

COMMISSION DE L'HABITATION  
ET DE LA COHÉSION SOCIALE

RAPPORT 2023

FINANCEMENT  
MÉTROPOLITAIN  
DU LOGEMENT SOCIAL  
ET ABORDABLE

SEPTEMBRE 2023



Communauté  
métropolitaine  
de Montréal

14 septembre 2023

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).

Les remboursements effectués par la CMM en 2022 s'élèvent à 41,6 M \$, comparativement à 54,6 M \$ en 2021. Cette baisse est principalement attribuable au programme AccèsLogis, dont les remboursements fluctuent d'une année à l'autre selon l'avancement des projets, notamment en fonction des budgets accordés par le gouvernement du Québec.

Dans le plus récent budget provincial, 191,5 M \$ ont été annoncés à cette fin, ce qui est insuffisant pour aider l'ensemble des projets en attente de financement. Le gouvernement du Québec a aussi annoncé 304 M\$ pour soutenir de nouveaux projets dans le cadre du PHAQ, créé en 2022. Le budget 2023-2024 du gouvernement du Canada déçoit également, alors qu'aucun nouveau financement n'est octroyé pour l'Initiative de création rapide de logements (ICRL), qui a montré sa pertinence au cours des dernières années.

Des transformations majeures sont cours dans l'écosystème de financement du logement social et abordable. Alors que les premiers projets financés par le PHAQ en 2022 tardent à se concrétiser, le gouvernement du Québec a annoncé un nouveau mode de financement de projets de logements abordables par des partenariats avec le Fonds de solidarité FTQ et Desjardins. Un programme de rénovation des habitations à loyer modique a également été créé.

Les retombées de ces nouveaux programmes ne pourront être mesurées pleinement qu'après quelques années de déploiement et d'évaluation. Toutefois, il est déjà acquis que ceux-ci auront un impact à la hausse sur les remboursements de la CMM aux municipalités pour les prochaines années, notamment en raison des coûts de construction actuels et de l'augmentation des contributions municipales exigées en comparaison du programme AccèsLogis.

La commission suivra avec intérêt le déploiement de ces programmes et s'assurera d'en comprendre les impacts tant pour les municipalités qu'au niveau métropolitain. Par ailleurs, nous espérons que ce rapport alimentera les démarches de la CMM afin de faire valoir aux gouvernements du Québec et du Canada l'urgence de réinvestir massivement et rapidement afin d'accroître l'offre de logement social et abordable.

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

<b>1. LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL .....</b>	<b>5</b>
<b>2. LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'HABITATION ET DE LA COHÉSION SOCIALE... 6</b>	<b>6</b>
<b>3. LE MANDAT PERMANENT DE LA COMMISSION DE L'HABITATION ET DE LA COHÉSION SOCIALE..... 7</b>	<b>7</b>
<b>4. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE L'HABITATION ET DE LA COHÉSION SOCIALE .... 7</b>	<b>7</b>
<b>5. LE SUIVI DES REMBOURSEMENTS DE LA CMM .....</b>	<b>8</b>
5.1 LES REMBOURSEMENTS PAR PROGRAMME, 2001-2022.....	8
5.2 L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES REMBOURSEMENTS .....	12
5.2.1 Les logements HLM publics.....	13
5.2.2 Les Habitations Jeanne-Mance .....	13
5.2.3 Les Suppléments au loyer .....	13
5.2.4 Les programmes AccèsLogis Québec et AccèsLogis Montréal.....	13
<b>6. INTERVENTIONS ET BUDGETS 2023-2024 DES GOUVERNEMENTS DU CANADA ET DU QUÉBEC .....</b>	<b>15</b>
6.1 LES INTERVENTIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA .....	16
6.1.1 Budget 2023-2024.....	16
6.1.2 Initiative pour la création rapide de logements.....	16
6.1.3 Fonds pour accélérer la construction de logements .....	17
6.2 LES INTERVENTIONS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC .....	18
6.2.1 Programmes AccèsLogis Québec et AccèsLogis Montréal.....	18
6.2.1 Programme d'habitation abordable Québec.....	19
6.2.3 Partenariats avec le Fonds de solidarité FTQ et Desjardins .....	23
6.2.4 Rénovation des HLM .....	24
6.2.5 Suppléments au loyer.....	26
<b>7. FINANCEMENT MÉTROPOLITAIN .....</b>	<b>27</b>
7.1 FONDS DU LOGEMENT SOCIAL MÉTROPOLITAIN.....	27
7.2 ATTENTES DES MUNICIPALITÉS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION.....	30

## Liste des tableaux

TABLEAU 1-	Programmes d'habitation soutenus par la CMM.....	9
TABLEAU 2-	Remboursements de la Communauté en logement social et abordable, 2001-2022 (en M\$) .....	11
TABLEAU 3-	Budgets annoncés par le gouvernement du Québec, de 2014 à 2023, pour le développement de logements sociaux et abordables (en M\$) .....	19
TABLEAU 4-	PHAQ, Impact budgétaire, 2003-2028 (en M\$) .....	20
TABLEAU 5-	Répartition des projets PHAQ annoncés dans le Grand Montréal .....	21
TABLEAU 6-	Remboursement moyen par logement par la CMM pour les programmes de développement de logement social et abordable.....	29

## Liste des figures

FIGURE 1-	Remboursements de la CMM, par programme, 2001-2022 .....	10
FIGURE 2-	Évolution des remboursements en logement social et abordable, 2018-2022 .....	12
FIGURE 3-	Logements livrés dans le cadre du programme AccèsLogis, Grand Montréal, par année, de 1999 à 2022.....	14
FIGURE 4-	Logements AccèsLogis en cours de réalisation, selon l'année de leur annonce, CMM.....	15
FIGURE 5-	Investissements dans la rénovation des HLM au Québec, 2014-2023 en millions \$ .....	25
FIGURE 6-	Nombre de logements HLM publics selon l'année de fin de convention d'exploitation avec le gouvernement fédéral dans la CMM, 2015-2032.....	26
FIGURE 7-	Remboursements par programme, moyenne annuelle 2020-2022 .....	28
FIGURE 8-	Remboursements par type de programme, moyenne annuelle 2020-2022 et projections annuelles moyennes 2023-2025.....	28

## Sigles et synonymes

CHCS	Commission de l'habitation et de la cohésion sociale
CHJM	Corporation d'habitation Jeanne-Mance
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
ECQL	Entente Canada-Québec sur le logement
FACL	Fonds pour accélérer la construction de logement
FFTQ	Fonds de solidarité FTQ
HLM	Habitation à loyer modique
ICRL	Initiative de création rapide de logement
LAQ	Logement abordable Québec
OBNL	Organisme à but non lucratif
PHAQ	Programme d'habitation abordable Québec
PMH	Politique métropolitaine d'habitation
PRHLM	Programme de rénovation des HLM
PSLQ	Programme de Supplément au loyer Québec
RAM	Remplacement, amélioration et modernisation
SCHL	Société canadienne d'hypothèque et de logement
SHQ	Société d'habitation du Québec
SNL	Stratégie nationale du logement

## 1. LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Créée en 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) 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<sup>2</sup>.

### 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.

## 2. LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE L'HABITATION ET DE LA COHÉSION SOCIALE

La commission de l'habitation et de la cohésion sociale (CHCS) 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

#### **Mme Marjolaine Mercier**

Membre du conseil 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



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

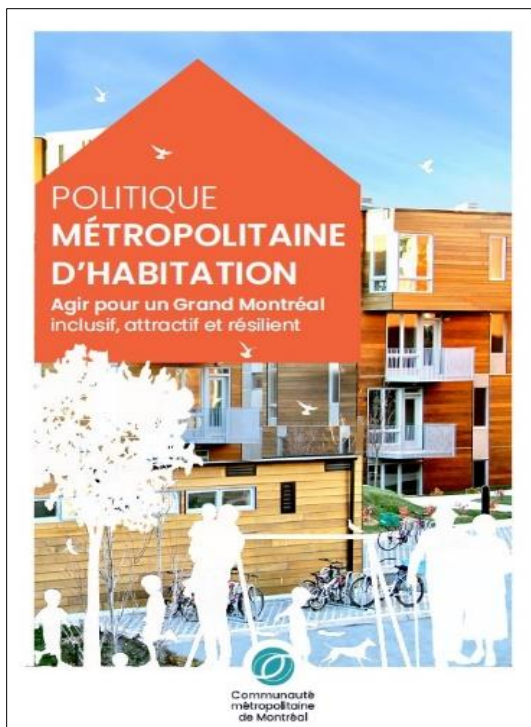
Le 9 décembre 2021, le conseil de la CMM a confié à la CHCS un mandat permanent (résolution CC21-056).

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 CHCS doit minimalement tenir une séance de travail par année. Outre des séances de travail, elle 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.

### 4. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE L'HABITATION ET DE LA COHÉSION SOCIALE



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 2022, la nouvelle commission de l'habitation et de la cohésion sociale (CHCS) 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.

En plus de faire état des remboursements de la CMM et d'analyser les budgets gouvernementaux, le rapport de suivi financier publié en 2022 s'est intéressé plus particulièrement à la création du Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ) et aux retombées et évaluations de la Stratégie nationale du logement (SNL) du gouvernement du Canada.

Ces travaux se sont par ailleurs déroulés en parallèle à l'élaboration de la toute première Politique métropolitaine de l'habitation, dont les travaux pilotés par la CHCS ont permis son adoption, le 24 novembre, par le comité exécutif de la CMM.

