

Actes du colloque
La fin des accords d'exploitation :
défis et opportunités pour les coopératives
d'habitation québécoises

25 et 26 novembre 2006
à L'Auberge du Lac-à-l'Eau-Claire, en Mauricie



Confédération québécoise
des coopératives d'habitation

avec la participation financière de

Développement
économique, Innovation
et Exportation
Québec 


Conseil
québécois
de la **coopération**
et de la **mutualité**

REMERCIEMENTS

Au cours des deux prochaines décennies, la plupart des coopératives d'habitation verront les ententes d'exploitation, qu'elles ont conclues avec les agences gouvernementales fédérale et provinciale, prendre fin. L'existence de ces conventions d'exploitation et le rôle des agences gouvernementales chargées de leur application ont grandement influencé le développement et la gestion des coopératives d'habitation au cours des trente dernières années. La fin des conventions constitue donc pour le Mouvement coopératif en habitation et pour ses partenaires autant de défis de taille que d'opportunités de léguer un formidable héritage à la société en général mais plus particulièrement aux générations futures de coopérateurs en habitation.

Le présent colloque revêt une grande importance pour notre Mouvement. Il est une occasion de plus pour nous de franchir une nouvelle étape vers la maturité.

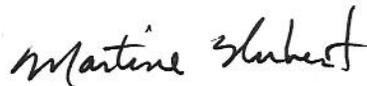
Nous profitons de l'occasion pour remercier les membres et administrateurs, les dirigeants de notre réseau ainsi que tous nos partenaires présents à ce colloque pour l'intérêt qu'ils portent à l'avenir de l'habitation coopérative. Nous leur souhaitons à tous des discussions animées et des échanges des plus constructifs.

La tenue du colloque *Fin des conventions : défis et opportunités pour les coopératives d'habitation québécoises* a été rendue possible grâce au soutien et à la collaboration de nombreuses personnes et organisations. Nous tenons d'abord à remercier le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation et le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité pour leur soutien financier, fourni dans le cadre du Programme d'aide au développement coopératif.

Nous remercions également les commanditaires de cet événement : la Caisse d'économie solidaire Desjardins ainsi que la Société canadienne d'hypothèques et de logement. De façon particulière, nous tenons à souligner l'implication de la Caisse d'économie solidaire Desjardins qui, en plus de son soutien financier, a gracieusement libéré M. André Fortin pour sa participation active à la préparation et à l'organisation du colloque.

Autres remerciements :

Animation - Sylvie Moreau (ressource-conseil)
Présentation d'atelier - Allan Gaudreault (analyste-conseil)
Présentation d'atelier - André Fortin (Caisse d'économie solidaire Desjardins)
Présentation d'atelier - Vincent Roy (CQCH)
Conférence d'ouverture - Garry Lavoie (Coopérative funéraire des Deux Rives)
Panéliste - Christian Simard
Panéliste - James McGregor (ACHRU)
Panéliste - Elise Tessier (Caisse d'économie solidaire Desjardins)
Panéliste - Jacques Côté (Coopérative d'habitation des Cantons de l'Est)
Organisation de l'événement - Nathalie Verret (CQCH)
Coordination - Eric Tremblay (CQCH)



Martine Hubert
Présidente

Table des matières

Session publique du samedi 25 novembre 2006	
Ouverture du colloque.....	7
Atelier présenté par Allan Gaudreault, analyste-conseil	
La démarche	9
Les accords d'exploitation et leur échéance	9
Viabilité des ensembles.....	10
Étude de cas par la CQCH et GRT Bâtir son quartier.....	10
Sondage auprès des coopératives.....	11
Les avis des experts	11
Fin des accords d'exploitation	
Entre la pensée magique et la réalité	
Atelier présenté par Allan Gaudreault, analyste-conseil et André Fortin, analyste	
Les impacts financiers.....	13
La pensée magique et la réalité.....	13
Étude de cas.....	14
Témoignage de Serge Forget, directeur général de la FECHO.....	15
Témoignage de Jacques Côté, directeur général de la Coopérative d'habitation des Cantons de l'Est...	16
La réalité à construire maintenant.....	17
Atelier présenté par Allan Gaudreault, analyste-conseil	
Les impacts associatifs	19
Les enjeux	19
Le portrait des coopératives d'habitation.....	19
Le sondage.....	20
Pistes de solution	20
Atelier présenté par Éric Tremblay, chef de secteur et Vincent Roy, conseiller juridique	
Les impacts juridiques	21
Les conventions et leur expiration	21
Le cadre juridique résiduel.....	21
Pistes de solution	22
Panel de clôture	
Résumé des présentations des panélistes faisant suite aux ateliers	
Madame Élise Tessier, coordonnatrice générale adjointe CÉSD.....	23
Monsieur James McGregor, chef d'équipe Ville de Montréal	25
Monsieur Christian Simard, premier président élu FECHAQC	27
Monsieur Jacques Côté, directeur général C. H. des Cantons de l'Est.....	29

Session réservée aux membres du réseau – 26 novembre 2007

Résultats du sondage du 25 novembre 2006	31
Principales actions prioritaires dégagées en plénière le 26 novembre 2006	32
Aspects associatifs	32
Aspects financiers	34
Aspects juridiques	35
Conclusion	37
Les suites	37
Participants	39
Annexe 1 - Fiches synthèses	
Impacts financiers	43
Impacts associatifs	51
Impacts juridiques	59

SESSION PUBLIQUE DU SAMEDI 25 NOVEMBRE 2006

OUVERTURE DU COLLOQUE

Le colloque a débuté officiellement le 25 novembre 2006, dès 9 h, par une présentation de M. Garry Lavoie, à titre de conférencier invité, par l'animatrice du colloque, Mme Sylvie Moreau.

Présentation de M. Garry Lavoie

L'implication de Garry Lavoie, dans le Mouvement coopératif en habitation, débute en 1984 lorsqu'il devient le premier directeur général de la Fédération des coopératives d'habitation de Québec, Chaudière-Appalaches. Au cours des 14 années passées à la barre de la Fédération, ce dernier a travaillé sans relâche à la faire prospérer. Ceux qui connaissent l'homme savent très bien que son action dépasse sa région. Il est un homme de Mouvement et il compte de nombreuses réalisations à son actif.

Notons notamment sa participation aux différentes négociations qui ont permis la mise sur pied du Fonds québécois d'habitation communautaire ainsi que du programme d'assurance immobilière de la Confédération québécoise des coopératives d'habitation. À l'échelle canadienne, M. Lavoie a également laissé sa marque au sein du Mouvement canadien de l'habitation coopérative. À cet effet, la Société canadienne d'hypothèques et de logement lui remettait, en 1999, dans le cadre de l'assemblée générale annuelle de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada, un certificat reconnaissant sa contribution exceptionnelle à l'habitation coopérative.

Depuis 1998, il est directeur général d'une coopérative funéraire. Visionnaire et développeur, il a géré la fusion de deux coopératives funéraires créant ainsi la plus grosse coopérative funéraire au Canada. Nous sommes particulièrement heureux qu'il ait accepté de procéder à l'ouverture de ce colloque.

Les enjeux

D'entrée de jeu, M. Lavoie souligne que plusieurs enjeux sont concomitants à la fin des accords d'exploitation pour les coopératives d'habitation. Il s'agit principalement du vieillissement de la population, du vieillissement du parc immobilier, de la question du développement de nouvelles coopératives ainsi qu'ayant trait à la capacité du Mouvement de s'adapter.

Si la fin des accords d'exploitation, proprement dite, peut signifier la fin des contrôles, il ne faut pas négliger l'impact qu'entraînera le retrait potentiel de l'État dans l'aide financière aux plus démunis. Le phénomène lié au vieillissement de la population implique nécessairement la perte d'autonomie qui l'accompagnera d'où l'urgence de compter sur des services d'aide à domicile, des programmes d'adaptation de logements.

Pour sa part, le vieillissement du parc immobilier coopératif est en train de devenir un enjeu crucial sachant que 70 % des coopératives ont des besoins de rénovations avant la fin de leurs accords et que près de la moitié des coopératives ont des réserves de remplacement déficitaires.

Pour l'ensemble de ces enjeux et compte tenu du thème même de ce colloque, soit *La fin des accords d'exploitation : défis et opportunités pour les coopératives d'habitation québécoises*, il convient de mettre plutôt en perspective ces enjeux et de voir ainsi les opportunités qui se dégagent. Comme Mouvement, il nous faut développer une culture d'autonomie, et non de bénéficiaire des coopératives, qui soit valable aussi pour la question du développement de nouvelles coopératives. Dans les changements à apporter, nous devons faire preuve de leadership.

Défis et opportunités

À mon avis, le mot clé de ce colloque devrait être **opportunités**. En effet, plusieurs opportunités vont s'offrir au Mouvement découlant de la fin des conventions au cours des prochaines années; phénomène qui a déjà débuté d'ailleurs et qui s'accentuera fortement.

La première opportunité, que nous allons tenter de saisir aujourd'hui et demain, est de nous proposer comme Mouvement des pistes d'action, des stratégies à adopter pour les années à venir aux plans associatif, financier et juridique. Il nous faudra valoriser de bonnes pratiques d'affaires, et pour ce faire, miser davantage sur des programmes de formation, d'information et de sensibilisation des membres de coopératives d'habitation.

Une autre opportunité sera celle liée à l'aide à la personne après la fin des conventions. Nous devons faire pression auprès des autorités gouvernementales pour son maintien. Il y a aussi la nécessité que les programmes de rénovation existants soient accessibles aux coopératives ou qu'elles puissent en concevoir qui répondraient plus spécifiquement à leurs besoins, et ce, compte tenu de l'application de critères de modestie ayant eu cours au Québec lors de la phase initiale des projets pour une majorité d'entre eux dans le cadre de programmes fédéraux.

Le Mouvement devra également assurer un meilleur appui financier touchant ses structures (fédérations et Confédération) afin de fournir des services adéquats de formation, de redressement, de nature associative, d'aide à la gestion, de recherche, etc.

Au niveau du développement de nouvelles coopératives, le Mouvement doit se préoccuper du financement nécessaire pour ces projets par l'entremise de fonds existants ou à créer. Pour les coopératives existantes, susciter la mise en commun de fonds provenant des coopératives afin de pouvoir être en mesure de fournir une gamme de produits financiers aux coopératives dans le besoin.

Au plan démographique, les coopératives d'habitation ne peuvent échapper au vieillissement de leurs membres et le Mouvement se doit d'innover en s'arrimant avec le secteur de la santé et des services sociaux afin de pouvoir être en mesure d'assurer le maintien dans les lieux le plus longtemps possible.

Enfin, n'oublions pas que le taux d'adhésion des coopératives à leur Mouvement est inférieur à 70 % présentement. Compte tenu des efforts déployés par le Mouvement, depuis les vingt-cinq dernières années, il est urgent qu'il se positionne sur l'adhésion obligatoire des coopératives au Mouvement et s'assure du cadre juridique nécessaire. Voilà une autre opportunité à saisir dans le but de conserver un patrimoine collectif accessible et contribuer à sa pérennité.

Fin des accords d'exploitation : défis et opportunités pour les coopératives d'habitation québécoises

***Atelier présenté par
Allan Gaudreault, analyste-conseil
Habitation et développement communautaire***

LA DÉMARCHE

La recherche visait à cerner les impacts financiers, associatifs et juridiques qu'aura, sur les coopératives d'habitation, la fin des accords d'exploitation conclus avec les agences gouvernementales (SCHL - SHQ).

L'approche, mise de l'avant, repose sur plusieurs éléments et instruments de recherche, à savoir :

- mise à jour du portrait - MDEIE;
- revue de la documentation;
- listes de la SCHL et SHQ;
- aspects associatifs - sondage auprès de présidents de coopératives;
- aspects financiers - études de cas et projections par le GRT Bâtir son quartier;
- aspects juridiques - études des conventions et des textes législatifs;
- avis des experts.

LES ACCORDS D'EXPLOITATION ET LEUR ÉCHÉANCE

Depuis 1973, les coopératives d'habitation se sont développées notamment grâce à l'aide financière des gouvernements fédéral, provincial et municipaux, et ce, par le biais de différents programmes. Les accords d'exploitation, prévoyant ce financement étatique, avaient une durée prévue variant entre 25 et 50 ans.

L'échéance des accords d'exploitation implique la :

- fin des prêts hypothécaires;
- fin des subventions;
- fin du contrôle de conformité;
- fin du suivi administratif;
- fin des inspections.

En d'autres termes, la fin des conventions va placer les coopératives dans une situation nouvelle, à savoir qu'en théorie elles n'auront plus de dettes hypothécaires, moins de comptes à rendre, mais plus aucune subvention.

L'échéance des conventions d'exploitation, déjà survenue pour quelques coopératives, va s'échelonner sur une trentaine d'années.

- 2000 - 2010 : 4 % du parc;
- 2011 - 2020 : 51 % du parc;
- 2021 - 2035 : 36 % du parc;
- 2036 - : 8 % du parc;
- Après 2032 : programmes québécois ACL et LAQ.

VIABILITÉ DES ENSEMBLES

Le niveau de viabilité des projets à la fin des conventions varie en fonction des programmes de financement et le profil individuel des projets. De façon générale, les projets seront viables si les subventions sont inférieures au paiement hypothécaire.

En fonction des programmes, on estime que l'indice de viabilité varie comme suit :

- Article 61(1973-1978) : globalement positif;
- Article 95 (1978-1985) : globalement positif;
- Article 95 (PHI-1986-1993) : globalement positif;
- PSBL-P (1986-1993) : globalement négatif;
- Programmes québécois : enjeux particuliers.

ÉTUDE DE CAS PAR LA CQCH ET GRT BÂTIR SON QUARTIER

La CQCH a commandé au GRT Bâtir son quartier une étude portant sur la viabilité financière de près d'une trentaine de coopératives d'habitation.

L'étude identifie plusieurs indices de viabilité et d'abordabilité :

- niveau comparatif des loyers;
- niveau des réserves;
- niveau de dépenses en entretien;
- mixité du groupe;
- etc.

