Communauté métropolitaine
de Montréal

SUIVI DU FINANCEMENT ET DES PROGRAMMES D'HABITATION SOUTENUS PAR LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL – ANNÉE 2020

RAPPORT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL
RÉALISÉ DANS LE CADRE DE SON MANDAT PERMANENT

18 AOÛT 2021

© Communauté métropolitaine de Montréal, 2021

6 juillet 2021

Madame Valérie Plante
Présidente
Communauté métropolitaine de Montréal
1002, rue Sherbrooke Ouest, bureau 2400
Montréal (Québec) H3A 3L6

Madame la Présidente,

Au nom des membres de la commission du logement social, j'ai l'honneur de vous remettre ce rapport, réalisé dans le cadre du mandat permanent confié par le comité exécutif le 14 décembre 2017 (CE17-209).

Ce rapport présente les remboursements de la Communauté aux municipalités effectués en 2020 dans le cadre des programmes en habitation qu'elle soutient. Pour les HLM publics, les Suppléments au loyer et la Corporation des Habitations Jeanne-Mance, les remboursements sont demeurés relativement stables en 2020 par rapport à 2019.

Du côté du programme AccèsLogis, les remboursements effectués en 2020 ont atteint 15 M$; il s'agit d'une hausse notable après le creux historique de 9,5 M$ en 2019. Cette augmentation a été possible grâce à l'apport financier consenti par le gouvernement du Québec dans ses budgets 2019-2020 et 2020-2021 pour permettre la livraison de projets déjà amorcés dans les programmations précédentes. Le budget 2021-2022 poursuit en ce sens avec un budget supplémentaire de 250 M$.

Nous nous sommes aussi intéressés à l'annonce du gouvernement du Canada, dans son budget du 19 avril 2021, d'une somme de 1,5 G$ pour une seconde phase de l'Initiative de création rapide de logements (ICRL). La première phase, lancée en 2020, soutient la réalisation de près de 700 logements sociaux dans le Grand Montréal.

Cette année la commission a aussi porté une attention au double enjeu de la réhabilitation du parc HLM et de l'accélération de l'extinction des conventions fédérales d'exploitation et de financement. Un sondage a d'ailleurs été administré auprès de tous les offices d'habitation du Grand Montréal afin de documenter cette situation. Un suivi serré sera assuré dans les années à venir.

La commission a par ailleurs été très active, et le demeurera, pour rappeler aux gouvernements l'importance de mettre rapidement en place des mesures pour faire face à la crise du logement qui touche de plus en plus de ménages, dont, en premier lieu, les personnes les plus vulnérables de notre société.

En mon nom et au nom de mes collègues, veuillez recevoir, Madame la Présidente, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le président de la commission du logement social,

Stéphane Williams
Maire de Saint-Amable

TABLE DES MATIÈRES

LE MOT DU PRÉSIDENT 3
LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL 6
LES MEMBRES DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL 7
LE MANDAT PERMANENT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL 8
LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL 8
1. LE SUIVI DES REMBOURSEMENTS DE LA COMMUNAUTÉ 9
1.1. Les remboursements par programme 2001-2020 9
1.2. L'évolution récenTe des remboursements 13
Les logements HLM publics 13
Les Habitations Jeanne-Mance 13
Les Suppléments au loyer 17
Le programme AccèsLogis 18
1.3. Le fonds du logement social 20
2. L'IMPACT DES ANNONCES ET DES BUDGETS 2021-2022 DES GOUVERNEMENTS DU CANADA ET DU QUÉBEC 21
2.1. Entente-Canada Québec sur le logement 21
2.2. Le budget du gouvernement du Québec 23
Programme AccèsLogis Québec 23
Programme de Supplément au loyer (PSL) 24
Logements HLM publics 24
Subventions à la rénovation 25
2.3. Le budget du gouvernement du CANADA 26
Stratégie nationale sur le logement 26
Initiative de création rapide de logements 27
3. CRISE DU LOGEMENT ET RECOMMANDATIONS DE LA CMM 28

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Remboursements de la Communauté en logement social et abordable, 2001-2020 11
Figure 2. Évolution des remboursements en logement social de la Communauté, 2016-2020 13
Figure 3. Nombre d'unités HLM publiques selon l'année de fin de convention d'exploitation avec le gouvernement fédéral dans la CMM, 2015-2032. 14
Figure 4. Proportion de HLM dans le Grand Montréal selon la cote de vétusté, 2021. 15
Figure 5. Livraison des unités AccèsLogis dans le Grand Montréal, par année de prise de possession, 2001-2020 19
Figure 6. Unités AccèsLogis Québec et Montréal en cours de réalisation en mars 2021, par année d'analyse préliminaire. 19
Figure 7. Programmations AccèsLogis du gouvernement du Québec, budgets 2012-2013 à 2021-2022 24

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Hauteur de la participation financière de la CMM aux programmes de logement 10

Tableau 2. Remboursements de la Communauté en logement social et abordable, 2001-2020 12

Tableau 3. Unités PSL actives dans la CMM, par programmes et type de gestionnaire. 17

Tableau 4. Investissements du gouvernement fédéral dans le cadre de l'Entente Canada-Québec sur le logement, 2019-2028. 22

Tableau 5. Impacts financiers des mesures de soutien au programme AccèsLogis 23

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1 : Fins de conventions des HLM 14

Encadré 2 : Les étapes du programme AccèsLogis Québec 18

LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Créée en 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal est un organisme de planification, de coordination et de financement qui regroupe 82 municipalités où vivent 4 millions de personnes. La Communauté exerce des compétences stratégiques à l'échelle du Grand Montréal, un territoire de plus de 4 360 km^2.

MISSION

Planifier, coordonner et financer les compétences stratégiques qui façonnent le territoire et le développement de la région.

COMPÉTENCES

Aménagement du territoire
Développement économique
Transport en commun
Environnement
Logement social
Équipements et services à caractère métropolitain
Développement artistique et culturel

VISION

Mettre le cap sur le monde et bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable.

OBJECTIF

Rejoindre le peloton de tête des régions nord-américaines en développant des projets rassembleurs qui suscitent l'adhésion des élus, des citoyens et de la société civile.

LES MEMBRES DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL

La Commission est composée de huit élus dont quatre sont nommés par l'agglomération de Montréal, un par l'agglomération de Longueuil, un par la Ville de Laval, un par les municipalités de la couronne Nord et un par les municipalités de la couronne Sud.

PRÉSIDENT

M. Stéphane Williams
Maire de la Ville de Saint-Amable

VICE-PRÉSIDENTS

Mme Monique Bastien
Membre du comité exécutif de la Ville de Longueuil

M. Pierre Lessard-Blais
Membre du conseil de la Ville de Montréal
Maire de l'arrondissement Mercier–Hochelaga-Maisonneuve, membre du conseil d'agglomération

MEMBRES

M. Robert Beaudry
Membre du conseil de la Ville de Montréal

M. Nicholas Borne
Membre du conseil de la Ville de Laval

M. Jocelyn Pauzé
Membre du conseil de la Ville de Montréal

M. Marc-André Plante
Maire de la Ville de Terrebonne

M. Richard Ryan
Membre du conseil de la Ville de Montréal

LE MANDAT PERMANENT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL

Le 14 décembre 2017, le comité exécutif confiait un mandat permanent à la Commission du logement social (résolution nº CE17-209). Ce mandat vise à assurer sur une base annuelle un suivi des remboursements de la Communauté en matière de logement social, à évaluer l'impact des budgets des gouvernements du Canada et du Québec et des modifications apportées aux programmes d'habitation soutenus par la Communauté ainsi qu'à prendre connaissance des attentes des municipalités en matière de développement du logement social et abordable.

Pour remplir ce mandat, la Commission du logement social doit minimalement tenir une séance de travail par année. Outre des séances de travail, la commission peut, lorsque requis, tenir des séances de consultations à huis clos avec des partenaires.

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL

MESURES DE RELANCE
COVID-19
MAI 2020

SUIVI FINANCIER 2019
PUBLIÉ OCTOBRE 2020

DEMANDES
PRÉBUDGÉTAIRES
JANVIER 2021

En 2018, la Commission a rempli pour la première fois son mandat permanent, au terme duquel un rapport couvrant l'année 2017 fut déposé au comité exécutif le 15 juin 2018 puis rendu public. La Commission s'est penchée à nouveau sur le financement des programmes d'habitation dans le cadre de ce mandat en 2019 et en 2020, produisant de nouveaux rapports à cet effet.

Les rapports publiés en 2018 et 2019 contenaient un ensemble de recommandations qui furent reprises pour des demandes auprès des gouvernements du Québec et du Canada. En 2020, les travaux de la Commission se sont déroulés dans le contexte de la pandémie de la COVID-19. Les recommandations ont ainsi laissé place à une série de mesures en logement social applicables durant la pandémie (court terme) et lors de la période de relance (moyen et long termes). Ces mesures ont été intégrées dans la stratégie adoptée par le Conseil le 1er mai 2020, qui couvrait l'ensemble des compétences de la Communauté, pour faire face à la pandémie de la COVID-19.

Ces travaux ont également alimenté les demandes prébudgétaires présentées par la Communauté au gouvernement du Québec en janvier 2021 ainsi qu'une résolution adoptée par le Comité exécutif en

proposant des actions pour faire face à la crise du logement.

En 2021, la Commission a assuré, pour une quatrième année, un suivi des remboursements de la Communauté en matière de logement social et a assuré un suivi des interventions des gouvernements du Canada et du Québec lors des séances du 19 mars, 14 mai et 11 juin 2021.

Le 20 avril 2021, la Table technique CMM-Municipalités en logement social s'est réunie pour discuter des différents aspects du mandat et a également commenté une version préliminaire du rapport.

