



Communauté métropolitaine
de Montréal



SUIVI DU FINANCEMENT ET DES PROGRAMMES D'HABITATION SOUTENUS PAR LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL – ANNÉE 2019

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

9 JUIN 2020



© Communauté métropolitaine de Montréal, 2020



9 juin 2020

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

Madame la Présidente,

Au nom des membres de la Commission du logement social, j'ai l'honneur de vous remettre ce rapport, réalisé dans le cadre du mandat permanent confié par le comité exécutif le 14 décembre 2017 (CE17-209). Ce rapport présente les remboursements de la Communauté aux municipalités effectués en 2019 dans le cadre des programmes en habitation qu'elle soutient.

En ce qui concerne les HLM publics et les Suppléments au loyer, les remboursements effectués par la Communauté en 2019 aux offices d'habitation sont demeurés relativement stables par rapport à 2018, et ont même décliné légèrement dans le cas des HLM. Les remboursements de la CMM à la Corporation des Habitations Jeanne-Mance qui poursuit un important chantier de réhabilitation sont passés quant à eux de 2,11 M\$ à 3,42 M\$ entre 2018 et 2019. Pour ce qui est du programme AccèsLogis, il est observé – après le sommet de 28,76 M\$ de remboursements de la Communauté aux municipalités atteint en 2015 – une diminution de ceux-ci pour une quatrième année consécutive. En 2019, ces remboursements étaient sous la barre des 10 M\$.

Aussi, ce rapport propose une analyse du budget du gouvernement du Québec rendu public le 10 mars 2020. Ce dernier était le deuxième budget sans nouvelle programmation AccèsLogis, mais où des sommes sont injectées dans des projets qui étaient déjà en développement. Soulignons aussi que globalement l'effort financier de Québec est à la baisse alors qu'en 2019, 260,1 M\$ étaient injectés dans le programme AccèsLogis et qu'en 2020, cet effort se chiffrait à 150 M\$.

Quelques jours après que ce budget ait été rendu public, le Québec était touché par la pandémie de la COVID-19. La Commission s'est alors immédiatement mobilisée. Les membres étaient très préoccupés par le fait que cette crise sanitaire frappait alors que sévissait déjà une crise du logement caractérisée notamment par des taux d'inoccupation extrêmement bas. La Commission a élaboré en collaboration avec de multiples partenaires du milieu une série de mesures qui a été soumise et adoptée par le Conseil de la CMM le 1^{er} mai.

Soyez assurée que la Commission demeure mobilisée afin d'apporter des solutions concrètes aux centaines de milliers de ménages du Grand Montréal qui éprouvent de sérieuses difficultés à se loger.

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

Le président de la Commission du logement social,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Stéphane Williams', with a long horizontal flourish extending to the right.

Stéphane Williams
Maire de la Ville de Saint-Amable

TABLE DES MATIÈRES

LE MOT DU PRÉSIDENT	3
LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL.....	6
LES MEMBRES DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL.....	7
LE MANDAT PERMANENT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL.....	8
LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL	8
1. LE SUIVI DES REMBOURSEMENTS DE LA COMMUNAUTÉ.....	9
1.1. Les remboursements par programme 2001-2019	9
1.2. Le fonds du logement social	13
1.3. L'évolution récente des remboursements	13
Les logements HLM publics	14
Les Habitations Jeanne-Mance	14
Les Suppléments au loyer	14
Le programme AccèsLogis	14
2. L'IMPACT DES BUDGETS 2020-2021 DES GOUVERNEMENTS	18
2.1. Le budget du gouvernement du Québec du 10 mars 2020	18
Programme AccèsLogis Québec.....	18
Programme de Supplément au loyer (PSL)	20
Logements HLM publics	20
Subventions à la rénovation	21
2.2. Le budget du gouvernement du Canada	21
3. LOGEMENT SOCIAL DANS LE CONTEXTE DE LA PANDÉMIE DE COVID-19	22

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Remboursements de la Communauté en logement social et abordable, 2001-2019	11
Figure 2. Évolution des remboursements en logement social de la Communauté, 2015-2019.....	13
Figure 3. Livraison des unités AccèsLogis Québec dans le Grand Montréal, par année de prise de possession, 1999-2019	15
Figure 4. Unités AccèsLogis Québec et Montréal en cours de réalisation en mai 2020, par année d'analyse préliminaire.	15
Figure 5. Programmations AccèsLogis (Québec et Montréal) du gouvernement du Québec, budgets 2011-2012 à 2020-2021.....	19



LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Hauteur de la participation financière de la CMM aux programmes de logement	10
Tableau 2. Remboursements de la Communauté en logement social et abordable, 2001-2019.....	12
Tableau 3. Programmes d'unités PSL par le gouvernement du Québec, budgets 2015-2016 à 2019-2020	14
Tableau 4. Avancement des unités AccèsLogis Québec entre mars 2019 et mai 2020, distribués par étape de réalisation, Grand Montréal.	16
Tableau 5. Distribution des unités AccèsLogis Montréal par étape de réalisation, Grand Montréal, 2020 .	17
Tableau 6. Impact financier des mesures de soutien au programme AccèsLogis (Québec et Montréal) ...	19
Tableau 7. Impact financier des mesures de soutien au Programme de Supplément au loyer.....	20

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1. AccèsLogis Montréal	17
--------------------------------------	----



LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Créée en 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal est un organisme de planification, de coordination et de financement qui regroupe 82 municipalités où vivent 4 millions de personnes. La Communauté exerce des compétences stratégiques à l'échelle du Grand Montréal, un territoire de plus de 4 360 km².

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

VISION

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

OBJECTIF

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



LES MEMBRES DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL

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

PRÉSIDENT

M. Stéphane Williams

Maire de la Ville de Saint-Amable

VICE-PRÉSIDENTS

Mme Monique Bastien

Membre du comité exécutif de la Ville de Longueuil

M. Pierre Lessard-Blais

Membre du conseil de la Ville de Montréal

Maire de l'arrondissement Mercier–Hochelaga-

Maisonnette, membre du conseil d'agglomération

MEMBRES

M. Nicholas Borne

Membre du conseil de la Ville de Laval

Mme Marie-Josée Parent

Membre du conseil de la Ville de Montréal

M. Jocelyn Pauzé

Membre du conseil de la Ville de Montréal

M. Marc-André Plante

Maire de la Ville de Terrebonne

M. Richard Ryan

Membre du conseil de la Ville de Montréal



LE MANDAT PERMANENT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL

Le 14 décembre 2017, le comité exécutif confiait un mandat permanent à la Commission du logement social (résolution n° CE17-209). Ce mandat vise à assurer sur une base annuelle un suivi des remboursements de la Communauté en matière de logement social, à évaluer l'impact des budgets des gouvernements du Canada et du Québec et des modifications apportées aux programmes d'habitation soutenus par la Communauté ainsi qu'à prendre connaissance des attentes des municipalités en matière de développement du logement social et abordable.

