Communauté métropolitaine
de Montréal

SUIVI DU FINANCEMENT ET DES PROGRAMMES D'HABITATION SOUTENUS PAR LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL – ANNÉE 2021

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'HABITATION
ET DE LA COHÉSION SOCIALE
RÉALISÉ DANS LE CADRE DE SON MANDAT PERMANENT

15 JUIN 2022

© Communauté métropolitaine de Montréal, 2022

15 juin 2022

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 de l'habitation et de la cohésion sociale, j'ai l'honneur de vous remettre ce rapport, réalisé dans le cadre du mandat permanent confié par le Conseil le 9 décembre 2021 (CC21-056).

Ce rapport présente les remboursements de la CMM aux municipalités effectués en 2021 dans le cadre des programmes en habitation qu'elle soutient. L'année 2021 fut une année record avec près de 54 M$ remboursés aux municipalités et aux offices d'habitation.

Cette hausse est principalement attribuable au programme AccèsLogis. Les remboursements effectués en 2021 ont atteint 24 M$; il s'agit d'une augmentation notable qui se poursuit après des remboursements de 15 M$ en 2020 et 9,5 M$ en 2019, qui constituait alors un creux historique. Cette augmentation a été possible grâce à l'apport financier consenti par le gouvernement du Québec dans ses trois précédents budgets pour permettre la livraison de projets déjà amorcés dans les programmations précédentes, de même qu'à l'apport de fonds fédéraux provenant de l'Initiative de création rapidement de logements (ICRL).

Le budget 2022-2023 du Québec poursuit en ce sens avec un budget supplémentaire de 250 M$ dans AccèsLogis. Le gouvernement du Canada annonçait pour sa part, dans son budget 2022-2023, une somme de 1,5 G$ pour une troisième phase de l'Initiative de création rapide de logements (ICRL).

Cette année, la Commission a aussi porté une attention au virage important du gouvernement du Québec en matière de développement de logements abordables. Alors qu'AccèsLogis était le véhicule unique et privilégié depuis près de 20 ans, un nouveau programme, le Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ), est maintenant en opération. Une enveloppe de 300 M$ a été annoncée pour lancer les premiers projets.

La Commission suivra avec intérêt les suites du premier appel à projets et demeurera mobilisée afin d'en comprendre les retombées et les enjeux pour le développement du logement social et abordable dans le Grand Montréal. Dans le contexte de crise d'abordabilité du logement, il est essentiel de compter sur des programmes en habitation adaptés aux réalités du marché et surtout, financés à la hauteur des besoins.

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 de l'habitation et de la cohésion sociale,

Guillaume Tremblay
Maire de la ville de Mascouche

TABLE DES MATIÈRES

LE MOT DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE L'HABITATION ET DE LA COHÉSION SOCIALE 3
LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL.....6
LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'HABITATION ET DE LA COHÉSION SOCIALE 7
LE MANDAT PERMANENT DE LA COMMISSION DE L'HABITATION ET DE LA COHÉSION SOCIALE 8
LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE L'HABITATION ET DE LA COHÉSION SOCIALE 8
1. LE SUIVI DES REMBOURSEMENTS DE LA COMMUNAUTÉ.....9
1.1. Les remboursements par programme 2001-2021 9
1.2. L'évolution récente des remboursements 13
Les logements HLM publics 13
Les Habitations Jeanne-Mance 14
Les Suppléments au loyer 14
Les programmes AccèsLogis Québec et AccèsLogis Montréal..... 14
1.3. Le fonds du logement social 16
2. L'IMPACT DES ANNONCES ET DES BUDGETS 2022-2023 DES GOUVERNEMENTS DU CANADA ET DU QUÉBEC ET DES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX PROGRAMMES D'HABITATION.....17
2.1. Les interventions du gouvernement du Canada 17
Initiative de création rapide de logements 17
Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL) 18
Nouveau programme de coopératives d'habitation 18
2.2. Les interventions du gouvernement du Québec 22
Programmes AccèsLogis Québec et AccèsLogis Montréal 22
Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ)..... 24
Programme de Supplément au loyer (PSL) 25
Logements HLM publics 25

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Remboursements de la Communauté en logement social et abordable, 2001-2021.....11
Figure 2. Évolution des remboursements en logement social de la Communauté, 2017-2021 13
Figure 3. Livraison des unités AccèsLogis dans le Grand Montréal, par année de prise de possession, 2012-2021 15
Figure 4. Unités AccèsLogis Québec en cours de réalisation en avril 2022, par année d'analyse préliminaire.....15
Figure 5. Nombre d'unités financées par l'ICRL dans le Grand Montréal, par type de projet et par phase 18
Figure 6. Programmations AccèsLogis et PHAQ du gouvernement du Québec, budgets 2013-2014 à 2022-2023 24

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Hauteur de la participation financière de la CMM aux programmes de logement 11

Tableau 2. Remboursements de la Communauté en logement social et abordable, 2001-2021 12

Tableau 3. Principales initiatives fédérales administrées par la SCHL 20

Tableau 4. Impact financier des mesures visant à accroître l'offre de logements sociaux et abordables, budget 2022-2023 du gouvernement du Québec 23

Tableau 5. Annonces budgétaires par le gouvernement du Québec dans les programmes AccèsLogis et PHAQ, de 2013 à 2022. 23

Tableau 6. Taux de subvention applicable en fonction du nombre d'années d'engagement, PHAQ 27

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1. Stratégie nationale sur le logement 19

Encadré 2. Faits saillants du PHAQ 26

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 CMM 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 DE L'HABITATION ET DE LA COHÉSION SOCIALE

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. Guillaume Tremblay
Maire de la Ville de Mascouche

VICE-PRÉSIDENTS

M. Peter McQueen
Membre du conseil de la Ville de Montréal

M. Jonathan Tabarah
Vice-président du comité exécutif de la Ville de Longueuil

MEMBRES

M. Benoit Dorais
Vice-président du comité exécutif de la Ville de Montréal

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

Mme Flavia Alexandra Novac
Membre du conseil de la Ville de Laval

Mme Despina Sourias
Membre du conseil de la Ville de Montréal

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

LE MANDAT PERMANENT DE LA COMMISSION DE L'HABITATION ET DE LA COHÉSION SOCIALE

Le 9 décembre 2021, le Conseil de la Communauté a confié à la commission de l'habitation et de la cohésion sociale un mandat permanent (résolution CC21-056).

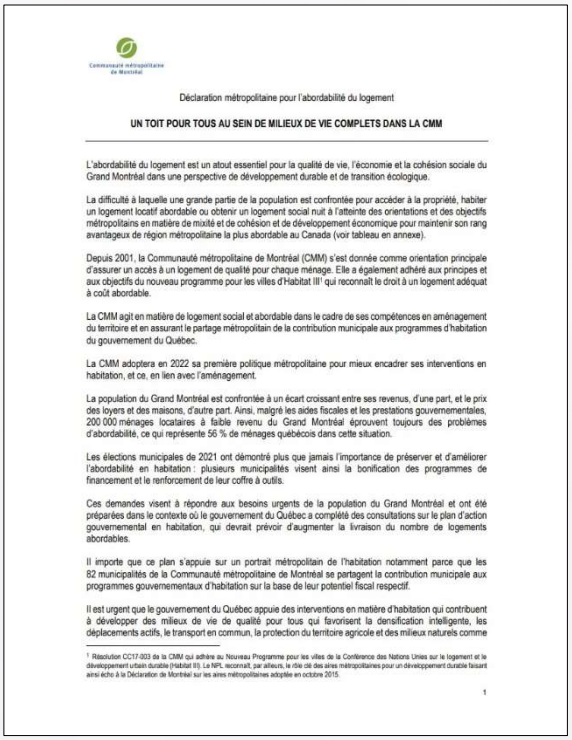
Ce mandat vise à assurer sur une base annuelle un suivi des remboursements de la CMM en matière de logement social, à évaluer l'impact des budgets des gouvernements du Canada et du Québec et des modifications apportées aux programmes d'habitation soutenus par la CMM ainsi qu'à prendre connaissance des attentes des municipalités à cet égard.

Pour remplir ce mandat, la Commission 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.