En 2023, les travaux de la CHCS pour ce mandat ont été réalisés lors des séances du 28 mars, du 2 juin et du 14 septembre.

Le 21 mars 2023, la table technique CMM-Municipalités en habitation s'est réunie pour discuter des différents aspects du mandat. Les membres de cette table ont également commenté une version préliminaire du présent rapport transmise en juillet 2023.

## 5. LE SUIVI DES REMBOURSEMENTS DE LA CMM

### 5.1 LES REMBOURSEMENTS PAR PROGRAMME, 2001-2022

Depuis sa création en 2001, la CMM a consacré 827 M\$ au logement social et abordable. Cette participation financière consiste au remboursement, en vertu de la loi constitutive de la CMM, 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 métropolitain, mis en place par la CMM, 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'organisations à but non lucratif (OBNL) d'habitation dans le cadre du programme AccèsLogis Québec (tableau 1).



**TABLEAU 1- Programmes d'habitation soutenus par la CMM**

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 % des coûts de réalisation admissibles <sup>1</sup>
Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ)	Contribution à la réalisation de logements abordables	Ponctuelle	40 % de la contribution de base de la SHQ <sup>2</sup>

<sup>1</sup> 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.

Les HLM publics, les Habitations Jeanne-Mance et le programme 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 de propriétés publiques, les Suppléments au loyer sont quant à eux une aide à la personne visant à combler le loyer des ménages locataires à faible revenu occupant un logement locatif privé ou encore logés dans des coopératives ou des OBNL d'habitation.

De 2001 à 2022, près de 42 % des remboursements de la CMM ont été consacrés au parc de logements sociaux constitués par les HLM publics (35 %, soit 290 M\$) et les Habitations Jeanne-Mance (7 %, soit 56 M\$) (figure 1). Un autre 13 % des remboursements ont participé au financement des PSL, pour un total de 105 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 ont été attribués pour le développement de logements sociaux et abordables, à savoir 38 % (316 M\$) au programme AccèsLogis Québec, incluant 19 M\$ pour AccèsLogis Montréal, et 7 % (60 M\$) au programme Logement abordable Québec - volet social et communautaire, qui n'est plus actif aujourd'hui.

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.

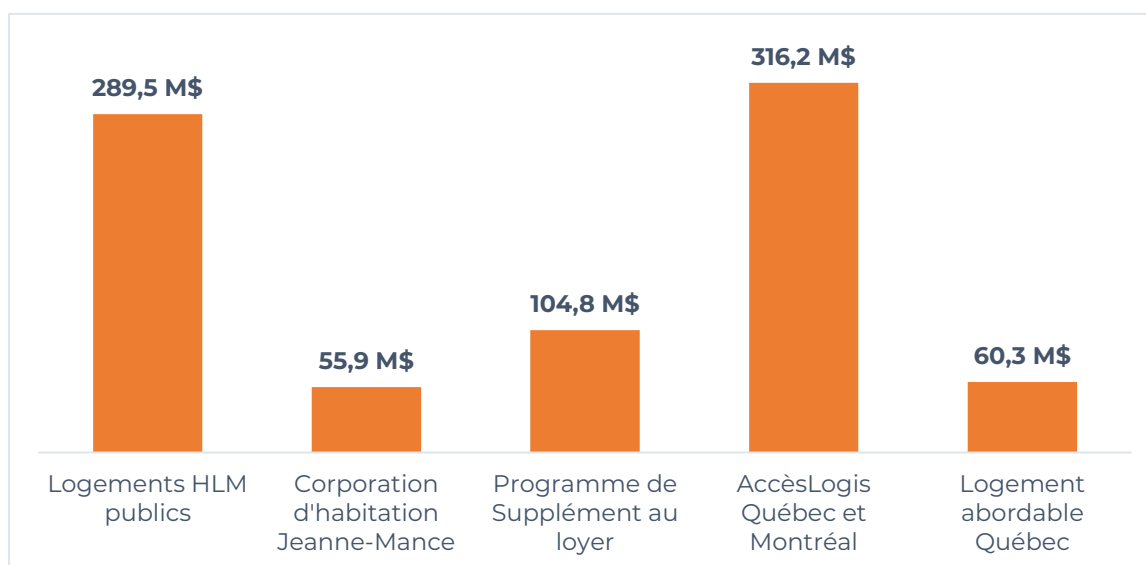
Le programme AccèsLogis Montréal, créé en 2018 dans la foulée de l'entente «Réflexe Montréal» signée en 2016 qui transférait notamment la gestion du programme AccèsLogis à la Ville de Montréal, a bénéficié d'une première enveloppe budgétaire en 2018-2019 puis d'une seconde en mai 2021. Les premiers remboursements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

Dans le contexte de la crise du logement du début des années 2000, le programme Logement abordable Québec (LAQ) 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 a permis de livrer un peu plus de 4 000 logements, contribuant ainsi de façon notable à l'effort.

La CMM participe donc au financement d'environ 26 700 logements HLM publics et plus de 16 000 Suppléments au loyer sous la gestion des offices d'habitation, auxquels s'ajoutent les 788 logements composant les Habitations Jeanne Mance. Plus de 21 000 logements en coopératives et OBNL d'habitation ont également vu le jour depuis les 20 dernières années, avec la participation financière de la CMM.

En 2022, le gouvernement du Québec a instauré un nouveau programme de financement du logement abordable, le Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ). Celui-ci s'ajoute ainsi aux programmes auxquels participe la CMM et les remboursements pourront débuter en 2023.

**FIGURE 1- Remboursements de la CMM, par programme, 2001-2022**



Source : Données compilées le 14 mars 2023 par le service des finances de la Communauté métropolitaine de Montréal.

**TABLEAU 2- Remboursements de la Communauté en logement social et abordable, 2001-2022 (en M\$)**

Année	HLM publics	CHJM	PSL	Accèslogis Québec	AccèsLogis Montréal	LAQ	Total
<b>2001</b>	10,6	0,7	1,5	1,2	-	-	<b>14,0</b>
<b>2002</b>	11,0	0,8	1,9	3,9	-	-	<b>17,6</b>
<b>2003</b>	10,5	0,8	2,4	8,9	-	1,3	<b>23,9</b>
<b>2004</b>	10,9	1,0	2,9	17,4	-	-	<b>32,2</b>
<b>2005</b>	11,9	1,4	3,5	17,4	-	16,9	<b>51,1</b>
<b>2006</b>	12,7	1,5	3,8	12,9	-	16,1	<b>47,0</b>
<b>2007</b>	12,3	1,6	4,0	12,3	-	13,4	<b>43,7</b>
<b>2008</b>	12,6	1,7	3,8	12,7	-	6,9	<b>37,8</b>
<b>2009</b>	14,0	1,7	3,9	22,8	-	3,0	<b>45,3</b>
<b>2010</b>	12,6	1,9	4,2	17,7	-	1,3	<b>37,8</b>
<b>2011</b>	11,8	2,1	4,3	12,5	-	1,3	<b>31,8</b>
<b>2012</b>	13,1	2,1	4,5	14,7	-	-	<b>34,4</b>
<b>2013</b>	13,5	2,6	4,7	18,1	-	-	<b>38,9</b>
<b>2014</b>	13,6	2,3	5,0	20,9	-	-	<b>41,8</b>
<b>2015</b>	14,3	2,4	5,0	28,8	-	-	<b>50,5</b>
<b>2016</b>	14,4	2,0	5,5	12,2	-	-	<b>34,2</b>
<b>2017</b>	15,7	3,1	6,5	10,9	-	-	<b>36,2</b>
<b>2018</b>	15,7	3,0	7,1	10,0	-	-	<b>35,9</b>
<b>2019</b>	15,3	3,4	7,5	9,5	-	-	<b>35,7</b>
<b>2020</b>	13,7	4,5	7,3	10,5	4,5	-	<b>40,4</b>
<b>2021</b>	15,1	7,5	7,9	13,3	10,8	-	<b>54,6</b>
<b>2022</b>	14,0	7,8	7,7	8,3	3,9	-	<b>41,6</b>
<b>Total</b>	<b>289,5</b>	<b>55,9</b>	<b>104,8</b>	<b>297,0</b>	<b>19,2</b>	<b>60,3</b>	<b>826,7</b>

Source : Données compilées le 14 mars 2023 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 2023 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 2021. Ces montants sont validés par la SCHL. Pour l'année 2022, le montant est basé sur les prévisions budgétaires CHJM. Le montant exact sera confirmé à la réception des états financiers.

