

RAPPORT DE RECHERCHE

Programme de subventions de recherche



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



LA SCHL : AU CŒUR DE L'HABITATION

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est l'organisme national responsable de l'habitation au Canada, et ce depuis plus de 60 ans.

En collaboration avec d'autres intervenants du secteur de l'habitation, elle contribue à faire en sorte que le Canada continue de posséder l'un des meilleurs systèmes de logement du monde. La SCHL veille à ce que les Canadiens aient accès à un large éventail de logements de qualité, à coût abordable, et elle favorise la création de collectivités et de villes dynamiques et saines partout au pays.

Pour obtenir des renseignements supplémentaires, veuillez consulter le site Web de la SCHL à l'adresse suivante :
www.schl.ca

Vous pouvez aussi communiquer avec nous par téléphone :
1-800-668-2642 ou par télécopieur : 1-800-245-9274.

De l'extérieur du Canada : 613-748-2003; télécopieur : 613-748-2016.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement souscrit à la politique du gouvernement fédéral sur l'accès des personnes handicapées à l'information. Si vous désirez obtenir la présente publication sur des supports de substitution, composez le 1-800-668-2642.

**FIN DES ACCORDS D'EXPLOITATION :
DÉFIS ET OPPORTUNITÉS POUR LES
COOPÉRATIVES D'HABITATION QUÉBÉCOISES**

Étude réalisée par

CONFÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Sous la direction de

**Allan Gaudreault, analyste-conseil
Habitation et développement communautaire**

Janvier 2007

Ce projet a été réalisé en partie grâce au soutien financier de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) dans le cadre de son Programme de subventions de recherche, les idées exprimées étant toutefois celles de l'auteur et non la position officielle de la SCHL.

Table des matières

Crédits	3
Sommaire	4
Introduction.....	7
1 Profil des coopératives d'habitation québécoises.....	10
2 Contenu des accords d'exploitation.....	14
2.1 L'évolution des accords d'exploitation	14
2.2 Les caractéristiques des programmes et des ententes	17
2.3 Observations sommaires.....	22
3 Volet 1 : État de la situation.....	23
3.1 Recensement des écrits.....	23
3.2 Quantification et situation temporelle des accords d'exploitation	36
4 Volet 2 : Analyse des impacts	41
4.1 Impacts sur le parc de logements sociaux	41
4.2 Impacts économiques sur les coopératives : étude de cas	43
4.3 Impacts associatifs	54
4.4 Impacts juridiques	58
5 Volet 3 : Les opinions des experts.....	101
Conclusion.....	116
Bibliographie.....	118
Annexe 1 – Lettre destinée aux présidents des coopératives	120
Annexe 2 – Questionnaire destiné aux présidents des coopératives	121
Annexe 3 – Lettre de demande de participation à l'étude de l'état physique et financier des coopératives.....	123
Annexe 4 – Formulaire de consentement.....	125
Annexe 5 – Demande de collaboration aux experts	126
Annexe 6 – Questionnaire destiné aux experts	127
Liste des acronymes et des abréviations utilisés.....	134

Crédits

La présente étude a été réalisée par la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH). Elle a été financée par le Conseil de la coopération du Québec (CCQ), et par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), dans le cadre de son programme de recherche. Par ailleurs une contribution spéciale de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada (FHCC) a rendu possible la réalisation d'une étude spécifique sur l'état du parc de logements réalisés sous un programme de l'article 95 de la Loi nationale sur l'habitation.

La direction de l'étude a été confiée à Allan Gaudreault, analyste-conseil en habitation et en développement communautaire. Ce dernier assume la rédaction finale des textes et la coordination d'un groupe de travail composé d'Éric Tremblay, adjoint à la direction et aux programmes de la CQCH et d'André Fortin, analyste financier de la Caisse d'économie solidaire Desjardins.

Au plan de la méthodologie et de l'approche scientifique, le groupe de travail a pu compter sur la collaboration et les conseils de Marie J. Bouchard, professeure et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en économie sociale de l'Université du Québec à Montréal.

L'étude de cas relative à l'état du parc de logement coopératif, y compris l'analyse et les projections financières, ont été réalisées par le Groupe de ressources techniques Bâtir son quartier de Montréal et la coordination du projet a été confiée à Sarah Humphrey, sous la direction de Christian Roberge. Jocelyn Dozois a effectué les inspections des bâtiments sous la supervision de Bâtir son quartier.

Le personnel de la CQCH a également participé à la démarche de diverses façons, notamment en élaborant un échantillon du parc coopératif, en assurant le traitement et la saisie des données recueillies auprès de la SCHL, de la SHQ et du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation. Me Vincent Roy, conseiller juridique de la CQCH et Éric Tremblay, ont effectué l'analyse des impacts juridiques de l'expiration des ententes. Mélanie Giguère, secrétaire, a effectué la saisie et la compilation initiale des données du sondage.

Soulignons également la collaboration de Pierre Baril, adjoint au vice-président, gestion des programmes de la SHQ, de André Mercier, conseiller en développement coopératif de la Direction des coopératives du MDEIE, de André Poulin gestionnaire de portefeuille de la SCHL et Denis Lepage, représentant principal, gestion du portefeuille de la SCHL, qui ont fourni un grande quantité d'information et qui ont répondu patiemment à nos nombreuses questions.

Finalement, nous tenons à remercier les experts qui ont accepté de livrer leurs réflexions et tout spécialement les membres et administrateurs bénévoles des coopératives d'habitation qui ont de collaboré à ce projet.

Sommaire

Contrairement à la croyance populaire, la fin des accords d'exploitation n'est pas un phénomène lointain. Il est déjà engagé et d'ici 2010, des coopératives québécoises détenant ensemble plus de 900 logements auront franchi cette étape. Les prochaines années seront donc déterminantes pour l'ensemble du secteur de l'habitation coopérative car les coopératives qui passeront le cap de la fin des ententes durant cette période établiront des modèles pour celles qui viendront. Par la suite, au cours de la décennie de 2011 à 2020, la vague touchera environ la moitié du parc coopératif.

La fin des accords d'exploitation coïncide avec la fin des paiements hypothécaires mais aussi avec la fin du versement des subventions gouvernementales, lesquelles représentent environ 29 % des revenus des coopératives d'habitation québécoises. Il s'agit d'un montant annuel d'environ 42 M\$. Toutes les coopératives ne seront pas touchées de la même façon. La capacité des coopératives de remplir leurs obligations a) d'offrir des logements en bon état à leurs membres et b) de loger des ménages à faibles revenus, dépend de plusieurs facteurs : du design des programmes, bien sûr, mais d'autres facteurs objectifs, notamment de la composition socio-économique du sociétariat, du niveau des loyers, de l'endettement du projet et de l'état des réserves. Mais elle dépend également de facteurs plus subjectifs comme la compétences des gestionnaires et leur capacité d'agir dès maintenant.

Les études de l'ACHRU montrent que les ensembles d'habitation dont les subventions dépassent les paiements hypothécaires, en d'autres mots dont revenus ne couvrent pas les frais d'exploitation, ne seront probablement pas viables une fois leur convention expirée, ce qui semble être le cas pour les coopératives issues du programme à frais partagés PSBL-P.

L'étude de cas réalisée par le GRT Bâtir son quartier pour la CQCH a permis de caractériser quatre différents types de coopératives. Les profils élaborés nous apprennent que les coopératives ont généralement des réserves insuffisantes pour rencontrer leurs besoins de remplacement des immobilisations. Elles ont des travaux importants à réaliser avant même la fin des accords d'exploitation et elles devront avoir recours à du financement hypothécaire complémentaire. Les corrections suggérées permettent de franchir le cap de la fin des accords en ayant réalisé les travaux requis, en dotant les coopératives de réserves adéquates et en maintenant en place les membres à faibles revenus.

Selon les projections établies, les coopératives des catégories « A », 28 % de l'échantillon, pourront franchir le cap de la fin des ententes en augmentant leurs loyers au même rythme que l'inflation. Celles de la catégorie « B », 32 % de l'échantillon pourront le faire en augmentant légèrement l'effort au plan des loyers. Celles de la catégorie « C », qui comptent pour 24 % de l'échantillon, ont généralement un problème au plan des revenus, lesquels peuvent être considérés trop bas en comparaison avec le loyer médian; elles devront consentir un effort modéré pendant un certain temps pour réussir. Quant aux projets de catégorie « D », correspondant à 16 % des coopératives étudiées, ils ne pourront arriver

qu'avec un effort important au cours des premières années et une diminution de certaines dépenses; quelques unes nécessiteront de l'aide additionnelle de la part de la SCHL. Le rapport indique également que l'entretien préventif et la planification, incluant des bilans de santé quinquennaux, doivent devenir des réalités chez les coopératives. Autrement, elles risquent de glisser dans une catégorie de viabilité inférieure.

