

FINANCE ET OPTIMISATION


MAIS À QUEL PRIX?

*Les nouvelles politiques de
financement du logement
sans but lucratif*

Rapport de recherche

Louis Gaudreau

Béatrice Mercier



Auteur et autrice : Louis Gaudreau, professeur à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et Béatrice Mercier, agente de recherche

Révision linguistique : Andrée Laprise

Année de parution : 2026

Mise en page : Céline Magontier. Illustration de la couverture à partir d'une photo issue du domaine public.

Cette recherche a été réalisée **en collaboration** avec le FRAPRU

Table des matières

Introduction 4

Méthodologie 8

Limites de la recherche 9

Évolution des programmes de subvention 11

AccèsLogis 11

Programme d’habitation abordable Québec (PHAQ) 13

Un programme plus flexible 15

Le statut de développeur qualifié 16

Programme de financement en habitation (PFH) 17

Le logement abordable intermédiaire 18

L’abordabilité différée 19

Programme visant à stimuler le développement et la concertation d’initiatives publiques et privées en matière d’habitation (les ententes avec les fonds fiscalisés) 20

Programme de supplément au loyer Québec (PSLQ) 23

Ententes avec l’organisme Mission Unitânés 24

Un nouveau modèle de développement 26

Du GRT à l’opérateur sans but lucratif 27

Les limites de la fonction

d’accompagnement 27

L’opérateur de logement sans but lucratif 29

Place à la finance 32

Des subventions aux produits financiers 33

Harmonisation des politiques aux pratiques financières 35

L’impact sur les logements 38

Effets sur les logements : superficie, qualité et gouvernance 38

Le loyer maximal : une cible à atteindre 40

Les réponses à la crise de l’abordabilité 44

Les limites de l’abordabilité différée 44

La philanthropie et le quasi-logement social 46

Le marché et la dépolitisation de la politique du logement 50

Conclusion 54

Bibliographie 57

Introduction

Après avoir tardivement reconnu l'existence d'une crise du logement, le gouvernement de la Coalition Avenir Québec a entrepris, au cours de son deuxième mandat, une réforme des interventions de l'État dans le secteur résidentiel. En plus des changements fort médiatisés qu'il a proposés dans les mesures d'encadrement des relations entre propriétaires et locataires, il a fait du soutien à l'accélération de la construction résidentielle l'objet central de son action, dont les principes généraux sont exposés dans la *Stratégie québécoise en habitation* dévoilée en 2024. Ce document d'orientation explique que la solution à l'actuelle crise passe d'abord par «un accroissement de l'offre globale de logement», tous types confondus, car il s'agit du meilleur moyen de «rétablir l'équilibre en habitation au Québec, tout en comblant les besoins les plus critiques», et que, pour y parvenir, «un changement de culture s'impose» (Gouvernement du Québec, 2024b, p. 11). La volonté du gouvernement de rompre avec les manières de faire du passé se décline en deux axes, le premier portant sur les transformations à effectuer dans l'industrie résidentielle en général et le second, auquel nous nous sommes davantage intéressés dans le cadre de cette recherche, sur celles à appliquer dans la construction de logements subventionnés destinés aux ménages «qui vivent dans la précarité et qui ont des besoins particuliers» (Gouvernement du Québec, 2024b, p. 36).

Dans le domaine du logement subventionné, que nous avons choisi de nommer logement sans but lucratif pour des raisons qui seront expliquées à la section 1, le changement de culture s'est principalement traduit par la création de trois nouveaux programmes : le Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ), le Programme visant à stimuler le développement et la concertation d'initiatives publiques et privées en matière d'habitation (aussi appelé «ententes avec les fonds fiscalisés») et, plus récemment, le Programme de financement en habitation (PFH). Ces programmes, auxquels se sont ajoutées des ententes particulières de financement avec des développeurs sans but lucratif (dites par décret), ont remplacé, à partir de 2022, le programme Accès-Logis créé à la suite du retrait du gouvernement fédéral du financement du logement social dans les années 1990.

Ces programmes poursuivaient l'objectif de faire plus et mieux avec les ressources disponibles, en favorisant l'optimisation et l'innovation dans les pratiques de développement, notamment grâce à une contribution plus importante du secteur privé. Au moment d'écrire ces lignes, leur avenir était pour le moins incertain. Dans son plus récent budget dévoilé le 18 mars 2026, le gouvernement n'a annoncé de nouveaux investissements que dans le PHAQ, sans préciser ce qu'il adviendrait des autres mesures qu'il avait mises en place ces dernières années et qu'il avait pourtant présentées comme étant porteuses de solutions durables à la crise du logement.

Il n'en demeure pas moins que, même s'ils ne devaient avoir qu'une courte existence, ces programmes ont effectivement, tel que le souhaitait le gouvernement, marqué un changement important dans les façons de produire du logement sans but lucratif au Québec. Comme ces changements s'inscrivent dans une tendance déjà observable dans les politiques fédérales et dans le programme provincial AccèsLogis, il se pourrait fort bien qu'ils survivent à l'éventuel abandon ou remplacement des mesures récemment mises en place par le gouvernement de la Coalition Avenir Québec.

Toutefois, à la seule lecture de la description officielle qu'en offre le site de la Société d'habitation du Québec, il est difficile de saisir l'influence précise des récents programmes provinciaux sur le mode de financement, les pratiques de développement et le type de logements dont ils permettent la construction. En d'autres termes, au-delà des grands principes sur lesquels ils s'appuient et qui annoncent effectivement une intention de réorienter les pratiques dans ce domaine, comment s'opérationnalisent ces mesures et quels impacts ont-elles sur l'actuelle crise, en particulier sur l'accessibilité et l'abordabilité du logement?

Nous avons tenté de répondre à ces questions en nous entretenant avec des représentant·es d'organismes travaillant dans le développement du logement sans but lucratif qui sont, par la nature même de leur activité, des rouages incontournables de la mise en œuvre des programmes gouvernementaux. Ces personnes ont généreusement accepté de discuter de leur expérience et de leur appréciation des mesures gouvernementales dans le cadre d'entrevues qui visaient à répondre aux trois objectifs suivants :

1. Comprendre l'écosystème des nouveaux programmes de financement et décrire leur fonctionnement à partir de l'expérience qu'en ont les organismes spécialisés dans le développement du logement sans but lucratif;
2. Cerner les changements qui en découlent, en particulier en ce qui concerne le mode de financement et les pratiques de développement du logement sans but lucratif;
3. Analyser le type de réponse que ces personnes proposent à la crise de l'abordabilité et de l'accessibilité résidentielles.

Après avoir résumé les principales considérations méthodologiques qui ont guidé ce travail (section 1), nous en présenterons les principaux résultats. La section 2 propose une description des différents programmes et ententes annoncés par le gouvernement depuis 2022 et dont le fonctionnement a pu être éclairci grâce aux informations que les participant·es à la recherche nous ont transmises à leur sujet.

La section 3 expose l'hypothèse de l'émergence d'un nouveau modèle de développement dans le secteur du logement sans but lucratif qui se nourrit de deux influences. La première provient de nouveaux programmes gouvernementaux qui font désormais plus de place au marché dans l'élaboration et l'approbation des projets, surtout aux acteurs et logiques de la finance immobilière. La seconde résulte d'un changement dans les pratiques des organismes développeurs de

logement sans but lucratif et dans la manière dont ils conçoivent leur mission, ce qui les amène à délaisser progressivement le modèle du groupe de ressources techniques (GRT) au profit de celui de « l'opérateur de logements », plus proche à certains égards de l'entreprise de promotion immobilière. Ces deux changements ont des effets sur la taille, la qualité, le mode de gestion et l'abordabilité des logements sans but lucratif qui, pour chacun de ces aspects, tendent à reproduire des dynamiques présentes dans le marché résidentiel lucratif.

La quatrième section passe en revue les stratégies présentement envisagées pour répondre à l'actuelle crise de l'abordabilité résidentielle. Officiellement, il n'y en a qu'une seule. Celle-ci mise sur le principe de l'abordabilité différée, en vertu duquel les logements subventionnés ne pourront pas nécessairement être abordables dès le moment de leur livraison, en raison des pressions financières exercées par les nouveaux modes de financement plus dépendants du marché, mais qu'ils le deviendront avec le temps, d'ici plus ou moins 20 ans, grâce au fait qu'ils demeureront la propriété d'organismes sans but lucratif. À la lumière des renseignements que nous ont fournis les participant-es, l'efficacité de cette stratégie est des plus incertaines, puisque la plus grande exposition des projets à la finance, et donc leur plus fort niveau d'endettement, ont eux aussi pour conséquence d'étaler dans le temps et d'alourdir les obligations de remboursement que les développeurs ont contractées envers leurs nouveaux partenaires financiers, ce qui pourrait affecter leur capacité à maintenir des loyers en deçà des coûts de marché.

Bien qu'il soit souvent présenté comme un horizon auquel il n'existe aucune alternative réaliste, le principe de l'abordabilité différée est, dans les faits, et plus discrètement, concurrencé par des initiatives à vocation philanthropique qui ont repris, à leur manière, et à quelques différences près, le modèle du logement social public qui garantit l'abordabilité réelle des logements, à court et à long terme. Nous nous intéresserons tout particulièrement à l'exemple de l'organisme Unitâinés, fondé par le président exécutif et fondateur du Groupe Maurice, qui démontre, sans doute malgré lui, que l'État pourrait fort bien, pour à peu près le même coût, relancer une véritable politique publique et pérenne de soutien au logement social qui ne serait plus dépendante de décisions circonstanciées, et par définition limitées dans leur portée, de généreux donateurs.

À la lumière des considérations qui précèdent, il serait possible de résumer le changement de culture souhaité par le gouvernement du Québec comme consistant à soumettre davantage le système de financement et de production du logement sans but lucratif à la logique de la finance de marché. La cinquième et dernière section propose une discussion sur ce thème et examine comment les récentes mesures gouvernementales et les nouvelles pratiques de développement abordent de manière relativement nouvelle les tensions qui ont toujours été au cœur de la production du logement sans but lucratif, notamment entre celle du privé et du public et celle entre l'économique et le social. Alors que le logement social avait été conçu pour imposer des balises politiques et sociales (voire démocratiques) à l'économie résidentielle, les changements en cours depuis quelques années

procèdent selon une logique inverse. La réponse aux besoins sociaux en logement doit désormais être négociée sur le marché, par des opérateurs financiers (privés et à but non lucratif), ce qui réduit dans les faits la possibilité d'exercer un contrôle collectif et démocratique sur le développement du logement financé publiquement.

Cette recherche a été réalisée en partenariat avec le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) et grâce à une contribution financière de ce dernier.

Ce financement a servi à couvrir les frais inhérents à la réalisation de la recherche et du présent rapport. Le chercheur principal n'a reçu aucune rémunération personnelle pour réaliser ce travail. Il en a partagé la direction avec sa collaboratrice Béatrice Mercier et ces derniers en sont les uniques auteur·ices et concepteur·trices. Les propos, analyses et opinions formulés dans ce rapport n'engagent donc que ses deux signataires.

Méthodologie

La recherche a reçu l'approbation du Comité institutionnel de l'éthique de la recherche avec des êtres humains (CIEREH) de l'Université du Québec à Montréal. Elle a comporté deux grandes étapes. La première a consisté à colliger toute la documentation disponible sur les programmes et ententes mis en œuvre par le gouvernement du Québec depuis 2022. Étant donné la nouveauté de ces mesures, il n'existe pas encore de littérature scientifique sur le sujet. L'information recueillie était donc composée de documents publics, d'articles ou de communiqués publiés dans les médias ainsi que d'analyses produites par des groupes ou associations de la société civile. Nous avons également obtenu, par la voie d'une demande d'accès à l'information au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation du Québec, les ententes que le gouvernement a conclues avec la Fédération des caisses Desjardins du Québec et le Fonds de solidarité FTQ pour la construction de logements abordables, de même que la liste des projets qui, en date du 30 juin 2025, avaient obtenu du financement dans le cadre de ces ententes. Cette documentation nous a fourni une compréhension initiale de notre objet d'étude, tout en révélant la complexité et la difficulté d'en saisir, au-delà des grands principes qui y sont énoncés, les modalités concrètes de fonctionnement. Parallèlement à ces démarches, nous avons également réalisé une revue de la littérature sur l'évolution des politiques publiques de soutien au logement social en Europe. Cette revue de la littérature n'est pas incluse dans le présent rapport pour ne pas l'allonger davantage, mais elle pourra faire l'objet d'une publication ultérieure.

En plus de servir de base à la description des programmes de soutien au logement sans but lucratif que nous présentons à la section 2, cette documentation a aussi permis d'en identifier les zones d'ombre que nous avons par la suite tenté de clarifier avec des acteurs clés du milieu. La seconde étape de la recherche a donc consisté en des entretiens semi-dirigés d'une durée d'une heure environ et réalisés avec neuf représentant-es d'organismes travaillant dans le développement du logement sans but lucratif (ci-après nommé-es « participant-es » ou « développeurs »). Le choix de rencontrer uniquement des personnes appartenant à ce groupe se justifiait par la connaissance fine qu'elles ont des modalités opératoires des programmes publics à l'étude et par leur liberté possiblement plus grande de s'exprimer sur celles-ci. Nous souhaitions aussi rencontrer des représentant-es des entreprises financières ayant conclu des ententes de financement avec le gouvernement, mais ces entreprises ont décliné notre invitation.

Le recrutement des participant-es s'est fait directement par courriel et les entrevues ont eu lieu en ligne, à l'exception d'une seule qui s'est déroulée dans les bureaux de l'organisme. Les entretiens ont, quant à eux, été divisés en trois grandes thématiques découlant des objectifs de la recherche. Ils commençaient par des questions sur le fonctionnement de l'organisme développeur, sur la manière dont le travail y était organisé et sur l'évolution de ses pratiques en fonction des programmes

et modes de financement disponibles. Les entretiens abordaient ensuite une à une les différentes modalités de financement mises à la disposition des organismes développeurs (les programmes provinciaux en particulier), de même que l'évaluation que les participant-es pouvaient en faire. Nous les avons questionné-es sur le processus d'approbation des projets, leurs relations avec la SHQ, le gouvernement ou les fonds fiscalisés, la nature des projets et le type de logements construits ainsi que sur la reddition de comptes exigée par leurs différents partenaires financiers. En fin d'entretien, les participant-es étaient invité-es à exprimer leur opinion sur la manière dont les nouvelles mesures provinciales répondaient à la crise du logement, plus particulièrement aux problèmes d'abordabilité résidentielle. Une fois terminées, les entrevues ont été retranscrites et analysées. Dans un souci de préserver l'anonymat des participant-es, nous les avons identifié-es à l'aide d'un code alphanumérique (D1, D2, etc.) et avons fait en sorte que leurs propos ne puissent leur être associés personnellement ou à leur organisme. Les résultats de cette démarche sont présentés dans les sections qui suivent en reprenant, à peu de choses près, la structure thématique des entretiens, mais dans un ordre légèrement différent.

La forme résidentielle qui est au cœur de la présente recherche a reçu une grande diversité d'appellations au cours des dernières décennies. À l'origine nommée «logement social», puis «logement social et communautaire», certain-es lui préfèrent désormais les dénominations «logement abordable» et «logement hors-marché». Pour

des raisons que l'analyse qui suit permettra de clarifier, aucun de ces termes ne nous est apparu adéquat. Il ne s'agit plus de logement social et la vocation communautaire ne fait plus partie de ses principaux attributs. De plus, son abordabilité et sa mise à l'écart du marché semblent des plus relatives. On pourrait certes convenir qu'il s'agit de logements subventionnés par l'État mais, compte tenu de l'évolution rapide des pratiques dans ce domaine, il se pourrait fort bien que, dans un avenir rapproché, cette condition ne soit plus nécessaire pour le définir. Selon nous, l'appellation «logement sans but lucratif» semble traduire fidèlement la réalité. Le logement est peut-être moins social, communautaire, abordable, hors-marché et subventionné qu'il ne l'était ou qu'on le laisse parfois entendre, mais il est encore sans but lucratif, c'est-à-dire détenu par des organismes qui n'ont pas pour mission de faire du profit. C'est pourquoi nous retiendrons cette appellation dans ce rapport.

Limites de la recherche

Notre recherche comporte toutefois certaines limites. Tout d'abord, elle ne porte que sur les politiques provinciales. Le portrait de l'évolution des politiques de soutien au logement sans but lucratif aurait certainement été plus complet si nous avions également considéré les interventions des paliers municipal et fédéral. Plusieurs programmes et ententes analysés dans ce rapport ont d'ailleurs été financés grâce à des fonds fédéraux. Les participant-es ont aussi évoqué l'important changement que pourrait représenter

la création de l'organisme fédéral Maison Canada, même si sa mission et ses responsabilités précises n'étaient pas encore connues au moment où les entretiens ont eu lieu.

Cette recherche a aussi pour limite d'avoir porté sur des politiques très récentes et ayant financé des projets dont la réalisation n'était, pour la plupart, pas encore terminée. Il serait intéressant d'entreprendre un exercice similaire dans quelques années, afin de soumettre à l'épreuve du temps les constats que nous en tirons aujourd'hui. Cela permettrait aussi de bonifier ces résultats avec des entretiens réalisés auprès de locataires résidant dans les immeubles ayant bénéficié de ces mesures.

Enfin, la recherche a été réalisée dans un contexte où le renouvellement des programmes et ententes à l'étude n'était pas assuré.

À quelques mois d'une élection provinciale qui pourrait fort bien entraîner un changement de gouvernement et face à un gouvernement sortant qui a entrepris de couper dans les dépenses publiques, les mesures que nous avons analysées pourraient être sujettes à modification et même disparaître. Il n'en demeure pas moins que le changement de culture qu'elles visaient à amorcer nous semble relever d'une tendance plus profonde qui, à en juger par l'adhésion et la mobilisation qu'il suscite actuellement, a de bonnes chances de survivre à l'éventuel abandon ou remplacement de ces programmes particuliers. C'est en cela que notre démarche pourrait néanmoins conserver de sa pertinence au-delà de son objet spécifique d'étude.