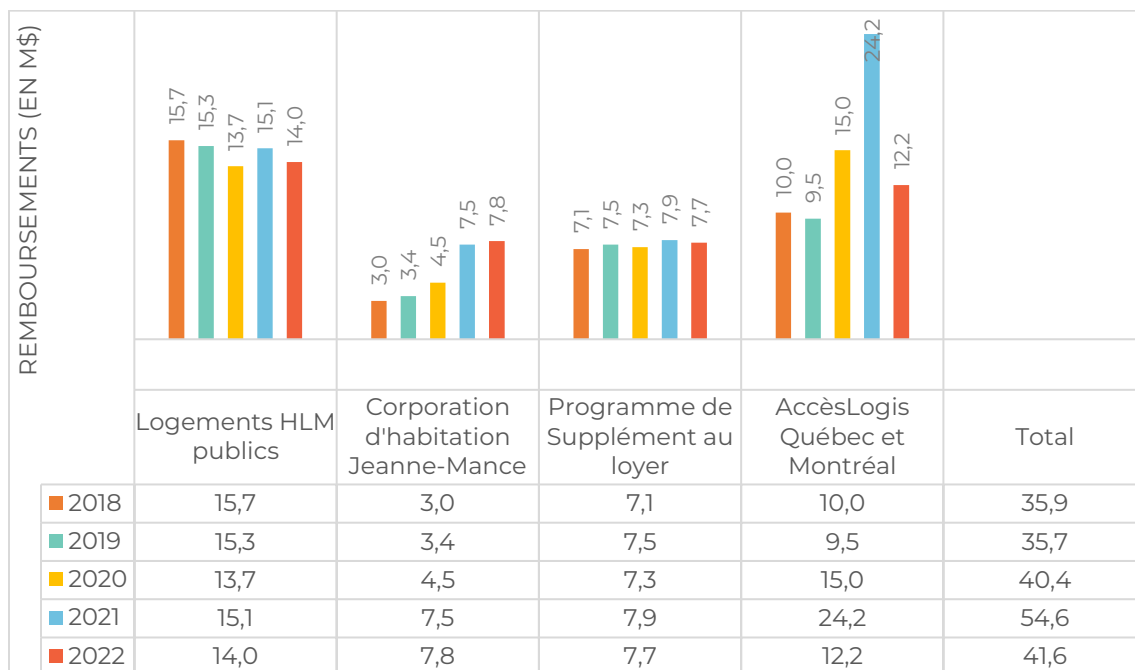
- Le programme AccèsLogis Québec : La CMM procède à la compilation des remboursements annuels en fonction des demandes de réclamation des municipalités. Ces montants sont validés par la SHQ.
- Le programme AccèsLogis Montréal a fait l'objet de premiers remboursements en 2020 et se sont poursuivis depuis.
- 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.

## 5.2 L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES REMBOURSEMENTS

Après avoir atteints un sommet historique de 54,6 M \$ en 2021, les remboursements de la CMM ont diminué en 2022, totalisant 41,6 M\$.

Cette baisse est principalement attribuable aux programmes AccèsLogis Québec et AccèsLogis Montréal, pour lesquels les remboursements fluctuent davantage d'une année à l'autre. Les remboursements pour le PSL et pour les HLM sont relativement stables, les premiers augmentant légèrement, alors que les seconds fluctuent d'une année à l'autre autour de 14 à 15 M\$ annuellement.

**FIGURE 2- Évolution des remboursements en logement social et abordable, 2018-2022**



Source : Données compilées le 14 mars 2023 par le service des finances de la CMM.

### **5.2.1 Les logements HLM publics**

Entre 2018 et 2022, pour les logements HLM publics, la CMM a versé aux offices d'habitation du territoire un montant annuel allant de 14 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.

### **5.2.2 Les Habitations Jeanne-Mance**

Les Habitations Jeanne-Mance font l'objet d'un ambitieux programme de rénovation des immeubles et des espaces extérieurs, ce qui 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 2022, les remboursements ont été de 7,8 M\$, un montant légèrement à la hausse par rapport à l'année précédente.

### **5.2.3 Les Suppléments au loyer**

Les versements aux offices d'habitation pour les Suppléments au loyer sont graduellement passés de 7 M\$ à 7,7 M\$ entre 2018 et 2022. 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, ainsi que par l'octroi de PSL dans le cadre des projets réalisés dans le programme AccèsLogis. En juin 2023, 17 641 ménages bénéficiaient du PSL dans la CMM, dont 16 253 administrés par un office d'habitation, pour lesquels la CMM finance 10 % du déficit d'exploitation.

32 % des ménages recevant l'aide du PSL vivent dans un logement sur le marché privé, alors que 68 % habitent dans un logement communautaire. Dans un contexte de rareté de logements locatifs abordables sur le marché privé, ces unités PSL sont toutefois difficiles à octroyer et demeurent en partie inutilisées, à la fois en raison des paramètres d'admissibilité du programme, mais également d'un intérêt plus faible des propriétaires privés dans le marché actuel.

### **5.2.4 Les programmes AccèsLogis Québec et AccèsLogis Montréal**

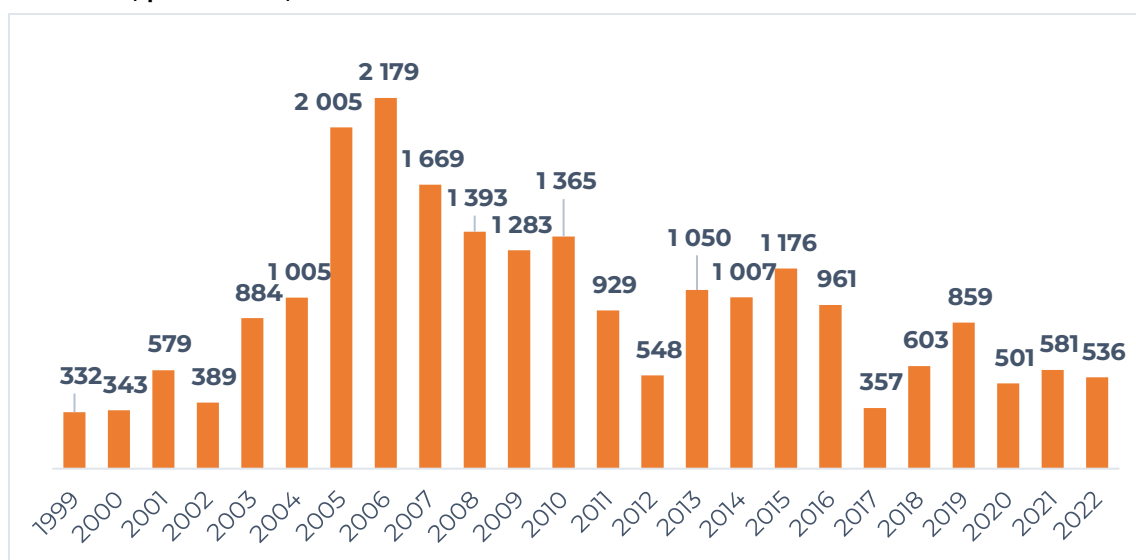
Les remboursements effectués par la CMM dans le cadre du programme AccèsLogis évoluent en fonction de l'avancement des projets et des montants alloués à leur réalisation dans les budgets du gouvernement du Québec. Le temps de réalisation des projets est très variable, mais s'est passablement allongé 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 (Québec et Montréal) se chiffrent à 12,2 M\$ en 2022, une diminution importante par rapport aux 24 M\$ en 2021. Malgré ces fluctuations, la livraison des logements reste similaire à l'année précédente. En 2022, 536 unités ont été complétées dont 450 dans le cadre

d'AccèsLogis Québec et 86 dans le cadre d'AccèsLogis Montréal (figure 3). En 2021, 581 logements avaient été livrés, bien loin du sommet en 2015 de 1 176 unités. Au cours des cinq dernières années (2018-2022), 616 logements ont été réalisés en moyenne par année.

En plus des quelque 18 000 unités réalisées et occupées dans le Grand Montréal depuis la création du programme en 1997, près de 4 200 logements sont en cours de réalisation (en construction ou en phase d'analyse). Plus de la moitié (55 %) de ces logements relèvent de programmations antérieures à 2019. La réalisation de certains de ces projets pourrait s'avérer difficile sans de nouveaux investissements gouvernementaux dans AccèsLogis, et ce, bien que plus de 900 M\$ ont été alloués depuis 2019 pour débloquer des projets sous-financés.

**FIGURE 3 - Logements livrés dans le cadre du programme AccèsLogis, Grand Montréal, par année, de 1999 à 2022**

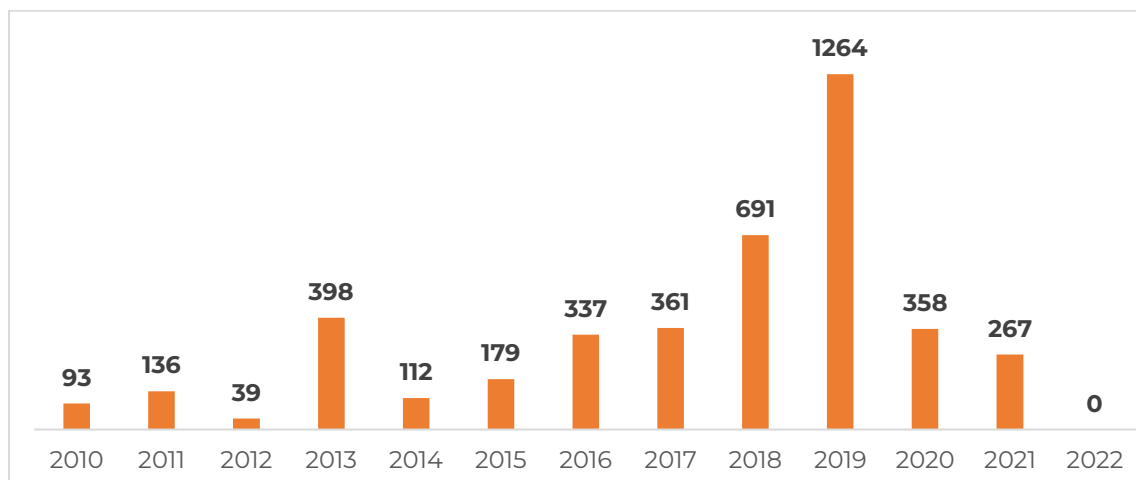


Sources : Société d'habitation du Québec, Liste des projets AccèsLogis, 9 mars 2023. et Ville de Montréal, 2023. Traitement CMM, 2023.