Ce mandat s'inscrit dans la continuité du mandat permanent, confié en 2017, à l'ancienne commission du logement social, qui a été réalisé de 2018 à 2021.

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE L'HABITATION ET DE LA COHÉSION SOCIALE

SUIVI FINANCIER 2020
PUBLIÉ SEPTEMBRE 2021



Communauté métropolitaine de Montréal

Déclaration métropolitaine pour l'abordabilité du logement

UN TOIT POUR TOUS AU SEIN DE MILIEUX DE VIE COMPLETS DANS LA CMM

L'abordabilité du logement est un atout essentiel pour la qualité de vie, l'économie et la cohésion sociale du Grand Montréal dans une perspective de développement durable et de transition écologique.

La difficulté à laquelle une grande partie de la population est confrontée pour accéder à la propriété, habiter un logement locatif abordable ou obtenir un logement social nuit à l'atteinte des orientations et des objectifs métropolitains en matière de mixité et de cohésion et de développement économique pour maintenir son rang avantageux de région métropolitaine la plus abordable au Canada (voir tableau en annexe).

Depuis 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) s'est donnée comme orientation principale d'assurer un accès à un logement de qualité pour chaque ménage. Elle a également adhéré aux principes et aux objectifs du nouveau programme pour les villes d'Habitat III[1] qui reconnaît le droit à un logement adéquat à coût abordable.

La CMM agit en matière de logement social et abordable dans le cadre de ses compétences en aménagement du territoire et en assurant le partage métropolitain de la contribution municipale aux programmes d'habitation du gouvernement du Québec.

La CMM adoptera en 2022 sa première politique métropolitaine pour mieux encadrer ses interventions en habitation, et ce, en lien avec l'aménagement.

La population du Grand Montréal est confrontée à un écart croissant entre ses revenus, d'une part, et le prix des loyers et des maisons, d'autre part. Ainsi, malgré les aides fiscales et les prestations gouvernementales, 200 000 ménages locataires à faible revenu du Grand Montréal éprouvent toujours des problèmes d'abordabilité, ce qui représente 56 % de ménages québécois dans cette situation.

Les élections municipales de 2021 ont démontré plus que jamais l'importance de préserver et d'améliorer l'abordabilité en habitation : plusieurs municipalités visent ainsi la bonification des programmes de financement et le renforcement de leur coffre à outils.

Ces demandes visent à répondre aux besoins urgents de la population du Grand Montréal et ont été préparées dans le contexte où le gouvernement du Québec a complété des consultations sur le plan d'action gouvernemental en habitation, qui devrait prévoir d'augmenter la livraison du nombre de logements abordables.

Il importe que ce plan s'appuie sur un portrait métropolitain de l'habitation notamment parce que les 82 municipalités de la Communauté métropolitaine de Montréal se partagent la contribution municipale aux programmes gouvernementaux d'habitation sur la base de leur potentiel fiscal respectif.

Il est urgent que le gouvernement du Québec appuie des interventions en matière d'habitation qui contribuent à développer des milieux de vie de qualité pour tous qui favorisent la densification intelligente, les déplacements actifs, le transport en commun, la protection du territoire agricole et des milieux naturels comme

[1] Résolution CC17-003 de la CMM qui adhère au Nouveau Programme pour les villes de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III). Le NPL reconnaît, par ailleurs, le rôle clé des aires métropolitaines pour un développement durable faisant ainsi écho à la Déclaration de Montréal sur les aires métropolitaines adoptée en octobre 2015.

1

DÉCLARATION MÉTROPOLITAINE POUR L'ABORDABILITÉ DU LOGEMENT
DÉCEMBRE 2021

En 2018, la commission du logement social a rempli pour la première fois son mandat permanent concernant le financement du logement social et abordable. La Commission avait produit de nouveaux rapports à cet effet en 2019, 2020 et 2021.

En plus de faire état des remboursements de la CMM et d'analyser les budgets gouvernementaux, le rapport de suivi financier 2020 (publié en 2021) s'est intéressé plus particulièrement aux interventions fédérales en habitation, notamment dans le cadre l'entente signée avec le gouvernement du Québec; de même, il a porté un grand intérêt à l'enjeu des fins de conventions des HLM qui fragilisent le financement et l'entretien de ce vaste parc de quelque 27 000 logements dans le Grand Montréal.

Ces travaux ont également alimenté la Déclaration métropolitaine pour l'abordabilité du logement, adoptée le 9 décembre 2021 par le conseil de la CMM, nouvellement formé suite aux élections municipales. Cette déclaration a ensuite nourri les demandes prébudgétaires présentées par la CMM aux gouvernements du Québec et du Canada en janvier et février 2022.

En 2022, la nouvelle commission de l'habitation et de la cohésion sociale a assuré, dans la continuité des travaux de la précédente commission du logement social, un suivi des remboursements de la CMM en matière de logement social et a analysé les interventions des gouvernements du Canada et du Québec lors des séances du 13 avril, 27 avril, 10 mai et 15 juin 2022.

Le 20 mai 2022, la Table technique CMM-Municipalités en habitation s'est réunie pour discuter des différents aspects du mandat et a également commenté une version préliminaire du présent rapport.

Ces travaux se sont par ailleurs déroulés en parallèle à l'élaboration de la toute première Politique métropolitaine de l'habitation de la CMM, dont l'adoption est prévue d'ici la fin de 2022.

1. LE SUIVI DES REMBOURSEMENTS DE LA COMMUNAUTÉ

1.1. LES REMBOURSEMENTS PAR PROGRAMME 2001-2021

Depuis 2001, année de création de la CMM, 783 M$ ont été consacrés par la CMM 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 CMM 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

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

HLM publics et les Habitations Jeanne-Mance sont des ensembles immobiliers dédiés à loger des ménages à faible revenu, les Suppléments au loyer sont quant à eux 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 2021, près de 41 % des remboursements de la CMM ont été consacrés au parc de logements sociaux constitués par les HLM publics (35 %, soit 276 M$) et les Habitations Jeanne-Mance (6 %, soit 46 M$) (figure 1). Un autre 12 % des remboursements a participé au financement des PSL, pour un total de 96 M$ versés par la CMM aux offices d'habitation dans le cadre de ce programme.

Par ailleurs, près de la moitié des remboursements de la CMM a été attribuée à deux programmes, à savoir 39 % (304 M$) au programme AccèsLogis Québec, incluant AccèsLogis Montréal, et 8 % (60,3 M$) 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 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 et se sont poursuivis de façon plus importante en 2021.

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 CMM pour ce programme se sont étendus de 2003 à 2011. Le programme Logement abordable Québec (LAQ) a permis de livrer un peu plus de 4 000 logements, contribuant ainsi de façon notable à l'effort.

En 2021, seul le programme AccèsLogis a fait l'objet de remboursements représentant 24 M$.

Le tableau 2 présente le détail des remboursements annuels de la CMM par programme.

La CMM 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 20 dernières années, avec la participation financière de la Communauté.