Évolution des programmes de subvention

Le premier objectif de la recherche a consisté à produire une synthèse des différents programmes de subvention à la construction de logements sans but lucratif en place au Québec. Afin de rendre compte des pratiques et dynamiques à l'œuvre dans ce secteur d'activité, nous avons résumé les principales caractéristiques de chaque programme en nous inspirant de la documentation publique et des analyses qu'en ont fournies les participant-es. Puisque plusieurs ont souvent cité l'ancien programme AccèsLogis en exemple afin de mettre en lumière la nouveauté des mesures adoptées par la suite par le gouvernement du Québec, nous en présenterons d'abord les grandes lignes

AccèsLogis

Créé en 1997 sous la responsabilité de la Société d'habitation du Québec (SHQ), le programme AccèsLogis Québec avait pour principal objectif de financer et d'encadrer «la réalisation de logements sociaux et communautaires destinés soit à des ménages à revenu faible ou modeste soit à des personnes ayant des besoins particuliers en habitation» (Gouvernement du Québec, 2025a,

p. 5). Seules les coopératives d'habitation, les OBNL, les sociétés acheteuses à but non lucratif et les offices municipaux d'habitation étaient admissibles à l'aide financière. Ces organismes pouvaient déposer des projets en continu tant que les budgets alloués à ce programme n'étaient pas épuisés. Pour être retenus, les projets devaient s'inscrire dans l'une des trois catégories d'initiatives financées qui se distinguaient selon les clientèles ciblées (familles, personnes seules, âgées ou ayant des besoins particuliers), les services offerts et la vocation temporaire ou permanente des logements. L'aide financière était principalement octroyée sous forme de subventions¹ qui ne couvraient que la partie résidentielle des projets, à un taux variant entre 50 % et 100 % des coûts admissibles². Généralement, la différence était assumée par un prêt hypothécaire contracté auprès d'une institution financière. Parmi les honoraires professionnels admissibles aux subventions du programme AccèsLogis, on retrouvait ceux des groupes de ressources techniques (GRT) et ceux des sociétés acheteuses à but non lucratif reconnues par la SHQ. Une contribution minimale

1 Le programme prévoyait également des prêts pour le démarrage des projets. Voir Gouvernement du Québec (2025a, p. 17-18).

2 Voir Gouvernement du Québec (2025a, p. 11).

du milieu équivalant à 15 % de la valeur du projet était aussi exigée. Celle-ci pouvait provenir d'une municipalité, d'un organisme charitable, d'une entreprise commerciale ou d'une levée de fonds.

Une fois le projet terminé, les loyers devaient se maintenir entre 75 % et 95 % des loyers médians reconnus par la SHQ³. Cette manière de calculer les loyers est aujourd'hui à la base de ce que l'on appelle le logement abordable. Cependant, dans le programme AccèsLogis, et contrairement à son successeur le Programme d'habitation abordable Québec, entre 50 % et 80 % des unités résidentielles devaient être admissibles au Programme de supplément au loyer (PSL) permettant aux locataires de payer un loyer équivalant à 25 % de leur revenu⁴. Pour obtenir un logement, les locataires devaient respecter certaines conditions, dont avoir un revenu égal ou inférieur au revenu maximal fixé par la SHQ⁵. Finalement, les organismes devaient s'engager à conserver le caractère social des logements subventionnés au terme de la convention d'exploitation conclue avec la SHQ pour un minimum de 35 ans.

Le programme AccèsLogis permettait également à des OBNL de petite taille, des bénévoles ou des groupes de citoyen.nes de proposer des projets. Ceux-ci pouvaient alors être accompagnés par des Groupes de ressources techniques (GRT), qui agissaient à titre de coordonnateurs des travaux et d'intermédiaires entre le groupe à l'origine

de la demande, les fournisseurs de services (entrepreneurs) et la SHQ. Plusieurs personnes rencontrées dans le cadre de la recherche ont critiqué cette façon de faire, jugeant que le manque d'expertise professionnelle au sein des groupes communautaires et citoyens portant les projets était un frein important au développement du logement sans but lucratif et à la possibilité de répondre à la crise du logement de manière adéquate. Nous y reviendrons à la section 2.

Au total, plus de 41 000 logements ont été bâtis dans le cadre du programme AccèsLogis depuis sa création (Gouvernement du Québec, 2024b). Il a pris fin en 2023 et a été remplacé par le Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ)⁶.

Lors de nos entretiens, plusieurs développeurs ont comparé les nouveaux programmes avec AccèsLogis qui prévoyait un encadrement plus étroit des conditions de réalisation des projets. Le programme incluait notamment des mesures pour s'adapter aux normes environnementales ou pour rendre les logements accessibles aux personnes à mobilité réduite. Il couvrait les frais de pré-développement des GRT et les prêts hypothécaires que ces derniers devaient contracter étaient automatiquement garantis par la SHQ. Pour le développeur D9, ce modèle comportait l'avantage d'être « auto-portant », dans la mesure où il couvrait les principaux aspects de la réalisation des projets et que, une fois le financement accordé, les

3 Voir grilles des revenus et loyers en vigueur (SHQ, 2025).

4 À la création du programme, le pourcentage d'unités admissibles à un PSL se situait entre 20 % et 50 %.

5 Gouvernement du Québec (2025a, p. 11).

6 Au moment d'écrire ces lignes, quelque 2000 logements financés par AccèsLogis étaient toujours en cours de réalisation.

développeurs pouvaient les réaliser sans recourir à d'autres sources de financement. De plus, le fait d'avoir un seul interlocuteur facilitait grandement le processus. Cependant, comme nous le verrons, pour de nombreux autres développeurs, le modèle «tout-inclus» du programme AccèsLogis ajoutait une forme de rigidité qui ralentissait et même nuisait à la réalisation des projets.

Toutefois, la SHQ attribuait ses financements en fonction de coûts maximaux admissibles prédéterminés qui, dans le contexte d'effervescence immobilière des dernières années, ont rapidement été dépassés par les prix réels du secteur de la construction et du marché résidentiel (D9). Plusieurs participant-es constatent que les paramètres de financement initialement prévus se sont alors révélés inadéquats pour assurer la viabilité des projets. C'est ce qui aurait justifié, selon certain-es, que l'on remplace AccèsLogis par des mesures telles que le PHAQ et les ententes avec les fonds fiscalisés.

Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ)

Même si plusieurs organismes avaient manifesté leur inquiétude à l'égard de cette nouvelle mesure (FRAPRU, 2023a), le PHAQ a été instauré en 2022. Celui-ci prévoit de nouvelles modalités et invite de nouveaux acteurs dans le développement du logement subventionné, en plus de redéfinir la notion d'abordabilité. Le PHAQ se distingue de

son prédécesseur sur plusieurs points, mais le principal changement se situe dans son objectif d'accroître et d'appuyer la construction de logements abordables, en permettant notamment aux entreprises privées de se qualifier pour obtenir de l'aide financière de la SHQ. En effet, suivant la logique de la *Stratégie*, ce programme mise sur l'accélération de la construction de logements abordables, en impliquant de nouveaux acteurs dans le processus et en facilitant l'accès aux subventions pour certains d'entre eux. Ainsi, la notion de «logement social et communautaire», utilisée dans le programme AccèsLogis, est remplacée par celle de «logements abordables», définie ainsi :

logement dont le loyer respecte le loyer maximum reconnu par la Société lors des cinq premières années d'exploitation du projet. Le loyer fixé lors de la première année d'exploitation sert de loyer de référence à partir duquel, pour les quatre années suivantes, il peut être indexé annuellement selon les règles applicables en matière de fixation des loyers pourvu que le loyer maximum reconnu par la Société soit respecté. Pour les années subséquentes, le loyer peut être indexé selon les règles applicables en matière de fixation de loyer (Gouvernement du Québec, 2025c, p. 2).

Dans AccèsLogis, les loyers devaient se maintenir entre 75 % et 95 % des loyers médians reconnus.

Le PHAQ, pour sa part, prévoit un contrôle des loyers qui s'appuie sur les médianes du marché lors des cinq premières années d'exploitation. Au cours de cette période, le programme prévoit des

loyers maximums déterminés par ville, en fonction des prix de marché (lorsqu'ils sont disponibles) et de cibles de revenus à ne pas dépasser pour les locataires (revenus maximaux), qui peuvent être indexés tant que ces critères ne sont pas dépassés. Pour les années subséquentes et jusqu'à la fin de la période pour laquelle le développeur s'est engagé à préserver l'abordabilité des logements (10, 15, 20, 25, 30 ou 35 ans), le calcul des loyers pourra être ajusté en suivant les règles établies par le Tribunal administratif du logement. Le PHAQ autorise cependant une exception à cette méthode pour déterminer le prix des logements et le rythme de son évolution dans le temps. Les développeurs qui se sont engagés à maintenir l'abordabilité pendant 35 ans et qui seraient incapables d'assurer la viabilité financière de leurs projets, même après avoir effectué des «démarches raisonnables afin d'en optimiser le montage financier» (Gouvernement du Québec, 2025c, p. 27), pourront dépasser le loyer maximum établi par la SHQ. De plus, contrairement au programme AccèsLogis, le PHAQ n'exige pas qu'un nombre minimal de logements soit admissible au PSL. Certain-es participant-es s'inquiètent du fait que la méthode de calcul de loyers favorisée par le programme ne désavantage les personnes les plus pauvres et vulnérables qui n'auront pas les moyens de les payer. Pour d'autres, c'est le critère du revenu maximal qui constitue une contrainte susceptible de limiter l'accès à ces logements pour les ménages disposant de plusieurs sources de revenus, comme les familles et les colocataires.

Les projets admissibles doivent s'inscrire dans l'un des quatre volets actuellement proposés. Les volets 1 et 2 s'adressent aux projets ciblant des ménages à revenu faible ou modeste ou ayant des besoins impérieux, tandis que le volet 3 vise les types particuliers d'habitation comme les initiatives de multilogements hautement préfabriqués. Le volet 4, pour sa part, a été intégré au programme en mai 2025 et a pour objectif de favoriser l'accès aux subventions pour les organismes ou entreprises privées qui obtiennent le statut de développeurs qualifiés. Les demandes pour obtenir ce statut peuvent se faire en continu. La SHQ a établi des critères pour sélectionner les développeurs, qui reposent notamment sur l'expérience en matière de réalisation, de financement, de gestion et sur la capacité à réaliser des projets comportant un grand nombre d'unités de logement. Les critères d'admissibilité aux subventions dans ce volet sont sensiblement les mêmes que dans le reste du programme. Cependant, les développeurs qualifiés peuvent déposer des demandes d'aide financière couvrant plusieurs projets à la fois, conformément à la pratique encouragée de la «gestion en portefeuille» (Gouvernement du Québec, 2025c, p. 58).

Les modalités de financement prévues par le PHAQ varient en fonction du volet dans lequel le projet s'inscrit. Les subventions dépendent du montant admissible par logement abordable, du facteur de pondération municipal⁷ et du taux de subvention, qui est modulé selon la durée de l'engagement du développeur à garantir

⁷ «Le facteur de pondération municipal [entre 1 et 4] permet de tenir compte des surcoûts relatifs à la localisation géographique d'un projet.» (Gouvernement du Québec, 2024a)

l'abordabilité des logements⁸. Des subventions supplémentaires peuvent également être accordées pour certains projets spécifiques. Les coûts admissibles aux subventions concernent principalement les frais de construction, mais peuvent également couvrir certains honoraires professionnels et des dépenses liées au pré-développement du projet. Seuls les critères du volet 3 diffèrent, car un montant forfaitaire est dans ce cas octroyé au consortium (ou groupe d'entreprises) sélectionné. Le programme exige enfin une contribution municipale minimale correspondant à 40 % de la subvention et une contribution minimale de 20 % de la part du porteur de projet.

Les dépôts de projets en continu ne sont autorisés que dans les volets 2 et 4, mais pour ce dernier, ils sont désormais évalués aux trois mois. Les candidatures pour les deux autres volets se font par appels de projets, selon les enveloppes budgétaires disponibles. Finalement, les ménages admissibles à la location doivent correspondre aux clientèles ciblées pour chaque volet et chaque type d'habitation⁹, en plus d'avoir un revenu inférieur ou égal à la grille des seuils de revenus maximaux admissibles.

Un programme plus flexible

Les développeurs rencontrés sont plus ou moins satisfaits de ce nouveau programme qu'ils sont nombreux à trouver trop bureaucratique. Ils

constatent qu'il est très normé et que pour les projets déposés dans le cadre d'appels, les groupes doivent attendre en moyenne six mois après le dépôt pour avoir une confirmation de financement. Ces délais, jugés trop longs, et le fait que les projets soient évalués un à la fois, obligent les groupes à demander un maximum de financement (D2). En ce sens, lorsqu'ils comparent le PHAQ aux ententes avec les fonds fiscalisés, ils remarquent qu'il offre moins de flexibilité quant à l'attribution des subventions et au nombre d'unités réalisables. La plupart des développeurs s'entendent tout de même pour dire que le PHAQ est plus flexible qu'AccèsLogis, mais que ses exigences restent assez lourdes. Malgré cela, les groupes ont recours au programme parce qu'ils ont besoin de diversifier leurs sources de financement (D7).

À l'inverse, l'une des personnes rencontrées souligne que la forme allégée du PHAQ, par rapport à AccèsLogis, a le désavantage d'être moins complète, notamment parce qu'elle comporte moins d'exigences (environnementales, par exemple) et de mesures complémentaires (pour l'adaptation des logements, entre autres) que son prédécesseur AccèsLogis (D9). Le programme est aussi moins « autoportant » sur le plan financier. Cette nouvelle réalité oblige donc les développeurs à compléter leurs montages financiers avec des revenus provenant d'autres sources, par exemple du fédéral, des secteurs privés ou philanthropiques. Par ailleurs, tous·tes les participant·es regrettent que le PHAQ n'offre aucune prévisibilité en ce qui concerne les budgets qui seront rendus disponibles

⁸ Voir Gouvernement du Québec (2025 c, p. 16).

⁹ Voir Gouvernement du Québec (2025 c, p. Annexe 1).

à moyen et long terme, et tous.tes constatent que le nombre de projets proposés est toujours supérieur aux crédits disponibles. De plus, le programme ne soutient uniquement que les projets de constructions neuves, alors que les acquisitions d'immeubles existants ne sont pas financées, ce qui pourrait être parfois plus abordable (D5).

Un autre aspect critiqué du programme concerne la contribution municipale obligatoire, dont le pourcentage élevé représente un fardeau pour les municipalités, surtout dans le cadre des plus grands projets qui exigent plus de subventions et donc une participation plus importante de la part des villes. Pour D2, «ça n'a pas de sens que le gouvernement provincial décharge sa responsabilité sur un palier de gouvernement qui n'a pas de leviers fiscaux».

Le statut de développeur qualifié

Selon plusieurs, la création du PHAQ témoigne de la volonté du gouvernement de revoir les politiques en habitation en fonction du principe du «coût le plus bas et de la subvention la plus basse» (D9). Le volet 4 s'adressant aux développeurs qualifiés en est probablement la meilleure illustration. Afin d'optimiser l'usage des subventions, la SHQ cherche à s'appuyer sur «un réseau d'entreprises d'économie sociale qui est plus structuré, qui a plus de capacités en termes de volume, [et une plus grande] capacité de développement au niveau de l'exploitation immobilière» (D3). C'est aux organismes qui remplissent ces critères et qui ont intégré, au sein d'une même entreprise, les fonctions autrefois séparées de la gestion et du développement du logement sans but lucratif

que le statut de développeur qualifié est réservé. Celui-ci donne accès à de nouvelles possibilités de financement, notamment à des subventions accordées pour un portefeuille de projets.

Ce nouveau statut n'est pas la création du seul gouvernement. L'idée lui en a en quelque sorte été donnée par des organismes d'économie sociale ayant adopté ce mode de fonctionnement intégré et souhaitant lancer plusieurs grands projets à la fois qui ne répondaient pas aux critères des programmes en place. Le statut de développeur qualifié a donc pour la première fois été accordé à des organismes qui avaient un modèle d'affaires différent des GRT et qui devaient être financés au moyen d'enveloppes spéciales octroyées en marge des programmes existant par un décret du Conseil des ministres. Le gouvernement a alors fait naître l'espoir chez certains développeurs d'un nouveau mode de financement reposant sur des relations plus personnalisées et des négociations plus directes avec la direction de la SHQ (D2). Ce constat est appuyé par D9, qui affirme qu'«en gros, la SHQ se retrouvait avec un promoteur qui débarquait dans leurs bureaux, pis il y avait des négociations, pis il y avait un paramétrage X. Pis là, il y avait une entente qui était signée.» Selon les participant-es, l'engouement créé par cette nouvelle façon de faire a cependant fait prendre conscience au gouvernement de la nécessité de structurer quelque peu son approche, qui pouvait aisément passer pour arbitraire, et d'en faire un programme en bonne et due forme avec un minimum de règles connues de tous.tes. C'est ainsi que le financement aux développeurs qualifiés est devenu, depuis 2025, le 4^e volet du PHAQ (qui n'en comportait que 3 jusque-là) et que, bien

que les organismes admissibles puissent encore y déposer des projets en continu, ceux-ci sont dorénavant, comme nous l'avons vu, analysés aux trois mois dans le cadre d'un processus plus formel d'évaluation. Un·e participant·e a dit regretter cette «rebureaucratisation» du financement aux développeurs qualifiés qui était auparavant plus flexible (D2).

Malgré la formalisation de cette initiative et son intégration au PHAQ, les critères retenus par la SHQ pour accorder le statut de développeur qualifié sont encore, de l'avis de tous.tes, flous et changeants. Il n'en serait ainsi que parce que la SHQ souhaiterait se garder une marge de manœuvre dans l'évaluation des candidatures (D1). De plus, le processus de qualification n'est pas compris de la même manière pour tous les organismes. Certains croient que le statut peut être obtenu à la suite de l'approbation d'un projet à gros volume, tandis que d'autres pensent que la demande doit être faite en amont.

L'ensemble des personnes rencontrées semblent néanmoins intéressées par le volet quatre du programme et y voir certains avantages. Il crée notamment une nouvelle façon d'obtenir du financement dont l'accès est de surcroît réservé à un nombre restreint d'acteurs (D4). Le fait de devenir développeur qualifié permet aussi d'adopter l'approche portefeuille et de présenter plusieurs projets simultanément, accélérant ainsi quelque peu le processus d'approbation (D1). Cela laisse place à une certaine prévisibilité, à condition que les crédits soient disponibles, ce qui n'est pas toujours le cas. Le fait de bénéficier du statut de développeur qualifié est également une source de

notoriété et de reconnaissance qui peut mener à recevoir des propositions de projets d'entreprises privées ou de municipalités.

