



fédération
des acef du
québec

84 ouest, notre-dame, (8e étage), montréal 126, tél. 844-3491

MEMOIRE
SUR
L'HABITATION SUBVENTIONNEE
PAR LES
ASSOCIATIONS COOPERATIVES D'ECONOMIE FAMILIALE
DU QUEBEC

A.C.E.F. de la Côte Nord

A.C.E.F. de Montréal

A.C.E.F. de Québec

A.C.E.F. de Thetford

A.C.E.F. de Shawinigan

A.C.E.F. de Val d'Or

A.C.E.F. du Saguenay - Lac St-Jean

acef de la côte-nord
 acef de montréal
 acef du nord-ouest québécois
 acef de l'outaouais

acef de québec
 acef du saguenay-lac st-jean
 acef de shawinigan
 acef de thetford-mines

AVANT-PROPOS

La crise du logement pour les familles de bas et de moyens revenus se fait sentir de plus en plus, surtout dans les grandes agglomérations urbaines telles que Montréal et Québec. Ce problème touche de très près les consommateurs. C'est pour cette raison que les A.C.E.F. du Québec sont heureuses de répondre à la demande du Groupe de Travail sur le Logement Subventionné de la Société d'Habitation du Québec.

Ce mémoire fut préparé après consultation avec les groupes les plus intéressés, tels que les comités de citoyens, les associations de locataires et les centrales syndicales, ainsi que les A.C.E.F. dans sept régions différentes du Québec.

Nous ne prétendons pas répondre directement aux questions formulées par le Groupe de Travail; la raison nous semble importante. Nous ne croyons pas que cette question ainsi formulée: "Comment le Québec peut-il rencontrer les besoins de ses citoyens moins choyés dans le domaine du logement?" touche le fond du problème et nous permette d'en soulever les éléments fondamentaux.

Même si notre mémoire dépasse le mandat défini par le Groupe de Travail, nous espérons que nos propos lui seront utiles et qu'il considérera les solutions proposées.

Il s'agit ici de généralités préliminaires pouvant servir de base de discussion. La Société d'Habitation organisera des rencontres avec les mouvements coopératifs et syndicaux afin de les approfondir et de les concrétiser. Les A.C.E.F. se feront alors un devoir d'y participer!

TABLE DES MATIERES

ORIENTATION GENERALE DU MEMOIRE

CHAPITRE I - Nationalisation du sol

CHAPITRE II - Coûts de construction

CHAPITRE III - Les taux d'intérêts

CHAPITRE IV - Administration et entretien

CHAPITRE V - Services communautaires et équipement collectif

CHAPITRE VI - L'allocation-logement

CHAPITRE VII - Le rôle de la Société d'Habitation du Québec

CHAPITRE VIII - Le rôle des mouvements populaires

ORIENTATION GENERALE DU MEMOIRE

Responsabilité de l'Etat.

L'Etat se veut dans toute société l'ultime responsable du bien commun de ses citoyens. Ceci devrait être aussi vrai dans le domaine du logement que dans d'autres domaines où il est plus habitué à assumer des responsabilités.

Il est regrettable de constater qu'au Québec, comme ailleurs en Amérique du Nord, l'Etat se préoccupe peu de répondre à ce besoin social absolument fondamental. Nous sommes cependant très heureux que, ces deux dernières années, le gouvernement du Québec se soit donné dans "La Société d'Habitation du Québec" un instrument pour oeuvrer dans ce secteur. Il est de bon augure que cette Société désire élaborer ses politiques avec les corps intermédiaires ainsi que toute la population du Québec.

Il est de toute évidence que nous entendons voir l'Etat jouer un rôle majeur dans la résolution de la crise du logement, surtout en ce qui concerne les études, les expériences pilotes par les nouvelles et moins coûteuses méthodes de construction et dans les apports techniques. Plus encore, l'Etat devrait prévoir la nationalisation du sol urbain pour fins d'aménagement rationnel et d'utilisation prioritaire à des fins sociales. Il devrait aussi se porter responsable du financement, de sorte que les coopératives et autres corporations à but non lucratif soient accessibles et répondent aux besoins de tous les Québécois.

