

STRATÉGIE D'INCLUSION DE LOGEMENTS ABORDABLES DANS LES NOUVEAUX PROJETS RÉSIDENTIELS

BILAN DES RETOMBÉES 2005-2018

SEPTEMBRE 2019 | *VERSION CORRIGÉE - JUILLET 2020*



La version originale de ce bilan a été publiée en septembre 2019. En compilant les données, une erreur s'est cependant introduite concernant les mises en chantier de logements sociaux pour l'année 2018. L'ensemble des figures et des constats qui reposaient sur cette donnée ont été corrigés afin de refléter le décompte réel de mises en chantier.

Service de l'habitation de la Ville de Montréal
303, rue Notre-Dame Est, 4^e étage
Montréal (Québec)
H2Y 3Y8
ville.montreal.qc.ca/habitation

	1	Combien de logements abordables privés sont prévus ?	19
		Combien de logements abordables ont été réalisés ?	20
Contexte	4	Bilan du Fonds de contribution	21
Origine et évolution de la Stratégie	4	Quels montants ont été perçus et déboursés ?	21
Engagements sur l'offre de logement social et abordable dans le cadre de la Stratégie d'inclusion	5	Bilan des stratégies locales	23
Le logement social : calcul de la contribution	5	Quelle a été la plus-value des stratégies locales ?	24
Le logement social : garanties financières	7	Conclusion	26
Le logement abordable : garanties financières	7		
Fonds de contribution	8		
Stratégies locales	8		
Bilan : objectif et méthode	9		
Portée générale de la Stratégie d'inclusion	10		
Où se trouvent les projets visés dans les engagements ?	11		
Retombées : logement social	12		
Combien de logements sociaux sont prévus et combien ont été réalisés ?	12		
Le nombre d'unités prévues croît-il plus vite que le nombre d'unités en construction et réalisées ?	13		
De quels types d'engagements proviennent les logements sociaux prévus ?	14		
Quelle part occupent les logements issus de la Stratégie d'inclusion dans la production globale de logement social ?	15		
La construction de logements sociaux atteint-elle la cible du Plan d'urbanisme ?	16		
Contributions en immeuble et contributions financières	17		
Retombées : logement abordable privé	19		

Contexte

Origine et évolution de la Stratégie

La Stratégie d’inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels a été adoptée en 2005 par le comité exécutif de la Ville de Montréal.

En 2012, des stratégies d’inclusion locales ont été adoptées par plusieurs arrondissements, une pratique qui s’est répandue par la suite (voir plus bas « Bilan des stratégies locales »). La même année, un fonds de contribution a été créé afin de gérer les contributions perçues.

Enfin, certains paramètres ont été revus en 2015 afin de clarifier et de simplifier son application.

Figure 1. Stratégie d’inclusion : dates clés

2005	Adoption
2012	Premières stratégies locales Création du Fonds de contribution
2015	Révision de la Stratégie

La Stratégie vise à encourager le développement, dans les grands projets résidentiels, d’une gamme diversifiée de logements, pour répondre aux besoins de citoyens ayant des revenus variés, tout en facilitant la réalisation de logements sociaux et communautaires et en stimulant la production de propriétés à prix abordable. En s’appuyant sur les objectifs du Plan d’urbanisme, la Stratégie d’inclusion vise plus spécifiquement l’objectif que 30 % des logements mis en chantier d’ici à 2014 soient

abordables, soit 15 % de logements sociaux et communautaires et 15 % de logements abordables privés.

Pour cela, sept axes sont définis dans la Stratégie d’inclusion adoptée en 2005 :

1. Optimiser les programmes de subvention en habitation
2. Mettre à contribution les terrains municipaux
3. Susciter l’adhésion des grands propriétaires fonciers publics
4. Exploiter le plein potentiel des outils de réglementation et de planification
5. Adapter la prestation de service de la Ville
6. Poursuivre les activités de recherche, de développement et de communication
7. Assurer le monitoring de la stratégie

Les axes 3 et 4 de la Stratégie posent les bases d’une approche incitative d’inclusion de logements abordables. Il y est en outre proposé de « tenir compte de l’engagement du propriétaire ou du promoteur à inclure une proportion de logements abordables durant l’étude d’une demande de modification réglementaire importante, de modification au Plan d’urbanisme ou au cours de la négociation d’ententes particulières ». Une note établit également qu’un site majeur a un potentiel de développement dépassant 200 logements¹. Ces premières balises ont ensuite été précisées et affinées avec la mise en œuvre de la Stratégie.

Bien que d’autres types d’engagements continuent d’en faire partie (voir plus bas « De quels types d’engagements proviennent les logements sociaux prévus? »), la Stratégie d’inclusion est aujourd’hui principalement axée sur les engagements de promoteurs pris dans le contexte d’une demande de modification réglementaire à la hauteur, la densité ou l’usage.

Ce type d’engagement est volontaire. En effet, la Loi sur l’aménagement et l’urbanisme (LAU) a été modifiée en 2017 pour doter les municipalités du Québec de pouvoirs réglementaires afin d’améliorer l’offre en matière de logement abordable, social²

¹ Ce seuil a été abaissé à 100 unités en 2015.

² Pour alléger le texte, lorsque l’expression « logement social » est employée dans ce bilan, elle désigne plus généralement le logement social et communautaire.

familial. Avant 2017, la Ville de Montréal ne pouvait donc pas se doter d'un règlement de cette nature et devait compter sur un mécanisme volontaire. Le Règlement pour une métropole mixte³, une fois en vigueur, mettra fin à cette situation en imposant un cadre obligatoire.

Engagements sur l'offre de logement social et abordable dans le cadre de la Stratégie d'inclusion

Les promoteurs des projets immobiliers visés par la Stratégie d'inclusion s'engagent à faire en sorte que leurs projets comportent 15 % de logements sociaux et communautaires, ou à verser une contribution financière à cette fin équivalant à 20 % de logements sociaux. Ils s'engagent aussi à réaliser 15 % de logements abordables privés.

Les projets immobiliers qui sont visés par la Stratégie d'inclusion sont ceux qui, pour se réaliser, nécessitent des modifications réglementaires à l'usage, la hauteur ou la densité et comportent 100 logements ou plus ou encore 9 000 m² ou plus de superficie brute de plancher résidentiel.

Les engagements pris dans le cadre de la Stratégie d'inclusion sont calculés sur la base de la superficie de plancher résidentiel supplémentaire que la modification réglementaire permet d'obtenir. Par exemple, si la réglementation en vigueur permettait de construire 3 étages résidentiels et qu'une modification hausse ce potentiel à 10 étages, le calcul sera basé sur le différentiel de 7 étages en résultant.

Si une modification réglementaire vient autoriser un usage résidentiel là où cela n'était pas permis, le calcul est basé sur l'ensemble de la superficie.

³ Ville de Montréal. (2019, juin). Montréal, métropole de l'habitation : règlement pour une métropole mixte. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/habitation_fr/media/documents/reglement_metrople_mixte-document_explicatif.pdf

Le logement social

Le type de contribution que le promoteur s'engage à réaliser en matière de logements sociaux et communautaires est déterminé par le Service de l'habitation, en collaboration avec les arrondissements, en fonction des caractéristiques de chaque projet, dans l'ordre prioritaire suivant :

- Les logements sociaux sont réalisés préférablement sur le site même du projet (vente d'un lot ou d'un projet clé en main).
- Si cette option est non souhaitable ou non pertinente, les logements sociaux peuvent être réalisés hors site, sur un autre emplacement dans le secteur (vente d'un lot ou d'un projet clé en main).
- Si la réalisation de projets hors site s'avère impossible ou ne semble pas pertinente, une contribution financière est alors versée par le promoteur et déposée au Fonds de contribution à la Stratégie d'inclusion pour la réalisation future de logements sociaux.

Lorsque la contribution prend la forme d'un immeuble, il est possible pour le promoteur de :

- Réaliser un projet clé en main respectant les paramètres architecturaux, normatifs et financiers du programme de financement de logement social en vigueur au moment de la conclusion de l'entente clé en main et à le vendre à un organisme en habitation (OBNL, coopérative d'habitation, OMHM) désigné par la Ville.
- Vendre à la Ville, en vue de la construction de logements sociaux, un terrain résidentiel prêt à construire, comprenant les infrastructures et décontaminé, à un prix de 12 000 \$ par logement de 90 m².

Le logement social : calcul de la contribution

Lorsqu'ils sont réalisés sur le site même du projet, les logements sociaux doivent occuper une superficie représentant 15 % du gain en superficie brute de plancher

résidentiel issu de la modification réglementaire, et ce, pour l'ensemble du projet (en incluant les logements privés et les logements sociaux).

Lorsqu'ils sont réalisés hors site, les logements sociaux doivent occuper une superficie représentant 17,6 % du gain en superficie brute de plancher résidentiel issu de la modification réglementaire, et ce, pour l'ensemble du projet privé.

Lorsqu'une contribution financière est versée, il faut déterminer le nombre de logements sociaux requis. Ce nombre correspond à 20 % du gain en superficie brute de plancher résidentiel issu de la modification réglementaire (du projet privé), divisée par 90 m². Le nombre de logements requis est multiplié par la contribution financière par logement déterminée en fonction du secteur dans lequel est situé le projet (voir figures 2 et 3).