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

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DU LOGEMENT SOCIAL

En 2018, la Commission remplissait pour la première fois son mandat permanent. Après la tenue de quatre séances de travail, la Commission a déposé auprès du comité exécutif le 15 juin 2018 son [rapport](#), lequel en a autorisé la diffusion. Ce rapport contenait un ensemble de recommandations qui furent reprises notamment dans un document intitulé [Les Attentes de la CMM pour le prochain gouvernement du Québec](#) (septembre 2018) et dans les [demandes prébudgétaires 2019-2020 de la Communauté au gouvernement du Québec](#) (février 2019).

En 2019, la Commission s'est penchée à nouveau sur le financement des programmes d'habitation lors de quatre séances tenues entre mars et la mi-

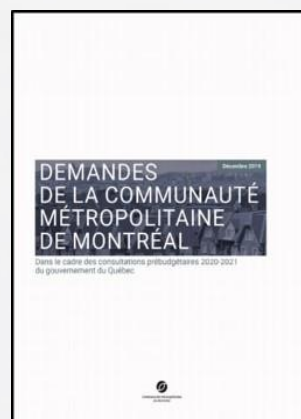
juin. La Table technique CMM-Municipalités en logement social s'est réunie pour discuter des différents aspects du mandat le 7 mai 2019. Un [rapport](#) a été déposé le 12 septembre 2019 au comité exécutif. Après son adoption, il a été rendu public et transmis au gouvernement du Québec et à la SHQ. L'essentiel des recommandations de ce rapport ont été intégrées dans [Pour un Grand Montréal attractif et compétitif : Attentes de la CMM pour le prochain gouvernement du Canada](#) publié le 19 septembre 2019 ainsi que dans les [Demandes de la Communauté dans le cadre des demandes prébudgétaires 2019-2020 du gouvernement du Québec](#) rendues publiques le 15 janvier 2020.



JUIN 2019



SEPTEMBRE 2019



DÉCEMBRE 2019



En 2020, pour la troisième année consécutive la Commission a assuré un suivi des remboursements de la Communauté en matière de logement social ainsi que des interventions des gouvernements du Canada et du Québec lors des séances du 27 mars, 28 avril et 9 juin.

Les travaux de la Commission se sont déroulés dans le contexte de la pandémie de la COVID-19. Ainsi, la session du 28 avril a été consacrée à l'identification de mesures en logement social applicables durant la pandémie (court terme) et lors

de la période de relance (moyen et long termes). [Ces mesures faisaient partie d'un ensemble de mesures adoptées par le Conseil de la CMM le 1^{er} mai 2020](#). Nous y reviendrons plus loin.

La Table technique CMM-Municipalités en logement social a également contribué à ce mandat en deux occasions. D'abord en commentant une première version des mesures COVID-19 et lors d'une rencontre virtuelle tenue le 27 mai 2020 afin d'échanger au sujet du projet de rapport sur le suivi financier.

1. LE SUIVI DES REMBOURSEMENTS DE LA COMMUNAUTÉ

1.1. LES REMBOURSEMENTS PAR PROGRAMME 2001-2019

Depuis 2001, année de création de la Communauté, 688,5 M\$ ont été consacrés par la Communauté au logement social et abordable. Cette participation financière consiste au remboursement en vertu de la loi constitutive de la Communauté¹ des sommes qui doivent être versées par les municipalités du Grand Montréal dans le cadre des programmes de la SHQ. Ces sommes sont remboursées grâce au Fonds du logement social, mis en place par la Communauté, auquel participe l'ensemble des 82 municipalités de la région selon leur potentiel fiscal. La Communauté assure ainsi un financement équitable du logement social et abordable, et cela au bénéfice des citoyens résidants sur le territoire métropolitain.

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'OBNL d'habitation dans le cadre des programmes AccèsLogis Québec et AccèsLogis Montréal (tableau 1).

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

De 2001 à 2019, 41 % des remboursements de la Communauté ont été consacrés au parc de logements sociaux constitués par les HLM publics (36 % ou 246,7 M\$) et les Habitations Jeanne-Mance (5 % ou 35,2 M\$) (figure 1). Un autre 12 % des remboursements a participé au financement des PSL, pour un total de 81,4 M\$ versés par la Communauté aux offices d'habitation dans le cadre de ce programme.

Par ailleurs, près de la moitié des remboursements de la Communauté a été attribuée à deux programmes, à savoir 38 % ou 264,9 M\$ au programme AccèsLogis Québec et 9 % ou 60,3 M\$

¹ Voir [Section IV de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal](#).



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. Dans le contexte de la crise du logement du début des années 2000, le programme Logement abordable Québec a connu deux années de programmation, soit une en 2002 et l'autre en 2004. Les remboursements de la Communauté pour ce programme se sont étendus de 2003 à 2011. Le tableau 2 présente le détail des remboursements annuels de la Communauté par programme. Le programme LAQ a permis de livrer un peu plus de 4 000 logements, contribuant ainsi de façon notable à l'effort. En 2019, seul le programme

AccèsLogis a fait l'objet d'un remboursement représentant 9,5 M\$.

La Communauté participe donc au financement d'environ 27 000 logements HLM publics et d'à peu près 14 500 Suppléments au loyer sous la gestion des offices d'habitation², auxquels s'ajoutent les 788 logements composant les Habitations Jeanne-Mance. Le gouvernement fédéral s'étant désengagé du financement des HLM, aucun nouveau logement ne s'est ajouté à ce parc immobilier depuis 1994, à l'exception de 124 logements des Immeubles Val-Martin à Laval, qui ont acquis le statut de HLM publics en 2019. C'est également plus de 21 000 logements en coopératives et OBNL d'habitation qui ont vu le jour, depuis les 18 dernières années, avec la participation financière de la Communauté.