L'étude de BSQ révèle également que la majorité des projets étudiés vont nécessiter des travaux importants de rénovation, ce qui suppose de nouveaux emprunts hypothécaires. Elle souligne également l'importance de la gestion des revenus et des réserves, ainsi que l'importance d'agir dès maintenant.

SONDAGE AUPRÈS DES COOPÉRATIVES

La CQCH a effectué un sondage auprès de 158 coopératives portant sur la fin des conventions, ainsi que sur les rapports des coopératives avec les agences gouvernementales. Le sondage révèle notamment que :

- les coopératives d'habitation comptent sur des bénévoles d'expérience;
- 40 % des coopératives reçoivent un soutien de gestion externe;
- dans 80 % des coopératives, la fin des conventions n'a pas fait l'objet de discussion;
- les coopératives donnent la priorité aux réserves et aux rénovations à la fin des conventions
- l'aide aux ménages à faible revenu et le développement constituent respectivement une priorité pour 5 % et 1 % d'entre elles.

LES AVIS DES EXPERTS

Dans le cadre de la recherche qu'il a effectuée, Allan Gaudreault a interrogé au moyen d'un questionnaire plusieurs intervenants et experts du milieu. Les questions portaient notamment sur la capacité des coopératives et du secteur à faire face à la fin des conventions. Il ressort de ces entrevues les éléments suivants :

- Faible connaissance chez les membres
- Rôle variable des agences quant au suivi
- Risques :
 - diminution des loyers;
 - mauvaise gestion;
 - transferts illégaux de réserves;
 - décoopératation.
- Interrogation quant à la capacité du secteur de prendre le relais des agences
- Capacité de loger les ménages à faible revenu :
 - craintes de départ dues à un manque de fonds, désintéressement, sélection plus sévère;
 - espoirs du maintien de l'aide publique.
- Solutions internes :
 - suppose une capacité financière, volonté et leadership.
- Solutions externes :
 - garanties faibles à long terme;
 - répartition de la richesse - responsabilité gouvernementale.
- Perception forte - opportunités mais culture de consommation

- Rôle des organisations sectorielles :
 - gestion des accords;
 - fonds de stabilisation;
 - planification cinq ans avant la fin;
 - calendrier des expirations et rencontres;
 - négociation prolongation;
 - développer modèle interne;
 - développer services, formation et outils de protection.

- **Rôle des organisations externes :**
 - transférer la gestion des ententes;
 - financer intervention cohérente;
 - créer groupe de travail;
 - plan stratégique;
 - partage d'expertise;
 - mesures légales de protection;
 - transfert du logement social au Québec.

En conclusion, la fin des accords d'exploitation constitue un enjeu actuel même s'il est perçu comme lointain. Le secteur doit orienter ses services afin d'assurer le rôle fiduciaire qu'il doit jouer auprès des coopératives d'habitation. Les gouvernements, quant à eux, devront sans doute poursuivre leurs efforts afin de soutenir les ménages à faible revenu.

Fin des accords d'exploitation Les impacts financiers

Entre la pensée magique et la réalité

*Atelier présenté par
Allan Gaudreault, analyste-conseil
Habitation et développement communautaire*

*André Fortin, analyste
Caisse d'économie solidaire Desjardins*

LA PENSÉE MAGIQUE ET LA RÉALITÉ

Il est important de démystifier certaines croyances en lien avec la fin des conventions. Il importe également de comparer les objectifs et les résultats attendus, il y a 30 ans, avec la réalité des coopératives, une fois qu'elles soient parvenues à la fin de leurs accords d'exploitation. Ainsi, certaines idées doivent être nuancées ou parfois même revues, telles que :

- la fin des conventions correspond à la fin des emprunts;
- elle dégage les administrateurs du fardeau de la gestion;
- les loyers vont diminuer du montant du remboursement des emprunts;
- les ménages à faible revenu vont donc se loger dans les mêmes conditions;
- nos édifices sont éternels;
- les subventions seront reconduites à la fin des conventions.

En réalité, les impacts financiers et le niveau de viabilité varient selon les programmes. Ainsi, on évalue que les coopératives de l'article 95 (1978-1985 et PHI) auront un niveau de viabilité relativement élevé à la fin des conventions. Au contraire, les coopératives du programme PSBL-P devraient connaître des difficultés importantes sur le plan financier, en raison de la proportion élevée de subventions dans leurs revenus.

En ce qui a trait aux immeubles, les impacts vont varier en fonction du type d'interventions (achat-rénovation, construction neuve), de l'état des immeubles au moment de la réalisation, ainsi que du niveau et de la qualité d'entretien durant la convention.

En ce qui a trait à l'aide aux ménages à faible revenu, l'aide gouvernementale ne sera plus un acquis une fois les conventions expirées. Le profil de revenus des locataires pourrait donc constituer un facteur important de détermination de l'impact. La question de l'aide « à l'interne » ou du partage en faveur des ménages à faible revenu se pose alors, et cela est susceptible de créer un débat d'idées intense au sein du Mouvement.

ÉTUDE DE CAS

Dans le cadre de l'étude réalisée par le GRT Bâtir son quartier, les bâtiments de 25 coopératives ont été inspectés et l'information financière les concernant a été recueillie. L'étude vise à établir des projections financières à long terme en fonction des comportements prévisibles et en tenant compte de corrections recommandées.

En termes de résultats attendus, la recherche visait à définir quelles sont les conditions requises pour que les coopératives puissent remplir leurs obligations :

1. de maintenir leurs loyers abordables pour tous leurs membres?
2. de conserver leurs immeubles en bon état?

La capacité des coopératives à réaliser les travaux requis est déterminée par une combinaison de facteurs. On constate donc que la plupart des coopératives observées vont nécessiter d'importants travaux de rénovation et qu'elles ne disposent pas des réserves suffisantes pour les faire. En contrepartie, les coopératives disposent, en général, d'une certaine marge de manœuvre quant au niveau des loyers par rapport au marché. Enfin, on constate que l'importance des dépenses d'entretien constitue un indicateur important.

Concernant la capacité des coopératives de maintenir des loyers ajustés en fonction de la capacité de payer des occupants, l'étude montre qu'il est possible pour plusieurs coopératives d'y parvenir sans augmenter les loyers des autres locataires, à condition de :

- maintenir le ratio de mixité - 25-30 %;
- augmenter les loyers de tous les membres.

L'étude du GRT Bâtir son quartier classe les coopératives étudiées en quatre catégories quant à leur viabilité :

1. **Catégorie A : 28 %** - effort de 2 % - maintenir de saines activités de gestion;
2. **Catégorie B : 32 %** - effort de 3 % à 5 % les 5 premières années - accentuation nécessaire de la capitalisation de la coopérative à même ses revenus;
3. **Catégorie C : 24 %** - effort de 4 % à 6 % pendant 5 ans - meilleur contrôle des dépenses;
4. **Catégorie D : 16 %** - effort de 5 % à 10 % pendant 5 ans - redressement des loyers, contrôle des charges et implication accrue des membres, refinancement plus important.

Témoignage de Serge Forget Directeur général de la FECHO

Habitation Populaire de l'Outaouais (HPO) est un OBNL possédant 400 logements répartis en 12 immeubles, achetés entre 1979 et 1983. Tous les logements acquis par HPO étaient des logements existants dont certains remontaient aux années 50.

Comme dans beaucoup de logements rénovés dans le cadre du *Programme de l'article 95*, 20 ans plus tard les besoins en rénovations majeures dépassaient les réserves et les bâtiments commençaient à se détériorer. Confrontée à cette situation, la SCHL a accepté un premier financement partiel en 1999-2000 en consentant des prêts hypothécaires de 2^e et 3^e rang. Comme ce refinancement ne s'échelonnait pas au-delà des conventions, cette mesure s'est avérée insuffisante pour répondre aux besoins de ces rénovations. Cette situation obligea la coopérative à faire d'importants travaux à même son budget d'exploitation, ce qui affecta grandement sa stabilité financière.

HPO a alors décidé de négocier avec le Centre financier aux entreprises Desjardins de l'Outaouais pour obtenir un refinancement à long terme, fondé sur l'équité des immeubles appartenant à HPO.

Le C. A. de HPO accepta la proposition de Desjardins consistant à :

1. Subroger l'ensemble des prêts hypothécaires détenus par la SCHL afin de devenir le créancier de 1^{er} rang sur l'ensemble des immeubles; comme le renouvellement de huit de ces prêts avait été fait en 2005, cela nécessita autant de subrogations lors de l'entente et les deux restantes le seraient à l'échéance, soit en 2009-2010. Le montant total de cette transaction se chiffra à 2 273 000 \$;
2. Le montant des prêts de 2^e et 3^e rang, remboursé par la SCHL, totalisa la somme de 2 835 000 \$;
3. Le financement des travaux déjà exécutés, à même le budget d'exploitation de HPO, permis le rétablissement des liquidités de l'OBNL en y créditant la somme de 442 000 \$;
4. Le financement des rénovations pour environ 1 481 000 \$.

Le total des trois derniers point constitua un prêt hypothécaire de 4 757 508 \$ avec une garantie de 2^e rang. L'ensemble du refinancement, totalisant 7 030 508 \$, a été financé sur 25 ans plutôt que sur la base de l'échéance des conventions, soit 10 ans.

De plus, avec cette entente, les sommes d'argent versées en *Supplément au loyer* continuent d'être versées bien que basées sur le taux d'intérêt de la SCHL jusqu'à la fin des conventions.

Pendant ce temps, HPO recevra de la Caisse une ristourne de 7 % sur les intérêts qu'elle paiera (environ 30 000 \$ par année). HPO pourra utiliser cette ristourne, en tout ou en partie pour constituer une réserve destinée à l'aide aux ménages à faible revenu, laquelle bonifiera un éventuel prolongement du programme de *Supplément au loyer* par le gouvernement fédéral.

Témoignage Jacques Côté ***Directeur général de la Coopérative d'habitation des Cantons de l'Est***

Monsieur Jacques Côté est directeur général de la Coopérative d'habitation des Cantons de l'Est, fondée en 1975, et qui est maintenant propriétaire de 234 logements répartis dans 44 bâtiments à Sherbrooke.

Si la Coopérative d'habitation des Cantons de l'Est est, aujourd'hui, très souvent citée en exemple au Québec et même au Canada, cela ne veut pas dire que le ciel a toujours été bleu pour les membres et les dirigeants de la coopérative.

En effet, au début des années 1990, la coopérative, qui comptait alors 157 logements, a traversé une crise à la fois au plan financier et associatif. De plus, la coopérative possédait plusieurs immeubles très âgés nécessitant d'importants travaux de rénovation. Comme la coopérative ne disposait pas des réserves nécessaires pour financer de tels travaux, cette situation a mis en péril la viabilité de l'entreprise.

Le conseil d'administration de la coopérative a pris alors plusieurs décisions cruciales. D'abord, la coopérative embaucha un directeur à temps plein. Au plan stratégique, la coopérative a par la suite adopté une orientation fondée sur le développement de la coopérative. Au fil de plusieurs acquisitions et fusions, celle-ci a accru son parc de logements à plus de 200 unités. Ce projet de développement continu a, non seulement permis de consolider la coopérative, mais aussi mobilisé les membres et susciter leur implication.

En termes de stratégie de gestion, la coopérative faisait face à un défi de taille : rénover ses immeubles tout en maintenant un coût de loyer abordable pour ses membres. La solution fût vite identifiée : comme les immeubles qu'elle possédait avait une bonne équité, la coopérative a été en mesure de refinancer à long terme l'ensemble de ses immeubles, ce qui lui a permis de faire les rénovations requises tout en minimisant les hausses de loyer.

LA RÉALITÉ À CONSTRUIRE MAINTENANT

Afin d'assurer la pérennité du parc coopératif en habitation, les coopératives et les regroupements sectoriels doivent dès maintenant :

- constituer des réserves suffisantes pour réaliser une part des travaux;
- intégrer une pensée et des actions visant à capitaliser les coopératives;
- maintenir un équilibre entre la volonté d'offrir du logement abordable et les impératifs de pérennité;
- mettre en place une planification stratégique dans toutes les coopératives, et ce, sur toutes les dimensions.

En conclusion, les responsabilités de la coopérative demeurent à la fin des conventions. Les valeurs coopératives d'autonomie et de prise en charge sont dès lors de bons guides de gestion. Certains redressements doivent toutefois se faire avant la fin des conventions pour en atténuer l'impact.

Fin des accords d'exploitation Les impacts associatifs

*Atelier présenté par
Allan Gaudreault, analyste-conseil
Habitation et développement communautaire*

LES ENJEUX

La présentation identifie les principaux enjeux liés à la capacité des coopératives de maintenir et développer leurs ressources humaines en vue de la fin des conventions. Elle présente également les résultats d'un sondage effectué auprès de coopératives de toutes les régions et de tous les programmes de financement. Enfin, on y présente quelques pistes de solution identifiées par des intervenants du milieu.

Les aspects associatifs liés à la fin des conventions soulèvent plusieurs questions d'importance.

- Que signifie la fin des accords pour une coopérative au plan de sa gestion?
- De quoi la coopérative est-elle responsable?
- Les coopératives auront-elles les ressources humaines et l'expertise pour franchir cette étape avec succès?
- Comment les organisations sectorielles peuvent-elles les soutenir?
- Est-il légitime de prévoir des contrôles sectoriels pour suppléer à celui des agences?

LE PORTRAIT DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

- Moyenne de 22 logements par coopérative
- Réserves de 63 M\$
- Valeur consolidée de 843 M\$
- Dette consolidée 714 M\$
- Avoir propre foncier 129 M\$
- Une sur deux en déficit
- Quinze pour cent → en déficit accumulé
- Réparations majeures → 12 %
- Réserves → 45 % des logements dans les coopératives en réserve déficitaire
- Pas de plan de remplacement
- Pas de plan de placement

LE SONDAGE

Un sondage réalisé par la CQCH auprès de 158 coopératives montre que la moyenne d'ancienneté des répondants est de 12,8 ans et que 43 % d'entre eux ont 15 ans et plus d'ancienneté au sein de la coopérative. On compte 13 % des répondant ayant entre 10 et 15 ans d'ancienneté.

