques a ainsi acquis un tel caractère d'urgence que les différents ordres de gouvernement et les intermédiaires financiers concernés doivent aujourd'hui, impérativement, revoir leurs autres priorités pour « faire de la place » à des projets de logements abordables. Cela nécessitera des arbitrages qui n'iront pas de soi.

S'il s'impose aujourd'hui, ce sentiment d'urgence ne doit toutefois pas nous faire oublier que les actions pour combler les pénuries de logements abordables doivent s'accorder avec les orientations que le Québec et ses principales villes doivent poursuivre en matière d'aménagement urbain, de convivialité des collectivités locales, de lutte à toutes les formes d'exclusion sociale, de protection de l'environnement et de la biodiversité, de transition et d'efficacité énergétiques, et ainsi de suite. Les problèmes sont complexes et s'accommoderont mal de solutions qui ne seront pas du même ordre.

L'histoire de plusieurs collectivités et de plusieurs projets urbains au Québec nous rappelle constamment que la précipitation peut faire regretter longtemps des erreurs commises en toute bonne foi. Même si l'actuelle crise se démarque par son intensité, le Québec n'en est cependant pas à son premier épisode et paie encore aujourd'hui le prix social et économique de certaines interventions urbaines qui se sont contentées d'ajouter des unités d'habitation sans trop se soucier des impacts sur la qualité et la convivialité des milieux de vie. Nombre de projets élaborés hâtivement et restés prisonniers de perspectives peu intégrées laissent encore aujourd'hui derrière eux des collectivités aux prises avec des situations de ghettoïsation de quartiers, de déserts alimentaires, d'accès déficient aux réseaux de transport en commun, de pièges de pauvreté, ou de problèmes récurrents de santé publique.

Outre l'empressement à appliquer des moyens sans prendre en considération des perspectives urbaines intégrées, un écueil à éviter est celui de projets

d'habitation qui, notamment pour maximiser le rendement de promoteurs, misent sur des approches d'*hyperdensité*, sur des immeubles de condos, par exemple, qui finissent par devenir des copies conformes des immeubles de bureau, un modèle qui, au cours des trois dernières décennies, est lui-même arrivé à ses limites à la suite de la crise immobilière du début des années 1990, puis de l'immense réorganisation du travail consécutive à la pandémie des dernières années.

Il est difficile d'imaginer, par exemple, de jeter les bases d'une vie de quartier animée et vibrante – dont ont particulièrement besoin les personnes à faibles et moyens revenus qui doivent pouvoir compter sur des services publics et sur du soutien communautaire de qualité – pour des ménages habitant aux étages supérieurs d'une tour de condos typique des projets immobiliers actuellement construits par plusieurs promoteurs. La maximisation du rendement financier peut produire de l'isolement social et engendrer des problèmes qui peuvent peser lourd sur la convivialité et la qualité de vie. Les densités qu'il faut maintenir, en particulier dans certains sites urbains de grande dimension qui offrent un potentiel élevé d'accroître l'offre de logements abordables, ne doivent pas venir en collision avec l'objectif de concevoir, de bâtir et de maintenir des quartiers résilients à échelle humaine.

Il faut en particulier éviter de céder à la tentation de construire à toute vitesse des immeubles reproduits en série, le plus souvent des conciergeries de moyenne densité aux plans architecturaux identiques et utilisant des matériaux et des techniques de construction de bas de gamme pour réduire les coûts. De tels ensembles urbains, qui ont tendance à vieillir vite et mal, vont très souvent devenir de véritables pièges de pauvreté quelques années plus tard, monopolisant les habitations – le plus souvent devenues de véritables passoires thermiques et des foyers de multiples contaminations et infestations – de quartiers souvent dépourvus d'espaces verts et de services de base, constituant de véritables déserts alimentaires, des secteurs potentiellement criminogènes, et ainsi de suite.

Dans le cas particulier de Montréal, plusieurs de ces ensembles résidentiels réalisés à la hâte et sans souci de leur intégration urbaine ont balafré l'espace urbain de la Métropole depuis la seconde moitié du siècle dernier, souvent dans le contexte de pénuries de logements créées par de grands projets urbains qui, de l'autoroute Ville-Marie, à la place Radio-Canada, ou encore à la Petite-Bourgogne, aboutissaient à la destruction de milliers de logements. Rarement, sinon jamais, de tels ensembles construits à la hâte n'auront donné des résultats intéressants.

L'ambition de maintenir des densités socialement acceptables et des collectivités (villes ou quartiers) animées et vibrantes va toutefois imposer des contraintes importantes en matière de financement. Dans les villes centrales, il est plus facile de concevoir, sur le marché privé, des projets d'*hyperdensité* – le cas de Griffintown dans le sud-ouest de Montréal en est l'un des derniers exemples –

qui permettent de tirer le maximum de la valeur économique et du rendement financier d'un site bien localisé.²

En fait, de façon générale, la valeur des terrains a tendance à augmenter plus rapidement que celle des bâtiments qui y sont construits. Cette pression du foncier sur l'immobilier devrait donc continuer à s'intensifier, rendant ainsi de plus en plus difficiles, voire impossibles, la réalisation de logements abordables, l'aménagement d'espaces résidentiels de moyenne densité et le maintien de quartiers équilibrés sur le plan socioéconomique. Cette pression contribue ainsi, notamment, à l'embourgeoisement de plusieurs quartiers centraux des grandes villes. Nous verrons plus loin qu'il existe des façons de contourner ou de mitiger ce problème, dans la mesure où les partenaires concernés, incluant les municipalités, acceptent de mobiliser leurs ressources à cette fin.

Quoi qu'il en soit, il devient de plus en plus urgent de concevoir et de mettre en œuvre des formules de financement adaptées à des densités moyennes, surtout si on veut éviter de retomber dans les pièges de l'étalement urbain dans des zones périphériques de plus en plus éloignées ou, comme c'est le cas dans la grande région de Toronto, du développement immobilier au cœur de ceintures vertes dont on veut protéger l'intégrité et la biodiversité. Le présent document n'ambitionne pas de formuler des propositions précises à cet égard. Mais cette préoccupation doit demeurer au centre des réflexions que les différentes parties prenantes du logement abordable et des milieux communautaires doivent poursuivre dans le contexte de la crise du logement actuelle.

Il importe également de considérer les enjeux de financement dans une perspective large. Il ne faut pas seulement considérer les coûts de construction et de réalisation de projets immobiliers, il faut réfléchir en tenant compte des enjeux financiers et fiscaux liés à l'aménagement des infrastructures municipales et urbaines qui doivent viabiliser ces sites. En fait, le principal obstacle financier et urbanistique à la mise en valeur de l'énorme potentiel que présentent plusieurs grands sites urbains dans les villes du Québec pour résorber la crise actuelle du logement abordable n'est souvent pas celui du financement des logements eux-mêmes, mais celui des infrastructures publiques et des équipements collectifs qui doivent les précéder ou les accompagner.³

² Dans les banlieues de plus faible densité, où les valeurs foncières sont moins élevées, l'atteinte d'un meilleur rendement résulte généralement de la mise en marché en longues séries d'habitations unifamiliales ou de logements locatifs de moyenne densité. Cette différence entre les conditions de rendement prévalant respectivement au centre et en périphérie explique en bonne partie le mode d'urbanisation de plusieurs villes nord-américaines où il existe un « *missing middle* », entre les hyperdensités du centre et les faibles densités dans les couronnes, mais avec très peu de quartiers de moyenne densité comme on en retrouve à Québec et à Montréal (ou à New York, une exception à cet égard dans le paysage urbain des États-Unis).

