



Mémoire sur le projet de loi 121

Pour une métropole inclusive, une saine gouvernance et la reconnaissance du droit au logement

Mars 2017



7000 avenue du Parc, bureau 206
Montréal (Québec) H3N 1X1



514.843.6929



info@fechimm.coop



fechimm.coop

Table des matières

| | |
|---|----|
| Présentation de la Fédération | 1 |
| Mission..... | 1 |
| Une organisation démocratique | 1 |
| Favoriser la prise en charge | 1 |
| Considérations générales..... | 2 |
| L'enjeu du logement | 3 |
| Des réponses aux demandes du milieu | 3 |
| Plusieurs zones d'ombre | 4 |
| ❖ Un sous-financement chronique..... | 4 |
| ❖ Nature des pouvoirs transférés à la Ville en matière de logement..... | 6 |
| ❖ Les incidences de la fiscalité municipale..... | 8 |
| ❖ Le cas particulier du Fonds québécois d'habitation communautaire | 9 |
| ❖ Une consultation municipale..... | 9 |
| Un sérieux recul démocratique..... | 10 |
| La création d'organismes à but non lucratif..... | 10 |
| La suppression possible d'instances consultatives..... | 10 |
| L'abolition de l'approbation référendaire | 11 |
| Conclusion | 13 |
| Recommandations..... | 14 |
| Annexe I - Coût estimé des travaux par logement et par programme | 16 |
| Annexe II – Coûts estimés des travaux par organisme et par programme..... | 17 |

Présentation de la Fédération

MISSION

La Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain (FECHIMM) a été fondée en 1983 afin d'agir comme porte-parole pour les coopératives d'habitation de l'île de Montréal. Depuis 2002, la FECHIMM a étendu son action à Laval ainsi qu'aux MRC de Deux-Montagnes, Mirabel et Thérèse-de-Blainville dans les Basses-Laurentides et, en août 2016, à celles de Les Moulins et de l'Assomption dans la région de Lanaudière.

Avec plus de 460 membres, la FECHIMM regroupe 75 % des coopératives d'habitation du territoire régional, soit près de 12 000 ménages coopérateurs. La valeur de l'actif immobilier combiné des membres de la Fédération dépasse le milliard de dollars, ce qui en fait l'un des plus importants acteurs immobiliers résidentiels de la grande région montréalaise. Elle constitue la deuxième plus grande fédération au Canada et représente près de la moitié du secteur des coopératives d'habitation au Québec.

Les coopératives d'habitation fédérées au sein de la FECHIMM ont une mission commune : répondre au besoin de logement du plus grand nombre de ménages, dans les meilleures conditions de salubrité et au prix le plus économique.

Pour soutenir ces entreprises collectives, la FECHIMM propose une gamme étendue de services de soutien à la gestion ainsi qu'à la planification et au financement de travaux immobiliers. La Fédération œuvre également à la promotion du droit au logement et du modèle coopératif en habitation. L'appui offert par la Fédération à ses membres comprend de la formation favorisant l'autogestion, des regroupements d'achats ainsi que des outils de communication et d'information sur les enjeux de l'heure en habitation et au sein du mouvement.

UNE ORGANISATION DÉMOCRATIQUE

La FECHIMM est un acteur dont le fonctionnement prend racine dans la participation démocratique de milliers de citoyennes et de citoyens. Tout comme une coopérative d'habitation, elle est régie par la Loi sur les coopératives. Elle est gérée par ses membres et financée en grande partie par ceux-ci.

L'assemblée générale des membres se réunit une ou deux fois par année afin de définir les orientations fondamentales de la Fédération. Le conseil d'administration, composé de neuf membres de coopératives, est élu par l'assemblée générale et voit à la mise en œuvre des volontés de l'assemblée en collaboration avec la direction générale. Différents comités travaillent également à des mandats particuliers et favorisent la participation individuelle tout au long de l'année.

FAVORISER LA PRISE EN CHARGE

Dans ses interventions auprès de ses membres, la FECHIMM favorise la prise en charge par des centaines d'administrateurs bénévoles. Dans l'ensemble de ses actions, la Fédération s'inspire largement des principes suivants: accessibilité pour les ménages à faible revenu, non-discrimination dans le choix des membres-locataires, mixité des clientèles, appropriation de l'habitat, responsabilisation et prise en charge des sociétaires et autonomie de fonctionnement.

Considérations générales

Longtemps attendu, le projet de loi (PL) 121, déposé le 8 décembre dernier, vient consacrer le statut de métropole attribué à la Ville de Montréal. Il omet cependant de définir clairement ce statut et en quoi cet attribut pourra modifier significativement le rôle de Montréal dans le paysage politique du Québec, mis à part l'exercice de nouveaux pouvoirs, notamment dans le secteur du logement. Cette précision devrait faire l'objet de l'article 1 du projet de loi.

En outre, nous pouvons nous interroger sur l'impact que ce statut, qui semble accordé exclusivement à la Ville de Montréal, aura sur l'équilibre des relations entre la Ville et les différentes composantes de la Communauté métropolitaine de Montréal, soit l'agglomération et les arrondissements, et sur l'harmonisation souhaitée des politiques et des pratiques dans le territoire.

Par ailleurs, il est paradoxal que le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal aient, le même jour, conclu une entente-cadre, le « Réflexe Montréal », qui concrétise dès le 1^{er} avril, soit avant l'adoption du projet de loi et les consultations qui la précèdent, l'attribution de ces nouveaux pouvoirs, et ce, sans avoir prévu non plus de période de transition.