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

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

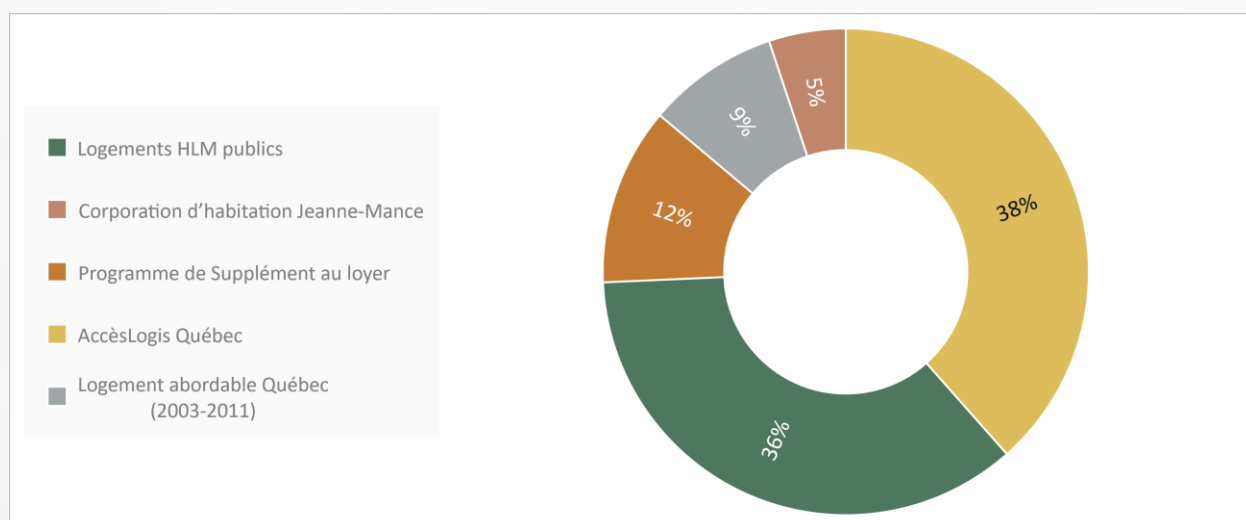
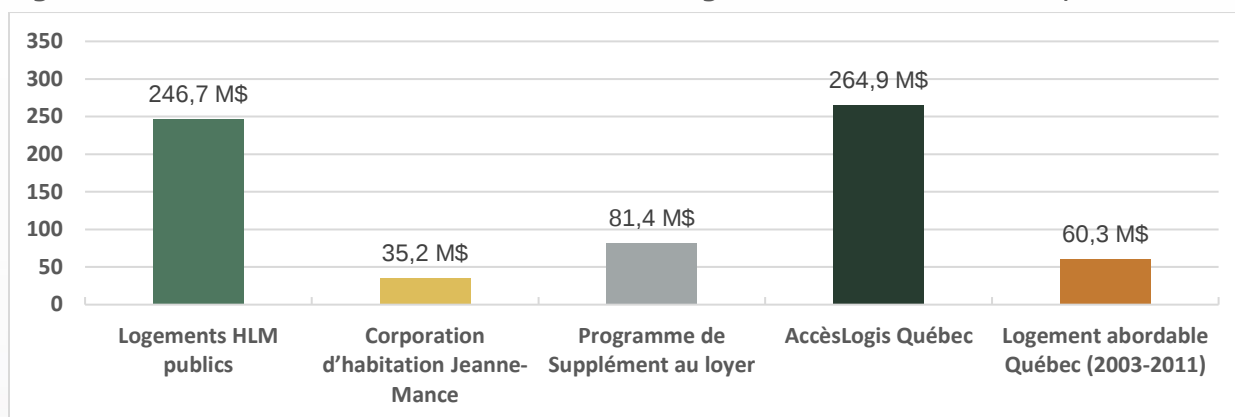
1. Le programme AccèsLogis exige une contribution du milieu (organismes locaux, communautaires ou institutionnels). Dans le Grand Montréal, cette participation est la plupart du temps assurée par la municipalité qui voit sa contribution remboursée par la Communauté jusqu'à un maximum de 15 % des coûts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

² Ce chiffre provient des budgets 2020 des offices d'habitation du Grand Montréal (SHQ, 28 février 2020). Les Suppléments au loyer dans la grande région de Montréal qui ne sont pas sous la gestion des offices

d'habitation ne sont pas éligibles à un financement métropolitain. La Communauté estime à 1 000 le nombre de Suppléments au loyer géré par d'autres organismes que les offices d'habitation.



Figure 1. Remboursements de la Communauté en logement social et abordable, 2001-2019



Source : Données compilées le 19 mai 2020 par le service des finances de la Communauté métropolitaine de Montréal.



Tableau 2. Remboursements de la Communauté en logement social et abordable, 2001-2019

Année	Logements HLM publics	Corporation d'habitation Jeanne-Mance	Programme de Supplément au loyer	AccèsLogis Québec	Logement abordable Québec	Total
2001	10 597 630 \$	714 400 \$	1 503 603 \$	1 171 118 \$	- \$	13 986 751 \$
2002	11 031 868 \$	776 630 \$	1 916 141 \$	3 878 372 \$	- \$	17 603 011 \$
2003	10 539 019 \$	774 038 \$	2 425 956 \$	8 902 102 \$	1 308 737 \$	23 949 852 \$
2004	10 923 904 \$	992 305 \$	2 920 803 \$	17 382 426 \$	- \$	32 219 438 \$
2005	11 866 485 \$	1 403 952 \$	3 476 469 \$	17 434 518 \$	16 949 293 \$	51 130 717 \$
2006	12 717 837 \$	1 529 164 \$	3 784 155 \$	12 858 544 \$	16 149 895 \$	47 039 595 \$
2007	12 346 098 \$	1 635 319 \$	3 967 311 \$	12 335 368 \$	13 419 079 \$	43 703 175 \$
2008	12 631 847 \$	1 712 747 \$	3 787 082 \$	12 749 766 \$	6 914 131 \$	37 795 573 \$
2009	13 993 254 \$	1 710 276 \$	3 865 213 \$	22 783 442 \$	2 958 898 \$	45 311 083 \$
2010	12 638 510 \$	1 936 863 \$	4 155 136 \$	17 728 465 \$	1 336 431 \$	37 795 405 \$
2011	11 756 081 \$	2 052 355 \$	4 265 786 \$	12 510 169 \$	1 264 452 \$	31 848 843 \$
2012	13 091 833 \$	2 082 550 \$	4 497 972 \$	14 709 016 \$	- \$	34 381 371 \$
2013	13 491 028 \$	2 578 655 \$	4 718 411 \$	18 092 416 \$	- \$	38 880 509 \$
2014	13 575 795 \$	2 313 494 \$	5 021 492 \$	20 860 110 \$	- \$	41 770 891 \$
2015	14 358 787 \$	2 404 866 \$	4 998 517 \$	28 761 435 \$	- \$	50 523 605 \$
2016	14 427 966 \$	2 005 137 \$	5 522 978 \$	12 211 107 \$	- \$	34 167 188 \$
2017	15 714 256 \$	3 083 356 \$	6 452 911 \$	10 945 269 \$	- \$	36 195 792 \$
2018	15 750 967 \$	2 108 182 \$	7 023 446 \$	10 022 249 \$	- \$	34 904 843 \$
2019	15 275 059 \$	3 415 205 \$	7 059 687 \$	9 533 717 \$	- \$	35 283 668 \$
Total	246 728 224 \$	35 229 494 \$	81 363 069 \$	264 869 608 \$	60 300 916 \$	688 491 311 \$

Source : Données compilées le 19 mai 2020 par le service des finances de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Détails des données compilées :

- HLM et PSL : Société d'habitation du Québec (SHQ), États financiers 2001 à 2016 et Budgets 2017 à 2020 des Offices d'habitation. Les données issues des états financiers (HLM et PSL) sont susceptibles d'évoluer jusqu'à trois ans après la clôture de l'année budgétaire. Ces ajustements ultérieurs sont occasionnés par différents processus de validation de la Société d'habitation du Québec.
- Corporation d'habitation Jeanne-Mance (CHJM) : CHJM, États financiers audités de 2001 à 2018. Communauté métropolitaine de Montréal, Budget 2019 de la CHJM et ajustements pour l'année 2018.
- AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec – volet social et abordable : Communauté métropolitaine de Montréal, 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. Rappelons que le programme Logement abordable Québec a connu deux années de programmation, soit une en 2002 et l'autre en 2004. Les remboursements de la Communauté pour ce programme se sont étendus de 2003 à 2011. Aussi, le programme AccèsLogis Montréal qui a bénéficié d'une seule enveloppe budgétaire en 2018-2019 n'a pas encore – en date de mai 2020 – fait l'objet de remboursement de la part de la CMM.