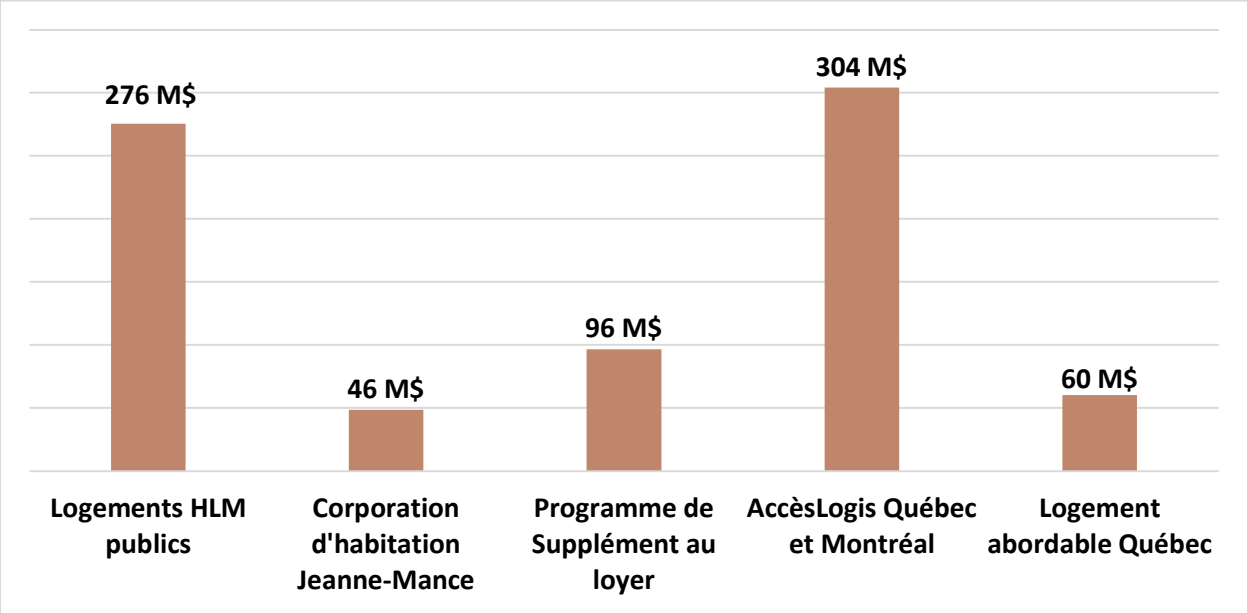
En février 2022, le gouvernement du Québec a dévoilé un nouveau programme d'habitation abordable, le PHAQ. Celui-ci s'ajoutera ainsi aux programmes auxquels participe la Communauté (voir Encadré 2. Faits saillants du PHAQ).

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 CMM jusqu'à un maximum de 15 % des coûts maximaux admissibles de réalisation.

Figure 1. Remboursements de la Communauté en logement social et abordable, 2001-2021



Source : Données compilées le 24 mars 2022 par le service des finances de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Tableau 2. Remboursements de la Communauté en logement social et abordable, 2001-2021

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	13 564 073 $	2 313 494 $	5 021 492 $	20 860 110 $	- $	41 770 891 $
2015	14 345 612 $	2 404 866 $	4 998 517 $	28 761 435 $	- $	50 523 605 $
2016	14 417 374 $	2 005 137 $	5 522 978 $	12 211 107 $	- $	34 167 188 $
2017	15 702 162 $	3 083 356 $	6 452 911 $	10 945 269 $	- $	36 195 792 $
2018	15 739 326 $	2 108 182 $	7 023 446 $	10 022 249 $	- $	34 904 843 $
2019	15 283 944 $	2 524 700 $	7 059 687 $	9 533 717 $	- $	34 402 048 $
2020	13 682 258 $	4 479 590 $	7 283 905 $	14 960 493 $	- $	40 406 246 $
2021	15 110 858 $	7 545 641 $	7 713 743 $	24 150 641 $		54 520 882 $
Total	**275 471 000 $**	**46 364 220 $**	**96 419 941 $**	**303 980 742 $**	**60 300 916 $**	**782 536 819 $**

Source : Données compilées le 24 mars 2022 par le service des finances de la CMM.

Détails des données compilées :

- HLM et PSL : Société d'habitation du Québec (SHQ), États financiers 2001 à 2016 et Budgets 2017 à 2021 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 2020. Ces montants sont validés par la SCHL. Pour l'année 2021, le montant est une estimation fournie par la CHJM en avril 2022. Le montant exact sera confirmé à la réception des états financiers.
- Le programme AccèsLogis Québec : La CMM 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$, puis de 10,8 M$ en 2021. Les réclamations sont transmises par la Ville de Montréal.
- 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 CMM pour ce programme se sont étendus de 2003 à 2011.

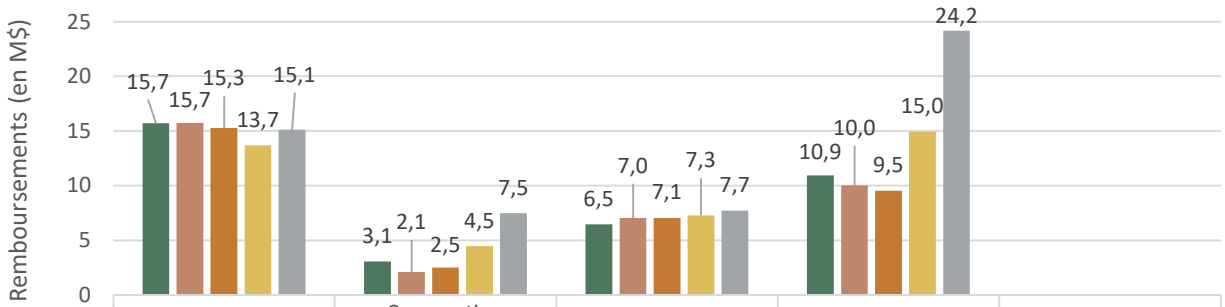
1.2. L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES REMBOURSEMENTS

Alors que les remboursements de la CMM en logement social et abordable ont oscillé entre 34,4 M$ et 36,2 M$ de 2017 à 2019, ils ont ensuite augmenté à 40,4 M$ en 2020, puis à 54,5 M$ en 2021 (figure 2). Il s'agit du montant de remboursement le plus élevé depuis la création de la CMM.

Cette croissance est principalement attribuable aux programmes AccèsLogis Québec et Montréal, et dans une moindre mesure, à la Corporation d'habitation Jeanne-Mance.

Les remboursements pour le PSL ont quant à eux connu une croissance plus modeste d'un peu plus de 1 M$ en 2021 par rapport à ceux effectués en 2017. Ceux pour les HLM ont pour leur part enregistré une légère décroissance.

Figure 2. Évolution des remboursements en logement social de la Communauté, 2017-2021



	Logements HLM publics	Corporation d'habitation Jeanne-Mance	Programme de Supplément au loyer	AccèsLogis Québec et Montréal	Total
2017	15,7	3,1	6,5	10,9	36,2
2018	15,7	2,1	7,0	10,0	34,9
2019	15,3	2,5	7,1	9,5	34,4
2020	13,7	4,5	7,3	15,0	40,4
2021	15,1	7,5	7,7	24,2	54,5

Source : Données compilées le 24 mars 2022 par le service des finances de la CMM.

Les logements HLM publics

Entre 2017 et 2021, pour les logements HLM publics, la CMM a versé aux offices d'habitation du territoire un montant annuel global allant de 15,1 M$ à 15,7 M$, sauf lors de l'année 2020, alors qu'ils se sont chiffrés à 13,7 M$.

Par ces montants, la CMM contribue entre autres aux efforts en matière de remplacement, d'amélioration et de modernisation (RAM) du parc de HLM.

La Commission suivra de près l'évolution des remboursements pour ce programme au cours des prochaines années afin de déterminer si la baisse observée récemment se confirme à plus long terme et le cas échéant, identifiera les facteurs en cause.

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 7,5 M$, un montant à la hausse par rapport à l'année précédente.

Les Suppléments au loyer

Les versements aux offices d'habitation pour les Suppléments au loyer sont graduellement passés de 6,5 M$ à 7,7 M$ entre 2017 et 2021. Cette hausse s'explique par l'augmentation du nombre d'unités PSL financées par le gouvernement du Québec sur le marché privé à partir 2016 (PSL1-Marché privé), ainsi que par l'octroi de PSL dans le cadre des projets réalisés dans le programme AccèsLogis.

Près de 17 000 unités PSL actives sont dénombrées (données de mars 2021) dans le Grand Montréal, soit 2 300 unités de plus qu'en 2017. Près de 90 % des logements soutenus par un PSL sont gérés par des offices d'habitation et font donc l'objet de remboursements par la CMM. Les PSL-AccèsLogis représentent près 54 % de tous les PSL actifs.