Quatre-vingt pour cent des répondants au sondage affirment que la fin des conventions n'a jamais fait l'objet de discussion au sein de leur coopérative.

Le sondage révèle que la rénovation des immeubles constitue la première priorité pour 43 % des répondants et la seconde priorité pour 36 % d'entre eux. Quant à l'augmentation des réserves, les répondants la considèrent comme la première priorité dans 36 % des cas et comme deuxième priorité pour 29 % des cas. Enfin, la réduction des loyers et l'aide aux ménages à faible revenu constituent chacun la priorité pour 5 % des répondants.

Soixante pour cent des répondants au sondage ont déclaré que leur coopérative était gérée exclusivement par les membres, alors que 40 % affirment qu'elle a recours à un soutien externe.

En termes de besoins des coopératives, les répondants considèrent comme important dans une proportion de 80 % les conseils téléphoniques, 77 % l'accès à des professionnels dans les domaines de l'immobilier, du droit et des finances, 75 % la formation et de 35 % l'accompagnement des conseils d'administration et des assemblées de membres.

PISTES DE SOLUTION

IDENTIFICATION DES PISTES DE SOLUTION

- Comité de suivi Agence – Secteur coopératif
- Accompagnement et resserrement du suivi
- Ciblage systématique des coopératives en fin des conventions
- Offre accrue de services techniques
- Formation des bénévoles et des employés
- Campagne de sensibilisation
- Promotion de pratiques exemplaires
- Critères et normes de performance
- Adhésion sectorielle renforcée

Fin des accords d'exploitation Les impacts juridiques

***Atelier présenté par
Eric Tremblay, chef de secteur
Vincent Roy, conseiller juridique
CQCH***

LES CONVENTIONS ET LEUR EXPIRATION

Les conventions d'exploitation comportent plusieurs obligations à la charge de la coopérative, ainsi que différents suivis administratifs. Ils peuvent être regroupés par thème.

- Restrictions visant à sauvegarder l'affectation et la destination de l'ensemble immobilier
- Maintien de la forme juridique et du statut à but non lucratif de l'organisme
- Sélection de la clientèle, établissement du loyer et contrôle du revenu
- Gestion et maintien en bon état de l'ensemble immobilier
- Production et transmission de rapports
- Rapport quinquennal sur l'état des immeubles
- Contributions à différentes réserves

L'expiration des accords d'exploitation met fin à cet encadrement et elle met en lumière plusieurs enjeux à caractère juridique.

- Éviter la « décoopératation » du parc
- Préserver la qualité des immeubles
- Assurer une saine gestion financière
- Promouvoir l'adhésion aux valeurs et principes coopératifs

LE CADRE JURIDIQUE RÉSIDUEL

La *Loi sur les coopératives*, le *Code civil du Québec*, ainsi que d'autres dispositions législatives périphériques comportent des contraintes et des obligations qui survivent aux conventions d'exploitation. Soulignons entre autres quelques-unes de celles-ci.

- Obligation de créer et de provisionner une réserve générale (L.c., art. 4 et 146)
- Impartageabilité de la réserve (L.c., art. 147)
- Obligations fiduciaires des administrateurs (C.C.Q., arts. 321 et ss. et L.c., art.91)
- Gratuite dévolution en cas de dissolution (L.c., arts. 185 et 185.1)
- Limitation de disposer des immeubles
- Limitation à changer le statut coopératif (L.c., arts. 176, 176.1 et 188)
- Obligation d'avoir un plan de gestion (L.c., art. 221.2.3)
- Pouvoirs d'inspection des fédérations et du ministre (L.c., arts. 177 et 233.1)
- Plan de redressement coopératif (L.c., art. 185.5)

Malgré ce cadre juridique résiduel, une analyse approfondie permet d'en constater certaines limites. Ainsi, une fois la convention expirée, il n'existe que peu de limite à la vente de ses immeubles par la coopérative. Il serait même sans doute possible de partager le profit de cette vente au moyen d'une ristourne. Aussi, l'absence d'encadrement de la gestion et la possibilité de diminuer de façon importante les loyers, une fois l'emprunt hypothécaire remboursé, exposent les coopératives à des risques importants en ce qui a trait à la pérennité du parc.

PISTES DE SOLUTION

Il existe plusieurs mesures complémentaires d'encadrement juridique disponibles tant pour le secteur que pour le législateur et les agences gouvernementales.

Par exemple, les coopératives ou les fédérations pourraient intégrer dans le règlement de régie interne ou dans leur contrat de membre avec les coopératives différentes mesures de contrôle de gestion et de limitation au droit de la coopérative de disposer des immeubles. Ces mesures pourraient également être renforcées au moyen d'outils tels que : la fiducie, la propriété superficière, l'emphytéose ou l'hypothèque conventionnelle.

Aussi, des modifications aux dispositions générales de la *Loi sur les coopératives* ou simplement limitées au secteur de l'habitation seraient également susceptibles d'accroître la protection du parc coopératif en habitation :

- la dévolution sectorielle en cas de dissolution;
- le renforcement des précisions sur la règle de l'impartageabilité de la réserve;
- le renforcement de l'encadrement de l'attribution des ristournes;
- l'entrée en vigueur de l'article 221.2.3.

Enfin, l'introduction de mesures d'encadrement, comme condition à l'octroi de soutien financier par les agences gouvernementales, pourraient constituer une autre avenue à explorer.

PANEL DE CLÔTURE

Résumé des présentations des panélistes faisant suite aux ateliers

La collaboration de quatre panélistes a été sollicitée afin qu'ils puissent faire part de leurs observations en se basant sur les échanges de la journée et sur leurs expériences personnelles. Il leur était demandé de suggérer trois avenues prometteuses en lien avec la question de la fin des accords d'exploitation.

Madame Élise Tessier, coordonnatrice générale adjointe Caisse d'économie solidaire Desjardins

Bachelière en administration des affaires, Mme Tessier croit fermement que l'entrepreneuriat collectif est une avenue intéressante au développement économique local et social. Depuis plus de 25 ans, elle s'est impliquée dans le développement de l'économie sociale en travaillant dans différents organismes.

Au début des années 80, elle a travaillé au sein de fédérations du tourisme social (auberges de jeunesse, camps familiaux) et a développé, par la suite, une solide expérience en développement local et en gestion de divers fonds en capital de risque en occupant, pendant près de 10 ans, le poste de directrice des services aux entreprises à la Corporation de développement économique communautaire (CDEC) Centre-Sud/Plateau Mont-Royal.

Elle a voulu relever le défi d'oser l'économie sociale et de contribuer au développement de la finance solidaire pour permettre aux entreprises d'avoir accès aux leviers financiers nécessaires. Elle a donc occupé le poste de coordonnatrice du développement de l'économie sociale au sein du Conseil régional de développement de l'île de Montréal (CRDÎM) et de présidente-directrice générale du Réseau d'investissement social du Québec (RISQ) de 1999 à 2005. Elle occupe depuis le début mars 2006 le poste de coordonnatrice générale adjointe, services aux entreprises collectives à la Caisse d'économie solidaire Desjardins.

Récipiendaire, lors du gala 2004 de la CDR Montréal-Laval, du prix de la coopératrice de l'année pour son implication bénévole, Mme Tessier n'hésite pas à partager son temps et expertise avec ses partenaires lors de congrès, colloques et en siégeant notamment au conseil d'administration de divers organismes.

Avenues prometteuses

D'entrée de jeu, Mme Tessier fait part de son appréciation concernant le déroulement des divers ateliers depuis le début de la journée (études éloquentes à l'appui, interventions appropriées, sérieux des échanges, etc.).

Pour elle, le Mouvement coopératif québécois en habitation est à un carrefour et la question cruciale qui se pose est celle touchant l'organisation du Mouvement et sa viabilité.

Elle suggère donc trois pistes représentant autant d'avenues prometteuses pour les prochaines années. La première se situe au niveau de la coopérative d'habitation elle-même, la seconde met en cause ce que l'on pourrait identifier comme étant des accompagnateurs et enfin, la troisième concerne plus spécifiquement les partenaires gouvernementaux.

Les coopératives d'habitation elles-mêmes

La première valeur de la coopérative étant celle représentée par ses membres, il est très important d'accorder une attention particulière à ceux-ci et de préparer la relève. Ainsi, les administrateurs d'une coopérative se doivent d'entreprendre leur coopérative, d'y accorder toute l'attention nécessaire. Par analogie, on constate que plusieurs coopératives auraient besoin d'être « réanimées » et sensibilisées au fait que le défi primordial qui se présentera à elles, à plus ou moins brève échéance, mettra en cause soit leur pérennité ou leur accessibilité pour les ménages à faible ou moyen revenu.

Le Mouvement devra s'assurer de la survie des coopératives après la fin de leurs accords d'exploitation compte tenu des efforts déployés à leur égard et avec elles de manière solidaire, et ce, depuis plusieurs décennies.

Les accompagnateurs

Depuis longtemps, les fédérations régionales de coopératives d'habitation ont joué un rôle important auprès de leurs coopératives membres. Aujourd'hui, il est primordial de professionnaliser davantage à la fois les interventions faites par l'entremise des fédérations ainsi que celles en provenance des divers groupes de ressources techniques présents partout au Québec. Une plus grande collaboration entre ces deux types d'accompagnateurs s'impose pour le plus grand bénéfice des membres de coopératives.

Partenaires gouvernementaux

À la Caisse d'économie solidaire Desjardins, le parc immobilier coopératif s'avère de plus en plus important. Mme Tessier est d'avis que les divers paliers de gouvernement se doivent de poursuivre leur précieux apport d'ordre financier ou autre. Au niveau fédéral grâce à la Société canadienne d'hypothèques et de logement et, au plan provincial, en s'appuyant sur l'aide de la Société d'habitation du Québec.

Aussi, la Direction des coopératives du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation apparaît comme un partenaire de premier plan pour les questions d'ordre légal et reliées à la *Loi sur les coopératives*.

***Monsieur James McGregor, chef d'équipe
Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine,
développement du logement social et abordable
Ville de Montréal***

Détenteur d'une maîtrise en urbanisme de l'Université de Montréal, en 1975, M. McGregor a fondé avec d'autres le premier groupe de ressources techniques à Montréal. Dix années plus tard, il rejoint la Ville de Montréal au cabinet du nouveau maire et, par la suite, la Direction du développement à la Société d'habitation et de développement de Montréal.

Il part en 1991 pour le Zimbabwe où il établit un groupe de ressources local qui existe encore – Housing People of Zimbabwe.

De retour au Canada, il passe une dizaine d'années à titre de consultant auprès de banques de développement ou d'agences internationales.

De retour à la Ville de Montréal à la Direction de l'habitation en 2002, il a produit une stratégie municipale sur les logements insalubres et a coordonné l'opération Solidarité 5 000 logements.

Avenues prometteuses

Au cours de son séjour au Zimbabwe, dans les années quatre-vingt-dix, une pratique l'avait frappé là-bas concernant l'accessibilité à la propriété coopérative. Contrairement à chez nous, les futurs ménages de coopératives d'habitation doivent d'abord économiser avant de pouvoir bénéficier d'un logement coopératif. Au Québec, on compte en premier lieu sur une aide gouvernementale.

Concernant le sujet qui nous occupe aujourd'hui, il ne faudrait surtout pas nous mobiliser pour « paniquer » face au défi que représente la fin des accords d'exploitation. Déjà quelques coopératives doivent y faire face et le processus ira en s'accroissant au cours des prochaines années. Le message que j'aimerais vous livrer avant de vous suggérer quelques pistes est le suivant : sans outils financiers adéquats, il ne faut pas envisager de solution viable économiquement. Va pour les principes, mais la dimension financière est de première importance voire cruciale.

Plus que tout, il faudra s'assurer que nos acquis puissent nous fournir l'occasion d'agir différemment. Plus nous serons en mesure d'offrir ce qui est le plus susceptible d'intéresser les membres de coopératives, plus les membres risquent de demeurer au sein du Mouvement. J'ai eu l'occasion de travailler sur beaucoup de projets de redressement et il s'avère des plus pertinents d'offrir de véritables solutions surtout dans les cas jugés problématiques.

Compte tenu de mon expérience et des échanges qui ont eu lieu au cours de cette journée, je pourrais distinguer les pistes suivantes représentant autant de solutions que le Mouvement pourrait explorer :

1. Que le Mouvement mette sur pied une agence qui lui appartiendrait en propre et qui serait responsable de la gestion des ententes;
2. Que le Mouvement devienne un intermédiaire financier lui permettant d'intervenir sur les modes de gestion en étant à même de pouvoir offrir un programme qui puisse être coopératif, non public, et qui permettrait qu'une aide au logement soit disponible sous forme de supplément au loyer;
3. Que le Mouvement envisage de s'approprier les terrains de coopératives dans le but de préserver la pérennité des immeubles qui y seront érigés;
4. Que le Mouvement favorise l'intégration des coopératives en difficulté.

Monsieur Christian Simard

Porte-parole du Bloc québécois en matière de logement en 2004-2005

et premier président élu de la Fédération des coopératives d'habitation de Québec, Chaudière-Appalaches

M. Christian Simard croit profondément aux coopératives d'habitation, et pour lui, la formule coopérative en habitation représente un véritable outil de citoyenneté car elle contribue non seulement au développement d'un sentiment d'appartenance mais à l'apprentissage de la vie démocratique.

Du mouvement Saint-Gabriel des années 1970, à son rôle de porte-parole du Bloc québécois en matière de logement 2004-2005, il s'est activé à développer et à mieux faire connaître les coopératives d'habitation.

Il a travaillé pendant plusieurs années à aider les coopératives d'habitation à faire leurs premiers pas. Il a été membre de la coopérative Rabaska dans le quartier Saint-Jean-Baptiste et de la coopérative À l'étage du quartier Limoilou. Il a été le premier président élu de la Fédération des coopératives d'habitation de Québec, Chaudière-Appalaches. Il a ensuite été le directeur général de la Fédération de 1998 à 2004 avant d'être élu comme député à la Chambre des communes en juin 2004.

