

La
FÉDÉRATION de
L'HABITATION
COOPÉRATIVE
du Canada



Mémoire présenté au
Comité permanent des finances
dans le cadre
des consultations
prébudgétaires de 2011

Mémoire de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada
présenté dans le cadre des consultations prébudgétaires de 2011

Renforcer l'économie dans des villes du 21^e siècle
où la qualité de vie est élevée

Août 2011

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

RÉSUMÉ

Le budget de 2012 offrira au gouvernement fédéral l'occasion de poursuivre ses investissements antérieurs dans le logement, en effectuant des dépenses *mesurées* dans les infrastructures sociales (logement, transport et projets municipaux à l'échelle du Canada).

La Fédération de l'habitation coopérative du Canada (FHCC) et ses 900 coopératives membres souhaitent collaborer avec le gouvernement et les partis de l'opposition pour trouver des façons pratiques pour que les investissements fédéraux dans le logement mènent vers de nouveaux choix de logement locatifs permanents abordables partout au Canada. Les coopératives d'habitation du Canada s'attendent à ce que les mesures de responsabilisation prévues dans le nouveau cadre pour le logement abordableⁱ (que les coopératives d'habitation du Canada ont accueillies favorablementⁱⁱ) mèneront à des résultats positifs pour l'argent des contribuables fédéraux grâce à une **offre accrue de nouveaux logements abordables** et à des **réductions mesurables des besoins de logement** au Canada.

La FHCC comprend et appuie l'objectif du gouvernement fédéral de revenir à des budgets équilibrés d'ici 2014-2015 et de limiter la croissance des dépenses fédérales dans le contexte de son Examen stratégique et opérationnel (2011-2012), mais des dépenses grandement nécessaires pour les infrastructures et le logement procureront des avantages aux Canadiens. La construction de nouveaux logements abordables aura un *effet multiplicateur* dans l'industrie de la construction et des matériaux de construction. Elle créera de nouveaux emplois, produira des recettes fiscales additionnelles et augmentera la consommation de biens et services produits à l'échelle locale.

La FHCC demande au Comité d'adopter les recommandations suivantes dans son rapport au ministre des Finances et propose au gouvernement fédéral de :

1. poursuivre ses investissements dans les infrastructures urbaines et le logement abordable, en améliorant les programmes existants et en offrant de nouveaux incitatifs fiscaux pour le logement locatif;
2. s'assurer que les mesures de responsabilisation prévues dans les nouveaux accords relevant du cadre pour le logement abordable sont mises en œuvre par les gouvernements provinciaux et territoriaux; et
3. s'assurer que les Canadiens vulnérables pourront continuer de vivre dans leurs coopératives d'habitation, leurs logements sans but lucratif ou leurs logements municipaux lorsque les accords d'exploitation fédéraux prendront fin.

INTRODUCTION

2012 : L'Année internationale des coopératives

Les Nations Unies ont décrété que l'année 2012 sera l'Année internationale des coopératives (AIC), une initiative appuyée et soutenue par le gouvernement du Canada. L'AIC se concentrera sur la contribution des coopératives, à titre d'entreprises, à l'économie globale et à la qualité de vie des peuples dans le monde entier. Nous encourageons le gouvernement à appuyer le développement de coopératives de toutes sortes en 2012, ce qui est l'objectif formulé dans la déclaration des Nations Unies, comme l'a reconnu le ministre responsable du Secrétariat aux coopératives.ⁱⁱⁱ

Les coopératives d'habitation du Canada

Les coopératives d'habitation sont une excellente forme de logements sans but lucratif construits spécialement pour la location qui permettent de bâtir des communautés à l'échelle du Canada. À l'heure actuelle, plus de 2 200 coopératives (comptant plus de 91 900 logements) offrent des logements locatifs permanents abordables à plus d'un quart de millions de Canadiens, notamment à des aînés, des personnes handicapées, des familles de travailleurs, des ménages monoparentaux et des néo-Canadiens. Une évaluation détaillée réalisée en 2003 par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a indiqué que les coopératives financées dans le cadre des programmes fédéraux – comme le programme de l'Article 95^{iv} – permettaient d'offrir des logements convenables et abordables, et d'autres avantages comme la «sécurité d'occupation et la qualité de vie».^v