Cela étant, le PL 121 sur la métropole du Québec apporte des solutions à un certain nombre d'enjeux. Le transfert à la Ville de la responsabilité du développement de l'habitation sur son territoire et des budgets qui y sont consacrés est de bon augure pour la FECHIMM. Ainsi, la Fédération se réjouit que le PL 121 réponde aux critiques à l'égard des lourdeurs bureaucratiques dans la gestion du programme AccèsLogis et de son inadéquation avec la réalité du marché immobilier montréalais. Elle espère ainsi que seront significativement réduits les délais de réalisation, l'un des principaux irritants dans la livraison du programme AccèsLogis, que nous avons dénoncé à plusieurs reprises, notamment dans le mémoire que nous avons présenté en août 2016 lors des consultations sur les interventions du gouvernement en matière de logement.

La latitude dont bénéficiera Montréal pour mettre en œuvre des programmes municipaux pour le développement de logements pour les personnes à revenu faible ou modique et la possibilité désormais offerte à la Ville d'assujettir les promoteurs immobiliers à l'obligation d'intégrer des logements abordables ou familiaux dans le développement de nouveaux complexes sont aussi reçues favorablement par la Fédération. L'adoption imminente par la Ville de sa première politique de développement social, qui place le logement parmi les trois enjeux prioritaires, devrait favoriser une harmonisation des interventions municipales dans ce secteur.

En revanche, le PL 121 soulève plusieurs interrogations et entraîne un recul sur le plan de la gouvernance démocratique et des droits des citoyens et citoyennes. La Fédération s'inquiète particulièrement de la création d'organismes sans but lucratif pour livrer des services municipaux, de la suppression possible des conseils consultatifs et surtout de l'abolition de l'approbation référendaire.

Recommandation 1

Qu'un article 1 soit ajouté au projet de loi 121 en vue d'y définir clairement le statut de métropole et ses implications par rapport au rôle de Montréal auprès de la Communauté métropolitaine de Montréal, de l'Agglomération de Montréal et auprès des arrondissements.

L'enjeu du logement

DES RÉPONSES AUX DEMANDES DU MILIEU

La latitude dont bénéficiera Montréal pour mettre en œuvre des programmes municipaux pour le développement de logements pour les personnes à revenu faible ou modique et la possibilité désormais offerte à la Ville d'assujettir les promoteurs immobiliers à l'obligation d'intégrer des logements abordables ou familiaux dans le développement de nouveaux complexes sont reçues favorablement par la Fédération. Ici encore, cependant, on ne définit pas clairement ce qu'on entend par « logements abordables ». La FECHIMM serait plus rassurée si l'on mentionnait spécifiquement le logement social et communautaire, cette dernière catégorie comprenant les coopératives et les organismes à but non lucratif.

L'attribution à la Ville de Montréal du pouvoir d'acquérir, de gré à gré ou par expropriation, tout immeuble ayant reçu un avis de détérioration et de céder un tel immeuble, à titre onéreux ou gratuit, notamment à un organisme à but non lucratif (dont des coopératives d'habitation) est aussi un pas positif. Cela étant, la Fédération déplore que ce pouvoir attribué à la Ville ne soit pas élargi à la possibilité de saisir directement des immeubles insalubres appartenant à des propriétaires récidivistes, qui évitent ainsi d'être pénalisés pour leur gestion irresponsable.

Le renforcement de la stratégie d'inclusion prévu dans le projet de loi représente une mesure nécessaire, mais non suffisante. La formulation de la clause 177.1, sous l'article 18, devrait cependant remplacer « La ville peut » par « La ville doit », de façon à ce que la mesure d'inclusion devienne incontournable dans tout projet de développement immobilier. Et la possibilité pour les promoteurs d'éviter d'inclure des logements sociaux dans un complexe en versant une contrepartie dans un fonds pour le logement social ne devrait pas être une porte de sortie automatique, mais plutôt une solution de dernier recours. De fait, à l'heure actuelle, elle représente souvent une solution de rechange privilégiée par les promoteurs qui accaparent les terrains de plus en plus rares. Il est certainement utile pour les coopératives en développement d'avoir accès à un tel fonds, mais elles doivent également pouvoir disposer de sites nécessaires pour leur réalisation. En ce sens, une stratégie d'inclusion doit aller de pair avec une politique de constitution de réserves foncières.

La clause 177.3 du même article 18, qui permet à la Ville, en vertu de la stratégie d'inclusion, de déterminer les règles entourant la typologie d'un ensemble immobilier représente également une avancée en vue de favoriser le développement de logements familiaux. Cette ouverture est néanmoins soumise aux contraintes actuelles du programme AccèsLogis qui favorisent davantage, par un financement supérieur, les projets relevant du volet 2 (pour aîné.e.s) et du volet 3 (pour personnes avec des besoins particuliers) aux dépens du volet 1 qui s'adresse aux familles. Cette situation se fait particulièrement sentir au centre-ville de Montréal où l'on ne réalise plus de logements familiaux depuis plusieurs années. La conversion de l'Hôpital pour enfants en complexe immobilier en fournit un exemple éloquent : alors que les organismes du milieu ont démontré, chiffres à l'appui, que ce sont les familles qui éprouvent les plus grands besoins en matière de logement dans le quartier, l'OMHM, mandaté par la Ville, a déposé un projet de 154 logements sociaux, dont seulement 18 pour familles, les autres s'adressant aux aînés.