1. LE SUIVI DES REMBOURSEMENTS DE LA COMMUNAUTÉ

1.1. LES REMBOURSEMENTS PAR PROGRAMME 2001-2020

Depuis 2001, année de création de la Communauté, 730 M$ ont été consacrés par la Communauté au logement social et abordable. Cette participation financière consiste au remboursement, en vertu de la loi constitutive de la Communauté[1], des sommes qui doivent être versées par les municipalités du Grand Montréal dans le cadre des programmes de la Société d'habitation du Québec (SHQ). Ces sommes sont remboursées grâce au Fonds du logement social, mis en place par la Communauté, auquel participe l'ensemble des 82 municipalités de la région selon leur potentiel fiscal. La Communauté assure ainsi un financement équitable du logement social et abordable, et cela au bénéfice de la population métropolitaine.

Ces remboursements prennent la forme de contributions aux déficits d'exploitation des Habitations à loyer modique (HLM), des logements sous la gestion de la Corporation d'habitation Jeanne-Mance et des Suppléments au loyer sous la gestion des offices d'habitation, ou encore, de participations financières à la réalisation de coopératives ou d'organisation à but non lucratif (OBNL) d'habitation dans le cadre du programme AccèsLogis Québec (tableau 1).

Les HLM publics, les Habitations Jeanne-Mance et les programmes de supplément au loyer (PSL) permettent à des locataires dans le besoin de se loger sans avoir à consacrer plus de 25 % de leur revenu annuel brut au loyer. Ils se distinguent toutefois sur un point fondamental : alors que les HLM publics et les Habitations Jeanne-Mance sont des ensembles immobiliers dédiés à loger des ménages à faible revenu, les Suppléments au loyer quant à eux sont une aide à la personne visant à combler le loyer des ménages locataires dans le besoin occupant un logement locatif privé ou encore logés dans des coopératives ou des OBNL d'habitation.

De 2001 à 2020, un peu plus de 40 % des remboursements de la Communauté ont été consacrés au parc de logements sociaux constitués par les HLM publics (36 % ou 260,4 M$) et les Habitations Jeanne-Mance (6 % ou 40,8 M$) (figure 1). Un autre 12 % des remboursements a participé au financement des PSL, pour un total de 88,6 M$ versés par la Communauté aux offices d'habitation dans le cadre de ce programme.

Par ailleurs, près de la moitié des remboursements de la Communauté a été attribuée à deux programmes, à savoir 38 % ou 279,8 M$ au programme AccèsLogis Québec et 8 % ou 60,3 M$ au programme Logement abordable Québec - volet social et communautaire.

Le programme AccèsLogis Québec a été mis sur pied afin d'augmenter l'offre de logements abordables par la création de nouveaux ensembles d'habitation gérés par des coopératives ou des

[1] Voir Section IV de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*.

OBNL. Les loyers perçus doivent se situer en dessous du loyer médian de la région.

Le programme AccèsLogis Montréal, créé en 2018 dans la foulée de l'entente « Réflexe Montréal » signée en 2016 qui transférait notamment la gestion du programme AccèsLogis à la Ville de Montréal, a bénéficié d'une première enveloppe budgétaire en 2018-2019 puis d'une seconde en mai 2021. Les premiers remboursements de la part de la CMM ont été effectués en 2020.

Dans le contexte de la crise du logement du début des années 2000, le programme Logement abordable Québec a connu deux années de programmation, soit une en 2002 et l'autre en 2004. Les remboursements de la Communauté pour ce programme se sont étendus de 2003 à 2011.

Le tableau 2 présente le détail des remboursements annuels de la Communauté par programme. Le programme LAQ a permis de livrer un peu plus de 4 000 logements, contribuant ainsi de façon notable à l'effort. En 2020, seul le programme AccèsLogis a fait l'objet d'un remboursement représentant 15 M$.

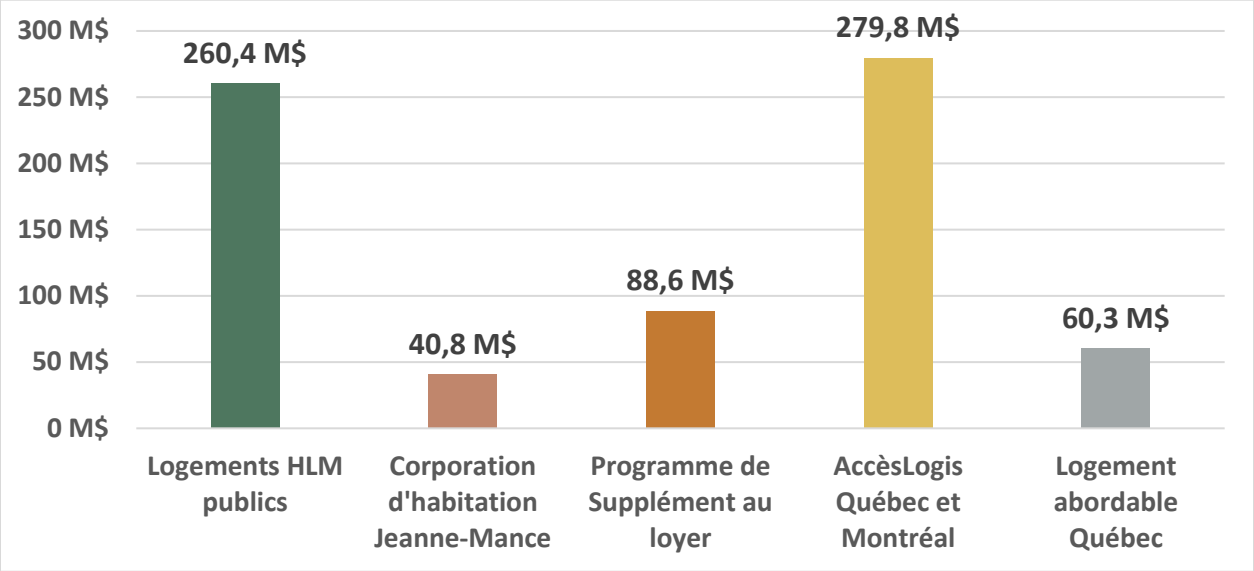
La Communauté participe donc au financement d'environ 27 000 logements HLM publics et d'à peu près 15 000 Suppléments au loyer sous la gestion des offices d'habitation, auxquels s'ajoutent les 788 logements composant les Habitations Jeanne-Mance. C'est également plus de 21 000 logements en coopératives et OBNL d'habitation qui ont vu le jour, depuis les 19 dernières années, avec la participation financière de la Communauté.

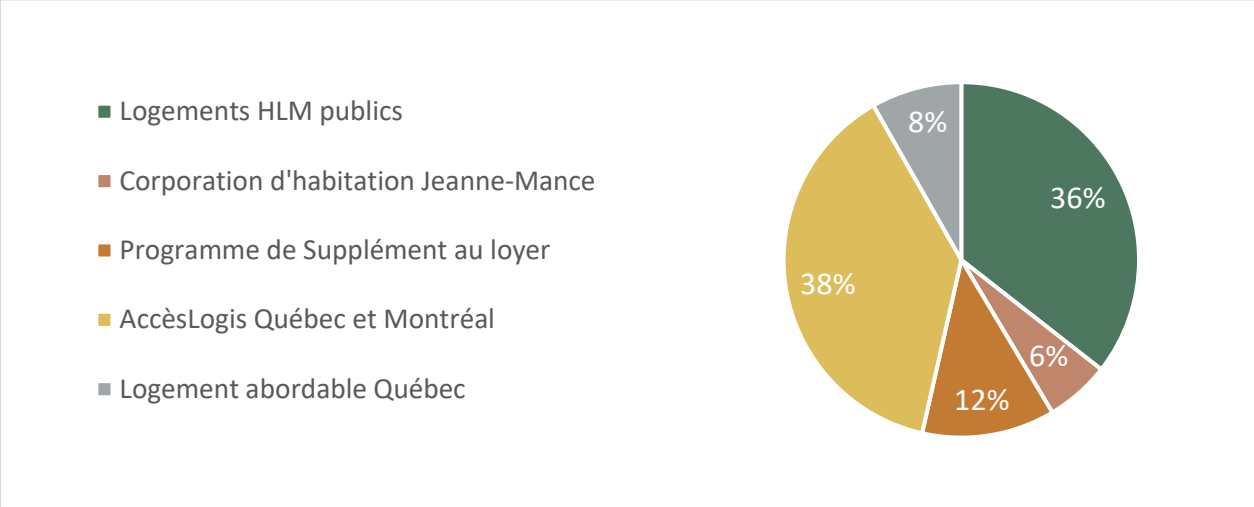
Tableau 1. Hauteur de la participation financière de la CMM aux programmes de logement

Programme	Objet du remboursement	Récurrence	Part municipale remboursée par la Communauté
Logements HLM publics	Déficit d'exploitation	Annuelle	10 %
Corporation d'habitation Jeanne-Mance	Déficit d'exploitation	Annuelle	25 %
Programme de Supplément au loyer	Déficit d'exploitation	Annuelle	10 %
AccèsLogis Québec AccèsLogis Montréal	Contribution à la réalisation de logements abordables	Ponctuelle	15 % [1]

1. Le programme AccèsLogis exige une contribution du milieu (organismes locaux, communautaires ou institutionnels). Dans le Grand Montréal, cette participation est la plupart du temps assurée par la municipalité qui voit sa contribution remboursée par la Communauté jusqu'à un maximum de 15 % des coûts maximaux admissibles de réalisation.