Programme de financement en habitation (PFH)

Le gouvernement provincial a fait le constat que les promoteurs immobiliers font face à des obstacles nuisant à la réalisation des projets de logements abordables et qui les rendent «plus difficilement finançables auprès des prêteurs traditionnels» (Gouvernement du Québec, 2025b, p. 4). Dans plusieurs municipalités, les loyers maximaux autorisés par la SHQ ne garantissent pas les revenus nécessaires pour couvrir les frais d'exploitation des projets (taux d'intérêt sur les prêts, coûts de construction et de rénovation, des terrains...), ce qui rend les institutions financières plus réticentes à investir dans la construction du logement abordable. Le programme de financement en habitation (PFH) vise donc à lever ces obstacles en offrant aux développeurs deux aides financières supplémentaires. Il leur propose d'abord des garanties de prêt, c'est-à-dire un engagement de la part de l'État à se porter garant des emprunts qu'ils contracteront auprès d'institutions financières reconnues. Une fois cautionnés par la SHQ, les prêts ne comportent plus de risque pour le prêteur. Le PFH offre aussi aux développeurs d'emprunter les sommes manquantes auprès de la SHQ. Dans ce cas, l'aide pourra prendre la forme d'un prêt à taux avantageux (à intérêt réduit ou nul), d'un prêt en capital patient (dont le remboursement

est exigible au plus tard à la fin de son terme) ou d'une marge de crédit à des fins de construction ou de rénovation (un prêt intérimaire). La créance peut couvrir jusqu'à 85 % du coût total du projet et devra être remboursée dans un délai de 10 ans¹⁰.

Pour les développeurs rencontrés, le PFH est perçu comme une source de financement complémentaire au PHAQ. Plusieurs estiment que ce programme limite la part de subventions dans le financement des projets pour les remplacer par des prêts qui devront éventuellement être remboursés à l'État. Certains développeurs associent ce changement d'approche à la volonté affichée du gouvernement de la Coalition Avenir Québec de couper dans les dépenses de l'État (D4) (voir la section 2.2.1).

Le logement abordable intermédiaire

Afin de faciliter le remboursement de ces nouveaux prêts, qu'ils soient publics ou privés et garantis par l'État, le PFH crée également deux nouvelles catégories de logements qui pourront bénéficier de ces mesures, dans la mesure où elles ne représentent pas la totalité des unités construites et donc où le projet comporte encore un certain nombre de logements abordables financés par le PHAQ. La première est celle des logements abordables intermédiaires qui sont définis comme un :

logement dont le loyer est supérieur au loyer d'un logement abordable, mais inférieur ou égal au moindre entre un maximum de 150 % des loyers maximaux reconnus par la Société pour le PHAQ ou le loyer basé sur les coûts réels (Gouvernement du Québec, 2025b, p. 2).

La seconde catégorie est celle des logements à loyer basé sur les coûts réels :

Logement dont le loyer est établi de façon à couvrir les coûts de réalisation et les dépenses d'exploitation tout en permettant de rentabiliser le projet sans aide financière du gouvernement du Québec autre qu'une garantie de prêt. [...] Les logements à loyer basé sur les coûts réels sont sécuritaires, de qualité et de construction durable limitant les impacts environnementaux. Ils ne sont pas des logements haut de gamme conçus avec des matériaux de luxe, des technologies avancées et qui offrent des prestations exclusives (piscine, salle d'entraînement, salle de cinéma, salle de réunion, service de conciergerie, etc.) (Gouvernement du Québec, 2025b, p. 2).

Au moment où les entretiens ont eu lieu (à l'automne 2025), aucun-e participant-e n'avait encore eu recours aux logements à loyer basé sur les coûts réels¹¹, mais plusieurs avaient ou songeaient à intégrer des logements abordables intermédiaires à leurs projets. Dans les deux cas, ces ajouts permettent néanmoins d'assouplir les exigences d'abordabilité pour augmenter les revenus attendus des projets, de leur permettre de faire face à leurs obligations

10 Voir <https://www.quebec.ca/habitation-territoire/construction-renovation/construction-logements-abordables/programme-financement-habitation>

11 En décembre 2025, la Fédération des caisses Desjardins a toutefois annoncé qu'elle financera désormais des unités de

financières et de les rendre plus attractifs pour des prêteurs privés.

Le concept de «logement abordable intermédiaire» est une autre nouveauté importante du PFH. Il semble notamment s'inspirer d'une initiative de l'État français qui, en 2014, a créé le Fonds de logement intermédiaire afin de construire des logements destinés à la classe moyenne (Bigorgne et Corre, 2021). Le PFH se distingue du modèle français par le fait que ce dernier mise notamment sur des avantages fiscaux et des ententes avec des investisseurs privés tels que les compagnies d'assurances, ce qui n'est pas le cas au Québec. Toutefois, comme en France, l'introduction d'une nouvelle catégorie de logements, autorisant des loyers établis à 150 % des plafonds d'abordabilité reconnus par la SHQ, encourage les projets s'adressant aux classes sociales plus nanties (D1). Selon les participant-es, l'introduction de ces deux nouvelles catégories d'habitation, qui ne sont d'ailleurs pas admissibles au programme de supplément au loyer permettant d'abaisser le loyer versé par les locataires à 25 % de leurs revenus, traduit aussi le souhait du gouvernement de diversifier l'offre de logements soutenue publiquement et de l'ouvrir à des nouvelles catégories de ménages, ce qui a pour conséquence de réduire, au sein des immeubles, la proportion de logements abordables accessibles aux personnes à plus faible revenu.

Bien qu'une confusion persiste aux yeux de plusieurs sur les visées du PFH et sur son application, les participant-es ont tous-tes remarqué une tendance auprès des représentant-es de la

SHQ à fortement encourager les projets mixtes comportant à la fois des logements abordables (aux loyers établis par le PHAQ) et des logements abordables intermédiaires. D'ailleurs, certains croient que «les prochains développeurs qualifiés financés auront un mixte d'unités PHAQ et d'unités 150 % financées par le PFH» (D2).

Cette hypothèse est appuyée par le constat d'une diminution des subventions provenant du PHAQ, qui sont passées de 200 000 \$ à 100 000 \$ par unité, la différence devant être compensée par des prêts en capital patient et par des «loyers intermédiaires» (D5) : «Ce changement de posture et de paradigme fait en sorte qu'on doit réinventer la manière de faire nos projets pour s'adapter à ces nouvelles orientations-là. [...] c'est une forme d'obligation de financement pour des projets qui n'entrent pas dans ces nouveaux paramètres» (D5). Ainsi, les loyers intermédiaires deviennent nécessaires pour rembourser les nouveaux prêts, car un projet avec seulement des loyers établis selon les critères du PHAQ ne serait plus viable dans ce contexte (D4).

L'abordabilité différée

Certains développeurs voient d'un bon œil cette nouvelle possibilité. Ils estiment qu'à long terme, l'offre de logements abordables pour la classe moyenne diminuera la pression sur le marché locatif et que, d'ici 15 ou 20 ans, les loyers à 150 % de la médiane pourraient, grâce au fait que ces logements sont détenus par des organismes sans but lucratif, rejoindre cette dernière (D2,

logements à abordabilité «différée», soit des logements au prix du marché et dont les loyers augmenteront selon les règles du Tribunal administratif du logement, afin de devenir abordables à moyen terme (Desjardins, 2025).

D3). Cette idée s'inscrit dans le principe plus large de «l'abordabilité différée», qui est au cœur de la *Stratégie québécoise en habitation* et à laquelle nous reviendrons à la section 3, et qui semble faire l'objet d'un consensus autant parmi les développeurs qu'auprès du gouvernement. Plusieurs développeurs ont en effet souligné que pour régler la crise du logement, il faudrait que 20 % des logements locatifs disponibles soient retirés du marché privé. Cet objectif ne pourra être atteint, selon eux, qu'en diversifiant les modes de financement et en cessant d'en consacrer une part trop importante à «des projets subventionnés hyper abordables» (D2). Les logements abordables intermédiaires pourraient contribuer à cette nouvelle stratégie de l'abordabilité différée en vertu de laquelle les logements qui sont plus chers aujourd'hui, mais que l'on parvient à construire en plus grand nombre et avec moins de subventions publiques, finiront par devenir abordables en demeurant à l'abri de la logique du profit. Plusieurs jugent toutefois que cette stratégie aurait dû être mise en œuvre il y a 20 ans (D2, D4), ce qui aurait possiblement permis d'éviter l'actuelle crise du logement et d'avoir à en différer la résolution. À l'inverse, pour D1, le principe voulant qu'en «inondant le marché [avec des logements pour les mieux nantis], ça va percoler, puis que les loyers moins chers vont rester moins chers» ne fonctionne tout simplement pas.

Programme visant à stimuler le développement et la concertation d'initiatives publiques et privées en matière d'habitation (les ententes avec les fonds fiscalisés)

Ce programme, créé en 2022, avait une durée de 3 ans. Il a donc pris fin en 2025 et, au moment d'écrire ces lignes, le gouvernement n'avait pas encore annoncé son renouvellement. Cette mesure offrait du financement pour des projets de logements abordables réalisés dans le cadre d'une entente conclue entre la Société d'habitation du Québec (SHQ), des fonds d'investissement et une institution financière. En 2022, trois fonds, dits fiscalisés parce qu'ils bénéficient d'exemptions fiscales, ont signé des ententes dans le cadre de ce programme et ont obtenu du financement public pour la réalisation de logements abordables : la Fédération des caisses Desjardins du Québec, le Fonds de solidarité FTQ (Fond capital pour Toit) et le Fonds de développement de la CSN pour la coopération et pour l'emploi (Fondation PRIMAccès). L'entente avec Fondation diffère des deux autres, car elle vise à soutenir des projets de copropriété abordables. Nous nous sommes donc

principalement attardé aux deux ententes qui portaient sur la réalisation de logements locatifs sans but lucratif.

Les ententes avec la Fédération des caisses Desjardins et le Fonds de solidarité FTQ avaient chacune pour objectif l'acquisition, la construction ou la rénovation de 1000 nouveaux logements abordables, répartis équitablement dans les régions du Québec, sur un horizon de trois ans. Pour ce faire, le gouvernement a octroyé des subventions à ces deux entreprises financières (soit 175 millions de dollars chacune), qui avaient pour mandat d'évaluer des projets de logements proposés par des organismes développeurs ou des promoteurs privés et de choisir ceux qui pourraient bénéficier de ce financement. Les ententes prévoyaient également que l'institution financière ou le fonds d'investissement ajouterait sa propre contribution au projet, pour un maximum de 50 millions de dollars pour la première et de 75 millions pour le second. Dans les projets retenus, les loyers mensuels et les revenus des locataires devaient respecter les plafonds fixés par la SHQ et applicables aux projets PHAQ. En date du 30 juin 2025, 6228 unités de logement étaient en cours de développement, de réalisation ou d'exploitation dans le cadre de ces ententes.

Plusieurs développeurs communautaires ayant réalisé des projets grâce à cette source de financement avancent que les ententes avec les fonds fiscalisés représentaient un changement significatif dans la réalisation du logement abordable. Cette nouvelle façon de gérer les subventions diffère en plusieurs points des autres programmes de la Société d'habitation du

Québec. En confiant à d'autres entités la gestion des subventions pour la création des logements abordables, le gouvernement choisit d'en sous-traiter l'attribution à un tiers (privé) avec qui les développeurs devront désormais transiger. L'engagement des fonds dans le financement des logements abordables est en général perçu positivement par les participant-es, car il favorise «un développement de l'expertise en finance immobilière, qui n'était pas présente il y a quelques années, qui était présente, mais qui n'était peut-être pas aussi prépondérante que ce qui semble vouloir émerger présentement» (D2).

De plus, les ententes ont donné lieu à de nouveaux modes d'interaction entre les divers acteurs du logement sans but lucratif qui, plus qu'avant, privilégient les «approches partenariales» ou les «relations d'affaires» (D2, D4). Pour certain-es participant-es, ces nouveaux partenariats offrent plus de flexibilité, notamment parce que les fonds sont ouverts à financer plusieurs projets à la fois, en mode dit «portefeuille». Tout comme les développeurs, ces entreprises financières apprécient avoir une vision d'ensemble et à long terme de leur stratégie de développement, ce qui les amène à privilégier les relations d'affaires avec des partenaires de confiance avec qui ils pourront faire du «repeat business» (D1). Pour leur part, les développeurs soulignent que l'approche par portefeuille leur donne une capacité de se projeter à plus long terme qu'ils estiment facilitante pour l'obtention des financements en capital patient et en prêts hypothécaires disponibles. Elle leur permet également de mieux optimiser la distribution de l'enveloppe globale qui leur est octroyée entre les différents projets financés. La répartition du

financement selon les besoins en subvention des projets est un avantage du financement par portefeuille préconisé par les fonds, par rapport à l'approche traditionnelle par projet qui, selon un-e participant-e, incite les développeurs à toujours demander le maximum de subvention, même si ce n'est pas nécessaire (D2).

Les relations partenariales, qui sont désormais plus importantes dans le processus d'approbation des projets par les fonds fiscalisés, sont aussi plus personnalisées. L'absence d'appels à projet à date fixe ou de processus d'évaluation normé crée la «possibilité de discussions en continu» (D2). Aux yeux de certain-es, ce mode de fonctionnement favorise les «communications informelles ou [le] travail de PR en coulisses» (D1). Il donne au processus d'approbation du financement un caractère évolutif, qui permet les allers-retours entre le développeur et le fonds, qu'il serait plus difficile à reproduire dans le cadre d'un processus d'octroi de subvention entièrement public.

Les participant-es estiment aussi que les bonnes relations d'affaires avec les fonds, et donc le fait d'avoir déjà collaboré avec eux, constituent un atout et peuvent favoriser l'obtention de financements futurs. Il est d'ailleurs arrivé à certains qui avaient déjà travaillé avec un fonds de se faire approcher directement par ce dernier pour réaliser de nouveaux projets soumis par une municipalité ou qu'il avait lui-même identifiés (D1, D4). Les ententes conclues avec le gouvernement prévoient toutefois que les unités de logement financées doivent être équitablement réparties dans différentes régions, ce qui influence assurément le choix des projets financés et de développeurs pour

les réaliser. Le processus d'approbation relève, quant à lui, d'un comité de sélection, mais pour la plupart des personnes rencontrées, les critères d'évaluation ne sont pas clairement définis : «C'est un peu opaque, honnêtement, dans la sélection et la décision [...] il faut vraiment bien entretenir les relations avec les partenaires.» (D7)

Ces nouveaux partenariats influencent aussi la manière dont les groupes présentent leurs projets et les composantes qu'ils choisissent d'y inclure, telles que la typologie des logements proposés et la population ciblée. Ainsi, afin d'être compétitifs dans les dépôts et réduire les coûts pour les investisseurs, les développeurs auront tendance à limiter la taille des logements et à établir le niveau des loyers au maximum autorisé afin d'accroître les revenus anticipés du projet. D'ailleurs, les ententes avec les fonds n'exigent pas de superficie minimale pour les logements, ni qu'une proportion de logements doive bénéficier de subventions provenant du PSL. Les démarches pour en obtenir sont volontaires et doivent être entreprises après coup par les porteurs de projets, sans garantie de résultat.

L'ajout d'un intervenant entre la SHQ et les organismes développeurs est salué par certains, car il permet de centraliser l'ensemble des sources de financement (capital patient, prêt et subvention) et d'en faciliter la gestion (D4). La Fédération des caisses Desjardins, par exemple, agit comme guichet unique : une fois la subvention obtenue, elle demande que le reste du financement (capital patient et prêt hypothécaire) soit obtenu auprès d'elle. De plus, les fonds fiscalisés peuvent négocier au nom des groupes avec les différents partenaires

et ont un plus grand rapport de force. Cette prise en charge, qualifiée de «plus business» (D7), accélère la réalisation des projets. Toutefois, d'autres développeurs mentionnent que l'introduction d'un intermédiaire complexifie les relations avec la SHQ et modifie leurs manières de travailler, car les rôles et responsabilités de chaque intervenant ne sont pas toujours bien définis, ce qui peut créer de la confusion (D1).

Finalement, pour ce qui est de la reddition de comptes exigée par les fonds, tous s'entendent pour dire qu'elle ne représente pas une charge de travail trop importante. En effet, comme le financement est octroyé par déboursés progressifs, les vérifications s'effectuent par l'entremise d'un expert en coûts et les suivis se font tout au long de l'évolution des projets.

Programme de supplément au loyer Québec (PSLQ)

Ce programme permet aux locataires admissibles de payer un loyer correspondant à 25 % de leur revenu. La SHQ finance alors la différence entre ce montant et le loyer inscrit au bail qui est effectivement perçu par le propriétaire. L'aide offerte est individuelle et ne s'adresse qu'aux personnes remplissant les critères d'admissibilité à un HLM, notamment en matière de faible revenu, et peut être attribuée aussi bien dans un logement privé que dans un logement sans but lucratif. Dans l'ancien programme AccèsLogis, ces subventions individuelles étaient automatiquement intégrées aux projets. Comme nous l'avons vu, cela signifiait qu'une portion déterminée d'unités (entre 50 % et 80 %) devait être réservée aux ménages à faible revenu. Dans le programme PHAQ, dont les règles s'appliquent également aux ententes avec les fonds fiscalisés, le choix d'inclure des suppléments aux loyers dans un projet et leur proportion est laissé à la discrétion du développeur en collaboration, on le présume, avec son ou ses bailleurs de fonds. La majorité des développeurs rencontrés souhaitent intégrer un pourcentage d'unités admissibles aux PSLQ à leurs projets. Pour la plupart, la proportion visée se situe entre 30 % et 50 % des logements, afin d'encourager une mixité de locataires au sein des immeubles. Ils cherchent ainsi à atteindre «un équilibre de profils socio-économiques» (D3).

Ententes avec l'organisme Mission Unitainés

En marge de ces programmes, le gouvernement du Québec a signé, en février 2024, une entente avec l'organisme Mission Unitainés¹², afin de financer la réalisation de 1100 logements abordables destinés à des ménages constitués de personnes âgées autonomes à faibles ou modestes revenus, répartis dans plusieurs régions du Québec¹³. Le choix des municipalités visées s'est fait en plusieurs étapes. Premièrement, une étude a été réalisée afin de cibler les villes ayant les plus hauts taux de personnes âgées à faible revenu. Ensuite, une invitation a été lancée aux municipalités prioritaires et celles-ci ont dû manifester leur intérêt rapidement, en plus de cibler des terrains qui pourraient être cédés pour accueillir un éventuel projet.¹⁴

Cette entente ne découle d'aucun programme défini précédemment et s'en distingue par le fait qu'elle est spécifique à un organisme. Il ne s'agit pas d'un programme ouvert à un ensemble d'organismes, sous réserve qu'ils répondent à des critères d'admissibilité prédéterminés, mais plutôt d'un financement exclusif destiné à soutenir une initiative particulière. L'entente s'inscrit ainsi

dans la vague de subventions que le gouvernement a accordées par décret à certains développeurs au cours des dernières années, afin d'accélérer la construction de logements abordables. Elle en est aussi la plus importante puisqu'elle a été renouvelée, en août 2025, pour une seconde phase qui ajoutera 600 logements supplémentaires¹⁵, ce qui portera à 1700 le nombre d'unités locatives construites dans 17 villes de la province en l'espace de 24 mois.