D'autre part, la Ville pourrait par la même occasion déterminer la durée pendant laquelle doit être maintenu le caractère abordable des logements réalisés. On peut comprendre que cette clause vise à empêcher un promoteur, après quelques années, de modifier la nature des logements abordables pour les transformer en copropriétés. Toutefois, la formulation de la clause ne permet pas de garantir la pérennité du caractère abordable et non spéculatif, comme c'est le cas pour les coopératives et les

organismes sans but lucratif. Elle ne permet pas non plus de freiner la spéculation qui affecte les quartiers centraux de Montréal, conduisant à de fortes hausses de loyers et même à des difficultés croissantes pour la réalisation de logements sociaux.

Recommandation 2

Que le projet de loi 121 définisse ce qu'on entend par « logements abordables »;
Et qu'il mentionne aussi spécifiquement et prioritairement le logement social, comprenant les coopératives, les logements à but non lucratif et les HLM.

Recommandation 3

Que le projet de loi 121 permette à la Ville de saisir, et non pas seulement d'exproprier, un immeuble ayant reçu un avis de détérioration afin de le céder à un organisme promoteur de logements sociaux (HLM, coopérative ou OSBL).

Recommandation 4

Que le projet de loi 121 renforce l'application de la stratégie d'inclusion de façon à la rendre incontournable.

Recommandation 5

Que le projet de loi 121 prévoi des mécanismes afin de garantir la pérennité du caractère abordable des logements réalisés avec des fonds publics.

PLUSIEURS ZONES D'OMBRE

❖ *Un sous-financement chronique*

Malgré les avancées soulignées ci-dessus, le PL 121 présente des formulations très générales et plusieurs inconnues qui font douter que Montréal puisse disposer de tous les outils nécessaires pour garantir le droit au logement.

L'entente-cadre « Réflexe Montréal » indique à l'article 1.2.1 :

Afin de lui accorder une plus grande autonomie dans le développement et la gestion de l'habitation, la Société d'habitation du Québec transférera à la Ville de Montréal les budgets et la responsabilité relatifs au développement de l'habitation sur son territoire.

Nous avons trop souvent vu déjà, par exemple à Toronto, qu'un transfert d'une juridiction d'un palier supérieur de gouvernement à un palier inférieur ne s'accompagnait pas du transfert des ressources financières nécessaires à sa mise en œuvre. Bien que l'article 1.2.1 cité ci-dessus fasse mention d'un transfert budgétaire, le **sous-financement chronique du programme AccèsLogis** nous laisse craindre que la Ville de Montréal ne dispose pas vraiment des outils nécessaires pour intervenir efficacement, en fonction des besoins de sa population. En ce sens, le transfert de la juridiction sur le logement pourrait se révéler un cadeau empoisonné pour la Ville. Et le gouvernement du Québec pourrait être tenté de se désresponsabiliser de ses obligations en matière de logement. Il faudrait en effet éviter que le transfert de la juridiction du logement à Montréal ne crée un système à deux vitesses. Le logement, comme la santé, l'éducation et les autres services publics, doit relever de politiques garantissant un traitement uniforme de la population dans l'ensemble du Québec.

Nous reprenons donc ici les remarques contenues dans le mémoire que nous avons présenté en août lors des consultations menées sur les interventions du gouvernement du Québec en matière d'habitation :

En effet, toutes les représentations faites par la Fédération ces dernières années, de même que celles des autres réseaux de l'habitation (AGRTQ, RQOH, FRAPRU) ainsi que des municipalités, vont dans le sens de dénoncer :

- le plafonnement des coûts de réalisation maximaux (CRM) au niveau de 2009;
- l'abolition du Programme Renovation Québec;
- l'abolition du Programme pour les projets novateurs;
- l'abolition des subventions pour la décontamination de terrains (particulièrement nécessaire dans la région de Montréal);
- l'abolition du programme LAAA (Logements adaptés pour aînés autonomes) et les restrictions au PAD (Programme d'adaptation de domiciles).

Ce problème ne date pas d'hier. Rappelons que, en décembre 2007, la Communauté métropolitaine de Montréal a mandaté la firme Raymond Chabot Grant Thornton afin qu'elle documente l'écart entre les normes de programme et les coûts réels de réalisation. La conclusion est sans équivoque : les coûts maximaux de réalisation ne reflètent pas l'augmentation spectaculaire des coûts réels des logements sociaux issus du programme AccèsLogis, passés entre 1998 et 2013 de 68 000\$ à près de 153 000\$. Le rapport explique la situation en ces mots :

L'indexation des coûts maximaux de réalisation admissibles aux fins de subventions accuse un retard sur la réalité du marché immobilier et des coûts de réalisation, créant ainsi un décalage entre la progression des coûts réels de réalisation et les coûts maximaux de réalisation admissibles aux fins de subventions de la SHQ.

La progression des coûts maximaux de réalisation admissibles aux fins de subventions est hétérogène selon la localisation et la typologie des projets. Bien que les coûts admissibles des projets dans les villes de Montréal, Laval et Longueuil soient plus élevés que les coûts des autres villes, la progression des coûts admissibles est nettement inférieure [aux autres villes]¹.

Ce sous-financement chronique conduit soit à l'impossibilité de réaliser des projets soit à des problèmes en matière d'entretien. En effet, la FECHIMM est en mesure de constater que nombre de coopératives réalisées en vertu d'AccèsLogis ou du programme LAQ présentent de façon anormalement précoce des problèmes après seulement quelques années d'existence, ce qui les oblige à réaliser des travaux pour corriger ce qui a été mal fait au départ, alors même qu'elles n'ont pas accumulé une réserve suffisante. Certaines font même face à la dissolution. Ces problèmes découlent, dans la plupart des cas, de l'utilisation de matériaux de qualité inférieure, donc moins coûteux, faite dans le but de pouvoir réaliser les projets dans les normes budgétaires imposées par AccèsLogis.