Figure 1. Remboursements de la Communauté en logement social et abordable, 2001-2020





Source : Données compilées le 4 mars 2021 par le service des finances de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Tableau 2. Remboursements de la Communauté en logement social et abordable, 2001-2020

Année	Logements HLM publics	Corporation d'habitation Jeanne-Mance	Programme de Supplément au loyer	AccèsLogis Québec et Montréal	Logement abordable Québec	Total
2001	10 597 630 $	714 400 $	1 503 603 $	1 171 118 $	- $	13 986 751 $
2002	11 031 868 $	776 630 $	1 916 141 $	3 878 372 $	- $	17 603 011 $
2003	10 539 019 $	774 038 $	2 425 956 $	8 902 102 $	1 308 737 $	23 949 852 $
2004	10 923 904 $	992 305 $	2 920 803 $	17 382 426 $	- $	32 219 438 $
2005	11 866 485 $	1 403 952 $	3 476 469 $	17 434 518 $	16 949 293 $	51 130 717 $
2006	12 717 837 $	1 529 164 $	3 784 155 $	12 858 544 $	16 149 895 $	47 039 595 $
2007	12 346 098 $	1 635 319 $	3 967 311 $	12 335 368 $	13 419 079 $	43 703 175 $
2008	12 631 847 $	1 712 747 $	3 787 082 $	12 749 766 $	6 914 131 $	37 795 573 $
2009	13 993 254 $	1 710 276 $	3 865 213 $	22 783 442 $	2 958 898 $	45 311 083 $
2010	12 638 510 $	1 936 863 $	4 155 136 $	17 728 465 $	1 336 431 $	37 795 405 $
2011	11 756 081 $	2 052 355 $	4 265 786 $	12 510 169 $	1 264 452 $	31 848 843 $
2012	13 091 833 $	2 082 550 $	4 497 972 $	14 709 016 $	- $	34 381 371 $
2013	13 491 028 $	2 578 655 $	4 718 411 $	18 092 416 $	- $	38 880 509 $
2014	13 575 795 $	2 313 494 $	5 021 492 $	20 860 110 $	- $	41 770 891 $
2015	14 358 787 $	2 404 866 $	4 998 517 $	28 761 435 $	- $	50 523 605 $
2016	14 427 966 $	2 005 137 $	5 522 978 $	12 211 107 $	- $	34 167 188 $
2017	15 714 256 $	3 083 356 $	6 452 911 $	10 945 269 $	- $	36 195 792 $
2018	15 750 967 $	2 108 182 $	7 023 446 $	10 022 249 $	- $	34 904 843 $
2019	15 275 059 $	4 515 431 $	7 059 687 $	9 533 717 $	- $	36 383 894 $
2020	13 682 258 $	4 492 612 $	7 283 905 $	14 960 493 $	- $	40 419 268 $
Total	**260 410 482 $**	**40 822 332 $**	**88 646 974 $**	**279 830 101 $**	**60 300 916 $**	**730 010 805 $**

Source : Données compilées le 4 mars 2021 par le service des finances de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Détails des données compilées :

- HLM et PSL : Société d'habitation du Québec (SHQ), États financiers 2001 à 2016 et Budgets 2017 à 2020 des Offices d'habitation. Les données issues des états financiers (HLM et PSL) sont susceptibles d'évoluer jusqu'à trois ans après la clôture de l'année budgétaire. Ces ajustements ultérieurs sont occasionnés par différents processus de validation de la Société d'habitation du Québec.
- Corporation d'habitation Jeanne-Mance (CHJM) : CHJM, États financiers audités de 2001 à 2019. Ces montants sont validés par la SCHL. Pour l'année 2020, le montant est une estimation fournie par la CHJM en juin 2021. Le montant exact sera confirmé à la réception des États financiers.

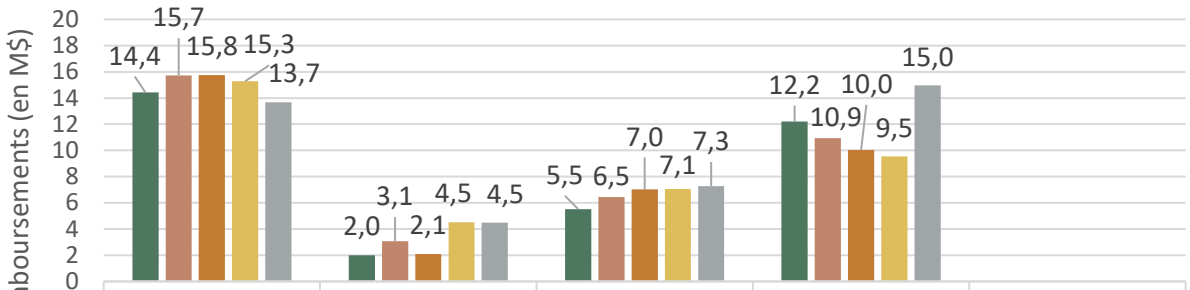
  Le programme AccèsLogis Québec : La Communauté métropolitaine de Montréal procède à la compilation des remboursements annuels en fonction des demandes de réclamation des municipalités conformément à l'annexe 15 du Guide d'élaboration et de réalisation des projets AccèsLogis Québec de la SHQ. Ces montants sont validés par la SHQ.
- Le programme AccèsLogis Montréal a en 2020 pour une première fois fait l'objet de remboursements de la part de la CMM, pour un montant de 4,5 M$. Les réclamations sont transmises par la Ville de Montréal à la CMM.
- Rappelons que le programme Logement abordable Québec a connu deux années de programmation, soit une en 2002 et l'autre en 2004 et que les remboursements de la Communauté pour ce programme se sont étendus de 2003 à 2011.

1.2. L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES REMBOURSEMENTS

Au cours des cinq dernières années, les remboursements de la Communauté en logement social et abordable ont oscillé entre 34,2 M$ et 36,4 M$, pour ensuite augmenter à 42,5 M$ en 2020 (figure 2). Cette croissance est principalement attribuable au programme AccèsLogis Québec et à la Corporation d'habitation Jeanne-Mance.

Les remboursements pour le PSL ont quant à eux connu une croissance plus modeste d'un peu moins de 2 M$ en 2020 par rapport à ceux effectués en 2015. Ceux pour les HLM ont pour leur part enregistré une légère décroissance.

Figure 2. Évolution des remboursements en logement social de la Communauté, 2016-2020



	Logements HLM publics	Corporation d'habitation Jeanne-Mance	Programme de Supplément au loyer	AccèsLogis Québec et Montréal	Total
2016	14,4	2,0	5,5	12,2	34,2
2017	15,7	3,1	6,5	10,9	36,2
2018	15,8	2,1	7,0	10,0	34,9
2019	15,3	4,5	7,1	9,5	36,4
2020	13,7	4,5	7,3	15,0	40,4

Source : Données compilées le 4 mars 2021 par le service des finances de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Les logements HLM publics

Entre 2016 et 2020, la Communauté a versé aux offices d'habitation du territoire un montant annuel global allant d'un maximum de 15,4 M$ à un minimum de 13,7 M$, constaté lors de la dernière année, pour les logements HLM publics.

Par ces montants, la Communauté contribue entre autres aux efforts en matière de remplacement, d'amélioration et de modernisation (RAM) du parc. Les budgets alloués au RAM par le gouvernement du Québec ont diminué depuis 2017, ce qui peut notamment expliquer cette baisse des remboursements de la Communauté. Des efforts importants restent à être consentis dans les prochaines années afin de compenser les années de sous-investissements et l'augmentation importante du nombre de HLM qui ne seront plus financés par le gouvernement fédéral dans le contexte des fins de convention (voir Encadré 1).

Les Habitations Jeanne-Mance

Les Habitations Jeanne-Mance font l'objet d'un ambitieux programme de rénovation des immeubles et des espaces extérieurs, cela se reflète dans les remboursements accordés à leur déficit d'exploitation. Les remboursements annuels ont fluctué d'année en année. Ces fluctuations s'expliquent par les aléas qui accompagnent souvent de tels chantiers. En 2021, les remboursements ont été de 4,5 M$, un montant similaire à l'année précédente.

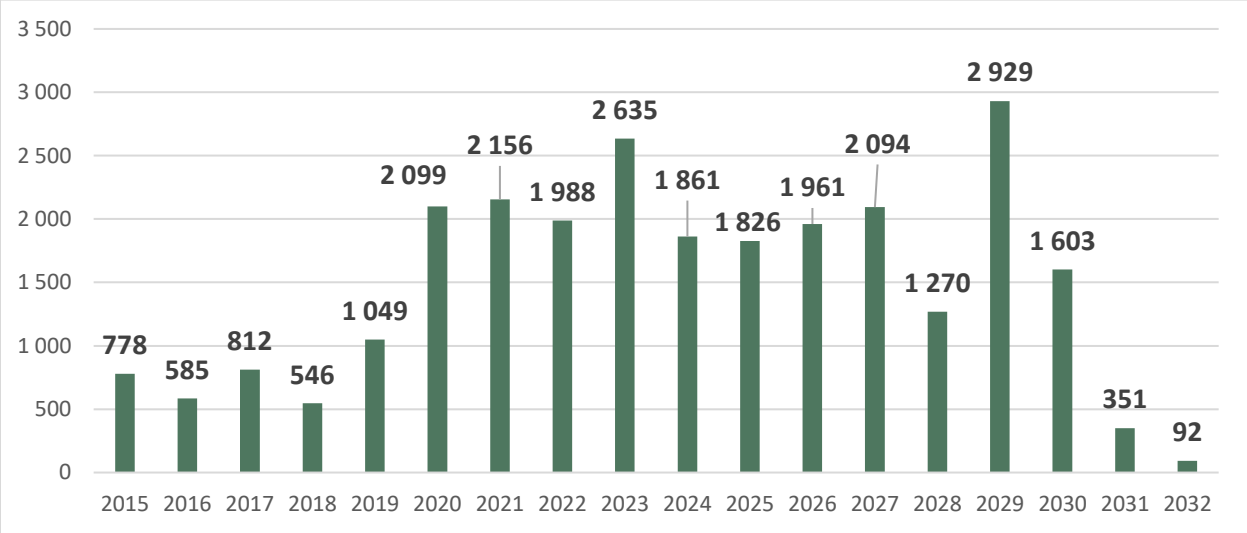
Encadré 1 : Fins de conventions des HLM

Le gouvernement fédéral a financé, de la fin des années 1960 jusqu'au milieu des années 1990, la réalisation de quelque 27 000 logements sociaux sous forme de HLM sur le territoire du Grand Montréal. Les conventions de financement et d'exploitation[2] des HLM avec le gouvernement fédéral étaient d'une durée de 35 ans à 50 ans. Elles ont commencé à arriver à terme à partir de 2014. La totalité des conventions aura expiré d'ici 2032.