Avenues prometteuses

Pour M. Simard, la problématique reliée à la fin des accords d'exploitation fournit l'occasion de se questionner davantage sur l'un des enjeux fondamentaux, soit celui concernant la préservation du patrimoine des coopératives d'habitation et leur pérennité dans le but d'assurer leur présence ainsi que leur apport le plus longtemps possible.

Pour lui, il s'agit beaucoup plus d'une bonne nouvelle, d'une opportunité pour profiter justement de la fin des conventions pour repenser, en quelque sorte, la mission même des coopératives d'habitation. Si le Mouvement coopératif en habitation a certes une responsabilité à cet égard, il n'en demeure pas moins qu'une partie en incombe à l'État.

Il faudrait s'inspirer dès maintenant de modèles de financement tels que celui développé notamment par la Fédération des coopératives d'habitation de l'Outaouais et son partenaire Habitation Populaire de l'Outaouais.

Aussi, M. Simard est d'avis que le personnel du Mouvement devrait se professionnaliser davantage au plus grand bénéfice des membres de coopératives d'habitation. On devrait pouvoir également militer en faveur d'une adhésion obligatoire aux fédérations puisque ce sont toutes les coopératives, en bout de ligne, qui profitent des nombreuses interventions du Mouvement pour la défense et la promotion de leurs droits.

Une autre avenue très intéressante serait de privilégier la fusion de coopératives qui sont trop petites en moyenne.

En fait, il s'agit d'une véritable opportunité sociale qui s'offre aux coopératives à la veille de l'expiration de leurs conventions. Ces dernières devront s'unir, se concerter voire se solidariser davantage afin de pouvoir loger leurs membres au meilleur prix possible. Elles devront définir leurs propres exigences concernant le programme *Supplément au loyer* et contribuer à l'adaptation du programme d'allocation-logement pour le rendre plus admissible.

Plus que jamais, les fédérations de coopératives d'habitation devront se concerter davantage pour mieux desservir leurs membres tout en sachant respecter leurs différences. Récemment, la Fédération des coopératives d'habitation de Québec, Chaudière-Appalaches, modifiait ses règlements lui permettant de faire inspecter les affaires de ses membres, un exemple à suivre de la part des autres fédérations.

Il faudrait aussi penser à ce que le Mouvement se dote d'une Agence de développement des coopératives. Cette agence serait sûrement à même de soutenir toute formule novatrice jugée intéressante tout en sachant contribuer au développement autonome des coopératives d'habitation et non dépendant de programmes gouvernementaux.

Monsieur Jacques Côté, directeur général
Coopérative d'habitation des Cantons de l'Est

Depuis de nombreuses années, M. Côté assume la direction générale d'une des plus grosses coopératives d'habitation au Québec. Dans son album paru il y a quelques années traitant de l'histoire des coopératives d'habitation au Canada, la Fédération de l'habitation coopérative du Canada présentait la Coopérative d'habitation des Cantons de l'Est comme un modèle des plus intéressants puisqu'elle privilégie notamment un développement progressif.

Au Québec, le succès obtenu par la coopérative est à maintes fois présenté lorsque vient le temps d'aborder l'avenir des coopératives et les modèles de développement qui ont fait leurs preuves.

L'expertise de la direction générale est également fort appréciée et continuellement sollicitée tant au niveau de la Fédération Coop-Habitat Estrie, pour soutenir la réalisation de projets, que celui de la Confédération québécoise des coopératives d'habitation pour représenter le Mouvement, entre autres, au sein du comité des normes du Fonds québécois d'habitation communautaire ou pour faire part de ses expériences lors d'événements ou la tenue de colloques.

Avenues prometteuses

Pour M. Côté, le véritable enjeu qui se pose lorsqu'on aborde la question de la fin des accords d'exploitation est celui-ci : est-ce que les coopératives vont devenir de vraies coopératives? Est-ce que le Mouvement des coopératives d'habitation va devenir un vrai Mouvement?

Compte tenu de l'équité des coopératives et de leur liquidité, nous pouvons considérer que nous sommes assis sur une petite fortune. Il nous faudra donc devenir de meilleurs gestionnaires.

Même si le lien se perd (coopératives - fédérations - confédération), l'autonomie du Mouvement demeure l'enjeu crucial. Nous sommes passés de l'adolescence à l'âge adulte. Collectivement, nous sommes plus matures comme Mouvement mais nous devons nous structurer davantage.

Donc, misons sur le potentiel de notre bénévolat, nos valeurs, notre esprit d'entraide et soyons ouverts aux autres secteurs coopératifs avec qui nous partageons de toute façon les mêmes principes.

SESSION RÉSERVÉE AUX MEMBRES DU RÉSEAU

26 NOVEMBRE 2007

Les activités de la journée du dimanche 26 novembre étaient réservées aux représentants et employés des fédérations et de la CQCH. Cette session a été divisée en trois parties :

1. Bilan de la session publique et perspectives
2. Actions prioritaires
3. Plénière : vers un plan d'action et un groupe de travail

Bilan de la session publique et perspectives

Suite au panel de clôture (Les avenues prometteuses) du samedi après-midi, les représentants et employés des fédérations et de la CQCH furent invités à s'exprimer au moyen d'un « vote » informel sur 6 questions affichées sur 3 panneaux. Voici le résultat du « vote ».

Résultats du sondage du 25 novembre 2006

ASPECTS ASSOCIATIFS

1. Quelle latitude devrait-on accorder aux coopératives d'habitation quant à leur gestion?
 - a. Laisser les coopératives définir elles-mêmes leurs pratiques de gestion : **13**
 - b. Imposer (par la loi ou par convention) des normes de gestion : **13**
2. Devrait-on imposer aux coopératives le recours à des ressources externes pour la gestion et l'administration de la coopérative?
 - a. Oui : **3**
 - b. Non : **23**

ASPECTS FINANCIERS

3. L'État a-t-il une responsabilité financière dans le maintien en état du parc coopératif?
 - a. Oui : **25**
 - b. Non : **1**
4. Le soutien aux ménages à faible revenu relève-t-il de la responsabilité
 - a. du Mouvement? : **8**
 - b. de l'État? : **17**
 - c. des deux? : **1**

ASPECTS JURIDIQUES

5. La loi devrait-elle assujettir toute vente ou transfert d'immeuble coopératif en habitation à l'autorisation
 - a. d'une autorité gouvernementale? **0**
 - b. du Mouvement? **26**

6. Devrait-on assujettir toute aide gouvernementale (ex. le PSL) à certains engagements des coopératives d'habitation en termes de gestion et de pérennité du parc coopératif?
 - a. Oui : **26**
 - b. Non : **0**

La présentation par les animateurs des résultats de ce sondage a servi de point de départ au bilan de la session publique du dimanche matin.

Actions prioritaires

Les participants furent divisés en sous-groupe afin de discuter des actions prioritaires que devrait entreprendre le Mouvement à la suite du colloque. Le rapport de ces discussions furent par la suite communiqué lors de la plénière qui a suivi. Les actions prioritaires suivantes ont été identifiées :

Principales actions prioritaires dégagées en plénière le 26 novembre 2006

ASPECTS ASSOCIATIFS

1. Aller chercher toutes les coopératives – promouvoir leur adhésion

L'une des principales pistes dégagées consiste dans la nécessité de renforcer le Mouvement et l'un des moyens pour rencontrer cet objectif est de promouvoir l'adhésion de toutes les coopératives du Québec au Mouvement (fédérations ou Confédération). Pour ce faire, il est urgent de se doter d'un plan pour accroître le niveau d'adhésion au Mouvement autant dans les régions fédérées que non fédérées.

2. Revoir les structures – efficience + affiliation directe

Le comité sur la révision des structures, qui est à l'œuvre depuis deux ans, doit déposer son rapport final en mai prochain lors de la tenue de l'assemblée générale annuelle de la Confédération québécoise des coopératives d'habitation. Il sera intéressant de constater ce que le comité proposera concernant l'amélioration de la structure du Mouvement, notamment, en ce qui a trait à la livraison des services et l'affiliation directe de toutes les coopératives d'habitation au Mouvement (fédérations ou Confédération) comme moyen. Évidemment, l'un des enjeux cruciaux, en dehors de la question des structures, concerne précisément la fin des accords d'exploitation qui s'accroîtra au cours des prochaines années et ce qu'il adviendra après des coopératives d'habitation.

3. Faire connaître les pratiques exemplaires

Une autre piste intéressante dégagée est celle ayant trait aux pratiques exemplaires des coopératives et qui méritent d'être partagées par les membres des coopératives. Plus les membres des coopératives auront l'occasion d'échanger sur leurs pratiques exemplaires, plus ils s'enrichiront sur des façons de faire concrètes qui ont fait leurs preuves et qui peuvent servir de modèles dans nombre de situations. Cet enrichissement ne pourra que raviver ou stimuler davantage la flamme coopérative chez les membres de coopératives. Une attention particulière devrait être apportée concernant la viabilité des plus grosses coopératives au Québec, sans ignorer ce qui se fait ailleurs au Canada, dans le but de faire connaître des pratiques exemplaires représentant un intérêt certain pour les membres des coopératives d'habitation québécoises.

Concernant plus spécifiquement le cas des coopératives en difficulté, favoriser leur rachat par d'autres coopératives, si nécessaire. Le Mouvement pourrait aussi considérer la constitution de banques de terrains ou intensifier cette pratique là où elle existe.

4. Que la formation devienne une vraie priorité – importance de la sélection et de la planification stratégique

Plus que jamais, la formation devrait être considérée au même titre que tout investissement et non comme une dépense. Il est reconnu que la formation dans les coopératives d'habitation n'est pas une priorité en termes d'élément budgétaire. Pour contrer cette habitude, il est nécessaire de responsabiliser les membres des coopératives d'habitation sur l'importance à accorder à la formation dans le but de mieux préparer les coopératives pour assurer leur avenir.

D'où la suggestion d'accorder une part plus substantielle à la formation lors de la préparation des budgets dans les coopératives, à titre d'exemple un minimum de 1 % pourrait y être consacré. Afin d'assurer la meilleure relève possible, la sélection, l'accueil et l'intégration des membres devraient retenir une attention toute particulière. Également toute la question de la planification et de l'organisation devrait être une priorité ainsi que la formation correspondante pour les membres impliqués. Combien de coopératives se sont dotées d'une planification stratégique intégrant les aspects autant associatif, immobilier que d'ordre financier?

5. Informer les coopératives sur les conventions et les impacts reliés à leur échéance pour l'ensemble des régions membres

Compte tenu des présentations de la journée précédente par des experts, informer le plus possible les membres des coopératives d'habitation sur les nombreux impacts anticipés reliés à la fin des accords d'exploitation aux plans financier, associatif et juridique. Toutes les coopératives sont visées, autant celles situées en régions fédérées ou non puisque toutes sont susceptibles d'être concernées.

6. Se doter d'un plan d'action comme Mouvement avec une vision commune concernant la fin des conventions

Comme souligné de manière fort à propos lors du panel hier, la problématique reliée à la fin des accords d'exploitation fournit l'occasion de se questionner davantage sur l'un des enjeux fondamentaux, soit celui concernant la préservation du patrimoine des coopératives d'habitation et leur pérennité. Il s'agit donc de saisir l'opportunité de cette fin des conventions pour repenser la mission en quelque sorte des coopératives d'habitation. Il faut donc que le Mouvement se dote d'un véritable plan d'action relié à la fin des accords d'exploitation, qui soit issu d'une concertation, d'une vision commune tenant compte autant des impacts pressentis que des avenues prometteuses qui auront été retenues par le Mouvement.

7. Professionnaliser davantage les services et accroître leur offre pour les régions non fédérées

La professionnalisation des services aux coopératives d'habitation doit être considérée comme une priorité par le Mouvement, et ce, pour l'ensemble des régions fédérées ou non.

Pour leur part, les régions non fédérées (Abitibi-Témiscamingue, Laurentides, Lanaudière, Côte-Nord, Bas-Saint-Laurent et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine) doivent faire l'objet d'une attention particulière et l'on doit se préoccuper d'accroître l'offre de services dans ces régions.

ASPECTS FINANCIERS

1. Favoriser les fusions de coopératives

Que le Mouvement se dote d'une stratégie militant en faveur de la fusion des coopératives d'habitation mais en faisant valoir les avantages pouvant découler de la fusion. Convaincre les coopératives au lieu de les forcer à se fusionner.

2. Mettre en place un Fonds national de développement pour les nouvelles coopératives

Voir à la mise en place d'un Fonds national de développement pour les nouvelles coopératives. À cet effet, négocier avec des partenaires financiers un plan de financement au niveau national incluant des normes de gestion ainsi qu'un volet formation.

3. Qu'un Fonds de stabilisation soit disponible pour les coopératives existantes

Mettre en place également un Fonds de stabilisation pour les coopératives existantes pour leur procurer le financement nécessaire pour leurs travaux de rénovation ou l'accès à d'autres produits financiers en fonction de leurs besoins ou de leur situation particulière.

4. Que l'aide à la personne soit maintenue après la fin des conventions - responsabilité de l'État

Parmi les membres du Mouvement ayant participé au sondage d'hier, une majorité d'entre eux ont répondu que le soutien aux ménages à faible revenu devait être considéré comme une responsabilité de l'État en premier lieu. Pour autant que ce principe de l'aide à la personne soit maintenu, le sondage a également révélé que les membres du Mouvement sont parfaitement d'accord pour assujettir cette aide à certains engagements des coopératives d'habitation en termes de gestion et de pérennité du parc de logement coopératif.

5. Mettre en place un programme *Supplément au loyer* sous le contrôle du Mouvement

Lors de la plénière du dimanche, les participants étaient d'accord pour mettre en place un programme national de *Supplément au loyer* qui soit sous le contrôle du Mouvement mais supporté par un financement gouvernemental.