Fondé en 2023, l'organisme sans but lucratif Mission Unitainés est une initiative du philanthrope Luc Maurice qui est aussi président exécutif et fondateur du Groupe Maurice spécialisé dans la construction et la gestion de résidences pour aîné-es. Au total, les deux phases représentent des investissements publics de 370 millions de dollars, provenant notamment de l'Entente Canada-Québec financée par le Fonds pour accélérer la construction de logements (FACL). À cela s'ajoute une contribution de Luc Maurice qui a financé lui-même le pré-développement du projet (conception et montage financier), de même que la constitution d'un fonds de prévoyance de 500 000 \$ par immeuble, qui servira à couvrir ses frais d'entretien à venir. Les municipalités doivent également offrir une contribution variant entre 3 et 5 millions de dollars par projet, en fournissant à Mission Unitainés le terrain sur lequel les logements seront construits et en accordant à l'organisme

12 La fédération des caisses Desjardins du Québec est aussi partie prenante de cette entente, mais elle supervise la gestion des fonds qui serviront à la réalisation des projets. Elle n'y contribue pas financièrement (Gouvernement du Québec, 2024 c).

13 <https://www.lapresse.ca/actualites/chroniques/2024-02-26/1000-logements-10-immeubles-un-seul-modele.php>

14 Voir Vert *et al.*, 2025, p. 14

15 <https://www.missionunitaines.ca/blog/granby-un-partenariat-performant>

auquel la gestion de l'immeuble sera confiée un congé de taxes de trois ans dont les produits serviront à alimenter le fonds de prévoyance¹⁶. Mission Unitainés a aussi reçu des dons privés de la part des entreprises Vidéotron et Cogéco, qui financeront l'aménagement d'aires communes et des rabais offerts aux locataires sur leurs services de télécommunications, ainsi que du cabinet d'avocats McCarthy Tétrault. Une fois les logements construits, l'entente avec le gouvernement prévoit que Mission Unitainés remettra à la municipalité, ou à un organisme à but non lucratif désigné par celle-ci, un bâtiment prêt à être exploité pour une somme symbolique, et ce, sans hypothèque¹⁷. Dans bien des cas, l'organisme désigné pour en assurer la gestion sera l'Office municipal d'habitation local qui devra en préserver la vocation sociale et publique.

Mission Unitainés a la particularité de proposer des logements dont le loyer est en principe nettement inférieur aux grilles de prix que doivent respecter les projets réalisés dans le cadre des programmes gérés par la SHQ. Les loyers ont même été établis de façon à ne représenter en moyenne que 30 % du revenu d'une personne aînée à faible revenu, ce qui correspondait, en 2025, à 650 \$ pour un logement d'une chambre à coucher.¹⁸ Ils pourront conserver ce niveau d'abordabilité à long terme sans recourir au Programme de suppléments au loyer. Ces prix avantageux sont rendus possibles à la fois par le fait que les immeubles sont livrés

entièrement libres de dette, grâce à un financement public proportionnellement plus important, et par les moyens déployés par Mission Unitainés pour en réduire le coût et en optimiser la production.

L'organisme propose tout d'abord un modèle unique d'immeuble qui sera reproduit à l'identique dans toutes les villes participantes, en suivant le même cahier des charges, c'est-à-dire en suivant une procédure uniformisée. La construction simultanée d'un même modèle d'immeuble dans plusieurs villes à la fois permet des économies sur les frais de gestion de projet, de mutualiser certaines transactions et une utilisation maximisée des matériaux. L'organisme parvient également à réduire ses dépenses en obtenant de ses principaux fournisseurs de service une diminution de leurs frais, certains ayant même accepté de s'investir gratuitement dans le projet. Ces économies proviennent des relations de confiance établies au fil des ans par la direction de Mission Unitainés avec ces entreprises. Le volume d'affaires que le Groupe Maurice leur fournit en temps normal pourrait aussi compenser les revenus moindres qu'ils tireront de leur participation à des projets à vocation philanthropique¹⁹. Outre les deux phases de construction en cours, aucune suite n'a pour l'instant été annoncée à cette initiative dont l'avenir dépendra non seulement du financement public disponible, mais aussi de la volonté des dirigeants de l'organisme et de ses partenaires de poursuivre leur engagement en ce sens.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*

18 Voir Vert *et al*, *op cit*, p. 43.

19 *Ibid*, p. 23-24.

Un nouveau modèle de développement

En plus d'offrir une compréhension plus complète de la logique et du fonctionnement des politiques adoptées par le gouvernement du Québec au cours des dernières années, le portrait que nous ont permis d'en faire les entrevues réalisées avec des acteurs qui sont aux premières loges de leur mise en œuvre a aussi révélé que ces politiques avaient introduit d'importants changements dans les manières de financer et de faire du logement sans but lucratif. Les participant·es ont exprimé des opinions contrastées à leur égard. Certains, moins nombreux et moins enthousiastes, ont adopté un point de vue résigné, affirmant chercher à s'adapter aux seuls moyens immédiatement disponibles (D1, D8 D9) et à «utiliser les programmes le mieux possible», afin de démontrer que ce que fait leur organisme «est la meilleure réponse» (D1). Les autres participant·es se sont quant à eux montrés plus ouvertement satisfait·es des changements en cours, plusieurs estimant même qu'ils sont survenus beaucoup trop tard (D2, D3, D4, D5, D6 D7) et que s'ils avaient été mis en œuvre il y a 15 ou 20 ans, l'actuelle crise du logement n'aurait probablement pas été aussi importante.

Les avis sont toutefois unanimes concernant l'importance de ces changements qui, loin de n'avoir été que de simples ajustements, ont donné une nouvelle orientation au développement du logement sans but lucratif et ont même, selon un·e participant·e, eu l'effet de «faire exploser la

bulle» (D6) dans laquelle il avait été longtemps contenu. Pour de nombreux développeurs, cette «bulle» comportait deux limites importantes, soit une dépendance trop grande à l'égard d'un État ne disposant pas, à lui seul, des moyens nécessaires pour résoudre la crise (D2, D3, D4, D8) et un modèle communautaire de développement du logement sans but lucratif jugé mal adapté à l'étendue des besoins actuels. Le changement d'orientation a donc dû s'opérer dans ces deux domaines à la fois.

À la lumière des propos recueillis, il est difficile d'établir si l'un de ces changements a eu préséance sur l'autre ou s'il peut en être considéré comme la cause. Nous pouvons minimalement observer que les récents bouleversements dans le secteur du logement sans but lucratif se sont nourris d'une forte convergence d'intérêts entre, d'une part, des entreprises d'économie sociale opérant un virage vers une pratique partageant plusieurs points communs avec la promotion immobilière (section 2.1) et, d'autre part, un gouvernement déterminé à tourner la page sur les anciens programmes de soutien au logement social en faisant plus de place à l'investissement et à la finance privés (section 2.2). Ces nouvelles façons de faire ont également eu une influence sur le type de logements mis en location (section 2.3).

Du GRT à l'opérateur sans but lucratif

Les limites de la fonction d'accompagnement

Selon les personnes interrogées, la réorientation en cours dans l'écosystème du logement sans but lucratif est en partie attribuable à l'émergence d'un nouveau modèle de pratiques parmi les principaux organismes qui en assurent la réalisation. Toutes ont témoigné de ce changement et toutes les organisations pour lesquelles elles travaillent l'ont amorcé à des degrés divers ou sont en réflexion à ce sujet. Pour l'ensemble des participant·es, la nouveauté des pratiques de développement en émergence tient à la manière dont elles se distinguent du modèle traditionnellement privilégié par les groupes de ressources techniques (GRT) et qui s'était imposé depuis la fin des années 1990²⁰.

À la base, les GRT fournissent un accompagnement à un groupe composé d'organismes ou de citoyens souhaitant réaliser des projets de logement communautaire (une coopérative ou un organisme à but non lucratif d'habitation), appelé groupe-porteur, mais qui ne dispose pas nécessairement des compétences techniques et professionnelles pour le mener à terme²¹. Les GRT n'agissent pas en tant que maître d'œuvre officiel du projet. Les principales décisions, de même que l'attribution

des contrats, sont du ressort du groupe-porteur à l'origine de la demande. Ce mode de fonctionnement a d'abord été pensé pour mettre le projet au service de ce groupe et de ses besoins :

Ultimement, c'est eux, c'est leur projet. Oui, ça nous met en mode... quasi- partenarial où on a, on détient, on va poser un ensemble de gestes, mais on doit toujours le poser au service de l'organisme qui est le maître d'ouvrage.

Plusieurs participant·es estiment que l'importance de la fonction d'accompagnement des GRT pourrait expliquer pourquoi ces derniers ont, jusqu'ici, eu tendance à se concentrer sur la gestion de projet, plus particulièrement sur leur rôle d'intermédiaires entre les groupes-porteurs et les divers professionnels du bâtiment agissant comme sous-traitants, plutôt que de se doter à l'interne de l'expertise nécessaire à la réalisation des projets. La structure « autoportante » du programme AccèsLogis évoquée précédemment aurait aussi favorisé de telles pratiques :

dans le programme Accès-Logis, je pense que c'était beaucoup ça aussi. Il y avait une liste d'épicerie, tu suivais la liste pis t'étais capable de livrer un projet ou des fois il y avait une autre personne qui venait appuyer.

Les entrevues réalisées auprès de représentant·es de GRT ont cependant permis d'apporter quelques nuances à cette description de leur travail. S'il est vrai que la fonction d'accompagnement demeure

²⁰ Dans les paragraphes qui suivent, nous n'identifions pas la provenance des propos rapportés, en raison du risque d'identification par croisement à d'autres extraits cités dans ce rapport.

²¹ Il est aussi arrivé que des GRT accompagnent des offices municipaux d'habitation dans la réalisation de leurs projets.

un marqueur identitaire fort, leurs pratiques semblent néanmoins avoir évolué avec le temps. Leurs équipes se sont spécialisées et il leur arrive désormais de mettre en œuvre eux-mêmes des projets. Il n'en demeure pas moins que le portrait ainsi dépeint du modèle historiquement adopté par les GRT a servi de référence à plusieurs participant-es pour identifier ce qu'ils-elles jugent en être les limites et pour faire valoir son incapacité à opérer le changement d'échelle souhaité dans la construction du logement sans but lucratif.

Tout d'abord, certain-es sont d'avis que ce modèle plaçait les GRT et toute construction à venir à la remorque d'une demande extérieure provenant de groupes-porteurs dont il fallait attendre qu'ils se constituent et qu'ils définissent leurs besoins. Le développement du logement communautaire était ainsi difficile à prévoir et à concevoir autrement qu'à la pièce ou «projet par projet» : «les GRT n'avaient pas nécessairement un plan d'action global, une stratégie globale en adéquation avec le marché... C'est pas la même posture, une posture de GRT par rapport à un opérateur de logements.»

Le manque d'expertise des groupes-porteurs en finance et en stratégie immobilières a aussi été présenté comme un obstacle important. D'une part, il les rend très dépendants de l'État qui constitue pour ces groupes le seul interlocuteur et la seule source de financement possible. N'ayant pas les compétences pour négocier avec des acteurs du secteur privé (de la finance immobilière par exemple), ils sont ainsi à la merci de programmes publics au sein desquels ils se font concurrence, ce qui limite leur capacité d'action et peut, à terme, retarder considérablement la livraison des projets :

il faut qu'ils [les groupes-porteurs] montent un projet, puis qu'ils déposent aux PHAQ. Puis, s'ils ont pas l'argent, ben c'est pas grave. Tu sais, je veux dire, le projet se fait pas, mais le terrain est encore là. Il est encore à la municipalité. Puis la municipalité, elle attend encore, puis les bénévoles sont encore là puis attendent, puis ils se disent peut-être que le prochain coup, on l'aura.

D'autre part, certain-es participant-es observent que, malgré le soutien fourni par les GRT, les groupes-porteurs sont encore mal outillés pour mener des projets immobiliers complexes. Le secteur du logement à but non lucratif et la société seraient alors mieux servis si cette activité était confiée à des professionnels :

Je pense qu'il y a beaucoup de valeur au *bottom-up*, là, pis des projets issus de la communauté pis toute, là, j'y crois [...] Mais les gens qui veulent promouvoir du logement social, ils ont pas les compétences. C'est pas parce que t'es bon dans le psychosocial que t'es capable de faire des logements. C'est pas vrai. Moi, je trouve que ça devrait être interdit. On devrait pas permettre ça comme société parce qu'on prend des gens pis on les amène dans un domaine d'incompétence. Pis je les vois là, des DG d'OBNL psychosocial qui se brûlent complètement parce qu'ils sont en train de gérer un projet de construction. Alors, je pense que oui, c'est nécessaire, mais il faut qu'il y ait des gens qui ont de l'expertise dans le domaine.

Selon plusieurs participant-es, ces constats militent en faveur d'un changement dans les façons de construire du logement sans but lucratif. Ce changement leur apparaît nécessaire pour des

raisons d'efficacité qui sont rendues encore plus visibles par l'actuelle crise du logement. Celle-ci fait en sorte que l'on ne peut plus se contenter d'un modèle de pratique condamné à produire des projets «d'interstices», alors qu'il faudrait surtout «qu'on pompe des logements, qu'on les sorte en machine». La solution à privilégier consisterait alors à transposer au secteur sans but lucratif les pratiques ayant cours dans le domaine du développement résidentiel privé, ce que la majorité des organisations rencontrées, tous types confondus, ont entrepris de faire à des degrés divers au cours des dernières années.

L'opérateur de logement sans but lucratif

Le modèle qui s'est progressivement mis en place au cours des dernières années se distingue de la pratique traditionnelle des GRT par le fait que les organismes, qui étaient jusqu'ici des accompagnateurs de projets, en sont devenus les principaux maîtres d'œuvre, les développeurs. Cela implique d'abord d'intégrer, autant que possible, une plus grande variété d'expertises au sein des équipes de travail. En plus des responsables de projets qui étaient déjà bien établis dans le milieu et qui pouvaient avoir des profils variés, plusieurs organismes se sont dotés d'expertises en finance, en droit, en ingénierie, en urbanisme et en relations publiques. Celles-ci sont parfois regroupées en départements ou en directions et ne sont pas toutes également représentées dans l'ensemble des organismes. Par exemple, ceux qui sont de plus petite taille et qui ont moins de ressources pourront privilégier les expertises qu'ils jugent plus stratégiques et qui sont plus directement

liées à leur rôle de développeurs, notamment celles touchant au pré-développement et au financement (D5).

De l'avis général, la professionnalisation du développement du logement sans but lucratif procure néanmoins un meilleur contrôle sur les projets, en particulier sur les coûts. La «maîtrise des activités clés du développement» (D3) leur permet entre autres de réduire leur dépendance envers les disponibilités et les échéances d'un grand nombre de sous-traitants. En internalisant certaines tâches stratégiques, les organismes sont ainsi en mesure d'accélérer les projets et de diminuer leurs coûts de production : «quand il y a 7 % d'inflation des coûts de construction à chaque année et des frais de financement de nos terrains, etc., plus on va vite, plus c'est efficace, puis ça nous permet aussi carrément de maîtriser les coûts» (D2).

Dans certains cas, la professionnalisation leur a également permis de développer leurs «propres produits», c'est-à-dire leurs propres plans d'immeubles standardisés, qu'il leur est par la suite possible de «répéter un peu partout» (D1), ce qui crée à la fois des économies ainsi que la possibilité de générer un volume d'affaires suffisant pour maintenir autant de personnes qualifiées à l'emploi de l'organisme. À l'inverse, parce qu'elle est financée à même les résultats financiers de l'entreprise, la professionnalisation génère cependant une certaine pression à poursuivre la construction accélérée de logements indépendamment des circonstances, même si les fonds publics et les mesures visant à en garantir l'abordabilité ne sont pas au rendez-vous.

L'une des fonctions désormais considérées comme cruciales pour opérer un changement d'échelle dans la construction de logements sans but lucratif est celle de l'acquisition autonome de terrains. Plusieurs participant-es ont en effet fait valoir l'importance pour leur organisme de se constituer des banques de sites disponibles en amont des projets éventuellement soumis à des bailleurs de fonds et donc, sans dépendre de futures possibilités de financement pour en devenir propriétaire. Ainsi, plus besoin d'attendre l'obtention d'un financement public ou qu'une municipalité cède un terrain pour démarrer un projet. L'acquisition autonome de terrains permet de soumettre des projets plus avancés aux bailleurs de fonds qui, tels que les fonds fiscalisés, favorisent les propositions qui sont « optimisées » (D7) et qui offrent les meilleures garanties financières.

En plus de positionner avantageusement les organismes développeurs dans la concurrence pour le financement, cette pratique répond aussi à une autre exigence de ces bailleurs de fonds qui, parce qu'ils sont à la recherche de rendements d'échelle, privilégient les groupes dotés d'un « plan de croissance continue » et démontrant leur capacité à présenter des projets « en batch », c'est-à-dire à réaliser et à exploiter des « portefeuilles » d'immeubles résidentiels sans but lucratif :

les investisseurs, généralement, vont être à la recherche de volume d'affaires. Tu sais, ça ne vaut pas la peine de mettre en place un fonds pour 5 millions de dollars. Tu sais, on va mettre en place un fonds pour 100 millions de dollars. Donc, ça prend un volume d'affaires, ça prend aussi, ils veulent que le capital qui est déployé travaille. Donc, si tu mets en place un fonds,

mettons, de 100 millions, puis que, pour x raison, tu l'utilises pas, ben eux autres, c'est 100 millions de dollars qui est mobilisé, qui travaille pas, faque c'est pas bon pour eux autres. Donc, faut toujours se mettre dans la tête de l'investisseur (D3).