Fait alarmant, un sondage réalisé auprès de présidents de 158 coopératives d'habitation, dans le cadre de la présente étude, nous indique que la grande majorité des coopératives d'habitation, 80 %, n'ont jamais discuté de la question de la fin des accords. Elles ne sont donc pas sensibilisées au phénomène et encore moins aux conséquences possibles sur la viabilité de leurs ensembles et sur l'abordabilité à long terme. On peut donc craindre qu'elles ne soient pas en mesure d'adopter des stratégies appropriées pour se prémunir des risques ou même de profiter de la latitude économique que procurerait normalement la fin des ententes. On note également que quatre coopératives sur dix ont recours à du soutien administratif externe. Une fois les accords d'exploitation échus, fournir de l'aide au loyer aux ménages à faibles revenus n'est considéré prioritaire que par 5 % des répondants; un très faible pourcentage, 1 % des répondants, considère l'investissement dans de nouveaux services ou dans le développement de nouvelles coopératives comme prioritaire.

Par ailleurs, il demeure un certain nombre d'inquiétudes quant au maintien à long terme du statut juridique des coopératives d'habitation et de leurs objectifs sociaux une fois les accords échus. Toutefois, en vertu de la Loi des coopératives, elles demeurent soumises à plusieurs interdictions quant au partage des avoirs et elles doivent également respecter plusieurs engagements en termes de reddition de comptes. De plus, elles disposent d'une panoplie d'outils susceptibles de garantir la pérennité du parc coopératif. Au plan associatif, la majorité d'entre elles sont membres des fédérations régionales ou de la CQCH, ce qui constitue un filet de protection de proximité.

Les experts consultés ont émis des réserves sur le degré de connaissance des coopératives quant au phénomène de la fin des accords. Ils ont également confirmé que les agences responsables de la gestion des ententes semblent jouer un rôle important concernant la gestion financière et immobilière des ensembles coopératifs. Une fois les accords échus, on craint que les coopératives ne puissent trouver une ressource alternative. Le risque le plus élevé estimé par les experts réside dans la diminution des droits d'occupation découlant de la fin des paiements hypothécaires, suivi par la mauvaise gestion causée par l'absence de contrôle externe; le transfert illégal des réserves arrive en troisième rang des risques identifiés. Une des conséquences les plus probables est le départ progressif des ménages à faibles revenus, estimant peu probable que l'aide publique soit remplacée par des mesures internes de « péréquation », et constatant que le mouvement a été construit avant tout sur le plus bas loyer possible.

Les experts recommandent un certain nombre de mesures qui concernent les organisations sectorielles et gouvernementales; nous rappelons ici les principales :

- transférer aux regroupements sectoriels la gestion des accords cinq ans avant l'expiration;
- créer un fonds de stabilisation jumelé à un service conseil;
- établir un calendrier des échéances et planifier la transition;
- élaborer des modèles alternatifs d'aide interne;
- mettre en place des services appropriés : inspection, planification financière etc.;
- négocier la prolongation de programmes d'aide à la personne;
- amender la législation.

La fin des ententes représente par contre une opportunité pour le secteur de démontrer ses capacités d'adaptation et de créativité, notamment quant à ses objectifs de mobilisation du capital foncier des coopératives.

Tous les niveaux du secteur sont interpellés par cette question et la responsabilité doit être assumée par les divers acteurs.

- En premier lieu, les administrateurs des coopératives de la base qui doivent à court terme réaliser un plan de remplacement de leurs immobilisations. Ils doivent également établir les prévisions financières pour leur permettre d'atteindre a) leurs objectifs de conservation des immeubles et b) leurs objectifs de servir à long terme tous leurs membres y compris ceux qui requièrent de l'aide au loyer.
 - En second lieu les organisations sectorielles qui doivent a) élaborer des outils de sensibilisation et de formation, b) se doter de personnel compétent en techniques du bâtiment, en planification et en gestion financière et c) mettre en oeuvre des plans d'action régionaux. Plus précisément : inventorier les coopératives qui seront concernées à court terme, collaborer avec elles pour les aider à trouver les ressources appropriées et adopter des stratégies gagnantes.
 - En troisième lieu, les agences gouvernementales qui demeurent responsables de la gestion des accords jusqu'à leur extinction, mais qui doivent préparer la transition en collaboration avec les organisations sectorielles.
-

Executive summary

Contrary to popular belief, the end of the operating agreements is not a distant phenomenon. It is already under way and, by 2010, Quebec co-operatives holding a total of more than 900 housing units will have passed this milestone. The next few years will therefore be decisive for the entire co-operative housing sector, as the co-operatives that will get past the end of the agreements during this period will serve as models for those that will follow. Subsequently, over the decade from 2011 to 2020, the wave will impact around half of the co-operative housing stock.

The end of the operating agreements coincides with the end of the mortgage payments and also with the end of the government subsidies, which account for about 29 per cent of the revenue of Quebec housing co-operatives and represent an annual amount of around \$42 million. All co-operatives will not be affected in the same manner. The capacity of co-operatives to meet their obligations to a) offer housing units in good condition to their members and b) house low-income households depends on several factors: program design, of course, but other objective factors, as well, including the socio-economic mix of the membership, the rent levels, the indebtedness of the project and the state of the replacement reserves. And, this capacity also depends on more subjective factors, like the competencies of managers and their capacity to act now.

Canadian Housing and Renewal Association (CHRA) studies show that housing projects for which the subsidies exceed the mortgage payments, in other words, for which the revenue does not cover the operating expenses, will probably not be viable once their agreement has expired, which seems to be the case for co-operatives under the cost-shared Non-Profit Housing Program (NPHP).

In the case study carried out by the Bâtir son quartier Technical Resource Group (TRG) for the Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH), co-operatives were divided into four different categories. The profiles that were developed revealed that, in general, co-operatives do not have sufficient reserves to meet their capital replacement needs. They have major work to perform even before the end of the operating agreements, and they will have to make use of complementary mortgage financing. With the suggested capital improvements, co-operatives should be able to get past the end of the agreements having performed the required work, secured adequate reserves and maintained low-income members in place.

According to the established projections, the co-operatives in category A (28 per cent of the sample) will be able to get past the end of the agreements by raising their rents at the same rate as inflation. The co-operatives in category B (32 per cent of the sample) will be able to do so by slightly raising their effort in terms of

rents. Those in category C, accounting for 24 per cent of the sample, generally have a problem with revenue, which may be considered too low in comparison with median rents; they will have to make a moderate effort for some time in order to succeed. As for the projects in category D, which represent 16 per cent of the co-operatives under review, they will only get there with a significant effort during the first years and a decrease in certain expenses; a few will require additional assistance from CMHC. The report also shows that preventive maintenance and planning, including five-year physical condition surveys, must become a reality among the co-operatives. Otherwise, they risk sliding down into a lower viability category.

Alarmingly, a survey conducted among the chairs of 158 housing co-operatives, as part of this study, revealed that the vast majority of housing co-operatives (80 per cent) had never discussed the issue of the end of the agreements. They are therefore not aware of the phenomenon and much less of the possible consequences on the viability of their projects and long-term affordability. It can therefore be feared that they will not be in a position to adopt appropriate strategies that would protect them against the risks or even to benefit from the economic flexibility that they would normally get from the end of the agreements. It was also noted that four in ten co-operatives make use of external administrative support services. Once the operating agreements have expired, providing rent assistance to low-income households was considered a priority by only 5 per cent of the respondents, and a very low percentage (1 per cent) of the respondents considered investment in new services or in the development of new co-operatives a priority.

As well, there remain a number of concerns with regard to maintaining the legal status of the housing co-operatives and their social objectives over the long term, once the agreements have expired. However, pursuant to the Cooperatives Act, they remain subject to several provisions prohibiting the sharing of equity and must also honour several accountability commitments. In addition, they have a wide range of tools to help them ensure the sustainability of the co-operative housing stock. From an association standpoint, most co-operatives are members of regional federations or the CQCH, which provides them with a local safety net.

The experts consulted expressed reservations about the level of knowledge of co-operatives with regard to the phenomenon of the end of the agreements. They also confirmed that the agencies responsible for the management of the agreements seem to play an important role in the financial and property management of co-operative projects. Once the agreements have expired, it is feared that co-operatives will not be able to find an alternative resource. The highest risk assessed by the experts lies in the decrease of the occupancy charges resulting from the end of the mortgage payments, followed by mismanagement caused by the lack of external controls; the illegal transfer of reserves ranked third among the risks identified. One of the most probable consequences is the progressive departure of low-income households,

considering that it is unlikely that the public assistance will be replaced by internal “equalization” measures, and noting that the movement was built, above all, on the lowest possible rents.

The experts recommended a number of measures that concern the sector and government organizations, the main ones of which are recalled below:

- transfer the management of the agreements to the sector associations five years before they expire;
- create a stabilization fund combined with a consulting service;
- establish a schedule of deadlines and plan the transition;
- develop alternative internal assistance models;
- implement appropriate services: inspection, financial planning, etc.;
- negotiate the extension of individual assistance programs; and
- amend the legislation.

