

La
FÉDÉRATION de
L'HABITATION
CO-OPÉRATIVE
du Canada

La Fédération de l'habitation coopérative du Canada

Mémoire de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada présenté dans
le cadre des consultations menées en 2009 sur les investissements fédéraux
pour le logement et la lutte contre l'itinérance

Un plan d'action national pour le logement :
Prescriptions stratégiques efficaces et claires pour réduire
les besoins impérieux de logement

Octobre 2009



Nicholas Gazzard, directeur général
Fédération de l'habitation coopérative du Canada

Octobre 2009

INTRODUCTION

Aujourd'hui, compte tenu du manque de choix de logements permanents abordables, le mouvement de l'habitation coopérative sans but lucratif du Canada demande au gouvernement fédéral d'élaborer une politique de logement qui permettra de réduire le nombre de ménages canadiens ayant des besoins impérieux de logement.

La Fédération de l'habitation coopérative du Canada (FHCC), la voix nationale du mouvement de l'habitation coopérative au pays, souhaite faire partie intégrante d'un plan d'action national pour le logement qui offre aux Canadiens à faible et modeste revenu des possibilités d'accéder à de nouveaux choix de logement hors marché, y compris aux coopératives d'habitation sans but lucratif.

Le but du présent mémoire présenté dans le cadre des *Consultations menées en 2009 sur les investissements fédéraux pour le logement et la lutte contre l'itinérance* est de fournir au gouvernement fédéral des prescriptions stratégiques efficaces et claires pour garantir que les investissements futurs dans toute nouvelle mouture de l'Initiative en matière de logement abordable (ILA), entre 2011 et 2014 et par la suite, visent à *accroître* l'offre de logements abordables au Canada pour ses citoyens à faible et modeste revenu et à *réduire* le nombre de ménages canadiens qui ont des besoins impérieux de logement dans une proportion mesurable par rapport aux objectifs établis.

LES COOPÉRATIVES D'HABITATION SANS BUT LUCRATIF DU CANADA

Depuis plus de 40 ans, le mouvement de l'habitation coopérative sans but lucratif du Canada a joué un rôle important en aidant à créer plus de 93 000 logements abordables permanents pour plus d'un quart de million de Canadiens dans chaque province et territoire du pays. Environ 40 p. cent de ces logements bénéficient d'une aide fédérale ou provinciale pour aider à payer les droits d'occupation, lesquels sont fixés à un niveau abordable en fonction des revenus des ménages. Les autres ménages paient le loyer du marché.

Les 2 200 coopératives d'habitation sans but lucratif du Canada ont également créé des communautés fortes, inclusives, à revenus mixtes et dirigées par leurs membres qui favorisent les valeurs sociales et permettent de bâtir des familles. Pour sa part, le gouvernement fédéral a joué un rôle essentiel en mettant sur pied les premiers programmes de coopératives d'habitation du Canada dans les années 1970. Il continue d'offrir des subventions aux coopératives d'habitation sans but lucratif pour aider les Canadiens à faible revenu à payer leurs droits d'occupation.

LES BESOINS IMPÉRIEUX DE LOGEMENT AU CANADA

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) considère qu'un ménage a des besoins impérieux de logement si son logement ne satisfait pas à l'une ou plus des normes en

matière de taille, de qualité et d'abordabilité, et qu'il doit dépenser plus de 30 p. cent de son revenu avant impôt pour payer le loyer médian d'un logement semblable acceptable dans le même secteur. D'après les données du plus récent recensement (2006), environ 1,5 million de ménages canadiens ont des besoins impérieux de logement, en hausse légère par rapport aux données de 2001 en chiffres absolus, mais en pourcentage des ménages le chiffre a diminué légèrement.

Les données de 2006 ne tiennent pas compte de l'impact du ralentissement économique actuel ni de la hausse du chômage qui en résulte. Il est probable que ces récents événements ont accentué l'ampleur des besoins impérieux de logement.