Les programmes AccèsLogis Québec et AccèsLogis Montréal

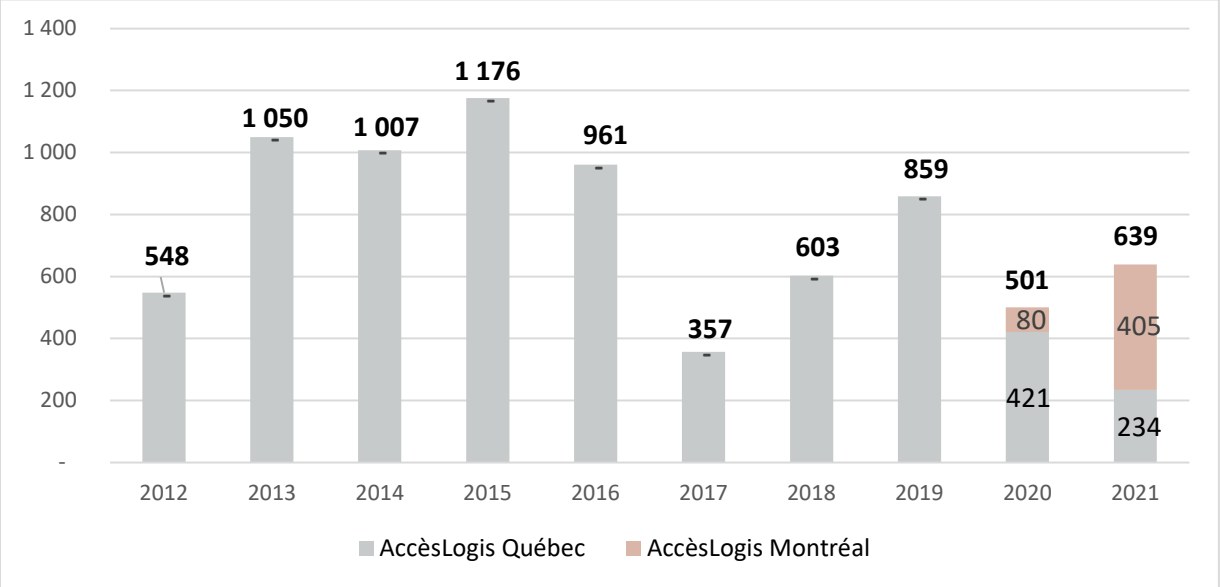
Les remboursements effectués par la CMM dans le cadre du programme AccèsLogis évoluent en fonction de l'avancement des projets et des montants alloués à leur réalisation dans les budgets du gouvernement du Québec. Les programmations fluctuent d'une année à l'autre et le temps de réalisation des projets est également très variable, mais a été passablement allongé depuis quelques années. 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 lorsque les travaux de construction débutent.

Les remboursements pour le programme AccèsLogis se chiffrent à 24 M$ en 2021, en augmentation de 9 M$ par rapport à 2020. Malgré cette croissance importante des remboursements, la livraison des projets ne semble pas suivre un rythme aussi élevé, demeurant en deçà de la moyenne des dix dernières années, bien loin du sommet en 2015 de 1 176 unités. Cela reflète par ailleurs une augmentation importante des coûts de réalisation des projets depuis quelques années, en phase avec la hausse des coûts de construction en immobilier.

En 2021[2], 639 unités ont été complétées – toutes dans l'agglomération de Montréal - dont 234 dans le cadre d'AccèsLogis Québec et 405 dans le cadre d'AccèsLogis Montréal (figure 5). Au cours des cinq dernières années (2017-2021), 592 logements ont été réalisés en moyenne, comparativement à 948 au cours des cinq années précédentes (2012-2016). Il est donc constaté une tendance à la baisse depuis une dizaine d'années.

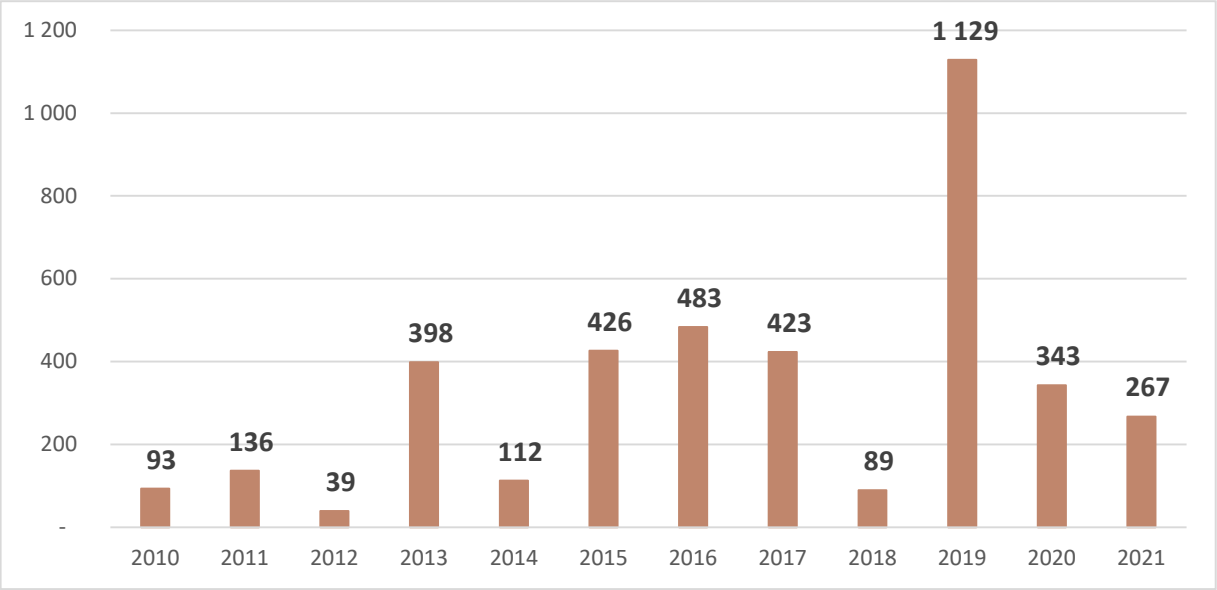
[2] Dans cette section, les données sur les unités AccèsLogis 2021 sont préliminaires. Ces chiffres pourraient évoluer lors d'une prochaine mise à jour de la liste de suivi de projets produite par la SHQ. Les chiffres présentés ici sont tirés d'une liste produite le 5 juin 2022 par la SHQ, mais il peut s'écouler parfois plusieurs mois avant la mise à jour des informations relatives à certains projets.

Figure 3. Livraison des unités AccèsLogis dans le Grand Montréal, par année de prise de possession, 2012-2021



Sources : SHQ (2022), *Liste des projets AccèsLogis Québec au 5 juin 2022*. Ville de Montréal (2022), *Liste des projets AccèsLogis Montréal au 7 avril 2022*. Traitement : CMM, 2022.

Figure 4. Unités AccèsLogis Québec en cours de réalisation en avril 2022, par année d'analyse préliminaire



Sources : SHQ (2022). *Liste des projets AccèsLogis Québec au 5 juin 2022*. Ville de Montréal (2022). Traitement : CMM, 2022.

En plus des quelque 18 000 unités AccèsLogis réalisées et occupées dans le Grand Montréal depuis la création du programme en 1997, près de 4 850 logements ont été dénombrés en cours de réalisation, en avril 2022. Plusieurs de ces projets connaissent des délais anormaux de réalisation (figure 4). Certains ont franchi l'étape d'analyse préliminaire depuis maintenant huit, neuf, voire dix ans. La réalisation de certains de ces projets pourrait s'avérer difficile sans de nouveaux investissements gouvernementaux dans AccèsLogis.

Ces observations tendent à démontrer des difficultés persistantes dans la livraison des projets AccèsLogis Québec, ce qui a motivé le gouvernement du Québec a ajouté de nouvelles sommes – plus de 900 M$ - depuis 2019 pour débloquer des projets initialement sous-financés. Ce financement est étudié et détaillé à la section 2.2.

Par ailleurs, une tendance de sous-financement constatée depuis plusieurs années se confirme en 2021, alors que les municipalités doivent consacrer beaucoup plus que le 15 % minimal prévu lors de la mise en place du programme.

Enfin, près de 267 unités ont obtenu une approbation préliminaire en 2021, découlant de la programmation de 500 logements annoncée dans le budget 2021-2022. Au cours des trois années précédentes, aucune nouvelle programmation d'unités n'a été lancée par le gouvernement, mais des sommes réservées pour des projets qui n'étaient plus viables ont été redirigées permettant tout de même de démarrer de nouveaux projets.