Le financement des HLM est assuré environ à hauteur de 40 % par les loyers versés par les locataires. Pour la durée des conventions, le déficit d'exploitation représentant environ 60 % des coûts est financé à 55 % par le fédéral, 35 % par le provincial et 10 % par le municipal. Ce 10 % assumé par le municipal est remboursé par la CMM. Avec la fin des conventions, le financement fédéral cesse et, à ce jour, le gouvernement du Québec assume seul les déficits d'exploitation et les travaux RAM des HLM ayant vu leur convention avec le fédéral expirée.

De 2015 à 2020, près de 5 800 logements HLM du Grand Montréal ont vu leur convention expirer, soit 22 % du parc HLM.

Figure 3. Nombre d'unités HLM publiques selon l'année de fin de convention d'exploitation avec le gouvernement fédéral dans la CMM, 2015-2032.



Source : CMM (2021). Collecte d'information auprès des Offices d'habitation possédant des HLM sur le territoire de la Communauté. 12 des 14 OH ont fourni des données, couvrant près de 98 % du parc HLM.

À partir de 2020, une accélération marquée du nombre de conventions venant à terme est constatée, alors que plus de 40 % des conventions se termineront de 2021 à 2025. Entre 2026 et 2032, les conventions des 40 % unités restantes viendront à terme.

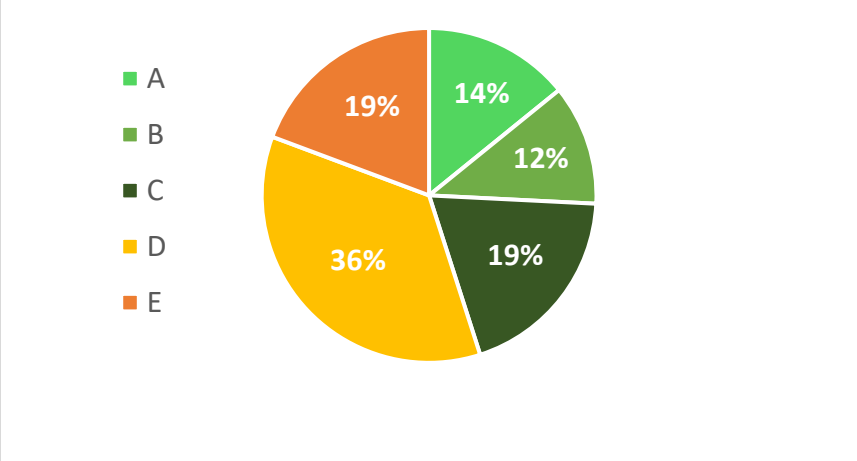
[2] Dans la plupart des cas, les conventions de financement et d'exploitation sont d'égale durée. Exceptionnellement, une convention d'exploitation peut avoir une durée plus longue que la convention de financement.

État du parc de logements HLM

Le parc HLM a souffert depuis des décennies d'un déficit d'entretien en raison d'un financement inadéquat. Malgré la création des enveloppes RAM à partir de 2007, les investissements ont été insuffisants pour résorber ce déficit. L'enjeu devient plus préoccupant face à l'augmentation prochaine des fins de conventions.

Dans le Grand Montréal, quelque 9 500 logements ont une cote de vétusté de D (mauvais), et plus de 5 000 unités sont cotés E (très mauvais), ce qui signifie que des travaux majeurs sont requis, voire une reconstruction. Le coût de rénovation de ces logements est évalué à environ 1 milliard de dollars. Sur les quelque 10 000 unités qui verront leur convention se terminer de 2021 à 2025, près de 55 % sont dans un immeuble coté D ou E.

Figure 4. Proportion de HLM dans le Grand Montréal selon la cote de vétusté, 2021.



Source : CMM (2021). Collecte d'information auprès des Offices d'habitation possédant des HLM sur le territoire de la Communauté. 12 des 14 OH ont fourni des données, couvrant près de 97 % du parc HLM

Impacts

Le gouvernement fédéral a estimé, lors du développement des HLM, qu'avec la fin des remboursements hypothécaires au même moment que la fin des conventions d'exploitation, les organismes auraient alors assez de ressources pour assumer eux-mêmes le déficit d'exploitation, l'entretien courant, les travaux de rénovation majeure et le cas échéant l'aide aux locataires. La situation est toutefois plus complexe et n'est pas la même pour tous.

La Communauté a sondé les Offices d'habitation du Grand Montréal à ce sujet en 2021. Les OH sont tous préoccupés par deux enjeux majeurs et interreliés, soit une diminution anticipée de leur financement, et surtout, une crainte que celle-ci ne nuise davantage au maintien et à la réhabilitation de leur parc de logements.

En effet, les immeubles sont beaucoup plus détériorés que ce qu'avait anticipé le gouvernement à l'époque où ces conventions étaient signées, comme l'indique la figure 4. Dans bien des cas, les immeubles arrivant en fin de conventions sont ceux qui nécessitent le plus de rénovations, alors que les budgets RAM ne suffisent pas à suivre le rythme.

Devant l'importance des travaux majeurs à effectuer sur les immeubles et les coûts afférents, il ne sera pas possible de compenser la fin du financement uniquement par les économies provenant des fins d'hypothèques. Le gouvernement du Québec se retrouvera ainsi avec un important fardeau financier pour combler seul la part fédérale du déficit d'exploitation.

À long terme, cela laisse craindre à plusieurs le risque que l'effort des locataires, actuellement établi à 25 %, ne soit augmenté. Cela viendrait alors fragiliser la situation de nombreux locataires pour qui les revenus ne seraient pas suffisants pour subir cette hausse, ce qui engendrait d'autres problèmes sociaux, dont le coût reviendrait éventuellement à l'état, notamment en santé.

Ainsi, si cette diminution du financement fédéral n'est pas compensée autrement par les gouvernements, incluant un rattrapage rapide du déficit d'entretien, il sera de plus en plus difficile d'assurer le maintien de loyers abordables pour les plus démunis et de maintenir les logements en bon état. Pire encore, cela pourrait causer une diminution de l'offre advenant la fermeture d'immeubles, alors que déjà près de 700 logements ont été retirés de la location en raison de leur trop mauvaise condition, au printemps 2021. Cette situation pourrait s'aggraver rapidement si les investissements pour rénover le parc HLM ne sont pas rehaussés substantiellement pour combler rapidement le déficit d'entretien.

La signature de l'Entente Canada-Québec sur le logement, en octobre 2020, laisse entrevoir des investissements de 2,2 G$ d'ici 2028 pour la rénovation des HLM dans la province (Tableau 5), ce qui aidera à résorber le déficit d'entretien. Ces sommes ne visent pas tous les immeubles et sont plus faibles au cours des premières années pour ensuite augmenter progressivement, risquant ainsi de retarder des travaux urgents, notamment dans de nombreux immeubles dont la convention se terminera au cours des prochaines années (pour plus de détails sur cette entente, voir la section 2.1).

Les Suppléments au loyer

Enfin, les versements aux offices d'habitation pour les Suppléments au loyer sont graduellement passés de 5,5 M$ à 7,3 M$ entre 2016 et 2020. Cette hausse s'explique par l'augmentation du nombre d'unités PSL financées par le gouvernement du Québec sur le marché privé de 2016 à 2020 (PSL1-Marché privé), ainsi que par l'octroi de PSL dans le cadre des projets réalisés dans le programme AccèsLogis.

Il a été recensé à ce jour près de 17 000 unités PSL actives dans le Grand Montréal, soit 2 300 unités de plus qu'en 2017. Près de 90 % des logements soutenus par un PSL actuellement sont gérés par des Offices d'habitation et font donc l'objet d'un remboursement de la CMM.

Le PSL-AccèsLogis subventionne une partie des unités créées au fur et à mesure de la réalisation de projets dans le cadre du programme AccèsLogis. Ce type de PSL représente la plus grosse part des unités actives, soit quelque 9 000 unités, ou 54 % de tous les PSL (tableau 3).

Le PSL-régulier a été mis en œuvre à partir des années 1970 avec la contribution du gouvernement fédéral. Aucune nouvelle unité n'a été ajoutée depuis 1993 lors du désengagement fédéral en logement. Le nombre d'unités est en diminution depuis 2017 en raison de la fin graduelle des ententes de financement avec le fédéral.

Le PSL-urgence fut mis sur pied en réaction à la crise du logement du début des années 2000. Il s'adresse aux ménages dans l'incapacité de se trouver un logement lors de la période des déménagements, le 1er juillet.

En juin 2020, le gouvernement du Québec a annoncé 1 800 unités d'urgence pour faire face à la rareté de logements dans le contexte de pandémie. Seules 130 unités ont été utilisées dans le Grand Montréal, et un peu plus de 200 au Québec, en raison essentiellement de la difficulté à trouver des logements correspondants aux critères du programme.

Tableau 3. Unités PSL actives dans la CMM, par programmes et type de gestionnaire.