PRIORITÉS STRATÉGIQUES

L'objectif primordial des dépenses fédérales pour le logement devrait être de réduire le nombre de Canadiens ayant des besoins impérieux de logement. Cet objectif devrait être poursuivi dans le contexte d'un plan d'action national transparent axé sur la réduction des besoins de logement au moyen de solutions efficaces avec des contributions appropriées et bien définies de tous les paliers de gouvernement, des organismes sans but lucratif et, dans la mesure du possible, des partenaires du secteur privé. À l'heure actuelle, ce n'est pas le cas.

LA NÉCESSITÉ D'UN PLAN D'ACTION FÉDÉRAL POUR LE LOGEMENT

Les dépenses fédérales allouées au logement dans le cadre de l'ILA ne sont pas guidées par un plan stratégique global. Elles sont attribuées aux différents gouvernements provinciaux, qui sont libres de les utiliser pratiquement comme ils l'entendent. Le résultat est un assemblage de politiques locales qui répond souvent aux priorités politiques et budgétaires des différentes provinces plutôt qu'à l'objectif stratégique clair de réduire les besoins impérieux de logement.

Alors que la FHCC reconnaît que les politiques sont disparates à l'échelle du pays, le gouvernement de l'Alberta a établi d'excellents objectifs pour sa tranche du financement de l'ILA. Le plan de dix ans de la province visant à mettre fin à l'itinérance¹ promet de créer 11 000 nouveaux logements d'ici 2010. Dans son budget de 2009, la province s'est donc engagée à allouer 100 millions de dollars en subventions d'immobilisations pour appuyer le plan de 10 ans². Une des principales priorités du plan consiste à trouver des choix de logements permanents pour sa population de sans-abri.

ABORDER LA GAMME COMPLÈTE DES BESOINS

Les 1,5 million de ménages canadiens qui ont des besoins impérieux de logement sont un groupe hétérogène. Ils comprennent des sans-abri absolus, qui peuvent avoir besoin de services

¹ L'Alberta Secretariat for Action on Homelessness. Octobre 2008. *A Plan for Alberta: Ending Homelessness in 10 Years*. http://www.housing.alberta.ca/documents/PlanForAB_Secretariat_final.pdf (consulté le 7 octobre 2009).

² Gouvernement de l'Alberta. *Budget 2009: Building on Strength*. Le 7 avril 2009. <http://budget2009.alberta.ca/> (consulté le 9 octobre 2009).

de soutien et d'un logement, jusqu'à des familles à faible et modeste revenu qui n'ont besoin de rien de plus qu'un logement qu'ils peuvent se permettre. Les dépenses fédérales pour le logement devraient aborder la gamme complète des besoins en assurant une offre suffisante de logements abordables en fonction des diverses exigences des Canadiens ayant des besoins impérieux de logement.

À l'heure actuelle, il n'y a pas de stratégie globale pour déterminer comment y parvenir. Une préoccupation particulière est l'absence de logement abordable pour les familles à faible et modeste revenu. Comme on le suppose souvent, ce groupe trouvera réponse à ses besoins dans le secteur du marché (développeur du marché), il vaut la peine de prendre quelques moments pour envisager l'expérience des dernières années. Une étude réalisée en 2006³ pour Metro Vancouver (auparavant le District régional du grand Vancouver) estimait qu'au cours des prochaines années la région aurait besoin d'environ 3 250 nouvelles unités de logement locatif abordable par année pour suffire à la demande. Au cours de la dernière décennie, le secteur du marché a livré moins de 700 unités par année.

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) estime que, malgré qu'à l'échelle nationale 90 000 nouvelles unités de logement locatif ont été construites en 2001 et 2006, il n'y a pas eu de gain net, et en fait un faible recul des unités locatives globales en raison de la démolition et de conversion à l'accession à la propriété. Ils estiment en outre qu'environ la moitié de cette perte – soit environ 45 000 unités – provenait de l'ancien parc de logement qui était plus abordable⁴.