1.3. LE FONDS DU LOGEMENT SOCIAL

Le 31 décembre 2021, le solde au Fonds du logement social était de 409 637 $. 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 a tardé à s'avérer, mais qui s'est concrétisée en 2021. Le premier emprunt a été épuisé au cours de l'année 2021, alors que le second affichait un solde de 41 690 000 $ au 31 décembre 2021.

2. L'IMPACT DES ANNONCES ET DES BUDGETS 2022-2023 DES GOUVERNEMENTS DU CANADA ET DU QUÉBEC ET DES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX PROGRAMMES D'HABITATION

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. L'habitation et particulièrement la crise d'abordabilité a d'ailleurs été au cœur des élections municipales tenues à l'automne 2021.

La fin de l'année 2021 a été marquée par des annonces ou événements d'importance tant sur la scène provinciale que fédérale en matière d'habitation. D'une part, le gouvernement du Québec a présenté une mise à jour économique à l'automne 2021, prévoyant notamment des investissements dans le cadre d'un nouveau programme de logement abordable, le PHAQ. Celui-ci a été officialisé en février 2022.

Pour ce qui est du gouvernement fédéral, l'automne 2021 a été le théâtre d'une campagne électorale qui a fait une large place aux enjeux de logement. Plusieurs engagements pris par le gouvernement réélu sont susceptibles d'influencer les investissements des prochaines années, dont ceux figurant au budget fédéral dévoilé en avril 2022.

2.1. LES INTERVENTIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Le gouvernement du Canada a dévoilé son budget 2022-2023 le 7 avril 2022.

Celui-ci contient de nombreuses mesures liées à l'habitation, dont certaines concernant plus spécifiquement le logement social. Les sommes annoncées sont principalement dirigées vers des initiatives existantes de la Stratégie nationale sur le logement (voir Encadré 1), bien que de nouveaux programmes soient aussi annoncés.

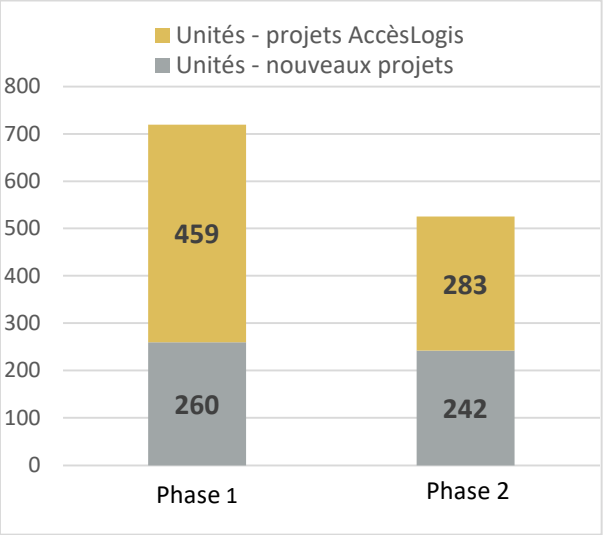
Initiative de création rapide de logements

Dans son budget 2022, le gouvernement fédéral annonce l'expansion de l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) en vue d'une troisième phase. Un financement de 1,5 milliard de dollars qui pourra être utilisé en 2022-2023, lequel devrait permettre de créer au moins 6 000 nouveaux logements abordables au pays. Au moins 25 % du financement sera consacré à des projets de logement consacrés aux femmes.

Créée en 2020, l'ICRL vise à construire des logements destinés à des personnes vulnérables, notamment celles en situation d'itinérance ou à risque de le devenir. Le programme finance la construction de nouveaux logements locatifs, l'acquisition de terrains et la conversion ou la remise en état d'immeubles existants pour y aménager des logements abordables. Les projets doivent en principe être complétés dans un horizon d'un an après l'octroi du financement.

La première phase de l'ICRL, annoncée lors de la mise à jour économique de l'automne 2020 prévoyait 1 G$, dont 57 M$ réservés à la Ville de Montréal, cette somme devrait permettre la réalisation d'une dizaine de projets cumulant quelque 260 logements.

Figure 5. Nombre d'unités financées par l'ICRL dans le Grand Montréal, par type de projet et par phase



Sources : Gouvernement du Québec (2022), *Seconde Entente Canada-Québec concernant l'Initiative pour la création rapide de logement* et (2021); *Création de 1228 logements abordables pour des clientèles plus vulnérables*, Ville de Montréal, juin 2022. Traitement : CMM, 2022.

Une partie des fonds a aussi fait l'objet d'une entente entre Québec et Ottawa pour contribuer à la réalisation de projets AccèsLogis déjà programmés, mais qui manquaient de financement. 21 projets ont été retenus, pour un total de 459 unités dans la CMM.

Une deuxième phase a été annoncée lors du budget 2021-2022, assortie d'un montant de 1,5 milliard de dollars. Une seconde entente a alors été conclue avec le gouvernement du Québec, laquelle soutient une trentaine de projets dans le Grand Montréal. Ceux-ci totalisent près de 530 logements, dont 46 % résultent de nouveaux projets, alors que les autres sont déjà programmés et financés en partie par AccèsLogis.

Ce programme n'influence pas directement les remboursements de la Communauté, puisque les nouveaux projets sont financés entièrement par le fédéral. Pour ce qui est des unités déjà prévues dans le programme AccèsLogis, la Communauté demeure impliquée en remboursant la contribution de base de 15 % aux municipalités concernées. Ces fonds peuvent toutefois aider à livraison des projets qui étaient sous financés, et ainsi accélérer les remboursements de la CMM dans le cadre d'AccèsLogis, comme ce fut le cas en 2021.

Il est aussi prévu que des PSL seront financés par le gouvernement du Québec en complément de l'ICRL, ce qui devrait se traduire par une légère hausse des remboursements de la Communauté dans le cadre de ce programme.

Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL)

Le gouvernement indique aussi dans le budget sa volonté d'accélérer l'octroi de fonds déjà prévus dans le cadre du FNCIL. Ainsi, 2,9 milliards de dollars déjà annoncés sont devancés afin qu'ils soient dépensés d'ici 2025-2026.

Le budget 2022 indique également que des leçons seront tirées de l'ICRL, afin de rendre le FNCIL plus souple et d'en faciliter l'accès, avec des contributions plus généreuses et des approbations plus rapides. Le FNCIL a fait l'objet de critiques à ce sujet (Encadré 1. Stratégie nationale sur le logement).

Nouveau programme de coopératives d'habitation

Le gouvernement fédéral indique aussi dans le budget son intention de créer un programme pour financer de nouvelles coopératives d'habitation. Une somme de 500 M$ qui était déjà prévue au FNCIL est réaffectée à cette fin.

Une somme d'un milliard de dollars en prêts qui devait soutenir des projets dans le cadre l'initiative Financement de la construction de logements locatifs (IFCLL) est également réaffectée pour soutenir ce programme de coopératives. Il est à noter que cela marque un retour du fédéral dans le financement de coopératives d'habitation – à l'exception d'un soutien indirect à AccèsLogis dans le cadre d'ententes avec le gouvernement du Québec - alors que celui-ci s'en était retiré au milieu des années 1990.

La CMM suivra avec intérêt le déploiement d'un tel programme et espère que les fonds pourront être rendus disponibles rapidement pour des projets dans le Grand Montréal.

ENCADRÉ 1. STRATÉGIE NATIONALE SUR LE LOGEMENT

Les mesures fédérales annoncées dans le plus récent budget s'inscrivent plus largement dans la Stratégie nationale sur le logement (SNL), qui prévoit des investissements répartis dans une dizaine de programmes et sur la période 2017 à 2028. L'annonce de la SNL marquait en quelque sorte un réinvestissement fédéral en habitation arrêté depuis le milieu des années 1990.

En 2019 fut adoptée la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, qui reconnaît officiellement le droit au logement au Canada et qui s'engage à créer des mécanismes de suivi pour la SNL, notamment en convoquant le Conseil national du logement et en nommant un Défenseur fédéral du logement. Le Conseil national sur le logement a été formé en 2020. Ce dernier a pour mandat de conseiller le ministre du Logement et de la Diversité et de l'Inclusion et de faire progresser la politique sur le logement du gouvernement du Canada et la Stratégie nationale sur le logement. La toute première défenseure fédérale du logement, madame Marie-Josée Houle, a été nommée en février 2022.