La Ville de Montréal s'expose ainsi à un manque à gagner d'autant plus inquiétant que le PL 121 ne prévoit aucune nouvelle source de financement, maintenant sa dépendance envers les taxes foncières et la tarification. Tout au plus l'entente-cadre prévoit-elle le versement d'une aide annuelle de 10 M\$ en 2017-2018, aide qui progressera annuellement pour atteindre 50 M\$ en 2021-2022. Celle-ci est bien loin de combler l'amputation de 70 M\$ effectuée lors de la conclusion du Pacte fiscal en 2015. Or le taux croissant des taxes à Montréal, qui résulte notamment de la spéculation dans les quartiers centraux, est l'un des principaux facteurs conduisant à l'exode des familles et à l'étalement urbain. Comment la Ville pourra-t-elle alors assumer ses responsabilités

¹ Raymond Chabot Grant Thornton (2008), *Rapport Communauté métropolitaine de Montréal – Expertise coûts de réalisation / projets AccèsLogis et Logement abordable Québec (Volet social et communautaire)*. [En ligne : http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/LogementSocial_rapport_final_20071220.pdf].

en matière de droit au logement et concilier l'objectif de développer des logements abordables et familiaux – et des logements de qualité --avec ce manque de moyens financiers?

Recommandation 6

Que le Québec se dote d'une politique globale en matière de logement.

Recommandation 7

Que le gouvernement du Québec adapte le financement accordé à la Ville de Montréal afin qu'il tienne compte des coûts véritables de réalisation d'un projet de développement immobilier dans la région métropolitaine, y compris les coûts de décontamination de terrain;

Qu'il ajuste en conséquence les grilles d'acceptabilité financière;

Qu'il remette en vigueur les programmes permettant de faire un montage financier réaliste;

Qu'il révisé le mode de financement des trois volets du programme AccèsLogis afin de favoriser le développement de logements familiaux;

Et qu'il investisse significativement dans la rénovation du bâti existant.

❖ Nature des pouvoirs transférés à la Ville en matière de logement

Sur un autre plan, l'énoncé très général de l'entente-cadre ne permet pas de connaître l'étendue exacte des responsabilités dont va hériter Montréal. À l'heure actuelle, pour ce qui est des coopératives d'habitation, la Société d'habitation du Québec (SHQ) remplit les fonctions suivantes :

- le développement;
- la répartition annuelle des unités dans les différentes régions du Québec;
- la gestion des conventions;
- la répartition de l'enveloppe financière du programme de supplément au loyer (PSL);
- les interventions de redressement pour les coopératives en difficulté;
- l'attribution de la contribution au secteur aux organismes intervenant dans le domaine du logement social et communautaire.

La question qui se pose tout naturellement est la suivante : la Ville de Montréal va-t-elle hériter de toutes ces fonctions à compter du 1^{er} avril?

Sinon, les organismes du milieu devront désormais traiter avec deux interlocuteurs selon les secteurs d'activité en cause. Au contraire, si c'est le cas, cela soulève plusieurs préoccupations. Ainsi, dans le cas du **développement**, jusqu'où pourrait aller la marge de manœuvre de la Ville? Devra-t-elle appliquer tel quel le programme AccèsLogis, existant ou révisé, ou bien pourra-t-elle concevoir son propre programme en fonction de priorités qu'elle se sera elle-même fixées? Est-ce que le transfert des budgets se fera au moyen d'une enveloppe globale que la Ville pourra gérer à son gré ou bien sous la forme d'une attribution d'unités comme c'est le cas actuellement?

D'autre part, la Fédération a à plusieurs reprises signifié sa préoccupation quant à la diminution du nombre de coopératives réalisées par rapport aux organismes sans but lucratif, une situation attribuée en grande partie au financement supérieur accordé aux volets 2 et 3 du programme AccèsLogis, comme il a été mentionné plus haut. La Fédération souhaite qu'une attention particulière soit apportée à cet aspect, que ce soit dans le cadre du programme AccèsLogis existant, s'il est transféré tel quel à la Ville, ou de celui d'un nouveau programme municipal qui serait mis en place.

Concernant la **répartition annuelle des unités dans les différentes régions du Québec**, la Fédération constate avec inquiétude une diminution du pourcentage d'unités attribué à la Ville de Montréal lors du dernier exercice, celui-ci tombant à 36 % de l'affectation à l'ensemble du Québec au lieu du seuil habituel

de 40 %, qui correspond de plus près à la proportion de la population montréalaise. Par ailleurs, ce pourcentage ne tient pas compte du fait que c'est à Montréal que se concentre une grande partie des besoins en matière de logement, par exemple : la proportion élevée (33,5 %) des locataires qui consacrent plus de 30 % de leur revenu pour se loger, un taux inacceptable d'insalubrité dans les logements locatifs, la contamination des terrains dans les quartiers centraux, un niveau choquant d'itinérance et une forte proportion de ménages issus de l'immigration, et également de réfugiés, malheureusement trop souvent victimes de discrimination.

Dans le cas de la **gestion des conventions**, il y aurait lieu de clarifier si la SHQ va continuer à s'en charger ou bien si cette responsabilité va aussi être transférée à la Ville. Si tel est le cas, qu'a-t-il été prévu pour assurer le transfert de compétences et une continuité de gestion? Dans un cas comme dans l'autre, peut-on présumer que la Ville va prendre en charge les conventions des coopératives nouvellement créées à compter du 1^{er} avril?