La FHCC et ses coopératives membres croient que le gouvernement fédéral peut aider à créer un climat stratégique favorable pour les Canadiens à faible et modeste revenu qui souhaitent bénéficier des possibilités uniques que les coopératives d'habitation peuvent offrir : des logements abordables pour les Canadiens qui sont «exclus» des marchés du logement conventionnels en raison des prix trop élevés, et des communautés qui contribuent à créer un environnement urbain sain. Des investissements gouvernementaux ciblés qui favorisent le développement de coopératives d'habitation peuvent procurer des avantages aux collectivités du Canada et à son économie.

FONDEMENT DES RECOMMANDATIONS DE LA FHCC

Recommandation n°1 :

Le gouvernement fédéral devrait poursuivre ses investissements dans les infrastructures urbaines et le logement abordable, en améliorant les programmes existants et en offrant de nouveaux incitatifs fiscaux pour le logement locatif.

Le Canada a évité le pire de la crise financière mondiale qui a commencé en 2008. Les gouvernements canadiens successifs méritent des félicitations pour leur prudence fiscale et leur excellente réglementation des marchés de capitaux qui ont empêché le genre d'effondrement financier qui s'est produit un peu partout.

Nous ne devons toutefois pas être complaisants. Les très graves problèmes économiques et financiers auxquels sont confrontés les États-Unis poseront de graves défis à l'économie canadienne pendant un certain temps, peut-être même pendant plusieurs années. Notre dépendance actuelle à l'endroit de nos marchés d'exportation aux États-Unis, conjuguée à la forte croissance du dollar canadien, signifiera que la croissance sera très lente sinon nulle dans certains secteurs majeurs de l'économie canadienne à moyen terme. Comme nos échanges commerciaux avec les États-Unis représentent 70 p. cent de toutes les exportations canadiennes, il est évident que l'inertie économique au sud de la frontière aura des effets néfastes pour les exportateurs au nord de la frontière. Le gouvernement voudra certes trouver des façons d'encourager une croissance économique qui ne dépend pas des marchés d'exportation.

Une de ces façons serait de continuer d'investir dans les villes du Canada et dans les logements additionnels dont ces villes ont un besoin urgent pour créer les conditions socio-économiques urbaines qui permettront au Canada de demeurer concurrentiel parmi les économies postindustrielles de l'Occident.

Pourquoi nous concentrer sur les villes? Malgré ses grands espaces, le Canada est un pays de plus en plus urbanisé et les villes sont les moteurs économiques du pays. À elle seule, Toronto est responsable d'un cinquième du produit national brut (PIB) du Canada. Il existe des liens évidents entre la qualité des logements, les transports et les investissements dans les infrastructures (et l'interdépendance entre ces éléments) et la compétitivité économique. Par contre, on note une relation inverse entre ces indicateurs et les coûts du système

de santé, des services sociaux et du système juridique, ce que nous pouvons appeler les coûts de ne rien faire, et ces coûts sont considérables.

Ces corrélations sont particulièrement vraies pour le logement. Par exemple, une étude réalisée à Victoria révèle que le coût mesurable en fonds publics pour offrir des services additionnels à chaque sans-abri est de 55 000 \$.^{vi} Comme on l'a souligné dans une étude américaine, les personnes bien logées, travaillent bien. Et les personnes dont le logement est situé à une distance raisonnable de leur lieu de travail, grâce à des réseaux de transports publics bien développés, sont plus productives au travail. Il est dans notre intérêt économique national d'améliorer la qualité de vie nos villes pour tous, grâce à des investissements judicieux dans les infrastructures publiques et le logement.