Figure 2. Secteurs de valeur de la Stratégie d'inclusion

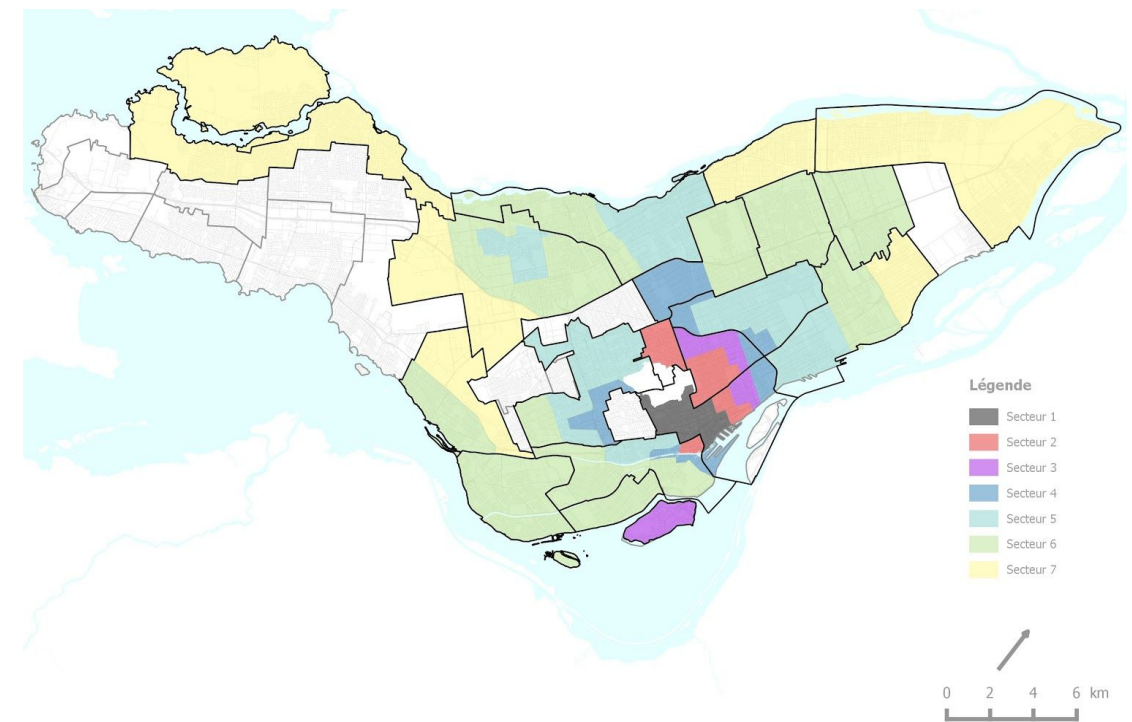


Figure 3. Contributions financières pour le logement social selon le secteur (2019)

Secteur	Contribution financière
1- Noir	29 000 \$
2- Rouge	21 000 \$
3- Mauve	20 500 \$
4- Bleu	17 000 \$
5- Bleu pâle	14 000 \$
6- Vert	11 500 \$
7- Jaune	10 500 \$

Le logement social : garanties financières

Lorsque le promoteur prend des engagements en matière de logements sociaux et communautaires, celui-ci dépose à la Ville de Montréal une garantie financière visant à assurer la réalisation de ses engagements. Le montant de la garantie financière est calculé de la même façon qu’une contribution financière.

Cette garantie financière peut prendre la forme d’une lettre de garantie bancaire irrévocable ou d’une hypothèque de premier rang en faveur de la Ville de Montréal.

Cette garantie doit généralement être remise à la Ville de Montréal au moins 10 jours avant la séance à laquelle est proposée l’adoption des modifications réglementaires requises pour la réalisation du projet.

Le logement abordable

Le promoteur s’engage à ce que 15 % du nombre total de logements privés issus de la modification réglementaire soient des logements abordables.

Les logements abordables sont des logements privés vendus ou loués par le promoteur au prix ou au loyer maximum établis par le Service de l’habitation de la Ville de Montréal. Les loyers sont indexés annuellement de 2 % et les prix de vente sont mis à jour ponctuellement.

Figure 4. Logement abordable : loyers et prix de vente maximaux

Typologie	Loyer max 2019	Prix max 2019
Studio	820 \$	200 000 \$
1cc	984 \$	250 000 \$
2cc	1 107 \$	280 000 \$
3cc	1 313 \$	360 000 \$

Les logements abordables, loués ou vendus, sont réalisés sur le site même du projet, répartis selon la préférence du promoteur. La typologie des logements est également au choix du promoteur. Aucune superficie minimale n’est exigée pour ces logements à l’exception des logements de 3 chambres, qui doivent mesurer un minimum de 96 m².

Le logement abordable : garanties financières

Des garanties financières déposées par le promoteur à la Ville de Montréal assurent la réalisation des engagements en logement abordable. Ces garanties financières prennent la forme de lettres de garanties bancaires irrévocables en faveur de la Ville

de Montréal. Ces documents doivent généralement être remis à la Ville au moment du dépôt de chaque demande de permis de construire.

Le montant de la garantie financière requise pour chaque logement abordable (voir figure 5) est déterminé en fonction du secteur (figure 2) dans lequel est situé le projet.

Figure 5. Garantie financière par logement abordable privé (2019)

Secteur	Garantie financière par logement abordable privé
1- Noir	20 000 \$
2- Rouge	10 000 \$
3- Mauve	10 000 \$
4- Bleu	10 000 \$
5- Bleu pâle	10 000 \$
6- Vert	5 000 \$
7- Jaune	5 000 \$

Fonds de contribution

En 2012, un Fonds de contribution à la Stratégie d'inclusion a été créé par le comité exécutif. Il permet de gérer les contributions financières versées par les promoteurs dans le cadre de la Stratégie, de même que les garanties bancaires qui sont encaissées.

Deux comptes distincts ont été créés, l'un pour le logement social et l'autre pour le logement abordable privé. Chacun fait l'objet d'une comptabilité distincte pour chaque arrondissement afin de refléter l'origine des contributions reçues.

Les montants dédiés au logement social sont destinés en priorité à l'achat d'immeubles requis pour le développement de nouveaux projets sociaux. Ils peuvent aussi être utilisés pour compléter le montage financier de projets en élaboration.

Les montants dédiés au logement abordable sont aussi destinés à soutenir la construction de logements privés abordables ou familiaux, par des subventions ou par l'achat d'immeubles. Ceux-ci proviennent de l'encaissement de garanties bancaires pour non-respect des engagements.

Stratégies locales

Dans la Stratégie d'inclusion, les arrondissements sont invités « à établir, pour leur territoire, des objectifs en matière de logements abordables ». Dès 2012, certains arrondissements se sont dotés de politiques locales. En 2018, huit arrondissements s'étaient dotés d'une telle stratégie; un neuvième a fait de même en 2019 (voir figure 6).

Les stratégies locales reprennent l'essentiel des paramètres guidant les engagements des promoteurs, tout en introduisant certaines variantes :

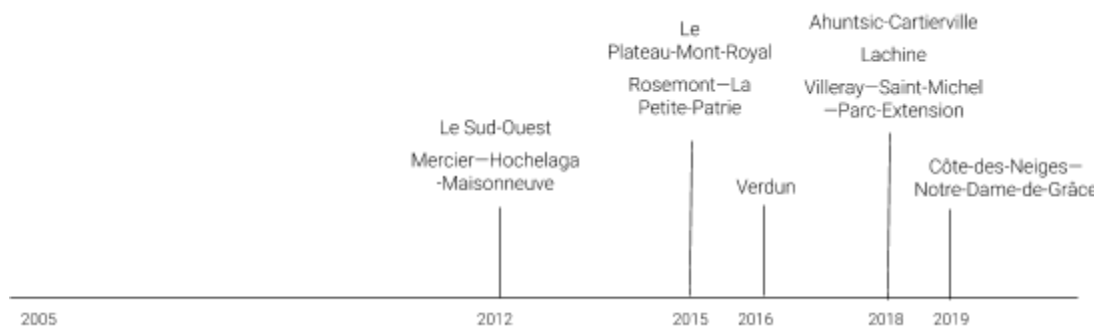
- Elles visent de plus petits projets : dans la plupart des cas, le seuil d'application est fixé à 5 unités, mais il peut être plus bas : la stratégie de Verdun vise tous les projets résidentiels, sans égard au nombre d'unités.
- Les pourcentages d'unités sociales et abordables exigées sont également plus élevés, souvent fixés à 20 % de logement social et 20 % de logement abordable.
- L'inclusion hors site est parfois plus fortement découragée. Les pourcentages ciblés, lorsque cette option est choisie, peuvent varier entre 22,5 % et 25 %.

- Une formule plus exigeante est souvent appliquée pour calculer les contributions financières. Le pourcentage imposé peut atteindre 25 %, 30 %, voire 40 % selon l'arrondissement et la taille du projet.

D'autres particularités, propres à chaque arrondissement, s'ajoutent à ces principales variantes, par exemple :

- Dans le Sud-Ouest, il est prévu que le calcul des engagements se base sur l'ensemble du projet et non pas seulement sur la superficie résidentielle supplémentaire rendue possible par la modification.
- La stratégie de Verdun vise non seulement les projets de construction, mais aussi les conversions de plex en copropriété divise.

Figure 6. Stratégies locales selon l'année d'adoption



Bilan : objectif et méthode

La Stratégie d'inclusion fait l'objet d'un monitoring constant. Aucun bilan exhaustif de sa mise en œuvre n'a cependant été produit depuis 2007⁴. Alors que la Stratégie

⁴ Ville de Montréal. (2007, septembre). La Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels : avancement de sa mise en oeuvre. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/PES_PUBLICATIONS_FR/PUBLICATIONS/STRATEGIE_INCLUSION.PDF

s'apprête à laisser place au Règlement pour une métropole mixte⁵, un bilan de la mise en œuvre s'impose afin de répondre à certaines questions :

- Les cibles de la Stratégie ont-elles été atteintes?
- Combien de logements sociaux et abordables ont été prévus et construits?
- Les engagements pris se soldent-ils souvent par des contributions financières?
- Quelle somme d'argent les contributions financières ont-elles permis d'amasser et combien a été dépensé?
- Quelles sont les retombées des stratégies locales adoptées en arrondissement?

Ce bilan des retombées, de nature quantitative, s'ajoute aux analyses plus qualitatives contenues dans le document de présentation *Montréal, métropole de l'habitation : règlement pour une métropole mixte*⁶. Il couvre une période débutant en 2005 et se terminant à la fin de l'année 2018, afin de présenter des données complètes pour chaque année⁷. Les chiffres proviennent principalement de la base de données sur les engagements issus de la Stratégie, dans sa version du 31 mai 2019. Cette base est utilisée depuis plusieurs années pour assurer le monitoring de la Stratégie et pour extraire des données sur ses retombées.

Des sources complémentaires sur les contributions financières, la mise en œuvre des programmes de logements sociaux et les mises en chantier ont également été employées.

Les ententes d'inclusion étant, sauf exception, confidentielles, le bilan illustre les retombées globales et les grandes tendances, mais ne comprend pas de détails sur les ententes individuelles.

⁵ Op. cit.