Type de gestionnaire	Offices d'habitation (OH)					OBNL	Coop d'habitation	Total
Type de PSL	PSL-Régulier	PSL-AccèsLogis	PSL1-Marché privé	PSL-Urgence	**Total OH**	PSL-Régulier	PSL-Régulier	
Nombre d'unités	3 017	9 183	2 760	390	**15 350**	892	731	**16 973**

Source : Société d'habitation du Québec. Données fournies à la CMM en mars 2021. Traitement : CMM.
Notes :

1. Sont additionnées aux unités PSL-Régulier, les unités du Programme spécial de supplément au loyer.
2. Sont additionnées aux unités PSL-AccèsLogis, les unités du programme Achat-Rénovation et du Programme de rénovation d'immeubles locatifs.
3. Sont additionnées aux unités PSL-Urgence, les unités du Programme d'aide à la pénurie de logements.

Le programme AccèsLogis[3]

Les remboursements effectués par la CMM dans le cadre du programme AccèsLogis évoluent en fonction des programmations annoncées dans les budgets du gouvernement du Québec et, plus récemment, des montants alloués à la réalisation des projets. Les programmations fluctuent d'une année à l'autre et le temps de réalisation des projets est également très variable. Ainsi, il peut y avoir un décalage plus ou moins grand entre le moment des annonces budgétaires du gouvernement du Québec et les remboursements de la CMM qui s'effectuent au plus tôt alors que les travaux de construction débutent (étape de l'engagement définitif).

En 2010, après avoir atteint un sommet de 1 316 logements complétés et pouvant être habités par des locataires, les livraisons ont chuté à 548 unités en 2012, puis sont remontées à 1 176 unités en 2015. Plus récemment, il a été observé un creux de 357 unités en 2017. Après une légère remontée en 2018 et 2019, le nombre de nouveaux logements complétés en 2020 a de nouveau diminué avec 535 logements livrés (figure 5).

Encadré 2 : Les étapes du programme AccèsLogis Québec

Les projets Accès Logis cheminent selon quatre grandes étapes :

- L'analyse préliminaire : suite au dépôt d'un dossier, la SHQ ou la ville mandataire en vérifie l'admissibilité. Lorsque le dossier est complet et qu'il y a une disponibilité des unités, une lettre officielle confirmant la réservation de celles-ci est acheminée à l'organisme porteur du projet.

- L'engagement conditionnel : lorsque la SHQ a la conviction que le projet pourra être mené à bien, un prêt de démarrage est alors consenti.

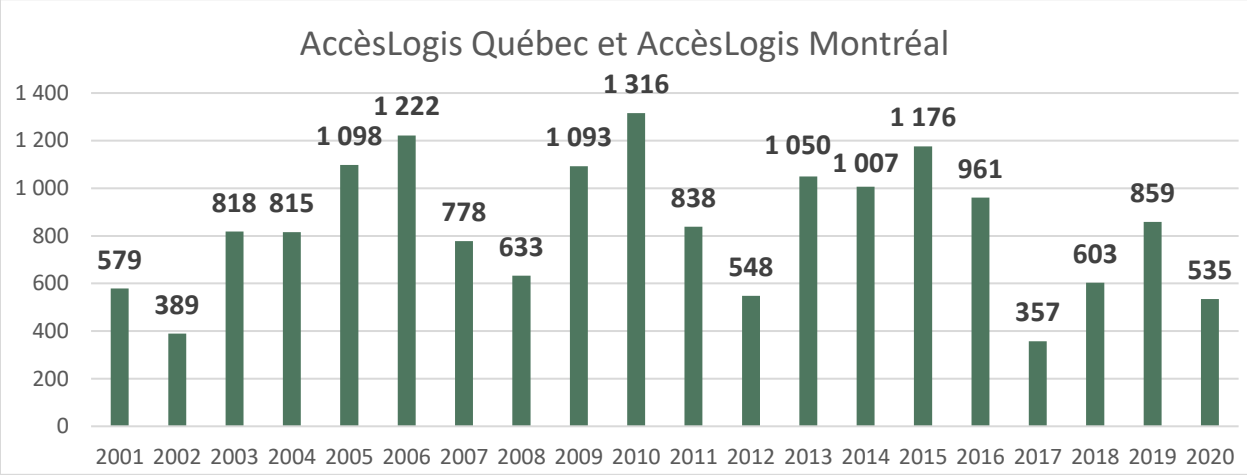
- L'engagement définitif : lorsque l'ensemble des normes et exigences du programme sont respectées et que les conditions émises lors de l'engagement conditionnel sont satisfaites, la SHQ s'engage à subventionner le projet. L'organisme peut alors acquérir l'immeuble, signer un contrat avec l'entrepreneur et débuter les travaux. Les remboursements de la Communauté peuvent commencer à partir de cette étape.

- La date d'ajustement des intérêts : cette date est fixée lorsque le projet est presque complété, afin d'assurer la transition entre les phases de réalisation et d'exploitation. La Communauté verse ses remboursements finaux à cette étape.

Les premiers résidents emménagent généralement quelque temps avant ou après la date d'ajustement des intérêts, selon les projets. Cette date est appelée « prise de possession réelle » et permet d'établir le moment où le projet est considéré réalisé, c'est-à-dire que l'immeuble peut être habité.

[3] Dans cette section, les données sur les unités AccèsLogis 2020 sont préliminaires. Ces chiffres pourraient évoluer lors d'une prochaine mise à jour de la liste de suivi de projets produite par la SHQ. Les chiffres présentés ici sont tirés d'une liste produite le 4 juin 2021 par la SHQ, mais il peut s'écouler parfois plusieurs mois avant la mise à jour des informations relatives à certains projets.

Figure 5. Livraison des unités AccèsLogis dans le Grand Montréal, par année de prise de possession, 2001-2020

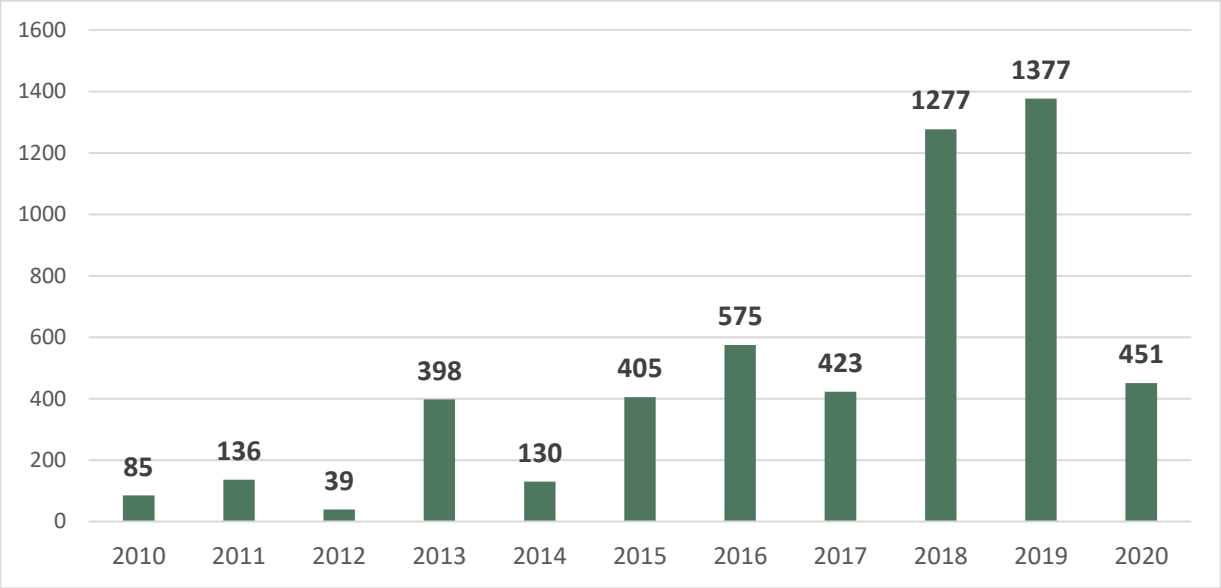


Source : SHQ (2021). Liste des projets AccèsLogis Québec au 4 juin 2021.

Ville de Montréal (2021). Liste des projets AccèsLogis Montréal au 28 février 2021. Traitement : CMM, 2021.

Note : Les unités livrées en 2020 comprennent 80 unités réalisées dans le cadre d'AccèsLogis Montréal.

Figure 6. Unités AccèsLogis Québec et Montréal en cours de réalisation en juin 2021, par année d'analyse préliminaire.



Source : SHQ (2021). Liste des projets AccèsLogis Québec au 4 juin 2021. Traitement : CMM, 2021.
Ville de Montréal (2021). Liste des projets AccèsLogis Montréal au 28 février 2021. Traitement : CMM, 2021.

En plus des quelques 17 000 unités AccèsLogis réalisées et occupées dans le Grand Montréal depuis la création du programme en 1997, en juin 2021, près de 5 400 logements ont été dénombrés en cours de réalisation dont environ 4 200[4] dans l'agglomération de Montréal, 400 dans l'agglomération de Longueuil, 400 à Laval, 200 dans la couronne Nord et 200 dans la couronne Sud. Alors que plusieurs de ces projets suivent, selon toute vraisemblance, un cours normal de réalisation, d'autres semblent connaître des délais anormaux (figure 6). Le temps moyen de livraison des unités terminées en 2020 est de plus de 4 ans et demi. Une proportion non négligeable des unités en cours de réalisation dépasse, dans certains cas, très largement, les délais de réalisation observés dans les dernières années. C'est environ 1 800 unités, soit 33 %, qui sont en cours de réalisation depuis plus de quatre ans. Si ces unités avaient été réalisées en suivant les délais moyens observés dans les dernières années, elles seraient d'ores et déjà livrées.

Ces observations tendent à démontrer des difficultés persistantes dans la livraison des projets AccèsLogis Québec, dont certaines vont en s'aggravant.