Et pourtant, malgré l'ampleur des récentes dépenses pour les infrastructures urbaines, dont une bonne part provient du gouvernement fédéral, le Canada fait face à un déficit important au niveau de ses infrastructures urbaines, que la Fédération canadienne des municipalités estime à plus de 100 milliards de dollars. Les ponts et les tunnels qui se détériorent ne sont pas simplement une illustration graphique de ce déficit; ils représentent les canaris dans la mine – un avertissement préliminaire mais sérieux des résultats cumulatifs du sous-investissement dans nos infrastructures. À lui seul, le coût pancanadien lié à productivité du déficit du réseau des transports est estimé à à 6 milliards de dollars par année.

La pénurie de logements abordables, non seulement pour les familles à faible revenu, mais également pour beaucoup d'autres travailleurs et professionnels clés, risque également d'avoir des conséquences majeures et négatives sur l'économie et la productivité du Canada. Le gouvernement fédéral mérite certes d'être félicité pour avoir financé l'Initiative en matière de logement abordable (ILA) au cours de la dernière décennie, mais les nouveaux logements créés sont bien loin de remédier à la pénurie, en particulier dans des villes comme Vancouver, où on estime qu'il faudra environ 7 900 logements locatifs hors-marché de plus pendant 10 ans^{vii} juste pour suffire à la demande.

Une approche possible serait d'utiliser le régime fiscal, comme le fait le programme Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC) (programme de crédits d'impôt pour le logement à loyer modique) aux États-Unis. Dans le cadre de ce programme, les investisseurs institutionnels reçoivent des crédits d'impôt qui offrent suffisamment d'incitatifs pour créer des logements abordables gérés par des organismes de logement communautaires sans but lucratif. Nous proposons que le gouvernement fédéral envisage un programme semblable comme moyen additionnel de réduire les besoins de logement au Canada. Contrairement aux autres programmes de logement basés sur l'impôt au Canada dans le passé, le programme américain garantit l'abordabilité à long terme. Nous recommandons qu'un tel programme de logement soit ciblé vers les familles à faible et modeste revenu, afin de répondre aux besoins d'un groupe démographique qui est souvent relégué à l'arrière-plan dans le secteur du logement par rapport à ceux que l'on considère avoir des besoins plus urgents. Il faut noter que le modèle des coopératives d'habitation, qui est très possible dans le cadre du modèle du LIHTC, s'est avéré très efficace pour offrir des logements familiaux abordables au sein de communautés fortes.

Tout Canadien responsable conviendrait que la lutte contre le déficit et la réduction de la dette sont essentiels pour garantir notre force économique à long terme. Nous sommes conscients de l'objectif du gouvernement de vouloir retourner à des budgets équilibrés et de limiter la croissance des dépenses fédérales en fonction de son Examen stratégique et opérationnel (2011-2012). Toutefois, ces mesures ne devraient pas s'appliquer aux dépenses destinées aux infrastructures et au logement, qui en fait devraient plutôt être augmentées. Nous avons actuellement une occasion opportune de réinvestir dans nos collectivités pour appuyer l'activité économique dans une période d'incertitude sur le plan du commerce international, mais également pour renforcer et élargir nos capacités économiques à long terme, ainsi que la qualité de vie dans nos villes pour tous ceux qui les considèrent comme leur chez-soi.

Recommandation n°2 :

Le gouvernement fédéral devrait s'assurer que les mesures de responsabilisation prévues dans les nouveaux accords relevant du cadre pour le logement abordable sont mises en œuvre par les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Si elles sont respectées, les mesures de responsabilisation prévues dans le nouveau Cadre pour le logement abordable (CLA) faciliteront la croissance des coopératives d'habitation tout en améliorant la qualité de vie dans nos villes et ce, pour *tous* les Canadiens. La FHCC demande au gouvernement fédéral d'être vigilant pour s'assurer, par le biais de ces mesures de responsabilisation, que le résultat visé par le CLA est atteint : la réduction des besoins de logement au Canada.