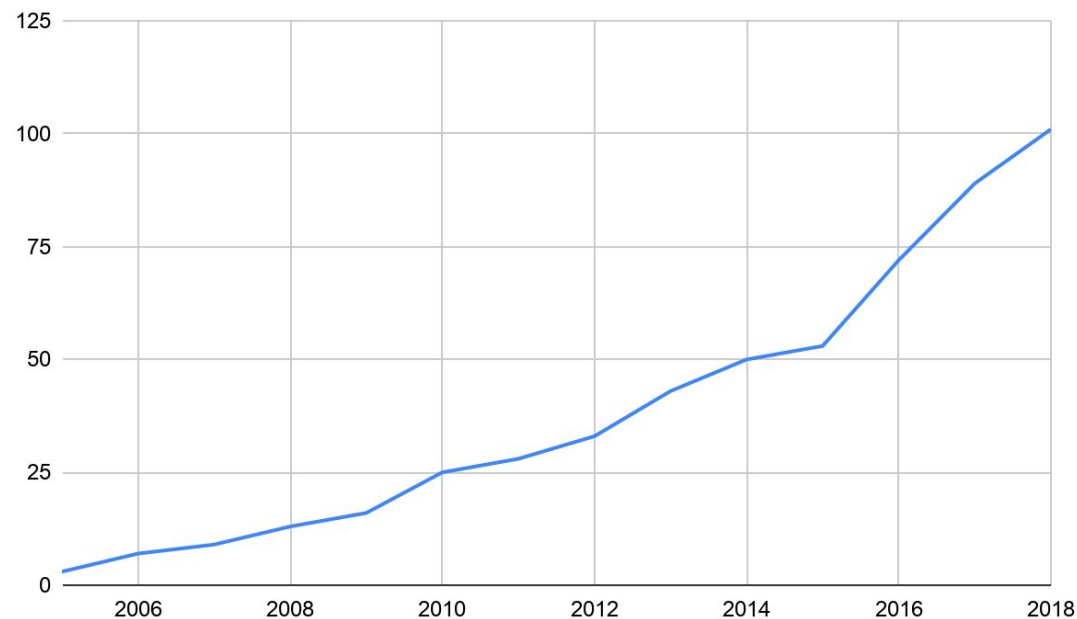
⁶ Op. cit., pages 10-12 et 28-29.

⁷ Certains projets d'inclusion ont cependant fait l'objet d'un engagement avant 2005, pendant l'élaboration de la Stratégie. Pour cette raison, la plage de données de cette analyse couvre les années 2003 à 2018. Lorsque les figures présentées dans le bilan illustrent un cumul, le cumul en 2005 inclut les 276 logements qui découlent des engagements conclus avant cette date.

Portée générale de la Stratégie d'inclusion

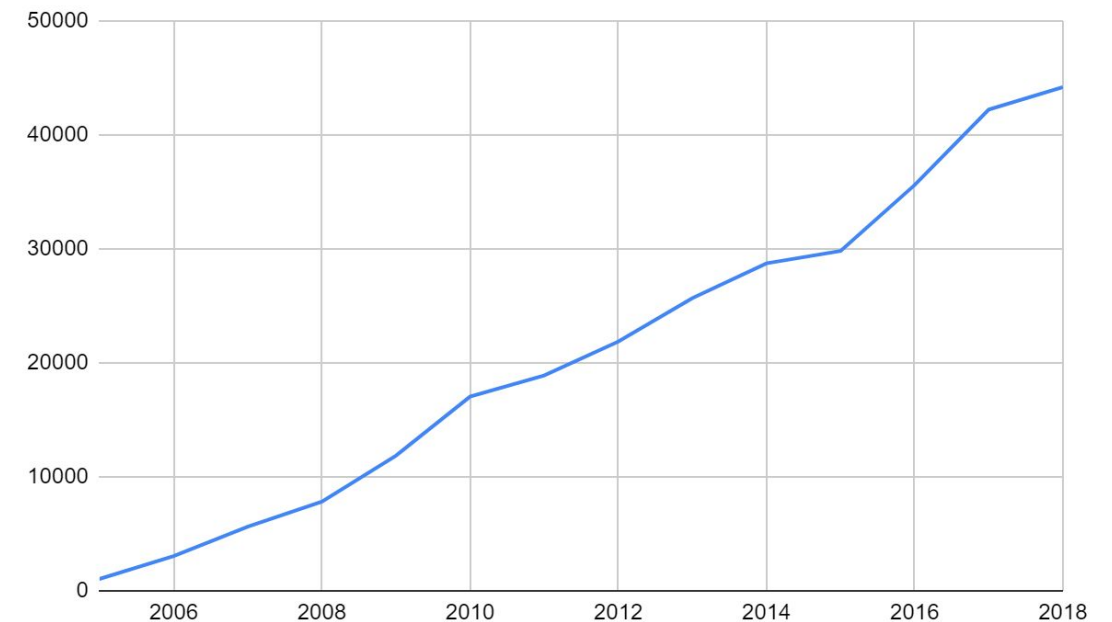
Au 31 décembre 2018, on dénombrait 101 engagements pris dans le cadre de la Stratégie d'inclusion (voir figure 7). On constate que les engagements ont connu une accélération à partir de 2016.

Figure 7. Cumul des engagements pris selon l'année



Ces 101 engagements correspondent à autant de projets, lesquels comportent un nombre de logements sociaux, abordables privés et autres logements privés allant de 2 à 2 500. Ces 101 engagements cumulés donnent un total de 44 212 logements de tous types (voir figure 8). On constate que ce nombre a connu une croissance continue depuis 2005.

Figure 8. Cumul des logements privés, sociaux et abordables dans les projets visés dans les engagements, selon l'année



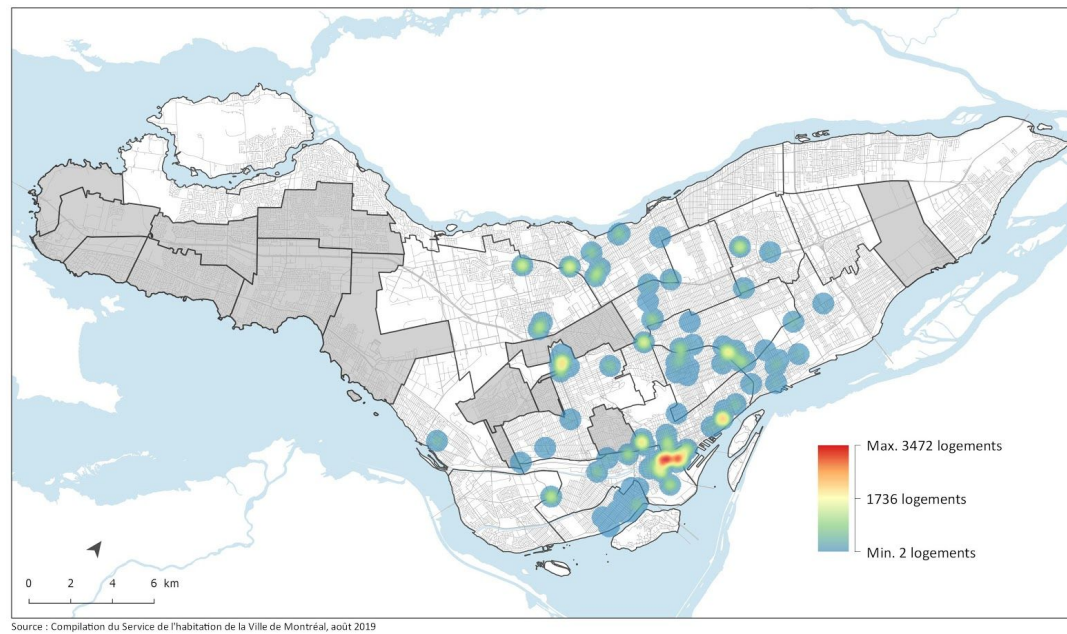
De plus, à partir de données sur les projets de copropriétés de 20 logements ou plus, on estime qu'environ 47 % des logements en construction à Montréal en 2018 se trouvaient dans des projets pour lesquels des engagements avaient été pris sur la base de la Stratégie d'inclusion ou de stratégies locales⁸.

⁸ Analyse effectuée à partir de l'*Outil Condo*, 2e trimestre 2018, une compilation de données publiées par le Groupe Altus.

Où se trouvent les projets visés dans les engagements ?

Les projets visés dans les engagements découlant de la Stratégie sont répartis sur l'ensemble du territoire, tout en se concentrant particulièrement dans les zones centrales (voir figure 9). Il faut souligner que plusieurs projets de logement social ont pu être développés, grâce à la Stratégie d'inclusion, sur des terrains qu'il n'aurait pas été possible d'acheter autrement, compte tenu de leur taille ou de leur valeur marchande.

Figure 9. Localisation des projets visés par les engagements, selon le nombre total de logements



Retombées : logement social

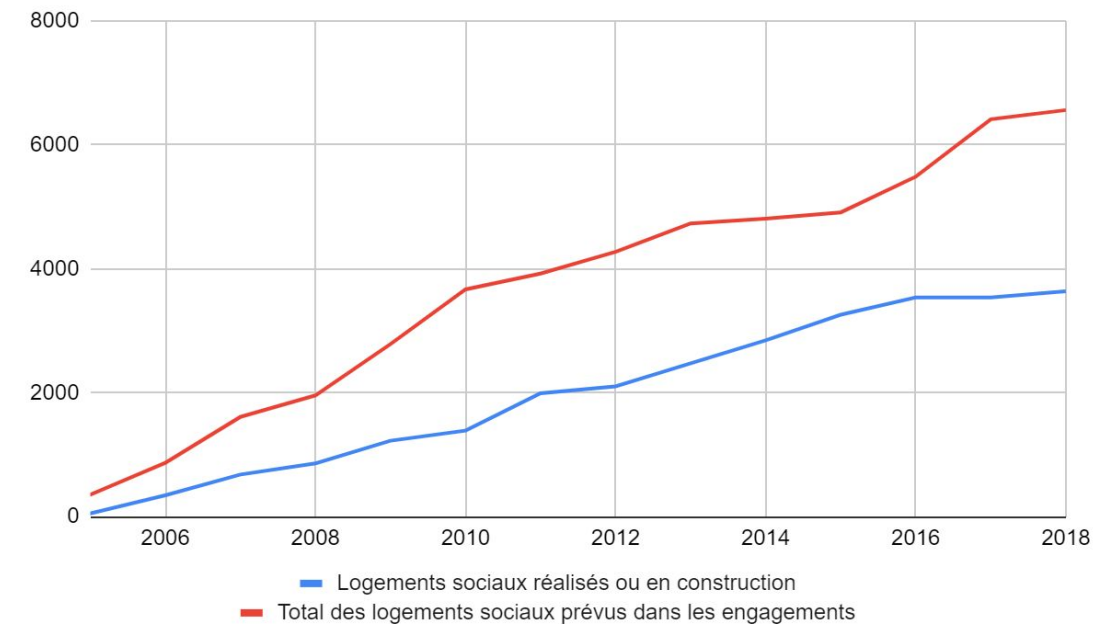
Combien de logements sociaux sont prévus et combien ont été réalisés ?