Les investissements les plus importants de la SNL se concentrent dans trois initiatives : le Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL), l'initiative Financement de la construction de logements locatifs (IFCLL) et l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) (Tableau 3).

Une partie des fonds est aussi attribuée sous forme de financement bilatéral, c'est-à-dire que les provinces et territoires doivent apporter des contributions équivalentes, sous condition qu'une entente provinciale-fédérale soit conclue. L'entente avec le Québec a été signée en octobre 2020, après une longue attente. Le Québec s'est vu octroyer 23 % de ces fonds, soit 1,8 G$, répartis dans trois volets : Financement des priorités des provinces et des territoires, Initiative canadienne de logement communautaire, Allocation canadienne pour le logement.

Évaluation des programmes et des résultats de la SNL

En juin 2021, la SCHL a diffusé des rapports d'évaluation[3] concernant le FNCIL et le IFCLL. Ceux-ci évaluent notamment leur efficacité à répondre aux objectifs initialement établis lors de leur création. Ces rapports se concluent par une série de recommandations pour améliorer leur efficacité et accélérer les processus de financement, sans toutefois remettre en cause leur pertinence.

En février 2022, le Conseil national sur le logement a lui aussi publié une étude sur l'offre de logement abordable créée par les trois principaux programmes unilatéraux (le FNCIL, l'IFCLL et l'IRCL) de la SNL en février 2022[4]. Ces trois initiatives ont en commun de viser la création de logements locatifs, avec des critères d'abordabilité, en plus de représenter près de la moitié des engagements financiers pris jusqu'alors par le gouvernement fédéral dans le cadre de la SNL.

[3] Ces rapports peuvent être consultés sur : https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/about-us/corporate-reporting/program-evaluation

[4] Blueprint, Analyse de l'offre de logement abordable créée par les programmes unilatéraux de la Stratégie nationale sur le logement. Rapport de recherche préparé pour le Groupe de travail du Conseil national du logement sur l'amélioration de la Stratégie nationale sur le logement.

Tableau 3. Principales initiatives fédérales administrées par la SCHL

Programme	Objectif	Critères d'abordabilité	Financement annoncé
Financement de la construction de logements locatifs (IFCLL)	Prêts à faible coût afin de faciliter la construction de logements expressément destinés à la location et d'accroître l'offre de logements locatifs	Le loyer doit être : (a) inférieur ou égal à 30 % du revenu brut médian, des familles économiques de la région*; OU, (b) « L'abordabilité des logements locatifs du projet est définie dans le cadre d'un autre accord ou programme gouvernemental. » ET Le revenu brut de location résidentielle réalisable du projet doit être inférieur ou égal à 90 % du revenu brut potentiel. Au moins, 20 % des logements Durée : Au moins 10 ans	Jusqu'à 25,75 milliards $ en prêts (sur 10 ans)
Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL)	Construction de logements abordables, préservation et renouvellement de l'offre de logements abordables existants.	Le loyer doit être inférieur ou égal à 80 % du loyer médian du marché Au moins 30 % des logements Durée : au moins 20 ans	4,5 milliards $ en subventions et 8,7 milliards $ en prêt (sur 10 ans)
Initiative pour la création rapide de logements (ICRL)	Création de logements abordables pour les personnes vulnérables ayant de graves besoins en matière de logement.	Moins de 30 % du revenu brut pour les « personnes et populations ciblées qui sont, ou seraient autrement, en grave besoin de logement* ou les personnes en situation ou à risque imminent d'itinérance* » 100 % des logements Durée : au moins 20 ans	4 milliards $ en subventions

Sources : SCHL, *Résumé du plan d'entreprise 2021-2025*, p. 24 et Conseil national sur le logement, *Analyse de l'offre de logement abordable créée par les programmes unilatéraux de la Stratégie nationale sur le logement*, 2022.

Dans ce rapport, le Conseil national sur le logement émet de sérieux doutes sur la capacité de la SNL à atteindre l'objectif de sortir 530 000 ménages du besoin impérieux de logement. Ainsi, de nombreux ménages vulnérables risquent d'être laissés pour compte, dont les personnes en situation d'itinérance, les femmes et les enfants qui fuient la violence familiale, les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les groupes racisés et les personnes nouvellement arrivées au pays ainsi qu'aux besoins propres aux personnes autochtones.

Les critères d'abordabilité variables d'un programme à l'autre et la distribution des fonds expliquent notamment ces conclusions. Alors que l'ICRL cible spécifiquement les populations à plus faibles revenus, les deux autres se basent sur une abordabilité relative au loyer médian (FNCIL) ou au revenu médian des ménages (IFCLL). L'ICRL dispose toutefois d'un budget plus limité, et moins prévisible à long terme, puisque les annonces sont sur une base annuelle, contrairement aux deux autres programmes.

Le FNCIL contribue de créer des logements sous le loyer médian du marché, mais souvent trop dispendieux pour les personnes ayant de graves difficultés à se loger adéquatement. Ce programme offre tout de même une avenue de financement intéressante pour compléter des montages financiers avec d'autres programmes, notamment AccèsLogis.

Dans le cas de l'IFCLL, il est estimé qu'environ 3 % seulement des logements des projets financés par ce fonds seraient à la fois convenables et abordables pour les ménages à faible revenu. Or, ce programme dispose du plus important budget parmi ceux de la SNL, soit plus de 25 milliards de dollars (prêts).

Dans son budget 2022-2023, le gouvernement a annoncé vouloir réformer l'IFCLL avec des exigences renforcées en matière d'abordabilité, de même que la volonté d'accélérer le FNCIL afin de le rendre plus rapide et flexible, à l'instar de l'ICRL.

Ces gestes pourraient mener vers une meilleure réponse de la SNL aux ménages dans le besoin. Néanmoins, d'importants efforts restent à faire afin d'atteindre les cibles visées et enrayer la crise d'abordabilité du logement au pays. Il sera important d'en surveiller les suites afin que ces fonds contribuent davantage au développement de l'offre de logements abordables au pays, et plus particulièrement dans le Grand Montréal.

Le FNCIL, d'après plusieurs partenaires, offre un potentiel intéressant afin de compléter des montages financiers avec d'autres programmes existants et ainsi aider à démarrer de nouveaux projets. D'importants fonds y sont disponibles, mais très peu de projets ont été financés au Québec à ce jour, notamment car il demeure difficile d'y accéder pour les organismes québécois.

La nécessité d'obtenir une approbation préalable du gouvernement du Québec, en vertu du chapitre M-30 de la *Loi sur le ministère du conseil exécutif*, ajoute une étape administrative à franchir occasionnant des délais supplémentaires. Il serait judicieux d'atténuer cette contrainte afin que les coopératives, les OBNL et les offices d'habitation au Québec aient plus facilement accès à ces fonds et ainsi contribuer davantage à l'atteinte des objectifs de la SNL.

2.2. LES INTERVENTIONS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

En plus de présenter son budget annuel le 22 mars 2022, le gouvernement du Québec a également produit une mise à jour économique quelques mois plus tôt, le 25 novembre 2021, laquelle contenait de nouvelles mesures budgétaires.

La mise à jour 2021 et le budget 2022-2023 confirment l'intention déjà connue du gouvernement du Québec de miser sur un nouveau programme pour développer l'offre de logements abordables. Alors qu'AccèsLogis était le véhicule utilisé depuis près de 20 ans à cette fin, c'est maintenant le PHAQ qui semble appelé à prendre le relais.

L'avenir demeure incertain pour le programme AccèsLogis. De nouveaux investissements ont été annoncés dans le budget 2022-2023, mais uniquement pour livrer des projets déjà programmés, mais insuffisamment financés.

Le gouvernement accorde également une large place à l'aide à la personne dans ces nouvelles mesures budgétaires, que ce soit par l'entremise des suppléments au loyer ou de l'allocation-logement.

Programmes AccèsLogis Québec et AccèsLogis Montréal

Le gouvernement du Québec ne finance aucune nouvelle unité AccèsLogis dans son plus récent budget. Seules 500 nouvelles unités ont été financées au cours des trois budgets précédents, de 2019 à 2021, alors que les programmations des années précédentes oscillaient entre 1 500 nouvelles unités et 3 000 nouvelles unités (figure 5).

