



CONSULTATION SUR LE PROJET DE LOI 83

**Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière
municipale concernant notamment le financement politique**

POUR LA PRÉSERVATION ET L'AUTONOMIE DU FONDS QUÉBÉCOIS D'HABITATION COMMUNAUTAIRE

Mémoire présenté à la Commission d'aménagement du territoire

Mars 2016

TABLE DES MATIERES

Présentation de la Fédération.....	2
Une organisation démocratique	2
Favoriser la prise en charge.....	2
Considérations générales.....	3
Rejet de l'appropriation du Fonds par la Société d'habitation du Québec (SHQ)	4
Historique de la création du Fonds.....	4
Lacunes gouvernementales	5
Appui à la proposition du FQHC	7
Conclusion	8

PRÉSENTATION DE LA FÉDÉRATION

La Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain (FECHIMM) a été fondée en 1983 afin d'être la porte-parole des 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.

Avec quelque 450 membres, la FECHIMM regroupe 75 % des coopératives d'habitation du territoire régional et représente près de 12 000 ménages coopérants. 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.

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 aux 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 également 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, voit à la mise en œuvre des volontés de l'assemblée. 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

La Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain (FECHIMM) souhaite remercier le ministre Coiteux ainsi que les membres de la Commission sur l'aménagement du territoire de l'attention qu'ils porteront aux réflexions et recommandations contenues dans le présent mémoire et espère qu'elles seront prises en compte dans la version finale du projet de loi 83.

De façon générale, la FECHIMM désire présenter les recommandations suivantes¹ :

1. Préserver l'autonomie du Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC).
2. À cette fin, supprimer les articles 71, 87, 88 et 89 du projet de loi 83.
3. Intégrer la proposition présentée par le FQHC qui fut adoptée à l'unanimité par le conseil d'administration du Fonds en février 2015 et réitérée en janvier 2016.
4. Mettre en place une politique nationale de l'habitation.

¹ Aux fins d'alléger le texte, la FECHIMM se limitera à parler du mouvement coopératif. Toutefois, la plupart de ses remarques s'appliquent également au secteur sans but lucratif dont la mission est similaire à la sienne.

REJET DE L'APPROPRIATION DU FONDS PAR LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (SHQ)

L'une des mesures capitales proposées dans le projet de loi 83 consiste à toutes fins utiles à abolir le Fonds québécois d'habitation communautaire et à en transférer l'actif à la SHQ. La FECHIMM ne peut que s'opposer fortement à cette intention du gouvernement, et ce, pour plusieurs raisons.

Historique de la création du Fonds

C'est à l'occasion du Sommet sur l'économie et l'emploi qu'a germé, à l'initiative du mouvement coopératif en habitation et de l'Association des GRT du Québec (AGRTQ), l'idée de créer un fonds permettant de soutenir le développement et le maintien en bon état de logements coopératifs et sans but lucratif. Retenue parmi les projets issus du Sommet, cette idée s'est concrétisée par la création du FQHC l'année suivante dans la foulée de la mise en place du programme AccèsLogis.

Une initiative du mouvement coopératif issue du Sommet sur l'économie et l'emploi.

À cette époque, les coopératives d'habitation, dont les plus anciennes dataient des années 1970, avaient commencé à se doter d'outils de consolidation et de soutien, notamment en constituant des fédérations régionales aptes à leur fournir une variété de services (formation, assurances, soutien à la gestion, etc.)². L'arrivée d'un fonds représentait alors un pilier financier indispensable à la consolidation du mouvement coopératif et à sa pérennité en conformité avec les principes internationaux de l'intercoopération et de l'autonomie. Rappelons que, tout en profitant du soutien gouvernemental, comme tout autre secteur économique, fût-il social, public ou privé, les coopératives fonctionnent avant tout sur une base autogérée grâce à l'engagement de leurs membres. Elles représentent ainsi une forme d'intervention particulièrement économique pour l'État. Et, une fois que leur convention ou accord d'exploitation vient à échéance, l'État n'a plus à y investir, si ce n'est que pour offrir de l'aide financière aux ménages à faible revenu. Avec plus de 40 ans d'existence, les coopératives d'habitation n'ont plus à faire la preuve de leur bien-fondé et de l'efficacité de la gestion coopérative.

Par ailleurs, d'autres secteurs de la société ont pu profiter d'outils financiers, notamment fiscaux, pour assurer leur développement. Nous pensons notamment aux fonds de travailleurs et travailleuses, mais également aux coopératives de travail qui bénéficient du Régime d'investissement coopératif et de la Ristourne à impôt différé, des mesures auxquelles le secteur de l'habitation n'a pas accès. Pourquoi ce dernier serait-il traité différemment des autres secteurs économiques et ne disposerait-il pas lui aussi de leviers financiers lui permettant d'assurer son développement et sa consolidation tout en réduisant sa dépendance à l'État? Au lieu de quoi, le gouvernement choisit d'abolir le Fonds justement appelé à remplir ce rôle.