Par ailleurs, près de 450 unités ont obtenu une approbation préliminaire en 2020, bien que le gouvernement n'ait pas financé de nouvelles unités au cours de cette période. Cette situation semble être attribuable à une réévaluation de projets financés lors de programmations antérieures. Certains n'étant plus viables aujourd'hui, des unités ont ainsi été réallouées à de nouveaux projets (figure 6). Le même exercice avait permis, en 2019, d'entamer la réalisation de 1 400 unités.

1.3. LE FONDS DU LOGEMENT SOCIAL

Le 31 décembre 2020, le solde au Fonds du logement social était de 2 458 241,60 $. Ce fonds est alimenté par les quotes-parts versées annuellement par les 82 municipalités du Grand Montréal. Depuis plusieurs années, la quote-part prélevée pour les interventions en logement social est de 36 495 000 $.

Par ailleurs, pour assurer les remboursements des programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec, la Communauté a contracté un premier emprunt de 51 000 000 $ en 2005 (règlement n° 2005-31) et un second emprunt de 53 000 000 $ en 2016 (règlement n° 2016-69). Ce dernier avait été contracté en prévision de l'accélération de la livraison des projets AccèsLogis, qui ne s'est pas encore avérée. Le premier emprunt n'est ainsi pas encore complètement épuisé et il n'a pas été nécessaire de recourir au second.

[4] Incluant environ 1 300 unités s'inscrivant dans le programme AccèsLogis Montréal, créé en 2018.

2. L'IMPACT DES ANNONCES ET DES BUDGETS 2021-2022 DES GOUVERNEMENTS DU CANADA ET DU QUÉBEC

Le développement du logement social et abordable est le résultat de la convergence d'interventions publiques (gouvernement du Canada, gouvernement du Québec et municipalités), d'organismes communautaires (offices, coopératives et OBNL d'habitation, groupes de ressources techniques) et des partenaires financiers tels que le Fonds de solidarité FTQ et des fondations privées.

Le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec assument une grande part de la charge financière associée au développement et aux rénovations du logement social et abordable. Ces interventions sont justifiées dans le cas du gouvernement du Canada, par son pouvoir de dépenser et, dans le cas du gouvernement du Québec, par sa compétence en habitation. Les municipalités doivent toutefois contribuer de façon croissante aux projets de logement social en raison du sous-financement du programme AccèsLogis.

En 2020, outre les budgets, les annonces des deux paliers gouvernementaux ont été nombreuses. Nous traiterons dans les pages qui suivent de l'Entente Canada-Québec sur le logement, de l'Initiative de création rapide de logements (ICLR) et des deux budgets en ordre chronologique.

2.1. ENTENTE-CANADA QUÉBEC SUR LE LOGEMENT

Les gouvernements du Canada et du Québec ont conclu une entente bilatérale sur le financement du logement, dévoilée le 6 octobre 2020, après de longues négociations – le Québec est la dernière province au pays à avoir signer son entente – et des représentations à cet effet par de nombreux acteurs, dont la CMM. Cette entente s'appliquant pour la période de 2018-2028 prévoit le transfert de 1,84 G$ de fonds fédéraux au Québec, soit quelque 205 M$ par année en moyenne. Cette somme doit être doublée par le gouvernement du Québec, ce qui porte le total des investissements à 3,7 G$.

Les sommes annoncées pour les priorités du Québec (272 M$ fédéral et 272 M$ provincial) représentent 15 % de tout le financement et pourront être utilisées pour financer les programmes existants de la SHQ selon les priorités décidées par Québec. Le gouvernement provincial pourrait utiliser cette somme, en tout ou en partie, afin de développer de nouveaux logements communautaires au moyen du programme AccèsLogis Québec.[5]

Le plus important volet financier de l'Entente, soit un montant conjoint de 2,2 milliards de dollars dans le cadre de l'Initiative canadienne de logement communautaire (60 % de l'enveloppe totale) devrait principalement contribuer à la rénovation du parc de logements sociaux existants (HLM, coops, OBNL). Ce programme ciblerait seulement les logements administrés par le Québec et appuyés par d'anciens programmes fédéraux pour lesquels les ententes de financement avec le gouvernement fédéral prennent fin entre le 1er avril 2019 et le 31 mars 2028. Cela correspond, pour le Grand Montréal, à environ 66 % du parc HLM, et exclurait donc les HLM dont les conventions ont expiré avant 2019 ou après 2028. Le rythme de décaissement, faible pour les cinq premières années (9,9 M$ en 2021) laisse craindre des retards dans la réalisation de travaux.

Le 5 mai 2021, un premier montant de 100 M$ provenant de ce volet a été annoncé pour l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM) afin de rénover près de 500 logements HLM au cours des trois prochaines années. D'autres annonces

[5] La ministre des Affaires municipales et de l'habitation, Mme Laforest, a indiqué en conférence de presse qu'environ 2 800 unités à 4 000 unités pourraient être construites.

pourraient suivre pour le déploiement des fonds provenant de cette entente.

L'Allocation canadienne pour le logement, dont le lancement était prévu en 2020, fournira une aide à l'abordabilité directement aux personnes ayant des besoins en matière de logement, notamment celles habitant des logements sociaux, celles sur les listes d'attente pour des logements sociaux et celles logées sur le marché privé.

Le déploiement de ce volet financier, qui reste à préciser (un addenda était attendu dans les 90 jours suivant la signature de l'Entente), pourrait notamment soutenir la SHQ qui comble actuellement seule le manque de fonds provoqué par la fin de certaines conventions d'exploitation fédérales (en HLM, coops et OBNL).

L'Entente prévoit également un protocole de collaboration afin que le financement alloué à des projets au Québec provenant du Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL) respecte les priorités du gouvernement provincial. La signature de l'Entente ne devrait pas avoir d'impacts majeurs sur les remboursements de la Communauté en logement social. D'une part, les montants accordés par le fédéral pour les priorités du Québec sont peu élevés (30 M$ en moyenne par année). Cette somme ne permettra pas à elle seule de rehausser de façon importante les investissements dans le programme AccèsLogis.

D'autre part, il faudra observer comment les fonds prévus pour la rénovation des HLM (Initiative canadienne de logement communautaire) affecteront les budgets des Offices d'habitation et comment cela comblera ou non le financement découlant des fins de conventions d'exploitation.

Tableau 4. Investissements du gouvernement fédéral dans le cadre de l'Entente Canada-Québec sur le logement, 2019-2028.

Année	Contribution fédérale			
	Priorités du Québec	**Initiative canadienne de logement communautaire**	**Allocation canadienne pour le logement**	**Total**
2019-2020	60,7 M$	10 M$	0	71 M$
2020-2021	38,9 M$	28,3 M$	21,4 M$	89 M$
2021-2022	32,9 M$	46,7 M$	27,4 M$	107 M$
2022-2023	32,8 M$	77,1 M$	36,2 M$	146 M$
2023-2024	32,8 M$	105 M$	47,8 M$	186 M$
2024-2025	30,3 M$	153,3 M$	55,9 M$	240 M$
2025-2026	27,9 M$	186,8 M$	75,7 M$	290 M$
2026-2027	15,8 M$	236,4 M$	87,3 M$	340 M$
2027-2028	0	272,5 M$	102,5 M$	375 M$
Total	**272 M$**	**1,1 G$**	**454 M$**	**1,8 G$**

Source : Société d'habitation du Québec (2020). Entente Canada-Québec sur le logement. Traitement : CMM, 2021.

2.2. LE BUDGET DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Le jeudi 25 mars 2021, le gouvernement du Québec dévoilait son budget 2021, le premier présenté depuis le début de la pandémie.

Malgré le contexte de crise sanitaire ayant exacerbé les besoins en logement pour les personnes à faible revenu, ce budget s'inscrit en continuité avec les deux précédents au niveau de l'approche provinciale en matière de production de logements sociaux et abordables : la presque totalité des sommes accordées au programme AccèsLogis Québec est dédiée à la livraison d'unités déjà programmées, mais non réalisées. De nouvelles unités PSL sur le marché privé sont également annoncées, de même que certaines mesures d'urgence.

Programme AccèsLogis Québec

Avec le budget 2021, le gouvernement du Québec ne finance que 500 nouvelles unités AccèsLogis, alors qu'aucune nouvelle unité n'a été financée au cours des deux budgets précédents, en 2019 et 2020. Les programmations des années précédentes oscillaient pourtant entre 1 500 nouvelles unités et 3 000 nouvelles unités (figure 7).

Pour construire ces 500 nouvelles unités, le gouvernement annonce une somme de 37,6 M$, qui sera décaissée de 2022 à 2026. En ajoutant des sommes prévues après 2026 et une contribution de 17 M$ provenant de l'Entente Canada-Québec sur le logement, cela porte le total à 70 M$ pour ces 500 unités, soit un budget moyen de 140 000 $ par unité. En comparaison, lors de la dernière programmation d'unités, en 2018, le gouvernement du Québec consacrait 230,7 M$ à la création de 3 000 logements, ou 77 000 $ par unité en moyenne. Le budget par unité est ainsi ajusté à la hausse pour mieux tenir compte de l'augmentation des coûts de construction.

Le gouvernement investit également 250 M$ pour accélérer la livraison de 5 000 unités AccèsLogis déjà programmées. Ce montant s'ajoute aux investissements de 260,1 M$ en 2019, et 150 M$ en 2020, qui ciblaient également des unités déjà programmées.