Le gouvernement annonce toutefois une somme de 247 M$, qui sera décaissée en 2022-2023 afin d'achever la réalisation d'environ 3 500 logements annoncés antérieurement, mais qui peinaient à être livrés en raison du manque de financement. Ces sommes s'ajoutent aux 660 M$ annoncés lors des trois derniers budgets. Ces bonifications étaient nécessaires et attendues par la CMM et de nombreux acteurs du milieu qui constataient encore, malgré les investissements des dernières années, que l'inadéquation entre les coûts admissibles et les coûts réels des projets freinent la réalisation de nombreux logements.

La CMM espère que ces fonds supplémentaires favoriseront la livraison des projets AccèsLogis, dont plusieurs ont été lancés depuis quelques années déjà. Cela devrait avoir pour effet de maintenir les remboursements de la CMM, accordés à ce programme, à un niveau plutôt élevé pour quelques années encore, comme ce fut le cas en 2021. Toutefois, en l'absence de nouvelle programmation, cette tendance devrait s'estomper graduellement au profit des remboursements pour les projets réalisés dans le cadre du PHAQ.

Tableau 4. Impact financier des mesures visant à accroître l'offre de logements sociaux et abordables, budget 2022-2023 du gouvernement du Québec

(en millions de dollars)

	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027	2027-2028	Total
Compléter 3 500 logements AccèsLogis déjà annoncés (M$)	247,0	0	0	0	0	0	247,0
Construire environ 1000 nouvelles unités du Programme d'habitation abordable Québec (M$)	0	0	10,0	25,0	38,0	27,0	100,0
Total (M$)	247,0	0	10,0	25,0	38,0	27,0	347,0

Source : Gouvernement du Québec, *Budget 2022-2023*. Traitement : CMM, 2022.

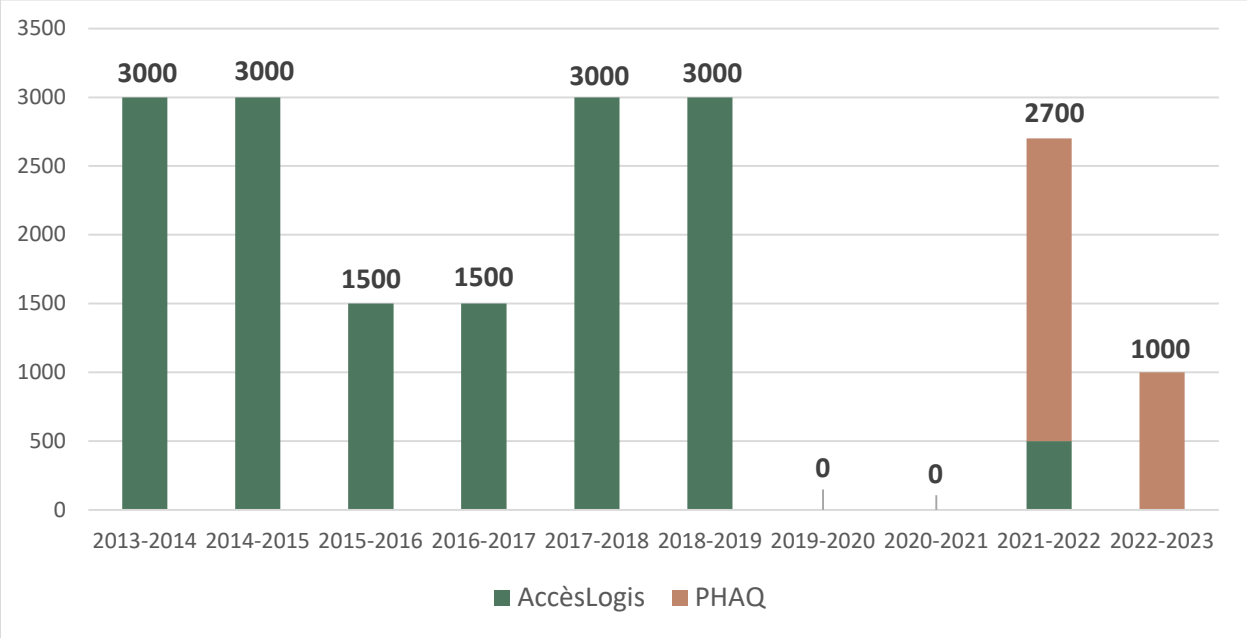
Tableau 5. Annonces budgétaires par le gouvernement du Québec dans les programmes AccèsLogis et PHAQ, de 2013 à 2022.

(en millions de dollars)

Année	Financement AccèsLogis			Financement PHAQ	Financement total
	Nouvelles unités	Unités antérieures	**Total AccèsLogis**		
2013-2014	231	0	**231**	0	**231**
2014-2015	251	0	**251**	0	**251**
2015-2016	126	0	**126**	0	**126**
2016-2017	107	0	**107**	0	**107**
2017-2018	213	0	**213**	0	**213**
2018-2019	231	0	**231**	0	**231**
2019-2020	0	260	**260**	0	**260**
2020-2021	0	150	**150**	0	**150**
2021-2022	70	250	**320**	200	**520**
2022-2023	0	247	**247**	100	**347**

Sources : Gouvernement du Québec, *budgets 2013-2014 à 2022-2023* et *mise à jour économique 2021*.

Figure 6. Programmations AccèsLogis et PHAQ du gouvernement du Québec, budgets 2013-2014 à 2022-2023



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

Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ)

Lors de la mise à jour économique de novembre 2021 (tableau 4), le gouvernement a confirmé ses intentions d'implanter un nouveau programme de logement abordable en y octroyant 197 M$. Ce montant inclut 41,4 M$ provenant du gouvernement fédéral dans le cadre de l'Entente Canada-Québec sur le logement.

Le budget 2022-2023 ajoute 100 M$ pour lancer la réalisation de près de 1 000 unités supplémentaires dans le cadre du PHAQ, ce qui porte le total à près de 300 M$ pour ce programme.

Le gouvernement prévoit que près de 3 200 logements abordables seront créés grâce à ce financement, notamment en ayant recours au marché privé.

Le cadre normatif du programme a été adopté par décret le 12 janvier 2022 (Encadré 2 : Faits saillants du PHAQ). Les détails ont été dévoilés en conférence de presse le 2 février 2022.

La ministre des Affaires municipales et de l'Habitation a évoqué lors du dévoilement du programme que celui-ci permettrait des livraisons plus rapides que le programme AccèsLogis. Toutefois, la planification budgétaire du gouvernement (tableau 4) indique que les sommes seront décaissées sur une période de cinq ans, dont une portion importante entre 2026 et 2028. Il est possible d'anticiper que de nombreux projets pourraient se réaliser dans un horizon de trois à cinq ans.

Programme de Supplément au loyer (PSL)

Le gouvernement du Québec annonce une somme de 75 M$ dans le budget 2022-2023 pour le programme de Supplément au loyer (PSL). De cette somme, 50,3 M$ visent à attribuer 1 600 unités PSL sur le marché privé d'ici 2026. Par ailleurs, 25,5 M$ sont réservés pour rendre disponibles 500 unités PSL d'urgence pour des personnes en situation d'itinérance et 100 unités pour des femmes victimes de violence conjugale.

Lors de la mise à jour de novembre 2021, ce sont 1 500 unités PSL sur le marché privé qui ont été annoncées (incluant 500 unités PSL d'urgence converties en PSL privé), ce qui représente une enveloppe de 41,4 M$.

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.

Une différence majeure entre ces deux volets du PSL est la durée du soutien, soit un an pour les PSL d'urgence et cinq ans pour les PSL marché privé. Ces derniers permettent ainsi une plus grande stabilité résidentielle aux ménages qui en bénéficient. Toutefois, les PSL, bien qu'étant une solution complémentaire à l'aide à la pierre, sont généralement plus difficiles à utiliser dans un contexte de rareté de logements abordables locatifs sur le marché privé comme constaté actuellement dans de nombreuses municipalités du Grand Montréal.