Le nombre d'unités sociales prévues dans les engagements est en croissance constante depuis 2007, atteignant 6 564 en 2018 (voir figure 10).

- Ces engagements s'étalent sur une période remontant à 2003, certains ayant été pris pendant l'élaboration de la Stratégie d'inclusion. En considérant l'ensemble de cette période, on dénombre en moyenne 410 logements sociaux par année prévus dans les engagements.
- Si l'on se concentre sur les années entières pendant lesquelles la Stratégie d'inclusion a été en vigueur (2006-2018), la moyenne annuelle s'élève à 505 logements sociaux par année.
- À ce résultat s'ajoutent les contributions financières perçues (voir plus bas, « Bilan du Fonds de contribution »).

De ce nombre, 3 538 unités étaient réalisées ou en construction. Le total de logements en construction et réalisés correspond à 221 par année sur l'ensemble de la période, ou 272 par année pour la période 2006-2018.

Figure 10. Cumul des logements sociaux prévus dans les engagements et des logements sociaux réalisés ou en construction



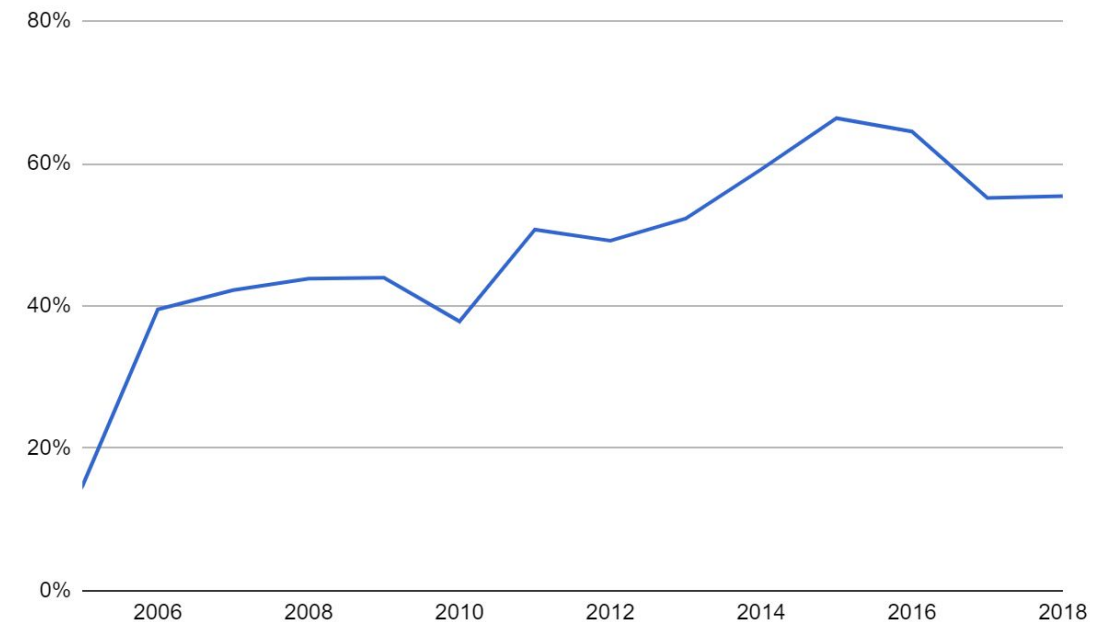
Le nombre d'unités prévues croît-il plus vite que le nombre d'unités en construction et réalisées ?

De manière générale, on constate que le rythme de réalisation des logements sociaux issus des ententes d'inclusion a progressivement rattrapé le rythme de conclusion des ententes, de sorte qu'il ne s'est pas accumulé une réserve d'unités en attente de réalisation.

Dans les premières années de mise en œuvre de la Stratégie, environ 40 % des unités sociales prévues étaient en construction ou réalisées (voir figure 11). Cette proportion a crû progressivement, à mesure que la construction des projets s'amorçait. En effet, il n'est pas rare que plusieurs années s'écoulent entre l'engagement du promoteur et l'ouverture du chantier d'un projet majeur.

En 2015, la proportion d'unités en construction ou réalisées sur le total des engagements a dépassé 65%. Ce ratio a cependant diminué à partir de 2014, dans un contexte où le décalage grandissant entre les paramètres du programme Accès Logis et les coûts de réalisation réels ralentissait les mises en chantier de logement social. En 2017-2018, un peu plus de 55% des unités prévues étaient construites ou en voie de l'être..

Figure 11. Part des logements en construction ou réalisés sur le cumul des logements sociaux prévus dans les engagements, selon l'année



De quels types d'engagements proviennent les logements sociaux prévus ?

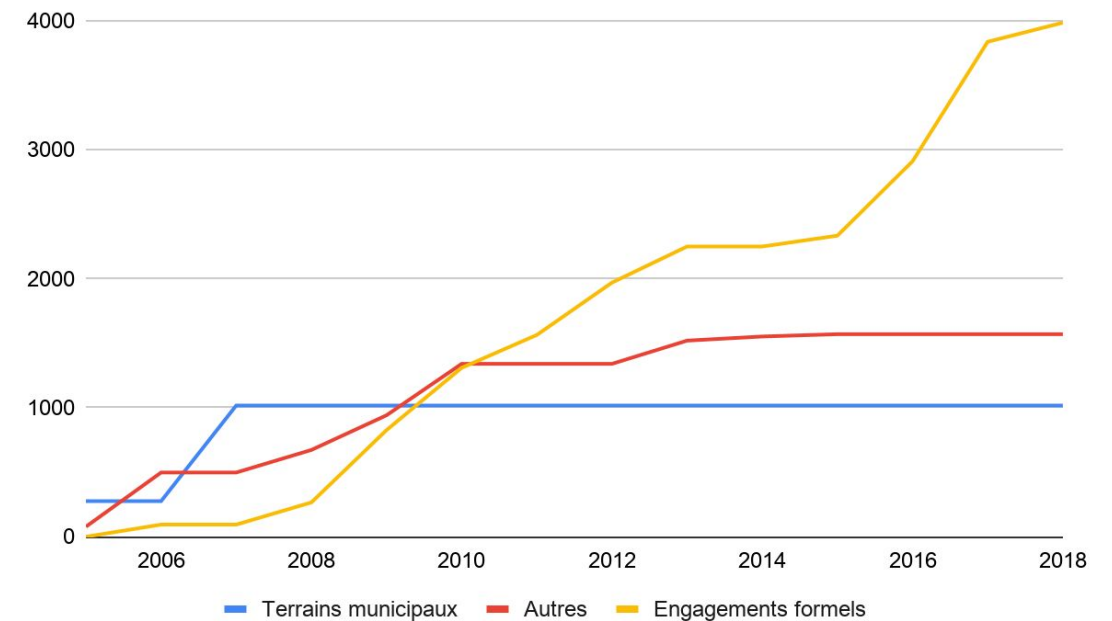
La Stratégie d'inclusion comprend différents leviers d'intervention, dont l'inclusion dans les grands projets, mais aussi la mise en valeur de terrains municipaux et d'autres outils. Ainsi, le suivi de la Stratégie d'inclusion recense des projets issus de divers types d'engagements. De quels types d'engagements proviennent les logements sociaux prévus ?

Sur les 6 564 logements sociaux prévus au 31 décembre 2018, on constate que près de 4 000 proviennent d'engagements formels pris par des promoteurs dans le cadre d'une demande de modification réglementaire (voir figure 12).

Un peu plus de 1 000 ont été réalisés sur d'anciens terrains municipaux, conformément au 2^e axe de la Stratégie. Le reste (un peu plus de 1 500 logements) consiste en engagements liés à des opportunités : collaboration entre la SHDM et l'OMHM, inclusion de logements sociaux à l'initiative du constructeur, participation aux objectifs d'inclusion sans engagements formels.

On constate que les engagements formels pris dans le cadre d'une modification réglementaire ont connu une accélération à partir de 2009, alors que les résultats des autres types d'engagements sont concentrés dans les premières années de mise en œuvre.

Figure 12. Cumul des logements sociaux prévus selon le type d'engagement et l'année



Quelle part occupent les logements issus de la Stratégie d'inclusion dans la production globale de logement social ?

La construction de logements sociaux et communautaires repose sur la mise en œuvre de programmes du gouvernement du Québec. Ces programmes correspondent essentiellement à AccèsLogis et à AccèsLogis Montréal, le programme géré de manière autonome par la Ville de Montréal depuis 2018.

Quelle est la part des logements sociaux réalisés grâce à la Stratégie d'inclusion parmi l'ensemble des logements sociaux réalisés ?

Pour répondre à cette question, nous avons comparé le nombre d'unités comprises annuellement dans les programmes de logements sociaux, selon qu'elles se réalisent ou non dans le cadre de la Stratégie d'inclusion (par un projet clé en main, la cession d'un terrain sur site ou d'un terrain hors site).

On constate que si une part importante de logements sociaux se réalise dans le contexte de la Stratégie d'inclusion, une majorité continue de se construire en dehors de celle-ci, par la mise en œuvre des programmes concernés (voir figure 13).

Les logements sociaux issus de la Stratégie d'inclusion représentent cependant une part croissante de l'ensemble des logements sociaux réalisés. En effet, le nombre de logements sociaux issus de la Stratégie d'inclusion tend à rester stable, alors que le nombre total de logements sociaux a connu une tendance à la baisse, dans un contexte où le programme provincial AccèsLogis s'avérait de moins en moins adapté aux conditions de réalisation des projets à Montréal. Les projets issus de la Stratégie d'inclusion profitant de coûts de terrain plus modestes parviennent mieux que les autres à se concrétiser malgré ces contraintes. De ce fait, la part des logements sociaux issus de la Stratégie dans l'ensemble des logements réalisés se situe en moyenne à 36 % depuis 2005, mais tend à augmenter depuis 2010 (voir figure 14).