Note : Comprend les unités réalisées dans le cadre du programme AccèsLogis Montréal, soit 80 unités en 2020, 347 unités en 2021 et 86 unités en 2022.



**FIGURE 4 - Logements AccèsLogis en cours de réalisation, selon l'année de leur annonce, CMM**



Sources :

Gouvernement du Québec, Budget 2023-2024, 21 mars 2023; SHQ, Liste des projets AccèsLogis, 9 mars 2023; Ville de Montréal, 6 mars 2023. Traitement CMM, 2023

## 6. INTERVENTIONS ET BUDGETS 2023-2024 DES GOUVERNEMENTS DU CANADA ET DU QUÉBEC

Le développement et la préservation du logement social et abordable sont le résultat de la convergence d'interventions des gouvernements du Québec et du Canada, du milieu municipal, d'organismes communautaires, d'entreprises d'économie sociale et du secteur privé qui sont mises à contribution à diverses étapes de la planification, du financement et de la réalisation des projets. Une collaboration de tous ces acteurs est essentielle afin de contrer la crise du logement qui sévit actuellement dans le Grand Montréal. Un financement prévisible et suffisant est toutefois la condition de base pour que les résultats soient au rendez-vous.

Alors que le gouvernement du Canada a fait un retour en 2017 avec la Stratégie nationale du logement (SNL) après des années de désengagement, les retombées à ce jour sont encore mitigées et nombreux sont les intervenants qui invitent le gouvernement à revoir sa stratégie afin d'atteindre ses cibles et surtout, pour soutenir davantage les ménages les plus vulnérables qui sont les premiers à subir les impacts de la crise.

Au niveau provincial, le gouvernement du Québec poursuit un virage majeur en délaissant progressivement le seul programme financier qui a permis de construire des logements sociaux et communautaires après le désengagement du fédéral, AccèsLogis Québec. Le gouvernement se tourne maintenant vers un nouveau programme, le Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ), mais également vers une nouvelle approche partenariale dans le but d'accélérer le processus de financement et de développement de logements abordables.

Les municipalités contribuent également au financement du logement social et abordable en utilisant divers outils pour faciliter le développement des projets. Les nouvelles initiatives récemment mises en place confirment le rôle prépondérant des municipalités à titre de partenaires, mais augmentent aussi la participation financière

qui leur est exigée. Cet enjeu est de plus en plus préoccupant pour les municipalités, qui ont des sources de revenu limitées tout en exerçant des responsabilités grandissantes dans divers champs de compétences, dont l'habitation.

## 6.1 LES INTERVENTIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

### 6.1.1 Budget 2023-2024

Le gouvernement du Canada a dévoilé son budget 2023-2024, le 28 mars 2023. Celui-ci contient peu de nouvelles mesures en habitation, alors que les attentes étaient élevées pour une révision en profondeur de la Stratégie nationale du logement (SNL). La seule mesure importante en habitation prévoit 4 milliards de dollars sur sept ans, à compter de 2024-2025, afin de mettre en œuvre une stratégie de logement autochtone en milieu urbain, rural et nordique. Bien que de ces investissements sont absolument nécessaires, ces sommes demeurent faibles en regard des besoins des communautés autochtones, d'après plusieurs experts et observateurs, dont le Conseil national du logement et la défenseure fédérale du logement du Canada, Mme Marie-Josée Houle<sup>1</sup>.

De plus en plus de voix s'élèvent aux pays en faveur d'une refonte en profondeur de la SNL, notamment afin d'orienter en priorité les fonds aux initiatives les plus susceptibles d'améliorer l'offre de logement abordable pour les ménages ayant les plus grands besoins, dont ceux à risque ou en situation d'itinérance. Le dernier budget ne laisse entrevoir aucune amélioration en ce sens. Au contraire, il s'agit du premier budget en quatre ans sans nouveaux investissements dans l'Initiative de création rapide de logements (ICRL) qui est la plus structurante à ce jour parmi les différents programmes de la SNL pour construire des logements sociaux et communautaires.

Par ailleurs, une annonce importante du budget 2022 s'est précisée au printemps 2023, alors que les modalités de financement du Fonds pour accélérer la construction de logements ont été dévoilées.

### 6.1.2 Initiative pour la création rapide de logements

En 2020, le gouvernement du Canada a lancé l'ICRL, qui 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. Le gouvernement y a injecté 1 milliard en 2020, 1,5 milliard en 2021 et 1,5 milliard en 2022, lançant ainsi trois phases de financement de projets au pays.

Pour l'attribution de ces sommes au Québec, les gouvernements du Canada et du Québec ont conclu des ententes pour chacune de ces phases. Ces ententes ont permis qu'une partie des fonds soit allouée pour bonifier le financement de projets AccèsLogis déjà en cours de réalisation. L'ICRL réserve également des sommes aux

---

<sup>1</sup> Bureau du défenseur fédéral du logement, *Crise du logement au Canada : le budget 2023 rate la cible*. <https://www.housingchrc.ca/fr/crise-du-logement-au-canada-le-budget-2023-rate-la-cible>

grandes villes du pays, dont, Montréal, Laval et Longueuil. Dans le Grand Montréal, les deux premières phases soutiennent au total 742 unités Accès Logis et 502 unités découlant de nouveaux projets.

Le processus pour allouer les fonds de la 3<sup>e</sup> phase a toutefois tardé à se concrétiser. La SHQ a lancé un appel à projets en mai 2023 - plus d'un an après l'annonce budgétaire du gouvernement du Canada. L'entente Canada-Québec pour l'ICRL-3 fut annoncée le 7 juillet 2023, dévoilant que 1 581 logements sociaux et abordables (54 projets) seraient construits au Québec, grâce à un financement de 308 M\$. Dans la CMM, 21 projets (670 logements) bénéficieront de cette entente, mais ce financement vient majoritairement aider des projets déjà en partie soutenus par le gouvernement du Québec dans le cadre du PHAQ ou d'Accèslogis.

Par ailleurs, alors que ce programme a été reconnu par de nombreux acteurs et experts comme étant celui parmi ceux de la SNL étant le plus apte à répondre aux besoins des populations les plus vulnérables, la CMM s'attendait à ce qu'une nouvelle enveloppe budgétaire soit accordée dans le budget 2023-2024, ce qui n'a pas été le cas.

### **6.1.3 Fonds pour accélérer la construction de logements**

Le gouvernement du Canada avait annoncé dans son budget 2022-2023 une somme de 4 milliards de dollars afin de lancer un nouveau fonds ayant pour objectif de réduire les obstacles à la construction de logements au pays. Celui a été officiellement dévoilé par la SCHL au printemps 2023.

Le Fonds pour accélérer la construction de logements (FACL) offre un financement incitatif aux municipalités pour les encourager à mettre en œuvre des initiatives visant à accélérer la croissance de l'offre de logements, en favorisant notamment la densification arrimée avec les infrastructures de transport collectif et le développement de milieux de vie complets et inclusifs. Le financement offert ne comprend pas d'exigences en termes de logements abordables, bien que des majorations puissent être accordées s'il y a des visées en ce sens. La SCHL vise à entraîner la délivrance de permis pour 100 000 logements supplémentaires au Canada grâce au FACL d'ici 2026.

De juin 2023 jusqu'au 18 août 2023, les municipalités pouvaient soumettre leurs demandes de financement à la SCHL. Une telle demande implique l'élaboration d'un plan d'action très détaillé, démarche complexe pour des municipalités ayant peu de ressources et d'expertise interne en habitation.

Cela laisse présager que les fonds seront davantage accordés aux plus grandes villes du pays, bien que les petites et moyennes municipalités soient nombreuses à vouloir agir en habitation et à solliciter un plus grand appui des gouvernements en ce sens. Et même pour les plus grandes municipalités, le court délai d'élaboration des demandes et l'incertitude quant à l'arrimage avec le gouvernement du Québec risquent de compromettre l'aboutissement de plusieurs dossiers.

Des négociations sont en cours avec le gouvernement du Québec afin de conclure une entente, alors que la période de réception par la SCHL des demandes de financement se terminait en août. La SCHL entend réserver l'ensemble des fonds dès l'automne 2023. La commission s'inquiète que dans ce contexte d'incertitude, peu de

municipalités du Grand Montréal obtiendront un financement. Le FACL vise plusieurs objectifs communs à la PMH et pourrait représenter un levier intéressant pour soutenir le développement de l'offre de logements dans le Grand Montréal. Dans ce contexte, il est souhaitable qu'une entente soit conclue rapidement à ce sujet et que le Québec obtienne sa juste part de l'enveloppe fédérale, qui pourrait représenter près de 900 M\$.

## 6.2 LES INTERVENTIONS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

L'année 2022 a marqué un tournant majeur au Québec en ce qui a trait au financement du logement social et abordable. Celui-ci s'est poursuivi en 2023, avec la confirmation de l'abandon progressif d'AccèsLogis pour laisser place, notamment, au PHAQ.

Par ailleurs, les partenariats avec les fonds fiscalisés, une annonce phare de 2022, se sont précisés. Les modalités de financement sont maintenant connues, de même que la contribution attendue des municipalités. Ces nouveaux véhicules financiers auront en effet des incidences sur les contributions municipales pour soutenir les projets de logement abordable et risquent par le fait même de solliciter davantage le financement métropolitain du logement social à l'échelle du Grand Montréal.

Les mesures d'aides à la personne prennent également une place importante parmi les récentes annonces budgétaires, notamment par le biais des suppléments au loyer.