En revanche, l'acquisition autonome de terrains aux conditions du marché n'est pas sans risque, car elle place l'organisme face à des obligations financières (le remboursement des prêts contractés à cet effet) dont il devra s'acquitter, peu importe ce qu'il adviendra de ces sites et le type de financement qu'il sera possible d'obtenir pour les développer. Une fois de plus, elle pourrait les contraindre à construire coûte que coûte, même au risque de sacrifier l'abordabilité des projets :

Les terrains nous coûtent [X] millions de dollars. On le[s] fait financer à [X] % d'intérêt. On ne va pas attendre quinze mois, il faut que ça roule... On va toujours viser le plus d'abordabilité, mais ça se peut que des fois, on fasse des projets plus chers qui soient proches du coût du marché parce qu'il n'y avait pas de financement disponible à ce moment-là pour faire baisser le coût des loyers. [...] On ne peut pas se permettre de s'asseoir sur un terrain qu'on a acheté sur le marché privé, comme un autre groupe peut s'asseoir sur un terrain que la municipalité lui a fait une promesse de cession (D2).

Les participant-es engagé-es dans cette pratique sont donc bien conscient-es des risques qu'elle comporte et qui sont en définitive reportés sur le coût des loyers et les locataires. Il s'agit toutefois d'un risque assumé qui fait désormais partie du changement de culture que certain-es souhaitent voir s'opérer dans le secteur du logement à but

non lucratif : « On est très preneurs de risques, on est *risk adverse*, on prévient les risques, on est obsédés par les risques, mais en même temps, face au risque, on le prend » (D6).

L'acquisition de terrains requiert donc que les organismes disposent d'autres ressources financières que celles provenant de l'État et de ses programmes. La stratégie généralement privilégiée pour y parvenir est celle de la mobilisation de l'équité qui consiste à convertir en prêt la valeur marchande d'un parc existant de logements sans but lucratif — celle qu'on en obtiendrait si on le mettait en vente — afin d'investir les sommes ainsi empruntées dans de nouvelles acquisitions. Cela suppose que l'organisme n'agisse pas seulement en tant que développeur pour d'autres, mais aussi, ce qui est radicalement nouveau, qu'il possède les actifs (les immeubles) déjà construits ou à venir dont l'équité pourra être ainsi captée et, idéalement, qu'il en assure une « gestion professionnelle » (D3), afin d'en optimiser les revenus, donc la valeur marchande potentielle (l'équité).

C'est pourquoi, même si leurs organismes n'ont pas tous adopté ce mode de fonctionnement, les participant-es conviennent du fait que le principal changement en cours dans le monde du développement résidentiel sans but lucratif consiste en l'intégration, au sein d'une même entreprise d'économie sociale, de la propriété, de la gestion et du développement du logement sans but lucratif qui avaient jusqu'ici eu tendance à coexister ou même à être pris en charge par des organismes distincts aux vocations également distinctes. Cette intégration des fonctions est même encouragée par le gouvernement du Québec dans le cadre

du volet 4 du programme PHAQ destiné aux développeurs qualifiés qui, selon un-e participant-e, s'adresse tout particulièrement aux organismes qui « ont de l'expérience en gestion locative, [...] qui sont prêts à risquer, à déboursier eux-mêmes [...] pour tout ce qui est nécessaire pour le dépôt des projets » (D8). De cette intégration émerge ainsi un modèle nouveau d'organisme remplissant une fonction tout aussi nouvelle dans l'écosystème du logement sans but lucratif, qui est celle dite de « l'opérateur de logements ». Cet opérateur ne « fai[t] pas de gestion ou de développement pour autrui » (D5), comme le ferait un GRT, mais il travaille désormais pour son propre compte, ce qui implique que la construction d'unités locatives et les revenus à en tirer servent d'abord l'objectif de sa propre croissance.

En ce sens, même si le modèle de l'organisme opérateur ne vise pas à générer un profit à verser à des actionnaires, il tend néanmoins à se calquer sur celui de l'entreprise privée de promotion immobilière qui est tournée vers la reproduction élargie de sa capacité à développer et qui devient en quelque sorte sa propre finalité. Ce faisant, l'opérateur s'expose, tout comme cette dernière, au risque de se déconnecter des besoins, voire des droits, qu'il avait à l'origine pour mission de servir (voir la section 4).

Place à la finance

Le rapprochement entre la pratique des opérateurs de logements à but non lucratif et celle du secteur privé est, pour plusieurs participant·es, un choix motivé par le sentiment de partager avec ce dernier une vision similaire des conditions du développement résidentiel et par le constat déjà évoqué des limites du tout-à-l'État dans ce secteur d'activité. En plus de douter de la capacité financière des pouvoirs publics à combler l'ensemble des besoins, la plupart remettent également en question sa compétence à allouer et à gérer efficacement les fonds qu'il consacre à la construction de logements sans but lucratif. Pour cet·te intervenant·e, les récentes ententes avec les fonds fiscalisés ont eu le mérite de donner matière à réflexion à ce sujet, en explorant de nouvelles avenues :

Ben est-ce que le gouvernement est le meilleur livreur ou accompagnateur de projet pour nous, versus une institution financière ou un syndicat ou un fonds de travailleurs qui a une connaissance approfondie des rouages du financement puis du secteur de la construction? Pour moi, la question est ouverte (D3).

Pour d'autres, ces ententes ont effectivement démontré la plus grande efficacité du secteur privé par rapport à un État bureaucratique et prisonnier de la logique trop normée du financement par programme. Les institutions financières démontrent par exemple une meilleure compréhension de la «business» du développement et une meilleure capacité d'adaptation aux réalités vécues par les opérateurs : «Tu sais, Desjardins,

une fois qu'ils t'ont accepté, là, on va le faire *fitter* [le projet]. Puis, tu sais, là, ils travaillent les angles. C'est comme si, tu sais, il y a un but commun [...] Ils veulent que le projet fonctionne.» (D7)

Même si le «but commun» auquel cet extrait fait référence semble trouver sa source dans une volonté partagée de prendre ses distances par rapport aux façons de faire des pouvoirs publics, l'État a néanmoins joué un rôle important dans ce rapprochement entre les secteurs de la finance privée et du logement sans but lucratif. On peut même dire qu'il s'agissait du principal objectif poursuivi par le gouvernement de la Coalition Avenir Québec ces dernières années : «il y avait vraiment une volonté de casser ce système-là pis de dire ben, ce système historique, on va le changer pis on va, on va l'ouvrir à des nouveaux joueurs» (D9). Le fait «d'ouvrir» le système ne signifiait pas d'abandonner le financement public du logement sans but lucratif, mais avant tout d'accorder plus de place au secteur privé, en lui rendant les politiques plus attrayantes et accommodantes. Jusqu'ici, les nouvelles politiques ne semblent pas avoir pleinement convaincu les promoteurs privés de se lancer seuls dans la réalisation de projets sans but lucratif. Elles ont néanmoins introduit deux changements importants, soit la réduction de l'intervention directe de l'État au profit de la finance immobilière (3.2.1) et l'harmonisation des politiques aux exigences et pratiques de cette dernière (3.2.2).

Des subventions aux produits financiers

Les entreprises privées ayant le plus bénéficié de «l'ouverture» offerte par les récentes politiques québécoises sont celles du domaine de la finance qui sont désormais appelées à participer aux montages financiers des projets que les seuls financements publics et prêts hypothécaires traditionnels ne parviennent pas à compléter. Les développeurs communautaires ont en effet toujours fait affaire avec des institutions financières en empruntant auprès d'elles les sommes nécessaires à la réalisation de leurs projets et qui n'étaient pas couvertes par les subventions publiques. C'est ainsi, par exemple, qu'était conçu l'ancien programme AccèsLogis. Cependant, comme le niveau des subventions versées dans le cadre de ce programme n'avait pas suivi la hausse des coûts (des terrains et de la construction), plusieurs développeurs avaient déjà dû, au cours des dernières années d'existence de cette mesure, se tourner vers d'autres sources de financement pour combler le manque à gagner. Cette solution, qui avait au départ été envisagée pour pallier l'inadéquation des ressources allouées au programme AccèsLogis, a depuis été normalisée par les politiques adoptées par le gouvernement de la Coalition Avenir Québec.

En effet, l'un des aspects communs à l'ensemble de ces politiques est d'avoir remplacé une part de l'intervention directe de l'État sous forme de subventions par des prêts dont les bénéficiaires reviendront à terme à des institutions ou à des entreprises financières. Les ententes conclues par le gouvernement avec les fonds fiscalisés en sont évidemment l'exemple le plus manifeste. En plus de

leur confier la gestion d'une partie des subventions publiques destinées au logement abordable, ces ententes prévoient que les fonds fiscalisés financeront eux-mêmes les projets à l'aide de prêts en capital patient. Ces prêts s'ajouteront aux prêts hypothécaires déjà requis et devront, à leur échéance, être refinancés auprès d'une institution financière, à l'aide d'un nouveau prêt régulier, au taux d'intérêt en vigueur sur le marché. Il est vrai que les fonds fiscalisés dégagent des prêts en capital patient un rendement inférieur à celui qu'ils obtiendraient d'un projet ne répondant pas aux critères d'abordabilité établis par le gouvernement. Toutefois, les organismes développeurs n'auraient pas à payer ce rendement ni, pour le faire, à se réendetter aux conditions régulières de marché si cette portion de financement leur était, comme auparavant, offerte sous forme de subvention.

La tendance au remplacement des subventions par des prêts est aussi observable dans les autres programmes de soutien au logement abordable qui, selon plusieurs participant-es «poussent beaucoup pour la portion prêt» (D7). C'est le cas du programme PHAQ qui, dans bien des cas, ne fournit pas d'emblée le financement nécessaire à la réalisation des projets : «la plupart des projets, on a été obligé d'aller chercher du financement complémentaire avec des modalités facilitantes, soit par le biais d'avoir de l'équité additionnelle ou par le biais d'avoir des meilleures conditions de prêt» (D9). Selon D9, si les organismes sont en mesure d'obtenir ce financement supplémentaire, c'est d'abord grâce aux grilles de loyers ajustés appliquées par le PHAQ et à la possibilité d'introduire des logements abordables intermédiaires dans les projets, qui leur permettent

de fournir aux bailleurs de fonds des garanties de revenus suffisamment élevées pour rembourser leurs nouvelles dettes. En améliorant la capacité d'emprunt, l'augmentation des loyers et des seuils d'abordabilité rend ainsi possible le déclin des subventions au profit de l'endettement.

L'augmentation de la contribution demandée au milieu (la municipalité d'accueil), à 40 % de la subvention accordée en vertu du PHAQ, peut aussi avoir l'effet indirect d'inciter les organismes développeurs à se tourner vers de nouveaux instruments financiers. Par exemple, dans les municipalités de plus petite taille qui n'ont pas les moyens de fournir une telle contribution, les développeurs ont parfois dû recourir à des prêts supplémentaires et renoncer à des subventions pour diminuer la charge financière imposée au milieu :

Fait qu'il y a du prêt, qui est pas mal du capital patient sur dix ans, qui est disponible. Fait que là, je peux dire Je vais prendre moins de subventions, le 40 % va être moins élevé en chiffres, là, ça reste le même pourcentage, mais la valeur est moindre pour la municipalité (D7).

Enfin, les modifications récentes au Programme de financement en habitation (PFH) sont le dernier témoignage, en date, de la volonté du gouvernement de diminuer la part des subventions dans les projets. Selon les premières expériences de certain-es participant-es, rapportées précédemment (section 1), l'État impose désormais de réduire jusqu'à la moitié de la subvention accordée par logement, pour combler le nouveau manque à gagner par un prêt sans intérêt de 10 ans qui devra, lui aussi, être refinancé à l'échéance, cette fois avec intérêt.

En faisant jouer à la finance immobilière un rôle plus important dans le soutien au logement sans but lucratif, le gouvernement peut ainsi maintenir un certain niveau de construction dans ce domaine, tout en y réduisant sa participation financière directe. Le recours accru à la finance est certes compatible avec des politiques de rigueur budgétaire visant la réduction de la taille de l'État, mais il n'est pas à somme nulle. Les participant-es rapportent que les nouveaux programmes rendent les montages financiers plus complexes, ce qui renforce le besoin des organismes de se doter de ressources spécialisées en finance. Bien qu'elle procure de nouvelles compétences, une plus grande autonomie et de meilleures capacités d'adaptation, cette expertise a toutefois un coût. Dans le système de financement actuel qui tend à externaliser ses frais aux organismes développeurs plutôt que les faire porter à la fonction publique (les intégrer au fonctionnement de l'appareil d'État — par le personnel de la SHQ par exemple), ce coût est entièrement reporté sur celui des projets et, ultimement, sur celui des loyers.

La conséquence la plus remarquable du virage progressif de la subvention vers le prêt, et donc de l'intervention directe de l'État vers la finance, est cependant l'endettement croissant des projets, que tous les constatent sans pour autant qu'il ne soulève le même degré de préoccupation. Pour certain-es, il s'agit d'une condition au changement d'échelle souhaité dans la production du logement sans but lucratif, qui ajoute effectivement une pression financière sur les projets, mais dont il sera possible de limiter les effets sur les loyers en s'assurant que les logements demeurent le plus longtemps possible à l'extérieur du marché

et du régime de la propriété privée. D'autres craignent en revanche que cet endettement, et l'obligation de remboursement qu'il comporte, ne compromettent les chances que les logements construits aujourd'hui puissent un jour gagner en abordabilité, même s'ils demeurent détenus sous la forme sans but lucratif :

C'est de la dette. Tu sais, on a beau l'appeler du capital patient, ça reste quand même de la dette. Puis, quand on va réhypothéquer, bien, il va falloir rembourser cette dette-là, puis on ne pourra pas mettre cet argent-là sur des rénovations, par exemple. Tu sais, ça ne nous permettra pas de réduire la pression sur les loyers dans 15 ans, là. Même si le taux d'intérêt est à 0 %, ça reste de la dette. Même si le taux d'intérêt était négatif, ça reste de la dette quand même (D1).

Harmonisation des politiques aux pratiques financières

En plus de créer de nouvelles possibilités d'investissements financiers dans la construction du logement sans but lucratif, les politiques provinciales semblent aussi avoir été aménagées pour adapter ce secteur d'activité aux pratiques et à la culture des acteurs de la finance immobilière qui s'en étaient jusqu'ici tenus à l'écart.

Parmi ces conditions facilitantes, on retrouve en premier lieu la flexibilité qui, bien que les développeurs estiment qu'il y aurait encore place à l'amélioration à ce chapitre, est inmanquablement citée comme l'un des facteurs distinguant les politiques actuelles du programme AccèsLogis.

Comme nous l'avons vu à la section 1, cette flexibilité passe par la réduction du logement financé publiquement à sa plus simple expression. Plusieurs conditions du programme AccèsLogis jugées trop contraignantes ont été abandonnées ou allégées, telles que l'obligation d'inclure un minimum de logements bénéficiant d'un supplément au loyer, les normes en matière de construction écoresponsable et l'interdiction d'utiliser les fonds de réserve ou l'équité pour financer de nouveaux projets, afin d'éviter que les logements existants ne deviennent des objets de spéculation. Les ententes avec les fonds fiscalisés ont même aboli les exigences de superficie minimale pour les logements. Selon les participant-es, les critères imposés à l'avance concernant le type de logements à construire constituent des rigidités pour les acteurs de la finance immobilière et autant de charges supplémentaires susceptibles de nuire au rendement et au déroulement des projets. La simplification et la standardisation des projets sont de loin préférables, car elles en réduisent les sources d'imprévus et de dépenses additionnelles. Ainsi les programmes plus flexibles et moins « normés », dans lesquels « on va aller avec le minimum », étaient aussi, et possiblement d'abord, une façon de « séduire le milieu privé » : « c'est l'intention avec la fin d'AccèsLogis et l'arrivée du Programme d'habitation abordable Québec » (D9).

Il en va de même pour l'approche portefeuille que le gouvernement a d'abord favorisée au moyen des financements accordés par décrets, puis avec la création du statut de développeur qualifié et enfin avec les ententes avec les fonds fiscalisés. Si cette approche « en batch », reposant sur le financement d'un grand nombre d'unités résidentielles à répartir

dans plusieurs projets, procure aux développeurs l'indéniable possibilité de se projeter dans l'avenir et de s'émanciper des subventions au compte-gouttes (par projet) privilégiées par le programme AccèsLogis et encore aujourd'hui par le PHAQ, elle comporte aussi d'importants avantages pour les acteurs financiers que l'on souhaite voir prendre plus de responsabilités dans le développement du logement sans but lucratif. Cette approche leur garantit, en premier lieu, des volumes d'unités à financer. Que ce soit directement dans le cadre des ententes avec les fonds fiscalisés ou indirectement par l'octroi de portefeuilles d'unités à des développeurs qualifiés, la distribution d'unités en gros confirme aux prêteurs un certain niveau d'activité à venir et donc un certain niveau de revenus prévisibles qui, on le suppose, pourront en partie compenser les rendements moindres réalisés dans ce type d'habitation.

L'approche portefeuille semble avoir particulièrement profité à la Fédération des caisses Desjardins du Québec qui, en vertu de l'entente qu'elles ont signée avec le gouvernement, agissaient comme « guichet unique » pour le financement des unités dont il leur avait confié la réalisation (D4). Elles voyaient tout à la fois à gérer la subvention publique, tout en la faisant fructifier pour leur propre compte, ainsi qu'à fournir aux développeurs le capital patient et les prêts hypothécaires dont ils avaient besoin. On peut alors penser qu'à défaut de réaliser des revenus aussi élevés que dans des projets non abordables, l'exclusivité dont elles bénéficiaient sur le financement d'un volume important d'unités sans but lucratif leur rendait l'opération certainement plus intéressante.

En confiant la gestion de subventions publiques à des tiers financiers, les ententes avec les fonds fiscalisés leur ont aussi donné une plus grande latitude dans l'attribution de ces sommes et dans le choix des projets qui reçoivent ce nouveau financement public-privé : « on leur a donné une subvention, on leur a donné une cible d'unité, puis ils peuvent répartir l'argent de façon plus libre que ne pourrait le faire la SHQ directement avec le PHAQ » (D2). Les témoignages que nous avons recueillis, concernant la manière dont les fonds fiscalisés se prévalent de leur plus grande marge de manœuvre, s'accordent quant au fait que ces derniers valorisent avant tout l'optimisation, c'est-à-dire « en faire plus avec moins » (D5) et « faire des choix au plus offrant » (D8). Ils privilégient les projets présentant les montages financiers les plus « créatifs », qui requièrent moins de subvention par logement et qui recourent davantage à des sources alternatives de financement (des prêts, des dons, des partenariats philanthropiques). Les organismes développeurs sont ainsi mis en concurrence pour réduire leurs coûts, et leurs besoins en subvention, pour maximiser leurs revenus en tenant compte des loyers plafonds établis par le gouvernement et pour présenter les projets les plus aboutis qui exigent « davantage de travail à faire en amont au niveau de l'optimisation » (D8).