1.2. LE FONDS DU LOGEMENT SOCIAL

Le 31 décembre 2019, le solde au Fonds du logement social était de 6 287 157,54 \$. 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 \$, auxquels s'ajoutent les intérêts générés par le fonds de 281 755 \$ en 2019.

Par ailleurs, pour assurer les remboursements des programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec, la Communauté a contracté un

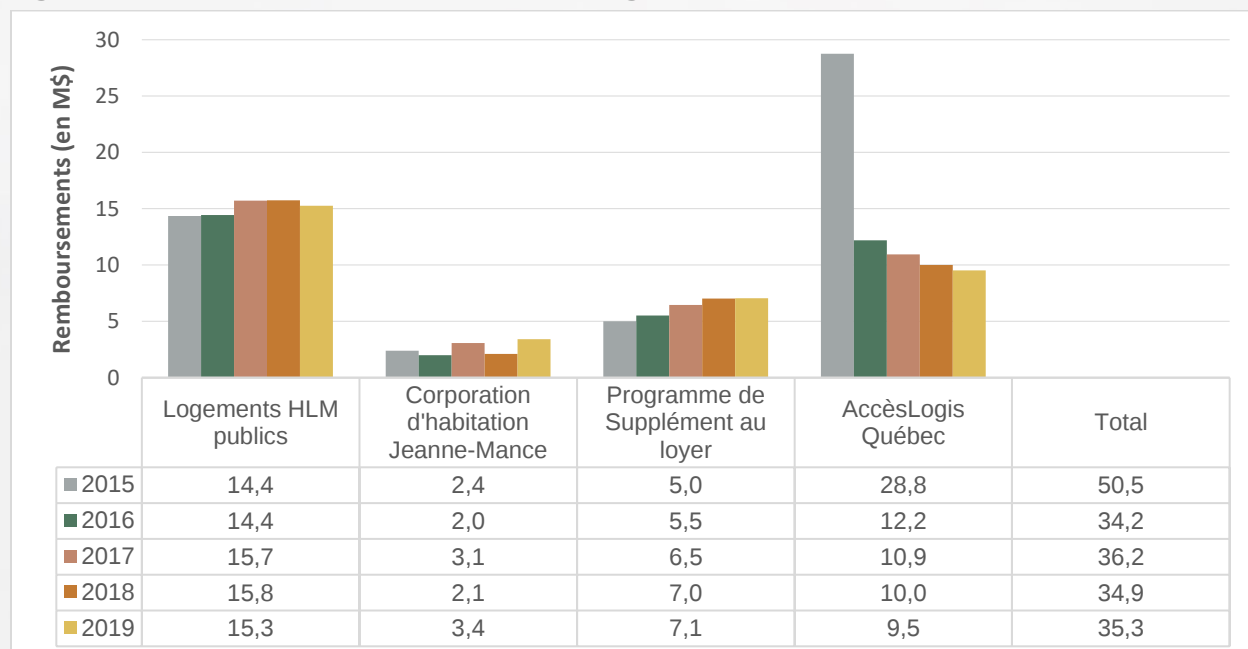
premier emprunt de 51 000 000 \$ en 2005 (règlement n° 2005-31) et un second emprunt de 53 000 000 \$ en 2016 (règlement n° 2016-69). Ce dernier avait été contracté en prévision de l'accélération de la livraison des projets AccèsLogis, qui ne s'est pas encore avérée. Tel qu'il sera explicité dans la sous-section suivante, la livraison des projets AccèsLogis a plutôt ralenti après 2015 (tableau 2). Le premier emprunt n'est ainsi pas encore complètement épuisé et il n'a pas été nécessaire de recourir au second.

1.3. L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES REMBOURSEMENTS

Au cours des cinq dernières années, les remboursements de la Communauté en logement social et abordable se sont contractés. Après un sommet de 50,5 M\$ atteint en 2015, les versements ont chuté à 34,2 M\$ l'année suivante pour ensuite osciller entre 36,2 M\$ et 35,3 M\$ entre 2017 et 2019 (figure 2). Cette importante décroissance est attribuable au

programme AccèsLogis Québec. Alors que les remboursements pour chacun des autres programmes ont crû de 1 M\$ à 2 M\$ en 2019 par rapport à ceux effectués en 2015, les remboursements pour AccèsLogis ont pour leur part diminué de 19 M\$ (ou 66 %) en 2019 par rapport à ceux effectués en 2015.

Figure 2. Évolution des remboursements en logement social de la Communauté, 2015-2019



Source : Données compilées le 19 mai 2020 par le service des finances de la Communauté métropolitaine de Montréal.



Les logements HLM publics

Entre 2015 et 2019, la Communauté a versé aux offices d'habitation du territoire un montant annuel global allant d'un minimum de 14,4 M\$ à un maximum de 15,8 M\$ pour les logements HLM publics. Par ces montants, la Communauté contribue entre autres aux efforts en matière de remplacement, d'amélioration et de modernisation (RAM) du parc. Des efforts importants restent à être consentis dans les prochaines années afin de compenser les années de sous-investissements.

Les Habitations Jeanne-Mance

Les Habitations Jeanne-Mance font l'objet d'un ambitieux programme de rénovation des immeubles et des espaces extérieurs, et cela se reflète dans les remboursements accordés à leur déficit d'exploitation. En effet, les remboursements effectués pour ces

habitations ont connu un taux de croissance annuel moyen de 9 % en cinq ans. Les remboursements annuels ont toutefois fluctué de façon importante d'année en année. Ces fluctuations s'expliquent par un important programme de rénovation qui a cours dans ce complexe de 788 logements et les aléas qui accompagnent souvent de tels chantiers.

Les Suppléments au loyer

Enfin, les versements aux offices d'habitation pour les Suppléments au loyer sont graduellement passés de 5 M\$ à 7,1 M\$ entre 2015 et 2019, une hausse qui équivaut à une croissance annuelle moyenne de 9 %. Celle-ci s'explique par l'augmentation du nombre d'unités PSL financées par la volonté du gouvernement du Québec qu'un plus grand nombre de familles puisse bénéficier d'une aide au logement (tableau 3).

