



Le zonage différencié, une réponse à la crise du logement au Québec

Consultations particulières sur le projet de loi no 16 modifiant la Loi
sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions

14 avril 2023



Mémoire présenté par le Chantier de l'économie sociale dans le cadre des Consultations particulières sur le projet de loi no 16 modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme



Le Chantier de l'économie sociale

Le Chantier de l'économie sociale a pour principal mandat la concertation pour la promotion et le développement de l'entrepreneuriat collectif au Québec. Il réunit des promoteurs d'entreprises d'économie sociale œuvrant dans de multiples secteurs d'activité (communications, loisir, technologies, habitation, services aux personnes, ressources naturelles, formation, financement, services de proximité, culture, etc.), des représentants des grands mouvements sociaux et des acteurs du développement local et régional. Il est reconnu comme interlocuteur privilégié du gouvernement du Québec au côté du Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM) par la Loi sur l'économie sociale de 2013.

Le Chantier a pour mandat de :

Concerter divers acteurs et partenaires de l'économie sociale au niveau régional et national;

Promouvoir l'économie sociale comme vecteur de changement social et économique;

Créer des conditions et des outils favorables à la consolidation, à l'expérimentation et au développement de nouveaux créneaux et projets;

Participer à la construction d'alliances avec d'autres acteurs socio-économiques et mouvements sociaux en faveur de ce modèle de développement, incluant l'international.

L'économie sociale au Québec

À la fois une activité entrepreneuriale, mais aussi un moyen d'entreprendre et de gérer les entreprises selon d'autres logiques économiques, les entreprises d'économie sociale émergent de la mobilisation et de la volonté des communautés de développer et maintenir des services, des produits et des emplois pertinents et durables. Aussi appelées « entreprises collectives », ces entreprises ont une vocation sociale puisqu'elles sont redevables à la collectivité (leurs membres ou des représentants de la communauté) du fait de leur gouvernance collective et démocratique.

Le Québec compte près de 11 200 entreprises d'économie sociale. Ensemble, elles génèrent des revenus de 47,8 milliards de dollars et emploient 220 000 salariés. Ces entreprises collectives reposent sur l'engagement de 13,4 millions de membres, dont 90 000 administrateurs, 50 % au moins de femmes et 20 % de jeunes de 35 ans et moins. Parce qu'elles font des choix de gestion innovants et au service de la qualité, de l'accessibilité et de la pérennité de leurs activités, elles sont plus résilientes que des entreprises privées. En effet, alors que 80% de ces dernières ne survivent pas à leur première décennie d'activité, 75 % des entreprises collectives sont toujours en opération 15 ans après leur création. Ancrées dans leurs communautés, elles desservent un marché local et régional (76 %) en se démontrant viables et autonomes : au total, les subventions et aides publiques ne représentent que 5,6 % de l'ensemble des revenus des entreprises d'économie sociale.

Mise en contexte

Le Chantier n'est pas un acteur traditionnel sur les questions d'urbanisme, bien qu'il reconnaisse que celui-ci ait des impacts importants sur des conditions environnementales, sociales et économiques dans lesquelles se développent nos communautés et les entreprises collectives qui les desservent. Cependant, un élément du Projet de loi no 16 (PL-16) attire notre attention puisqu'il a le potentiel de transformer le paysage du logement au Québec : l'occasion manquée de mettre de l'avant le zonage différencié comme réponse à la crise du logement au Québec.

Tout d'abord, un rappel des faits : le Québec fait face à une crise du logement qui frappe toutes ses régions et tous les pans de la société, que ce soient les personnes étudiantes, les travailleuses et les travailleurs, les familles ou les personnes vulnérables, incluant les personnes âgées et en situation de handicap.

Les statistiques sont alarmantes. Le taux d'inoccupation de l'ensemble des fourchettes de loyer est maintenant sous la barre du seuil d'équilibre de 3 % dans toutes les régions métropolitaines de recensement. Moins de 11% du parc de logement locatif est sous forme de logements sociaux. En somme, les logements abordables se font rares.

Au-delà des statistiques, la crise du logement amenuise le tissu social, augmente les inégalités et rend les perspectives d'avenir pour la vaste majorité des non-proprétaires en une course effrénée dans un marché locatif imprévisible et onéreux.

Toutes et tous savent que la solution est, bien évidemment, une plus grande offre de logements abordables pérenne. Mais arriver à cet objectif, tout en prenant en compte les impératifs environnementaux, les réalités du transport inter et intra-urbain et les ressources financières limitées accordées au développement de logements sociaux et communautaires publics, n'est pas une mince affaire.

Cependant, le logement sans but lucratif est particulièrement porteur pour répondre aux besoins de diversité et d'abordabilité. De par sa forme juridique, ce type de logement a en tout temps et pour but premier le rendement à la communauté qui est directement lié aux besoins des collectivités. Il garantit aussi une abordabilité à perpétuité puisque son développement retire des logements du marché de la revente.

Les entreprises d'économie sociale, sous forme d'OBNL ou de coopérative, qui œuvrent dans ce milieu doivent faire partie de la solution. Les projets innovateurs et structurants portés par de telles entreprises abondent et le gouvernement a la capacité de poser des actions pour encourager le développement de logements sans but lucratif par des entreprises d'économie sociale à coût nul pour les gouvernements provinciaux et municipaux à travers une modification au PL-16 : inclure le zonage différencié dans le projet de loi.