³ Par exemple, dans le cas particulier du site montréalais de l'Hippodrome, le montant total des investissements publics nécessaires pour viabiliser ce vaste terrain (aqueducs, égouts, conduites souterraines, voirie de surface, etc.) s'élève à plusieurs centaines de millions de dollars. De plus, ces travaux doivent souvent être réalisés au préalable, avant que ne puissent être occupés les immeubles à construire sur

Nous ne ferons qu'évoquer certains aspects de cet enjeu plus loin dans ce document, tout en reconnaissant, par exemple, qu'une municipalité qui ne dispose pas de la marge de manœuvre fiscale ou financière nécessaire pour s'acquitter de la part qui lui incombe dans la mise en œuvre sur son territoire de projets visant à résorber les carences dans l'offre de logements abordables peut s'avérer, à son corps défendant, un obstacle à la résorption de la crise actuelle. Dans plusieurs cas, ces limitations financières et fiscales constituent un obstacle bien plus important que celui généralement attribué, souvent à tort, au cadre réglementaire municipal. Elles constituent une invitation directe aux gouvernements du Canada et du Québec de mettre leurs propres politiques financières et fiscales à contribution pour apporter des solutions à la hauteur de la crise actuelle du logement abordable. Elles interpellent également les institutions financières pour qu'elles apportent leurs contributions propres à l'émergence de solutions concrètes et à court terme.

Ces considérations préliminaires faites, le reste de ce document va comporter deux volets :

- Un premier examen de certains enjeux névralgiques pour le financement du logement abordable.
- Un effort d'intégration des enjeux liés à la maîtrise des coûts de la production des logements abordables dans un contexte d'inflation persistante.

le site. À ces investissements dans les infrastructures de base doivent s'ajouter ceux qui devront être consacrés à l'aménagement d'équipements collectifs comme les écoles – surtout si on cherche à y attirer et à y maintenir des familles avec enfants – les parcs, les équipements de loisir, de culture et de santé, des locaux pouvant accueillir des organismes communautaires, etc. Bref, la mise en valeur de tels grands sites urbains va nécessiter une mobilisation d'envergure et un effort financier soutenu des municipalités et du gouvernement du Québec, alors même que le monde municipal québécois estime faire les frais d'un régime fiscal inadéquat et obsolète.

2. L'accès à des capitaux adéquats pour accroître l'offre de logements abordables

Le 9 novembre dernier, au terme d'âpres et longues négociations, les gouvernements du Québec et du Canada rendaient publique une entente en vertu de laquelle des montants additionnels de 1,8 G\$, répartis à parts égales entre les deux gouvernements, seront consacrés à la construction de quelque 8 000 logements « sociaux et abordables », dont 500 seront réservés à des personnes itinérantes ou à risque de le devenir. La contribution fédérale de 900 M\$ servira à financer des projets choisis par la Société d'habitation du Québec. Ces 1,8 G\$ seront répartis sur quatre ans à partir de l'exercice 2023-2024, soit pour une moyenne annuelle de quelque 450 M\$ par année.⁴

Ces apports de capitaux publics pourront contribuer à résorber en partie la pénurie de logements abordables. Mais les retards accumulés dans le cadre d'un processus intergouvernemental de négociation qui a perduré pendant plus d'un an ont aggravé une situation d'urgence qu'il faut chercher à résoudre à court terme, et avec des moyens supplémentaires, des moyens innovateurs sinon par les modalités qu'ils mettent en œuvre, très certainement par des principes qu'ils cherchent à incarner.

Nous reviendrons plus loin sur le fait qu'une telle opération d'urgence s'impose alors que le Québec est aux prises avec de sérieux problèmes de pénuries de main-d'œuvre, incluant dans les secteurs de la construction de bâtiments et du génie civil, qui doivent être mobilisés pour accélérer les mises en chantier de logements et d'infrastructures municipales. S'il faut en tenir compte, il ne saurait cependant être question de s'y résigner. À coup sûr, cela exigera de revoir les façons de voir. Dans un premier temps, toutefois, ce document entend faire valoir qu'il est possible matériellement et souhaitable pour le bien commun d'accroître les moyens financiers en faisant valoir le potentiel de réservoirs de capitaux qui pourraient apporter une contribution significative au financement du logement abordable.

2.1 Les caisses de retraite (et les investisseurs institutionnels) au Québec

À cet égard, les caisses de retraite des secteurs privé et public constituent des acteurs dont le potentiel et l'éventuel engagement sont aussi négligés que mal connus. Ces réservoirs de capitaux disposent de ressources considérables qui pourraient être dégagées, à certaines conditions, dans des projets de logement

⁴ Voir : [Le Canada et le Québec annoncent la conclusion d'une importante entente afin d'appuyer la construction accélérée de logements | Premier ministre du Canada \(pm.gc.ca\)](#). Il est à noter que la mention dans cette annonce de « logements sociaux et abordables » ne correspond pas forcément à la définition que nous avons donnée à ces termes au début de ce document.

abordable. Il s'agit d'une épargne qui pourrait être mobilisée pour la satisfaction des besoins sociaux en matière de logement. Leurs détenteurs et administrateurs peuvent – et doivent – être considérés comme d'éventuelles parties prenantes pour une sortie de crise. Ces acteurs, relevant des villes ou s'inscrivant dans les dynamiques d'agglomération, jouent un rôle majeur dans leurs milieux. Ils pourraient élargir leur contribution en intégrant une préoccupation affirmée pour les enjeux de logement et la place qu'ils tiennent dans l'économie et dans ce qui fait la convivialité et la qualité de vie des milieux. À titre d'illustration, le tableau 1 regroupe les actifs de caisses de retraite de différents acteurs œuvrant principalement dans l'économie du Québec, plus spécifiquement dans le périmètre plus ou moins strictement défini des grandes agglomérations urbaines qu'ils forment et dans lequel ils œuvrent principalement.

Tableau 1
Actifs de certaines caisses de retraite au Québec (2023)⁵

Secteur d'activité	Actifs totaux	Tranche de 1 %
Municipalités de plus de 100 000 habitants ⁶	21 168 M\$	212 M\$
Universités ⁷	15 048 M\$	150 M\$
Autres caisses privées ou péripubliques ⁸	86 118 M\$	861 M\$
Total	122 334 M\$	1 223 M\$

Ces données laissent clairement voir qu'il existe un « espace financier » pour que ces caisses de retraite du secteur public, basées au Québec et pour la plupart inscrites au cœur des agglomérations urbaines, puissent apporter une contribution significative à la crise du logement sans pour autant rien renier de leur mission première. En effet, à terme, chaque tranche de 1 % de leur actif total – qui correspond *grosso modo* à un montant de 1,2 G\$ – correspond à un investissement qui pourrait être très appréciable dans un secteur du logement (hors marché et locatif privé à loyer modéré) qui a été jusqu'à maintenant fortement négligé, tant par les acteurs publics que privés. Une telle tranche reste dans des proportions compatibles au maintien de l'équilibre des portefeuilles et des objectifs de rendement nécessaires à la protection des rentes. Une telle fraction à l'échelle de ces caisses de retraite donne des proportions inédites à

⁵ Compilation de l'IRÉC à partir des rapports annuels et autres documents officiels.