La concurrence pour le financement semble donc avoir pour effet de favoriser les organismes ayant adopté le modèle de l'opérateur de logements qui, plus que les autres (les groupes porteurs accompagnés par un GRT), sont en mesure de se présenter devant les fonds avec une banque de sites et de projets dont la conception est plus avancée, de même qu'avec un plan de croissance

fondé sur leurs capacités opérationnelles en gestion d'actifs, ce qui, selon un-e participant-e, n'est pas sans conséquence sur les logements qui seront construits :

Tu sais, on est vraiment dans une dynamique où notre projet va être évalué sur les revenus puis sur la subvention qui est demandée. Tu sais, pis je parlais de l'initiative citoyenne, là, c'est vraiment une tout autre dynamique, là, on fait des *pitchs* à des investisseurs. Pis ça, évidemment, ça, ça vient moduler le produit, puis ça vient même moduler la clientèle [...] En fait, on va desservir la clientèle qu'on va desservir (D1).

Le rôle plus important joué par les fonds fiscalisés dans la sélection des projets de logement sans but lucratif a aussi fait apparaître, pour les organismes développeurs, le besoin de se faire connaître auprès de ceux-ci et de vendre leur capacité à répondre à leurs attentes. Ce travail de lobbying est une composante stratégique de leur travail :

Fa que faut vraiment bien entretenir les relations avec les partenaires. Faut être sûr que notre projet répond à qu'est-ce qu'ils veulent, qu'on présente les bons chiffres qu'on est capable de rassurer sur aussi notre capacité de payer une fois que l'immeuble est réalisé, ainsi de suite, là (D7).

De façon générale, les participant-es apprécient les relations plus personnalisées qu'il faut développer avec leurs partenaires financiers, précisément parce qu'elles reposent sur une « approche partenariale » qui implique moins de distance que les rapports avec les représentant-es d'organismes publics. Ces partenariats créent aussi

un espace de discussion en continu, qui permet, par exemple, de sonder l'intérêt d'un fonds pour un ou des projets en élaboration avant de les lui soumettre officiellement, ce que n'autorisaient pas les programmes comme AccèsLogis et maintenant le PHAQ qui privilégie plutôt les appels de projet à date fixe :

Pour un développeur qui essaie d'être flexible et agile, les fonds fiscalisés sont beaucoup mieux adaptés [...] On s'assoit, on regarde c'est quoi les projets, on regarde qu'est-ce qui serait un bon *fit*? On discute alors qu'avec le PHAQ, c'est très très très normé. Voici le formulaire. Voici l'appel de projet (D2).

Ces relations personnalisées peuvent ainsi éviter à un organisme de consacrer trop de temps à la préparation d'un projet qui ne sera, en fin de compte, pas financé :

Alors que [la FTQ ou Desjardins] tu les appelles, puis tu les rencontres :

- On a peut-être un projet.
- Non, toute notre enveloppe est épuisée, il n'y a plus d'argent. Bon, au moins je le sais tout de suite, ça a pris un appel (D4).

Certain-es participant-es soulignent cependant que la plus grande latitude dont les fonds fiscalisés disposent dans leurs décisions d'investissement ajoute une dimension discrétionnaire à la mise en œuvre de la politique publique de soutien au logement sans but lucratif. L'attribution du financement est certes moins rigide, mais les critères sur lesquels elle repose n'en sont pas plus clairs, comme nous l'avons souligné précédemment :

Puis pour, de ce que je comprends, que notre projet soit priorisé, mais j'ai aucune idée [...] c'est peut être disponible en quelque part, là, mais je sais pas [...] qui est sur le comité, je sais pas s'il y a des pv [procès-verbaux], je sais pas si. Aucune idée comment c'est sélectionné (D1).

L'allègement des normes et des exigences imposées en amont a donc pour contrepartie de faire reposer davantage le sort des projets de logement sans but lucratif sur la qualité de la relation et du lien de confiance que les organismes développeurs sont en mesure d'établir avec leurs bailleurs de fonds. Cette relation, nous l'avons vu, dépend largement de la capacité des partenaires à adhérer à une vision commune des projets et des stratégies d'affaires à déployer. Dans ce contexte, l'orientation à donner à la construction du logement destiné à répondre à l'actuelle crise résidentielle tend à devenir un objet de négociation et de réseautage entre des acteurs affichant une préférence marquée pour une intervention minimale de l'État.

L'impact sur les logements

Les récents changements survenus dans le financement du logement sans but lucratif et dans les pratiques des organismes responsables de son développement ont également une influence sur les unités résidentielles offertes aux ménages locataires (le « produit »). Les entrevues réalisées indiquent que leurs principaux effets se font ressentir à la fois sur le type de logements mis en location et sur le niveau des loyers.

Effets sur les logements : superficie, qualité et gouvernance

Les transformations en cours dans l'écosystème du financement et du développement du logement sans but lucratif semblent d'abord avoir une influence sur le type de logements offerts en location. Les pressions accrues, afin de rendre financièrement viables des projets plus lourdement endettés et moins subventionnés, ont d'abord un effet sur la taille des unités proposées. Celles-ci incitent les organismes développeurs à privilégier les superficies qui seront « les plus rentables », donc les moins coûteuses et les plus économes en espace : « tu sais, j'ai pas plus de revenus pour ce que je construis en plus » (D4). Dans ce contexte, les nouveaux logements sans but lucratif auront, dans chaque catégorie (3½, 4½, 5½...) et comme ceux du marché privé, tendance à être de plus petite taille :

Bien, c'est sûr et certain qu'on va viser des typologies, tu sais. Une plus petite typologie. Plus on a des grandes unités, plus ça coûte cher. Plus ça coûte cher, puis moins on a de revenus. Faque, tu sais, ça, ça va venir influencer aussi. On va vraiment limiter certaines typologies dans nos projets puis dans notre produit (D1).

L'exigence d'optimisation des projets semble aussi contraindre les organismes développeurs à faire des choix quant à la qualité des matériaux utilisés dans la construction des logements et à celle des équipements offerts. Les programmes de logements sociaux ont certes toujours comporté des critères de modestie limitant la capacité des développeurs à réaliser des projets comparables aux logements haut de gamme du secteur privé, mais certain-es participant-es remarquent que les politiques et le mode de financement actuels renforcent la pression à revoir à la baisse la qualité des projets :

On se pose la question de dire est-ce qu'on est en train de rogner sur la qualité de ce qu'on construit ? Évidemment, on va tout le temps, on va répondre minimalement au code de construction, mais est-ce qu'il y a des choix pour arriver avec le coût le plus optimal possible ? Est-ce que, dans les faits, je me retrouve avec possiblement des composantes d'une qualité de construction qui est peut-être pas aussi bonne que ce qu'on a déjà réussi à faire ? (D9)

D'autres considèrent que l'introduction des logements intermédiaires, générant de meilleurs revenus, pourrait constituer une réponse à ce problème. La perspective de loyers rehaussés permettrait de financer des logements de plus

grande qualité et de combattre l'image d'habitat de second ordre parfois associée aux immeubles résidentiels subventionnés par l'État. La plus grande mixité de revenus au sein des projets favoriserait plus de diversité dans la qualité des produits offerts entre les composantes abordables et intermédiaires d'un même ensemble résidentiel :

Les intermédiaires, ça, c'est sûr et certain aussi en termes de logement ça nous permet de développer du logement où les gens vont pouvoir se projeter à long terme. Donc, on essaie de transformer la perception de ce qu'est le logement locatif. [...] Justement en développant des unités de grande qualité, dans des beaux bâtiments [...] et aussi en intégrant certains éléments architecturaux intéressants en termes de design de l'espace (D4).

Enfin, le nouveau mode de financement et de développement du logement sans but lucratif s'accompagne d'un certain délaissement de la formule coopérative au profit d'une forme particulière d'OBNL dont la gestion est plus centralisée et moins ouverte à la participation des locataires à la gouvernance de leur immeuble et milieu de vie. Contrairement aux coopératives dont les locataires (leurs membres) sont tenus de contribuer au fonctionnement, les OBNL sont administrés par un conseil d'administration au sein duquel des sièges peuvent être réservés aux locataires et avec lequel l'organisme développeur n'avait plus nécessairement de lien.

Les participant-es rapportent que, désormais, leurs projets sont presque tous réalisés sous la forme OBNL. Pour la plupart, les organismes développeurs ont l'habitude de créer un nouvel

OBNL pour chaque projet, souvent à la demande des bailleurs de fonds qui souhaitent isoler le risque lié à leur investissement. Chaque OBNL sera géré par un conseil d'administration dont la composition sera la même que celui de l'organisme développeur et dans lequel les locataires sont peu ou pas représentés. Les participant-es expliquent ce choix par le fait que le mode de gestion d'un OBNL se prête mieux aux ensembles comportant un grand nombre d'habitations maintenant privilégiés par la majorité des acteurs de ce secteur d'activité. La forme centralisée de gouvernance, celle du «holding d'OBNL» (D1), pour laquelle ils sont également nombreux à opter, est tout particulièrement compatible avec les pratiques en émergence fondées sur le modèle de l'opérateur de logements intégrant les fonctions de développeur, gestionnaire et de propriétaire résidentiel.

Ce mode de gouvernance en holding d'OBNL leur permet notamment d'assurer une gestion professionnelle et optimisée de leur parc de logements, sur laquelle ils conservent le contrôle, et dont ils peuvent dégager des revenus et une capacité d'endettement qui pourront, par la suite, être mis au service de nouveaux projets de construction. Pour tirer profit du maximum de valeur (d'équité) que renferme un actif immobilier, il faut veiller à ce que l'ensemble de ses composantes (les OBNL d'habitation détenus par l'organisme) travaillent dans le même sens et qu'elles ne soient pas soumises à une trop grande diversité de décisions locales prises par des conseils d'administration (ou des assemblées de membres) indépendants les uns des autres et autonomes du service responsable du développement des nouveaux projets au sein de l'organisme. En revanche, le holding d'OBNL est

moins ouvert à la participation des locataires que ne l'étaient les formes plus anciennes d'OBNL et les coopératives. Ce nouveau mode de gouvernance crée ainsi des conditions où la gestion tournée vers le développement et la croissance pourrait plus facilement entrer en contradiction avec la gestion visant à répondre aux aspirations des locataires.

Le loyer maximal : une cible à atteindre

Les nouvelles politiques de soutien au logement «abordable» ont aussi renforcé un changement en cours dans la manière de fixer les loyers des logements sans but lucratif qui a eu un important effet sur leur abordabilité. L'abandon de l'inclusion automatique d'unités bénéficiant d'un supplément au loyer dans les projets financés par le PHAQ témoigne de la volonté du gouvernement de favoriser une approche axée sur les coûts d'exploitation des opérateurs de logement (*cost based*) et sur les loyers de marché, plutôt que sur le revenu disponible des ménages. Ainsi, lorsque les coûts d'exploitation et les loyers de marché augmentent, comme ce fut le cas de manière soutenue depuis le début des années 2000, les seuils d'abordabilité doivent également être ajustés à la hausse. Pour certain-es participant-es, cette méthode pour établir l'abordabilité ne devrait pas nous étonner outre mesure, puisqu'elle est le reflet d'une évolution normale des prix et des dynamiques de marché :

Abordable, c'est pas cher, ou est-ce que c'est pas cher comparativement à des logements qu'on trouve sur le marché actuel qui ont été construits au début du XX^e siècle, mais qui

ont plein de problèmes d'entretien? [...] Alors que [...] les nouveaux logements sont [...] sont rehaussés, des fois même qualité condos, [avec de] la climatisation. Puis les logements qui sont construits aujourd'hui seront toujours plus chers que les logements d'hier. Mais il y a personne qui est capable de mettre ces lunettes-là (D8).

D'autres soulignent que le besoin de s'adapter aux réalités d'aujourd'hui nous oblige en revanche à repenser la vocation du logement sans but lucratif, du moins sa mission immédiate, qui ne peut plus réalistement s'adresser aux ménages les plus pauvres :

C'est un changement de paradigme pis de logique, où on va plus vers des projets dans lesquels [...] on va desservir moins de ménages à très faibles revenus parce qu'il va falloir intégrer du loyer intermédiaire. Ça ne veut pas dire que les projets vont être moins intéressants, mais sur la crise de l'abordabilité pis la grande quantité de ménages qui sont dans un besoin impérieux ou très impérieux de logement, on va y répondre forcément moins vite (D5).

Cependant, assez rapidement après leur adoption, les grilles de loyer du programme PHAQ ont été dépassées par les prix de marché auxquels elles tentaient de s'adapter, au point de ne plus couvrir les coûts des développeurs. La réponse du gouvernement fut alors, comme nous l'avons vu, de consentir à un ajustement supplémentaire autorisant l'intégration aux projets de «logements abordables intermédiaires», pour lesquels un nouveau seuil d'abordabilité était fixé au-delà des médianes de marché pour atteindre 150 % de celles-ci. Les participant-es ont expliqué la désuétude

hâtive des grilles de loyer PHAQ par l'augmentation importante des coûts de construction, mais aussi par le remplacement des subventions par des prêts, qui a notamment été encouragé par le Programme de financement de l'habitation (PFH), par les ententes avec les fonds fiscalisés et par la pratique désormais valorisée du financement par la mobilisation de l'équité. L'endettement accru avec lequel les organismes développeurs doivent maintenant composer crée une pression financière qui rend leurs projets difficilement viables sans déroger aux grilles de loyers prévues par le PHAQ et sans y intégrer des logements abordables intermédiaires :

Quand t'as la subvention, tu fais des loyers PHAQ. Quand on intègre du prêt [avec ou sans intérêt], il faut aussi intégrer des loyers intermédiaires. [...] Tu peux ne pas le faire. Mais je ne sais pas comment tu vas être capable de rembourser ce prêt [...] si tu ne montes pas un peu tes loyers à 150 % du PHAQ (D4).

Non seulement les logements abordables intermédiaires sont-ils plus chers que la moyenne et donc hors de portée d'un grand nombre de ménages, mais ils sont également exclus du programme de supplément au loyer (PSL) désormais facultatif. Leur intégration aux projets a donc aussi pour effet de réduire le nombre de logements susceptibles de bénéficier de cette mesure déjà volontaire aux seules unités respectant les grilles de loyers du PHAQ.

Les participant-es remarquent que les logements abordables intermédiaires sont surtout adaptés aux unités de grande taille et comportant un plus grand nombre de chambres à coucher. Ils accueillent plutôt positivement la création de cette nouvelle catégorie résidentielle, car il leur était devenu

financièrement difficile d'offrir des logements pour ménages nombreux, tout en respectant les limites de loyer du PHAQ : «c'est vraiment intéressant parce que nos loyers, nos logements de deux chambres à coucher, trois chambres à coucher et plus, on n'était pas capable de respecter les grilles de loyers» (D2). Ils observent, à l'inverse, que la formule «intermédiaire» se prête moins bien aux plus petits logements. Étant donné les limites de revenus imposées à leurs locataires qui sont les mêmes que dans les logements «PHAQ», les logements d'une ou deux chambres à coucher (3½ ou 4½) à 150 % du loyer médian peinent à trouver preneur auprès des personnes seules ou des familles ne disposant que d'un seul revenu auxquelles ils sont principalement destinés.

Les organismes développeurs sont donc incités à réserver la formule intermédiaire aux logements de grande taille qui sont également plus chers à construire. Les projets de logements sans but lucratif sont peut-être plus viables financièrement lorsqu'ils incluent une portion de loyers intermédiaires, mais ils deviennent du même coup plus difficilement accessibles aux ménages nombreux ou aux familles qui n'ont pas les moyens de payer un loyer supérieur à la médiane de marché :

Mais c'est dommage parce que ça fait que les unités abordables PHAQ on va les mettre dans une chambre pis on va faire les deux, trois chambres intermédiaires. Ouais, mais ça serait le fun d'avoir des deux, trois chambres PHAQ beaucoup moins chères pour le monde qui ont vraiment besoin de ça, tu sais. Fait que, il y aura plus d'unités PHAQ petites et plus d'unités intermédiaires grandes. C'est ça le résultat de cette approche-là (D4).

Enfin, les transformations en cours dans les politiques et dans les pratiques de développement du logement sans but lucratif semblent avoir eu l'effet cumulatif d'instituer une norme implicite au sein de ce secteur d'activité concernant les loyers visés pour chaque logement à construire. En vertu de cette règle tacite, les loyers maximums imposés par le PHAQ et sa variante intermédiaire ne constitueraient pas seulement un plafond à ne pas dépasser, mais avant tout la cible à atteindre. Rien ne laisse croire, dans la description que nous ont fournie les participant-es des modalités de sélection des projets par la SHQ ou par les fonds fiscalisés, que la possibilité de fixer les loyers en deçà de ces plafonds soit une option réellement envisageable. Le critère d'optimisation qui détermine l'attribution des subventions gouvernementales et des prêts (en capital patient, les prêts PFH ou les prêts et marges de crédit hypothécaires) présuppose que les développeurs tireront le plus de revenus possibles de leur projet et que, par conséquent, les locataires paieront le loyer maximum. Le gouvernement y voit une façon de limiter ses dépenses et de «faire plus avec moins», tandis que les fonds y trouvent une meilleure garantie de retour sur leur investissement.

Les organismes développeurs semblent, quant à eux, composer avec cette norme de manière plus nuancée. Comme nous l'avons vu, certains ont bien conscience des problèmes d'accessibilité qui en découlent, mais ils voient difficilement comment ils pourraient faire autrement que de se plier aux règles du jeu actuelles. D'autres, cependant, tout en reconnaissant l'existence de ces problèmes, semblent adhérer plus volontairement à la cible du loyer maximal. Certains affirment par exemple

renoncer à la possibilité d'offrir des loyers moindres s'ils ont accès à des sources de financement privées qui leur permettraient de demander moins de subventions publiques et donc de présenter un projet plus compétitif. Ou encore, face à la difficulté de louer les logements abordables intermédiaires dont les revenus supplémentaires sont maintenant essentiels pour compléter les montages financiers, des développeurs estiment nécessaire d'autoriser des ménages ayant des revenus encore plus élevés à y avoir accès : «à la place d'être un seuil [de revenu], ça pourrait être : essaie de louer jusqu'au maximum, puis ensuite dépasse là. Tu sais, c'est pas grave, c'est un objectif» (D4).

Dans ce contexte, ce n'est pas le loyer maximal qui est trop élevé, mais les revenus admissibles qui sont trop faibles. C'est parce que cette cible du loyer maximal semble s'appliquer indépendamment de l'opinion que l'on en a que l'on peut effectivement la qualifier de norme. Elle traduit surtout un certain changement de culture qui soulève des incertitudes quant à la possibilité d'assurer l'abordabilité, même différée, du logement sans but lucratif.