La raison pour l'absence d'offre de nouveaux logements est simple. Les logements locatifs coûtent plus que ce dont les ménages à faible et modeste revenu peuvent se permettre de payer : leur demande pour des logements n'est pas une demande efficace et ainsi ne suscite aucune réponse de la part du marché sous la forme d'offre de nouveaux logements. Le rapport de Metro Vancouver a estimé que pour que cela vaille la peine pour ce développeur du marché de construire ce genre de logement, il nécessiterait des subventions équivalant à la gratuité du terrain et à 50 000 \$ par unité. Il va sans dire que, en l'absence de telle subvention, aucune unité de ce genre n'est produite.

Il y a un autre problème lorsqu'on dépend du secteur du marché. Alors que le loyer économique ou loyer-rentabilité est établi en fonction du service de la dette et des coûts d'exploitation, le loyer du marché est établi par l'équilibre de l'offre et de la demande et il peut augmenter rapidement lorsque la demande est forte et l'offre est faible. Au cours des dernières années, la tendance a été que les loyers du marché ont augmenté plus rapidement que les revenus des ménages, rongant l'abordabilité du parc de logements existants. Les fournisseurs de logement sans but lucratif, comme les coopératives, n'ont aucune incitation à suivre cette tendance et à offrir une plus grande certitude de maintenir l'abordabilité au fil du temps. Pour ces raisons, les fonds publics sont mieux dirigés vers les coopératives et les fournisseurs de logement sans but lucratif que d'être utilisés pour subventionner les développements du marché.

³ Préparé par McClanaghan & Associates pour le Service des politiques et de l'urbanisme du DRGV. Mars 2006. *Affordable Housing Supply Analysis Final Study Results*. https://www.metrovancouver.org/planning/development/housingdiversity/AffordableHousingWorkshopDocs/Affordable_Hsng_Supply_2006.pdf (consulté le 8 octobre 2009)

⁴ Fédération canadienne des municipalités. Janvier 2008. *Sustaining the Momentum: Recommendations for a National Action Plan on Housing and Homelessness*. Ottawa, Ont. 13-14.

Il vaut la peine de souligner qu'aucune de ces remarques ne se veut une critique des développeurs du marché au Canada. Il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'ils construisent des logements avec lesquels ils sont conscients qu'ils perdront de l'argent et ensuite de les faire consommer avec moindre bruit qu'ils pourraient en exiger. C'est un cas classique de déchets du marché et l'intervention du gouvernement est essentielle.

Pour les familles à faible et modeste revenu, les coopératives offrent un modèle éprouvé de logement stable, sur, abordable et à mixité de revenu et il devrait être une partie majeure d'un plan d'action visant à offrir à ce groupe les logements dont ils ont besoin.

LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFLEXION (PENSÉE) À LONG TERME

La construction d'un logement prend du temps, soit de trois à cinq ans pour beaucoup de projets. Elle exige également une capacité de mise en œuvre efficace en terme de fournisseurs de logement expérimentés et qualifiés, de consultants en développement et de professionnels de l'industrie habitués à travailler dans des cadres de financements gouvernementaux. Alors que de tels réseaux ne peuvent être établis du jour au lendemain, ils peuvent rapidement être dissipés ou même ne pas être constitués si les programmes sont de courte durée par leur nature. Comme l'a souligné la FCM « Les gestes et le financement doivent être à long terme ainsi que prévisibles et soutenu. »⁵

RÔLES

Le développement du logement est une entreprise complexe, difficile et coûteuse. Sans les partenariats de tous les paliers de gouvernement et du milieu des fournisseurs de logement sans but lucratif et de coopératives d'habitation, il est peu probable que nous puissions atteindre notre objectif qui consiste à assurer que tous les Canadiens ont accès à un logement sûr et abordable.

LE RÔLE FÉDÉRAL

Le gouvernement fédéral a deux rôles majeurs à jouer pour remédier à la pénurie de logement abordable du Canada : à titre de chef de file national et de bailleur de fonds.

Dans le premier rôle, le gouvernement fédéral devrait rassembler tous les principaux intervenants en vue d'élaborer un plan d'action national pour le logement afin de réduire les besoins impérieux de logement dans l'ensemble du spectre de ceux qui ont des besoins. Ces besoins ont été décrits ci-haut.