Pourquoi pas des habitations publiques?

Nous souhaiterions que le problème du logement soit confié à des associations coopératives d'habitation et que l'Etat contribue par le biais des taux d'intérêt préférentiels, par l'absorption d'une forte partie des intérêts et par une allocation-logement à tous ceux qui en ont besoin. Ce que nous voulons éviter à tout prix, c'est "l'Etat-proprétaire". Les expériences connues dans le logement public à travers l'Amérique du Nord furent presque toutes malheureuses; c'est ce qu'ont clairement démontré les audiences publiques et les visites du Task Force Hellyer où, partout, les résidents de ces complexes d'habitation se sont plaints d'une administration autoritaire et insensible. La construction et l'entretien laissent à désirer, ajoutons le peu d'équipement communautaire et la ségrégation sociale. Notre seule expérience au Québec, "les Habitations Jeanne-Mance", devrait être concluante en la matière.

En faveur de petites communautés auto-gérées.

Nous accordons une importance primordiale à l'utilisation de la formule coopérative dans le domaine du logement. Si l'Etat assume ses responsabilités en rendant accessible à tous la participation dans les coopératives, nous croyons que cette approche évitera les plaintes ci-haut mentionnées. Mais nous souhaitons que les ensembles de logements coopératifs soient plus que des "dortoirs". Nous croyons que, de ces ensem-

bles, devrait émerger une vie collective susceptible de faire renaître le sens communautaire dans les grandes agglomérations urbaines.

PREMIER CHAPITRE - Nationalisation du sol.

Pour un programme d'habitation social d'envergure, il faut prévoir la nationalisation du sol urbain afin que le coût soit abordable pour la société.

A Montréal par exemple le pourcentage du coût attribuable à l'achat du terrain représente au moins 10% et peut aller jusqu'à 25% du coût total selon le quartier et la densité de la construction. Exemple, dans le projet "Cité Concordia", projet de haute densité, l'achat du terrain représente 10% du coût total du projet (approximativement 15 millions de dollars sur un coût total de 150 millions). Le pourcentage du coût total attribuable à l'achat du terrain est nécessairement plus imposant dans la construction des maisons unifamiliales et des maisons en série où la densité est moindre.

La nationalisation du terrain permet également aux autorités une utilisation rationnelle du sol urbain selon les priorités sociales. Effectivement la nationalisation du sol coûtera très peu aux municipalités parce que l'achat se fera par voie d'émission d'obligations municipales à long terme.

En louant les terrains nationalisés pour fins

commerciales, les municipalités vont nécessairement plus que couvrir les intérêts dus sur les obligations. Evidemment, les autorités ne devraient pas payer la valeur spéculative des terrains et ainsi devenir partenaires des spéculateurs dans le vol du bien public, mais devraient plutôt indemniser sur la base de la valeur foncière. Les municipalités devraient mettre gratuitement ces terrains à la disposition des sociétés à but non lucratif, telles que les coopératives, puisque ces dernières détiennent une grande part dans la résolution du problème du logement.

DEUXIEME CHAPITRE - Coûts de la construction et les effets de la préfabrication sur les ouvriers de la construction.

En plus des épargnes que va permettre d'accumuler la nationalisation du sol, il faut que la Société d'Habitation du Québec expérimente dans le domaine des logements préfabriqués et la construction en béton. Elle devrait monter des dossiers à partir d'expériences faites ailleurs dans ce domaine et mettre cette documentation à la portée de ceux qui prévoient construire. Des reportages déjà parus sur la préfabrication indiquent une possibilité d'épargne dans la construction allant jusqu'à 25% du coût total.

Il est évident que des unités en série coûteront beaucoup moins cher que la construction de maisons unifamiliales détachées (il est à regretter que plus de 80% des prêts consentis

par la Société Centrale d'Hypothèque et de Logement pour la région montréalaise étaient pour des maisons unifamiliales détachées, ce qui représente un très mauvais emploi des fonds disponibles pour le logement). Bien que nous souhaitions la construction d'unités en série pour réduire les coûts de construction, il faut souligner qu'une grande variété dans les types de logements demeure possible. En plus des maisons de rapport, il est souhaitable qu'on construise aussi des maisons unifamiliales ou duplex. Dans certaines parties du territoire urbain, il peut être possible aussi de construire des quadruplex.