Figure 13. Nombre de logements sociaux réalisés dans le cadre de la Stratégie et hors du cadre de la Stratégie, selon l'année de construction

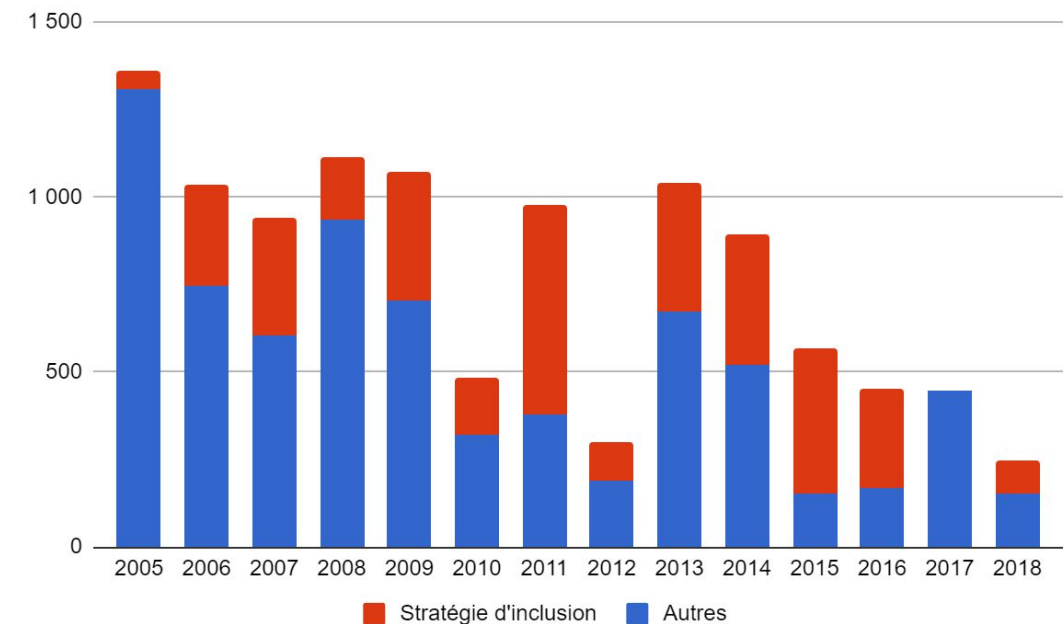
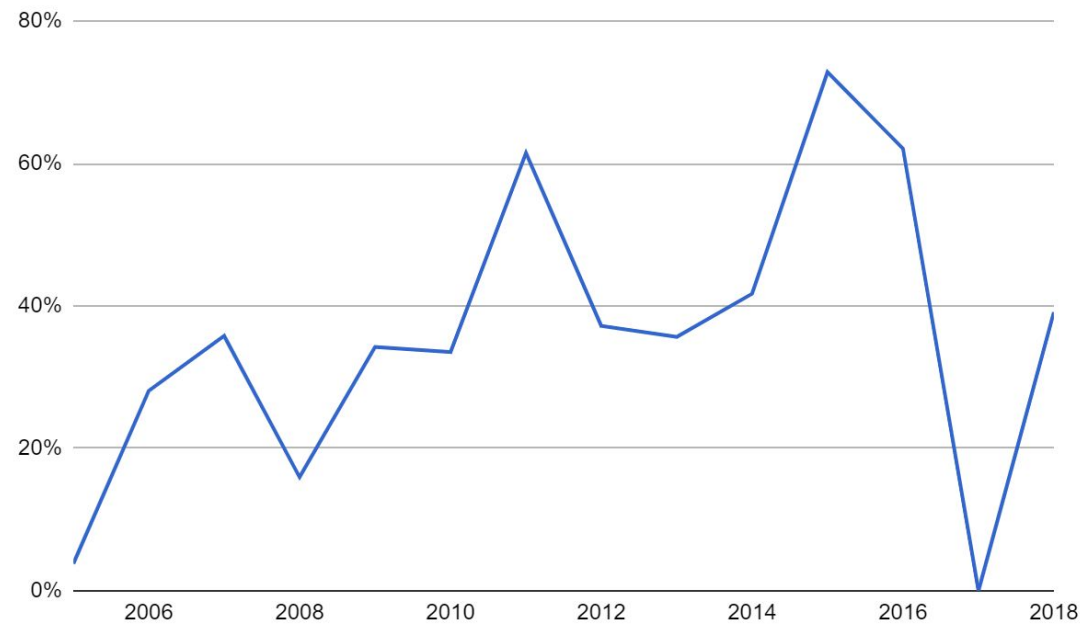


Figure 14. Part des logements sociaux issus de la Stratégie d'inclusion mis en chantier sur le total des mises en chantier de logements sociaux, selon l'année



La construction de logements sociaux atteint-elle la cible du Plan d'urbanisme ?

Le Plan d'urbanisme comportait l'objectif que 60 000 à 75 000 logements soient construits à Montréal pendant la période 2004-2014, dont 15 % de logements sociaux et 15 % de logements abordables⁹.

Cette cible a-t-elle été atteinte? D'une part, les objectifs de mises en chantier ont été largement excédés. En effet, le marché vigoureux pendant cette période a donné lieu à la construction de plus de 83 000 logements. La cible de construction de logements sociaux, quant à elle, a presque été atteinte. En effet, on compte un peu plus de 11 000 logements sociaux et communautaires mis en chantier pendant cette période, ce qui correspond à 13,3 % du total des mises en chantier.

Ce résultat témoigne du rythme soutenu de mises en chantier de logements sociaux, particulièrement entre 2004 et 2009. Celui-ci a connu un ralentissement à partir de 2010, en raison des décalages grandissants entre les coûts de réalisation réels et les paramètres du programme AccèsLogis. De plus, le marché privé s'est avéré encore plus vigoureux que prévu. Si les mises en chantier étaient restées à l'intérieur de la fourchette anticipée dans le Plan d'urbanisme, la construction de logements sociaux pendant cette période aurait suffi pour atteindre un ratio de 15 %.

⁹ Le bilan se limite ici au logement social et ne couvre pas le logement abordable privé. Les données disponibles ne permettent pas d'établir le nombre de logements abordables mis en chantier sur l'ensemble du marché privé.

Contributions en immeuble et contributions financières

Dans le cadre de la Stratégie d'inclusion, les contributions au logement social sous forme d'immeuble (cession de terrain ou réalisation d'un projet clé en main) sont favorisées, mais une contribution financière est également possible, lorsque les autres options ne sont pas possibles ou pas souhaitables.

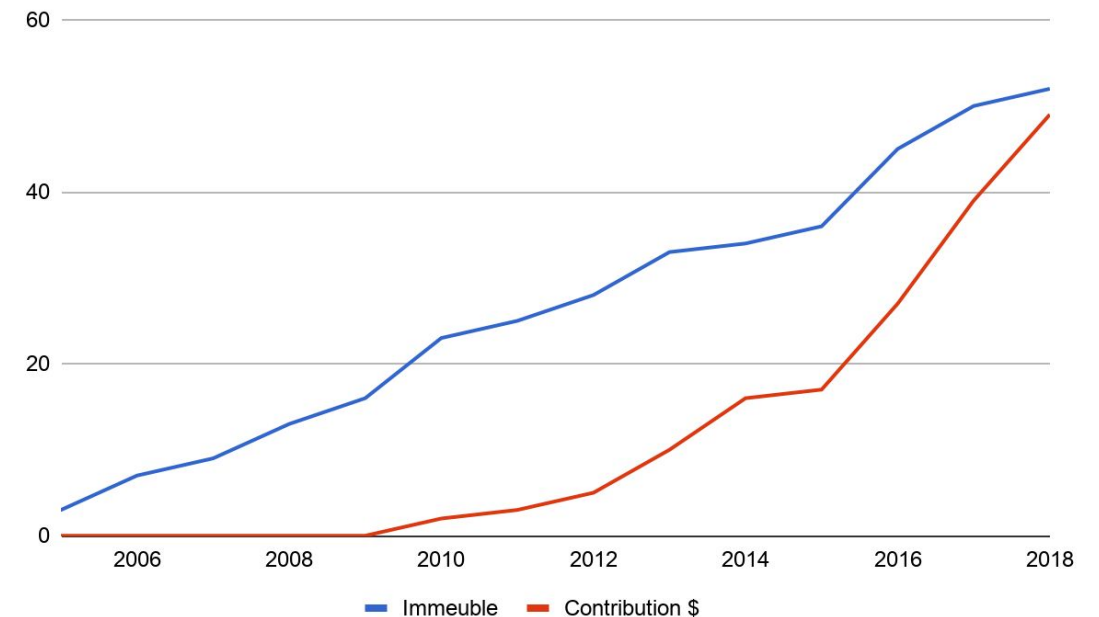
Le premier engagement visant seulement une contribution financière a été pris en 2010. Depuis, 48 engagements visant seulement des contributions financières ont été pris. À ceux-là s'ajoute un projet pour lequel les logements sociaux prévus n'ont pas été réalisés et la garantie bancaire a été encaissée. Ces 49 projets apparaissent à la figure 15.

Par ailleurs, on compte quatre cas d'engagements où une contribution financière s'est ajoutée à une contribution sous forme d'immeuble.

La grande majorité des engagements visant seulement une contribution financière concerne des projets de petite taille. En effet, la contribution sous forme d'immeuble n'est pas possible en deçà d'un certain seuil, le projet social qui en résulterait n'atteignant pas le seuil critique de viabilité. Ce seuil a été fixé à 30 logements pour un projet sans ascenseur¹⁰. En supposant un ratio de 15 % de logement social, un projet doit comporter un gain de 200 unités pour permettre une contribution en immeuble atteignant ce seuil.