⁶ Les municipalités de plus de 100 000 habitants au Québec sont, dans l'ordre de leur population : Montréal, Québec, Laval, Longueuil, Gatineau, Sherbrooke, Saguenay, Lévis, Trois-Rivières, Terrebonne et Drummondville.

⁷ Les universités incluses dans cette compilation sont : l'Université du Québec, l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université McGill. Les universités Concordia et Bishop n'ont pas été incluses à cette étape-ci.

⁸ Les caisses de retraite suivantes ont été incluses dans cette compilation : Hydro-Québec, CCQ, Desjardins, Policiers de l'agglomération de Montréal, Société de transport de Montréal, Loto-Québec.

l'accroissement des moyens requis pour accélérer le développement du logement abordable. Les décisions relativement à de tels choix sont sous le contrôle direct des acteurs qui se trouvent aux premières lignes de la crise du logement, en particulier les élus locaux et les administrateurs des caisses issues des services publics.

En supposant que les caisses de retraite acceptent d'apporter une contribution de cet ordre de grandeur en investissant dans des produits de placement offrant les caractéristiques appropriées de rendement et de risque, les capitaux ainsi investis dans le logement abordable viendraient graduellement s'ajouter à leurs portefeuilles. Ils apporteraient des moyens mobilisables à relativement brève échéance et tout en inscrivant leur apport dans l'espace urbain où sont susceptibles de vivre leurs rentiers qui, ultimement, pourront aussi bénéficier de l'amélioration de la qualité de vie produite par les choix de leurs caisses. Cela constituerait, de plus, une réponse à la montée croissante de l'intérêt des cotisants pour l'investissement local et l'engagement dans le milieu. Les paramètres à définir de ces produits de placement devront également optimiser les effets de levier dont pourront bénéficier les différentes parties prenantes du logement abordable québécois tel que nous l'avons défini au début du document.

Il existe déjà des exemples inspirants et des initiatives qui ont fait leurs preuves en ce domaine.⁹ Là comme ailleurs, il faut toutefois manifester un certain sentiment d'urgence et accélérer le rythme de ces placements. Ces investissements destinés au logement abordable devraient également inclure l'acquisition de titres municipaux ou autres destinés à la réalisation d'infrastructures publiques et d'équipements collectifs qui doivent précéder ou accompagner la viabilisation de sites et la construction de logements. Une réflexion active s'impose à cet égard en matière d'ingénierie financière (titrisation de valeurs foncières, financement de sites cédés par emphytéose, etc.) pour que ces priorités puissent s'accorder entre les émetteurs, les investisseurs, les administrations publiques et les organismes sociocommunautaires concernés.

Les municipalités et leurs employés, par exemple, qui cotisent conjointement aux caisses de retraite municipales, ont un intérêt direct à contribuer à la résorption de la crise structurelle du logement sur leur territoire et au sein de leur collectivité. Les municipalités y trouveront un moyen et une occasion d'éviter que la crise du logement ne détériore les assises foncières et les cotisants et futurs rentiers y trouveront l'assurance de préserver une convivialité et un milieu de vie dont la stabilité préservera la sécurité financière de tous. Il en va de même pour

⁹ Voir en particulier l'étude publiée par le TIESS : E. Beaudin, R. Laplante, M. Lizée. Une révision des engagements des principaux acteurs a été effectuée en 2023 et la très grande majorité d'entre eux sont encore présents dans le domaine et les projets où ils avaient fait des investissements. Par ailleurs, un rapport récent de la firme LetkoBrousseau « *Désinvestissement des actifs canadiens par le système de pension canadien : Le canari dans la mine de charbon* » attire l'attention sur les effets néfastes du sous-investissement dans les projets locaux. La démonstration, *a contrario*, laisse voir la pertinence et l'intérêt d'accorder une meilleure considération stratégique à l'investissement local.

les autres caisses de retraite retenues dans le périmètre que nous avons délimité, car elles sont directement bénéficiaires de la qualité de vie et de la prospérité des milieux de vie que leurs placements peuvent contribuer à enrichir. Il ne s'agit pas de demander à ces caisses de céder une partie de leur actif à des projets qui ne répondraient pas à des exigences rigoureuses en matière de rendement et de risque. Il ne s'agit pas ici d'un appel à renoncer à du rendement, mais bien plutôt à l'imaginer dans des scénarios qui intègrent la prise en compte de la qualité de vie des rentiers dans la réalisation de la mission et des objectifs des stratégies de placement. L'enjeu est plutôt de développer des produits de placement (hypothécaires, obligataires ou autres) qui répondent à ces contraintes, tout en étant canalisés vers le financement de projets concrets de construction ou de rénovation de logements abordables.

En dotant leurs portefeuilles d'actifs de tels placements, les caisses de retraite du grand secteur public et des principales grandes villes pourront enrichir le contenu québécois de leurs actifs tout en contribuant au maintien d'une prospérité globale qui donnera une plus grande résonance encore aux objectifs de sécurité et de stabilité inhérents à leur mission. Elles pourront également jouer un rôle positif dans la promotion de l'équité intergénérationnelle, en facilitant l'accès des générations montantes et futures à un logement de qualité à des coûts abordables. Elles pourront également contribuer à offrir à leurs membres cotisants des formules de logement abordable adaptées à leurs attentes et à leurs besoins au moment où ils prendront leur retraite. La mise à contribution de ces réservoirs de capitaux peut devenir un puissant moyen de renforcement de la cohésion sociale et l'expression d'une solidarité qui fera de cette crise une occasion de dépassement et de fierté collective. En tant que réservoir d'épargne, les caisses de retraite peuvent combiner des objectifs de sécurité personnelle et de qualité de vie à maintenir ou à créer pour que cette sécurité personnelle puisse bénéficier d'un contexte la renforçant.

Nous reviendrons plus loin sur certaines avenues qui pourraient être explorées afin de créer les conditions propices à un tel effort et sur les possibilités de développer et de proposer des produits de placement appropriés et sécuritaires aux gestionnaires de ces caisses de retraite et à d'autres investisseurs institutionnels.