6. Informer les coopératives sur le capital, l'équité

Sachant que les membres des coopératives sont plus ou moins bien informés sur les aspects financiers de la gestion de leur coopérative, il devient primordial d'informer davantage les coopératives d'habitation sur l'importance de bien traiter les questions financières et de prendre de bonnes décisions. Dans le contexte de la fin des accords d'exploitation, les coopératives d'habitation devront s'assurer d'autant plus que des mesures appropriées auront été mises en place au cours des années qui auront précédé.

7. Évaluer les coûts de revient des services

Analyser les services qui sont rendus et en évaluer les coûts de revient.

ASPECTS JURIDIQUES

1. Favoriser l'adhésion obligatoire au Mouvement (double adhésion fédérations-confédération)

Dans le but de favoriser l'adhésion obligatoire au Mouvement, faire pression auprès des autorités gouvernementales afin que des modifications de nature législative soient apportées à la *Loi sur les coopératives*. Examiner la possibilité que les coopératives d'habitation puissent adhérer à la fois à une fédération régionale, s'il y en a une sur son territoire, et à la Confédération.

2. Travailler sur un cadre juridique pour contrer la dissolution possible des coopératives

Toujours au plan législatif, s'assurer du cadre juridique nécessaire pour contrer la dissolution possible des coopératives ou que la dévolution des actifs demeure au sein du Mouvement, le cas échéant.

3. Faire pression pour que l'article 221.2.3 de la *Loi sur les coopératives* soit en vigueur (constitution de réserves, inspection obligatoire, planification quinquennale, etc.) et étude d'impacts de son application

Puisque l'article 221.2.3 de la *Loi sur les coopératives* n'est pas encore en vigueur, faire pression pour son entrée en vigueur après en avoir étudié les impacts relativement à son application dans le contexte de la fin des accords d'exploitation.

4. Que le Mouvement se donne des moyens juridiques pour assurer la pérennité des coopératives

Toujours au plan juridique, profiter de la fin des accords d'exploitation pour que le Mouvement se donne les moyens pour assurer la pérennité des coopératives d'habitation (limitation de disposer des immeubles, impartageabilité de la réserve, etc.) ainsi que la préservation des actifs.

CONCLUSION

Il importe de traiter le phénomène de la fin des accords d'exploitation comme une réalité actuelle, même si pour plusieurs coopératives l'expiration de leurs accords ne surviendra que dans 10 ou 15 ans.

Il ressort aussi des présentations et ateliers, qu'une réelle prise en charge par le Mouvement passe obligatoirement par une adaptation importante de la part des coopératives, des fédérations et de la Confédération, en ce qui a trait à la maîtrise des enjeux financiers liés à la gestion et au développement d'un parc immobilier évalué à plus d'un milliard de dollars.

L'ensemble des participants au colloque convient aussi de la nécessité de préserver la mixité des clientèles des coopératives en permettant notamment aux ménages à faible revenu de continuer d'y demeurer. Cette responsabilité de supporter financièrement les plus démunis relève d'abord de l'État selon la majorité des participants.

Enfin, la préservation du caractère collectif et coopératif du parc constitue un autre enjeu de taille qui préoccupe non seulement le Mouvement, mais aussi ses partenaires. Si à cet égard, une bonification du régime légal protégeant la pérennité coopérative peut s'avérer nécessaire, les fédérations et la Confédération devront également accroître leurs efforts de sensibilisation, d'information et de formation des membres des coopératives sur la question liée à la fin des accords d'exploitation.

Les présentations et les échanges, qui ont eu lieu lors du colloque, laissent entrevoir que si le Mouvement est bien préparé à relever le défi, la fin des accords d'exploitation pourrait représenter de réelles opportunités de développement et de prise en charge par les membres, *collectivement*.

LES SUITES

Soulignons qu'à la suite de ce colloque, la Confédération a mis sur pied un comité ad hoc chargé d'assurer un suivi étroit à ces conclusions. Ce comité a notamment pour mandat de faire rapidement des recommandations au conseil d'administration et à l'assemblée des membres de la CQCH, notamment en ce qui a trait aux actions prioritaires qui devront être entreprises.

Participants

Animateurs	Participants des fédérations	Partenaires
Fortin, André (CESD)	Chabert, Christian (FECHIMM)	Bourdages, Odile (FROHQC)
Gaudreault, Allan (analyste-conseil)	Laurin, Michelle (FECHIMM)	Baril, Pierre (SHQ)
Moreau, Sylvie (Animatrice)	Noël, André (FECHIMM)	Caron, Lise (GRT Bâtitseurs)
Roy, Vincent (CQCH)	Plante, Denis (FECHIMM)	Carbonneau, Claude (IQ)
Tremblay, Eric (CQCH)	Brien, Guillaume (FECHAQC)	Chatigny, Normand (CQCM)
	Dorval, Monique (FECHAQC)	Chiasson, Renée (GRT Bâtitseurs)
	Hubert, Martine (FECHAQC)	Decroix, Nathalie (UQUAM)
	Langelier, Paul (FECHAQC)	Gaudry, Lise (SCHL)
	Pépin, Claude (FECHAQC)	Hudon, Marcellin (AGRTQ)
	Provencher, Gilles (FECHAQC)	Jacob, Lise (MDEIE)
	St-Cyr, Manon (FECHAQC)	Laflamme, Réjean (Fonds stabilisation)
	Blais, Véronique (FECHMACQ)	Lavoie, Garry (Coop. Funéraire du Plateau)
	Blanchette, Hélène (FECHMACQ)	Lepage, Denis (SCHL)
	Demers, Josée (FECHMACQ)	Mallard, Nathalie (SHQ)
	Morin, Louis-Richard (FECHMACQ)	Massouh, Selim (SHQ)
	Pepin, Mireille (FECHMACQ)	McGregor, James (ACHRU)
	Rocheleau Jean, France (FECHMACQ)	Ménard, Roger (SHQ)
	Blanchard, Henri (FECHAM)	Mercier, André (MDEIE)
	Blouin, Mélanie (FECHAM)	Morin, Guylaine (MDEIE)
	Caya, Jacinthe (FECHAM)	Morin, Nicole (CESD)
	Daoust, René (FECHAM)	Paquet, Yvon (Essor)
	Delisle, Yves (FECHAM)	Poirier, Denis (UC)
	Dorion, Nathalie (FECHAM)	Poulin, André (SCHL)
	Marcoux, Edgard (FECHAM)	Richard, Andrée (FQHC)
	Morisson, Judith (FECHAM)	Rochefard, Laurianne (SHQ)
	Bolduc, Dennis (FECHAS)	Savard, Marie-Claude (SCHL)
	Lalancette, Régine (FECHAS)	Simard, Christian
	Therrien, André (FECHAS)	Sylvestre, Catherine
	Turcotte, Marie-Andrée (FECHAS)	Tessier, Élise (CESD)
	Forget, Serge (FECHO)	Thiboutot, Danièle (SCHL)
	Latour, Suzanne (FECHO)	Vermette, François (RQOH)
	Côté, Jacques (FCHE)	
	Côté, Réjean (FCHE)	
	Dumas, Patrick (CQCH)	
	Duperron, Jocelyne (CQCH)	
	Robert, René (CQCH)	
	Rouleau, Jocelyne (CQCH)	
	Verret, Nathalie (CQCH)	

ANNEXE 1

FICHES SYNTHÈSES

IMPACTS FINANCIERS, ASSOCIATIFS ET JURIDIQUES

FICHE SYNTHÈSE IMPACTS FINANCIERS

1. Contexte et enjeux

L'expiration des accords d'exploitation conclus par les coopératives d'habitation avec les agences gouvernementales entraîne la fin du versement des subventions. Ces dernières sont de deux ordres :

- Aide à l'exploitation;
- Aide aux ménages à faible revenu.

- 8 556 ménages (36,1 % des ménages coopératifs) reçoivent une aide au loyer proportionnelle à leur revenu.
- Au total, le montant versé en subventions aux coopératives d'habitation québécoises, dans le cadre des divers programmes, est estimé à au moins 42 M\$ annuellement, représentant au moins 29 % de leurs revenus totaux.

La fin des accords d'exploitation coïncide également, en théorie, avec l'amortissement complet des emprunts hypothécaires contractés par les coopératives au moment du démarrage et de la conclusion de l'entente d'exploitation.

Construits ou rénovés il y a vingt-cinq ou trente ans, les immeubles appartenant aux coopératives d'habitation ont des besoins importants en rénovation. Cette situation, qui devrait continuer d'évoluer jusqu'à la fin des ententes d'exploitation, va entraîner des besoins importants en ressources financières.

Malgré l'absence d'étude exhaustive portant sur l'état des immeubles coopératifs, certaines estimations ont été faites :

- Selon la SCHL, les réparations requises pour les coopératives d'habitation se chiffrent à 2 082 \$ / logement soit plus de 50 M \$ pour l'ensemble du parc¹;
- On estime également les travaux de remplacement de 500 M \$ à 600 M \$ au cours des 15 prochaines années, soit 40 M \$ par année.

La fin des conventions comporte pour les coopératives d'habitation deux enjeux principaux au plan financier :

- Capacité de soutenir les ménages à faible revenu;
- Capacité de maintenir les immeubles en bon état.

¹ Évaluation des programmes des coopératives d'habitation, SCHL, 2003.

2. Étude de cas

Nous présentons ici les données recueillies dans le cadre d'une étude, réalisée par le GRT Bâtir son quartier pour le compte de la CQCH, portant sur l'état financier et physique du parc coopératif de l'article 95 réalisée en 2005 et 2006.

Près d'une trentaine de coopératives ont alors autorisé l'inspection de leurs bâtiments et fourni les informations et documents concernant leur situation financière.

Des projections financières ont été établies à partir des données ainsi recueillies. Le modèle de projection que nous avons utilisé suppose que les revenus considérés demeurent réduits (ou subventionnés) même après la convention.

Nous basant sur la santé financière actuelle et projetée et sur le degré d'effort nécessaire pour faire face aux travaux et pour maintenir l'accessibilité des projets, nous avons pu identifier quatre profils types. On a accordé des cotes de « A » à « D » à chaque coopérative.

Projets de la catégorie « A »

- Situation actuelle :
 - réserve générale non déficitaire;
 - versement annuel à la réserve de remplacement variant de 200 \$ à 1 000 \$ par unité;
 - loyers se situant entre 60 % et 90 % du loyer médian;
 - budget annuel réaliste et raisonnable.
- Mesures de correction nécessaires :
 - augmentation de loyer égale à l'inflation;
 - prêt additionnel variant entre 2 500 \$ et 7 500 \$ par unité.
- Effort requis :
 - aucun.
- Répartition des projets :
 - construction neuve : 2
 - rénovation : 5
 - total : 7

Projets de la catégorie « B »

- Situation actuelle :
 - réserve générale non déficitaire;
 - versement annuel à la réserve de remplacement variant de 200 \$ à 1 000 \$ par unité;
 - loyers se situant entre 60 % et 90 % du loyer médian;
 - budget annuel réaliste et réalisable.
- Mesures de correction nécessaires :
 - augmentation de loyer variant entre 3 % et 5 % au cours des cinq premières années;
 - prêt additionnel variant entre 1 000 \$ et 15 000 \$ par unité.
- Effort requis :
 - important.
- Répartition des projets :
 - construction neuve : 3
 - rénovation : 5
 - total : 8

Projets de la catégorie « C »

- Situation actuelle :
 - réserve générale plus faible ou déficitaire;
 - versement annuel à la réserve de remplacement variant de 120 \$ à 800 \$ par unité;
 - loyers se situant entre 50 % et 75 % du loyer médian.
- Mesures de correction nécessaires :
 - augmentation des loyers entre 4 % et 6 % au cours des cinq premières années;
 - diminution de certaines dépenses;
 - implication des membres dans les tâches de peinture, d'entretien et d'administration;
 - prêt additionnel variant entre 1 500 \$ et 8 000 \$ par unité.
- Effort requis :
 - modéré.
- Répartition des projets :
 - construction neuve : 1
 - rénovation : 5
 - total : 6

Projets de la catégorie « D »

- Situation actuelle :
 - réserve générale plus faible ou déficitaire;
 - versement annuel à la réserve de remplacement variant de 120 \$ à 800 \$ par unité;
 - loyers se situant entre 60 % et 90 % du loyer médian.
- Mesures de correction nécessaires :
 - augmentation des loyers entre 5 % et 10 % au cours des premières années;
 - diminution de certaines dépenses, des vacances et des mauvaises créances;
 - implication des membres dans les tâches de peinture, d'entretien et d'administration;
 - prêt additionnel entre 6 000 \$ et 20 000 \$ par unité.
- Effort requis :
 - faible.
- Répartition des projets :
 - construction neuve : 0
 - rénovation : 4
 - total : 4

3. Analyse

Observations quant à la capacité de réaliser les travaux

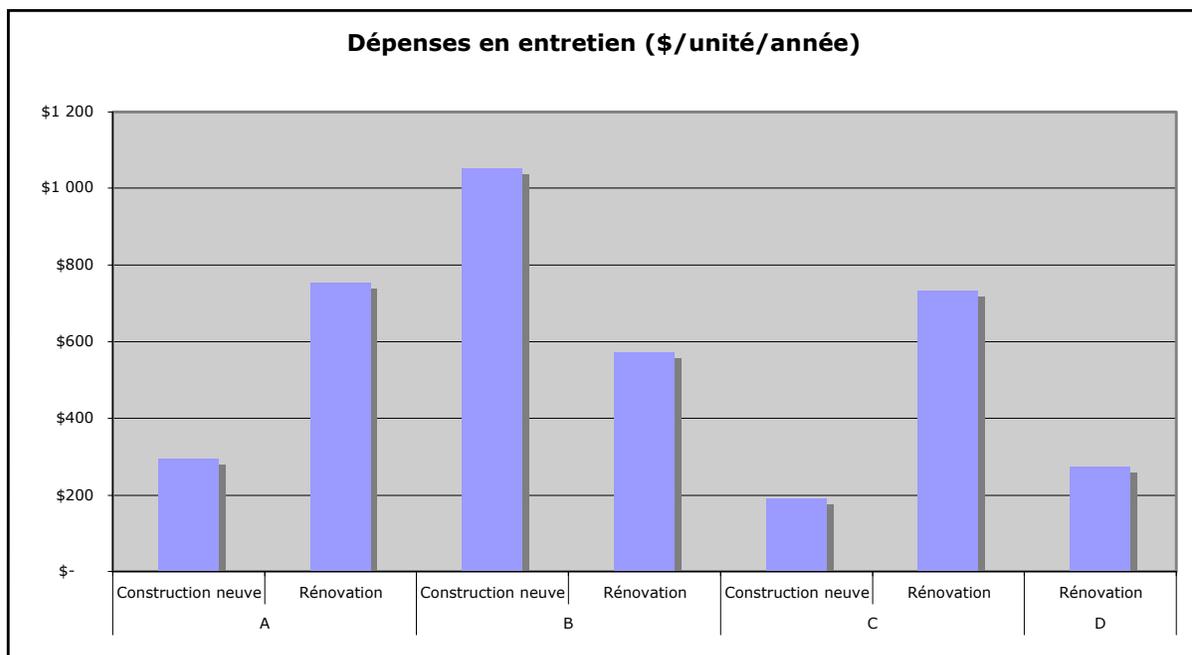
Plusieurs facteurs doivent être pris en compte pour établir la capacité d'une coopérative à compléter les travaux nécessaires :

- l'ampleur des travaux prévus;
Toutes les coopératives, peu importe leur niveau de santé financière ou leur mode de réalisation (construction neuve ou rénovation), devront réaliser des travaux importants de remplacement d'ici la fin de leur convention. Pour les coopératives de l'échantillon étudié, le montant des travaux varie entre 14 153 \$ et 21 247 \$ par logement.
- le niveau des réserves à la fin de la convention;
Une fois les travaux réalisés, l'état de la réserve générale et de la réserve de remplacement à la fin de l'entente d'exploitation, avant l'application des mesures de correction, demeure l'indice le plus probant des difficultés à surmonter pour les organismes.