Tableau 3. Programmes d'unités PSL par le gouvernement du Québec, budgets 2015-2016 à 2019-2020

	Budgets				
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020 ³
PSL privés¹	1 000	1 200	1 200	1 200	1 200
Autres PSL privés	0	0	0	225	150
PSL AccèsLogis²	1 000	1 000	2 000	2 000	
Total	1 000	1 200	3 200	3 425	1 350

1. Les PSL issus de cette programmation quinquennale sont aussi désignés SL1.

2. Nombre de PSL AccèsLogis estimé par la Communauté en fonction des montants annoncés par le gouvernement du Québec.

3. Les autres PSL privés et les montants réservés au PSL AccèsLogis seront divulgués, le cas échéant, dans le prochain budget. Les 1 200 PSL privés ont été annoncés en 2015 dans la programmation quinquennale 2015-2020.

Source : Gouvernement du Québec. Budgets 2015-2016, 2017-2018 et 2019-2020. Traitement : CMM, 2019.

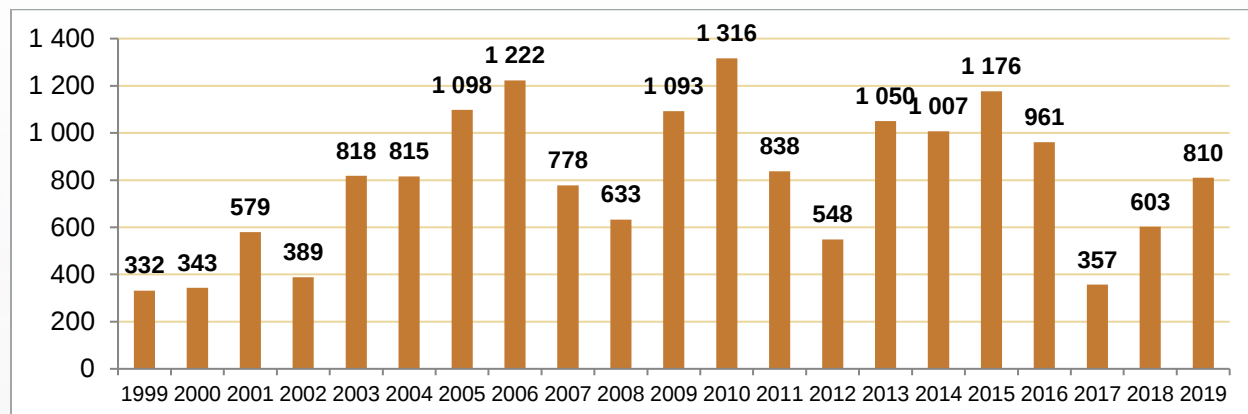
Le programme AccèsLogis

Les remboursements effectués par la CMM dans le cadre du programme AccèsLogis évoluent en fonction des programmations annoncées dans les budgets du gouvernement du Québec. Celles-ci fluctuent d'une année à l'autre et le temps de réalisation des projets est également très variable (figure 2). Ainsi, il peut y avoir un décalage plus ou moins grand entre les annonces budgétaires du gouvernement du Québec et les remboursements de la CMM qui s'effectuent au plus tôt alors que la construction des projets débute.

Après avoir atteint un sommet de 1 316 unités en 2010, les livraisons ont chuté à 548 unités en 2012, puis sont remontées à 1 176 unités en 2015. Plus récemment, un creux de 357 unités a été observé en 2017, suivi d'une légère remontée en 2018, laquelle s'est poursuivie en 2019, avec 810 nouveaux logements livrés (figure 3).



Figure 3. Livraison des unités AccèsLogis Québec dans le Grand Montréal, par année de prise de possession, 1999-2019

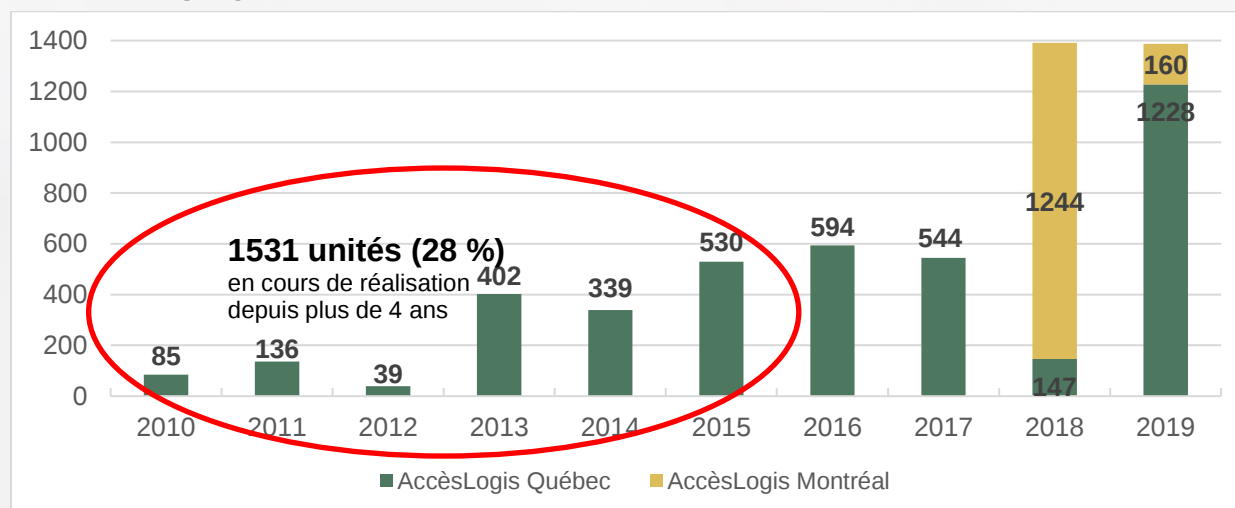


Source : SHQ (2020). Liste des projets AccèsLogis Québec au 20 mai 2020. Traitement : CMM, 2020.

Note 1 : Comme aucun projet AccèsLogis Montréal n'a franchi en 2019 l'étape de prise de possession, les unités livrées de ce tableau ont toutes été réalisées dans le cadre du programme AccèsLogis Québec.

Note 2 : les données sur les unités AccèsLogis 2019 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 20 mai 2020 par la SHQ, mais il peut s'écouler parfois plusieurs mois avant la mise à jour des informations relatives à certains projets.

Figure 4. Unités AccèsLogis Québec et Montréal en cours de réalisation en mai 2020, par année d'analyse préliminaire.



Source : SHQ (2020). Liste des projets AccèsLogis Québec au 20 mai 2020. Traitement : CMM, 2020.

Ville de Montréal (2020). Liste des projets AccèsLogis Montréal au 28 avril 2020. Traitement : CMM, 2020.



En plus des quelques 17 000 unités AccèsLogis réalisées et occupées dans le Grand Montréal depuis la création du programme en 1997, on dénombrait en mai 2020 près de 5 600 logements en cours de réalisation dont environ 4 500³ dans l'agglomération de Montréal, 400 dans l'agglomération de Longueuil, 500 à Laval, 200 dans la couronne Nord et 200 dans la couronne Sud. Alors que plusieurs de ces projets suivent selon toute vraisemblance un cours normal de réalisation, d'autres semblent connaître des délais anormaux (figure 4). Le temps moyen de livraison des unités livrées en 2019 est d'environ 4 ans et 8 mois. Une proportion non négligeable des unités en cours de réalisation dépasse, dans certains cas, très largement, les délais de réalisation observés dans les dernières années. C'est un peu plus de 1 500 unités, soit 28 %, qui sont en cours de réalisation depuis plus de 4 ans. Si ces unités s'étaient réalisées en suivant les délais moyens observés dans les dernières années, elles seraient d'ores et déjà livrées.