La préfabrication ou la fabrication en série va nécessairement provoquer des changements radicaux dans la structure des occupations dans le domaine de la construction, mais ils sont presque inévitables. Il faut que les gouvernements aussi bien que les syndicats se penchent sérieusement sur les problèmes des hommes de métier pour éviter que les ouvriers, une fois encore, paient seuls le coût social et économique apporté par les changements techniques. En autant que les syndicats sont organisés par "corps de métiers", il sera difficile pour eux de résoudre ce problème. Beaucoup d'ouvriers pourraient être réembauchés dans le travail de la construction préfabriquée mais ceci exige une réorganisation à l'intérieur des syndicats mêmes. Il faut aussi prévoir des programmes de recyclage avec salaire garanti et peut-être la retraite à un plus jeune âge pour ceux qui ont un métier devenu désuet. Tous ces changements dans les occupations

devraient être contrôlés avec la pleine participation des syndicats intéressés.

TROISIEME CHAPITRE - Taux d'intérêt.

Des trois éléments qui entrent dans le coût total du logement - coût du terrain, coût de construction et taux d'intérêt - le taux d'intérêt est le plus coûteux. Il est impensable qu'on puisse régler le problème de logement sans s'attaquer au problème du prix de l'argent. Il faut, et au plus tôt, que les gouvernements cherchent à résoudre le problème des prêts à l'habitation. Aux taux d'intérêt s'approchant à 10% par année pour la location de l'argent, il est impossible pour les Québécois de se loger ou avec leurs propres moyens ou avec une aide gouvernementale. Il fut suggéré antérieurement par les partis politiques de l'opposition à Ottawa que le gouvernement central consente des prêts sans intérêt aux provinces et aux municipalités pour des fins sociales ou que le gouvernement subventionne les taux d'intérêt en les limitant à 3 ou 4% lorsqu'il s'agit de particuliers ou de corporations à but non lucratif. A l'heure actuelle, le taux préférentiel consenti par la Société Centrale est de 6 et 7/8%, ce qui équivaut aux taux commerciaux d'il y a seulement 2 ou 3 ans; ce n'est sûrement pas une réponse adéquate à cet épineux problème.

Il nous paraît évident que les coopératives d'habitation devraient être le moyen privilégié pour la construction et l'administration des habitations, surtout dans les centres

urbains. Pour ce faire, il faut que la Société d'Habitation du Québec porte une attention toute particulière au problème de leur financement. A titre d'exemple, nous croyons que la Société d'Habitation du Québec devrait étudier la possibilité de se porter garant au-delà du remboursement des prêts consentis par des coopératives d'épargne et de crédit ou d'autres institutions financières, en assumant le paiement de 66.6% des intérêts. Ceci équivaut à une subvention importante aux coopératives et à d'autres corporations à but non lucratif. Cette subvention que nous jugeons normale et nécessaire pourrait être accordée par le biais de la Société d'Habitation du Québec - n'est-elle pas l'instrument principal que la Province s'est donné pour répondre sérieusement à ce problème?

Cette aide financière aura un effet bénéfique direct sur chaque coopérateur si, premièrement, la coopérative bénéficie des taux d'intérêt préférentiels et si, deuxièmement, la Société d'Habitation du Québec consent à absorber 66.6% de la balance des intérêts. Le solde des intérêts à être acquitté par le coopérateur est ainsi réduit à 2 1/3%. Voyons la différence que cela fait dans le coût mensuel par coopérateur:

présumant que les coopérateurs ont une part de \$20,000 à payer sur une période de vingt ans,

- . à 9%, le coût mensuel sera de \$180.00 et
- . à 2 1/3% le coût mensuel sera réduit à \$101.00

(ceci est une approximation).

Avec une subvention de l'Etat aux taux d'intérêt des coopératives et d'autres corporations à but non lucratif, nous ne croyons pas opportun d'étendre la période de remboursement des prêts au-delà de la durée des édifices construits. Des aménagistes urbains prétendent que dans les grandes agglomérations urbaines il est plus rationnel de prévoir une durée de 25 ans pour la construction domiciliaire plutôt qu'une période plus longue à cause de changements continuels et de l'évolution des grands centres.