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 d'améliorer l'état des immeubles HLM publics, privés et autochtones. Le gouvernement a annoncé, dans son plus récent budget, 52,3 M$ supplémentaires pour rénover le parc de HLM. Le même montant provenant du gouvernement du Canada s'y ajoute en vertu de l'Entente Canada-Québec sur le logement. Pour 2022-2023, 300 M$ étaient déjà prévus, portant le total à 404,6 M$ pour l'année.

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. Les enveloppes budgétaires devraient aider à améliorer la situation. Malgré tout, 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, telle que documentée dans un rapport précédent de la Commission. 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.

ENCADRÉ 2. FAITS SAILLANTS DU PHAQ

L'objectif du gouvernement du Québec par la création du PHAQ est d'appuyer la réalisation de projets de logements abordables destinés à des ménages à revenu faible ou modeste ou à des personnes ayant des besoins particuliers en habitation. Ce programme, promet-on, serait plus flexible qu'AccèsLogis, notamment en modulant la contribution gouvernementale en fonction des besoins d'un projet et en accélérant le processus administratif de même que la réalisation des projets.

La définition de logement abordable, selon ce programme, est un logement dont le loyer respecte le loyer cible reconnu par la Société d'habitation du Québec lors de la première année d'exploitation du projet et dont le loyer cible reconnu a été indexé selon les règles applicables en matière de fixation de loyer pour les années subséquentes; sur ce point, il est similaire au programme AccèsLogis.

Une différence notable de ce programme, en comparaison à celui d'AccèsLogis, est l'admissibilité des entreprises privées à soumettre des projets, en plus des coopératives, OBNL, offices d'habitation et société acheteuse à but non lucratif.

Parmi les critères d'admissibilité d'un projet, il est spécifié qu'il doit être effectué dans le périmètre d'urbanisation de la municipalité où il est situé, se réaliser par la construction ou l'achat et la rénovation d'un bâtiment ou d'une partie d'un bâtiment et qu'au moins 30 % des logements du bâtiment ou de l'ensemble de bâtiments doivent respecter les critères du programme – et donc d'abordabilité.

Les projets doivent également s'adresser à une ou plusieurs de ces clientèles :

- des familles, des personnes seules ou des personnes aînées autonomes ou en légère perte d'autonomie qui sont à revenus faibles ou modestes, ou;
- des personnes ayant des besoins particuliers en habitation, et ce, peu importe leur revenu, dans le cas de personnes victimes de violence familiale ou de clientèles nécessitant des logements d'urgence.

Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) assurera une répartition régionale des budgets disponibles pour le PHAQ par région administrative et en fonction d'indicateurs tels que le nombre de ménages locataires vivant en logement non subventionné et étant en situation de besoins impérieux en matière de logement, l'offre de logements subventionnés existants ainsi que les caractéristiques des ménages ayant des besoins impérieux en matière de logement.

Un autre aspect important du PHAQ est qu'il fonctionne par appel à projets. Le premier s'est déroulé du 1er mars au 5 mai 2022. L'objectif est d'accélérer le processus de sélection et d'attribution des fonds, mais pourrait toutefois causer des difficultés pour les promoteurs communautaires, notamment en ce qui concerne les délais nécessaires à l'acquisition de terrains. Une prévisibilité des appels à projets sera indispensable pour permettre aux acteurs une planification efficiente de leurs projets en amont des appels.

La création de ce nouveau programme suscite plusieurs questionnements et enjeux pour la CMM, notamment en ce qui concerne ses remboursements aux municipalités, plus particulièrement pour le volet privé. Plus largement, plusieurs questions demeurent quant à la portée et l'impact qu'aura ce programme pour augmenter significativement l'offre de logements sociaux et abordables.

Viabilité des projets et coûts de construction

À partir des budgets annoncés, on peut estimer qu'un financement d'environ 100 000 $ par unité est prévu. En comparaison, pour construire les 500 unités AccèsLogis annoncées au budget 2021-2022, le gouvernement prévoyait une subvention moyenne de 140 000 $ par unité. Les paramètres du PHAQ prévoient une plus grande variation du niveau de subvention d'un projet à l'autre, notamment en fonction de la durée de l'entente d'engagement de maintien de l'abordabilité (15 ans à 35 ans), mais il est légitime de s'interroger sur la viabilité des projets qui seront financés. Les coûts de construction admissibles et le niveau de subvention sont-ils suffisants et permettront-ils une livraison dans des délais rapides ? Les problèmes récents de réalisation des projets AccèsLogis étaient grandement attribuables au décalage entre les coûts de réalisation réels et le niveau de subvention offert, erreur qu'il ne faut surtout pas répéter avec ce nouveau programme.

Par ailleurs, le coût d'acquisition des terrains est un enjeu clé pour développer des projets de logement social et abordable. Il semble que le PHAQ ne propose pas de solutions particulières à cet effet, ce qui risque de freiner le développement de projets particulièrement dans les secteurs les plus recherchés, notamment au centre des agglomérations et près des accès au transport en commun.

Contribution des municipalités

Tout projet doit être appuyé par la municipalité où il se situe. La contribution municipale est obligatoire. Elle doit équivaloir à un minimum de 40 % de la subvention de base de la SHQ (tableau 6).

Le PHAQ prévoit pour certains projets que la contribution municipale dépasse la contribution de base de 15 % qui était exigée au départ dans le programme AccèsLogis. Certes, les municipalités devaient depuis longtemps contribuer davantage pour assurer la réalisation des projets. Il sera primordial qu'un suivi régulier du programme par le gouvernement soit assuré et que des ajustements soient apportés pour éviter un décalage entre les subventions offertes et les coûts de réalisation réels, de façon à ne pas faire imposer aux municipalités de devoir augmenter leur contribution pour permettre de viabiliser les projets.

Tableau 6. Taux de subvention applicable en fonction du nombre d'années d'engagement, PHAQ

Nombre d'années d'engagement	Taux de subvention applicable	Contribution municipale (en % du coût de construction admissible)
15 ans	20 %	8 %
20 ans	30 %	12 %
25 ans	40 %	16 %
30 ans	50 %	20 %
35 ans	60 %	24 %

Source : SHQ (2022), Programme d'habitation abordable Québec - Cadre normatif 2021-2024, p.16.

Note : La contribution municipale représente 40 % de la subvention de base.

Quel avenir pour le développement des logements sociaux et abordables au Québec ?

Avec la création du PHAQ, l'avenir d'AccèsLogis est de plus en plus incertain.

Selon le MAMH, les projets déjà en cours dans AccèsLogis se poursuivront comme prévu, mais les nouveaux projets devront être déposés dans le PHAQ. On peut en comprendre qu'AccèsLogis sera actif tant qu'il y aura des projets en cours de réalisation, mais qu'il est peu probable que de nouvelles programmations soient annoncées.

Il sera toutefois important de s'assurer que l'ensemble des projets AccèsLogis déjà en cours soient soutenus afin d'être complétés et que des budgets supplémentaires soient accordés si nécessaires par Québec.

Par ailleurs, AccèsLogis garantissait une part d'unités bénéficiant d'un PSL, ce qui ne semble pas le cas pour les projets PHAQ. Les gestionnaires peuvent en faire la demande, sans que cela ne soit systématique. Il sera important d'assurer une offre suffisante et intégrée de PSL avec le PHAQ, puisque c'est ce qui permet de loger les ménages à plus faibles revenus et assurer une mixité sociale parmi les occupants.

La création du PHAQ marque un tournant important dans le développement du logement social et abordable au Québec. À l'instar du fédéral avec certains programmes de la SNL, le gouvernement du Québec ouvre davantage la porte aux promoteurs privés avec ce nouveau programme, ce qui suscite des questionnements, notamment pour la pérennité et l'abordabilité à long terme des projets. Cela risque aussi risque de réduire la part – déjà nettement insuffisante - de financement disponible pour les projets développés par les offices d'habitation, les coopératives et les OBNL.

La CMM suivra avec intérêt le résultat du premier appel à projets et s'assurera d'en documenter les retombées. La mise en place de ce nouveau programme nécessitera certainement des ajustements en cours de route afin d'en optimiser le fonctionnement et surtout, d'augmenter rapidement l'offre de logements abordables dans le Grand Montréal dans le contexte de la crise du logement. La CMM, de concert avec ses partenaires, demeurera fortement mobilisée afin de contribuer à ce vaste défi collectif.

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