Les réponses à la crise de l'abordabilité

La manière la plus efficace et durable de créer et de maintenir l'abordabilité résidentielle est une préoccupation de longue date à laquelle les récents changements dans les politiques et pratiques de développement ont tenté d'apporter des réponses qui se distinguaient de celles préconisées par les anciens programmes de logements sociaux. La stratégie privilégiée est désormais celle de l'abordabilité différée qui mise sur les effets positifs à long terme, mais incertains, de la propriété sans but lucratif sur le niveau des loyers (section 3.1). Certaines initiatives actuelles semblent plutôt favoriser l'option inverse d'une abordabilité immédiate et pérenne. Par exemple, l'organisme Unitaînés évoqué précédemment (section 2.6) a obtenu du gouvernement qu'il finance en quasi-totalité des projets d'habitation qui, une fois construits, deviendront à toutes fins utiles des logements sociaux, tels que l'organisme les nomme d'ailleurs lui-même²². Cette initiative illustre concrètement qu'il est encore possible de réaliser ce type d'habitation et qu'il suffirait que le gouvernement, qui en est pratiquement l'unique bailleur de fonds, en récupère la maîtrise pour du même coup relancer une politique plus autonome du marché (section 3.2). Le logement

abordable reposant sur le principe de l'abordabilité différée et le quasi-logement social financé publiquement, mais porté par une organisation philanthropique, constituent donc deux moyens actuels et fort différents de s'attaquer au problème de l'abordabilité. Ils démontrent, possiblement malgré eux, que certaines questions, comme celle de l'intervention directe de l'État dans le logement social, sont encore d'une grande actualité.

Les limites de l'abordabilité différée

Nous avons déjà examiné les différents aspects du financement du logement abordable et hors-marché qui créent une pression à la hausse sur les loyers et qui font obstacle à la construction de logements abordables dès leur livraison. Il y a bien sûr le Programme de suppléments au loyer, mais comme celui-ci est désormais facultatif et limité à une portion restreinte d'unités (les logements qui n'entrent pas dans la catégorie «intermédiaire»), il s'agit davantage d'une mesure d'appoint que d'un moyen structurant d'intervention sur les prix. Les personnes rencontrées dans le cadre de

²² <https://www.missionunitaines.ca/>

cette recherche conviennent d'ailleurs du fait que l'abordabilité immédiate n'est pas non plus l'objectif poursuivi par les politiques actuelles. L'accessibilité financière est désormais conçue comme une cible à long terme dont il faut envisager la réalisation sur un horizon d'au moins 20 ans. Celle-ci pourra être atteinte en maintenant les immeubles dans le giron de la propriété non lucrative, ce qui permettra de réduire leur degré d'exposition au marché, de limiter les augmentations de loyer et donc, avec les années, d'accroître l'écart entre le prix de location des logements et ceux affichés sur le marché lucratif. L'abordabilité ainsi différée (ou reportée dans le temps) n'est peut-être pas une solution aux problèmes immédiats, mais elle constituerait un compromis nécessaire pour attirer les investissements privés qui stimuleront la construction du logement sans but lucratif et lui donneront les moyens d'assurer lui-même son abordabilité, sans dépendre d'un financement récurrent de la part de l'État. Les logements communautaires (coopératifs ou OBNL), financés il y a plusieurs décennies, sont souvent cités en exemple de l'efficacité de cette stratégie, puisqu'ils sont aujourd'hui beaucoup plus abordables que les logements privés du même type.

Il est dans les faits difficile de prédire l'évolution à long terme des conditions de marché (les taux d'intérêt, les coûts de construction, la valeur des terrains) qui, dans le modèle financier des logements abordables et hors-marché, déterminent la trajectoire anticipée des loyers. Tel que l'ont souligné les participant-es, la vocation non lucrative de ces logements est indéniablement un facteur de protection contre les variations de grande intensité, mais la description qu'ils ont

offerte de ce modèle a aussi permis d'en révéler deux aspects essentiels qui pourraient, quant à eux, se révéler moins compatibles (il est encore là difficile de faire des prédictions) avec l'objectif de créer et d'accroître l'abordabilité dans le temps.

Le premier est l'endettement plus grand des projets dont les participant-es nous ont expliqué les effets sur les loyers au cours des années suivant la réalisation des projets et qui ne peuvent, au moment de leur livraison, être aussi abordables que ne l'étaient les logements sociaux. Le recours plus fréquent à différentes formes de capital patient fait en sorte qu'aux remboursements immédiats exigés par les prêts réguliers (hypothécaires) et marges de crédit s'ajouteront, après 10 ou 15 ans, de nouvelles obligations financières, et ce, en même temps qu'apparaîtront probablement les premiers besoins importants en rénovation. Le financement plus dépendant du crédit rend ainsi plus incertaine la capacité des organismes gestionnaires à rattraper le déficit d'abordabilité dont ils ont hérité au moment de leur construction.

Le second facteur d'incertitude réside dans le modèle intégré de l'opérateur de logements adopté par de nombreux organismes et favorisé par les politiques publiques actuelles. Ce modèle gagne en popularité en raison des nouveaux moyens dont il dispose pour assurer son développement de manière plus autonome de l'État. Cette autonomie provient des revenus que les opérateurs tirent de la gestion des immeubles qu'ils construisent et dont ils peuvent dégager une marge d'emprunt nouvelle (l'équité). Leur capacité d'auto-développement croît ainsi avec l'augmentation de leurs revenus sous forme de loyer. On ne sait pour l'instant à quel

point les organismes-développeurs exploiteront cette source potentielle de revenus. Cependant, si elle en venait à s'implanter comme modalité structurante du financement du logement sans but lucratif et donc, si les organismes devaient se tourner davantage vers celle-ci pour soutenir leurs activités de développement, elle pourrait rapidement entrer en contradiction avec l'objectif de créer de l'abordabilité dans le temps. Chaque hausse de loyer effectuée pour financer l'abordabilité différée de logements à venir pourrait alors avoir pour effet d'allonger l'horizon d'inabordabilité des immeubles où ces augmentations ont été appliquées et qui avaient été réalisées au nom de ce même principe, donc d'en reporter l'abordabilité déjà différée.

La philanthropie et le quasi-logement social

Pour faire face au défi de l'abordabilité, le retour à une forme démarchandisée d'habitation telle que le logement social, qui serait abordable à court et à long terme, n'apparaît pas pour l'instant comme une option véritablement envisageable autant au sein du gouvernement que parmi les participant-es à la recherche. Tandis que ce modèle jugé obsolète fait presque l'unanimité contre lui, il survit néanmoins de manière insoupçonnée dans le cadre de projets philanthropiques qui renouent avec ses principes et en réaffirment malgré eux toute l'actualité et la possibilité. C'est le cas des projets de l'organisme Mission Unitâinés qui ont été érigés en symboles de la capacité d'innovation du secteur privé et du renouveau qu'il est en mesure d'insuffler au développement du logement sans but lucratif.

En réalité, hormis le fait important que les logements construits par cet organisme soient le fruit d'un partenariat public-philanthropique, ceux-ci sont pour le reste assez similaires aux logements sociaux d'autrefois, particulièrement aux habitations à loyer modique (HLM) dont les gouvernements ont cessé de financer la construction depuis les années 1990. Comme ces derniers, ils bénéficient de conditions qui en réduisent considérablement l'exposition au marché et qui, en prenant le contrepied des orientations que le gouvernement a souhaité donner à sa politique officielle, permettent aussi d'en assurer l'abordabilité immédiate.

En effet, les logements construits par Mission Unitâinés s'apparentent au logement social public en raison de leur abordabilité réelle et immédiate ainsi que de leur mode de gestion. Ils sont, dès leur livraison, mis en location à un prix correspondant en moyenne à 30 % du revenu des personnes âgées à faible revenu. Le principe du loyer calculé en fonction du revenu moyen s'applique à tous les logements, comme dans les HLM, où, cependant, la cible est de 25 % du revenu et est établie à partir du revenu mensuel de chaque locataire plutôt qu'en fonction d'une moyenne populationnelle. Ce niveau d'abordabilité est aussi assuré de manière pérenne sans recourir au Programme de suppléments au loyer. Pour s'en assurer, les logements sont cédés, une fois construits, à un organisme sans but lucratif lié à la municipalité ou à l'Office municipal d'habitation (OMH) local, l'organisme public qui est également propriétaire et gestionnaire des HLM sur ce territoire.

Si l'organisme Mission Unitainés est en mesure de proposer des logements qui se distinguent à ce point de ceux réalisés dans le cadre des autres mesures gouvernementales (PHAQ, PFH, etc.), c'est essentiellement parce qu'ils sont financés fort différemment et, de manière assez étonnante dans le contexte actuel, en s'appuyant proportionnellement sur davantage de subventions publiques que ne pouvaient le faire des programmes de logements sociaux comme AccèsLogis. Du point de vue du financement, il s'agit essentiellement de logements publics : ils sont érigés sur des terrains fournis par les municipalités, qui financent également leurs besoins à venir de rénovation, et leur construction est presque entièrement financée par des fonds publics. Des entreprises ont certes fait des dons à l'organisme et son fondateur a lui-même décidé de verser une contribution personnelle non négligeable de la part d'un seul individu. Sans remettre en question la générosité de ces gestes, on peut penser qu'ils ne représentent toutefois qu'une faible proportion du coût total des projets. Par exemple, l'étude sur le modèle d'Unitainés, réalisée en 2025 par la Chaire Ivanhoé Cambridge d'immobilier de l'Université du Québec à Montréal, a établi que les coûts de réalisation de l'organisme étaient de 265 000 \$ par unité résidentielle, soit de 26,5 millions de dollars pour un immeuble de 100 logements. À l'exception des 500 000 \$ que M. Maurice donne pour la constitution d'un fonds de prévoyance, les informations publiquement disponibles ne nous permettent pas d'évaluer avec précision la contribution philanthropique à chaque projet. Dans l'éventualité où celle-ci s'élèverait à 1 million de dollars par projet, ce qui est une estimation relativement généreuse, elle

n'en représenterait dans ce cas que 3,8 % de la facture totale. Les 96,2 % restants proviendraient alors des différents paliers de gouvernement, ce qui est nettement supérieur à la limite de 60 % de financement public établie par le programme PHAQ.

Les logements réalisés dans le cadre de l'entente avec Mission Unitainés peuvent donc être mis en marché à des loyers calculés en fonction des revenus des locataires parce qu'ils sont presque intégralement subventionnés par les pouvoirs publics et qu'une fois construits, ils sont remis aux OMH entièrement libres de dettes, c'est-à-dire sans hypothèque, sans prêt en capital patient ou marge de crédit garantie par l'équité à rembourser. Ils auront évidemment coûté plus cher à l'État par unité mais, contrairement aux logements abordables et hors-marché financés par les programmes actuels, celui-ci en conservera la propriété de même que les revenus. Les loyers y seront moins élevés, mais ils contribueront malgré tout à rembourser progressivement l'investissement public initial.

L'approche de l'organisme philanthropique repose aussi, comme nous l'avons vu, sur deux pratiques permettant de réduire les coûts des projets et du même coup la pression sur les loyers. La première est l'imposition stricte d'un modèle unique d'immeuble. Même si leur forme pouvait varier selon leur secteur d'implantation et le type de ménage auquel ils s'adressaient (personnes âgées, familles, etc.), les immeubles dans lesquels ont été construits les HLM entre les années 1960 et 1980 répondaient aux aussi à des exigences d'optimisation et de standardisation,

promues à l'époque par la Société canadienne d'hypothèques et de logement²³. Le modèle unique proposé par Mission Unitâinés pousse quant à lui un peu plus loin la logique de la standardisation au point où, en d'autres circonstances, il pourrait même être considéré comme peu flexible et très normé. Il a néanmoins pour avantage de générer des économies d'échelle, une pratique que l'État a déjà encouragée lorsqu'il pilotait lui-même la construction de logements sociaux.

La seconde pratique consistant à négocier un rabais sur les coûts des différents fournisseurs n'est pas non plus, en elle-même, propre à Mission Unitâinés. Tous les développeurs, qu'ils soient privés, sans but lucratif ou autrefois publics, tentent d'obtenir les meilleurs prix possibles de la part de leurs fournisseurs, mais il semble que ceux négociés par Mission Unitâinés aient été particulièrement avantageux, grâce au volume d'affaires que le Groupe Maurice fournit en temps normal à ses sous-traitants et partenaires. On peut penser que les gouvernements étaient en bonne posture pour se prévaloir de telles conditions lorsqu'ils ont financé les plus importants programmes de logements sociaux entre les années 1960 et 1990. Ils le seraient également s'ils faisaient le choix de relancer la construction à grande échelle de ce type d'habitation.

L'entente conclue entre le gouvernement du Québec et Mission Unitâinés a donc pour particularité de remettre à l'agenda le logement social sous la forme HLM, sans pour autant le nommer. Les logements ainsi construits offrent des loyers fixés en se référant à la capacité moyenne de

payer des locataires, ils sont gérés par des OMH et profitent d'économies d'échelle dont peuvent bénéficier les grands donneurs d'ouvrage, privés ou publics. Il suffirait, à toutes fins utiles, que la SHQ, qui en est le bailleur de fonds quasi unique, prenne en charge la conception et la réalisation des projets pour que cette entente ne devienne un programme assez similaire à celui des HLM. Ainsi, le retour par la voie philanthropique d'une forme résidentielle évoquant les HLM nous rappelle qu'il est encore possible de réaliser du logement social immédiatement abordable et répondant aux besoins prioritaires révélés par l'actuelle crise, sans avoir à parier sur une hypothétique création d'abordabilité à long terme et même si le contexte actuel n'est plus le même qu'à l'époque de la création des premiers programmes de logements sociaux. Pour le même investissement en fonds publics, ou presque, la conversion des initiatives philanthropiques en véritables logements sociaux permettrait de surcroît d'assurer un contrôle public, donc collectif et démocratique, sur le type de logements offerts en location et sur l'étendue de leur développement qui, pour l'instant, reposent entièrement sur les choix d'un individu, aussi charitable soit-il, et sur son désir de continuer d'y engager son temps et ses ressources.

Bien sûr, l'abordabilité immédiate et ajustée au revenu des ménages dans le logement social a un coût qui, au moment de l'investissement initial, est plus élevé que les sommes présentement accordées par le gouvernement québécois au développement du logement abordable et hors-marché. À long terme, toutefois, cette formule pourrait se révéler

²³ Voir Holdsworth et Simon, 1994, p. 219-220.

moins onéreuse pour les pouvoirs publics. En plus de subventionner des loyers dont l'abordabilité n'est pas garantie, les fonds publics investis dans le logement abordable et hors-marché constituent une dépense pour l'État dont il ne reverra jamais la couleur, du moins pas directement. Les loyers y servent en grande partie à rembourser des prêts à intérêt, alors que dans un HLM ou toute autre forme de logement public, ils reviennent en totalité à l'État.

Ce retour d'argent peut ensuite être réinvesti dans l'entretien du parc existant ou dans le développement de nouveaux projets, sans qu'une portion en soit captée par un intermédiaire financier dont les exigences de rendement ont un effet à la hausse sur les loyers. En d'autres termes, les loyers ne servent plus à financer une capacité d'emprunt qu'il faudra rembourser par la suite, mais plutôt à soutenir intégralement la mission sociale des politiques publiques.

Le marché et la dépolitisation de la politique du logement

L'expression « changement de paradigme », maintes fois reprise par les participant-es, est probablement celle qui résume le mieux les transformations passées en revue précédemment et qui ont effectivement opéré une rupture importante avec un système de financement et de production du logement sans but lucratif jugé par plusieurs trop dépendant de l'État et manquant d'ambition face aux besoins révélés par l'actuelle crise résidentielle. Même le partenariat conclu par le gouvernement du Québec avec Mission Unitainés, dont nous venons d'examiner le résultat insoupçonné et somme toute assez différent de ceux visés par les programmes et ententes pilotés par la SHQ, peut malgré tout être considéré comme le produit de ce changement d'orientation. Il est le fruit d'une initiative privée et à moins que de semblables ententes avec d'autres entrepreneurs-philanthropes ne soient conclues²⁴, le gouvernement n'a pour l'instant montré aucune intention de poursuivre lui-même la production de logements sociaux. Si l'on peut effectivement parler

d'un nouveau paradigme ou d'un nouveau modèle de développement en émergence, c'est parce qu'il semble se dégager une cohérence générale des changements observés dans les différentes politiques provinciales de soutien au logement sans but lucratif (dit abordable ou hors-marché) et dans les pratiques des opérateurs qui en assurent la construction et la gestion. Le fil conducteur qui les relie nous apparaît se trouver dans la place plus importante, voire structurante, laissée au marché, c'est-à-dire aux logiques et aux régulations qui président à la production du logement privé et à but lucratif, dans l'écosystème du logement sans but lucratif, pourtant nommé « hors-marché ».

Nous avons vu que le marché s'est invité à différentes étapes névralgiques du développement du logement sans but lucratif, dont il était auparavant absent ou dans lesquelles il jouait un rôle plus marginal. Il est désormais plus présent dans le financement des projets qui reposent davantage sur

²⁴ À l'automne 2025, trois entreprises de promotion immobilière (le Groupe Mach, Devimco Immobilier et Cogir) ont proposé de construire conjointement 2500 logements pour personnes itinérantes à Montréal, conditionnellement à ce que la Ville de Montréal leur cède les terrains requis et que les autres paliers de gouvernement contribuent financièrement au projet. Au moment d'écrire ces lignes, aucune annonce formelle n'avait encore été faite à ce sujet.

des produits financiers privés tels que des prêts ou des marges de crédit garanties par l'équité. La logique de marché a également consolidé son emprise sur le mode de fixation des loyers en redéfinissant les contours de l'abordabilité résidentielle jusqu'à y inclure les logements «intermédiaires» qui sont plus chers que la médiane produite par le marché lui-même. On la retrouve aussi dans les pratiques assouplies — personnalisées dans certains cas — d'évaluation et d'approbation des projets. Que celles-ci soient l'œuvre de fonds fiscalisés ou de la SHQ (dans le cadre du PHAQ ou du PFH), les participant-es à la recherche ont rapporté qu'elles favorisent la mise en concurrence des organismes développeurs afin qu'ils soumettent des projets optimisés requérant moins de subvention publique (donc plus de financement privé) et générant le maximum de revenus (dans les limites permises). Le modèle proposé par l'organisme Unitainés échappe, quant à lui, à la plupart de ces dynamiques, mais il n'en demeure pas moins qu'il repose sur le contrôle absolu d'un acteur privé sur la forme et les conditions dans lesquelles le logement est rendu disponible.