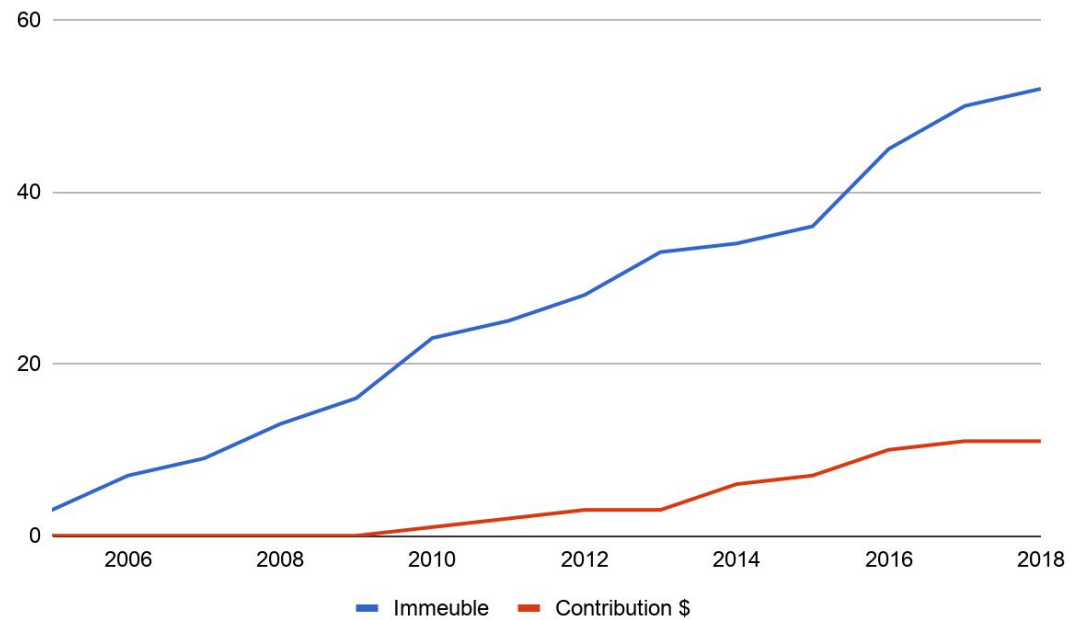
En restreignant l'analyse des projets visant une contribution financière à ceux qui atteignent ce seuil critique de 200 logements, on constate que l'option de la contribution financière est beaucoup plus marginale (voir figure 16). Elle a été privilégiée dans 11 de ces projets.

Figure 15. Cumul des engagements prévoyant une contribution en immeuble et des engagements prévoyant seulement une contribution financière



¹⁰ Le seuil est fixé à 50 unités pour un projet avec ascenseur.

Figure 16. Cumul des engagements prévoyant une contribution en immeuble et des engagements pour des projets comportant un gain de 200 logements ou plus prévoyant seulement une contribution financière



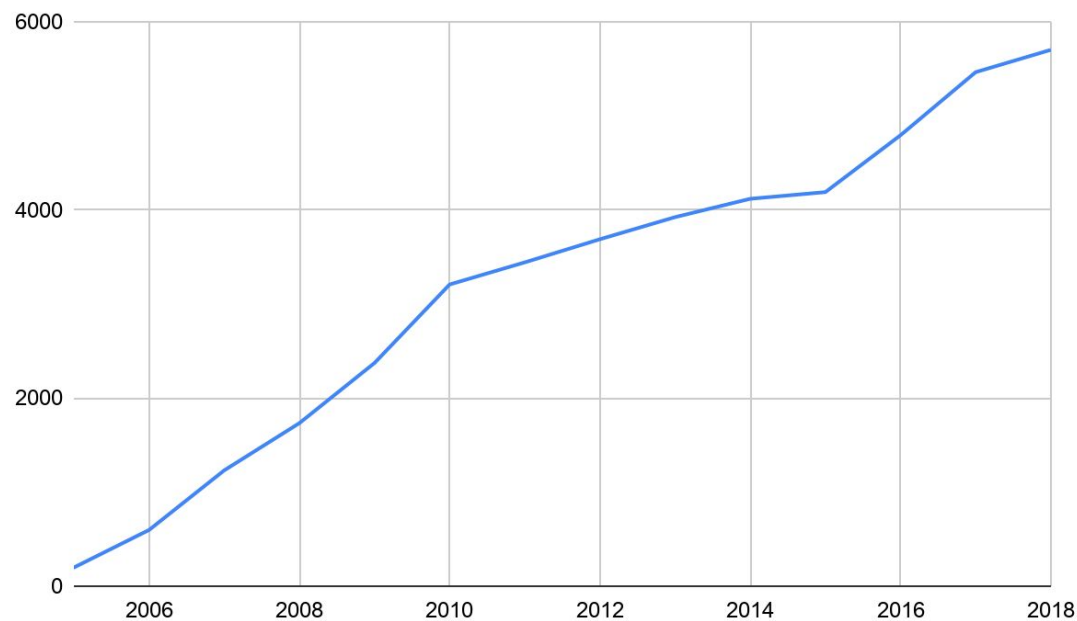
Ces derniers représentaient environ 17% de tous les engagements pour des projets de 200 unités ou plus entre 2005 et 2018.

Retombées : logement abordable privé

Combien de logements abordables privés sont prévus ?

On compte 5 704 logements abordables privés dans les engagements pris dans le cadre de la Stratégie d'inclusion (voir figure 17).

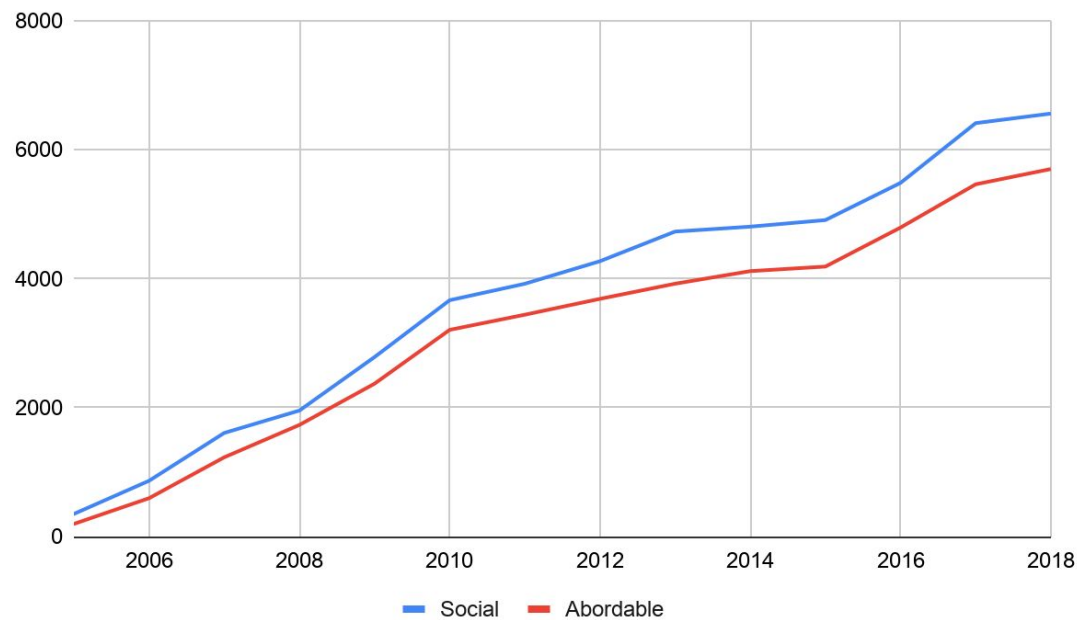
Figure 17. Cumul des logements abordables prévus selon l'année



Comparée à la somme des logements sociaux prévus (figure 18), on constate que la somme des logements abordables prévus est inférieure. Cela s'explique de plusieurs manières :

- Les engagements en logement social et en logement abordable ne sont pas calculés sur la même base. Dans le cadre de la Stratégie, les engagements en logement social doivent correspondre à 15 % de l'ensemble du projet. Un projet de 1 000 logements devra donc comporter 150 logements sociaux et 850 logements privés. Les engagements en logement abordable, par contre, doivent correspondre à 15 % des logements privés. Ainsi, dans le même projet de 1 000 logements, ce seront 15 % des 850 logements privés qui seront abordables, soit 128 logements. Les règles de calcul de la Stratégie conduisent donc d'emblée à un nombre total de logements abordables légèrement inférieur à celui des logements sociaux.
- Les proportions de logement abordable peuvent varier. Par exemple, les engagements dans le projet Faubourg Contrecoeur prévoient plus de 40 % de logements abordables privés. Pour la vente de l'ancien Centre Raymond-Préfontaine, un terrain municipal, les engagements visent exclusivement le logement social.
- Plusieurs engagements pris dans le cadre de stratégies locales ne prévoient pas de logement abordable.

Figure 18. Cumul des logements sociaux et abordables prévus, selon l'année



Combien de logements abordables ont été réalisés ?

Pour déterminer combien de logements ont été réalisés parmi les 5 704 logements abordables prévus, il est nécessaire de s'appuyer sur les sources existantes :

- Dans certains cas, les engagements abordables prennent la forme d'un projet accrédité par la SHDM et son programme Accès Condos. Les données sur le nombre de logements Accès Condos donnent une indication fiable du nombre de logements abordables, quoiqu'un petit nombre de logements dans certains de ces projets aient été réalisés hors du programme. On compte 1 976 logements dans des projets accrédités Accès Condos.

- Dans la plupart des engagements formels, particulièrement les projets les plus récents, la réalisation de logements abordables est encadrée par des garanties financières. Ces garanties sont libérées sur présentation des preuves pertinentes quant au prix de vente et au nombre de chambres; or, il peut se passer plusieurs années entre la livraison d'une unité abordable et la libération de la garantie qui la vise. Les données sur le suivi des garanties permettent de comptabiliser certaines unités abordables réalisées, mais laissent de côté de nombreuses unités pour lesquelles le processus de vérification n'est pas complété. On comptait 738 unités réalisées avant le 31 décembre 2018 pour lesquelles on avait une confirmation de réalisation.
- Dans plusieurs engagements, enfin, la réalisation des logements abordables ne fait pas l'objet d'un suivi au moyen de garanties bancaires. C'est particulièrement le cas des engagements formels pris par des promoteurs privés avant 2010.

En additionnant les 1 976 logements dans des projets accrédités Accès Condo aux 738 unités pour lesquelles on a une confirmation de réalisation, on peut affirmer qu'au moins 2 714 logements abordables avaient été réalisés à la fin de l'année 2018. Comme ce total ne tient pas compte des logements qui ne font pas l'objet d'une garantie ou de ceux pour lesquels toutes les étapes de libération des garanties n'ont pas été franchies, il est certainement bien inférieur au nombre réel de logements abordables réalisés.

Par ailleurs, des garanties bancaires ont été encaissées, en raison du non-respect des engagements, pour 121 logements, répartis dans trois projets.

Bilan du Fonds de contribution

Entre 2005 et 2018, les contributions financières prévues dans des ententes de même que les garanties bancaires encaissées ont totalisé près de 22,6 M\$. Le tableau qui suit détaille la nature de ces montants.