Pistes à explorer

- *Est-il approprié de solliciter les caisses de retraite du secteur public québécois pour contribuer, dans le respect de leurs politiques de placement, au financement du logement abordable ?*
- *Une telle approche suppose de concevoir et de proposer à ces investisseurs institutionnels des produits spécifiques d'investissements destinés à des projets de logement abordable. Une telle démarche supposerait une participation active des caisses de retraite, des institutions financières et des gouvernements (surtout si les produits conféraient des avantages fiscaux). Comment une telle collaboration pourrait-elle devenir possible ?*
- *La réussite d'une telle approche reposerait sur une concertation entre les différentes parties impliquées dans la gestion des caisses de retraite du secteur public (parties patronales et syndicales dans les régimes de retraite concernés, municipalités et autres organisations publiques ou parapubliques en cause, etc.). Est-il possible de convaincre ces différentes parties prenantes et à quelles conditions ?*

2.2 Un régime d'épargne solidaire

Une autre piste à explorer consiste à proposer des produits destinés à mobiliser l'épargne des ménages autour de projets ou d'initiatives en matière de logement abordable. Actuellement de tels produits visent à permettre aux ménages désirant acquérir une propriété résidentielle à accumuler un capital ou une mise de fonds à l'abri de l'impôt. Une telle formule serait difficilement applicable à l'acquisition d'une propriété résidentielle d'un logement abordable, lequel demeure locatif ou coopératif, et s'adresse à des groupes dont les revenus demeurent faibles et généralement peu propices à l'accumulation d'une épargne suffisante.

Toutefois, en utilisant des programmes fiscaux tels que le CELI¹⁰ ou des formules apparentées, il serait possible de mettre en place un régime d'épargne solidaire, axé sur les contributions de ménages qui souhaiteraient allier la constitution d'un patrimoine financier à l'abri de l'impôt avec une contribution directe à la réalisation de projets de logements abordables.¹¹ Une telle liaison

¹⁰ Pour les fins de ce document, nous nous limitons à considérer le programme CELI, qui est « universel ». Nous excluons le programme CELIAPP, qui vise pour l'essentiel les acheteurs d'une première propriété résidentielle et qui, en principe, ne s'applique pas à des formules de logement abordable tel que nous le définissons dans ce document.

¹¹ En permettant de mobiliser de cette manière une partie de l'épargne actuellement canalisée dans des comptes CELI, il serait possible de créer une contrepartie sociale aux avantages très significatifs consentis par ce programme fiscal aux ménages qui ont les moyens d'y contribuer. En 2014, un chercheur de l'IRÉC, Gilles Bourque, avait produit une analyse de ce programme qu'il est possible de consulter à l'adresse suivante : <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/397776/celi-un-cout-fiscal-exorbitant>. Il est également intéressant

entre avantage fiscal et satisfaction des besoins sociaux constituerait une expression forte de la solidarité sociale et une contrepartie équitable pour en faire un instrument de justice sociale.

Par comparaison avec les vastes ressources financières et fiscales que peuvent mobiliser les investisseurs institutionnels et les gouvernements, les montants qui pourraient être mobilisés par un tel programme d'épargne solidaire pourraient au départ paraître relativement modestes. Toutefois, si les actifs actuellement détenus dans ces comptes CELI étaient suffisamment liquides, d'une part, et si les coûts de transfert de ces actifs vers un régime ou des produits d'épargne solidaire par ailleurs intégrés au CELI demeuraient modestes ou nuls, d'autre part, il serait alors possible d'accélérer grandement la mobilisation de l'épargne privée vers le financement de projets de logement abordable. Pour ce faire, il faudrait qu'une institution financière, présente dans les différentes régions du Québec et disposant des outils pour gérer et adapter des comptes CELI, puisse rapidement jouer un rôle de leadership dans la promotion, la mise en place et la gestion d'un tel régime, notamment en s'en faisant un promoteur actif auprès des gouvernements du Canada et du Québec. Le fait que les sommes soient déjà déposées dans des comptes rend sans doute plus simple une telle opération, cette dernière pouvant être vue comme une réallocation d'une partie des montants en cause. C'est certainement là une tâche qui pourrait permettre d'offrir une réponse aux préoccupations maintes fois exprimées par le président du Mouvement Desjardins.

Un tel régime d'épargne solidaire axé sur le logement abordable aurait tout avantage à pouvoir être utilisé pour contribuer, peu importe la hauteur des sommes en cause, au financement de projets précis de construction ou de rénovation dans une municipalité, dans une MRC ou dans une région en misant sur une mobilisation de l'épargne de la collectivité concernée. Pour ce faire, toutefois, il faudra bien circonscrire les paramètres de risques associés à des stratégies d'investissement locales ou régionales, alors qu'un tel régime doit d'abord être structuré sur une base nationale. Dès lors, la solidarité pourrait s'exprimer dans des formes concrètes, permettant à chacun dans son milieu d'en constater les effets. De telles initiatives pourraient alors avoir un effet significatif sur la cohésion sociale et sur la volonté de résorber les inégalités en matière d'accès au logement dans les collectivités et les régions concernées.

Une telle épargne locale solidaire (et à l'abri de l'impôt) permettant de compléter le financement de tels projets aurait une haute valeur symbolique dans des collectivités aux prises avec de sérieux problèmes d'accès au logement, d'itinérance, d'exclusion sociale, etc. Cette charge symbolique permettrait de sortir du discours de crise pour faire de la question du logement un défi collectif

de rappeler que certains régimes d'épargne ont été structurés autour d'enjeux tels que les changements climatiques, les investissements éthiques, etc.

valorisant. Un tel programme, s'adressant à des ménages qui ont les moyens de se doter d'un patrimoine financier, jouerait alors un rôle complémentaire à celui du crédit québécois actuel d'impôt pour solidarité, qui vise quant à lui les ménages qui n'ont pas ces moyens. Ensemble, ils pourraient former l'assise d'un régime fiscal solidaire, déclinable aux échelles locales et régionales et applicable à des projets concrets appuyés par les collectivités locales et leurs institutions.

D'entrée de jeu, si les conditions mentionnées précédemment sont réunies, et de plus en plus avec le temps, les capitaux accumulés dans un tel programme d'épargne solidaire pourraient s'imposer comme un puissant levier de développement et d'équité sociale dans les collectivités et les régions du Québec. La modulation régionale d'un tel levier s'accommoderait alors très bien d'une participation, selon des termes et des contraintes à préciser, des municipalités, des MRC et des communautés métropolitaines du Québec. Par-delà ses aspects renvoyant à ce qu'il y a de plus abstrait dans les analyses financières, le logement est toujours, d'abord et avant tout, un enjeu local, territorialisé. La mobilisation citoyenne permettrait, par une telle approche, de l'inscrire réellement dans la sociabilité de proximité. En permettant d'ajouter d'importants blocs de logement hors marché, une telle approche aurait, en outre, l'avantage de faire voir les bénéficiaires du logement abordable autrement qu'en simples victimes du marché, comme membres et témoins d'une solidarité portée par l'ensemble du milieu.

Pistes à explorer

- *La mobilisation de l'épargne des ménages est-elle une option intéressante ou réaliste pour le financement du logement solidaire ?*
- *Le recours à un régime fiscalisé comme les CELI est-il une formule appropriée pour encourager une telle mobilisation de l'épargne des ménages ?*
- *Une approche visant à favoriser la mobilisation de l'épargne des ménages autour de projets locaux ou régionaux précis de logement abordable est-elle pertinente ? Souhaitable ?*

2.3 L'« équité solidaire »

Dans les deux sections précédentes, nous avons exploré certains scénarios permettant de mobiliser les capitaux d'investisseurs institutionnels et de caisses de retraite. Ainsi que l'épargne des ménages (le régime d'épargne solidaire). Dans cette troisième section portant sur les approches de financement, nous allons explorer certaines pistes permettant de faciliter la mobilisation des actifs nets des

organismes communautaires et des coopératives d'habitation à des fins de préservation, de rénovation et de construction de logements abordables.