On the other hand, the end of the agreements represents an opportunity for the sector to demonstrate its adaptability and creativity, particularly with regard to its objectives to mobilize the property resources of co-operatives.

This issue concerns all levels of the sector, and the responsibility must be assumed by the various players:

- first, the directors of the co-operatives at the base who must prepare a capital replacement plan in the short term and also develop financial forecasts to achieve a) their objectives to preserve their buildings and b) their objectives to serve all their members, including those who require rent assistance, over the long term;
- second, the sector organizations that must a) develop awareness and training tools, b) get staff with competencies in building technology, planning and financial management, and c) implement regional action plans; more specifically, inventory the co-operatives that will be concerned in the short term, work with them to help them find appropriate resources and adopt winning strategies; and,
- third, government agencies that must remain responsible for the management of the agreements until they expire but also prepare the transition in collaboration with the sector organizations.



National Office	Bureau national
700 Montreal Road	700 chemin de Montréal
Ottawa ON K1A 0P7	Ottawa ON K1A 0P7
Telephone: (613) 748-2000	Téléphone : (613) 748-2000

Since a limited demand for this research document has been anticipated, only a summary of its contents has been translated

By completing and returning this form you will help us to determine if there is a significant demand for this report in English. Mail the completed form to:

Canadian Housing Information Centre
Canada Mortgage and Housing Corporation
CI-200
700 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7

Report Title: _____

I would prefer to have this report made available in English.

Name _____

Address _____

Street

Apt.

City

Province

Postal Code

Telephone () _____

Introduction

Au cours des années 1990, des préoccupations de consolidation et de développement du parc de logements coopératifs ont suscité des initiatives de recherche diversifiées. L'apparition de phénomènes inconnus jusqu'alors, comme par exemple la perte de logements coopératifs suite à des reprises de financement et la vente pure et simple d'ensembles de logements sans but lucratif à des intérêts privés,¹ ont suscité des inquiétudes quant à la pérennité du parc de logement communautaire.

L'éventualité de la fin des ententes d'exploitation a ajouté à ces inquiétudes car cette étape correspond à la fin des subventions gouvernementales pour un grand nombre d'ensembles financés dans le cadre des programmes fédéraux et à frais partagés.

L'urgence de trouver de nouveaux fonds et de nouvelles stratégies pour soutenir le développement du logement coopératif – notamment par l'utilisation de l'avoir propre foncier des coopératives comme levier économique – a été mise en évidence par le retrait du gouvernement fédéral du financement du logement social en 1993. Par la suite, diverses études ont mis en lumière que les enjeux de développement autonome et de conservation du parc immobilier des coopératives sont intimement liés. On comprend mieux depuis quelque temps les mécanismes de financement qui rendent possible le développement autonome du secteur coopératif. La valeur du parc existant représente en effet un levier financier potentiel. Cependant, ce potentiel ne pourra être mobilisé qu'à certaines conditions. On est en effet conscient que ce capital est tributaire de l'état de conservation des ensembles détenus par les coopératives.

Les programmes d'aide québécois, qui ont partiellement pris la relève des programmes fédéraux, ont intégré ces deux préoccupations en rendant obligatoire la contribution des ensembles d'habitation à l'aménagement de nouveaux logements communautaires.

Diverses contraintes sectorielles, réglementaires et physiques conditionnent la capacité du secteur coopératif de prendre en charge son développement. Au plan réglementaire, les contraintes liées aux ententes d'exploitation jouent un rôle déterminant. La présente étude traite spécifiquement du phénomène de la fin des ententes d'exploitation chez les coopératives d'habitation.

L'entente d'exploitation est ce document signé entre la coopérative et une agence gouvernementale, par exemple la Société d'habitation du Québec ou la Société d'hypothèques et de logement, lequel précise la forme d'aide que la coopérative recevra, les modalités de versement de cette aide et les conditions auxquelles les signataires doivent se conformer. Bref, il précise leurs droits et leurs obligations pour la durée de l'entente. La dénomination du document varie selon les programmes et, selon le cas, on le nomme entente, accord, accord d'exploitation, convention, ou

¹ Mentionnons entre autres le projet Cloverdale à Pierrefonds.

encore convention d'exploitation.² Sauf exception, sa durée varie de 25 à 50 ans et elle coïncide généralement avec la durée du prêt hypothécaire et, dépendant du programme, avec la période de versement de subventions.

La fin des paiements hypothécaires constitue une opportunité pour tout propriétaire immobilier. Mais la coopérative d'habitation se retrouve, de par sa vocation et de par sa clientèle, devant plusieurs défis : assurer l'abordabilité de ses logements sans toucher de subvention à l'exploitation ni d'aide au logement pour ses membres; à faible revenus, voir à la conservation de l'état physique de ses bâtiments, protéger la propriété collective des immeubles et, si possible, financer l'expansion du parc coopératif.

Nous tenterons ici de mieux cerner les impacts que la fin des ententes d'exploitation produira sur les coopératives d'habitation québécoises.

Au plan financier, quelle sera leur situation à ce moment? Comment assureront-elles l'abordabilité de leurs logements sans le versement de subventions? L'amortissement de leur prêt hypothécaire sera-il suffisant pour leur permettre d'équilibrer leur budget tout en servant leurs membres à plus faible revenu? Pourront-elles maintenir la mixité sociale de leur sociétariat?

Au plan de la gestion, les coopératives sont-elles bien informées et préparées à cette éventualité? Quelles décisions doivent-elles prendre maintenant pour que la transition se fasse en douceur?

Dans quel état le parc coopératif sera-t-il une fois les ententes expirées? Les coopératives seront-elles en mesure de financer les rénovations et le remplacement de leurs immobilisations? Seront-elles en mesure de contribuer au financement de nouveaux ensembles d'habitation ou de leur propre expansion?

Au plan de la pérennité du statut, le parc est-il menacé de privatisation? Comment peut-on éviter la dispersion du patrimoine immobilier coopératif?

Nous tenterons d'évaluer plus précisément les impacts associatifs, financiers et juridiques de ce phénomène en ce qui concerne particulièrement le parc immobilier détenu par les coopératives d'habitation québécoises. On peut émettre l'hypothèse que ces impacts se manifesteront nécessairement de façon différente dans un secteur où les résidents assument bénévolement la gestion des ensembles d'habitation.

Après avoir tracé un profil du secteur coopératif de l'habitation, nous présentons le contenu des ententes d'exploitation et leur évolution selon les divers programmes d'aide. Ensuite, nous entamons le premier volet de l'étude avec un survol des écrits relatifs aux ententes d'exploitation et à leur expiration. Nous présentons également un portrait quantitatif des ententes en vigueur et un calendrier de leur date d'expiration, selon les catégories de programmes.

² Richard (2002a).

Le second volet présente une analyse sommaire des impacts de la fin des accords sur le parc de logements sociaux, ainsi que les impacts économiques, associatifs, et juridiques sur les coopératives d'habitation. Les impacts économiques et associatifs sont analysés principalement à partir de deux démarches de recherche :

- une étude du cas de 25 coopératives d'habitation qui ont accepté de se soumettre à des inspections de leurs immeubles et de leurs états financiers;
- un sondage réalisé auprès de plus d'une centaine de présidents de coopératives d'habitation qui ont accepté de répondre à un questionnaire écrit.

Nous étudions par ailleurs les impacts juridiques après avoir consulté les lois les plus récentes et les textes originaux des conventions des divers programmes. Nous précisons les obligations découlant des ententes et les obligations qui survivent à l'échéance. Nous soumettons également des pistes de solution dans une perspective de pérennité du parc résidentiel des coopératives et de maintien de sa contribution sociale.

Finalement, le volet 3 présente les avis recueillis auprès d'experts que nous avons consultés. Cette section se veut une synthèse des analyses et des pistes de solutions envisageables véhiculées par des personnes qui se distinguent par la variété et la profondeur de leur expertise.

En conclusion, nous esquissons une synthèse des principales observations recueillies et tentons de dégager des pistes de travail prioritaires.

1 Profil des coopératives d'habitation québécoises

Le secteur coopératif d'habitation québécois se distingue par le nombre élevé de coopératives. Au 31 décembre 2003, on comptait 1 141 coopératives d'habitation en activité qui ont été constituées entre 1968 et 2003.³ La période d'effervescence de 1978 à 1991 a coïncidé avec la disponibilité des programmes d'aide fédéraux. Le nombre de nouvelles coopératives a ainsi atteint un sommet en 1982, alors que 158 coopératives d'habitation ont été créées.