État comparatif de la réserve générale, avant et après l'application des mesures de correction

Cote	Avant application des mesures (\$/unité)	Fin de la convention (\$/unité)	Deux ans après la fin de la convention (\$/unité)
A	-4 469	2 564	3 568
B	-9 909	1 299	3 146
C	-13 324	7 936	4 531
D	-17 368	2 725	1 596

- le niveau actuel des dépenses d'entretien;
Le niveau actuel des dépenses en entretien peut aussi constituer un bon indice de l'état physique probable de ce patrimoine.



- le niveau des loyers par rapport au secteur.
Un niveau de loyer plus faible peut signifier que la coopérative n'est pas ou ne sera pas en mesure de prévoir des investissements à moyen ou long terme dans ses immeubles.

Niveau de loyer actuel selon le type et la catégorie

Cote	Construction			Rénovation		
	Loyer actuel	Loyer médian	%	Loyer actuel	Loyer médian	%
A	511	686	75 %	446	609	73 %
B	539	770	70 %	479	607	79 %
C	481	633	76 %	398	601	66 %
D				375	625	60 %

Ainsi, les coopératives de la catégorie « D » risquent d'éprouver des difficultés à trouver sur le marché hypothécaire le financement nécessaire à cause de la faiblesse des revenus générés. Dans les projets de rénovation, par exemple, le ratio loyer actuel/loyer médian est de 60% pour ces coopératives, comparativement à celui de 73% qui prévaut dans celles de la catégorie « A ».

Observations quant à la capacité de maintenir des loyers ajustés en fonction de la capacité de payer des occupants à faible revenu

L'allègement budgétaire, que constitue la fin du remboursement hypothécaire, permet aux coopératives de maintenir l'accessibilité.

De fait, la grande majorité des coopératives de l'échantillon observé pourront continuer à offrir des loyers accessibles à tous leurs membres moyennant l'application des mesures de correction proposées. Mais l'effort à consentir, pour y arriver, varie considérablement selon la catégorie. Les coopératives des catégories « C » et « D » vont demander des efforts importants à leurs membres.

Les coopératives étudiées seront en mesure de fournir un loyer réduit en fonction des revenus à une proportion de leurs membres se situant entre 25 % et 30 %. Cependant, si cette proportion augmentait significativement, la capacité de la coopérative serait remise en question.

4. Pistes de solution

Afin d'assurer leur viabilité financière, leur capacité à maintenir les logements en bon état et d'assurer la mixité de leur clientèle, la majorité des coopératives doivent dès maintenant apporter des mesures correctives.

Planification de l'entretien

Pour l'ensemble des coopératives d'habitation, l'entretien préventif et la planification, incluant des bilans de santé quinquennaux, doivent devenir des réalités.

Opinions d'experts : « Ce sont des activités rarement planifiées et il n'y a pas de raison pour que ça change à la fin des conventions. »

« Le mouvement est construit sur la réduction des loyers et les coopératives ne font pas d'entretien proactif. »

Les mesures de prévention pourraient aussi prolonger la durée de certaines composantes et réduire la pression sur la réserve de remplacement. À long terme, l'utilisation de matériaux plus durables, même si plus coûteux, aurait un effet économique positif.

Refinancement des immeubles

Dans plusieurs cas, les coopératives devront avoir recours, même avant la fin des conventions, à du financement additionnel (hypothèque de 2^{ème} rang) ou au rééchelonnement dans le temps de l'emprunt hypothécaire initial (refinancement).

Opinions d'experts : « Les conseils d'administration et les assemblées générales seront dans une situation de régler eux-mêmes leurs problèmes sans dépendance aux gouvernements; ceci devrait influencer la sélection des membres, la formation de ceux-ci et, par conséquent, la compétence collective des coopératives et de leur mouvement. L'indépendance et la liberté génèrent la créativité. »

Hausses de loyer

En fonction de leur situation (financière et besoins en réparations), les coopératives devront prévoir des augmentations de loyer appropriées. Pour certaines d'entre elles, le niveau d'augmentation requis pourrait constituer un enjeu associatif important.

Opinions d'experts : « Quelques coopératives vont mettre sur pied un système de subvention interne, mais cela demeurera marginal et sujet à la bonne santé de la coopérative, sinon on devra recourir au programme Supplément au loyer. »

« Même si le mouvement réussit à conserver l'aide publique aux ménages ciblés, des coopératives choisiront peut-être de ne pas en profiter. Cela donnera des logements pas chers pour une certaine classe moyenne mais trop chers pour les revenus faibles et modestes. »

Implication des membres et ressources professionnelles

Pour certaines coopératives, l'implication des membres dans l'administration, dans la réalisation des travaux, principalement d'entretien, sera nécessaire pour équilibrer les budgets. Le recours à des ressources professionnelles devra aussi être envisagé.

Opinions d'experts : « Elles ont les compétences, mais le danger de dériver est grand. Surtout si on tient compte que cette information est souvent concentrée entre les mains de quelques individus seulement. »

« Il y a eu pas mal de travail de fait pour doter les coopératives des outils nécessaires, mais, je ne suis pas sûr que la majorité d'entre elles vont être capables de continuer à bien se gérer. Il faudrait avoir la possibilité de les évaluer une par une. »

A cet égard, le secteur (fédérations et Confédération) va devoir adapter son offre de services aux coopératives, notamment en ce qui a trait à l'éducation, à l'aide à la gestion et au développement d'outils.

Opinions d'experts : « Les fédérations et la Confédération auront un plus grand rôle à jouer, mais encore faut-il qu'ils puissent exercer une certaine autorité morale sans jouer le rôle de police. »

« Les regroupements pourront servir les membres en fonction des entreprises coopératives, sans être obligés de s'occuper de programmes et d'agences, développer une véritable autonomie, dégager le capital nécessaire à un développement collectif privé de l'habitation. »

FICHE SYNTHÈSE IMPACTS ASSOCIATIFS

5. Contexte et enjeux

L'existence des conventions d'exploitation et du pouvoir coercitif que celles-ci confèrent aux agences gouvernementales chargées de leur application a des impacts considérables sur la gestion associative des coopératives d'habitation.

Indépendamment de la volonté du secteur et de l'État, ainsi que du niveau de connaissance des membres quant aux conventions d'exploitation, celles-ci ont conditionné, voire même défini, dans une certaine mesure, les coopératives d'habitation depuis plus de 30 ans.

Par ailleurs, les conventions, de même que la présence de la SCHL et la SHQ, qui ont pour objectif premier la protection des investissements publics, ont sans doute également créé une forme de soutien non négligeable.

Opinion d'experts : « Seules ces agences ont un pouvoir de « contraindre » les coopératives à des pratiques de gestion « minimales » : alimentation des réserves, planification de travaux, adoption d'un budget équilibré, etc. L'inspection des immeubles par la SCHL a sans doute eu des effets bénéfiques. »

La fin des accords d'exploitation signifie la disparition totale de cet encadrement. Elle va aussi amener les membres à repenser le projet coopératif.

- 66,7 % des coopératives, soit environ deux sur trois, adhèrent à une fédération ou à la CQCH;
- Plus de 95% des résidents sont membres des coopératives qu'ils habitent.

L'arrivée à terme des conventions pose donc plusieurs questionnements qui constituent autant d'enjeux pour le Mouvement :

- Quel est le niveau de sensibilisation, de connaissance et de mobilisation des membres et administrateurs des coopératives d'habitation par rapport à la fin des conventions?
- Les membres et administrateurs auront-ils les compétences pour gérer adéquatement les coopératives en l'absence de contrôles administratifs par la SCHL et la SHQ?

- Dans quelle mesure les regroupements sectoriels (fédérations et Confédération) devront-ils modifier leur offre de services afin de s'adapter aux besoins nouveaux des coopératives ?
- Comment les coopératives, une fois « libérées » des conventions et, au moins, d'une partie des charges hypothécaires, définiront-elles leur mission et leurs orientations?

6. Sondage auprès des coopératives

Nous vous présentons ici les résultats d'un sondage effectué auprès d'environ 150 coopératives². Ce sondage comportait 9 questions portant sur les fins de convention et les rapports entretenus avec les agences gouvernementales.

Ancienneté des répondants

Les personnes ayant répondu au sondage ont une grande ancienneté au sein de leur coopérative. En effet, 43 % d'entre elles ont 15 ans et plus d'ancienneté; elle oscille entre 10 et 15 ans pour 13 % des répondants; une majorité de ces personnes, soit 56 %, ont donc dix ans et plus d'ancienneté alors qu'environ 45 % ont moins de dix ans, cela inclut environ 20 % des répondants ayant une ancienneté inférieure à cinq ans. L'ancienneté moyenne des répondants est de 12,8 ans; cela indique un niveau soutenu d'implication.

Discussion quant à l'expiration de l'entente

Fait surprenant, la grande majorité des répondants, soit près de 80 %, déclarent que la question de la fin des accords d'exploitation n'a pas fait l'objet de discussions au sein de la coopérative.

Actions prioritaires

Parmi six choix soumis aux répondants relativement aux priorités de leur coopérative, une fois l'accord d'exploitation échu, on constate que la rénovation des immeubles est considérée prioritaire par 43 % des répondants; pour 35,6 % des répondants, il s'agit de la seconde priorité.

² Nous avons fait parvenir le questionnaire par la poste à 400 coopératives et nous demandions qu'il soit rempli par le président de la coopérative. Nous avons obtenu les réponses de 158 coopératives; cela correspond à un taux de réponse de 39,5 %. Nous avons retenu et compilé un total de 147 questionnaires.

L'augmentation des réserves de remplacement de la coopérative est considérée « la première priorité » par 36,3 % des répondants. Il s'agit de la seconde priorité pour 29 % des répondants.

La réduction des loyers de l'ensemble des membres n'est considérée prioritaire que par 5 % des répondants; il en est de même pour la priorité de fournir une aide financière aux ménages à faible revenu, ne retenant la faveur que de 5 % des répondants.

L'option de doter la coopérative de biens ou de services collectifs arrive très loin dans l'ordre de priorités avec seulement 1 % des faveurs des répondants. L'investissement dans le développement de nouveaux logements se situe sur le même pied et n'est priorisé que par 1 % des répondants.

Gestion de la coopérative

Le sondage nous indique qu'une bonne majorité des coopératives d'habitation, soit 60 %, sont gérées exclusivement par leurs membres. Donc, environ quatre coopératives d'habitation sur dix utilisent un service de soutien externe à la gestion ou sont gérées par un employé.

Besoins des coopératives

Parmi une liste de quatre besoins à combler, 80 % des répondants ont accordé la préférence aux conseils téléphoniques accessibles et rapides. L'accès à des professionnels spécialisés en immobilier, droit et finances suit de près avec une proportion de 77 %. La formation concernant divers aspects de la gestion de la coopérative est également considérée importante par 75 % des répondants. L'accompagnement pour les fonctions associatives telles que : les réunions des conseils d'administration et des assemblées générales, n'est considéré importante que par 35 % des répondants.

7. Pistes de solution

Afin de faire face aux enjeux soulevés précédemment, un ensemble de mesures pourraient être envisagées. Plusieurs de ces mesures nécessiteraient une collaboration entre les intervenants (fédérations, Confédération, SCHL, SHQ, MDEIE, etc.). La mise en place d'un «comité de suivi» des fins de convention, impliquant ces partenaires pourrait permettre une meilleure coordination des interventions et des ressources.

Sensibilisation

On devra mettre en place une stratégie de communication visant à informer les coopératives des enjeux relatifs à la fin des accords d'exploitation. Il pourrait s'agir d'articles dans les bulletins, de dépliants d'information ou d'ateliers à l'occasion de colloques ou d'assemblées.

Resserrement du suivi

Les intervenants devraient prévoir un accompagnement des coopératives lorsque la fin de leur convention approchera. Il pourrait, notamment, s'agir de rencontres conjointes des regroupements sectoriels et des agences avec les coopératives 1 an ou 6 mois avant la fin de la convention.