QUATRIEME CHAPITRE - Administration et Entretien

Comme nous l'avons signalé plus haut, nous croyons en la formule coopérative pour répondre aux exigences économiques et aux aspirations humaines des Québécois. Il nous semble évident que le mouvement coopératif devrait se donner un instrument pour divulguer la formule coopérative dans ce domaine et que le gouvernement devrait la rendre économiquement possible. Ceci dit, le seul type d'administration possible est l'auto-gestion des complexes coopératifs de logements par les sociétaires-résidents. Comme dans toute coopérative, les sociétaires vont élire leur conseil d'administration qui se charge d'engager le personnel administratif et autres. Les frais d'administration et d'entretien devraient être ajoutés aux paiements mensuels faits par les coopérateurs sur l'hypothèque collective.

CINQUIEME CHAPITRE - Services communautaires et équipements collectifs.

Les autorités gouvernementales ont la responsabilité de fournir aux résidents certains équipements de base, tels que égouts, aqueducs, chemins d'accès, etc. Nous croyons qu'en plus, dans des complexes de logements, les autorités publiques devraient aussi se charger de fournir des services communautaires et l'équipement qu'ils exigent, tels que lieux de vie communautaire (salles de réunions, de jeux, de bricolage), des garderies et centres de soins de jours, cliniques et même des écoles primaires si le nombre d'enfants l'exige. La façon la plus simple pour la coopérative serait de fournir et d'administrer elle-même ces services. La municipalité ou la province rembourserait les frais encourus selon le principe de "l'achat de services". Nous verrions là un pas vers une saine décentralisation administrative. Cette auto-gestion communautaire favorisera grandement l'apprentissage de la démocratie et la prise de responsabilités de la part des citoyens.

SIXIEME CHAPITRE - L'allocation-logement.

A date les coopératives d'habitations, par leur structure, sont offertes à une couche de la population à peu près semblable à celle qui peut emprunter individuellement de la Société Centrale d'Hypothèque et de Logement, c'est-à-dire ceux

ayant un revenu supérieur à \$8,000. Avec la répartition que nous suggérons dans les taux d'intérêt payés par la coopérative, nous mettons la coopérative à la disposition d'une partie plus importante de la population. Mais encore là, ce n'est pas la majorité de la population québécoise qui sera capable d'en assumer le coût. C'est pour ça que nous demandons à l'Etat du Québec d'instaurer un programme d'allocation-logement jusqu'à la venue du revenu garanti.

Même si on peut réduire les coûts mensuels à \$100 avec la formule proposée dans le troisième chapitre, il reste une partie importante de la population qui se verra interdire l'accès aux associations coopératives si l'Etat du Québec ne met pas sur pied un programme d'allocation-logement.

Emile Gosselin dans La Troisième Solitude souligne qu'à Montréal, la région la plus prospère du Québec, 38% de la population gagne moins de \$4,000 par année et seulement 26% gagne plus de \$7,000 (BFS 1961). On voit que seulement un quart de notre population est en mesure de se procurer un logement neuf sur le marché privé ou de payer sa part dans une coopérative d'habitation. Un programme étatique de la construction ne peut jamais répondre à ce besoin. Il vaut mieux se pencher sur l'allocation-logement pour permettre à nos citoyens de se loger.

Définition.

L'allocation-logement devrait être calculée de façon à permettre à tous les Québécois d'accéder aux associations

coopératives d'habitation et d'assumer leur juste part des coûts totaux d'opération. Elle est destinée à combler la différence entre le paiement exigé par l'association coopérative et le revenu disponible de l'éventuel coopérateur pour se loger, compte tenu des principes opérationnels ci-dessous cités.

Principes opérationnels de l'allocation-logement.

1) L'allocation-logement devrait être disponible à toute personne qui en a besoin pour s'associer en coopérative et cela indépendamment de son revenu brut ou du fait qu'elle reçoive ou non d'autres allocations sociales ou rentes du gouvernement.