Quant à la gestion de l'**enveloppe financière du programme de supplément au loyer (PSL)**, la Fédération a déjà fait des représentations à ce sujet dans le mémoire soumis lors de la consultation sur les interventions du gouvernement du Québec en matière de logement ainsi que dans une lettre adressée à M. François Therrien, vice-président aux programmes à la SHQ. Nous reprenons ici les propos exprimés dans cette dernière communication.

La Fédération, comme d'autres organismes de la société civile intervenant dans le domaine du logement, a entrepris une réflexion sur les possibilités qui s'offrent à elle dans ce contexte [le PL 121] et sur les rôles accrus qu'elle pourrait alors assumer. (...) ...la Fédération – tout comme le RQOH d'ailleurs – en est venue à la conclusion qu'elle pourrait être l'instance toute désignée pour assurer la gestion des programmes de supplément au loyer pour les coopératives de son territoire. De cette façon, chaque réseau, coopératif, sans but lucratif et HLM, serait responsable de la gestion des PSL dans son secteur. La présente lettre représente donc une proposition formelle en ce sens adressée à la SHQ.

Cette idée n'est pas nouvelle, et un précédent similaire existe. En effet, la Fédération, en collaboration avec la SHQ, a déjà mis en place un service qui s'apparente à un guichet unique pour les coopératives relevant du programme PSBL-P (Programme sans but lucratif privé), le « Central-logement-coop ». Il s'agit d'un centre d'enregistrement et de traitement des demandes pour logement à loyer modique coopératif. Ce service accueille les demandes des personnes souhaitant vivre dans une coopérative PSBL-P. Outre la vérification de l'admissibilité, comme cela se fait dans le cas d'une demande pour un logement dans un HLM, il évalue à l'aide d'un formulaire conçu à cette fin l'aptitude du requérant à vivre dans une coopérative. S'il se qualifie, le requérant est inscrit dans une banque mise à la disposition des coopératives PSBL-P qui doivent la consulter lorsqu'elles ont à recruter de nouveaux membres.

Il s'agirait maintenant d'étendre ce service, limité aux coopératives PSBL-P, à l'ensemble des coopératives admissibles aux PSL. La possibilité de rendre obligatoire un tel service pour l'ensemble des unités PSL et PSBL-P est pour la FECHIMM une piste intéressante en matière d'efficacité de gestion et d'offre de service. La réflexion autour de la mise en place d'une banque unique pour l'ensemble des unités PSL et PSBL-P apparaît pertinente dans la mesure où une liste serait réservée aux demandeurs de logements coopératifs et où les coopératives conserveraient leur droit de sélectionner leurs membres en fonction de leurs propres critères.

Étant donné les problèmes en matière de conception et d'entretien qu'éprouvent un certain nombre de coopératives réalisées en vertu des programmes LAQ et AccèsLogis, les **interventions de redressement pour les coopératives en difficulté** représentent désormais une des fonctions régulières de la SHQ et requièrent parfois d'importantes injections de fonds. Ici encore, nous nous demandons de qui relèveront ces interventions et d'où proviendra le budget requis. Nous incluons en annexe deux tableaux illustrant les besoins en termes de travaux de remise en état par logement et par coopérative en fonction des programmes, autant fédéraux que québécois.

La contribution au secteur aux organismes intervenant dans le domaine du logement social représente une part non négligeable du financement de ceux-ci. Dans certains cas, comme celui des comités logement, elle représente même le socle sur lequel repose leur survie. Il importe que le gouvernement du Québec garantisse le maintien de la contribution au secteur au moment du transfert des pouvoirs à la Ville de Montréal, et ce, sur une base permanente.

Recommandation 8

Que le projet de loi 121 clarifie la nature des fonctions qui seront transférées à la Ville par la SHQ ainsi que les rôles respectifs que seront appelées à jouer ces deux instances.

Recommandation 9

Que l'attribution d'unités ou de l'enveloppe budgétaire équivalente corresponde non seulement à la proportion de la population montréalaise par rapport à l'ensemble du Québec, mais aussi aux besoins particuliers de Montréal.

Recommandation 10

Que, dans le contexte d'un transfert de juridiction, le projet de loi 121 reconnaisse la participation des organismes du milieu, dans le domaine coopératif et sans but lucratif, par exemple en leur confiant la gestion du programme de supplément au loyer.

❖ Les incidences de la fiscalité municipale

La question de la fiscalité a été brièvement évoquée plus haut. La Fédération aurait souhaité que la grande réflexion entreprise au sujet du rôle des municipalités avec le PL 122 offre aussi l'occasion de se pencher sur la fiscalité. En l'absence d'autres sources de financement, la Ville de Montréal doit se replier sur les taxes et la tarification comme principales sources de revenus. Ce faisant, le régime fiscal municipal néglige de prendre en considération et de corriger certaines iniquités.

Il y a déjà plusieurs années, en effet, que le mouvement coopératif juge d'une certaine façon inéquitable que les organismes qui gèrent à des fins non lucratives des complexes résidentiels qu'ils ont soustraits au marché spéculatif, qui ne donneront jamais lieu à un gain de capital pour les occupants, ne pouvant être vendus, et qui comprennent des logements sociaux dédiés à des ménages à faible revenu soient taxés sur la même base que le marché privé. De fait, au départ, on croyait que les coopératives pouvaient stabiliser le marché en imposant un frein à la spéculation.