Plusieurs de ces organismes, ayant totalement ou partiellement remboursé les emprunts hypothécaires associés à leurs immeubles, se retrouvent aujourd'hui avec des actifs nets (une « équité », selon la terminologie anglophone) qui peuvent avoir une valeur considérable. Dans l'ensemble du secteur du logement communautaire et coopératif, ces valeurs peuvent être grossièrement estimées à quelque 5 G\$ (on parle de plusieurs centaines de complexes d'habitation répartis sur l'ensemble du territoire). Il s'agit d'une somme qui est loin d'être négligeable dans le contexte actuel et qui, mobilisée de la bonne manière, pourrait faire du secteur de l'habitation hors marché une source majeure de capitaux mobilisables pour des projets de logements abordables.

Les OSBL et les coopératives peuvent évidemment se servir de leurs actifs nets pour financer leurs projets de rénovation ou d'expansion de leur parc de logements abordables. Toutefois, certains d'entre eux n'ont ni l'intention, ni les moyens, ni même la capacité de se lancer dans de tels projets. Par conséquent, une partie importante des actifs nets globaux de ces acteurs du logement abordable demeure sous-utilisée et pourrait être mobilisable, à certaines conditions, pour financer des initiatives plus ambitieuses à l'échelle de tout le Québec ou de ses régions. En retour de leur accord à contribuer à une forme appropriée de mobilisation de leurs ressources sous-utilisées, les organismes pourraient non seulement contribuer à la résorption des pénuries structurelles de logements abordables, mais pourraient aussi bénéficier d'un retour sur leur investissement, lequel permettrait à son tour de financer leurs dépenses courantes ou d'améliorer les services à leurs locataires ou coopérants.

Plusieurs formules ont ainsi été proposées au cours des dernières années pour tenter de rallier les OSBL et les coopératives autour de telles formules de mutualisation de leurs actifs nets.¹² Il reste toutefois à approfondir la réflexion du milieu communautaire et coopératif, ainsi que celle de leurs partenaires, avant d'en arriver à des formules qui pourraient rallier suffisamment d'acteurs, aux intérêts souvent très différents, pour permettre l'émergence d'un véritable mécanisme de mobilisation de « *l'équité solidaire* ». La crise s'intensifiant, il faut cependant éviter d'attendre que les formules règlent tous les problèmes avant d'agir. Il importe, en effet, d'inscrire la réflexion collective et le débat public, dans une logique et une perspective d'expérimentation. Des initiatives se déployant à diverses échelles peuvent servir de bancs d'essai et fournir aux diverses parties prenantes une rétroaction féconde. En ces matières comme en bien d'autres, les imperfections

¹² L'une d'entre elles, parmi les plus récentes, est le projet de *Fonds Plancher* mis de l'avant par le *Centre de transformation du logement communautaire*. Voir : [Le Fonds Plancher – Community Housing Transformation Centre – Centre de transformation du logement communautaire](#)

et le risque de se tromper restent bien en deçà des dégâts qu'inflige l'inaction, par purisme ou tergiversation.

Ainsi, des produits financiers pourraient être développés et proposés aux diverses parties prenantes concernées pour répondre à leurs besoins et à leurs attentes en matière de rendement et de risque. Des formules pourraient également être envisagées, de concert avec les autorités gouvernementales, pour accompagner de tels produits de mesures fiscales appropriées.

Pistes à explorer

- *Quels sont les principaux obstacles qui peuvent freiner ou empêcher les OBNL ou les coopératives de contribuer à la mobilisation de leurs actifs nets dans la réalisation de projets de logement abordable ? Y a-t-il des façons de contourner ou d'éliminer ces obstacles ?*
- *Serait-il souhaitable de développer de nouveaux produits financiers pouvant permettre une telle mobilisation de ces actifs nets ? Quelles devraient être les conditions à respecter dans la conception et la distribution de tels produits ?*

2.4 La mobilisation des ressources municipales

Enfin, il est nécessaire de donner aux municipalités québécoises¹³ et à leurs offices d'habitation les ressources nécessaires pour qu'elles puissent contribuer activement à la résorption des pénuries de logements abordables sur leur territoire. Dans la section 2.1, nous avons abordé la contribution que les municipalités peuvent apporter au financement du logement abordable par l'intermédiaire des caisses de retraite qu'elles gèrent conjointement avec les syndicats. Dans la présente section, nous allons brièvement aborder le financement de leurs offices d'habitation, avant de considérer les enjeux de financement des investissements en infrastructures urbaines qui doivent tantôt devancer, tantôt accompagner, tantôt compléter la réalisation de projets de logements abordables.

En ce qui concerne les offices d'habitation, le financement des logements sociaux provient principalement de sources publiques (gouvernements du Québec et du Canada) et, pour environ 10 % de leur budget, des loyers provenant des locataires de ces HLM, lesquels contribuent à hauteur de 25 % de leur revenu brut ajusté. Or, un pourcentage non négligeable de ces logements gérés par des offices

¹³ Nous englobons dans le monde municipal québécois non seulement les municipalités elles-mêmes et les MRC, mais également les agglomérations et les communautés métropolitaines dont elles font partie, ainsi que leurs regroupements tels que l'Union des municipalités du Québec, la Fédération québécoise des municipalités, ainsi que la Fédération canadienne des municipalités.

d'habitation demeure vacant parce qu'ils ont d'importants besoins de travaux de rénovation. Dans le cas de l'*Office municipal d'habitation de Montréal*, par exemple, qui gère environ 22 000 unités de logement dans son parc de logements sociaux, on estime que le nombre de logements vacants s'élève à plus de mille unités, dont plusieurs ont des besoins de rénovation majeure.

Pour financer de tels travaux, et donc pour remettre ces logements à la disposition des clientèles desservies par l'OMHM, l'office peut avoir recours, d'une part, à un financement de la Société d'habitation du Québec, et, d'autre part, à ses fonds propres, ce qui suppose qu'elle puisse se financer auprès d'institutions financières. Comme la capacité de remettre rapidement en état ces logements en finançant les travaux de rénovation constitue à coup sûr l'une des méthodes les plus efficaces de faire face à l'urgence habitation, l'ensemble des partenaires publics et financiers des offices d'habitation ont intérêt à développer des approches accélérées de financement et de réalisation des travaux de rénovation dans l'ensemble du parc québécois de HLM.

Par ailleurs, les municipalités doivent avoir un accès privilégié au financement des infrastructures urbaines et des équipements collectifs qui doivent accompagner la réalisation de plusieurs projets urbains d'envergure qui ont le potentiel d'accroître significativement l'offre de logements abordables. Si elles ne peuvent compter que sur leurs propres capacités financières et sur leur accès aux marchés de capitaux, plusieurs d'entre elles ne seront pas en mesure d'apporter leur nécessaire contribution à la résorption de la crise structurelle du logement abordable sur leurs territoires respectifs.