Figure 19. Total des contributions financières prévues et garanties encaissées selon la source, 2005-2018

Logement social - contributions financières versées à la Ville	19 788 585 \$
Logement social - contributions financières versées directement à un organisme	765 000 \$
Logement social - garanties bancaires encaissées	858 500 \$
Logement abordable - garanties bancaires encaissées	1 140 000 \$
Total	22 552 085 \$

Quels montants ont été perçus et déboursés ?

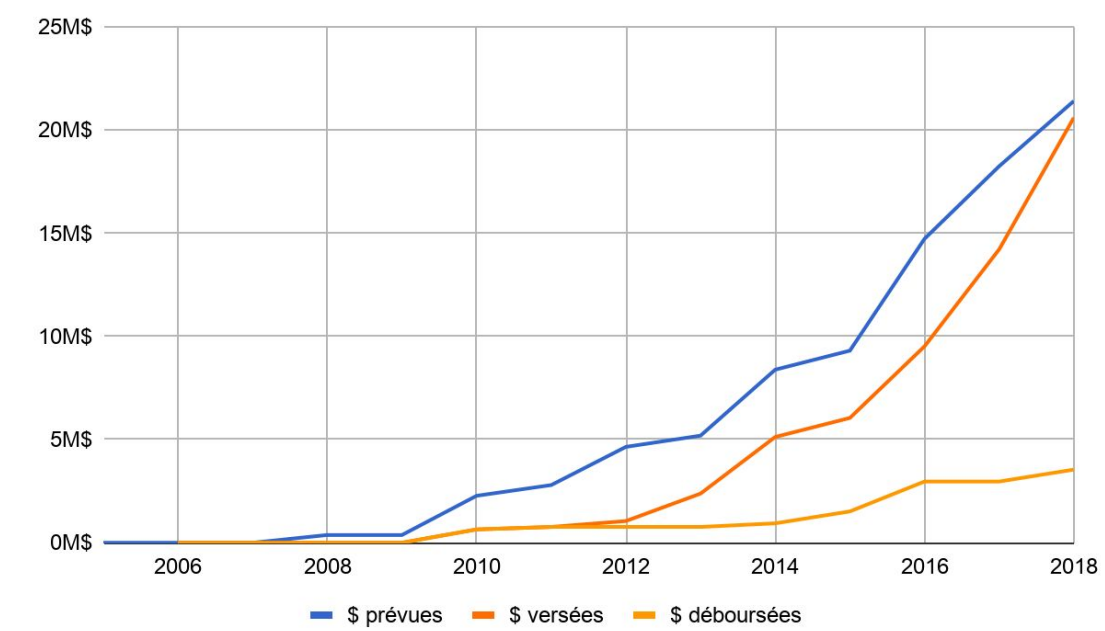
Les sommes destinées au logement social totalisent 21,4 M\$. De celles-ci, 20,6 M\$ avaient été versés à la fin de l'année 2018 (voir figure 20).

À la même date, cependant, environ 3,5 M\$ avaient été puisés dans le Fonds d'inclusion aux fins de la réalisation de projets de logements sociaux¹¹. Le rythme de dépense s'avère plus lent que le rythme d'encaissement des contributions. Ceci s'explique par la nature du Fonds de contribution. En effet, une comptabilité distincte

¹¹ On comptabilise également comme dépenses les contributions qui ont été versées directement à un organisme sans transiter par le Fonds de contribution.

est maintenue pour chaque arrondissement afin de refléter la provenance des contributions perçues. Cela occasionne une fragmentation du Fonds, les sommes accumulées dans plusieurs arrondissements s'avérant insuffisantes pour financer l'achat d'un terrain. Dans d'autres cas, les sommes sont inutilisées faute de terrains à acheter ou de projets nécessitant une aide financière additionnelle.

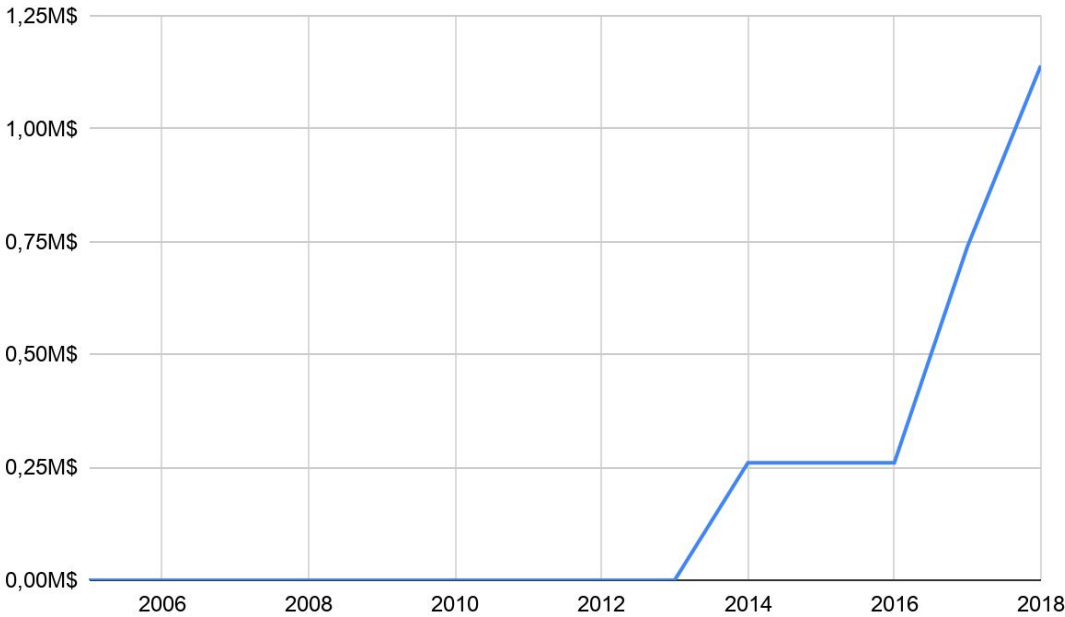
Figure 20. Logement social - cumul des contributions financières prévues, versées et déboursées selon l'année¹²



¹² La figure 20 représente l'ensemble des montants associés au logement social apparaissant dans la figure 19.

Les garanties bancaires encaissées pour le logement abordable totalisent 1,1 M\$. Ces sommes ont principalement été encaissées dans les dernières années (voir figure 21). Aucun montant n'a été déboursé à ce jour.

Figure 21. Logement abordable - cumul des garanties bancaires encaissées selon l'année

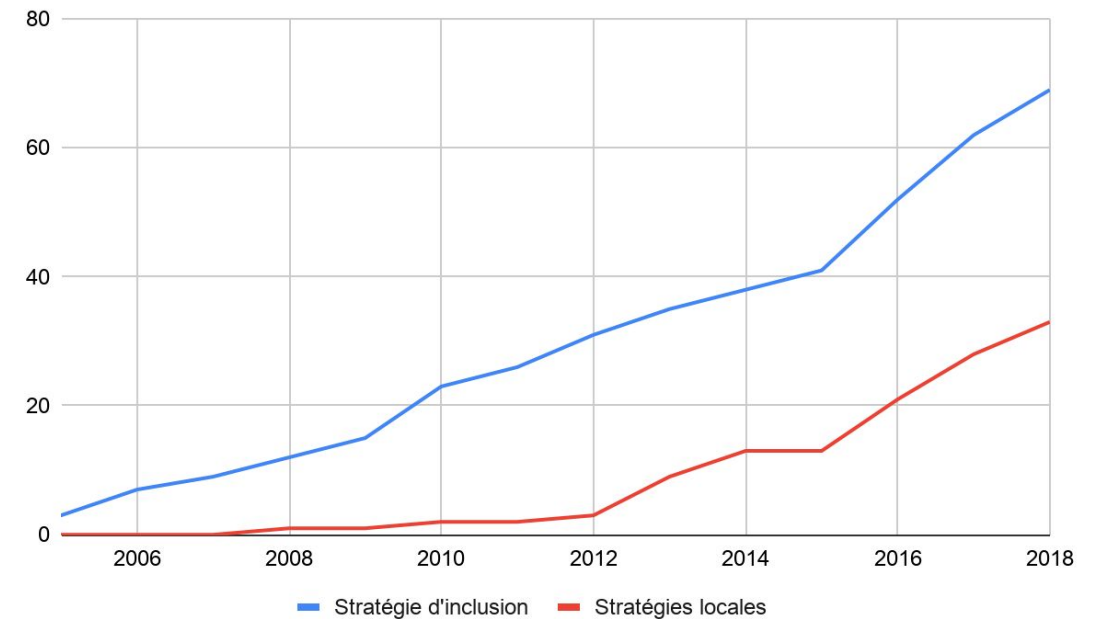


Bilan des stratégies locales

Depuis 2012, l'adoption de stratégies locales par certains arrondissements s'est traduite par des engagements basés sur des paramètres distincts de ceux de la Stratégie.

Les stratégies locales ont entraîné une hausse marquée du nombre d'engagements. En effet, la plupart des stratégies locales visent des projets de plus petite taille, ce qui multiplie le nombre de projets visés. À la fin de l'année 2018, sur 101 engagements au total, on dénombrait 33 engagements découlant des stratégies locales, soit un peu moins du tiers. À ceux-ci s'ajoutent quatre engagements pour des projets qui auraient été visés par la Stratégie, mais pour lesquels des exigences plus élevées ont été appliquées, conformément aux stratégies locales.