² La FECHIMM est d'ailleurs la première fédération constituée au Québec en février 1983.

Cela étant, en vertu des impératifs de la concertation qui était de mise à l'époque, le gouvernement a décidé de constituer un conseil d'administration de 19 personnes représentant, outre les organismes contributeurs au Fonds, une variété de partenaires provenant de différents secteurs et d'écoles de pensée diversifiées. À cause des longs débats qui se sont tenus entre les parties pour définir le cadre de fonctionnement du Fonds, ce dernier s'est vu attribuer l'image d'une instance conflictuelle incapable d'atteindre des résultats concrets et de livrer la marchandise.

Lacunes gouvernementales

En associant ainsi le Fonds à une forme d'incapacité chronique, le gouvernement oublie de considérer ses propres responsabilités ayant aussi conduit à certains des blocages constatés.

En premier lieu, nous nous devons de souligner que la SHQ a fait preuve de manquements en ne respectant pas la convention de gestion du Fonds. Par exemple, elle n'y a toujours pas versé les montants recueillis avant la mise en place du Fonds et qui lui avaient été confiés en fidéicommiss. D'autre part – et cet élément est au cœur du *modus operandi* du Fonds –, elle a omis, alors qu'elle y était tenue en vertu de l'article 7.2, de réaliser des bilans de santé immobiliers (BSI) à la dixième année d'existence des coopératives, avant d'obliger celles-ci à verser leur contribution au Fonds. En ne tenant pas compte de la situation particulière des coopératives, de leurs besoins en termes de travaux à réaliser et de leur capacité financière, cette façon de faire a fragilisé plusieurs coopératives et ajouté un fardeau financier aux membres.

Cette situation s'est aggravée avec la décision récente de contraindre les coopératives à verser leur contribution dès la signature de leur convention en hypothéquant celle-ci. En plus de nier les besoins d'entretien éventuels, cette contribution supplémentaire complique le montage financier à l'étape du développement, notamment en exigeant une contribution plus importante du milieu et en imposant une hausse substantielle dès le départ. Il importe de rappeler que ce sont les membres des coopératives, des OSBL et de certains HLM qui financent le Fonds et non pas le gouvernement.

Il importe de rappeler que le revenu brut moyen des ménages coopératifs se chiffrait à 29 061 \$ en 2011 et que, pour près du quart (24 %) de ceux-ci, il s'établissait à moins de 15 000 \$³.

Comment pouvons-nous croire alors que la SHQ, qui manque de transparence et qui ne remplit pas les obligations qui lui incombent en vertu de la convention du Fonds, et ce, depuis les tout débuts, fera preuve d'une gestion plus efficace et d'une meilleure reddition de comptes une fois qu'elle aura le contrôle absolu du Fonds? Ces craintes sont d'autant plus justifiées que l'article 68.13 du projet de loi 83 demeure très vague quant au mandat qui serait confié à la SHQ, sans compter qu'il ne prévoit aucune balise pour l'encadrer ni aucune obligation de consulter le milieu. Ce seul élément justifie à nos yeux le rejet de l'article 71.

³ CONFÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION (2013), *Enquête sur le profil socioéconomique des résidents de coopératives d'habitation – 2012*.

Mais plus encore, avec le sous-financement du programme AccèsLogis et l'abolition récente de plusieurs programmes, le gouvernement semble vouloir planifier délibérément l'échec de plusieurs coopératives.

Le transfert du Fonds à la SHQ équivaut à toutes fins utiles non seulement à un détournement de fonds, mais surtout à un détournement de mission.

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, et donc moins coûteux, faite dans le but de pouvoir réaliser les projets dans les normes budgétaires imposées par AccèsLogis. La FECHIMM faisait d'ailleurs part de ses inquiétudes à ce sujet dans un autre mémoire présenté à la SHQ en mars 2014⁴.

À plusieurs reprises déjà, la FECHIMM et ses partenaires, dont les municipalités, ont dénoncé le sous-financement accordé au développement des logements communautaires. Soulignons à nouveau :

- le plafonnement des coûts de réalisation maximaux (CRM) au niveau de 2009;
- l'abolition du Programme Rénovation 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).

Dans certains cas, d'ailleurs, la SHQ a fait appel à la FECHIMM pour contribuer au redressement de coopératives en difficulté. N'aurait-il pas été pertinent alors d'utiliser le Fonds pour financer ces interventions? Pour des raisons qui nous échappent encore, cela ne s'est pas produit. Au lieu de quoi, la FECHIMM a engagé des dépenses qui s'élèvent à 200 000 \$ et pour lesquelles elle n'a reçu aucun dédommagement jusqu'ici, malgré des réclamations répétées.