On comptait, toujours en décembre 2003, 23 651 logements dans les 1 141 coopératives en activité. Ces coopératives se divisent en quatre groupes :

- 1041 coopératives propriétaires de leurs logements, constituées au plus tard le 31 décembre 1998, ayant produit leur rapport annuel au MDERR pour un exercice terminé au cours de l'année 2001;
- 11 coopératives non propriétaires de leurs logements et ayant une convention de gérance avec la SHDM;
- 34 coopératives, propriétaires de leur logements mais n'ayant pas produit leur rapport annuel au MDERR pour un exercice terminé au cours de l'année 2001;
- 55 coopératives propriétaires de leurs logements, constituées après 1998 et dont le projet est réalisé (en DAI) au 31 décembre 2003.

À ces coopératives, on doit ajouter 62 projets de coopératives constituées avant le 1^{er} janvier 2004, en cours de réalisation. Leur potentiel étant de 2 256 logements, le nombre de logements coopératifs québécois pourrait atteindre 25 884 en juin 2005.

La taille moyenne des coopératives est de 20,7 logements. La région de Montréal représente 43 % du parc coopératif, la Capitale-Nationale 16 %, la Montérégie 11 % et les régions regroupées du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Estrie-Outaouais comptent ensemble 15 % des logements.

Selon une extrapolation basée sur des données provenant de 1 040 coopératives déclarantes en 2001, leurs revenus annuels totalisent 147 300 810 \$. Globalement, elles affichent un déficit annuel de 643 419 \$, soit moins de 0,5 % et 27\$ par logement. Les subventions représentent 42 050 552 \$ soit environ 29 % de leurs revenus annuels.

Elles disposent de liquidités approximatives de 69 M \$, dont 63 \$ dans des coopératives dont l'avoir est positif et 6 M \$ dans des coopératives qui présentent un déficit accumulé. Leur valeur consolidée est estimée à environ 843 281 974 \$ alors

³ Sauf indication, les données de la présente section sont tirées de MDERR (2004).

que leur dette totale s'élève à 714 291 715 \$. Leur avoir propre foncier (APF) consolidé s'établit donc à 128 990 259 \$.⁴

Cependant, seules sept coopératives québécoises sur dix ont une valeur supérieure à leur dette. Si l'on ne considère que ces dernières coopératives, l'APF est de 15 167 \$ par logement soit un total de 228 417 423 \$. Leur rapport dette/valeur est de 62 %. Les autres coopératives, trois sur dix, sont trop endettées pour générer un APF; leur rapport dette/valeur étant de 140 %.

Fait notable, 46 % des coopératives d'habitation québécoises, près d'une coopérative sur deux présentent des déficits d'exploitation et 15 % ont des déficits accumulés persistants.⁵

Les programmes de financement fédéraux unilatéraux financent 75 % du parc : 47 % sont financés sous l'article 95, (pré-1978) et 20 % sous l'article 95 (post-1986), alors que 8 % sont sous l'article 61. Les programmes de la SHQ représentent 15 % alors que les programmes conjoints Canada-Québec comptent pour 6 % des unités. Les programmes de la Ville de Montréal financent 3 % des logements et on ne retrouve qu'un pour cent du parc hors des programmes connus.

Selon des données plus récentes du MDEIE datant de 2005, on observe que 66,7 % des coopératives, soit en gros deux sur trois, adhèrent à une fédération ou à la CQCH.

Si l'on examine maintenant le profil des résidents des coopératives d'habitation, on réalise qu'il a beaucoup évolué depuis 1987, alors qu'un premier profil socio-économique des résidents avait été réalisé⁶. Une seconde étude avait également été produite en 1996⁷. S'appuyant sur une enquête publiée en 2002, la CQCH constate maintenant que :

« Les profonds bouleversements observés entre 1987 et 1996 quant à la clientèle des coopératives d'habitation se sont confirmés, voire même, accentués au cours des six dernières années. La polarisation des ménages coopératifs vers des clientèles plus âgées, des personnes seules et des familles monoparentales, en général à faible revenu, pourraient menacer la mixité au sein des coopératives d'habitation. Or cette mixité constitue historiquement une valeur ajoutée importante à la formule coopérative en habitation. »⁸

L'enquête révèle en effet que l'âge moyen des répondants est de 50 ans, alors qu'il était de 47 ans en 1996. On constate également une légère augmentation de la proportion de femmes; elles représentent 65,5 % contre 64 % en 1996.

⁴ Gaudreault (2004).

⁵ Idem.

⁶ Champagne (1988).

⁷ Poulin (1997).

⁸ CQCH (2002). Sauf indication contraire, les données relatives au profil des résidents sont tirées de la présente étude.

Le nombre d'années de résidence dans la coopérative est en progression, passant de sept ans en 1996 à 8,2 ans en 2002. Les répondants consacrent en moyenne 11 heures de travail bénévole par mois à leur coopérative.

La langue utilisée à la maison est le français pour 90,7 % des résidants; il s'agit de l'anglais dans 4,19 % des cas et de l'espagnol dans une proportion de 1,47 %. Les répondants sont nés au Canada dans 89 % des cas. Ceux qui sont nés à l'extérieur du Canada sont concentrés dans la région de Montréal dans une proportion de 85 %, où ils représentent 21 % des répondants. Ils sont d'origine européenne dans une proportion de 31,97 % et haïtienne dans une proportion de 12,93 % alors que les résidants d'origine hispano-américaine comptent pour 11,56 %.

Environ un résidant sur deux, soit 47 % est un salarié et 7 % sont travailleurs autonomes. Les retraités représentent le second groupe en importance avec 26 % des répondants, alors que les étudiants comptent pour 4 %. Les répondants dont l'occupation est « autre » sont dans une proportion de 15 %.

Les revenus des répondants proviennent d'un emploi pour 54 % des répondants, alors que l'assurance emploi est la source de revenu de 16 % d'entre eux. Les répondants qui ont des revenus de pensions sont dans une proportion de 12 % et ceux qui déclarent plus d'une source de revenus représentent 11 %.

Le nombre de personnes par ménage est de 2,07, alors qu'elle était de 2,17 en 1996 et de 2,66 % en 1987. Les ménages constitués de personnes seules sont en nette progression, car ils représentent maintenant 40 % des répondants. Cette proportion était de 36,3 % en 1996 et de seulement 22,5 % en 1988.

Les familles monoparentales comptent pour 20 % des ménages alors que cette proportion était de 26,1 % en 1996 et 25,5 % en 1987. La proportion des couples avec enfants a elle aussi diminué, passant de 33 %, en 1987, à 18 % en 1996 et 15 % en 2002.

Le revenu moyen des ménages résidants des coopératives est de 24 286 \$ en 2001, alors qu'il était de 20 784 \$ en 1995. Les ménages dont les revenus sont inférieurs à 15 000 \$ sont dans une proportion de 38 % (contre 50 % en 1995); plus de 60 % ont des revenus inférieurs à 25 000 \$ (71 % en 1995) et moins de 15 % ont des revenus dépassant 35 000 \$ (14 % en 1995).

Si l'on examine les données relatives aux conditions de logement, on voit que 70 % des répondants habitent un logement dit « 4 ½ » ou un « 5 ½ ». Le loyer moyen déclaré pour un logement de quatre pièces est 415 \$, incluant les services.

Le taux d'effort logement moyen a légèrement diminué, passant de 28,6 % en 1996 à 25,9 % en 2002. On constate que 39 % des répondants bénéficient d'une aide au loyer calculée en fonction de leur revenu.⁹ Fait intéressant, l'étude de la CQCH montre que de 1996 à 2002, on note une diminution du pourcentage de ménages recevant une subvention au loyer dans les coopératives des programmes de l'article

⁹ Le MDEIE estime que cette proportion serait actuellement d'au moins 36,1 % selon l'étude à paraître en mai 2006.

61 (de 24 % à 11 %), et de l'article 95 pré-1978 (44 % contre 35 %). Par contre, au cours de la même période, ce pourcentage s'est accru de 6 % pour les coopératives du PFCH, passant de 34 % à 40 %.

Plus de 54 % des répondants estiment que leur logement a besoin de réparations, dont 14 % des réparations majeures et 39 % des réparations mineures. Il s'agit d'entretien régulier pour 46 % des répondants.

La plus récente évaluation de la SCHL indique qu'au Canada, 45 % des logements se trouvaient dans des coopératives dont les réserves de remplacement étaient déficitaires par rapport aux normes minimales établies pour les bâtiments. Pour ces projets, il manquait en moyenne 2 078 \$ par logement. Par contre les autres ensembles coopératifs, ceux dont les réserves étaient considérées suffisantes, montraient un surplus de 1 999 \$ par logement.

En résumé, les données objectives montrent une croissance continue des coopératives d'habitation québécoises depuis environ 30 ans. Après un lent démarrage au cours des années 1970 et une poussée de croissance accélérée au milieu des années 1980, encouragée par l'injection massive de fonds fédéraux, le parc a crû à un rythme plus lent au cours des années 1990, principalement en raison du retrait du financement par le gouvernement fédéral en 1993. Le gouvernement du Québec a pris la relève en accentuant la production de logements communautaires grâce à ses propres programmes.