Le gouvernement fédéral devrait également continuer d'offrir un véritable leadership en s'appuyant sur ces importants investissements dans le logement par le biais du plan d'action économique du Canada. Ce rôle nécessite également qu'il serve à titre d'organisme de surveillance pour les dépenses fédérales dans le logement. À cet égard, il pourrait mieux contrôler ses priorités de dépenses.

⁵ Ibid., 5.

En outre, de nouvelles initiatives de logement, comme un programme renouvelé de subventions d'immobilisations et un nouveau programme de prêt à faible coût (comme une caractéristique du programme de l'ILA)⁶, qui offre au gouvernement fédéral des possibilités additionnelles de sauver la valeur de ces actifs actuels en matière de logement social.

LE RÔLE PROVINCIAL

Les gouvernements provinciaux, en plus d'engager leurs propres fonds, seraient responsables de la conception et de la mise en œuvre du programme. Alors que les objectifs devraient être établis par un plan d'action nationale, la tâche qui consiste à mieux les atteindre devrait être une responsabilité provinciale.

LE RÔLE MUNICIPAL

Les municipalités sont des partenaires importants dans le développement de nouveaux logements abordables. Mais surtout, ils peuvent offrir des terres à l'aide de baux à long terme. Ils peuvent également renoncer aux frais, offrir la coordination du personnel et élaborer des plans et une aide communautaire pour de nouveaux projets. Des subventions d'immobilisation peuvent parfois être disponibles, mais puisque les municipalités ont moins de source de revenu que les paliers supérieurs de gouvernements, cela ne devrait pas être une condition pour la mise en œuvre des projets.

LE RÔLE DES COOPÉRATIVES

Les coopératives d'habitation commanditent des projets, participent à leur conception et à leur développement et choisissent leurs membres en fonction d'ententes de programmes établis. À l'achèvement du projet, la coopérative assume les responsabilités de payer le prêt hypothécaire, d'exploiter le projet selon les conditions de l'entente d'exploitation et d'assurer le bon entretien de la propriété. Les coopératives ont plus de 40 ans d'expérience dans ces rôles.

MÉCANISMES DE MISE EN ŒUVRE ET DE FINANCEMENT DES PROGRAMMES

EFFICACITÉ DES ÉCARTS

Tel que décrit ci-haut, la FHCC croit que le cadre actuel est insuffisant et qu'il n'a pas un ensemble clair d'objectifs stratégiques et de résultats clairement définis. Un plan d'action nationale bien articulé pour le logement devrait être élaboré pour remplacer l'assemblage actuel de système de mise en œuvre et de mécanisme de financement. Cela permettra de mieux suivre les résultats, de déterminer les écarts et de mieux mesurer l'efficacité du financement public.

⁶ Voir à la page cinq dans la section « la nécessité de préserver les actifs existants. »

Un large écart dans l'approche actuelle est que les besoins des familles à faible et modeste revenu ne sont pas abordés de façon appropriée. Un plan d'action nationale pour le logement devrait aborder les besoins de toutes les populations à l'échelle du continuum de ceux qui ont des besoins impérieux de logement. À l'heure actuelle, tel qu'indiqué ci-haut, la détermination quant à savoir quelles populations sont ciblées est une question de politique locale et de considération budgétaire. Les populations clé et les secteurs de préoccupation croissants, comme l'absence de nouveaux logements locatifs, ne sont toujours pas abordés et, comme conséquence, deviendront plus difficiles et non plus faciles à régler à l'avenir.

LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES ACTIFS EXISTANTS

Comme on le souligne dans le document de consultation « Il y a encore un besoin parmi les ménages à faible revenu pour une aide à la rénovation ». Une bonne partie du parc de logement sans but lucratif et de coopératives d'habitation existants du Canada a plus de 20 ans et a besoin d'être rajeunie. La FCM estime que jusqu'à un tiers des 220 000 unités du parc de logements existants sont à risque.⁷ La récente réponse de la demande de proposition du gouvernement fédéral dans le cadre de l'initiative de rénovation et d'amélioration, dans le cadre du *plan d'action économique du Canada*, a été énorme, dépassant de beaucoup les fonds alloués. La nécessité pour des améliorations et des modernisations est claire.