Si une part des hausses de loyer est due à l'augmentation des taxes municipales, cela entraîne un effet pervers pour l'ensemble des contribuables. De fait, les ménages qui bénéficient d'une subvention dans les coopératives paient un loyer qui correspond à 25 % de leur revenu, indépendamment du coût du loyer. Si celui-ci augmente, c'est le Supplément au loyer (SAL) fourni par la SHQ qui absorbe la différence. En d'autres termes, c'est le gouvernement du Québec qui se trouve d'une certaine façon à payer les taxes municipales, c'est-à-dire les contribuables de l'ensemble du Québec.

C'est pourquoi la Fédération est d'avis que les ensembles immobiliers qui gèrent des logements sociaux devraient disposer d'un statut fiscal distinct au niveau municipal, tel que c'est déjà le cas au niveau du Québec avec la reconnaissance du statut de municipalité consenti aux fins du paiement de la TPS et de la TVQ.

Dans le PL 121 conférant le statut de métropole à la Ville de Montréal, il est prévu que la Ville puisse adopter des programmes d'aide à l'entreprise pouvant comprendre des crédits de taxes. Si la chose est possible pour l'entreprise privée, ne peut-elle pas à plus forte raison s'appliquer aussi à des entreprises d'économie sociale qui gèrent des logements sociaux?

Recommandation 11

Que le projet de loi 121 prévoit un régime fiscal particulier pour les logements sociaux, similaire au statut de municipalité, afin que ces derniers cessent de faire les frais de la spéculation et de l'embourgeoisement des quartiers centraux.

❖ *Le cas particulier du Fonds québécois d'habitation communautaire*

En mars 2016, le gouvernement tenait des consultations sur le projet de loi 83 portant notamment sur l'avenir du Fonds québécois d'habitation communautaire. À la suite des consultations, le gouvernement a décidé de maintenir le Fonds, tout en en modifiant la gouvernance.

Ici encore, la question se pose à savoir si le Fonds québécois d'habitation communautaire va être d'une certaine façon « attaché » au transfert de la juridiction sur le logement, principalement si la Ville décide de concevoir un nouveau programme de développement.

❖ *Une consultation municipale*

Étant donné la rapidité avec laquelle s'effectue le transfert à la Ville des pouvoirs en matière de logement et les inconnues qui le sous-tendent, la Fédération est d'avis que la Ville devrait elle aussi, de son côté, tenir une consultation sous l'égide de l'Office de consultation publique de Montréal.

Recommandation 12

Que la Ville de Montréal tienne une consultation sous l'égide de l'Office de consultation publique de Montréal sur la mise en application de ses nouveaux pouvoirs en matière de logement.

Un sérieux recul démocratique

LA CRÉATION D'ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF

L'article 7 du PL 121 prévoit l'ajout d'un nouvel article 10.1 à l'annexe C de la Charte de Montréal, qui se lit comme suit :

La ville peut, relativement à tout domaine relevant de sa compétence, constituer tout organisme à but non lucratif ayant pour objet de fournir des services, avis, matières, matériaux et équipements, ou d'administrer des programmes.

La création de tels organismes pouvant assumer des responsabilités relevant normalement de la fonction publique représente ici encore un recul démocratique, puisque leur niveau d'imputabilité envers la population est nettement moindre que celui du secteur public. Par ailleurs, comme il a été dénoncé sur plusieurs tribunes, notamment à la commission Charbonneau, le délestage par les gouvernements de certaines de leurs fonctions au profit du secteur privé, même sans but lucratif, conduit à une perte d'expertise et de capacité de l'État d'offrir un encadrement efficace à l'exécution des mandats confiés et à la gestion des fonds publics, comme on l'a d'ailleurs vu récemment. Enfin, la mise en place de telles structures parallèlement à la fonction publique amplifie les risques de copinage et de collusion dont Montréal et ses contribuables ont trop fait les frais ces dernières années, et ce, d'autant plus que les contrats accordés aux OSBL se font de gré à gré, sans appel d'offres ! Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) de la Ville de Montréal vient d'ailleurs récemment de relever deux cas douteux concernant des OSBL ayant obtenu des contrats de certains arrondissements.

Dans le même ordre d'idées, il aurait donc été souhaitable que le PL 121 – et plus encore le PL 122 – se penche sur les moyens d'enrayer la collusion, qui a donné lieu à certains scandales (ex. Faubourg Contrecoeur), par exemple l'abolition de la règle du plus bas soumissionnaire.

Recommandation 13

Que le projet de loi 121 supprime l'article 10.1 permettant la création d'organismes sans but lucratif pouvant fournir des services municipaux ou d'administrer des programmes.

LA SUPPRESSION POSSIBLE D'INSTANCES CONSULTATIVES

Initialement, le PL 121 était attendu avec impatience, car il laissait supposer que les citoyens pourraient profiter d'un rapprochement du pouvoir. C'est donc avec une profonde déception que la Fédération constate qu'il vise plutôt à centraliser le pouvoir à la mairie de Montréal et, en contrepartie, à réduire considérablement celui des citoyens.

Le gouvernement du Québec semble ainsi vouloir poursuivre son entreprise de démantèlement des instances où les citoyens peuvent non seulement se faire entendre, mais également avoir une forme de participation dans le développement social, économique et culturel de leur milieu. Mentionnons l'abolition des conférences régionales des élus et celle des centres locaux de développement en 2015. Cette fois-ci, ce sont le Conseil interculturel, le Conseil du patrimoine, le Conseil des Montréalaises et le Conseil jeunesse dont la survie est menacée avec l'abolition des articles qui les concernent dans la Charte de Montréal et qui assuraient leur existence. Avec le PL 121, leur survie relève du bon vouloir de la Ville.