Plusieurs indices laissent à penser que le parc présente des besoins de réparations significatifs. Plusieurs solutions sont envisagées pour doter le secteur d'outils de financement appropriés afin de lui permettre de relever de nouveaux défis, dont ceux découlant de modifications notables de son profil socio-économique.

2 Contenu des accords d'exploitation

2.1 L'évolution des accords d'exploitation

La grande majorité des coopératives d'habitation, tout comme les organismes à but non lucratif, ont obtenu de l'aide de la part des gouvernements pour réaliser leur ensemble d'habitation. Selon l'évolution de l'économie et des politiques gouvernementales, l'aide a pris diverses formes. Les premières coopératives d'habitation locatives ont vu le jour au cours des années 1960. La coopérative d'habitation de type locatif était alors une innovation et les groupes promoteurs ne pouvaient obtenir de prêts sur le marché hypothécaire conventionnel. Elles ont bénéficié de garanties de prêts ou de prêts directs de la part des agences gouvernementales.

Éventuellement, l'explosion des coûts dans le domaine de l'habitation a rendu nécessaire l'utilisation de subventions pour répondre à la demande de logements abordables. Des programmes d'aide financière ont alors été mis en place pour encourager les promoteurs privés, coopératifs et à but non lucratif à produire des logements.¹⁰ Les coûts croissants des programmes et la forme de l'aide versée ont provoqué la complexification des ententes et l'établissement de rapports complexes entre les organismes bénéficiant des fonds et les gouvernements.

Les gouvernements souhaitaient s'assurer que les fonds publics versés aux organismes profitent effectivement aux personnes visées par leurs programmes. Ils souhaitaient par ailleurs qu'à long terme, seuls les organismes admissibles aient accès à l'aide et que les ensembles soient gérés de façon responsable.

Sommairement, deux formes d'aide ont été rendues disponibles : l'aide à la pierre et l'aide à la personne. L'aide à la pierre peut être vue « comme un mode de régulation de l'offre de logement, et l'aide à la personne comme une mesure sociale visant l'accessibilité du loyer (autrement dit, un mode de régulation de la demande).»¹¹ Selon l'évolution de la conjoncture économique, les programmes d'aide proposaient des mesures qui avaient un impact autant sur l'offre que sur la demande. D'une part, on arrivait à mettre « sur le marché » des logements, ce qui correspondait à réguler l'offre déficiente, c'est-à-dire la production de logements. D'autre part, on introduisait des mesures qui permettaient aux ménages plus démunis de bénéficier d'une aide ajustée à leur revenu, ce qui introduisait une mesure sociale de distribution de la richesse. Certaines mesures, comme par exemple la réduction du taux d'intérêt jusqu'à 2 %, dans le cadre des programmes de l'article 95, combinaient les deux objectifs.

De plus, les modalités de versement de l'aide se divisent elles aussi en deux catégories : l'aide continue et l'aide ponctuelle. L'aide continue est généralement

¹⁰ Gaudreault et Bouchard (2002) et Hudon (1992).

¹¹ Gaudreault et Bouchard (2002), p. 11.

versée sous forme de contribution à l'exploitation pour la durée des prêts hypothécaires. Les modalités de calcul et de versement de l'aide continue ont varié au cours des années, au gré des différents programmes et naturellement, des accords d'exploitation.

L'aide ponctuelle représente généralement une contribution à la capitalisation. Elle est donc versée lors de l'aménagement des ensembles d'habitation et elle a pour effet de réduire la dette hypothécaire de la coopérative. Il s'agit, selon les programmes, de subventions de capital ou de remises gracieuses assorties de conditions variées.

Dans les deux cas, on a assisté à la mise en place de systèmes de contrôle à long terme, pour la gestion des ententes d'exploitation. Bien que certains programmes ne prévoient pas d'aide continue, la gestion de prêts directs ou de garanties de prêts justifiait l'implantation de mécanismes de contrôle.

Les ententes comportent des clauses communes qui, malgré des formulations variées, reflètent des préoccupations quant à la gestion immobilière, quant aux objectifs spécifiques des programmes, quant à la saine gestion des fonds publics et quant à la pérennité du statut communautaire des ensembles. On retrouve donc de façon générale des conditions et obligations couvrant les aspects suivants :

- la constitution et le maintien de fonds de réserve de remplacement des immobilisations, de même que la façon de les utiliser et de les placer;
- le maintien des propriétés en bon état;
- la tenue de livres de comptabilité et des divers registres;
- l'interdiction de grever les immeubles de tout lien sans avoir l'autorisation préalable de l'agence gouvernementale;
- l'interdiction de vendre en tout ou en partie les immeubles;
- le maintien des objectifs sociaux et la modification des statuts constitutifs;
- l'autorisation aux agences gouvernementales d'inspecter les livres et les immeubles de la coopérative;
- la présentation des états financiers et des données précisées aux ententes.

Ce bloc commun est complété par des clauses spécifiques à chaque programme. Les tableaux de la présente section présentent par ordre chronologique les principaux programmes d'aide¹², leurs principales caractéristiques, les conditions spécifiques prévues aux ententes et les impacts prévisibles lors de la leur expiration. Les tableaux indiquent également le nom de l'agence responsable de la gestion des ententes.

¹² Bien que certaines initiatives municipales d'encouragement à la production de logements communautaire aient vu le jour au Québec, les coopératives d'habitation ont été financées principalement par le gouvernement fédéral - 75 % des logements - et de façon complémentaire par le gouvernement du Québec - 15 % des logements - alors que 6 % des logements ont été réalisés sous un programme fédéral-provincial à frais partagés.

Nous avons indiqué, pour chaque programme, quels seront de façon prévisible les impacts de la fin des ententes d'exploitation. Pour simplifier la présentation nous avons adopté les termes suivants :

- Fin du contrôle de conformité : la coopérative n'est plus tenue de fournir à l'agence gouvernementale les rapports prévus pour que cette dernière vérifie si la coopérative agit selon les termes de la convention; la coopérative est libérée des termes de la convention et peut par exemple placer ces fonds dans les véhicules de son choix, ou refinancer ses propriétés selon ses propres orientations.
- Fin du suivi administratif : les agences gouvernementales reçoivent les rapports des coopératives et sont également sollicitées par les coopératives pour des conseils touchant divers aspects de la gestion; à la fin de la convention, ce lien de suivi et de conseil sera interrompu et les coopératives auront accès aux ressources communautaires et aux professionnels de leur choix.
- Fin des inspections : les conventions autorisent les agences à inspecter les livres et les propriétés des coopératives; cette autorisation ne sera plus valide à l'expiration des accords; de plus, les coopératives devront procéder aux inspections à leurs frais.
- Fin des subventions : selon la nature des programmes, la fin des accords signifie la fin du versement des subventions en aide continue, qu'il s'agisse de l'aide prédéterminée de l'article 95, de l'AACR de l'article 95, de la contribution destinée à réduire les droits d'occupation du PFCH, des subventions servant à combler le déficit d'exploitation du PSBL-P ou encore qu'il s'agisse du Supplément au loyer. La question du maintien du programme de Supplément au loyer reste ouverte pour les coopératives ayant eu recours aux programmes québécois PARCO et AccèsLogis Québec.¹³

¹³ Suite à des interviews avec des gestionnaires gouvernementaux, nous avons constaté que la question de l'interruption du Supplément au loyer à la fin des conventions donne lieu à des interprétations partagées; on estime généralement que les ententes de Supplément au loyer prendront fin. Cependant, on admet qu'il s'agit essentiellement d'une question de politique publique qui devra être débattue sur ce terrain.

2.2 Les caractéristiques des programmes et des ententes¹⁴

Article 61 LNH (anciennement article 34,18 et 15,1 LNH) 1973-1978; SCHL	
Caractéristiques du programme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prêt direct de la SCHL à taux fixe. ▪ Remise gracieuse de 10 % des coûts. ▪ Amortissement sur une période de 35 à 50 ans ▪ Possibilité de Supplément au loyer.
Conditions spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Approbation préalable de la SCHL requise pour engager un gestionnaire externe. ▪ Vérification du revenu des nouveaux occupants selon la grille de revenu maximal transmis à la coopérative par la SCHL ▪ Placements des fonds de réserve dans des véhicules prédéterminés autorisés par la SCHL.
Impact de l'expiration	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fin du contrôle de conformité ▪ Fin du suivi administratif de la SCHL ▪ Fin des inspections de la SCHL
Commentaires	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les conventions des articles 15,1 et 34,18 diffèrent à certains égards; bien que l'article 15,1 s'adresse à des OBNL, certaines coopératives ont conclu des ententes d'exploitation en vertu de ce programme.