Ces observations tendent à démontrer des difficultés persistantes dans la livraison des projets AccèsLogis Québec, dont certaines vont en s'aggravant. Le gouvernement du Québec a d'ailleurs prévu dans le budget 2019 des sommes pour accélérer la livraison des projets en cours. Le tableau 4 documente le cheminement des unités AccèsLogis Québec qui étaient en développement au moment de cette annonce budgétaire en mars

2019. En mesurant un an plus tard, en mai 2020, la progression des projets en regard des étapes de réalisation, nous pouvons apprécier - dans une certaine mesure - l'impact de cette enveloppe budgétaire qui visait uniquement les projets AccèsLogis Québec. D'une part, 2 400 unités, soit 47 % de celles en cours, étaient aux premières étapes du processus, soit l'élaboration ou l'approbation préliminaire, en mars 2019. En mai 2020, il en était dénombré alors 1 281, soit 25 % du total. D'autre part, 985 unités étaient aux dernières étapes du processus (engagement définitif ou date d'ajustement des intérêts) en mars 2019, comparativement à 2 042 un an plus tard, une évolution de 19 % à 40 % des unités en cours. Soulignons toutefois que l'avancement de ces projets est encore fortement tributaire d'un investissement supplémentaire des municipalités au-delà de ce que le programme prévoit et dans certains cas de programmes de subvention du fédéral.

Par ailleurs, près de 1 400 unités ont obtenu une approbation préliminaire en 2019, bien que le gouvernement n'ait pas financé de nouvelles unités au cours de cette période. Cette situation semble être attribuable à une réévaluation de projets financés lors de programmations antérieures. Certains n'étant plus viables aujourd'hui, des unités ont ainsi été réallouées à de nouveaux projets (figure 4).

Tableau 4. Avancement des unités AccèsLogis Québec entre mars 2019 et mai 2020, distribués par étape de réalisation, Grand Montréal.

		Élaboration	Analyse préliminaire	Engagement conditionnel	Engagement définitif	Date d'ajustement des intérêts	Total
Au 21 mars 2019	u	1 380	1 020	1 686	821	164	5 071
	%	27	20	33	16	3	100
Au 20 mai 2020	u	0	1 281	1 748	1 232	810	5 071
	%	0	25	34	24	16	100
Solde	u	-1 380	261	62	411	646	0

Source : SHQ (2020). Liste des projets AccèsLogis Québec au 20 mai 2020. Traitement : CMM, 2020

³ Incluant environ 1 400 unités s'inscrivant dans le programme AccèsLogis Montréal, créé en 2018.



Encadré 1. AccèsLogis Montréal

Il y a maintenant près de cinq ans, le gouvernement du Québec a revu les statuts de la Ville de Québec, de la Ville de Montréal et de l'ensemble des municipalités québécoises et les a dotées de nouvelles capacités d'interventions dans différents champs et notamment, dans celui de l'habitation. Dans la foulée, le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal ont signé, le 8 décembre 2016, une entente-cadre intitulée « Réflexe Montréal » qui prévoit le transfert des budgets et des responsabilités de la SHQ à la Ville en matière d'habitation et de lutte à l'itinérance.

Le premier élément de mise en œuvre des nouveaux pouvoirs issus de cette entente est l'adoption d'un nouveau Programme d'aide à la réalisation de logements coopératifs et sans but lucratif. Appelé AccèsLogis Montréal, la première mouture de ce programme comprend les ajustements suivants :

- 1) une hausse des coûts maximaux de réalisation reconnus admissibles aux fins de subvention (CMA),
- 2) une subvention de démarrage plus élevée et versée à l'étape d'élaboration du projet,
- 3) une proportion d'au moins 30 % de logements adaptés pour les personnes à mobilité réduite,
- 4) un versement non plus au Fonds québécois d'habitation communautaire, mais à un Fonds montréalais qui aura non pas pour objectif le développement de projets, mais plutôt la constitution d'une réserve pour les projets en difficulté,
- 5) une gestion du programme entièrement assurée par la Ville.

Le principal changement observable est la majoration moyenne de 25 % des coûts maximaux de réalisation admissibles afin d'être mieux adapté au contexte montréalais.

Dans le budget 2018-2019 du gouvernement du Québec, le nouveau programme AccèsLogis Montréal a été doté d'une enveloppe de 103,9 M\$ représentant 37 % du budget total du programme AccèsLogis pour le Québec. Ce programme a été mis en vigueur le 23 avril 2018.

En date du 28 avril 2020, quelque 1 400 unités du programme AccèsLogis Montréal à différentes étapes de développement étaient dénombrées (tableau 5). À ce jour, aucun projet AccèsLogis Montréal n'a fait l'objet d'un remboursement de la CMM. Les premiers remboursements devraient avoir lieu en 2020.

Tableau 5. Distribution des unités AccèsLogis Montréal par étape de réalisation, Grand Montréal, 2020

		Analyse préliminaire	Engagement conditionnel	Engagement définitif	Date d'ajustement des intérêts	Total
Au 28 avril 2020	u	322	597	485	0	1 404
	%	23	43	35	0	100

Source : Ville de Montréal (2020). Liste des projets AccèsLogis Montréal au 28 avril 2020. Traitement : CMM, 2020.



2. L'IMPACT DES BUDGETS 2020-2021 DES GOUVERNEMENTS

Le développement du logement social et abordable est le résultat de la convergence des efforts gouvernementaux (gouvernement du Canada, gouvernement du Québec et municipalités) et des organismes communautaires (offices, coopératives et OBNL d'habitation). 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.

2.1. LE BUDGET DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DU 10 MARS 2020

Le jeudi 10 mars 2020, le gouvernement du Québec présentait son budget 2020. Quelques jours plus tard, le 13 mars, le gouvernement décrétait l'état d'urgence sanitaire en raison de la COVID-19, entraînant un ralentissement sans précédent de la plupart des activités économiques dans la province.

De nombreuses mesures financières en contexte de gestion de crise ont été annoncées dans les semaines suivantes, notamment en habitation. Une mise à jour budgétaire est attendue à la fin juin. La Communauté suivra de près tout développement à cet égard, tout comme elle le fera pour la situation du côté du gouvernement du Canada.

Bien que le contexte actuel suppose des ajustements budgétaires éventuels, il demeure pertinent d'analyser le contenu du budget présenté au début mars 2020. Ce budget s'inscrit en continuité avec celui de 2019 au niveau de l'approche provinciale en matière de production de logements sociaux et abordables : l'entièreté des sommes accordées au programme AccèsLogis Québec est dédiée à la livraison des unités déjà programmées, mais non réalisées, sans accorder une nouvelle programmation. Par ailleurs, les sommes réservées aux Suppléments au loyer assurent la reconduction sur cinq ans d'une programmation initialement déployée à partir de 2015.