Les provinces et les territoires ne devraient pas pouvoir satisfaire aux exigences de responsabilisation par le biais d'une simple annonce ou d'un communiqué. Les nouveaux accords fédéraux-provinciaux-territoriaux (FPT) pour le CLA renferment un engagement à l'endroit d'un résultat clair : la réduction des besoins de logement. La formulation des dispositions concernant la responsabilisation stipule que les provinces et les territoires doivent indiquer clairement comment leurs dépenses pour le logement permettent d'obtenir les résultats prévus dans le CLA.

Pour être crédible, cette exigence doit prendre la forme d'un rapport détaillé démontrant des réductions mesurables dans les besoins de logement et non seulement une déclaration publique sommaire, si nous voulons que le langage lié à la responsabilisation ait du mordant. Nous demanderons au gouvernement de s'assurer, tout au long de la durée des accords du CLA, que les transferts fédéraux pour le logement seront bien dépensés et qu'ils seront bien justifiés.

Recommandation n°3 :

Le gouvernement fédéral devrait s'assurer que les Canadiens vulnérables pourront continuer de vivre dans leurs coopératives d'habitation, leurs logements sans but lucratif ou leurs logements municipaux lorsque les accords d'exploitation fédéraux prendront fin.

Le gouvernement fédéral doit faire sa part pour protéger l'investissement public dans les logements sociaux administrés par le gouvernement fédéral en garantissant leur abordabilité continue.

Il a participé à la mise en œuvre d'environ 630 000 logements communautaires abordables au Canada, qui comprennent environ 60 000 logements dans les coopératives d'habitation sans but lucratif des programmes fédéraux. Comme le font les autres formes de logements sociaux, les coopératives logent des aînés, d'autres personnes ayant un revenu fixe et des travailleurs à faible revenu, qui dépendent de l'aide assujettie à un contrôle du revenu (AACR) pour payer leur loyer mensuel. Pourtant, d'ici la fin de la décennie, les accords de financement du gouvernement pour une proportion importante de ces logements prendront fin et la capacité future des fournisseurs de logements sociaux d'offrir des logements abordables à prix modique est précaire pour dire le moins et impossible dans beaucoup de cas. On estime que près d'un tiers (200 000) des logements sociaux risquent de perdre la subvention qui leur est accordée sans qu'on puisse la remplacer.^{viii}

L'idée voulant que ces fournisseurs pourront, d'une manière ou d'une autre, «se débrouiller seuls» en remplaçant l'aide gouvernementale par les revenus de location de leurs logements qui ne seront plus nécessaires pour assurer le service de la dette, est déplacée et dangereuse. Une priorité majeure de ces fournisseurs sera de réinvestir dans leurs logements, car ils devront refinancer leurs propriétés et consacrer leurs revenus à rembourser une nouvelle dette. La nécessité du renouvellement de l'AACR ne devrait pas être en concurrence avec les revenus des ensembles d'habitation. Comme l'a indiqué un observateur expert, «le régime de l'AACR est de fait un

programme de redistribution des revenus et il devrait être financé comme tel. Il est impossible de financer des actifs solides au moyen d'un mécanisme de financement qui nuit aux revenus produits par ces actifs»^{ix}.

La FHCC demande que l'étude du groupe de travail FPT sur la viabilité future du parc de logements sociaux soit rendue publique. En collaboration avec la FCM et l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU) – des organismes qui représentent les villes, les villages et les fournisseurs de logements sans but lucratif du Canada – les coopératives d'habitation du Canada recherchent des façons de *préserver* le parc actuel de logements abordables à prix modique pour les Canadiens à faible revenu. Le défi de loger tous les Canadiens de façon abordable est déjà assez grand sans la perte des logements abordables existants et la perte de la sécurité d'occupation pour les groupes de population vulnérables.