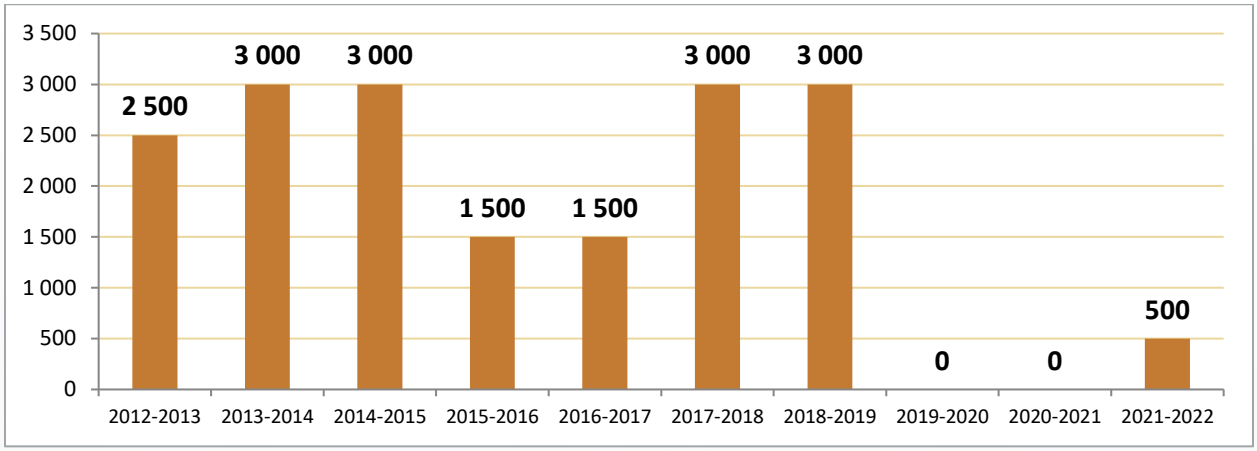
De l'enveloppe de 250 M$ annoncée, 106 M$ seront décaissés en 2021-2022, provenant du gouvernement fédéral.

Tableau 5. Impacts financiers des mesures de soutien au programme AccèsLogis

	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	Total
Accélérer la réalisation de 5000 logements déjà annoncés (M$)	79,4	106,6	64,0	—	—	—	250,0
Réaliser 500 nouveaux logements (M$)	—	—	2,5	3,3	11,2	20,6	**37,6**
Total (M$)	**79,4**	**106,6**	**66,5**	**3,3**	**11,2**	**20,6**	**287,6**

Source : Gouvernement du Québec. Budget 2021-2022 : Un Québec résilient et confiant. p. E.8. Traitement : CMM, 2021.

Figure 7. Programmations AccèsLogis du gouvernement du Québec, budgets 2012-2013 à 2021-2022



Source : Gouvernement du Québec. Budgets 2012-2013 à 2021-2022 (avril 2021). Traitement : CMM, 2021.

Ces bonifications – longuement attendues par la Communauté et de nombreux acteurs du milieu qui constataient depuis des années l'inadéquation entre les coûts admissibles et les coûts réels des projets – sont accueillies positivement. Pendant plusieurs années, les organismes porteurs avaient dû composer avec des coûts admissibles fixés en 2009.

La Communauté espère que ces fonds supplémentaires favoriseront la livraison des projets AccèsLogis, ce qui devrait avoir pour effet une remontée des remboursements de la Communauté accordés à ce programme. Cette remontée suivra le rythme de livraison encore inconnu.

Toutefois, en réduisant les sommes consacrées au programme AccèsLogis et en concentrant de nouveau les efforts à la problématique des unités programmées qui tardent à être livrées, le gouvernement ne répond que partiellement aux demandes de la Communauté[6].

La Communauté demande depuis des années que les programmations soient rehaussées, en plus d'ajuster les coûts maximaux admissibles à la réalité du marché. À ce sujet, le gouvernement annonce dans son budget qu'une nouvelle mouture du programme AccèsLogis sera présentée prochainement.

Programme de Supplément au loyer (PSL)

Le gouvernement du Québec annonce une somme de 16,2 M$ pour attribuer 400 unités PSL sur le marché privé, notamment pour des personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir.

200 unités PSL d'urgence sont également annoncées. Rappelons qu'en juin 2020, le gouvernement avait rendu disponibles 1 800 unités d'urgence en vue du 1er juillet. Ces unités ont toutefois été peu utilisées, à peine 130 dans le Grand Montréal, notamment en raison du fait que certains types de logements ne sont simplement pas disponibles et des normes du PSL très restrictives.

Logements HLM publics

En 2007, le gouvernement du Québec a accordé la première d'une série d'enveloppes budgétaires destinées spécifiquement au remplacement, à l'amélioration et à la modernisation (RAM) du parc de logements HLM. Depuis, les enveloppes RAM permettent aux offices d'habitation de maintenir et

[6] En effet, la Communauté a demandé à plusieurs occasions au gouvernement du Québec de réunir les conditions permettant la livraison rapide des projets AccèsLogis en développement, mais aussi, entre autres, d'assurer le financement d'un minimum de 2700 nouvelles unités AccèsLogis par an dans le Grand Montréal sur une base quinquennale et de procéder avec diligence à la refonte du programme AccèsLogis.

d'améliorer l'état des immeubles HLM publics, privés et autochtones. À l'échelle de la province, les sommes consacrées annuellement à ce programme sont de 348 M$ en moyenne depuis cinq ans.

Malgré les sommes investies, des difficultés persistent. La preuve étant que l'indice de vétusté des immeubles ne cesse de s'aggraver et que certaines unités HLM sont même barricadées –près de 700 dans le Grand Montréal au début du printemps 2021. Les fonds provenant de l'Entente Canada-Québec sur le logement, dont 100 M$ déjà annoncés pour l'OMHM, devraient aider à améliorer la situation. De plus, la question de la disponibilité des fonds en temps utile pour les offices d'habitation n'est toujours pas réglée.

Enfin, il existe aussi de l'incertitude pour ce qui est des immeubles en fin de conventions (Encadré 1). À ce jour, le gouvernement du Québec continue d'assumer le déficit d'exploitation de ces unités et ce nombre devrait augmenter de façon importante dans les prochaines années.

Subventions à la rénovation

Bien que la Communauté n'assure aucun remboursement de programmes en rénovation, ceux-ci contribuent à l'amélioration de l'offre pour les ménages à revenu faible et modeste. De plus, sous certaines conditions, ces programmes peuvent même être jumelés à des projets bénéficiant de subventions AccèsLogis et en faciliter la réalisation.

Le budget 2021 du gouvernement du Québec prévoit, en ce sens, des investissements de 60 M$ pour les deux prochaines années les programmes RénoRégion, Rénovation Québec et d'adaptation de domicile.

2.3. LE BUDGET DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Le gouvernement du Canada a dévoilé son budget 2021 le 19 avril. Il s'agit du premier budget fédéral depuis les élections de 2019, celui de 2020 n'ayant pas été présenté en raison de la pandémie de COVID-19.

Stratégie nationale sur le logement

Les mesures annoncées s'inscrivent dans la Stratégie nationale sur le logement (SNL), un plan de quelque 70 G$ de 2017 à 2028. Ce montant total comprend toutefois des investissements des provinces, d'organismes et de partenaires privés, ainsi que des fonds prévus dans des ententes antérieures.

En effet, 7,7 G$ de ces fonds fédéraux étaient réservés aux provinces et territoires, à condition de conclure une entente bilatérale. L'entente avec le Québec a été signée en octobre 2020 (voir la section 2.1 Entente Canada-Québec sur le logement). Le Québec s'est vu octroyé 23 % de ces fonds, soit 1,8 G$.

De plus, malgré l'ampleur des montants prévus en habitation jusqu'en 2028, le niveau global d'investissement fédéral en logement n'augmentera que très peu par rapport au niveau des années antérieures à la SNL[7]. En effet, au cours de cette période, le gouvernement réalisera des économies considérables dues à la fin d'ententes signées dans le passé, dont les conventions d'exploitation des HLM (Encadré 1). Le financement ciblant les ménages les plus vulnérables serait même en légère diminution, étant donné que plusieurs programmes de la SNL visent une clientèle plus large de ménages, contrairement aux anciens programmes tels les HLM.

La SNL se déploie en plusieurs programmes, dont un nouveau créé en 2020, l'Initiative de création rapide de logements.

Le budget 2021 prévoit des sommes pour les programmes suivants de la SNL et qui peuvent avoir une incidence sur l'offre de logement social et abordable, sans toutefois se répercuter sur les programmes auxquels contribue la CMM :

- 600 M$ sur sept ans (moyenne de 86 M$/année) dans le Fonds d'innovation pour le logement abordable;
- 45 M$ en moyenne par année pendant sept ans pour accroitre le soutien financier direct aux femmes à faible revenu fuyant la violence et leurs enfants afin de les aider à payer leur loyer dans le cadre de l'Allocation canadienne pour le logement;
- 188 M$ sur sept ans (17 M$ en moyenne par année) dans le cadre de l'Initiative canadienne fédérale de logement communautaire;
- 250 millions de dollars réaffectés dans le cadre du Fonds national de co-investissement pour le logement, qui sera affecté à l'appui des coûts de construction, de réparation et d'exploitation d'environ 560 logements de transition et places en refuge pour les femmes et les enfants fuyant la violence.
- 567 millions de dollars sur deux ans sont également annoncés dans le cadre du programme Vers un chez-soi, qui soutient la lutte à l'itinérance. Ces montants sont dans la continuité d'annonces faites dans l'Énoncé économique de l'automne 2020 en réponse aux pressions causées par la COVID-19.

[7] Dans un rapport sur les Dépenses fédérales de programme consacrées à l'abordabilité du logement réalisé par le Directeur parlementaire du budget, en juin 2019, celui-ci soutient que « dans l'ensemble, la Stratégie canadienne sur le logement du Canada maintient grosso modo le financement des activités actuelles au même niveau, mais réduit légèrement le financement ciblé des ménages ayant des besoins impérieux de logement ».