Programme AccèsLogis Québec

Avec le budget du début mars 2020, le gouvernement du Québec ne finance aucune

nouvelle unité AccèsLogis, et ce, pour une deuxième année consécutive. Depuis la création du programme, les budgets 2019 et 2020 sans nouvelle programmation font figure d'exceptions. Les programmations des 10 années précédentes oscillaient entre 1 500 et 3 000 nouvelles unités (figure 5).

Bien qu'aucun financement de nouvelles unités n'ait été annoncé, le gouvernement investit tout de même dans le programme AccèsLogis. En effet, 150 M\$ sont accordés pour la livraison des unités AccèsLogis déjà programmées. Ce montant s'ajoute à l'investissement de 260,1 M\$ du budget 2019 qui ciblait également des unités déjà programmées. À titre comparatif, lors de la dernière programmation de nouvelles unités, en 2018, le gouvernement du Québec consacrait 230,7 M\$ à la création de 3 000 unités. Alors que le budget 2019 rehaussait la hauteur de son financement par rapport à l'année précédente, malgré l'absence d'une nouvelle programmation, en 2020, le gouvernement diminue le financement AccèsLogis de plus de 40 % par rapport à 2019 et de 35 % par rapport à 2018.

Le gouvernement a concentré de nouveau toutes ses ressources à la problématique du ralentissement important dans la livraison des projets AccèsLogis. Cette situation prévaut dans le Grand Montréal, comme il a été démontré à la section 1.3, mais aussi dans les autres régions du Québec. Le gouvernement estime que ces efforts permettront de réaliser, en cinq ans, plus de 12 000 unités AccèsLogis déjà planifiées⁴.

⁴ Québec (10 mars 2020). [Budget 2020-2021 : votre avenir, votre budget](#). p. D.56.



De l'enveloppe globale prévue en 2020, un premier décaissement de 108 M\$ est prévu pour les années 2019-2020 et 2020-2021. La balance de 42 M\$ sera décaissée durant la période 2022-2023

à 2024-2025. Au total, 46 M\$ iront immédiatement à la Ville de Montréal ⁵.

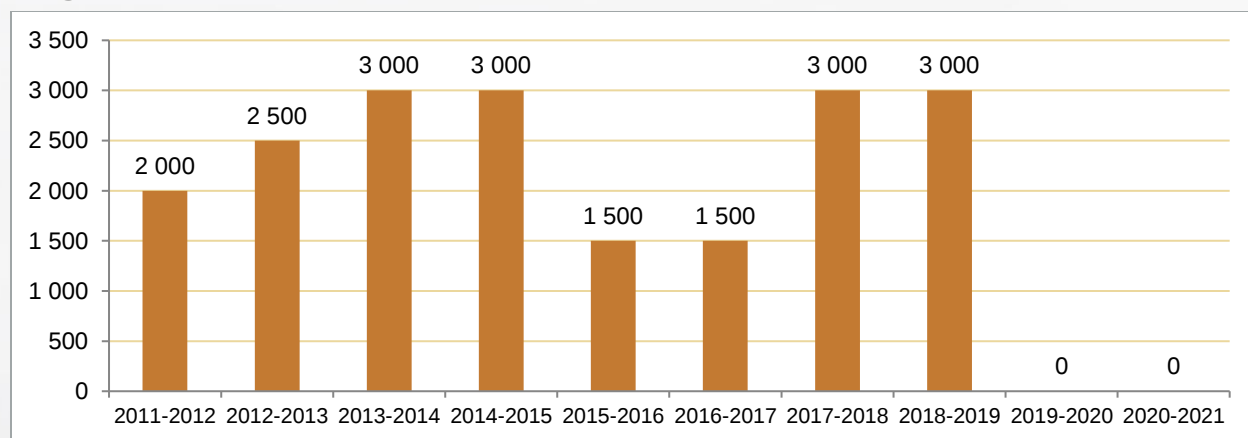
Aussi, aucun impact financier n'est attendu pour 2021-2022.

Tableau 6. Impact financier des mesures de soutien au programme AccèsLogis (Québec et Montréal)

	2019- 2020-	2020- 2021-	2021- 2022-	2022- 2023-	2023- 2024-	2024- 2025-	Total
Soutien dans la réalisation des unités programme AccèsLogis Québec¹ (en M\$)	58,0	50,0	0	22,1	15,9	4,0	150,0

Source : Gouvernement du Québec. [Budget 2020-2021 : votre avenir, votre budget](#). p. D. 54. Traitement : CMM, 2020.

Figure 5. Programmations AccèsLogis (Québec et Montréal) du gouvernement du Québec, budgets 2011-2012 à 2020-2021



Source : Gouvernement du Québec. Budgets 2011-2012 à 2020-2021 (mars 2020). Traitement : CMM, 2020.

Ces bonifications – longtemps attendues par la Communauté et de nombreux acteurs du milieu qui constataient depuis des années l'inadéquation entre les coûts admissibles et les coûts réels des projets – sont accueillies positivement. Dans les dix dernières années, les organismes porteurs ont dû composer la plupart du temps avec des coûts admissibles fixés en 2009.

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

⁵ Pour plus de détails sur cette entente, le lecteur est invité à consulter le [rapport de suivi financier produit en 2018 par la commission du logement social](#), pp. 23-25.



Toutefois, en réduisant les sommes consacrées au programme AccèsLogis et en concentrant la totalité des efforts à la problématique des unités programmées qui tardent à être livrées, le gouvernement ne répond que partiellement aux demandes de la Communauté⁶.

La Communauté demande depuis des années que les programmations soient sinon rehaussées, du moins maintenues, en plus d'ajuster les coûts maximaux admissibles à la réalité du marché.

Programme de Supplément au loyer (PSL)

Le gouvernement du Québec annonce une somme de 147,5 M\$ pour reconduire la programmation de 5 800 unités PSL qui s'échelonnait de 2015 à 2019. Cet engagement était attendu par la Communauté afin d'assurer la pérennité de l'aide déployée qui

aurait pris fin cette année. Cela devrait assurer aux ménages qui reçoivent actuellement cette aide de la conserver.

Le budget 2020 ne prévoit toutefois aucun financement pour de nouvelles unités PSL, ce qui laisse peu de marge de manœuvre dans un contexte où le taux d'inoccupation dans le Grand Montréal a chuté de façon importante – passant de 3,9 % à l'automne 2016, à 1,5 %, au printemps 2020. À cela pourrait s'ajouter une pression supplémentaire en raison des ménages affectés par les impacts de la pandémie de la COVID-19. La recherche de logements dans le parc privé correspondant aux normes du PSL a toujours représenté un défi et celle-ci pourrait être encore plus ardue dans les mois qui viennent.