Opinion d'experts : « Il y a eu pas mal de travail de fait pour doter les coopératives des outils nécessaires, mais, je ne suis pas sûre que la majorité d'entre elles vont être capables de continuer à bien se gérer. Il faudrait avoir la possibilité de les évaluer une par une. »

Adaptation de l'offre de services

Les fédérations et la Confédération devront sans doute développer, modifier ou accroître l'offre de certains services. Ainsi, la fin des accords pourrait entraîner une demande accrue de services d'aide à la gestion. De même, il pourrait s'avérer nécessaire de développer des services de nature technique, notamment reliés à l'entretien des bâtiments ou au soutien des coopératives dans leurs projets de rénovation.

Le Mouvement aurait aussi intérêt à développer et à diffuser auprès de ses membres des outils informatiques ou sur d'autres formats permettant une meilleure planification par les coopératives.

Ainsi, le développement de nouveaux contenus de formation et l'accroissement de la quantité des activités visant l'éducation des membres devraient être considérés comme des priorités. A cet égard, l'imposition d'une obligation aux coopératives de consacrer une partie de leur budget à la formation pourrait être envisagée.

Enfin, la Confédération et les fédérations devront sans doute adopter et appliquer des standards de qualité en ce qui a trait aux services offerts aux coopératives.

Mise en place de structures d'aide aux coopératives en difficulté

Le Mouvement pourrait envisager la mise en place de programmes, structures ou services destinés à soutenir les projets en difficulté. Il pourrait s'agir, par exemple, d'un fonds d'aide apparenté au Fonds de stabilisation des coopératives d'habitation qui avait été mis en place dans le cadre du Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH), ou encore une structure de type « débiteur de remplacement » capable de recueillir et de redresser des projets en difficulté avant de les réintégrer dans un cadre coopératif normal.

Redéfinir les responsabilités des coopératives

La fin des conventions constitue en quelque sorte le test ultime de la formule coopérative en habitation. La disparition des contraintes associées aux conventions va naturellement entraîner des remises en cause au sein des coopératives. Le Mouvement pourrait prendre des mesures afin d'encadrer la redéfinition de leur mission. On pourrait s'inspirer des outils en voie de développement à la fédération canadienne (Vision 2020).

Opinion d'experts : « Elles vont se sentir libérées d'un côté, mais déstabilisées pour la plupart car elles s'associent elles-mêmes à du logement social, donc dépendantes de fonds publics. Si elles n'ont plus de comptes à rendre, elles vont se chercher un peu. »

« Il serait surprenant que l'aide gouvernementale soit remplacée par des mécanismes internes de redistribution car il n'y a pas de volonté du secteur et probablement pas d'argent. »

« Les coopératives favoriseront la réduction du loyer avant la mise en place de nouveaux services aux membres. »

Favoriser l'adhésion aux regroupements sectoriels

La disparition des agences gouvernementales avec la fin des conventions pourrait rendre plus vulnérables les coopératives non affiliées aux fédérations. On pourrait envisager des mesures favorisant une plus grande adhésion, par exemple faire de celle-ci une condition d'obtention de toute forme d'aide gouvernementale.

Opinion d'experts : « La proportion des coopératives délinquantes, ayant une mauvaise gestion, risque d'être plus grande pour les coopératives non affiliées. Ces coopératives peuvent prendre de mauvaises « directions » sans alerter qui que ce soit. Les membres d'une fédération risquent plus de « subir » une bonne influence. »

Voici en résumé les principaux enjeux auxquels les différents intervenants sont confrontés et les principales recommandations formulées par les experts :

Enjeux de planification

- Transférer aux regroupements sectoriels la gestion des accords cinq ans avant leur fin pour pouvoir leur permettre d'intégrer les coopératives dans une démarche post convention.
- Parmi les services, on doit retrouver un fonds de stabilisation et un service conseil. Chaque coopérative sera rencontrée cinq ans avant la fin de la convention pour établir des scénarios, en mesurer l'impact et lui proposer des mesures de mitigation. Cette intervention devrait être financée par les agences gouvernementales pour pallier aux transferts.
- Préparer le calendrier des échéances des conventions et, par la suite, rencontrer chaque coopérative pour établir un plan de transition.

Enjeux d'abordabilité

- Négocier la prolongation des ententes du programme *Supplément au loyer* pour assurer la capacité de loger des ménages à plus faible revenu.
- Élaborer un modèle alternatif dit « interne » d'aide à la personne pour les ménages à faible revenu.

Enjeux de protection du parc

- Mettre en place des services d'inspection, de planification et de gestion de travaux.
- Adopter les plans de refinancement pour protéger les immeubles.
- Amender la législation afin d'empêcher l'appropriation individuelle d'un bien collectif.
- Établir des mécanismes légaux appropriés.
- Créer, pour chaque coopérative, un lien de longue durée avec le mouvement, et à cette fin, signer un protocole d'entente garantissant que l'immeuble restera coopératif.

Enjeux de gestion et de prise en charge

- Promouvoir des pratiques exemplaires de gestion.
- Mettre en place des stratégies d'information.
- Revoir les besoins en formation.
- Préparer des contenus d'animation et de formation sur chacune des étapes de ce scénario.
- Offrir ce service aux membres.
- Mettre à jour ce scénario au fur et à mesure des gains d'expérience.

Rôle des intervenants externes

Enjeux de planification

- Transférer aux regroupements sectoriels la gestion des conventions et financer une intervention cohérente et suivie.
- Fournir au mouvement les ressources nécessaires pour leur référer les dossiers de fin des accords dans un délai approprié, avant la fin des accords de gestion individuels.
- À cette fin, sous le leadership du secteur, créer un groupe de travail avec les agences gouvernementales.
- Établir un plan stratégique; ceci implique d'en reconnaître l'ampleur et de mettre en place des mesures appropriées.
- Que la SCHL procède au transfert de la responsabilité du logement social au Québec pour faciliter l'harmonisation des mesures.
- L'expertise et les informations relatives au phénomène de la fin des accords doivent être partagées : certains dossiers sont mieux connus par le mouvement, d'autres par la SCHL ou la SHQ, et les agences gouvernementales doivent mener des discussions ouvertes avec le mouvement sur chacun de ces dossiers.

Enjeux de protection du parc

- Que le MDEIE
 - propose des mesures légales pour protéger le patrimoine collectif; l'adhésion obligatoire aux fédérations pourrait être étudiée et la possibilité de contrôler les transactions immobilières, par exemple à la façon du zonage et des biens patrimoniaux, par les notaires;
 - assure une surveillance sur la disposition d'actifs, sur la liquidation et la dissolution des coopératives et sur les rapports annuels (alimentation et utilisation des réserves, etc.).

Enjeux d'abordabilité

- Que la SHQ reconnaisse la CQCH et les fédérations comme partenaires dans la mise en place d'un programme alternatif d'aide au loyer.

FICHE SYNTHÈSE IMPACTS JURIDIQUES

8. Contexte et enjeux

En plus des obligations relatives au remboursement des emprunts hypothécaires, les conventions d'exploitation comportent toutes un certain nombre de contraintes et obligations pour la coopérative, qu'on peut généralement regrouper comme suit :

- Restrictions visant à sauvegarder l'affectation et la destination de l'ensemble immobilier du projet subventionné;
- Maintien de la forme juridique et du statut à but non lucratif de l'organisme;
- Sélection de la clientèle, établissement du loyer et contrôle du revenu;
- Gestion et maintien en bon état de l'ensemble immobilier;
- Production et transmission de rapports;
- Rapport quinquennal sur l'état des immeubles;
- Contributions à différentes réserves.

À une exception près³, la fin des conventions va entraîner l'extinction de ces obligations. Quel sera le cadre juridique résiduel encadrant l'organisation et la gestion des coopératives d'habitation? Devrait-on renforcer le cadre légal des coopératives d'habitation et si oui, comment, afin de :

- Éviter la décoopératation du parc;
- Obliger les coopératives d'habitation à préserver la qualité de leurs immeubles;
- Assurer l'adhésion des coopératives d'habitation aux valeurs et principes coopératifs.

9. Définition du cadre juridique résiduel

L'étude portait également sur le cadre juridique résiduel, c'est-à-dire les obligations et les contraintes qui persistent à l'échéance des conventions, ainsi que sur les mesures et actions qui pourraient être entreprises.

³ Dans le cas des coopératives du PSBL-P, la SHQ a publié des avis de charge limitant, notamment, le droit de la coopérative de disposer des immeubles, et ce, même après l'expiration de la convention.

Obligation de créer et de provisionner une réserve générale

La *Loi sur les coopératives* oblige toute coopérative à constituer une réserve générale. La Loi définit cette dernière comme « l'ensemble, après déduction des déficits, des trop-perçus ou excédents y étant versés annuellement »⁴. La réserve générale constitue une notion comptable qui représente l'avoir consolidé de l'entreprise.

Aussi, l'article 146 de la Loi dispose que les membres doivent affecter à la réserve au moins 10 % des trop-perçus ou excédents et doivent de plus affecter à la réserve ou attribuer en ristournes, sous forme de parts, un pourcentage additionnel d'au moins 10 % des trop-perçus ou excédents. La coopérative est soumise à cette obligation totale d'affectation tant que l'avoir n'est pas au moins égal à 40 % des dettes de la coopérative.

Impartageabilité de la réserve

Une fois versées à la réserve générale, les sommes ainsi affectées sont dorénavant seulement susceptibles d'être employées au service des besoins de la coopérative et ne peuvent faire l'objet d'une appropriation par ses membres. C'est la règle de l'impartageabilité de la réserve prévue à l'article 147 de la Loi.

147. « La réserve ne peut être partagée entre les membres ou les membres auxiliaires ni être entamée par l'attribution d'une ristourne. »

On peut toutefois s'interroger sur les limites de l'article 147. Par exemple, les membres pourraient-ils contourner la règle de l'impartageabilité de la réserve en diminuant les loyers (une telle diminution ayant pour conséquence de générer des déficits entamant les surplus accumulés)?

Ou encore, une coopérative pourrait-elle décider de se départir de certains de ses actifs en faveur de ses membres pour une contrepartie moindre que leur juste valeur marchande? Une coopérative peut-elle vendre l'une de ses immobilisations à un tiers à la condition que ce dernier verse un montant d'argent ou octroie une autre forme d'avantage personnel à ses membres? Plus directement encore, une coopérative peut-elle vendre à un tiers l'un de ses immeubles et partager entre ses membres le produit de la vente? La Loi demeure imprécise sur ces sujets.

⁴ Article 145 de la *Loi sur les coopératives*.

Les obligations fiduciaires des administrateurs

L'intérêt général de la coopérative est dans une bonne mesure assurée par les devoirs « quasi fiduciaires » imposés à ses dirigeants et administrateurs. Ces derniers, qui sont considérés comme les mandataires et gardiens de l'intérêt de la coopérative, sont par conséquent tenus d'agir avec honnêteté, loyauté dans le meilleur intérêt de la personne morale qu'ils administrent.⁵ S'ils commettent des gestes frauduleux ou dommageables à l'égard des intérêts de la coopérative, des recours existent et peuvent permettre de les tenir personnellement responsables du préjudice subi par la coopérative.

Dévolution de l'actif en cas de dissolution

Les modalités entourant la dissolution et la liquidation d'une coopérative sont prévues aux articles 181 et suivants de la *Loi sur les coopératives*.

185. « Le liquidateur paie d'abord les dettes de la coopérative ainsi que les frais de liquidation et, ensuite, les sommes versées sur les parts suivant la priorité établie par règlement.

(...)

Après ces paiements et remises, le solde de l'actif est dévolu par l'assemblée des membres à une coopérative, à une fédération, à une confédération ou au Conseil de la coopération du Québec, par une résolution adoptée à la majorité des voix exprimées. »

185.1. « Lorsque les membres n'ont pas pris de décision à l'égard du solde de l'actif de la coopérative, ce dernier est dévolu au Conseil de la coopération du Québec. »

La règle de la gratuite dévolution fait en sorte que le capital net accumulé par une coopérative au cours de son existence demeure dans le mouvement coopératif. Si cette même règle constitue un rempart efficace contre l'appropriation des actifs résiduels d'une coopérative d'habitation par ses membres au terme de son existence, elle n'offre en revanche aucune garantie quant à leur maintien dans le secteur de l'habitation coopérative.

La dévolution aurait certainement avantage à être limitée aux coopératives ou regroupements de coopératives actifs dans le même secteur d'activité.

⁵ Voir l'article 91 de la *Loi sur les coopératives* et les articles 321, 322 et 2138 du *Code civil du Québec*.

Limitation de disposer des immeubles

En principe, la coopérative subventionnée retrouve, à la fin de sa convention, la pleine jouissance de son droit de propriété sur ses immeubles et peut alors en disposer comme si elle les avait acquis en dehors de tout programme d'aide. Il existe toutefois certaines atténuations à cette règle.

Charge administrative

La *Loi sur la Société d'habitation du Québec*⁶ contient des dispositions ayant pour effet d'accorder, en faveur de la Société d'habitation du Québec, une charge administrative sur les immeubles des coopératives du programme *PSBL-P*.

L'existence de cette charge assujettit toute aliénation, constitution d'hypothèque ou de servitude relativement aux immeubles visés à une autorisation préalable de la Société qui se voit accorder un droit de préemption lui permettant d'en acquérir la propriété par préférence à toute autre personne. D'autre part, cette charge impose à l'organisme subventionné l'obligation de conserver et préserver l'ensemble immobilier et d'en maintenir l'affectation sociale.

L'aliénation d'un immeuble situé dans un ensemble immobilier

L'article 46 de la *Loi sur la Régie du logement* interdit à quiconque, sans avoir obtenu une autorisation préalable de la Régie, de procéder au démembrement d'un ensemble immobilier par aliénation, octroi d'un droit d'occupation, d'usage ou autre droit semblable, à l'exception d'un contrat de louage.⁷

Obligation d'adopter un règlement pour grever et vendre la totalité ou la quasi-totalité des biens de la coopérative

L'article 89 de la *Loi sur les coopératives* impose au conseil d'administration d'une coopérative l'obligation d'obtenir une autorisation réglementaire adoptée aux 2/3 des voix exprimées par ses membres ou leurs représentants présents à une assemblée générale pour pouvoir emprunter, hypothéquer ou autrement donner en garantie les biens de la coopérative.