Il y a près d'une trentaine d'années, en bonne partie à l'initiative des grandes villes québécoises, les gouvernements du Canada et du Québec avaient convenu de mettre en place un programme tripartite d'infrastructures urbaines, où les trois niveaux de gouvernements contribuaient au financement d'investissements municipaux destinés en priorité, à cette époque, à rattraper les retards importants en matière d'entretien, de rénovation et de restauration des infrastructures urbaines. Cet effort conjoint, qui se poursuit toujours, aura permis d'amorcer un rattrapage majeur des retards accumulés dans les décennies précédentes.

Il serait approprié, au vu de l'urgence actuelle, de convenir de modes de financement spécialement adaptés aux besoins en infrastructures urbaines et en équipements collectifs spécifiquement associés à des projets visant à résorber les pénuries de logements abordables. De telles innovations en matière de cofinancement d'infrastructures seraient particulièrement utiles pour accélérer, voire pour permettre la mise en valeur de grands sites urbains tels que le *Paro Saint-Vincent-de-Paul*, à Québec, ou l'*Hippodrome*, à Montréal. La conception et la mise en œuvre de tels ajustements aux programmes existants dépassent toutefois le cadre du présent document exploratoire, et suppose une concertation

étroite entre le monde municipal québécois et les gouvernements du Québec et du Canada.

Pistes à explorer

- ***Dans quelle mesure serait-il possible d'accélérer les projets de rénovations dans le parc québécois de HLM ? Les OMH disposent-ils des ressources nécessaires à cet égard ?***
- ***Les programmes de financement des infrastructures nécessaires à la viabilisation de sites urbains ou à la réalisation d'ensembles résidentiels, qui prévoient la plupart du temps des contributions des trois niveaux de gouvernement, pourraient-ils ou devraient-ils être modulés pour favoriser les projets qui ont le meilleur potentiel d'accroissement de l'offre de logements abordables ? Si oui, à quelles conditions ?***

Ensemble, la mise en œuvre de ces quatre volets d'une stratégie financière adaptée aux besoins et aux attentes du milieu du logement abordable permettrait de mobiliser :

- (1) les investisseurs institutionnels des caisses de retraite du secteur public québécois ;
- (2) les épargnants individuels qui voudraient contribuer à la résorption de la crise du logement abordable en canalisant leurs économies dans un régime d'épargne solidaire ;
- (3) les valeurs nettes disponibles des OSBL et les coopératives en habitation qui accepteraient de participer à une formule d'équité solidaire ; et
- (4) les municipalités, que ce soit au moyen de leurs offices d'habitation ou en mettant en place des mécanismes de financement mobilisant des capitaux provenant des gouvernements du Québec et du Canada à des fins de développement des infrastructures urbaines complémentaires aux projets de logement abordable.

Les capitaux cumulatifs qui pourraient être ainsi mobilisés et mutualisés atteindraient vraisemblablement, ensemble, des montants considérables qui auraient en outre le grand avantage de pouvoir durer dans le temps long et être renouvelés sur une base permanente par l'injection de nouvelles ressources année après année. L'ampleur et la diversité relative de ces ressources permettraient en outre une meilleure mutualisation des risques à court, moyen et long terme, ce qui présenterait un avantage additionnel non négligeable pour les investisseurs, les épargnants et le milieu du logement abordable. Il ne faut pas négliger non plus qu'une telle approche intégrée aurait sans doute aussi pour effet de faire apparaître de nouveaux types de promoteurs ou, à tout le moins, de nouvelles manières de concevoir et mener les projets.

3. La maîtrise des coûts de production du logement abordable

Plusieurs facteurs influencent les coûts de réalisation de logements abordables. Pour les fins de ce document, nous en avons retenu trois :

- La maîtrise des valeurs foncières pour les sites appropriés à la réalisation de projets de logement abordable d'une densité urbaine appropriée.¹⁴
- La maîtrise des coûts des matériaux nécessités par la construction de logements abordables.
- L'accès à une main-d'œuvre qualifiée et suffisante pour la réalisation de projets de logement abordable.

Nous n'aborderons pas, dans ce document, l'une des composantes majeures des coûts du logement abordable, à savoir les frais d'intérêt applicables au financement ou au refinancement de projets précis. Nous nous contenterons de mentionner que l'habitation sous toutes ses formes, incluant le logement abordable, constitue l'un des secteurs de l'économie les plus directement affectés par les politiques monétaires. En temps normal, étant donné l'ampleur des investissements privés et publics consacrés à l'habitation et aux projets immobiliers plus généralement, les variations des taux d'intérêt constituent un moyen efficace – mais qui n'est pas sans créer de réels inconvénients – d'influencer la demande globale dans une économie nationale. Toutefois, l'application de politiques monétaires restrictives lorsqu'une société fait par ailleurs face à une sérieuse crise du logement, et en particulier lorsque cette crise affecte principalement les groupes les plus précaires, pose des enjeux sociaux considérables qui doivent être considérés.

À cet égard, il convient de rappeler que l'*Opération Corvée Habitation*, lancée par les partenaires socioéconomiques du Québec au moment de la récession de 1982-1983, une période où les taux d'intérêt hypothécaires canadiens évoluaient autour de 20 %, avait notamment mis en place une formule permettant de financer environ la moitié des frais d'intérêts pour les acheteurs d'une nouvelle propriété résidentielle. En quelque sorte, cette formule permettait de contourner les politiques monétaires alors en vigueur. Il faut toutefois rappeler que cette *Opération Corvée Habitation* était d'abord et avant tout un programme visant la création d'emplois dans l'industrie de la construction, alors que les taux de chômage prévalant au Québec tournaient autour de 15 %. À cette époque, il ne s'agissait pas *a priori* d'apporter une réponse à une crise du logement comme c'est le cas actuellement. En outre, en visant principalement les ménages acheteurs d'une première propriété résidentielle, souvent de type unifamilial, ce programme

¹⁴ Pour une discussion sommaire de ce qui constitue une densité urbaine « appropriée », voir la première section de ce document.

a alors contribué directement à l'étalement urbain dans la plupart des principales villes du Québec.¹⁵ Serait-il possible, aujourd'hui, de concevoir un programme de ce genre se limitant à offrir, pour raison de crise du logement aggravée par les lacunes des politiques publiques et certaines pratiques des institutions financières, des rabais de taux d'intérêt exclusivement pour des projets de logement abordable ?¹⁶

3.1 La maîtrise des valeurs foncières

Le contrôle des coûts du foncier est particulièrement important dans le cas des projets de logement abordable, surtout en période de fortes pressions inflationnistes ou spéculatives sur les valeurs de terrain pouvant accommoder des densités appropriées dans les secteurs centraux des agglomérations urbaines du Québec. Plusieurs formules peuvent être envisagées pour contribuer à cette maîtrise des coûts du foncier.