Zonage incitatif et zonage différencié

Le Chantier de l'économie sociale propose l'inclusion du zonage différencié au sein du PL-16, c'est-à-dire donner aux municipalités le pouvoir d'offrir un bonus de densification octroyé spécifiquement au développement de logements sans but lucratif. Cette innovation, si appliquée aux projets dont 100 % des unités construites sont abordables de façon pérenne, permettrait :

- Un retour sur investissement majeur pour un projet de construction puisqu'on augmente le nombre d'unités sans coûts supplémentaires aux gouvernements ;
- L'accélération des développements et l'accroissement de l'impact des financements publics existants pour le logement non lucratif ;
- Le développement d'un plus grand nombre de logements sur un terrain et spécifiquement d'unités pour des clientèles qui sont mal desservies par le marché ;
- De concentrer les soutiens vers des organisations qui développent du logement sans but lucratif pérenne. Il s'agit d'investissements efficaces, car durables dans le temps.

Ainsi, le zonage différencié permet la création d'un plus grand nombre d'unités à coût nul pour le gouvernement et les municipalités : en augmentant la valeur des terrains par un bonus de densification, les projets deviennent plus alléchants aux promoteurs 100 % sans but lucratif.

En revanche, le zonage incitatif ou inclusif octroie des avantages similaires à tout développeur, peu importe son modèle de gouvernance, tant qu'une partie du développement est dédiée à du logement abordable. Or :

- Il n'y a pas de garantie que cet incitatif mène à la création de logements abordables : en effet, la construction n'aura lieu que si les profits des unités supplémentaires dépassent les pertes engendrées par la vente d'unités moins chères ;
- Le nombre total d'unités abordables créées par cet incitatif est moindre que celles construites par un développeur exclusivement sans but lucratif ;
- Les unités de logement abordables créées par le privé ne le restent pas à perpétuité. Ce n'est pas un incitatif qui a un impact dans la durée ;
- Les planchers deviennent des plafonds : si une norme requiert un pourcentage donné de logements abordables, les promoteurs n'ont aucun intérêt à en faire plus. Ainsi, les seuils minimums pour le zonage incitatif deviennent les maximums.

Alors que le Chantier salue la décision du gouvernement d'esquisser des mesures qui reconnaissent l'importance d'agir rapidement pour l'augmentation du nombre d'unités réellement abordables, nous craignons que ces mesures ne soient pas véritablement suffisantes pour avoir un impact sur le marché. Après tout, les incitatifs demeureront sensiblement les mêmes qu'ils le sont sous le régime actuel.

Le zonage différencié est donc une option qui pourrait rendre plus concret ce que le gouvernement semble vouloir mettre sur pied dans PL-16 à travers le zonage incitatif : un moyen de favoriser le développement de logements, en particulier de logements réellement abordables.

Qui plus est, le gouvernement possède déjà une façon simple d'identifier les promoteurs qui font du logement 100 % sans but lucratif : ceux-ci sont soit des organisations publiques, soit des entreprises d'économie sociale au sens de l'article 3 de la Loi sur l'économie sociale. Il n'y a donc nul besoin de complexifier la loi ou de créer un nouveau régime réglementaire pour favoriser le développement de logements 100 % sans but lucratif. Il suffit de permettre aux municipalités d'assigner les bonus de densification ou autre aux entreprises d'économie sociale.

Finalement, le zonage incitatif et le zonage différencié peuvent coexister : le Chantier accueille favorablement toute mesure qui peut favoriser le développement de logements sans but lucratif au Québec. Cependant, le gouvernement rate une excellente occasion de stimuler le développement de logements sans but lucratif en n'incluant pas des mesures supplémentaires et plus favorables pour ce type de logement.

Le gouvernement doit faire preuve d'ambition avec ce projet de loi et démontrer qu'il ose innover en créant des conditions pour bâtir un parc immobilier à échelle humaine et réellement abordable. Les prochaines années sont cruciales si le Québec veut renverser la tendance et sortir de cette crise du logement qui amenuise nos communautés. Ce projet de loi pourrait être une étape importante dans ce changement de paradigme.



Le Chantier recommande la bonification du projet de loi par l'inclusion d'une mesure de zonage différenciée, spécifiant à l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* que des bonus de densité peuvent être accordée aux projets de constructions menées par des entreprises d'économie sociale au sens de la Loi sur l'économie sociale.

Par conséquent, le Chantier recommande aussi de spécifier que le logement abordable doit l'être de façon permanente afin de bénéficier des avantages du zonage incitatif. Après tout, la construction de logements abordables pour une courte période ne fait que déplacer la crise du logement dans le temps puisque ces unités sont rapidement remises sur le marché. Ainsi :



Le chantier recommande que l'article 125 soit modifié afin de changer le terme « abordable » pour « abordable pérenne ».

Assumer les objectifs de la loi

Le Chantier, ainsi que plusieurs autres acteurs de la société civile, est conscient qu'afin d'orienter le Québec de demain vers des cibles communes, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme doit être plus précise quant à ses objectifs. Il nous incombe d'être clairs dans nos intentions : cesser l'empiètement sur les milieux naturels et agricoles, réduire les distances de déplacement et rendre l'habitation accessible pour toutes et tous, tout en construisant des espaces publics de qualité. Le préambule de la loi doit être un reflet de cette intention.

Le Chantier recommande que le préambule de la loi rappelle sans détour la rigueur qui devrait présider à la prise de décision en aménagement du territoire et la primauté de l'intérêt collectif sur les intérêts particuliers.

Pour obtenir des informations supplémentaires :

Jacob Homel

Affaires gouvernementales et relations publiques