Article 95 LNH (anciennement article 56,1 LNH); 1979-1985; SCHL	
Caractéristiques du programme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prêt d'une institution financière et assurance hypothécaire de la SCHL ou prêt direct de la SCHL et assurance hypothécaire SCHL. ▪ L'aide totale correspond à la différence entre un remboursement de prêt au taux du marché et 2 %. ▪ Une « aide prédéterminée » sert à réduire l'ensemble des loyers jusqu'au plus bas loyer du marché; cette aide est réduite graduellement à compter de la 4^e année. ▪ Possibilité de jumeler des unités de Supplément au loyer. ▪ Une « aide assujettie à la vérification du revenu » ou AACR, est administrée par la coopérative; elle réduit le loyer d'un certain nombre de ménages à faible revenu. ▪ Convention de 25 à 35 ans.
Conditions spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informer la SCHL lors de l'engagement d'un gestionnaire externe. ▪ Au moins 15 % des logements doivent être attribués à des résidants dont le loyer est assujetti à la vérification du revenu. ▪ Créer si possible un fonds de surplus de subventions. ▪ Placements des fonds de réserve dans des véhicules prédéterminés autorisés par la SCHL. ▪ Vérifier annuellement les revenus des résidants bénéficiant d'AACR
Impact de l'expiration	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fin du contrôle de conformité. ▪ Fin du suivi administratif de la SCHL ▪ Fin des inspections de la SCHL. ▪ Fin des subventions.

¹⁴ Les informations de cette section sont tirées des textes des conventions correspondant à chaque programme d'aide et des documents de référence suivants : CQCH-AGRTQ (1992), Gaudreault et Bouchard (2002) et CQCH (2003b).

Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH); 1986-1993; SCHL	
Caractéristiques du programme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prêt hypothécaire indexé (PHI) assuré par la SCHL. ▪ Amortissement de 30 ans et prolongation possible à 35 ans. ▪ Convention de 35 ans. ▪ Aide indexée permettant de réduire les loyers jusqu'au niveau du marché la première année; mécanisme de réduction graduelle de l'aide à compter de la 16^e année. ▪ Création du Fonds de stabilisation fédéral des coopératives d'habitation. ▪ Création d'un fonds de sécurité d'occupation interne pour aider temporairement des ménages non subventionnés. ▪ Plafond de revenu des occupants imposé aux ensembles réalisés sous la programmation de 1991.
Conditions spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Au moins 15 % des logements doivent être réservés à des ménages admissibles au programme de Supplément au loyer; le maximum est fixé à 50 % des logements. ▪ La contribution minimale annuelle à la réserve de remplacement correspond à 0,65 % des coûts de réalisation initiaux.
Impact de l'expiration	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fin du contrôle de conformité. ▪ Fin du suivi administratif de la SCHL. ▪ Fin des inspections de la SCHL. ▪ Fin des subventions de réduction des droits d'occupation. ▪ Fin du Supplément au loyer.

Programme intégré québécois (PIQ) ou Logipop; 1984-1986; SHQ	
Caractéristiques du programme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumul de subventions de capital des programmes Logipop, Loginove et dans certains cas, Corvée-Habitation. ▪ Supplément au loyer disponible pour 40 % des unités. ▪ Subvention gagnable sur une période de 5 ans à raison de 20 % par année. ▪ Convention de 6 ans. ▪ Prêt hypothécaire garanti par la SHQ pour la programmation de 1986.
Conditions spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seules celles qui ont été réalisées sous la programmation de 1986 et celles qui utilisent le Supplément au loyer sont sujettes aux obligations de la convention pour la durée d'amortissement du prêt. ▪ Création d'une réserve de gestion. ▪ Approbation du budget annuel par la SHQ. ▪ Obligation de soumettre et de respecter un plan de gestion, ainsi que d'en faire rapport à la SHQ ▪ Engagement à ne pas demander d'aide au gouvernement fédéral dans le cadre des programmes d'habitation.
Impact de l'expiration	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fin du contrôle de conformité.
Commentaires	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il s'agit du premier programme complet de production de logements financé unilatéralement par le gouvernement du Québec.

Programme sans but lucratif-privé (PSBL-P); 1986-1993; SHQ	
Caractéristiques du programme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programme à frais partagés avec la SCHL. ▪ L'aide comble le déficit d'exploitation, soit l'écart entre les loyers fixés à 25 % des revenus des résidents et les coûts réels. ▪ Prêt hypothécaire assuré par la SCHL. ▪ Convention de 35 ans en zone urbaine et de 25 ans en zone rurale.
Conditions spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seuls les ménages correspondant à la définition de besoins impérieux sont admissibles. ▪ La coopérative a l'obligation de vérifier annuellement les revenus des résidents. ▪ Approbation des budgets par la SHQ. ▪ Surplus d'exploitation retournés à la SHQ.
Impact expiration	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fin du contrôle de conformité. ▪ Fin du suivi administratif de la SHQ. ▪ Fin des inspections de la SHQ. ▪ Fin des subventions.

Programme d'achat-rénovation pour les coopératives et les OSBL (PARCO); 1995-1996; SHQ	
Caractéristiques du programme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financé unilatéralement par le gouvernement du Québec. ▪ Prêt conventionnel d'une institution financière, amorti sur 25 ans. ▪ Contribution financière du milieu d'au moins 15 % des coûts de réalisation. ▪ Prêt garanti par la SHQ. ▪ Convention de 25 ans. ▪ Subvention de capital couvrant de 40 % à 50 % des coûts admissibles et visant des frais d'habitation entre 75 % et 90 % du loyer médian. ▪ Supplément au loyer : entre 20 % et 40 % des logements.
Conditions spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribution annuelle mensuelle de 10\$ par logement (ajustable selon une formule prédéterminée) au Fonds québécois d'habitation communautaire à des fins de développement de nouveaux logements. ▪ Création d'une réserve de gestion. ▪ Adhérer à une fédération de coopératives, s'il en existe une, pendant au moins 5 ans. ▪ Élaborer et appliquer un plan de formation et un plan de gestion et les réviser annuellement. ▪ Faire réaliser et transmettre à la SHQ un rapport sur la gestion générale de l'ensemble à la 3^e année et assumer les frais. ▪ Accord préalable écrit de la SHQ requis pour confier la gestion partielle ou complète à l'externe. ▪ La SHQ peut exiger que la coopérative ait recours à des ressources externes en cas de défaillance administrative.
Impact de l'expiration	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fin du contrôle de conformité. ▪ Fin du suivi administratif de la SHQ. ▪ Fin des inspections de la SHQ ▪ Fin des contributions annuelles au développement.

AccèsLogis Québec; 1997 à ce jour; SHQ	
Caractéristiques du programme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financé unilatéralement par le gouvernement du Québec. ▪ Programme en 3 volets : les coopératives utilisent généralement le volet 1 destiné aux familles et aux personnes âgées autonomes. ▪ Prêt conventionnel d'une institution financière agréée par la SHQ, amorti sur 25 ans. ▪ Contribution financière du milieu d'au moins 15 % des coûts de réalisation. ▪ Prêt garanti par la SHQ. ▪ Convention de 25 ans. ▪ Subvention de capital correspondant à 50 % des coûts admissibles et visant des frais d'habitation entre 75 % et 95 % du loyer médian. ▪ L'aide est une subvention équivalant à un prêt à remboursement conditionnel avec remise gracieuse; elle est gagnable sur 25 ans et elle fait l'objet d'une garantie hypothécaire au profit de la SHQ. ▪ Supplément au loyer : entre 20 % et 100 % des logements.
Conditions spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribution en capital au Fonds québécois d'habitation communautaire à des fins de développement de nouveaux logements; cette contribution est obtenue par le refinancement de l'ensemble à la 10^e année, si la viabilité le permet; prolongation de la garantie hypothécaire pour une période maximale de 10 ans. ▪ Contribution au secteur correspondant à 1 % des coûts admissibles, lors de la réalisation du projet. ▪ Création d'une réserve de gestion. ▪ Adhérer à une fédération de coopératives, s'il en existe une, pendant au moins 5 ans. ▪ Élaborer et appliquer un plan de formation et un plan de gestion et les réviser annuellement. ▪ La SHQ peut exiger que la coopérative ait recours à des ressources externes en cas de défaillance administrative. ▪ Accord préalable écrit de la SHQ requis pour confier la gestion partielle ou complète à l'externe. ▪ Présenter à la SHQ les états financiers vérifiés pour approbation si plus de 50 % des logements reçoivent du Supplément au loyer.
Impact de l'expiration	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fin du contrôle de conformité. ▪ Fin du suivi administratif de la SHQ. ▪ Fin des inspections de la SHQ. ▪ Fin des contributions annuelles au développement.