Compte tenu de l'ampleur nettement démontrée du besoin, il est peu probable que nous puissions y répondre uniquement avec des subventions d'immobilisation. Il faut trouver un autre mécanisme. La FHCC propose l'expansion du programme de prêt direct de la SCHL. Cela permettrait aux fournisseurs de logement d'avoir accès à de nouveaux prêts à long terme à faible taux d'intérêt. Comme c'est la coutume dans le secteur privé, la dette existante et le coût des nouvelles réparations pourraient être refinancés en un nouveau prêt direct à long terme. Cela permettrait de réduire les paiements mensuels et permettrait à de nombreux fournisseurs de rénover leurs bâtiments tout en maintenant l'abordabilité. En outre, cette mesure n'imposerait *aucun coût net* au gouvernement fédéral alors que la SCHL élargirait son émission d'obligations pour obtenir les capitaux nécessaires et assurerait les prêts hypothécaires pour réduire le risque aux contribuables.

Ces subventions allouées par le biais de l'ILA aux Canadiens à faible revenu dans les coopératives administrées à l'échelle provinciale devraient être offertes sous la forme de suppléments au loyer qui sont accessibles pour les nouveaux développements (sans but lucratif et coopératif).

En plus d'aider les coopératives et les fournisseurs de logement sans but lucratif avec un nouveau programme de prêt et des subventions subséquentes, le gouvernement fédéral devrait également continuer son financement pour le programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL). Non seulement le PAREL aide de façon importante à la rénovation du parc de logement locatif grandement nécessaire mais aussi, en reliant le prêt à un niveau de loyer convenu, il est en effet une forme de contrôle de loyer. Cela atténue les effets de l'inflation du loyer du marché et aide à maintenir une certaine abordabilité à l'intérieur du parc de logement privé actuel.

⁷ *Sustaining the Momentum: Recommendations for a National Action Plan on Housing and Homelessness*, 4.

Enfin, le modèle des coopératives d'habitation sans but lucratif doit faire partie de la solution pour s'attaquer à la pénurie de logement abordable au Canada. Pour sa part, le gouvernement fédéral devrait fortement encourager ses homologues provinciaux et territoriaux à employer la forme de l'habitation coopérative sans but lucratif – entre autre solution – comme type de modèle qu'il devrait de plus en plus utiliser. À cet égard, la valeur de l'occupation mixte, des communautés à revenu mixte devrait être favorisée comme approche novatrice à la mise en œuvre efficace de logement abordable.

CONCLUSION

En résumé, ce mémoire a décrit comment les dépenses du gouvernement fédéral peuvent être allouées pour réduire le nombre de Canadiens ayant des besoins impérieux de logement. Il a également offert une orientation sur la façon de protéger le parc de coopératives d'habitation abordable existant au Canada. La préservation de ces actifs ne devrait pas être dilapidée lorsque les accords d'exploitation prendront fin entre les coopératives administrées par le gouvernement fédéral et la SCHL.

Un plan d'action nationale transparent *ne peut non plus* se permettre d'ignorer les besoins d'un lien direct entre les dépenses du gouvernement fédéral et la réduction des besoins impérieux de logement à l'échelle de chaque province et territoire du Canada. À cet égard, un nouveau plan d'action pour le logement doit également être élaboré pour garantir que tous les principaux intervenants, y compris le mouvement de l'habitation coopérative sans but lucratif du Canada, *sont consultés directement* alors que le processus de consultation ira de l'avant.

Renseignements :

David Granovsky, Coordonnateur des relations gouvernementales
Fédération de l'habitation coopérative du Canada
225, rue Metcalfe, bureau 311
Ottawa (Ont.) K2P 1P9
Tél. : (613) 230-2201, poste 222
Télec. : (613) 230-2231
dgranovsky@fhcc.coop