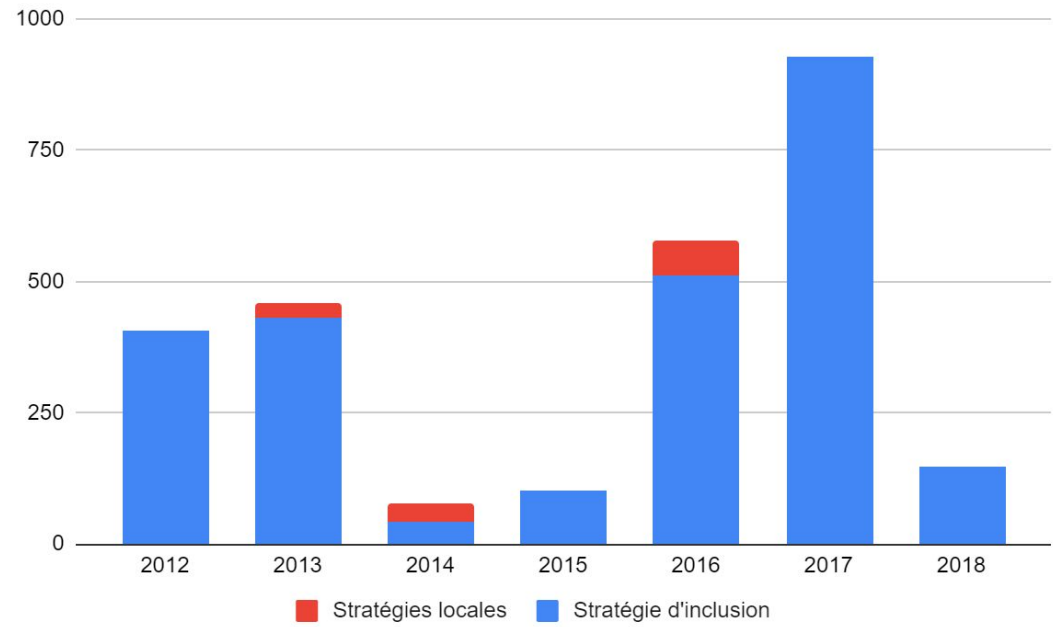
Figure 22. Cumul des engagements selon le type de stratégie et l'année



Quelle a été la plus-value des stratégies locales ?

Depuis 2012, les stratégies locales ont produit des engagements totalisant 126 logements sociaux (voir figure 23). Ces logements sociaux sont répartis dans cinq projets. Trois de ces projets n'auraient pas été visés par la Stratégie d'inclusion. Les deux autres l'auraient été, mais les exigences appliquées, en raison des stratégies locales, ont été plus élevées, soit 20 % de logements sociaux. La figure ci-dessous illustre les 5 % de logements sociaux supplémentaires attribuables aux stratégies locales.

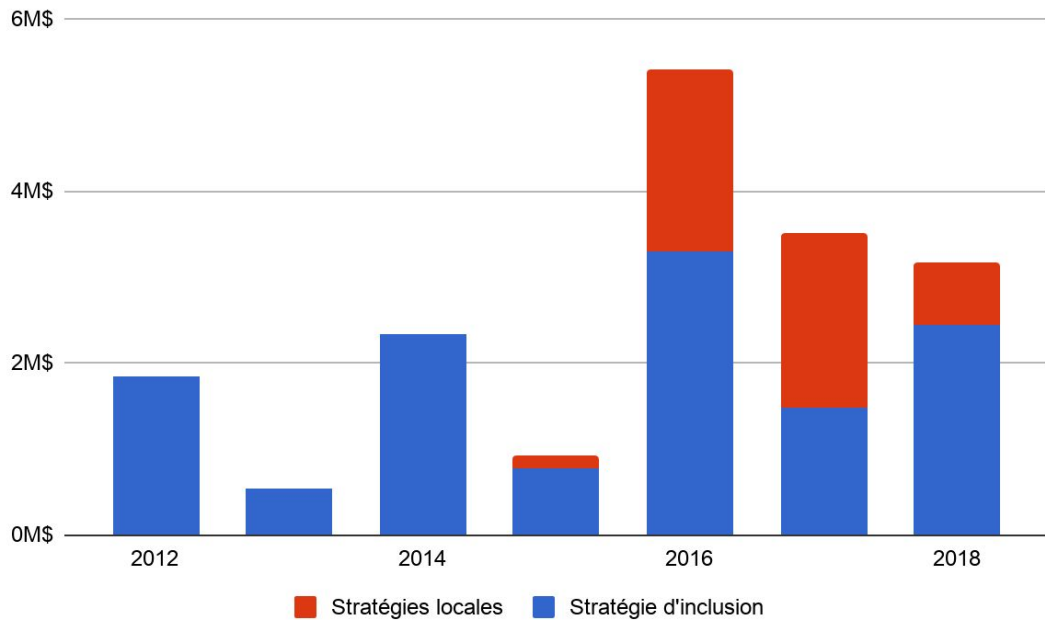
Figure 23. Retombées de la Stratégie d'inclusion et des stratégies locales : nombre de logements sociaux prévus dans les engagements selon l'année



Rappelons ici que les stratégies locales visant généralement des projets de plus petite taille, leurs retombées prennent plus souvent la forme de contributions financières. En effet, la contribution sous forme d'immeuble n'est pas possible en deçà d'un certain seuil, le projet social qui en résulterait n'atteignant pas le seuil critique de viabilité.

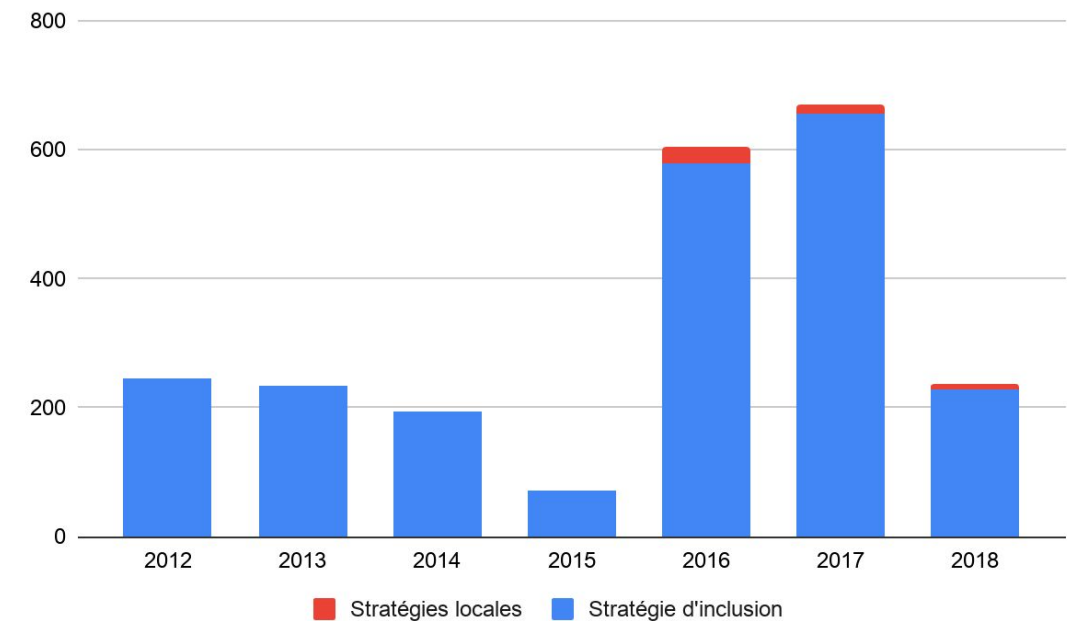
Au 31 décembre 2018, les stratégies locales avaient permis d'obtenir des engagements totalisant 5 M\$, soit plus du quart des contributions financières liées à des engagements depuis 2012. Répartis sur 32 engagements, les montants varient entre 4 600 \$ et 1,3 M\$.

Figure 24. Retombées de la Stratégie d'inclusion et des stratégies locales : contributions financières prévues selon l'année



Les stratégies locales ont également produit 49 logements abordables supplémentaires entre 2012 et 2018. On dénombre six engagements basés sur des stratégies locales qui prévoient des logements abordables. De ce nombre, quatre concernent des projets visés par la Stratégie d'inclusion, mais pour lesquels des exigences plus élevées, soit 20 % de logement abordable, ont été appliquées, conformément à la stratégie locale. La figure ci-dessous illustre les 5 % de logements abordables supplémentaires attribuables aux stratégies locales.

Figure 25. Retombées de la Stratégie d'inclusion et des stratégies locales : logements abordables prévus selon l'année



Les engagements pris sur la base de stratégies locales ne comprennent souvent pas de dispositions touchant au logement abordable, ce qui explique les résultats plus modestes pour ce volet.

Conclusion

La Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels est devenue un levier majeur et structurant dans la poursuite d'un développement résidentiel mixte et équilibré. Son application s'est systématisée en même temps qu'elle s'étendait; on trouve à ce jour des projets d'inclusion dans 14 arrondissements. Comme il a été noté ailleurs, la Stratégie d'inclusion a donné lieu à des projets bien intégrés architecturalement, où la mixité sociale n'affectait pas la qualité de vie et la cohabitation¹³. En assurant une offre de logement diversifiée, elle a aussi contribué à l'acceptabilité sociale des projets résidentiels.

Réunissant au départ une variété de moyens d'intervention, la Stratégie s'est distinguée en permettant l'émergence d'une nouvelle pratique, par laquelle les promoteurs privés et publics s'engagent, dans le contexte d'une modification réglementaire majeure, à contribuer à l'offre de logements sociaux et abordables. La mise en valeur des terrains municipaux et d'autres occasions d'inclusion alimentent également les retombées de la Stratégie.

Ces retombées sont significatives, atteignant 6 564 logements sociaux et 5 704 logements abordables privés au 31 décembre 2018, pour un total de 12 268 logements sociaux et abordables, auxquels s'ajoutent des contributions financières de 22,6 M\$. À titre de comparaison, en 2017, la politique d'inclusion de la Ville de New York avait produit 11 000 logements abordables sur une période de 30 ans; celle de San Francisco, 3 000 logements abordables en 15 ans.

La Stratégie entraîne de telles retombées dans un contexte où elle touche un peu moins de la moitié des mises en chantier à Montréal. C'est notamment pour étendre la portée des pratiques d'inclusion que la Ville de Montréal adoptera en 2020 le

Règlement pour une métropole mixte. Ce règlement fixera également des cibles plus ambitieuses et créera un cadre de mise en œuvre plus systématique.

De plus, le Règlement pour une métropole mixte s'accompagnera d'une révision de la gestion du Fonds de contribution qui facilitera l'utilisation des montants disponibles. Cela viendra corriger l'une des principales limites observées dans le bilan, soit l'utilisation restreinte des contributions financières.

Jusqu'à ce que le règlement entre en vigueur, en 2021, la Stratégie d'inclusion continue de s'appliquer. À la fin du mois de juillet 2019, une dizaine de projets faisaient l'objet de discussions préliminaires à un engagement, pour un total d'environ 700 logements sociaux et 500 logements abordables. D'autres projets pourraient s'ajouter et contribuer aux retombées de la Stratégie d'inclusion, jusqu'à la conclusion de celle-ci, à la fin de l'année 2020.

¹³ Ville de Montréal. (2019, juin). Montréal, métropole de l'habitation : règlement pour une métropole mixte. Repéré à http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/habitation_fr/media/documents/reglement_metropole_mixte-document_explicatif.pdf