Logement abordable Québec, volet social et communautaire; 2002 à ce jour; SHQ	
Caractéristiques du programme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programme à frais partagés avec la SCHL. ▪ Prêt conventionnel d'une institution agréée garanti par la SHQ et amorti sur 25 ans. ▪ Convention de 25 ans. ▪ Subvention de capital de base de 60 % des coûts admissibles permettant de réduire le loyer des occupants entre 75 % et 90 % du loyer médian du marché reconnu par la SHQ. ▪ L'aide est une subvention équivalant à un prêt à remboursement conditionnel avec remise gracieuse; elle est gagnable sur 25 ans et elle fait l'objet d'une garantie hypothécaire au profit de la SHQ. ▪ Contribution financière du milieu d'au moins 15 % des coûts de réalisation. ▪ Le montage du programme ne comprend pas de Supplément au loyer.
Conditions spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Au moins 75 % des locataires doivent provenir de la liste de requérants des offices municipaux. ▪ Contribution en capital au Fonds québécois d'habitation communautaire à des fins de développement de nouveaux logements; cette contribution est obtenue par le refinancement de l'ensemble à la 10^e année, si la viabilité le permet; prolongation de la garantie hypothécaire pour une période maximale de 10 ans. ▪ Contribution au secteur correspondant à 1 % des coûts admissibles, lors de la réalisation du projet. ▪ Création d'une réserve de gestion hypothécaire et selon le cas d'une réserve de subvention à l'exploitation. ▪ Adhérer à une fédération de coopératives, s'il en existe une, pendant au moins 5 ans. ▪ Approbation du budget d'exploitation par la SHQ. ▪ Dépôt à la SHQ des états financiers vérifiés et d'un rapport de gestion. ▪ La SHQ approuve les augmentations de loyer pendant les 15 premières années. ▪ La convention précise que la SHQ peut exiger que la coopérative ait recours à des ressources externes en cas de défaillance administrative. ▪ Accord préalable écrit de la SHQ requis pour confier la gestion partielle ou complète à l'externe.
Impact de l'expiration	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fin du contrôle de conformité. ▪ Fin des approbations budgétaires. ▪ Fin du suivi administratif de la SHQ. ▪ Fin des inspections de la SHQ. ▪ Fin des critères de sélection.

2.3 Observations sommaires

Sur une période d'environ trente ans, on constate une évolution des préoccupations des gestionnaires des conventions et des intervenants communautaires quant à la pérennité du parc de logements et à son potentiel développement autonome. Nous avons vu précédemment que les programmes sont de plus en plus coûteux et par conséquent plus encadrés par les normes gouvernementales. Cependant, les programmes récents financés unilatéralement par le gouvernement du Québec prennent en considération les enjeux de développement à long terme du secteur. Les représentations du secteur communautaire de l'habitation ont permis d'élaborer conjointement avec la Société d'habitation du Québec, des programmes d'aide qui permettent de multiplier l'impact des subventions versées.

Il s'agit en fait de l'application du principe d'équité intergénérationnelle¹⁵ qui soutient qu'il soit légitime pour les membres des coopératives d'habitation de réinvestir dans la communauté une partie des avantages qu'ils ont acquis collectivement grâce aux programmes gouvernementaux. Ce principe prend son sens dans l'obligation faite aux ensembles des programmes PARCO, AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec de contribuer au financement de nouveaux logements par le biais du Fonds québécois d'habitation communautaire. Alors que le refinancement des ensembles était clairement limité par les ententes fédérales, il est explicitement encouragé dans le cadre de ces trois programmes.

On constate par ailleurs un souci accru d'assurer une gestion immobilière rigoureuse et une gestion participative des ensembles. Les obligations de pratiquer une gestion qui « favorise la participation harmonieuse des membres-locataires et des locataires », l'application de plans de formation et de gestion et la forme de rapport annuel qui précise la composition des comités et des conseil d'administration et qui indique le nombre de leurs rencontres, leur mandat et le bilan de leurs activités en sont l'illustration.

On observe par contre que les objectifs de contribution ne sont pas appuyés par un système de mesures continues de la performance. Les gestionnaires des propriétés ne disposent pas des repères qui leur permettraient de se situer par rapport à un tel objectif de contribution. De l'aveu même de gestionnaires de programmes, les méthodes de suivi de la gestion devront être complétées si l'on veut s'assurer que les fonds soient au rendez-vous à l'échéance prévue.

¹⁵ Bouchard (1995).

3 Volet 1 : État de la situation

La question de l'expiration des ententes d'exploitation spécifiques aux coopératives n'a fait l'objet que de peu de publications. Comme mentionné précédemment, les coopératives ne sont en effet qu'un des secteurs touchés par le phénomène au plan canadien. Les études les plus récentes sur le sujet ont été réalisées par l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU), en 2002 et en 2003 et elles touchent l'ensemble du parc de logement social canadien : logement public, autochtone, sans but lucratif et coopératif. D'autres études réalisées au Québec ont précédemment abordé la question, mais la plupart du temps dans le cadre de stratégies visant à doter le secteur de nouveaux outils de financement, une fois les ententes d'exploitation échues. Nous présenterons dans cette section les démarches qui se sont distinguées.

3.1 Recensement des écrits

On verra que les points de vue quant aux ententes d'exploitation varient. Officiellement, on les considère comme une façon efficace de gérer des fonds publics, d'assurer l'imputabilité des fonds publics et de protéger les locataires dans le besoin. Il s'agit également de s'assurer que le propriétaire, en l'occurrence la coopérative, remplisse ses obligations de gestionnaire. Comme le précise André Poulin,

En tant qu'entreprise, la coopérative doit assumer les diverses responsabilités qui incombent aux propriétaires immobiliers. Elle doit se conformer aux exigences du Code civil, de la Régie du logement et des réglementations en vigueur. À ces obligations, qui s'appliquent à tout propriétaire d'immeuble locatif, s'ajoute le contenu d'une convention, généralement signée avec la SCHL ou la SHQ, et qui comporte des exigences supplémentaires.¹⁶

Les conventions, par exemple, donnent le droit aux agences gouvernementales d'inspecter les livres et les propriétés des coopératives.

Par contre, d'autres s'interrogent sur leur pertinence et y voient une ingérence inacceptable, voire une tutelle. Pour Richard Bergeron, l'autonomie des coopératives comporte une bonne part de fiction.

Car l'État ayant été maître d'œuvre de la création de pratiquement toute coopérative existante, c'est lui qui en a défini à la fois la forme et les principales règles de fonctionnement. L'État a en outre conservé un lien contractuel de 25 à 40 années avec chaque coopérative, ce qui fait de lui ni plus ni moins que son tuteur pour toute la période. Enfin cette tutelle est d'autant plus réelle que la viabilité financière d'une coopérative d'habitation

¹⁶ Poulin (1997), p. 5.

dépend durant au moins ses 15 à 20 premières années d'existence de la subvention de fonctionnement annuellement consentie par l'État.¹⁷

De son côté, Christian Champagne est plus nuancé, quand il souligne l'efficacité de la coopérative comme agent de redistribution des fonds publics :

Les règles du jeu sont toutefois bel et bien fixées par les gouvernements (...) La volonté politique actuelle n'est donc pas tant de soutenir le développement d'un mode d'occupation et de gestion du logement qui permette d'atteindre un éventail d'objectifs sociaux (...) mais de s'assurer que chaque dollar affecté par l'État au chapitre de l'habitation sociale respecte son objectif de rationalisation des dépenses en ne s'adressant qu'aux ménages correspondant à une définition très restrictive des besoins.¹⁸

André Noël appuie également cette analyse :

Dans les coopératives, le gouvernement trouve une organisation structurée et disposée à offrir du logement social, une activité foncièrement très proche de ses objectifs fondamentaux. Il y trouve aussi des individus qui acceptent de collaborer bénévolement à la tâche de livraison de l'offre : gestion de l'infrastructure, logement, distribution de l'aide, contrôle du revenu des individus, etc.¹⁹

Il déplore cependant que les relations de partenariat se soient détériorées au cours des ans.

Dans une certaine mesure, et fort cruellement, nous pouvons dire que le mouvement de l'habitation coopérative a été peu à peu rabaissé au statut « d'accessoire » du gouvernement, plutôt que de partenaire du logement social à la population et que dans la mesure où l'intérêt gouvernemental pour cette offre diminue, l'accessoire risque de perdre sa raison d'être.²⁰

La question des ententes d'exploitation pose en effet l'enjeu de l'autonomie des coopératives face à l'État. De façon générale, on observe que le contrôle étatique s'accroît au même rythme que les coûts d'aménagement et de financement, tel qu'illustré par les propos présentés lors du Forum sur l'habitation communautaire de Montréal :

Il nous apparaît qu'en échange d'un financement plus généreux des projets, des individus et du réseau de soutien, l'habitation communautaire a sacrifié une certaine autonomie à tous les niveaux : la réalisation des projets, la gestion et la sélection des occupants. Les programmes sont peu logiques ou compréhensibles pour les usagers. La gestion est de plus en plus normée par des conventions et contrôlée annuellement par l'État.²¹

¹⁷ Bergeron (1996), p. 3.