Une vision globale et à long terme du gouvernement du Québec en habitation se fait toujours attendre, alors qu'un plan d'action initialement annoncé pour le printemps 2023 est maintenant attendu cet automne.

### 6.2.1 Programmes AccèsLogis Québec et AccèsLogis Montréal

Le gouvernement du Québec ne finance aucune nouvelle unité AccèsLogis dans son plus récent budget. Il accorde toutefois 191,5 M\$ pour des projets déjà programmés, mais qui ne pouvaient se réaliser sans subventions additionnelles.

Seules 500 nouvelles unités ont été financées au cours des trois budgets précédents, de 2019 à 2022, alors que les programmations des années antérieures oscillaient entre 1 500 nouvelles unités et 3 000 nouvelles unités.

Toutefois, ces programmations ont été lancées dans un contexte de décalage entre les coûts de construction admissibles reconnus par le programme, basés pour la plupart sur les coûts prévalant en 2009, et les coûts réels de construction. Un grand volume de projets faisant l'objet d'approbations préliminaires par la SHQ, mais inadéquatement financés, se sont donc retrouvés bloqués. Cet arréage était estimé à quelque 15 000 logements au Québec en 2018.

À partir de 2019, le gouvernement du Québec a dirigé les investissements dans le programme AccèsLogis pour résoudre cet arréage et livrer ces unités annoncées antérieurement, mais non réalisées.

De 2019 à 2022, 907 M\$ (tableau 3) ont été réservés à cette fin. Cet effort financier n'a toutefois pas suffi à débloquer l'ensemble des projets, alors qu'un peu plus de 4 000 unités de logement sont encore en cours de réalisation dans le programme AccèsLogis Québec ou AccèsLogis Montréal. L'ajout en 2023 de 191,5 M\$ contribuera à résorber une portion de l'arrérage, mais plusieurs projets seront encore en manque de financement, une situation qui inquiète grandement la CMM, alors que des efforts et des ressources considérables ont été investis par les organismes porteurs et les municipalités pour concrétiser ces projets.

**TABLEAU 3- Budgets annoncés par le gouvernement du Québec, de 2014 à 2023, pour le développement de logements sociaux et abordables (en M\$)**

Année	Programme AccèsLogis		PHAQ	Ententes Fonds de solidarité FTQ et Desjardins	Total
	Nouvelle programmation	Unités déjà programmées			
2014-2015	251	-	-		<b>251</b>
2015-2016	126	-	-		<b>126</b>
2016-2017	107	-	-		<b>107</b>
2017-2018	213	-	-		<b>213</b>
2018-2019	231	-	-		<b>231</b>
2019-2020	-	260	-		<b>260</b>
2020-2021	-	150	-		<b>150</b>
2021-2022	70	250	200		<b>520</b>
2022-2023	-	247	100	350	<b>697</b>
2023-2024	-	192	304		<b>495</b>
<b>Total</b>	<b>998</b>	<b>1 099</b>	<b>604</b>	<b>350</b>	<b>3 050</b>

Source : Gouvernement du Québec, budgets 2014 à 2023 et mises à jour économiques 2021 et 2022.

### 6.2.1 Programme d'habitation abordable Québec

Le gouvernement a adopté le PHAQ en 2022, et y a accordé une première enveloppe de 300 M\$. Un appel à projets a été lancé au printemps 2022 afin d'octroyer ces fonds.

Le budget 2023-2024 prévoit de nouveaux investissements de 304 M\$, dont le tiers est réservé au secteur privé. Cette somme devrait soutenir le développement d'environ 1 500 logements. Une nouvelle version du cadre normatif a été dévoilée en juin 2023, au moment du lancement d'un deuxième appel à projets.

**TABLEAU 4- PHAQ, Impact budgétaire, 2003-2028 (en M\$)**

	<b>2023-2024</b>	<b>2024-2025</b>	<b>2025-2026</b>	<b>2026-2027</b>	<b>2027-2028</b>	<b>Total</b>
1000 unités PHAQ	6	39	77	62	19	<b>202</b>
500 unités PHAQ secteur privé	3	20	39	31	9	<b>101</b>
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>59</b>	<b>116</b>	<b>92</b>	<b>28</b>	<b>304</b>

Source : Gouvernement du Québec, Budget 2023-2024, 21 mars 2023.

En réservant le tiers du budget au secteur privé, le gouvernement change d'approche, alors qu'en 2022, les entreprises privées étaient admissibles au programme, mais n'avaient pas d'enveloppe dédiée.

Ça ne laisse qu'une enveloppe de seulement 200 M\$ pour les projets portés par des organismes pour tout le Québec. La cible de 1 000 unités PHAQ disponibles pour le secteur communautaire est largement en deçà des attentes de la CMM, qui évalue que près de 3 000 unités devraient être financées annuellement, et ce, uniquement pour le Grand Montréal.

### **Appel à projets 2022**

Le premier appel à projets du PHAQ s'est déroulé du 1<sup>er</sup> mars au 5 mai 2022, accordant un délai d'environ 10 semaines pour le dépôt des projets. Celui-ci a suscité un fort intérêt, alors que pour tout le Québec, 116 projets ont été déposés, représentant un peu plus de 5 600<sup>2</sup> logements potentiels.

41 projets totalisant 1 723 logements ont été retenus. Dans le Grand Montréal, seulement 15 projets (811 logements) ont été acceptés, représentant environ 47 % des logements qui seront réalisés.

<sup>2</sup> Source : SHQ, 21 novembre 2022.



**TABLEAU 5- Répartition des projets PHAQ annoncés dans le Grand Montréal**

Secteur CMM	Nombre de projets	Nombre d'unités
Agglomération de Montréal	8	434
Agglomération de Longueuil	1	54
Laval	2	38
Couronne Sud	1	96
Couronne Nord	3	189
<b>Total CMM</b>	<b>15</b>	<b>811</b>

Source : SHQ, 2023, Traitement CMM.

De même, à peine 40 % des subventions accordées par la SHQ sont octroyées dans le Grand Montréal. Cette proportion est largement en deçà des besoins réels et des attentes de la CMM, alors que plus de 60 % des ménages locataires ayant des besoins impérieux de logements au Québec habitent dans le Grand Montréal.

Au lancement de l'appel à projets, le gouvernement prévoyait financer 3 200 unités. Le cadre normatif du programme fut toutefois modifié en juin 2022. Les coûts de construction reconnus ont notamment été ajustés pour refléter l'augmentation des coûts sur le marché. Un tel ajustement était souhaitable et nécessaire pour assurer la viabilité des projets en démarrage, mais, à défaut d'augmenter l'enveloppe disponible, le nombre d'unités financées a été revu à la baisse. Les 1 723 logements financés ne représentent que 54 % de la cible initiale du gouvernement de 3 200 logements.

Par ailleurs, la courte période accordée pour l'appel à projets s'est avérée contraignante tant pour les organismes demandeurs que pour les municipalités. L'incertitude quant au calendrier des futurs appels à projets nuit grandement à la prévisibilité qui est primordiale pour le développement de projets immobiliers, à but lucratif ou non.

Le processus initial qui exigeait un appui municipal en amont du dépôt de projet est devenu facultatif en cours de processus, réduisant la capacité des municipalités à connaître les projets en émergence et à prioriser ceux jugés les plus pertinents en fonction des objectifs locaux.

De plus, tous les projets approuvés à ce jour dans le Grand Montréal sont portés par des coopératives, des OBNL ou des offices d'habitation. L'appel au secteur privé n'a donc pas suscité l'intérêt attendu par le gouvernement du Québec. Dans l'ensemble de la province, 5 des 41 projets retenus sont portés par le secteur privé. Dans ce contexte, il apparaît injustifié de réserver le tiers des sommes prévues dans le budget 2023-2024 pour le secteur privé, alors que les fonds sont largement insuffisants pour répondre à la demande des OBNL, des coopératives et des offices d'habitation. Ceux-ci offrent les garanties les plus durables pour maintenir l'abordabilité des logements à long terme. En contrepartie, rien n'assure qu'un projet d'un promoteur privé soutenu par le PHAQ demeurera abordable une fois la convention d'exploitation avec le gouvernement terminée. Cette convention pourrait être d'à peine 10 ans selon le minimum admissible.

## Contribution municipale et financement métropolitain

Tous les projets sélectionnés dans la CMM en 2022 dans le cadre du PHAQ préconisent des ententes d'une durée de 35 ans, le maximum admis au programme. Puisque la contribution de la SHQ varie en fonction de la durée de l'entente, les projets retenus obtiennent la contribution financière maximale pouvant être octroyée par la SHQ, soit une subvention qui représente 60 % des coûts admissibles des projets.

La contribution municipale est établie à 40 % de la subvention de base de la SHQ. Les municipalités du Grand Montréal - et donc la CMM qui les remboursera - doivent donc contribuer à la hauteur de près de 24 % des coûts admissibles par projet. Cela représente une augmentation considérable en comparaison de la contribution de base du milieu qui était exigée pour AccèsLogis, soit 15 % des coûts admissibles.

**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)
10 ans	10 %	4 %
15 ans	20 %	8 %
20 ans	30 %	12 %
25 ans	40 %	16 %
30 ans	50 %	20 %
35 ans	60 %	24 %

Source : SHQ (2023), Programme d'habitation abordable Québec - Cadre normatif 2021-2024, p.16.