Tableau 7. Impact financier des mesures de soutien au Programme de Supplément au loyer

	2019- 2020-	2020- 2021-	2021- 2022-	2022- 2023-	2023- 2024-	2024- 2025-	Autres années	Total
Impact financier de la reconduction de 5 800 unités PSL-privé (en M\$)	0	0	4,9	8,3	15,7	24,1	94,3	147,3

Source : Gouvernement du Québec. [Budget 2020-2021 : votre avenir, votre budget](#). p. D. 54. Traitement : CMM, 2020.

Logements HLM publics

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. À l'échelle de la province, les sommes consacrées à ce programme sont passées de 103,1 M\$ en 2007 pour s'établir à 343,4 M\$ annuellement à compter de 2015.

Malgré les sommes investies, des difficultés persistent. La preuve étant que l'indice de vétusté des immeubles ne cesse de s'aggraver et certaines unités HLM sont même barricadées. De plus, la question de la disponibilité des fonds en temps utile pour les offices d'habitation n'est toujours pas réglée.

Enfin, il existe aussi de l'incertitude en lien avec la fin du financement du gouvernement fédéral pour plusieurs ensembles HLM. Ce retrait du fédéral a débuté il y a quelques années et le nombre de HLM affectés devrait augmenter de façon importante dans les prochaines années. À ce jour, le gouvernement du Québec continue d'assumer le

⁶ En effet, la Communauté a demandé à plusieurs occasions au gouvernement du Québec de réunir les conditions permettant la livraison rapide des projets AccèsLogis en développement, mais aussi, entre autres,

d'assurer le financement d'un minimum de 3 000 nouvelles unités AccèsLogis par an sur une base quinquennale et de procéder avec diligence à la refonte du programme AccèsLogis.



déficit d'exploitation de ces unités. Toutefois, les budgets réservés pour les travaux majeurs ont été significativement réduits.

Subventions à la rénovation

Bien que la Communauté n'assure aucun remboursement de programmes en rénovation, ceux-ci contribuent à l'amélioration de l'offre pour les ménages à revenu faible et modeste. De plus, sous certaines conditions, ces programmes peuvent

même être jumelés à des projets bénéficiant de subventions AccèsLogis et en faciliter la réalisation.

Rappelons qu'en 2019, un montant de 50 M\$ a été alloué au programme Rénovation Québec (PRQ) pour trois ans, ce qui équivaut à 16,67 M\$ pour l'année 2020-2021.

Le budget 2020 du gouvernement du Québec prévoit, en ce sens, des investissements de 6 M\$ pour l'amélioration et la rénovation des maisons d'hébergement.

2.2. LE BUDGET DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Le gouvernement du Canada devait initialement dévoiler son budget le 30 mars 2020. La pandémie de la COVID-19 qui a été déclarée dans les semaines précédentes a toutefois entraîné le report du dépôt du budget. À ce jour, aucun échéancier n'est connu quant au dévoilement de ce budget. Le gouvernement a toutefois annoncé une série de mesures budgétaires afin de pallier certains impacts économiques immédiats engendrés par la pandémie. La CMM restera à l'affût de tout développement à ce propos.

Pour rappel, le gouvernement fédéral s'était engagé à l'automne 2017 à investir 40 G\$⁷ sur 10 ans dans sa Stratégie nationale sur le logement (SNL). Celle-ci propose un Canada où chaque ménage dispose d'un logement abordable répondant à ses besoins. À terme, elle devrait permettre de construire 100 000 nouveaux logements abordables, d'en réparer 300 000 autres et de réduire l'itinérance chronique de 50 %. Pour la CMM, qui effectue des remboursements seulement pour les programmes provinciaux de logements sociaux et abordables (programmes AccèsLogis, HLM et PSL), il importe avant tout de s'intéresser aux transferts de fonds fédéraux vers les provinces possibles à l'intérieur d'ententes fédérales-provinciales. En effet, l'argent fédéral destiné au programme AccèsLogis, au PSL

et aux HLM transite par cette entente. En date du 1^{er} mai 2019, les territoires et neuf provinces ont signé des accords bilatéraux avec le gouvernement du Canada, ce qui leur a permis d'accéder à d'importants transferts de fonds.

Seul le Québec est toujours en attente de sa propre entente avec le gouvernement du Canada. La dernière entente, *l'Investissement dans le logement abordable*, se terminait en mars 2020 et l'entente faisant actuellement l'objet de discussions devrait couvrir les dix prochaines années.

Les fonds de cette entente estimés à environ 1,5 G\$ pour le Québec seront destinés en partie à la rénovation du parc, mais aussi à de nouvelles constructions, aux Suppléments au loyer et aux priorités provinciales. La signature d'une entente entre les gouvernements du Québec et du Canada favoriserait alors l'annonce de nouvelles programmations AccèsLogis, un réinvestissement dans le parc des HLM publics et une augmentation du nombre de Suppléments au loyer. Le report de la signature de cette entente retarderait des investissements importants et cruciaux, particulièrement afin d'assurer la relance socio-économique du Grand Montréal dans le contexte de la crise sanitaire et économique actuelle.

⁷ Ce montant de 40 G\$ comprend la contribution des provinces, mais pas celle des municipalités. Selon la Stratégie nationale sur le logement, la part provinciale s'élèverait à près de 9 G\$ de l'enveloppe globale. De plus,

selon des partenaires, 60 à 70 % des fonds fédéraux seraient obtenus par la réinjection de sommes dégagées par la fin des conventions.



3. LOGEMENT SOCIAL DANS LE CONTEXTE DE LA PANDÉMIE DE COVID-19

Le 13 mars 2020, le gouvernement du Québec déclarait l'état d'urgence en raison de la pandémie de la COVID-19. Les directives de santé publique imposées afin de limiter la propagation du virus ont eu d'innombrables impacts sociaux et économiques, dont plusieurs liés à l'habitation. La crise de la COVID-19 a accentué la situation précaire des ménages vulnérables et entraîné une hausse des coûts pour les offices d'habitation. Lors de sa séance du 27 mars, la Commission du logement social a ainsi entrepris de documenter les impacts de la crise sanitaire en collaboration avec de multiples partenaires du milieu.

La Commission du logement social assurera un suivi serré de la situation du logement dans le Grand Montréal ainsi que des mises à jour budgétaires et de toutes les nouvelles mesures qui seront annoncées par les gouvernements du Canada et du Québec. La Commission en fera rapport au besoin au comité exécutif ou au Conseil de la Communauté.

Des mesures de gestion visant à répondre aux besoins les plus urgents des ménages ont été élaborées à la lumière de ces impacts. Des mesures à moyen et long termes visant à assurer la relance du logement social ont également été proposées. La Communauté propose de lancer un ambitieux chantier québécois en logement social et abordable afin d'être plus résilient à l'avenir et de limiter la période de ralentissement économique post-COVID-19. Ces mesures ont été adoptées par la Commission lors de sa séance du 28 avril 2020, puis par le Conseil de la CMM le 1^{er} mai. Ces mesures peuvent être consultées dans le document [COVID-19 : Mesures pour maintenir la compétitivité et l'attractivité du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal](#).





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