Les changements annoncés ci-dessus laissent croire que le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal se montrent réfractaires à la démocratie participative, se cantonnant derrière la démocratie représentative, nettement dépassée de nos jours. Les citoyens n'ont plus à faire la preuve qu'ils ont eux aussi à cœur le bien public, qu'ils possèdent des expertises, soit professionnelles, soit reliées à leur connaissance de leur milieu et de leur réalité, et qu'ils sont désireux de s'engager dans des projets collectifs sans attendre de contrepartie, agissant le plus souvent de façon bénévole.

La réflexion sur le PL 121 aurait pu donner lieu à des propositions plus innovatrices en matière de concertation et de participation citoyenne, par exemple par la mise en place de budgets participatifs, tel qu'il en existe dans certaines municipalités du Québec.

Recommandation 14

Que le projet de loi 121 supprime l'article 4 et qu'il maintienne l'existence statutaire des conseils consultatifs, conformément à la Charte actuelle de la Ville de Montréal.

Recommandation 15

Que le projet de loi 121 prévoit la mise en place d'instances de concertation et de participation citoyenne, par exemple le budget participatif.

L'ABOLITION DE L'APPROBATION RÉFÉRENDAIRE

L'élément le plus troublant, qui se retrouve dans le PL 122 et qui serait également applicable à la Ville de Montréal, c'est l'abolition de l'approbation référendaire. Cet outil est le plus souvent le seul à la disposition des citoyens, non pas pour s'opposer à un projet de développement, comme il est souvent allégué, mais plutôt pour obliger à la tenue d'une consultation publique à son sujet et pour forcer les parties, soit les promoteurs et les représentants municipaux, à entreprendre un dialogue pour en arriver à un projet qui convienne à la majorité. Si l'approbation référendaire est abolie, de quel levier les citoyens concernés pourront-ils disposer pour obtenir que l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) puisse se pencher sur des projets de développement? L'existence même de l'OCPM, un des grands acquis démocratiques à Montréal, n'est-elle pas elle aussi menacée?

Il peut être curieux que la Fédération des coopératives d'habitation du Montréal métropolitain se fasse l'avocate de l'approbation référendaire, étant donné que plusieurs projets de logements sociaux se sont souvent heurtés au syndrome « pas dans ma cour » et à la menace d'être victimes d'un rejet par voie de référendum. Dans les faits, cela n'est à toutes fins utiles pas survenu. À l'inverse, comme cela a été le cas ces dernières semaines à Verdun, les citoyens qui se sont mobilisés avec succès pour signer le registre pouvant, mais ne devant pas automatiquement mener à un référendum, revendiquaient justement à l'inverse qu'un projet immobilier associé à un marché Métro comprenne des logements sociaux.

Dans l'ensemble, il est entendu que le processus référendaire présente des lacunes dans sa forme actuelle. Mais ce n'est pas en supprimant des droits que l'on améliore la situation, et tout moyen en vue de favoriser la prise de décision collective comprend nécessairement des effets pervers, y compris le système électoral lui-même. Il est décevant que le législateur n'ait pas fait preuve de plus d'initiative pour proposer une formule améliorée ou une solution de rechange.

Dans les faits, ce sont ceux qui détiennent le pouvoir, les élus, qui revendiquent cette abolition des référendums, alors que ce sont les citoyens, disposant de peu de pouvoir, qui s'y accrochent. Or, qu'en était-il à l'époque où les différents outils de fonctionnement démocratique, tels que l'OCPM, l'approbation référendaire, le droit à l'initiative, n'existaient pas? Il peut être utile de rafraîchir notre mémoire.

Dans le domaine de l'habitation, rappelons l'histoire des résidents du quartier Milton Parc, qui ont dû lutter pendant des années afin d'empêcher sa démolition complète pour faire place à des tours. On a oublié que, entre manifestations et occupations, plus de 50 résidents ont été arrêtés et ont subi et ont subi un procès devant un jury, qui les a heureusement acquittés. Leur victoire signifie que, aujourd'hui, 1 500 personnes peuvent continuer d'habiter au centre-ville dans 16 coopératives et 6 OSBL regroupés dans la Communauté Milton Parc et que de magnifiques maisons victoriennes datant du XIX^e siècle ont pu être protégées du pic du démolisseur. Certains membres ayant alors été arrêtés demeurent toujours dans les coopératives.

Un autre exemple. Aujourd'hui, Montréal s'enorgueillit d'être l'une des villes les plus conviviales en Amérique du Nord grâce à son réseau de pistes cyclables. Est-ce que ce réseau a été constitué grâce à la volonté d'élus éclairés? NON! Il a fallu la détermination de citoyens militants de l'organisme Le monde à bicyclette qui ont fait appel à des méthodes de résistance passive, en se couchant par terre au milieu des rues, pour amener l'administration municipale à commencer à mettre en place un réseau de pistes cyclables.

Un autre exemple. Montréal est fière de compter aujourd'hui l'un des plus importants programmes d'agriculture urbaine au monde. Ici encore, ce programme a-t-il été offert spontanément par des élus éclairés? NON! Il a fallu que plus de 25 000 citoyens se mobilisent et recourent au droit d'initiative pour exiger une consultation publique sur l'implantation d'un programme en agriculture urbaine. Ce mois-ci encore, plus de 6 000 citoyens – alors qu'il en fallait 5 000 -- ont utilisé le droit d'initiative pour obtenir de l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve une consultation publique sur le projet de la Cité de la Logistique.

On pourrait multiplier les exemples, notamment sur le recyclage et d'autres initiatives qui contribuent à améliorer le vivre ensemble à Montréal. Même si certains outils, tels que le droit d'initiative et l'approbation référendaire, offrent aux citoyens le moyen de se faire entendre et de faire contrepoids à l'influence des promoteurs, il leur faut néanmoins déployer d'énormes efforts d'organisation et de mobilisation pour y avoir recours et faire valoir leurs droits.