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

La première programmation du PHAQ représentera des remboursements d'environ 50 M\$ pour la CMM, sommes qui devraient être déboursées dans un horizon probable de 3 à 5 ans, suivant le rythme de réalisation des projets. On peut ainsi anticiper des remboursements annuels de 10 à 17 M\$ pour cette première programmation.

À ces montants s'ajouteront les remboursements découlant des futures programmations. En vertu des annonces budgétaires 2023, on peut déjà s'attendre à une augmentation de la contribution moyenne des municipalités, puisque le financement prévu est d'environ 200 000 \$ par unité, alors que les projets sélectionnés en 2022 dans la CMM recevront des subventions d'environ 165 000 \$ en moyenne par logement.

Ainsi, tant l'augmentation de la part municipale que l'ajustement des coûts reconnus par le programme aux réalités du marché se traduiront par une hausse moyenne des remboursements de la CMM par logement réalisé au cours des prochaines années.

### 6.2.3 Partenariats avec le Fonds de solidarité FTQ et Desjardins

En juin 2022, le gouvernement du Québec annonçait un partenariat visant à développer 3 000 logements abordables en mandatant trois fonds fiscalisés : le Fonds de solidarité FTQ (FFTQ), Capital régional et coopératif Desjardins et Fondation de la CSN.

Une contribution financière de 175 M \$ (350 M\$ au total) est accordée au FFTQ et à Desjardins pour financer respectivement au moins 1 000 logements abordables d'ici 2025.

La troisième entente conclue avec Fondation (CSN) prévoit un financement de 45 M\$ pour développer 1 000 logements abordables en copropriété en 5 ans, dans le cadre du Fonds Coop Accès Proprio, mis sur pied avec la Confédération québécoise des coopératives d'habitation. À la différence des deux précédents, ce partenariat vise des projets de coopératives favorisant l'accession à la propriété et non des logements locatifs. Ces projets ne sont donc pas admissibles au Fonds métropolitain du logement social.

Le FFTQ et Desjardins ont établi leurs propres modèles de financement, tout en devant respecter certains paramètres prévus aux ententes avec le gouvernement. Dans les deux cas, les balises financières (calcul des coûts de réalisation admissibles, loyers maximaux, revenus maximaux des ménages) sont basées sur le PHAQ. Les deux partenaires doivent répartir les projets dans l'ensemble du Québec et financer principalement des logements abordables développés en partenariat ou avec la participation de coopératives, d'organismes à but non lucratif, d'offices municipaux ou de sociétés municipales d'habitation, d'organismes municipaux ou d'autres entités à but non lucratif.

Enfin, les deux partenaires prévoient des contributions du milieu pour le montage financier des projets. Le FFTQ demande une contribution du milieu d'au moins 40 % de la contribution gouvernementale, alors que Desjardins demande une contribution du milieu représentant 15 à 20 % des coûts de réalisation du projet. Ces contributions du milieu peuvent provenir de diverses sources, mais tout comme dans le programme AccèsLogis, on peut anticiper que la majorité des contributions du milieu proviendront des municipalités.

Le FFTQ a créé le Fonds Capital pour Toit<sup>3</sup> comme véhicule pour gérer et octroyer les fonds, lequel était opérationnel dès l'automne 2022. De nombreux projets y ont rapidement été soumis. En avril 2023, le FFTQ annonçait le financement conditionnel de plus 1 425 logements au Québec, dépassant ainsi la cible initiale de 1 000 logements. Plus de 800 unités devraient être localisées dans le Grand Montréal.

Desjardins pour sa part a mis en place un programme sous forme de guichet unique pour les organismes demandeurs. Desjardins est ainsi responsable de l'ensemble du montage financier du projet, qui comprend la subvention du MAMH, le financement hypothécaire et la possibilité d'un prêt en capital patient. Le seul financement externe s'y ajoutant est la contribution du milieu. En avril 2023, il fut annoncé que près 1 500

---

<sup>3</sup> Fonds de solidarité FTQ. <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/le-partenariat-en-habitation-entre-le-gouvernement-du-quebec-et-le-fonds-de-solidarite-ftq-menera-a-la-creation-de-plus-de-1-400-logements-abordables-et-sociaux-d-ici-2025-881643908.html>

logements seraient en voie d'être financés par Desjardins, dont près de la moitié devraient être situés sur le territoire de la CMM.

### **Admissibilité aux remboursements de la CMM**

À l'annonce de ces ententes, la CMM n'avait pas le pouvoir de rembourser des contributions municipales exigées par ces partenaires puisque les projets ne relevaient pas d'un programme mis en œuvre par la SHQ., condition nécessaire pour que la CMM soit habilitée à rembourser les municipalités. Cela a occasionné des délais d'engagement de municipalités sollicitées pour soutenir des projets, mais qui n'avaient pas de garanties de remboursement par la CMM. Une consultation en amont de la CMM par le gouvernement aurait permis d'entrevoir et d'éviter ces enjeux juridiques à posteriori.

La CMM a fait valoir ces enjeux juridiques à la SHQ et aux partenaires concernés afin de trouver une solution rapidement. Le gouvernement du Québec a adopté, le 17 mai 2023 (Décret 831-2023), le *Programme visant à stimuler le développement et la concertation d'initiatives publiques et privées en matière d'habitation*, rendu public le 7 juin.

Ce programme reconnaît que les ententes signées entre le gouvernement du Québec, le Fonds de solidarité FTQ et Desjardins s'inscrivent dorénavant dans le cadre d'un programme mis en œuvre par la SHQ, ce qui autorise la CMM à rembourser les contributions municipales versées à un OBNL d'habitation, un office d'habitation ou une coopérative d'habitation.

Le projet de loi 31 déposé en juin 2023 prévoit par ailleurs un amendement à la *Loi sur la CMM* qui réglerait à plus long terme cet enjeu en permettant, sans obligation, à la CMM de contribuer à des projets de logement social et abordable qui ne relèvent pas d'un programme de la SHQ. Cela faciliterait le processus dans l'éventualité où de nouveaux partenariats seraient conclus par le gouvernement dans le futur. Des analyses supplémentaires seront nécessaires pour bien mesurer la portée de ce nouveau pouvoir s'il est effectivement accordé à la CMM.

### **Impact financier**

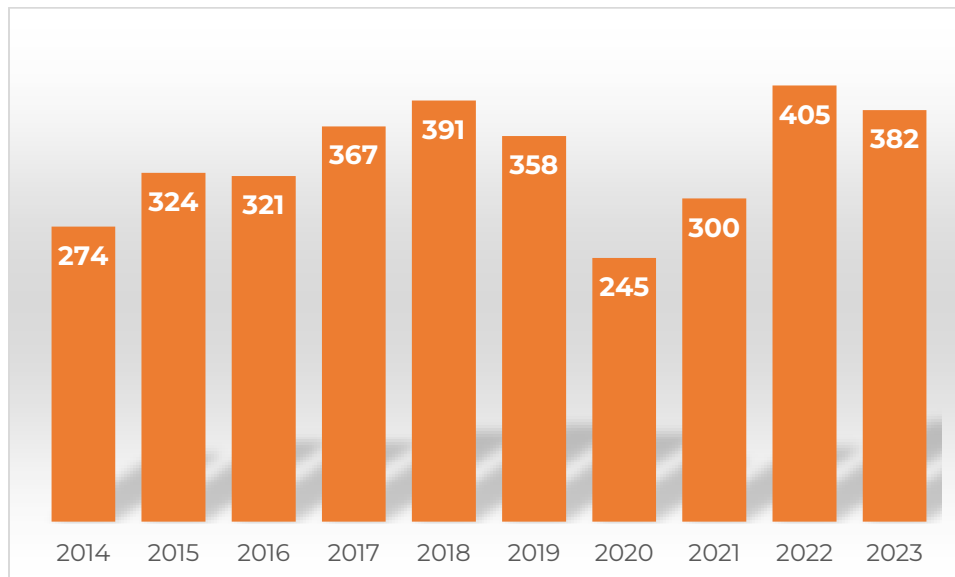
Les projets sélectionnés par le FFTQ dans le Grand Montréal devraient requérir des contributions municipales totales de l'ordre de 40 à 45 M\$ d'ici 2025, ce qui représenterait une moyenne d'environ 13 à 15 M\$ par année en remboursements par la CMM. Une somme similaire devrait s'ajouter en fonction des projets qui seront retenus par Desjardins. On peut ainsi anticiper des remboursements supplémentaires allant jusqu'à 30 à 35 M\$ par année au cours des trois prochaines années, sommes qui devront être prises en compte dès 2023, puis pour 2024 et 2025.

#### **6.2.4 Rénovation des HLM**

En 2007, le gouvernement du Québec accordait 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. De 2018 à 2022, environ 340 M\$ ont été accordés au Québec en moyenne pour la rénovation des HLM (figure 5).

**FIGURE 5 - Investissements dans la rénovation des HLM au Québec, 2014-2023 en millions \$**



Source : Gouvernement du Québec (2023), Commission de l'aménagement du territoire : Étude des crédits budgétaires 2023-2024.