Dans le même ordre d'idée, pour ce qui est de l'article 68.14 du projet de loi 83, dans le cas où des immeubles à loyer modique comprendraient les coopératives réalisées en vertu du programme PSBL-P, la FECHIMM rappelle les nouvelles dispositions comprises dans la Loi sur les coopératives récemment amendées, notamment les articles 221.2.3.3^o et 4^o qui imposent à celles-ci de faire inspecter leurs immeubles tous les cinq ans et d'établir une planification quinquennale pour les travaux d'entretien et les budgets y afférents.

On se retrouve donc face au paradoxe suivant : des coopératives qui éprouvent des difficultés dues au sous-financement consenti par l'État, contraintes malgré tout de verser au Fonds une contribution qu'elles doivent hypothéquer et financer à même les loyers de leurs membres et n'ayant par ailleurs pas accès au Fonds qu'elles ont contribué à édifier pour régler ces difficultés dont elles ne sont pas nécessairement responsables !

⁴ « 8 pistes d'action pour améliorer les programmes AccèsLogis et LAQ ».

APPUI À LA PROPOSITION DU FQHC

Déjà dans le mémoire cité ci-dessus, la FECHIMM affirmait ce qui suit :

L'idée d'un fonds pour l'habitation communautaire est sans aucun doute bonne. Cependant, force est de constater que la formule de cotisation actuelle ne passe pas le test de la pratique. C'est pourquoi la FECHIMM et bon nombre de ses partenaires demandent au gouvernement d'intervenir afin de réviser le modus operandi lié à ces contributions obligatoires. Elle demande également à ce que les contributeurs du fonds possèdent ensemble la majorité des voix dans les instances de gouvernance du FQHC et qu'aucun droit de veto de ne soit attribué à quelque membre que ce soit.

C'est donc en toute logique que la FECHIMM endosse la proposition présentée par le conseil d'administration du Fonds, à la demande du gouvernement, et qui propose, à l'intérieur du Fonds, la mise en place d'une instance responsable de la fonction de financement, y compris la détermination des orientations de la politique d'investissement, dont le contrôle sera exercé majoritairement par les organismes contributeurs, auxquels se joindront la SHQ et les municipalités.

Mise en place d'une structure contrôlée majoritairement par les organismes contributeurs pour assurer la fonction de financement.

Cette proposition se justifie par les constats suivants :

- Les sommes versées au Fonds appartiennent aux groupes contributeurs;
- La décision de transférer le Fonds à la SHQ fait fi de la convention;
- La SHQ n'a toujours pas versé au Fonds les sommes prélevées avant sa constitution et qu'elle conserve en fidéicommis;
- Il n'y a eu aucune consultation des groupes contributeurs;
- Les contributeurs sont minoritaires dans le CA;
- Malgré les besoins, le Fonds n'a toujours pas servi;
- On ignore à quoi les sommes transférées à la SHQ vont servir;
- Le projet de loi ne contient aucune balise quant à la gestion du Fonds, à la reddition de comptes et à la consultation des groupes contributeurs.

Ici encore, nous croyons que le gouvernement, avant de prendre une décision définitive, aurait intérêt à prendre en compte une solution de rechange, soit la proposition issue du milieu, tout comme il l'a fait lors du Sommet de 1996 au moment du dépôt du projet initial. Plutôt que de priver le mouvement coopératif d'un outil essentiel à son développement et à son autonomie, le gouvernement devrait revoir son rôle de façon à être davantage un facilitateur.

CONCLUSION

Nous sommes convaincus que le gouvernement saura reconnaître qu'il est dans son intérêt tout autant que dans celui du secteur coopératif de disposer d'outils qui permettent de réduire la dépendance à l'État tout en servant de leviers de développement économique. C'est le rôle que le Fonds, bien alimenté et efficacement géré, peut justement jouer.

Nous espérons que cette vision saura prévaloir dans les décisions qui conduiront à la version finale du projet de loi 83. La FECHIMM souhaite assurer les représentants gouvernementaux de sa disponibilité à participer à toute démarche allant dans ce sens.

Le projet de loi 83 vise à mettre à jour ou à rectifier toute une série de mesures à la pièce qui concernent, de façon directe ou indirecte, le domaine de l'habitation. Il aurait été souhaitable de profiter de cette révision pour entreprendre un chantier réclamé depuis plusieurs décennies déjà afin d'en arriver à l'élaboration d'une véritable politique nationale en habitation permettant de répondre aux besoins de l'ensemble de la population et aux différentes catégories de ménages.