⁶ L. R. Q., c. S-8.

⁷ Article 46 de la *Loi sur la Régie du logement*.

Ce même article dispose également que le conseil d'administration d'une coopérative ne peut vendre, louer ou échanger la totalité ou la quasi-totalité des biens de la coopérative, hors du cours normal de ses affaires, sans y être autorisé par un règlement adopté aux 3/4 des voix exprimées par ses membres ou leurs représentants présents à une assemblée générale de la coopérative.

L'interdiction de conversion en copropriété divise

L'article 51 de la *Loi sur la Régie du logement* assujettit à une autorisation préalable de la Régie, la conversion d'un immeuble comportant ou ayant comporté, au cours des 10 années précédant la demande d'autorisation, au moins un logement.

La conversion en copropriété est toutefois strictement interdite lorsque l'immeuble en cause est la propriété d'une coopérative d'habitation, d'un organisme sans but lucratif qui a été construit, acquis, restauré ou rénové dans le cadre d'un programme gouvernemental d'aide à l'habitation.⁸

Limitation à changer le statut coopératif

La *Loi sur les coopératives* prévoit des règles claires lorsqu'une coopérative décide de fusionner avec une personne morale régie par une autre loi corporative ou bien qu'elle doit continuer son existence sous une autre forme juridique.

Fusion d'une coopérative avec une compagnie ou un OSBL

La *Loi sur les coopératives* permet la fusion d'une coopérative avec une compagnie (*Loi sur les compagnies* partie IA) ou avec un OSBL (*Loi sur les compagnies* partie III). Cependant les articles 176 et 176.1 de la *Loi sur les coopératives* prévoient que l'entité issue de la fusion sera une coopérative.

Continuation d'une coopérative en compagnie ou en OSBL

La *Loi sur les coopératives* (article 188) prévoit, en cas d'échec d'un plan de redressement, la possibilité de continuer la coopérative en compagnie ou en OSBL. Cette continuation est toutefois bien encadrée par le ministère qui s'assure que l'esprit est respecté.

⁸ Article 51, alinéa 2 de la *Loi sur la Régie du logement*.

Obligation d'avoir un plan de gestion

Le nouvel article 221.2.3 de la *Loi sur les coopératives* impose aux coopératives dont un immeuble a été construit, acquis, restauré ou rénové dans le cadre d'un programme gouvernemental d'aide à l'habitation certaines pratiques de bonne gestion immobilière.⁹

221.2.3. « Une coopérative d'habitation dont un immeuble a été construit, acquis, restauré ou rénové dans le cadre d'un programme gouvernemental d'aide à l'habitation doit :

1° constituer une réserve suffisante pour assurer la gestion saine et prudente, l'entretien et la préservation de l'immeuble;

2° nommer un vérificateur conformément au deuxième alinéa de l'article 135;

3° faire procéder à une inspection de l'immeuble par un expert au moins tous les cinq ans et présenter le rapport de l'expert à l'assemblée de la coopérative qui suit son dépôt;

4° établir une planification quinquennale des travaux d'entretien et de préservation de l'immeuble ainsi que des budgets y afférents;

5° en plus des exigences prévues à l'article 132, faire état, dans son rapport annuel, de la réalisation des travaux d'entretien et de préservation de l'immeuble et des budgets liés à la planification quinquennale. »

Pouvoirs d'inspection

Les fédérations

La *Loi sur les coopératives* propose dorénavant aux coopératives la possibilité d'accorder par voie réglementaire à leur fédération un pouvoir d'inspection dans leurs affaires.

⁹ Signalons que cette nouvelle disposition n'est pas entrée en vigueur le 17 novembre 2005, date d'entrée en vigueur de la *Loi modifiant la Loi sur les coopératives* et qu'une telle date demeure inconnue au moment de la publication de ce rapport.

233.1. « En outre des pouvoirs prévus à l'article 233, une fédération peut, si le règlement le prévoit, faire inspecter les affaires de ses membres.
Le règlement détermine les cas, conditions et modalités d'application de ce pouvoir d'inspection.

Sous réserve de ce règlement, les frais, honoraires et déboursés engendrés par l'inspection sont à la charge de la coopérative qui en fait l'objet. »

Le caractère facultatif des recommandations et du rapport final d'inspection fait de ce pouvoir une mesure dont la force réside essentiellement dans son poids moral et dans l'effet psychologique que peut entraîner la possibilité d'intervention d'un tiers dans les affaires de la coopérative.

Le ministre

L'article 177 de la *Loi sur les coopératives* accorde au ministre responsable de l'application de cette loi un pouvoir d'inspection dans les affaires de toute coopérative.

Ce pouvoir peut être exercé de la propre initiative du ministre ou faire suite à une demande lui étant présentée à cette fin par les membres d'une coopérative, par le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM) ou par le conseil d'administration de la fédération dont la coopérative est membre.

Plan de redressement coopératif

Le nouvel article 185.5 de la *Loi sur les coopératives* a introduit une nouvelle forme de contrôle en faveur du ministre responsable de l'application de cette loi. Cette disposition vient dorénavant accorder au ministre, lorsqu'il constate au rapport annuel d'une coopérative que cette dernière fait défaut de respecter quelque exigence de la Loi, la possibilité d'exiger de cette dernière qu'elle produise un plan de redressement. Le ministre peut également exiger un rapport de mise en œuvre pour corriger les irrégularités constatées, en conformité avec les recommandations émises par le ministre. Si le plan de redressement n'est pas suivi par son auteur, le ministre peut ultimement décider de décréter la dissolution de la coopérative.¹⁰

¹⁰ Article 186 de la *Loi sur les coopératives*.

10. Analyse

On constate que la fin des accords d'exploitation n'entraîne pas nécessairement l'absence de tout cadre légal régissant les coopératives d'habitation.

Le cadre législatif résiduel apparaît cependant plutôt perméable et incomplet, notamment en ce qui a trait au risque de décoopératation ou de liquidation du parc coopératif en habitation.

À cet égard, des précisions et compléments législatifs pourraient sécuriser la pérennité coopérative des ensembles appartenant aux coopératives d'habitation.

Cette pérennité du parc pourrait sans doute également être renforcée par d'autres mesures, soit conventionnelles ou par l'autoréglementation du secteur.

11. Pistes de solution

La présente section vise à présenter un portrait succinct des principales mesures possibles.

Les mesures à l'initiative des coopératives

Les mesures d'encadrement normatif internes

Une coopérative peut encadrer la manière dont les instances décisionnelles de cette dernière vont envisager les gestes à poser face aux matières particulières concernant la pérennité et la conservation de leur parc immobilier.

Par exemple, une coopérative pourrait décider d'intégrer à son règlement de régie interne des obligations analogues à celles que l'on retrouve à l'article 221.2.3 de la *Loi sur les coopératives*.

Les limitations à la disposition d'actifs

Une coopérative peut décider par voie réglementaire de soumettre les aliénations d'actifs à une autorisation préalable de l'assemblée générale des membres.¹¹ De cette manière, une coopérative peut s'assurer qu'une décision aussi importante ne puisse être prise par le conseil d'administration qu'en présence d'un certain consensus parmi ses membres.

Certains instruments juridiques de protection durable de la pérennité

En dehors des mesures d'autoréglementation précédentes, les coopératives peuvent également recourir à plusieurs outils juridiques aux fins d'assurer la protection durable de la pérennité de leur parc.

La fiducie

La fiducie consiste dans un mécanisme juridique par lequel une personne (le constituant) transfère, de son patrimoine à un autre patrimoine distinct et autonome qu'elle constitue (la fiducie), des biens qu'elle affecte à une fin particulière et qu'une autre personne (le fiduciaire) s'oblige à détenir et administrer. Le patrimoine fiduciaire ainsi constitué est un patrimoine sans maître, indépendant de la personnalité du constituant, du fiduciaire, ceux-ci ne détenant aucun droit réel sur les biens de ce patrimoine.

Le fiduciaire est en effet chargé de détenir les biens du patrimoine fiduciaire et de les administrer dans le but d'en réaliser l'affectation. Le fiduciaire a la maîtrise et l'administration exclusive du patrimoine fiduciaire et les titres relatifs aux biens le composant sont établis à son nom. Il exerce tous les droits afférents au patrimoine et peut prendre toute mesure propre à en assurer l'affectation. Il agit, à cette fin, à titre d'administrateur du bien d'autrui chargé de la pleine administration.

La fiducie peut certainement constituer une avenue intéressante permettant de cristalliser et de perpétuer la vocation sociale d'actifs coopératifs. Par contre, le recours à la fiducie dans ce contexte comporte également quelques obstacles. Par exemple, et dans l'état actuel des choses, il semble qu'une coopérative d'habitation ou un organisme à but non lucratif ne pourrait agir à titre de fiduciaire¹².

¹¹ Alinéa 2 de l'article 89 de la *Loi sur les coopératives*.

¹² Par contre, la coopérative pourrait nommer une ou plusieurs personnes physiques.

En effet, l'article 1274 du *Code civil du Québec* précise qu'une personne morale peut agir à titre de fiduciaire à la condition d'être autorisée par la loi; présentement, cela n'est pas le cas pour de tels organismes. De plus, lorsque le fiduciaire est également constituant ou bénéficiaire, il doit agir conjointement avec un fiduciaire, qui n'est ni constituant ni bénéficiaire.¹³

La propriété superficière

La propriété superficière consiste en une technique juridique permettant la dissociation stable et durable de la propriété de deux immeubles superposés appartenant à des propriétaires différents. La propriété superficière permet donc à une personne d'être propriétaire d'un immeuble situé sur le terrain d'autrui tout en lui accordant une certaine jouissance du tréfonds.

Pour assurer la protection de l'affectation d'actifs coopératifs, la propriété superficière, utilisée de concert avec la fiducie, pourrait être employée pour permettre à une coopérative de transférer en fiducie un fonds de terre, tout en conservant la pleine propriété de ses immeubles d'habitation y étant érigés. Le terrain, ainsi transféré, pourrait alors être affecté à un but durable à l'avantage de la coopérative qui se verrait attribuer des droits d'accès ou d'utilisation du terrain.

L'affectation et la destination des immeubles pourraient, de plus, faire l'objet d'une protection efficace par l'entremise de conditions résolutoires permettant de mettre fin à la propriété superficière en cas de non-respect des conditions d'utilisation et d'affectation du terrain et d'acquérir les immeubles à une juste valeur, et selon les termes de leur convention, par le tréfoncier fiduciaire.

Le tréfoncier pourrait également bénéficier d'un droit de préemption lui permettant d'acquérir en priorité les immeubles du superficière.

L'emphytéose

L'emphytéose est définie comme « le droit qui permet à une personne (l'emphytéote), pendant un certain temps, d'utiliser pleinement un immeuble appartenant à autrui et d'en tirer tous ses avantages, à la condition de ne pas en compromettre l'existence et à charge d'y faire des constructions, ouvrages ou plantations qui augmentent sa valeur d'une façon durable. »¹⁴

¹³ Article 1275 du *Code civil du Québec*.

¹⁴ Article 1195 du *Code civil du Québec*.

Il est donc possible de concevoir que l'emphytéose, jumelée ou non à la fiducie, puisse constituer un outil de pérennité utile et adapté dans certains cas.

Certes, la particularité de son régime fait cependant en sorte qu'elle ne constitue probablement pas une formule très appropriée à l'égard des coopératives existantes ne désirant pas prendre d'expansion ou investir pour donner une plus-value nette à leurs actifs.

L'hypothèque

La garantie hypothécaire pourrait, en dehors du contexte dans lequel elle est normalement utilisée, représenter une avenue utile et adaptée pour la préservation de la vocation et de la pérennité d'immeubles coopératifs.

Par exemple, une coopérative pourrait assumer conventionnellement, en faveur d'un créancier (par exemple, une fédération ou confédération), une obligation relative à la conservation et au maintien de la vocation de ses immeubles d'habitation et garantir l'exécution de celle-ci par l'entremise d'une hypothèque. Cette hypothèque pourrait également garantir un droit de premier refus consenti en faveur de ce même créancier pour l'acquisition de ses immeubles.

Les mesures législatives

La dévolution sectorielle

Il serait certainement souhaitable de restreindre ou, à tout le moins, d'accorder en priorité la dévolution possible d'actifs d'une coopérative liquidée à des entreprises coopératives œuvrant dans le même secteur d'activité pour préserver adéquatement l'affectation durable du parc coopératif en habitation.

L'interdiction du partage de la réserve et les mesures de protection contre l'appropriation des actifs coopératifs par les membres.

Comme nous avons pu le voir plus tôt, la portée de cette interdiction demeure passablement limitée puisqu'elle ne porte que sur la réserve comptable apparaissant aux états financiers.

Cette règle laisse donc finalement en plan une large zone grise faisant en sorte qu'on doit déterminer la légalité des situations non visées en ayant recours à de grands principes généraux comme les règles d'action coopérative,¹⁵ les règles en matière de dévolution des actifs¹⁶ ou, selon le cas, les devoirs fiduciaires des officiers d'agir dans la poursuite de l'intérêt de la personne morale.¹⁷

La *Loi sur les coopératives* pourrait prévoir des règles établissant plus clairement les limites des avantages qu'une coopérative peut valablement octroyer à ses membres par l'entremise de ses actifs.

Les mesures conventionnelles de régulation

Malgré la fin des ententes d'exploitation, plusieurs coopératives pourraient continuer de recevoir l'aide financière de l'État, soit pour le soutien aux ménages à faible revenu, soit dans le cadre de programmes d'aide à la rénovation. Il serait possible de rendre cette aide conditionnelle au respect par la coopérative de différentes obligations, comme par exemple le maintien de sa vocation sociale.

¹⁵ Articles 3 et 4 de la *Loi sur les coopératives*.

¹⁶ Articles 185 et 185.1 de la *Loi sur les coopératives*.

¹⁷ Voir les articles 321 à 326 du *Code civil du Québec*.