Initiative de création rapide de logements

Dans son budget 2021, le gouvernement fédéral annonce un investissement de 1,5 milliard de dollars pour lancer une deuxième phase de l'Initiative de création rapide de logements (ICRL).

L'ICRL vise à construire des logements modulaires ou encore la conversion d'immeubles à des fins de logement abordable. Les projets doivent être complétés dans un horizon d'un an après l'octroi du financement. Les logements sont destinés à des personnes vulnérables, notamment celles en situation d'itinérance ou à risque de le devenir.

La première phase de l'ICRL, annoncée lors de la mise à jour économique de l'automne 2020 prévoyait 1 G$, dont 500 M$ réservés à 15 grandes villes du pays et 500 M$ disponibles pour toutes les villes du pays, sous forme d'appel à projets.

Dans le Grand Montréal, 57 M$ ont été réservés à la Ville de Montréal dans le cadre du volet Grandes villes. Cette somme devrait permettre la réalisation d'une dizaine de projets cumulant quelque 260 logements.

Les gouvernements du Canada et du Québec se sont par ailleurs entendus afin que 116 M$ provenant des sommes prévues pour l'appel à projets servent à accélérer la réalisation de projets AccèsLogis déjà programmés.

Dans la CMM, ce sont 21 projets qui ont été retenus, pour un total de 459 unités dans six municipalités. Les sommes octroyées pour ces projets ont ainsi compensé le sous-financement d'Accès Logis Québec et accéléré leur réalisation mais n'ont pas permis de soutenir de nouveaux projets.

Ce nouveau programme devrait avoir peu d'incidences sur les remboursements de la Communauté, puisque les 12 nouveaux projets à Montréal sont financés entièrement par le fédéral. Pour ce qui est des 459 unités déjà prévues dans le programme AccèsLogis, la Communauté demeure impliquée en remboursant la contribution de base de 15 % aux municipalités concernées.

La SHQ a par ailleurs annoncé qu'elle financera les PSL pour 20 ans pour le volet 1, ce qui devrait se traduire par une légère hausse des remboursements de la Communauté dans le cadre de ce programme.

3. CRISE DU LOGEMENT ET RECOMMANDATIONS DE LA CMM

L'année 2020 a été fortement perturbée par la pandémie de la COVID-19, qui a exacerbé une situation déjà critique pour les locataires à faibles revenus.

En 2020, le taux global d'inoccupation de 2,7 % des logements dans le Grand Montréal était en deçà du seuil d'équilibre de 3 %. On remarque une hausse marquée du taux d'inoccupation entre 2019 et 2020 qui passe de 1,5 % à 2,7 % dans le Grand Montréal. Ce taux global doit être interprété avec prudence. Cette remontée est conjoncturelle, elle est liée à la fermeture des frontières et s'observent presque uniquement dans certains quartiers centraux qui accueillent habituellement de nombreux travailleurs et étudiants étrangers.

En fait de façon générale en 2021, il y a très peu de logements disponibles à la location dans la plupart des secteurs du Grand Montréal. Partout sur le territoire de la CMM, les taux d'inoccupation des logements locatifs sont demeurés très bas pour les logements de moins de 925 $ par mois. Dans cette catégorie, les taux d'inoccupation sont largement inférieurs au taux d'équilibre reconnu d'environ 3 %, se situant en dessous de 2 % dans l'agglomération de Montréal et en dessous de 1 % dans les quatre autres secteurs (agglomération de Longueuil, Laval, couronne Nord et couronne Sud).

D'un autre côté, le loyer moyen dans le Grand Montréal a augmenté de 4,2 % entre l'automne 2019 et l'automne 2020, un sommet inégalé depuis 2003. En outre, le fossé s'est fortement creusé au cours de cette période entre le coût des logements déjà loués et ceux qui sont inoccupés, le loyer mensuel moyen de ces derniers ayant augmenté de 30 %.

Il y a donc moins de logements disponibles et ceux qui le sont coûtent passablement plus chers.

Une offre de logements sociaux et abordables insuffisante

Alors que les besoins se font grandement sentir dans la région métropolitaine, le nombre de nouveaux logements sociaux et communautaires augmente très lentement et demeure faible.

Malgré le boom de la construction de logements locatifs privés des dernières années, les logements sociaux et communautaires ne représentent qu'une faible proportion de ces nouveaux logements locatifs mis en chantier entre 2017 et 2020, soit 7,3 %. En outre, seulement 589 logements sociaux et communautaires en moyenne ont été livrés chaque année durant cette même période, sur près de 22 000 nouveaux logements achevés annuellement.

Par ailleurs, aucun logement HLM n'a été construit depuis 1994 en raison de désengagement du gouvernement fédéral et que plusieurs d'entre eux sont en très mauvais état. Le nombre d'unités HLM actuellement barricadées en raison de leur vétusté sur le territoire de la CMM est estimé à environ 700. Une situation, telle qu'indiquée précédemment, qui pourrait empirer avec la fin des conventions fédérales qui prendra de l'ampleur au cours des prochaines années.

Au total, le Grand Montréal dispose donc de 82 790 logements sociaux et communautaires, ce qui représente 4,6 % de l'ensemble des logements et environ 10 % du parc de logements locatifs. Ce nombre n'est pas à la hauteur des besoins, alors que la région compte 213 000 ménages locataires – soit environ 1/3 de tous les ménages locataires du Grand Montréal – à faible revenu, qui éprouvent des difficultés financières à se loger (ils doivent y consacrer 30 % et plus de leur revenu brut).

Avec la crise sanitaire, les pertes d'emplois et la hausse du prix des biens et services observés ces derniers mois, plusieurs ménages ont dû voir leur situation se fragiliser davantage ou ont carrément basculé dans la précarité et donc que ce nombre est aujourd'hui encore plus élevé.

En fait, les grands indicateurs du marché locatif métropolitain démontrent qu'il est devenu très difficile pour les ménages gagnant moins de 50 000 $ par année de trouver un logement qui leur permettrait de consacrer moins de 30 % de leur revenu brut pour se loger (le loyer mensuel moyen des logements inoccupés étant de 1 198 $, un ménage doit gagner au moins 56 400 $ par année pour rester en deçà de ce pourcentage).

La pénurie de logements sociaux et communautaires combinée à la hausse des loyers réduit considérablement les chances pour les familles et les personnes seules à faible revenu d'avoir accès à un logement convenable et abordable. Pour rappel, 60 % des ménages locataires sont composés précisément de personnes seules et de familles monoparentales.

Cette situation pourrait se traduire par un appauvrissement de plusieurs ménages locataires. Ces familles risquent ensuite de devoir sacrifier d'autres besoins essentiels comme l'alimentation, l'éducation, le transport et les activités parascolaires, sportives ou sociales. D'autres pourraient se retrouver sans logement et même tomber carrément dans l'itinérance, s'exposant ainsi à divers problèmes de santé physique et mentale.

Les conséquences sont multiples et insidieuses, puisqu'elles contribuent à accroitre les inégalités sociales dans le Grand Montréal. C'est un cercle vicieux duquel il est de plus en plus difficile de sortir. Ce sous-financement nuit au développement économique de la région.

Il a aussi souvent été démontré que ces investissements en logement social et communautaire permettent de réaliser des économies très importantes en matière de soins de santé et de services sociaux.

Mesures proposées par la CMM

La Commission du logement social s'est inquiétée de cette situation dès le début de la pandémie au printemps 2020 et a ainsi proposé des mesures en logement social applicables durant la pandémie (court terme) et lors de la période de relance (moyen et long termes).

Constatant, à la suite du 1er juillet 2020, que la situation s'aggravait pour de nombreux locataires et que les mesures gouvernementales demeuraient insuffisantes, les membres de la Commission ont exposé, dans une série de six vidéos, diverses problématiques auxquelles leurs municipalités sont confrontées – souvent depuis plusieurs années, dénonçant du même coup le manque de moyens dont elles disposent pour les régler.

- Saint-Amable : Un HLM barricadé au cœur de la municipalité;
- Terrebonne : Une offre insuffisante pour accueillir les travailleurs essentiels;
- Laval : Les immeubles Val-Martin, un parc de logements sociaux inachevé;
- Longueuil : Un manque d'unités pour les personnes vulnérables;
- Montréal :
    - Des obstacles à la construction de nouveaux logements;
    - Un parc de HLM à réhabiliter.

Ces vidéos appuyaient du même coup les demandes prébudgétaires présentées par la Communauté au gouvernement du Québec en janvier 2021.

Puis, en avril 2021, le comité exécutif de la Communauté a adopté une résolution demandant au gouvernement du Québec de mettre en place rapidement des mesures pour faire face à la crise du logement qui touche de plus en plus de ménages dont, en premier lieu, les personnes les plus vulnérables de notre société.

La Communauté a invité alors le gouvernement du Québec à mettre en place des mesures d'urgence du 1er juillet et à lancer rapidement un vaste chantier québécois pluriannuel pour réhabiliter et construire des logements sociaux, communautaires et privés abordables, qui permettra d'augmenter l'offre. La Communauté a proposé aussi une série de mesures visant à mieux encadrer le marché locatif privé.

Certaines de ses demandes ont trouvé écho dans des ajustements annoncés par le gouvernement du Québec (ex. PSL urgence). La Commission assurera en 2021, dans le cadre de son mandat permanent, un suivi de la situation, des annonces gouvernementales et des besoins de municipalités.

Aussi, la Commission assurera un suivi de la révision du programme AccèsLogis et du Plan d'action gouvernemental en habitation, deux actions annoncées par le gouvernement du Québec qui sont susceptibles d'avoir des impacts importants sur les interventions de la CMM.

Communauté métropolitaine
de Montréal

1002, rue Sherbrooke Ouest, bureau 2400
Montréal (Québec) H3A 3L6

T 514 350-2550 | F 514 350-2599
www.cmm.qc.ca | info@cmm.qc.ca