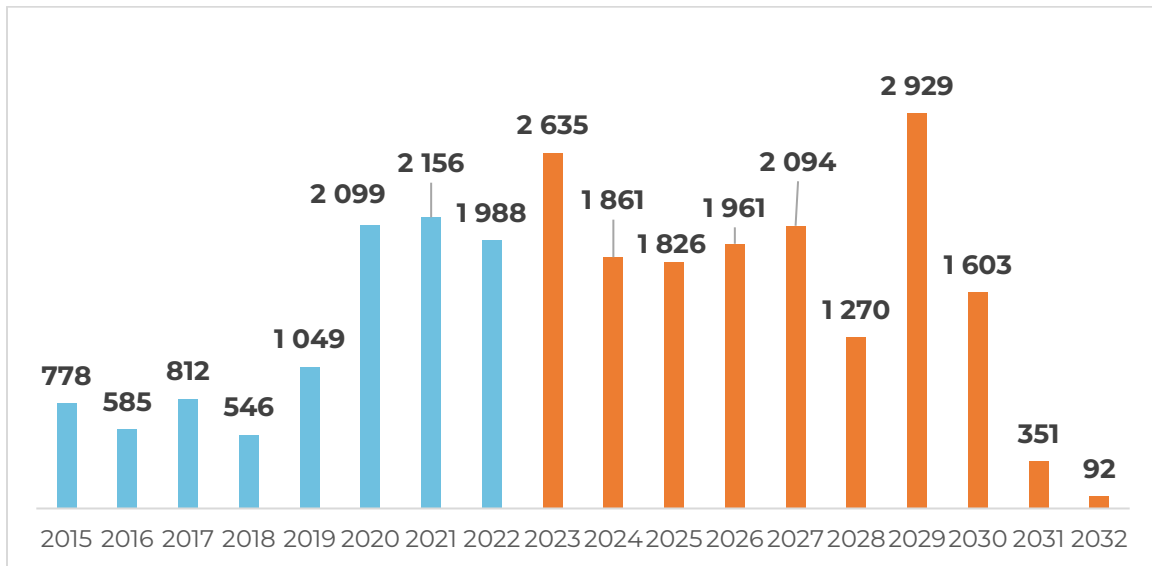
Malgré ces investissements, près de 18 000 logements HLM publics du Grand Montréal sont situés dans des immeubles en mauvais ou très mauvais état, soit près de 67 % du parc HLM de la CMM. En 2023, 382 M\$ devraient être accordés au Québec pour la rénovation des HLM.

Un nouveau Programme de rénovation des HLM (PRHLM) a été annoncé en juin 2023 par le gouvernement du Québec et permettra l'octroi de sommes provenant de l'Entente Canada-Québec sur le logement (ECQL) signée en 2020.

Cette entente prévoit un financement conjoint de 2,2 G\$ pour l'*Initiative canadienne de logement communautaire*, de 2019 à 2028. Le gouvernement québécois prévoit réserver ces fonds à la rénovation du parc de logements sociaux et communautaires, dont les HLM. Ces sommes qui seront accordés par le PRHLM s'ajouteront ainsi aux enveloppes RAM qui font partie des budgets d'exploitation des HLM.

Bien que des sommes importantes seront consacrées à la rénovation des HLM d'ici 2028 grâce à l'ECQL, les sommes RAM vont pour leur part diminuer, puisque les conventions d'exploitation des HLM avec la SCHL se terminent graduellement jusqu'en 2032 (figure 6). Une fois que ces ententes seront terminées, la SCHL ne participera plus au financement du déficit d'exploitation, ce qui inclue les travaux RAM, et le gouvernement du Québec assumera donc seul cette facture. Le PRHLM vient donc combler le retrait graduel du fédéral du financement RAM. Il n'est donc pas acquis que l'apport des nouveaux fonds fédéraux se traduira par une augmentation réelle des investissements en rénovation des HLM.

**FIGURE 6 - Nombre de logements HLM publics selon l'année de fin de convention d'exploitation avec le gouvernement du Canada 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.

### 6.2.5 Suppléments au loyer

Le gouvernement annonce également 53,2 M\$ d'ici 2027-2028 pour accorder 2 000 nouvelles unités PSL. Le gouvernement du Québec mise donc encore fortement sur l'aide à la personne, alors que le budget 2022-2023 prévoyait 50,3 M\$ pour 1 600 unités PSL sur le marché privé.

Plusieurs unités PSL disponibles pour le marché privé demeurent inutilisées dans le contexte de rareté de logements disponibles. Toutefois, ces unités PSL peuvent aussi être octroyées en soutien pour des projets de logements abordables qui seront réalisés dans le cadre du PHAQ, des partenariats avec les fonds fiscalisés et de l'ICRL. Ces programmes ne sont pas automatiquement jumelés avec le PSL comme c'est le cas avec AccèsLogis, mais les organismes porteurs des projets peuvent en faire la demande.

Par ailleurs, le gouvernement a adopté en avril 2023 une version révisée du PSL en adoptant le programme de Supplément au loyer Québec (PSLQ), qui devrait simplifier l'administration de ce programme. Auparavant, il existait de nombreux sous-programmes et volets spécifiques au PSL qui en complexifiaient la gestion. Tous ceux-ci sont maintenant regroupés en deux volets du PSL : (1) régulier et (2) besoins exceptionnels en matière de logement. Ces changements ne devraient toutefois pas avoir d'impacts sur les contributions municipales exigées, et donc sur les remboursements de la CMM.



## 7. FINANCEMENT MÉTROPOLITAIN

### 7.1 FONDS DU LOGEMENT SOCIAL MÉTROPOLITAIN

Le Fonds du logement social métropolitain vise à assurer la disponibilité des sommes destinées au financement des interventions de la CMM en matière de logement social prévues à la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*.

Le 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 36,5 M\$. Lorsque les remboursements annuels excèdent ce montant, la CMM a recours à un règlement d'emprunt contracté en 2016 pour assurer les remboursements du programme AccèsLogis (règlement no 2016-69). Les remboursements en 2022 ayant totalisé 41,6 M\$, près de 5 M\$ ont été financés par le règlement d'emprunt. Un solde de 36,7 M\$ y était encore disponible au 31 décembre 2022.

L'ajout de nouveaux programmes admissibles aux remboursements en 2023 aura des impacts à court et moyen terme sur le financement métropolitain du logement social et abordable.

#### **Impacts des nouveaux programmes**

De 2020 à 2022, les remboursements de la CMM ont représenté en moyenne 45,6 M\$ par année, dont 17,1 M\$ attribuables au programme AccèsLogis. Bien qu'AccèsLogis est appelé à disparaître, on peut s'attendre à des remboursements pour encore quelques années considérant le nombre de projets encore en cours de réalisation, et pour lesquels la CMM demande que de nouveaux budgets soient accordés par le gouvernement du Québec. Les remboursements pour les HLM, la CHJM et les PSL devraient rester relativement stables au cours des trois prochaines années. Les remboursements PSL devraient continuer d'augmenter progressivement, tandis que ceux pour la CHJM pourraient redescendre avec l'achèvement des travaux de régénération. En ce qui a trait aux HLM, l'injection de nouvelles sommes via le PRHLM pourrait avoir un impact à la hausse pour la CMM, lequel sera amoindri par une diminution des enveloppes RAM et donc des déficits d'exploitation.

Ainsi, les remboursements récents pour les programmes existants devraient suivre une tendance similaire pour les trois prochaines années. Il faudra toutefois ajouter les remboursements pour le PHAQ et pour les projets découlant des ententes avec Desjardins et le FFTQ.

Le gouvernement vise à ramener les délais de livraison des projets à environ 3 ans, ce qui est possible si on considère l'historique du programme AccèsLogis, qui permettait de réaliser des projets dans des délais de moins de 3 ans lorsqu'il était financé à la juste valeur des coûts de construction<sup>4</sup>.

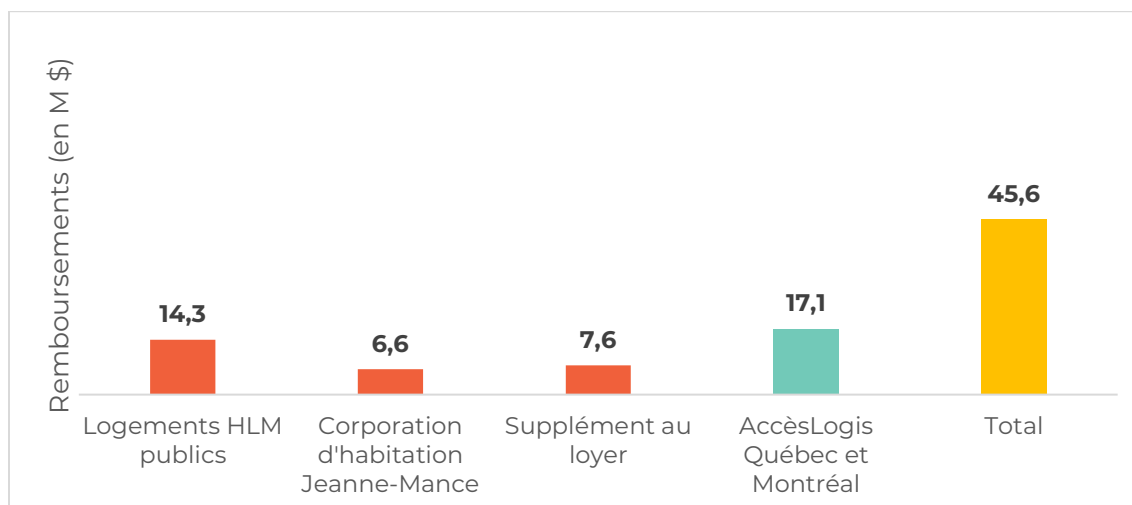
Les projections avec ces nouveaux programmes laissent entrevoir une hausse importante des remboursements pour les prochaines années. Les remboursements annuels pour ces nouveaux programmes pourraient atteindre 40 M\$ en moyenne avec des variations possibles attribuables au rythme de réalisation des projets. En