- L'exercice par les municipalités du **droit de préemption** qui leur a été accordé par le projet de loi 37 de 2022 leur permet d'acheter des immeubles ou des terrains à des fins d'intérêt public et, en particulier, à des fins d'habitation.¹⁷ La Ville de Montréal vient à cet égard d'exercer son pouvoir de préemption dans le *Domaine de la Rousselière*, en collaboration notamment avec la Caisse d'économie solidaire.
- L'attribution aux municipalités de pouvoirs leur permettant d'accélérer les processus administratifs et juridiques, ainsi que de limiter les coûts dans le cas de **procédures d'expropriation** applicables à des actifs fonciers ou immobiliers.
- La formule des **fiducies d'utilité sociale** fait également partie de la trousse d'outils permettant, dans certaines conditions, d'exercer un contrôle à moyen et long terme sur les valeurs foncières. En ayant notamment recours à la formule de l'emphytéose, une telle fiducie peut attribuer des droits de construction et d'occupation de terrains à des coûts très avantageux, voire symboliques pour des OBNL, des coopératives d'habitation et des OMH. Pour ce faire, elle doit d'abord s'entendre avec les propriétaires des terrains ou des

¹⁵ Il est intéressant de rappeler qu'au terme du *Corvée Habitation*, celle-ci a été consolidée avec deux autres programmes (Loginove et Logipop) dans le *Programme intégré québécois (P.I.Q.)*, qui a existé de 1984 à 1987.

¹⁶ Dans le cas de l'*Opération Corvée Habitation*, le gouvernement du Québec et ses partenaires pouvaient prévoir que les taux d'intérêt très élevés qui prévalaient alors sur les marchés hypothécaires finiraient par redescendre dans un délai relativement rapide, ce qui s'est effectivement avéré dans les années suivantes. Cela minimisait en quelque sorte le risque que le coût de cette subvention sur les frais d'intérêt ne devienne exorbitant avec le temps. Rapporté sur la situation actuelle et sur les seuls projets de logement abordable, un tel calcul pourrait également être effectué aujourd'hui, si tant est que l'inflation se ramène graduellement à l'intérieur des cibles de la Banque du Canada.

¹⁷ Voir : [N° 13 N° 13 – 11 juillet 2022 - 2022 - Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation \(gouv.qc.ca\)](https://www.gouv.qc.ca/actualites/2022/07/11-juillet-2022-2022-Ministere-des-Affaires-municipales-et-de-l-Habitation) – [11 juillet 2022 - 2022 - Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation \(gouv.qc.ca\)](https://www.gouv.qc.ca/actualites/2022/07/11-juillet-2022-2022-Ministere-des-Affaires-municipales-et-de-l-Habitation)

immeubles, ce qui peut être facilité dans le cas de grands sites urbains déjà détenus par une municipalité ou par un gouvernement. La possibilité pour une telle fiducie d'accorder des conditions avantageuses à des projets de construction de logements abordables dépendra alors de sa charte constitutive et des conditions qu'elle peut appliquer aux contrats d'emphytéose. Il est toutefois possible d'avoir recours à la formule d'emphytéose sans qu'il soit au préalable nécessaire de constituer une fiducie. Une municipalité propriétaire d'un terrain pourrait directement en céder les droits d'occupation et d'usage à des organismes appropriés sous réserve que ces derniers respectent les conditions énoncées dans l'acte de cession de ces droits.

- L'établissement de **conventions** entre des promoteurs et des gestionnaires de projets de logements abordables, d'une part, et des municipalités, des gouvernements ou des bailleurs de fonds, d'autre part, peut également contribuer à la réalisation et à la gestion subséquente de tels logements abordables.

Il existe d'autres formules permettant de développer, de gérer, de rénover et d'assurer la pérennité de logements abordables. Dans la quasi-totalité des cas, toutefois, il faut partir du principe que les organismes qui font la promotion du logement abordable, surtout s'ils veulent respecter des conditions relatives à la qualité de l'insertion urbaine de leurs projets ou maintenir des densités appropriées, ne sont pas en mesure de concurrencer les grands promoteurs immobiliers pour l'occupation de sites convoités à des fins de développement immobilier conventionnel. Si cette contrainte peut en partie être contournée par des méthodes d'ingénierie financière, elle subsistera toujours et va devoir, en dernière analyse, comporter une subvention explicite ou implicite à l'acquisition de terrains, ou de droits de construction et d'occupation de terrains.

En particulier dans le cas du développement de grands sites urbains ou de projets de développement résidentiel importants, une pratique qui s'est répandue dans les municipalités québécoises a consisté à refiler les coûts de viabilisation de ces sites ou ceux reliés aux infrastructures aux promoteurs immobiliers, qui les refilent alors implicitement ou explicitement aux acheteurs des maisons ou des condos. Une telle formule est difficilement transposable aux projets de logement abordable, ce qui suppose, ou bien que la municipalité en absorbe la charge et le financement, ou bien qu'elle soit compensée pour ce faire.¹⁸

¹⁸ Il est intéressant de mentionner à cet égard le cas de la municipalité de Rossland, en Colombie-Britannique, qui a récemment obtenu un financement d'infrastructures liées à un projet de 37 logements abordables à énergie nette zéro. Ce financement vise à faire en sorte que le développement de logements abordables puisse également contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Or, les travaux que l'IRÉC poursuit

Pistes à explorer

- *Quelle part les coûts du foncier occupent-ils dans ceux du développement de projets de logement abordable ? Au cours des dernières années, comment cette part a-t-elle augmenté par comparaison aux autres coûts ?*
- *La formule des fiducies d'utilité sociale (assortie d'emphytéoses) peut-elle contribuer à réduire la part des coûts du foncier ? Si oui, à quelles conditions ?*
- *À part le formule de la fiducie d'utilités sociale, y a-t-il d'autres façons de mieux maîtriser les coûts du foncier (banques de terrains municipalisés, conventions de cession de terrains à coûts symboliques, etc.) ?*

3.2 La maîtrise des coûts des matériaux de construction

La chaîne de valeur du secteur du logement abordable telle que ce document le décrit demeure très complexe. Parmi ses composantes se situent les fournisseurs de matériaux de construction, qui approvisionnent les entreprises qui assurent la construction (ou la rénovation) des bâtiments. Or, un afflux de capitaux dans ce secteur de la construction va intensifier la concurrence pour avoir accès à ces matériaux – ciment et béton, bois d'œuvre, matériaux électriques et de plomberie, etc. – et, par conséquent, alimenter les pressions inflationnistes auxquelles devront faire face les promoteurs de projets de logement abordable, qui devront lutter à armes inégales avec de grandes entreprises immobilières aux moyens considérables.

L'intensification des efforts pour rattraper les retards dans la construction et la rénovation des logements abordables au cours de la prochaine décennie, alors même que le Québec envisage de lancer plusieurs projets majeurs d'investissements privés et publics, risque donc de se heurter à des contraintes de marché majeures. De nombreux appels d'offres – dans le secteur du logement abordable comme ailleurs – vont se retrouver avec des soumissions bien au-delà des montants envisagés au départ.

La maîtrise des coûts des matériaux de construction ne représente qu'un facteur parmi plusieurs autres qui risquent de freiner l'augmentation de l'offre de logements abordables. Toutefois, il serait important de réfléchir à l'avance aux moyens de limiter les effets de l'inflation sur ces matériaux. Étant donné l'accélération prévisible des mises en chantier (de construction ou de rénovation) de logements abordables au cours des prochaines années, une réflexion devrait ainsi être rapidement amorcée pour concevoir des formules de groupes d'achat

depuis un certain temps déjà sur le potentiel de développement d'écoquartiers carboneutres dans les villes du Québec mènent vers des approches similaires.

consacrés à ces projets et capables de négocier des conditions d'approvisionnement optimales (prix, qualité, quantité, etc.). Les aspects logistiques et techniques d'une telle formule, qui doit être conçue et mise en œuvre pour simplifier les processus de réalisation des projets autant que pour en réduire les coûts, devraient alors faire l'objet de discussions entre différentes parties prenantes du secteur logement abordable et des entreprises de fabrication des matériaux et de construction résidentielle.