Le ministre responsable de l'habitation qui est également le ministre de la Sécurité publique devrait être sensible aux conséquences potentielles d'un tel recul démocratique.

Recommandation 16

**Que les projets de loi 121 et 122 maintiennent le mécanisme de l'approbation référendaire;
Et que le projet de loi 121 impose à Montréal l'obligation de mettre en place des procédures de consultation publique pour tout projet de développement de grande envergure.**

Conclusion

Le PL 121 représente une belle occasion de renouveler le fonctionnement municipal, sur une base de décentralisation, en misant sur de nouveaux pouvoirs en matière d'habitation favorisant le développement de logements sociaux et communautaires en fonction des besoins de la population et de la réalité de Montréal.

Si la Fédération se réjouit des possibilités qu'offre le transfert à Montréal de la juridiction sur le logement, elle doute que les moyens mis à la disposition de la Ville pour la mettre en œuvre soient suffisants.

Beaucoup d'inconnues entourent encore ce projet en ce qui concerne son opérationnalisation et les champs d'intervention qui seront transférés à la Ville.

Sur un autre plan, la Fédération s'inquiète des reculs démocratiques compris dans le PL 121, principalement en ce qui concerne la création d'OSBL pour prendre en charge des services et des responsabilités revenant à la fonction publique, la suppression possible de conseils consultatifs et l'abolition de l'approbation référendaire.

Recommandations

Recommandation 1

Qu'un article 1 soit ajouté au projet de loi 121 en vue d'y définir clairement le statut de métropole et ses implications par rapport au rôle de Montréal auprès de la Communauté métropolitaine de Montréal, de l'Agglomération de Montréal et auprès des arrondissements.

Recommandation 2

Que le projet de loi 121 définisse ce qu'on entend par « logements abordables »;
Et qu'il mentionne aussi spécifiquement et prioritairement le logement social, comprenant les coopératives, les logements à but non lucratif et les HLM.

Recommandation 3

Que le projet de loi 121 permette à la Ville de saisir, et non pas seulement d'exproprier, un immeuble ayant reçu un avis de détérioration afin de le céder à un organisme promoteur de logements sociaux (HLM, coopérative ou OSBL).

Recommandation 4

Que le projet de loi 121 renforce l'application de la stratégie d'inclusion de façon à la rendre incontournable.

Recommandation 5

Que le projet de loi 121 prévoie des mécanismes afin de garantir la pérennité du caractère abordable des logements réalisés avec des fonds publics.

Recommandation 6

Que le Québec se dote d'une politique globale en matière de logement.

Recommandation 7

Que le gouvernement du Québec adapte le financement accordé à la Ville de Montréal afin qu'il tienne compte des coûts véritables de réalisation d'un projet de développement immobilier dans la région métropolitaine, y compris les coûts de décontamination de terrain;
Qu'il ajuste en conséquence les grilles d'acceptabilité financière;
Qu'il remette en vigueur les programmes permettant de faire un montage financier réaliste;
Qu'il révise le mode de financement des trois volets du programme AccèsLogis afin de favoriser le développement de logements familiaux;
Et qu'il investisse significativement dans la rénovation du bâti existant.

Recommandation 8

Que le projet de loi 121 clarifie la nature des fonctions qui seront transférées à la Ville par la SHQ ainsi que les rôles respectifs que seront appelées à jouer ces deux instances.

Recommandation 9

Que l'attribution d'unités ou de l'enveloppe budgétaire équivalente corresponde non seulement à la proportion de la population montréalaise par rapport à l'ensemble du Québec, mais aussi aux besoins particuliers de Montréal.

Recommandation 10

Que, dans le contexte d'un transfert de juridiction, le projet de loi 121 reconnaisse la participation des organismes du milieu, dans le domaine coopératif et sans but lucratif, par exemple en leur confiant la gestion du programme de supplément au loyer.

Recommandation 11

Que le projet de loi 121 prévoit un régime fiscal particulier pour les logements sociaux, similaire au statut de municipalité, afin que ces derniers cessent de faire les frais de la spéculation et de l'embourgeoisement des quartiers centraux.

Recommandation 12

Que la Ville de Montréal tienne une consultation sous l'égide de l'Office de consultation publique de Montréal sur la mise en application de ses nouveaux pouvoirs en matière de logement.

Recommandation 13

Que le projet de loi 121 supprime l'article 10.1 permettant la création d'organismes sans but lucratif pouvant fournir des services municipaux ou d'administrer des programmes.

Recommandation 14

Que le projet de loi 121 supprime l'article 4 et qu'il maintienne l'existence statutaire des conseils consultatifs, conformément à la Charte actuelle de la Ville de Montréal.

Recommandation 15

Que le projet de loi 121 prévoit la mise en place d'instances de concertation et de participation citoyenne, par exemple le budget participatif.

Recommandation 16

Que les projets de loi 121 et 122 maintiennent le mécanisme de l'approbation référendaire;
Et que le projet de loi 121 impose à Montréal l'obligation de mettre en place des procédures de consultation publique pour tout projet de développement de grande envergure.

Annexe I - Coût estimé des travaux par logement et par programme

Quel est l'ordre de grandeur des travaux par logement ?

Valeurs estimées du coût moyen des travaux par logement en fonction des programmes (en dollars)



Annexe II – Coûts estimés des travaux par organisme et par programme

Moyenne estimée par organisme par programme