2) L'allocation-logement devrait être calculée en fonction du budget de la famille, en tenant compte des dépenses normales des charges familiales, des coûts spéciaux (médicaux ou autres), la hausse du coût de la vie, le chômage occasionnel ou prolongé, la maladie ou tout autre. Cette allocation doit être révisée régulièrement selon les changements de la situation de la famille; le récipiendaire devrait avoir le droit d'aller devant la Commission des Allocations à n'importe quel moment pour rapporter tout changement dans sa situation qui peut affecter l'allocation qu'il exige;

3) L'allocation-logement devrait s'appliquer aussi bien aux citoyens désireux de se chercher un logement adéquat sur le marché privé qu'à ceux qui veulent s'associer en coopératives, mais il faut souligner cependant que l'Etat a tout intérêt à ce

que les citoyens s'associent en coopératives, parce que l'allocation exigée ne sera pas gonflée par les profits qu'exigera l'entrepreneur privé;

4) Le plafond permis par la Société d'Habitation du Québec en ce qui concerne le loyer qu'elle est prête à subventionner devrait être basé sur les moyens exigés par les associations coopératives dans une région donnée.

5) Avec la promulgation de la Loi-Cadre d'Aide Sociale et la réorganisation du Ministère en fonction de cela, nous croyons possible que les allocations aux logements puissent être administrées par le Ministère de la Famille et du Bien-Etre Social, mais en attendant, et on attend toujours, la réorganisation des allocations sociales, nous croyons préférable qu'une Commission d'Allocation-logement soit organisée au sein de la Société d'Habitation du Québec.

SEPTIEME CHAPITRE - Rôle de la Société d'Habitation du Québec.

Le rôle de la Société d'Habitation du Québec devrait être de rencontrer tous les besoins des Québécois dans le domaine de l'habitation, et c'est un rôle de première importance. Elle devrait se charger de la recherche des besoins et des méthodes les plus modernes et les moins coûteuses de construction et voir à la coordination et au financement des projets dans ce domaine.

Elle devrait aussi, avec les autorités municipales, contrôler l'aménagement du sol urbain pour répondre prioritairement aux besoins des citoyens dans le domaine du logement. Elle aurait la responsabilité d'inventorier les logements existants et leur condition dans tous les centres de la province et garderait continuellement cet inventaire à date comme instrument de planification. Un de ses rôles principaux serait de financer des projets par l'intermédiaire des coopératives et des corporations à but non lucratif, incluant des subventions aux frais d'intérêt de ces dernières. Comme nous l'avons déjà noté, la Société d'Habitation du Québec devrait s'orienter de plus en plus vers le logement collectif et non pas, comme la Société Centrale d'Hypothèque et de Logement l'a fait dans le passé, donner priorité aux maisons privées et unifamiliales. La Société d'Habitation du Québec devrait se constituer une équipe de conseillers techniques dans le domaine d'aménagement de la construction, du financement et de l'administration pour les mettre au service des municipalités, des coopératives et d'autres corporations à but non lucratif.

HUITIEME CHAPITRE - Rôle des mouvements populaires.

Les coopératives d'épargne et de crédit du Québec constituent un énorme réservoir de fonds. Par exemple, au cours de l'année 1968, ces institutions ont consenti au-delà de 105 millions en prêts hypothécaires (1); pour la plupart, ces prêts

(1) Le terme "institution" englobe également les compagnies d'assurance et la Société de Fiducie du mouvement Desjardins.

ont été accordés pour des habitations à caractère privé et unifamilial. Ces mêmes institutions ont effectué des placements pour une somme de près de 69 millions.

L'an passé, les Canadiens ont déposé \$1,600 milliards dans des Caisses de retraite, ce qui constitue 25% de toutes les épargnes des Canadiens.

En additionnant ces différentes données, nous en arrivons au montant de \$1,774 milliards.

Nous croyons qu'il est socialement nécessaire qu'une partie importante de ces fonds soit mise à la disposition des associations coopératives d'habitation. C'est pourquoi nous estimons qu'il faudra que les mouvements populaires - coopératives, syndicats ou autres - informent leurs membres des avantages économiques et humains de la solution coopérative dans le domaine du logement.