Pistes à explorer

- *Quel impact l'inflation des dernières années a-t-elle eu dans le domaine des matériaux que les OBNL et les coopératives utilisent pour la construction, la rénovation et l'entretien de leurs immeubles ?*
- *Comment serait-il possible de pallier ces effets sur les coûts de gestion et sur ceux des projets ?*
- *Une formule de type « groupe d'achat » pourrait-elle être envisageable dans le domaine du logement abordable ? Et, si oui, à quelles conditions ?*

3.3 L'accès à la main-d'œuvre

Un autre facteur, encore plus important, qui risque de freiner les efforts pour accroître et améliorer l'offre de logements abordables, est celui des pénuries structurelles de main-d'œuvre que connaît actuellement le Québec. L'un des principaux indicateurs permettant d'évaluer ces pénuries est le nombre de postes vacants observés dans les entreprises. Il est donc possible de mesurer les postes vacants par secteur industriel dont, en particulier dans les entreprises de construction pour l'ensemble du Québec.

Au deuxième trimestre de 2023, le nombre total de postes vacants dans l'industrie de la construction au Québec s'élevait à 12 245. À ce moment, le taux de postes vacants¹⁹ dans cette industrie était de 5,0 %. Autrement dit, les entreprises en construction québécoises n'arrivaient déjà pas à combler leurs besoins en main-d'œuvre, alors même que les mises en chantier étaient à des niveaux historiquement bas.

¹⁹ Le taux de postes vacants correspond au nombre de postes vacants exprimé en pourcentage de la demande totale en travail, c'est-à-dire l'ensemble des postes occupés et des postes vacants. Le taux de postes vacants constitue en quelque sorte l'envers du taux de chômage. L'enquête sur les postes vacants dans le secteur de la construction permet de distinguer les entreprises de construction de bâtiments, de génie civil et les entrepreneurs spécialisés. Toutefois, pour les fins de ce document préliminaire, nous nous sommes limités à l'ensemble de l'industrie de la construction. Au besoin, il sera possible de distinguer les besoins plus spécifiques liés au secteur du logement abordable, à savoir les postes vacants dans la construction de bâtiments, dans le génie civil (infrastructures municipales) et dans les secteurs spécialisés (électricité, plomberie, etc.).

Ces problèmes ne sont pas principalement conjoncturels et de court terme, même si la pandémie a provoqué un accroissement du nombre de postes vacants dans l'ensemble de l'économie. Ils sont d'abord et avant tout structurels et vont persister à plus long terme, un peu comme si le Québec faisait maintenant face à un « mur » démographique qui va affecter sa capacité de mobiliser les ressources humaines nécessaires pour relever les grands défis sociaux et économiques qui se présenteront à lui dans les prochaines décennies.

Pour tenter de combler ces déficits en main-d'œuvre, le gouvernement du Québec a récemment lancé un programme de formations de courte durée pour des métiers de construction dans lesquels des pénuries suffisamment préoccupantes sont observées.²⁰ Au total, ces programmes, qui vont débiter en janvier prochain, vont chercher à recruter entre 4 000 et 5 000 personnes pour les qualifier dans une période écourtée de six mois. Il reste à voir si ces objectifs seront atteints.

Une autre avenue pourrait consister, pour le Québec, à augmenter de façon significative le nombre d'immigrants temporaires sélectionnés sur la base de leurs compétences acquises dans différents métiers reliés à la construction résidentielle ou au génie civil. Une telle stratégie, toutefois, risque de soulever plusieurs enjeux en matière de politiques d'immigration, de reconnaissance des compétences, de santé et de sécurité au travail, de compétence linguistique, etc.

Toutefois, il semble illusoire que ces efforts suffisent à combler les pénuries prévisibles de main-d'œuvre alors que, par ailleurs, de nombreux projets majeurs d'investissements privés devraient démarrer dans les prochaines années, et que les gouvernements et les municipalités poursuivent leurs programmes actuels d'investissements et d'immobilisations.

Le cas des infrastructures municipales est à cet égard révélateur. Plusieurs grandes villes québécoises poursuivent actuellement — ou envisagent de le faire à relativement court terme — d'ambitieux programmes, souvent de concert avec le gouvernement du Québec, de réfection de leurs infrastructures actuelles, de transport en commun, de construction d'équipements collectifs, et ainsi de suite. Elles doivent par ailleurs s'engager, avec des ressources financières limitées, dans d'ambitieux programmes d'investissements publics destinés à lutter contre les changements climatiques et, surtout, à adapter leur territoire et leurs infrastructures aux changements qui exercent déjà des impacts réels sur leurs collectivités.

Au moment d'écrire ces lignes, elles viennent de mettre à jour leurs programmes respectifs d'immobilisation dans le cadre de la préparation de leurs budgets. Il serait important d'analyser ces politiques d'immobilisation pour

²⁰ Voir : [Formations de courte durée pour des métiers de la construction | Gouvernement du Québec \(quebec.ca\)](https://www.gouvernement.qc.ca/fr/actualites/2020/09/15/formations-de-courte-duree-pour-des-metiers-de-la-construction)

déterminer dans quelle mesure les municipalités où les pénuries conjuguées de logements abordables et de main-d'œuvre sont les plus importantes pourraient revoir leur planification ou leur programmation pour privilégier les projets les plus susceptibles d'appuyer la croissance de l'offre de logements abordables à court et moyen termes. Cette révision de l'usage des ressources pourrait être facilitée par le fait que les travaux d'infrastructures à réaliser, par exemple, pour viabiliser certains grands sites urbains sont très semblables à ceux que les municipalités doivent réaliser dans leurs interventions sur le reste de leur territoire.

Une analyse similaire pourrait être réalisée à l'égard du Programme quinquennal d'infrastructures du gouvernement du Québec.

Il restera toutefois à trouver les bons moyens de dégager les ressources nécessaires pour la construction de bâtiments, où les ressources à mobiliser sont souvent retenues par des promoteurs privés dans le cadre de leurs propres projets d'investissements.

À défaut d'en arriver à des stratégies communes ou à des ententes formelles entre ces différents partenaires publics et privés du secteur du logement abordable, il y a fort à craindre que l'afflux de capitaux que font miroiter les politiques publiques pour la prochaine décennie ne provoque d'abord et avant tout un impact inflationniste dans un secteur trop longtemps négligé, et que cet impact sur les coûts ne freine finalement, voire stoppe net, l'élan qu'il est actuellement possible d'envisager.

Pistes à explorer

- ***Les pénuries de main-d'œuvre affectent-elles déjà le secteur du logement abordable, que ce soit en matière de gestion immobilière ou de développement de projets de construction et de rénovation ?***
- ***Quelles stratégies les parties prenantes du logement abordable devraient-elles explorer pour faire face à ce problème, le cas échéant ?***