---

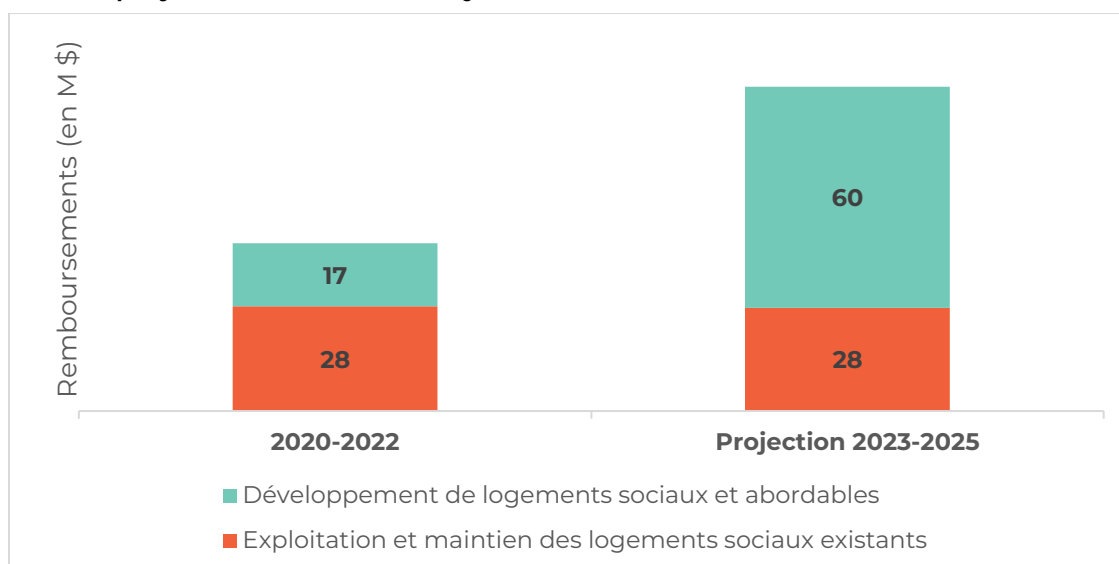
<sup>4</sup> Rapport de la commission du logement social 2019, p.15 [https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2019/09/20190614\\_RapportMandatPermanent\\_CLS\\_FIN\\_WEB.pdf](https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2019/09/20190614_RapportMandatPermanent_CLS_FIN_WEB.pdf)

considérant l'ensemble des programmes dans un horizon de trois ans, les remboursements annuels pourraient presque doubler et atteindre 88 M\$ en moyenne.

**FIGURE 7- Remboursements par programme, moyenne annuelle 2020-2022**



**FIGURE 8- Remboursements par type de programme, moyenne annuelle 2020-2022 et projections annuelles moyennes 2023-2025**



Cette augmentation projetée est attribuable principalement à l'ajustement des coûts admissibles aux subventions des projets financés par le PHAQ, le FFTQ et Desjardins pour refléter la réalité actuelle du marché. Au cours des dernières années, les coûts de construction résidentielle ont fortement augmenté, tant pour les logements sociaux et abordables que pour les logements sur le marché. Par exemple, le coût moyen de réalisation d'un logement AccèsLogis dans la CMM a augmenté de 37 % entre 2018 et 2022 passant de 223 366 \$ à 305 861 \$. Une situation similaire à l'augmentation des coûts de construction des bâtiments résidentiels qui ont pour leur part augmenté de 44 % entre le troisième trimestre de 2018 et de 2022.

Les contributions municipales exigées suivent donc cette tendance à la hausse. Les projets PHAQ approuvés dans le Grand Montréal prévoient une contribution municipale d'environ 66 000 \$ en moyenne par unité. Les contributions du milieu demandées pour les projets en voie d'être financés par le FFTQ et Desjardins atteindront des niveaux similaires, soit environ 70 000 \$ en moyenne par unité.

En comparaison, les projets AccèsLogis livrés en 2022 ont représenté pour la CMM des remboursements moyens d'environ 22 000 \$ (AccèsLogis Québec) et 39 000 \$ (AccèsLogis Montréal) par logement. Ce coût reflète la contribution de base de 15 % des coûts admissibles tels qu'établis lorsque les projets ont été approuvés. Il importe de rappeler que les subventions attribuées à ce moment ne reflétaient pas les coûts réels du marché, ce qui a causé l'arrérage évoqué précédemment (section 6.2.1). Bien que des subventions additionnelles aient été accordées dans les dernières années par la SHQ ou par des programmes fédéraux pour viabiliser les projets, ces sommes ne se sont pas répercutées sur le calcul de la contribution de base des municipalités et qui est remboursée par la CMM.

**TABLEAU 6- Remboursement moyen par logement par la CMM pour les programmes de développement de logement social et abordable**

<b>AccèsLogis Québec</b>	22 000 \$
<b>AccèsLogis Montréal</b>	39 000 \$
<b>PHAQ</b>	66 000 \$
<b>Fonds FTQ &amp; Desjardins</b>	70 000 \$

Source et méthodologie :

- AccèsLogis Québec et AccèsLogis Montréal : Moyenne par logement des remboursements de la CMM pour les projets complétés en 2022
- PHAQ : Contribution municipale moyenne pour les projets sélectionnés en 2022
- Fonds FTQ/Desjardins : Contribution municipale estimée pour les projets qui seront réalisés en vertu de ces partenariats

Par ailleurs, tant dans le PHAQ qu'avec les fonds fiscalisés, la contribution du milieu ou municipale représente en général un plus grand pourcentage du coût d'un projet que l'exigence de base du programme AccèsLogis, qui était de 15 %. Avec les fonds fiscalisés, celle-ci pourrait représenter jusqu'à 20 % des coûts, alors que pour le PHAQ, elle représente 24 % des coûts des projets sélectionnés dans le Grand Montréal.

L'ampleur de cette augmentation dépendra notamment du rythme d'avancement des nouveaux projets.

Ainsi, au fur et à mesure que les remboursements pour le PHAQ et les fonds fiscalisés représenteront une part plus importante par rapport à AccèsLogis, on peut anticiper que les remboursements annuels de la CMM augmenteront de façon substantielle par rapport au niveau des dernières années. Le règlement d'emprunt actuel devrait alors être épuisé en 2023 ou 2024. Une stratégie de financement devra être planifiée rapidement, notamment en prévoyant un nouveau règlement d'emprunt tenant compte des paramètres financiers de ces nouveaux programmes.

## 7.2 ATTENTES DES MUNICIPALITÉS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Les constats précédents témoignent d'une part accrue des contributions financières exigées par le gouvernement du Québec aux municipalités pour réaliser de nouveaux projets de logement abordable. Ce transfert de charge financière aux municipalités préoccupe la commission, dans le contexte où les municipalités doivent déjà composer avec des sources de revenu limitées pour suivre la hausse des coûts des projets d'infrastructures municipales, particulièrement dans un contexte d'adaptation aux impacts des changements climatiques. À moyen et long terme, la modernisation de la fiscalité municipale sera cruciale pour que les villes et la CMM soient en mesure d'assumer les coûts qu'implique le développement de nouveaux logements sociaux et abordables, tout en répondant aux cibles ambitieuses, mais nécessaires, qu'elles se donnent collectivement.

Malgré la hausse anticipée des remboursements de la CMM en habitation, la commission considère que dans le contexte de pénurie de logements sociaux et abordables, les municipalités doivent poursuivre leur engagement envers une répartition équitable du financement à l'échelle métropolitaine afin de répondre aux besoins de logement des ménages les plus vulnérables.

La CMM évalue qu'il faut ajouter près de 3 000 unités de logement social et abordable par année pendant 10 ans pour rattraper le déficit d'offre et répondre de façon durable à la crise actuelle.

Dans ce contexte, la commission considère que les mesures budgétaires et les interventions des gouvernements en 2023 sont insuffisantes. Le conseil de la CMM a adopté une résolution le 27 avril 2023 faisant état de son insatisfaction à la suite du plus récent budget du gouvernement du Québec et demandant une série de mesures structurantes en matière de logement social et abordable. Ces demandes ont été présentées à la ministre responsable de l'Habitation, Mme France-Élaine Duranceau, lors d'une rencontre avec le comité exécutif de la CMM, le 18 mai 2023.

Malgré quelques nouvelles encourageantes depuis (adoption du PRHLM, annonce de l'ICRL-3, avancement du partenariat avec Desjardins et le Fonds FTQ, nouvel appel à projets PHAQ), l'ampleur de la crise appelle des investissements majeurs à court terme, ancrés dans une vision structurante à long terme en habitation.

La commission recommande ainsi à la CMM d'intensifier ses représentations aux gouvernements supérieurs afin qu'une hausse substantielle des budgets soit allouée rapidement pour accélérer le développement et assurer la pérennité des logements sociaux et communautaires, tout en cessant d'accroître la part demandée aux municipalités.

Une collaboration accrue entre les deux paliers de gouvernement est également fondamentale, d'une part pour rendre disponibles rapidement les fonds fédéraux au Québec, tels que le FACL, mais aussi pour mieux diriger les investissements de la Stratégie nationale sur le logement vers des programmes qui ciblent prioritairement les ménages les plus affectés par la crise du logement.



1002, rue Sherbrooke Ouest, bureau 2400 Montréal (Québec) H3A 3L6  
T. 514 350-2550 C. info@cmm.qc.ca

[cmm.qc.ca](http://cmm.qc.ca)



**Communauté  
métropolitaine  
de Montréal**