CONCLUSION

Les membres du comité remarqueront peut-être que, même s'il y a de l'information générale sur les coopératives d'habitation dans l'introduction de ce mémoire, les coopératives ne sont pas mentionnées expressément dans les recommandations (sauf dans notre analyse du programme des crédits d'impôt). La raison est que la FHCC reconnaît que le gouvernement fédéral n'est pas un fournisseur direct de programmes de création de logements non autochtones et qu'il ne précise pas de forme d'occupation pour les nouveaux logements abordables dans ses accords de financement FPT. Toutefois, nous espérons que nous pouvons compter sur le gouvernement pour ne pas prévoir de conditions dans ces accords, maintenant ou à l'avenir, qui nuisent au développement de coopératives d'habitation abordables.

Renseignements :

David Granovsky, coordonnateur des relations gouvernementales
Tél. : (613) 230-2201, poste 222
dgranovsky@fhcc.coop

La FHCC est la voix nationale du mouvement canadien de l'habitation coopérative. Elle compte parmi ses membres près de 900 coopératives d'habitation sans but lucratif et d'autres organismes au Canada. Plus d'un quart de million de Canadiens vivent dans des coopératives d'habitation, dans chaque province et territoire.

ⁱ Le 4 juillet 2011, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables du logement ont annoncé leur nouveau cadre de référence pour le logement abordable pour la période 2011-2014. Disponible en ligne à <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/inso/sapr/co/2011/2011-07-04-0930.cfm>

ⁱⁱ FHCC, «Les coopératives d'habitation du Canada se réjouissent des mesures de responsabilisation prévues dans le nouveau cadre de référence pour le logement abordable.» Disponible en ligne à http://www.chfcanada.coop/fra/pages2007/news_2011_08.asp

ⁱⁱⁱ En décembre 2009, l'ancien ministre responsable du Secrétariat aux coopératives a déclaré que la résolution «vise à demander au gouvernement de créer un environnement propice au développement des coopératives». Communiqué du gouvernement du Canada, «Le Canada en faveur d'une résolution de l'ONU sur le rôle des coopératives dans le développement social.» Disponible en ligne à <http://www.international.gc.ca/media/aff/news-communiques/2009/370.aspx?lang=fra&view=d>

^{iv} Le programme des coopératives d'habitation de l'Article 95 de la SCHL a été le deuxième et le plus important des trois programmes fédéraux de développement de coopératives d'habitation qui étaient en vigueur de 1973 à 1991. Entre 1979 et 1985, le programme de l'Article 95 a permis de construire environ 39 000 logements dans 1 000 projets d'habitation coopérative à l'échelle du Canada.

^v En 2003, la SCHL a rendu public une évaluation détaillée des programmes fédéraux de coopératives d'habitation, intitulée *Évaluation des programmes des coopératives d'habitation*. Ottawa: Services de vérification et d'évaluation, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2003. Disponible en ligne à <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/NH15-418-2003F.pdf>.

^{vi} Centre for Applied Research in Mental Health and Addiction. Université Simon Fraser. Michelle Patterson, Karen McIntosh et coll. *Housing and Support for Adults with Severe Addictions and/or Mental Illness in British Columbia*. Victoria, C.-B., 11.

^{vii} La *Stratégie en matière de logement et d'itinérance pour 2012-2021* de la Ville de Vancouver a un objectif de 7 900 logements locatifs hors-marché sur une période de 10 ans (pages 4 et 5 du rapport stratégique du Conseil de la Ville de Vancouver du 19 juillet 2011). Disponible en ligne à <http://vancouver.ca/ctyclerk/cclerk/20110726/documents/rr1complete.pdf>.

^{viii} Ce chiffre est basé sur une analyse fournie par un expert en logement, Steve Pomeroy, de la firme Focus Consulting Inc., en avril 2011.

^{ix} Courriel du 12 juillet 2011 reçu de Steve Pomeroy, Focus Consulting Inc.