La diffusion de la logique de marché s'observe enfin dans le déclin progressif du modèle classique du GRT au profit de celui de l'opérateur de logement. Comme chez son vis-à-vis du secteur privé (l'entreprise de promotion immobilière), l'opérateur est, de par son mode de fonctionnement, davantage soumis à l'exigence du développement pour lui-même, plutôt que pour autrui, et à celle de reproduire sa capacité à assurer la croissance future de ses activités. Cela se traduit concrètement dans le sentiment exprimé par plusieurs participant-es d'entretenir de plus grandes affinités avec leurs

partenaires de la finance immobilière qu'avec le personnel de la SHQ.

Ce changement favorise surtout l'émergence, chez les organismes développeurs, de pratiques plus autonomes, non seulement par rapport à l'État, mais aussi à l'égard des personnes demandeuses de logement et du milieu communautaire qui étaient jusqu'ici les interlocuteurs privilégiés. Bref, tout comme dans le marché privé une fois de plus, ce nouveau modèle d'entreprise à but non lucratif comporte le risque d'une certaine autonomisation, si ce n'est d'une émancipation de la demande sociale pour du logement universellement accessible et de son ancrage dans les communautés, qui étaient parmi les principes à l'origine de la création d'organismes sans but lucratif de développement résidentiel.

Ce risque est d'autant plus vraisemblable que les participant-es en observent déjà les manifestations dans les logements offerts en location. Dans une certaine mesure, les projets sans but lucratif d'aujourd'hui reproduisent des pratiques bien établies dans le marché à but lucratif et dont le logement social avait été partiellement protégé. En plus des loyers qui sont alignés sur ceux du secteur privé, les participant-es ont mentionné la variation dans la qualité des logements en fonction du fait qu'ils soient «abordables» ou «intermédiaires» ou, en d'autres termes, en fonction de la clientèle à laquelle ils s'adressent, ce qui, était impossible dans un HLM et, jusqu'ici, dans une coopérative ou un OBNL d'habitation. Ils évoquent aussi l'ajustement des superficies aux exigences des partenaires financiers, alors qu'elles étaient autrefois imposées par des normes qui établissaient à l'avance, de

manière uniforme et relativement indépendante du marché, la taille souhaitée des logements.

Les participant-es insistent aussi sur la nécessité d'un virage vers une gestion centralisée des immeubles et tournée vers l'optimisation des revenus, plus proche de celle d'un propriétaire privé, et qui se distingue tout particulièrement de la forme plus participative privilégiée dans les coopératives et les premières formes d'OBNL. Même si la propriété sans but lucratif exclut le profit à verser à un propriétaire ou à des actionnaires, il est donc possible qu'elle demeure exposée au marché et surtout à ses effets sur les conditions d'accès au logement tant que son mode de financement et de production le sont également.

Le logement social et communautaire qui a précédé le logement abordable, intermédiaire ou hors-marché n'a, lui non plus, jamais été entièrement à l'abri du marché. Il a toujours été soumis à l'influence des coûts de construction, du prix des terrains et des taux d'intérêt hypothécaires qui, selon leur évolution, pouvaient faire varier la quantité de subvention publique nécessaire pour en maintenir la qualité et l'accessibilité financière. Cette tension avec le marché existe donc depuis longtemps. Toutefois, sans la résoudre entièrement, les politiques publiques antérieures composaient avec celle-ci de manière assez différente.

De façon générale, on peut considérer que les programmes de financement du logement social, y compris AccèsLogis et malgré le peu de ressources qui lui étaient réservées, proposaient d'agir politiquement sur les contraintes provenant du marché, soit en lui imposant à l'avance des conditions (des superficies minimales, des normes

environnementales...) ou, après coup, en prévoyant des mesures pour en compenser les effets, comme l'inclusion automatique de suppléments au loyer ou encore des subventions pour couvrir d'éventuels déficits d'exploitation. Cette approche politique, qui est aujourd'hui critiquée sous prétexte que toute norme serait nécessairement source de rigidité et de dérive bureaucratique, visait néanmoins à encadrer le marché, c'est-à-dire à le soumettre à des choix de société et des priorités politiquement établies, auxquels on constatait qu'il ne parvenait pas à répondre de lui-même.

Les programmes et les pratiques de développement actuels procèdent en quelque sorte selon une logique inverse. Les normes imposées à l'avance ont été abolies ou, lorsqu'elles ont été maintenues, comme les exigences de loyers maximaux calculées en fonction des prix médians, elles ont été conçues pour s'adapter à l'évolution des conditions de marché et rendre leur caractère inévitablement prescriptif et le moins contraignant possible pour ce dernier. Ainsi, sans pour autant qu'il ne s'agisse d'un fait entièrement accompli, la politique tend plus que jamais à se placer à la remorque du marché. Dans le logement hors-marché (ou sans but lucratif), c'est donc moins la première qui dicte ses orientations au second, mais de plus en plus l'inverse.

Paradoxalement, ce même problème de l'inversion du rapport entre le politique et l'économique était au cœur des préoccupations à l'origine de l'économie sociale qui, depuis ses débuts au Québec et encore aujourd'hui, compte les organismes développeurs de logements sans but lucratif parmi ses principaux représentants et promoteurs. L'économie sociale s'est en effet constituée comme courant de pensée et

comme champ de pratiques en réponse à la tendance inhérente à l'économie de marché à ne poursuivre que sa propre croissance et à se déconnecter du social. L'économie sociale avait donc pour ambition de refinaliser l'économie, plus précisément de lui redonner un ancrage dans le social, de le ré-encastrier disait-on²⁵. Sans rompre avec la production marchande, elle proposait de la mettre au service de besoins sociaux en investissant des domaines mal desservis par l'économie de marché et en créant, pour ce faire, des coopératives à but non lucratif où se trouveraient réunis au sein d'une même structure de gouvernance des producteur-trices (des travailleur.ses) et des consommateur-trices (des bénéficiaires) des biens ou des services ainsi produits.

Dès le départ, le projet de l'économie sociale, qui était fondé sur l'idée d'une troisième voie entre le «tout-au-marché» et le «tout-à-l'État» dans le champ du social, a toutefois été accueilli avec scepticisme. On craignait entre autres que l'essor d'un secteur économique ayant la pauvreté et les problèmes sociaux pour condition d'existence ne contribue à légitimer le désengagement de l'État et qu'il n'alimente le désencastrement de l'économie en privant encore davantage les individus des moyens de lui imposer démocratiquement une finalité et des orientations. En remplaçant la régulation étatique par des relations marchandes, on risquait ainsi de passer de la logique du droit, qui «relève d'une décision politique (législative) applicable envers et contre tous», à celle du besoin, qui est par définition négociable et variable, puisqu'elle est soumise à des

rapports économiques déterminés par les «aléas de l'échange (de l'offre et de la demande)»²⁶.

L'évolution récente de l'écosystème du logement à but non lucratif semble donner raison à ces critiques. La logique marchande tend à y produire les mêmes effets que dans le secteur à but lucratif, bien qu'à des degrés d'intensité moindres, et ce faisant, on semble s'éloigner de la possibilité de donner au logement hors-marché une orientation qui ne devrait pas d'abord être négociée et validée par le marché lui-même. Si le projet de combattre la déconnexion de l'économie conserve toute sa pertinence, alors que sévit une grave crise de l'abordabilité résidentielle provoquée par des décennies de laisser-faire économique, les moyens que l'on se donne pour y parvenir ne devraient-ils pas viser à inverser cette tendance plutôt qu'à la reproduire? La révision des programmes actuels et le rapatriement dans le giron public des initiatives comme celle de l'organisme Mission Unitainés seraient des manières d'agir en ce sens et qui n'auraient de surcroît rien d'utopique, compte tenu du rôle de bailleurs de fonds quasi exclusif que l'État joue déjà dans le développement du logement philanthropique et des sommes importantes qu'il consacre à subventionner des rendements financiers dans le logement abordable et hors-marché. C'est donc en redirigeant ces ressources vers une véritable politique de logement social contrôlée démocratiquement qu'il serait somme toute plus réaliste d'envisager la reconnexion de l'économie du logement avec les besoins sociaux.

25 Voir, Lévesque *et al*, 2001.

26 Voir Boivin et Fortier, 1998, p. 14.

Conclusion

À l'évidence, les organismes développeurs sont des acteurs centraux de l'écosystème du logement sans but lucratif. Dans le contexte social, économique et politique actuel, c'est sur eux que l'on fait reposer la responsabilité de fournir l'essentiel des logements destinés à soulager la crise de l'abordabilité résidentielle. Leur rôle de maître d'œuvre leur procure une connaissance fine de ce milieu qu'ils ont accepté de nous décrire dans le but de mieux en cerner les transformations en cours. En plus de nous avoir éclairé sur les modalités concrètes de mise en œuvre des nouvelles mesures proposées par le gouvernement de la Coalition Avenir Québec, de même que sur les pratiques en émergence autant chez les développeurs que chez les bailleurs de fonds (privés et publics), les participant-es à la recherche ont aussi offert une analyse des obstacles au développement du logement sans but lucratif auxquels les récents changements adoptés par le gouvernement ont souhaité répondre, sans, selon eux et elles, y parvenir pleinement. De cette analyse, on peut aussi dégager un certain nombre de conditions qui leur apparaissent favorables à un développement résidentiel hors-marché plus structuré et mieux à même de répondre aux besoins de la population québécoise.

De manière générale, **les représentant-es des organismes développeurs plaident en faveur d'un développement plus prévisible et plus flexible du logement sans but lucratif.** Pour

y parvenir, il faudrait d'abord **rompre avec la logique du financement à la pièce (par projet)** et adopté annuellement, ou du moins pour relativement de courtes périodes. Il s'agirait ainsi de **se doter d'un plan de développement à long terme garantissant à l'avance les ressources nécessaires à sa réalisation.** Les participant-es ont aussi souligné l'**importance de l'accès aux sites en tant que condition essentielle d'un développement plus ambitieux et prévisible.** **Les réserves renouvelées de terrains créent la possibilité d'une construction en continu et plus rapide, parce qu'ils sont déjà disponibles et soustraits à la concurrence marchande.** Ainsi assurée, l'augmentation des volumes de production permettrait également aux développeurs de générer des économies d'échelle et de réduire leur dépendance à l'égard d'un grand nombre d'entreprises sous-traitantes, notamment en internalisant une plus grande diversité d'expertises. Enfin, les participant-es estiment que ce **plan de développement à long terme devrait être mis en œuvre de manière flexible et moins bureaucratique pour favoriser l'adaptation des projets à leurs conditions particulières de réalisation.** Au-delà de la seule augmentation des budgets réservés à la construction de logements sans but lucratif, ces mesures faciliteraient grandement le travail des organismes développeurs et auraient un effet

bénéfique sur la production de ce type d'habitation en général.

Les entretiens que nous avons réalisés indiquent que, pour la grande majorité des développeurs, de telles conditions facilitantes ne peuvent être réunies qu'au moyen d'une ouverture plus grande au marché et au financement privés. Tout comme les représentant·es du gouvernement actuel, les personnes rencontrées doutent de la capacité de l'État, aussi bien sur le plan financier qu'opérationnel, à prendre en charge efficacement la mise en œuvre de ses propres politiques, notamment dans un contexte de restrictions budgétaires et en raison de sa tendance à imposer des normes considérées comme freinant de manière inhérente l'innovation et le développement. Les participant·es conviennent cependant du fait que **l'ouverture à la finance immobilière s'accompagne d'un compromis important quant à l'abordabilité des logements à construire et aux catégories de ménages auxquels ils seront destinés. Avec celui-ci, vient aussi le risque de soutenir la croissance générale des prix et de nourrir leur déconnexion avec le revenu disponible des ménages, particulièrement celui des plus pauvres qui sont aussi les plus mal logés.**

Ce changement soulève également des questions de nature démocratique. Celles-ci concernent, d'une part, la capacité des communautés de participer à la gouvernance de leurs milieux de vie et,

d'autre part, la possibilité d'exercer un contrôle collectif sur les orientations et l'encadrement à donner aux interventions visant à résoudre la crise du logement. En effet, nous avons vu que les assouplissements réglementaires offerts par les récentes politiques provinciales avaient moins réduit les normes régissant la pratique des organismes développeurs que déplacer le lieu à partir duquel elles étaient déterminées. **Tendanciellement, les règles et conditions du développement résidentiel à but non lucratif sont aujourd'hui moins définies par les politiques publiques que par des acteurs financiers, à but lucratif et moins imputables envers la population, dont les investissements sont devenus indispensables à la viabilité des projets.**

Nous constatons néanmoins que, **malgré tous les efforts des gouvernements pour s'en distancier, la formule du logement social conserve son actualité et sa pertinence en tant que seule mesure éprouvée à ce jour favorisant l'accès universel au logement immédiatement abordable.** De manière inattendue, les partenariats public-philanthropique réalisés en marge des programmes officiels démontrent que **le logement social public n'est pas seulement un vestige d'une époque révolue et que, pour des niveaux d'investissement relativement similaires à ceux que l'État consacre à son partenariat avec Mission Unitainés, il pourrait tout aussi bien en récupérer la pleine maîtrise d'œuvre.**

La possibilité bien réelle d'un réinvestissement dans un programme de logement social public illustre également que la prévisibilité, l'accès renouvelé et garanti à des sites constructibles, les économies d'échelle et la flexibilité, qui sont au nombre des conditions facilitantes identifiées par les participant·es à la recherche, ne sont pas par nature incompatibles avec un interventionnisme plus assumé de l'État et une véritable abordabilité résidentielle.

Sans idéaliser les expériences du passé et sans minimiser les écueils des approches trop bureaucratiques, ce constat déplace en quelque sorte la focale du débat. **Il s'agit peut-être moins de se demander s'il faut plus ou moins de normes ou d'État, mais plutôt quels objectifs souhaitons-nous qu'ils servent.**

Bibliographie

- Bigorgne, M. et Corre, T. L. (2021). Une tentative de financiarisation du logement en France. Le Fonds de logement intermédiaire de la CDC. *Métropolitiques*, en ligne.
- Boivin, L. et Fortier, M. (1998). Introduction. Dans L Boivin et M. Fortier (dir.). *L'économie sociale. L'avenir d'une illusion*. Fides, 229 p.
- Fédération des Caisses Desjardins (2025). *Crise du logement : Desjardins s'engage à livrer plus de 10 000 logements abordables d'ici 2028*. Desjardins.com. <https://www.desjardins.com/fr/nouvelles/crise-logement-desjardins-engage-livrer-plus-10-000-logements-abordables-2028.html>
- FRAPRU (2023, 2 mars). Ça prend AccèsLogis! FRAPRU. <https://www.frapru.qc.ca/sauvonsacceslogis/>
- FRAPRU. (2023, 12 septembre). Mémoire du FRAPRU sur le projet de loi 31. FRAPRU. <https://www.frapru.qc.ca/memoire-du-frapru-sur-le-projet-de-loi-31/>
- Gouvernement du Québec. (2024). *Stratégie québécoise en habitation* https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/habitation/strategie_quebecoise_habitation/TXT_strategie_habitation_complet.pdf
- Gouvernement du Québec. (2025a). *Cadre normatif Accès Logis*. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/habitation/strategie_quebecoise_habitation/TXT_strategie_habitation_complet.pdf
- Gouvernement du Québec. (2025, 2027). *Programme de financement en habitation*. <https://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/Programmes/PFH/cadre-normatif-pfh.pdf>
- Gouvernement du Québec. (2025, 2027). *Programme d'habitation abordable Québec — Cadre normatif 2025-2027*. <https://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/Programmes/PHAQ/cadre-normatif-phaq.pdf>
- Holdsworth, D. et Simon, J. (1994). Les formes d'habitation et l'utilisation de l'espace intérieur. Dans J.R. Miron (dir). *Habitation et milieu de vie. L'Évolution du logement au Canada, 1945 à 1986*, McGill-Queen's University Press et Société canadienne d'hypothèques et de logement, 503 p.
- Institut de la statistique du Québec. (2025). Les indicateurs de l'occupation et de la vitalité des territoires : Taux d'inoccupation des logements locatifs. https://statistique.quebec.ca/docs-ken/vitrine/occupation-vitalite-territoire/documents/habitation_01.pdf
- Legault, J. (2026, 28 janvier). Chronique d'une crise annoncée depuis longtemps... Le Journal de Montréal § Josée Legault. <https://www.journaldemontreal.com/2026/01/28/chronique-dune-crise-annoncee-depuis-longtemps>
- Lévesque, B., Bourque, G. et Forgues, E. (2001) *La nouvelle sociologie économique*, Desclée De Brouwer, 268 p.

- Ouellette-Vézina, H. (2026, 23 janvier). Crise du logement : Montréal met la hache dans le Règlement pour une métropole mixte. La Presse : <https://www.lapresse.ca/actualites/grand-montreal/2026-01-23/crise-du-logement/montreal-met-la-hache-dans-le-reglement-pour-une-metropole-mixte.php>
- RCLALQ. (2023a). Évictions forcées : 2023 année record. <https://rclalq.qc.ca/publications/evictions-forcees-2023-annee-record/>
- RCLALQ. (2023 b). Mémoire du RCLALQ : Le projet de loi 31 amplifie le déséquilibre des relations entre locataires et propriétaires. Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec. <https://rclalq.qc.ca/publications/memoire-du-rclalq-le-projet-de-loi-31-amplifie-le-desequilibre-des-relations-entre-locataires-et-proprietaires/>
- RCLALQ. (2025a). Protéger les locataires, pas les profits : le 2e projet de règlement modifiant le Règlement sur les critères de fixation de loyer, encore une réforme à l’envers. Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec. <https://rclalq.qc.ca/publications/memoire-2e-projet-reglement/>
- RCLALQ. (2025 b). Quel répit ? Les locataires subiront encore une hausse historique. <https://rclalq.qc.ca/2026/01/quel-repit-les-locataires-du-quebec-subiront-encore-une-fois-des-hausses-historiques/>
- SHQ. (2025). Grilles des revenus et des loyers — Société d’habitation du Québec. <https://www.habitation.gouv.qc.ca/espacepartenaires/coops-osbl/phaq/programmes/programme-dhabitation-abordable-quebec/grilles-des-revenus-et-des-loyers>
- Statistique Canada. (2025). Le Quotidien — Statistiques trimestrielles sur les loyers, premier trimestre de 2019 au premier trimestre de 2025. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/250625/dq250625b-fra.htm?HPA=1>

rapport de recherche — mai 2026