¹⁸ Champagne (1988), p. 66.

¹⁹ Noël (2000), p. 65.

²⁰ Idem, p. 67.

²¹ Groupe CDH (2001), p. 7.

André Forcier va également dans ce sens. Notant au passage que le nombre de pages des conventions de la SCHL est passé de trois pages pour les projets de l'article 34,18, au cours des années 1970, à 34 pages pour les projets du PFCH, lancé en 1986, il souligne que

... c'est à partir de cette aide financière que s'est constitué un lien entre les coopératives d'habitation et l'État. Ce lien n'est pas gratuit, il prend la forme de contrats légaux, d'où la provenance des conventions... Ces conventions expriment le point de vue de l'État; elles indiquent son cheminement au fil des programmes et des années. »²²

On pourra donc observer que les opinions varieront également quant aux défis et quant aux opportunités qui sont offertes par la fin des conventions.

On retient de la démarche de recherche de l'ACHRU qu'environ 600 000 logements financés par le gouvernement fédéral seront éventuellement « libérés » des ententes avec la SCHL. Les économies réalisées par le gouvernement fédéral atteindront, selon l'ACHRU, plus de 32 milliards \$ d'ici 2039-2040. Les provinces épargneront quant à elles environ 28 milliards \$ dans le cadre des ententes à frais partagés. Au Québec, 126 039 logements seront « déconventionnés », soit 88 850 unités à frais partagés et 37 189 unités issues des programmes dits unilatéraux de la SCHL.²³ Notons cependant que plusieurs milliers de logements réalisés sous les programmes québécois unilatéraux s'ajoutent à ce portrait. Les projets réalisés sous ces programmes québécois sont soumis à des ententes très diversifiées. L'impact de la fin des ententes variera selon les paramètres de financement propres à chaque programme.

Les recherches réalisées par l'ACHRU ont permis de mieux cerner le comportement prévisible du portefeuille de logement social. L'organisme a d'abord commandé un document de travail qui a fait l'objet d'une table ronde en février 2002.²⁴ On avance dans ce document qu'un grand nombre de variables influenceront le devenir du parc de logement social canadien. La variété et la nature des programmes, les facteurs environnementaux tels que la politique, l'économie, les populations servies et les caractéristiques propres aux ensembles d'habitation et à leur gestion sont autant de facteurs qui conditionneront l'évolution du parc d'ici à ce que les ententes d'exploitation arrivent à échéance.

Considérant la complexité des enjeux, l'analyse de l'ACHRU interpelle tous les acteurs, qu'ils soient des gouvernements, des agences, des fournisseurs ou des gestionnaires de logements.

La tenue de la table ronde a permis à l'ACHRU d'élaborer un plan d'action en 6 points :

²² Forcier (1993), pp.12-13

²³ ACHRU (2003), p. 7.

²⁴ ACHRU (2002).

- Élaborer un modèle pour l'analyse des ensembles d'habitation : ce modèle servira à l'analyse et aux projections financières et « permettra d'évaluer d'une perspective physique et financière, la capacité du portefeuille de répondre aux besoins des locataires après l'expiration des accords d'exploitation ». ²⁵
- Réaliser d'autres analyses et recherche : ces études permettront « d'illustrer les effets de l'expiration des accords » et « d'éclairer les politiques et les démarches associées aux interventions requises ». ²⁶
- Élaborer des outils et des mécanismes : les études doivent mener à des solutions novatrices par exemple au plan de la gestion au plan local et au plan de la mise en commun de ressources.
- Communication : des activités de sensibilisation, de débat et d'échanges doivent être initiées et mettre en présence les gouvernements, les agences et les diverses associations sectorielles.
- Documenter les pratiques exemplaires : au fur et à mesure de la réalisation de recherches et d'initiative de solutions progressent, on devra diffuser les pratiques exemplaires.
- Élaborer et promouvoir une stratégie de responsabilité partagée : le logement social, à titre « d'actif public » doit être considéré comme « un élément d'infrastructure, qui doit être préservé plutôt que simplement comme une dépense obligatoire »; il en découle que « Les bailleurs de fonds doivent reconnaître que leur obligation sociale se poursuivra et que leur contribution financière sera requise après l'expiration des accords. » ²⁷

Par la suite, l'ACHRU a poursuivi sa démarche et publié le rapport *Guaranteeing a Future. The Challenge to Social Housing as Operating Agreements Expire*, lequel nous apprend notamment que le processus d'expiration s'étalera sur environ 30 ans. On peut prévoir de façon très précise le calendrier d'expiration de l'ensemble du parc. Sommairement, les obligations et les prêts hypothécaires des ensembles financés sous les articles 26, 27 et 61 LNH sont, sauf exceptions, amorties sur 50 ans alors que les prêts des ensembles financés après 1978 le sont sur 35 ans.

C'est le parc de logement public financé par le gouvernement fédéral qui sera le premier touché par le phénomène de la fin des accords. Ainsi, les accords correspondant à 6 % des logements arriveront à échéance entre 2004 et 2013, et il s'agira essentiellement de logements publics.

Au cours de la décennie suivante, soit entre 2014 et 2023, la proportion du parc touchée par les expirations sera de 45 %. Il s'agira du reste des logements publics en plus des logements réalisés sous l'article 95 avant 1986. ²⁸

²⁵ Idem, p. 4.

²⁶ Idem.

²⁷ Idem, p.6.

²⁸ Environ 50 % du parc coopératif québécois est financé sous ce programme.

Ensuite, entre 2024 et 2033, les expirations toucheront les logements réalisés sous les articles 26, 27 et 61 LNH ainsi que les logements réalisés sous l'article 95 après 1985.²⁹ La proportion sera ici de 48 %.

On note également que les subventions ne sont pas distribuées également par programme et que par conséquent les impacts sur les ensembles d'habitation varieront en fonction de ces programmes. Les tendances marquantes sont les suivantes :

- Les loyers des ensembles de logement public sont généralement plus bas que les coûts d'opération et l'élimination des subventions menacera leur viabilité de façon particulière, ce qui entraînera un déficit annuel estimé à environ 1 250 \$ par logement.
- Les programmes de logement pour les autochtones en milieu urbain et les programmes destinés aux coopératives ont des frais d'exploitation plus élevés chez les projets plus âgés que chez les projets plus récents.
- Les projets réalisés sous les programmes antérieurs à 1978 risquent de se retrouver avec des réserves de remplacement insuffisantes.
- Les ensembles réalisés après 1978 devront accorder une attention particulière à la question du rapport entre le nombre de logements au prix du marché et celui des logements dont les occupants sont assujettis à une vérification du revenu.
- Les ensembles réalisés après 1985 ont des coûts de réalisation plus élevés et le montant des subventions équivaut en moyenne au paiement hypothécaire et les projections indiquent qu'il est probable qu'ils auront besoin de supplément au loyer s'ils veulent maintenir des loyers abordables aux ménages à faible revenu.
- On ne peut estimer si les réserves de remplacement sont à un niveau adéquat. On note cependant que si elles sont insuffisantes, les gestionnaires devront financer les travaux avec les revenus courants, ce qui peut entraîner des crises financières.
- En termes de viabilité globale de portefeuille, il apparaît évident que certains programmes ne pourront demeurer viables à la suite du retrait des subventions. Il s'agit entre autres des programmes suivants : logement public, logement sans but lucratif autochtone urbain, logement sans but lucratif privé et supplément au loyer. Généralement, si les paiements hypothécaires sont plus bas que les subventions, le risque est plus élevé. Les programmes de logement sans but lucratif de 1973-1978 et 1978-1985 sont cependant estimés viables.

²⁹ Cela inclut les coopératives du Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH) mieux connu sous l'appellation de PHI pour prêt hypothécaire indexé.

L'ACHRU recommande deux volets d'intervention. Le premier s'adresse aux gouvernements, afin qu'ils protègent le patrimoine de logements, qu'ils réinvestissent les épargnes réalisées après l'expiration des ententes dans le maintien des services, et dans l'aménagement de nouveaux logements. Elle recommande d'autre part aux fournisseurs de logements de développer leur autonomie administrative et leur capacité de planification à long terme, notamment au plan des réserves de remplacement.

De façon générale, les documents de l'ACHRU n'accordent que peu de place aux coopératives d'habitation. On indique cependant de façon implicite que les programmes qui ont permis leur développement sont probablement globalement viables après l'expiration des accords, sauf bien sûr les programmes dont l'ensemble des résidents ont un loyer proportionnel au revenu, tels le Programme sans but lucratif privé, connu comme le PSBLP.

Si on examine maintenant le cas particulier du parc de logement coopératif, on voit que la Fédération de l'habitation coopérative du Canada (FHCC) est principalement préoccupée par le maintien de son caractère sans but lucratif, par la protection de l'intégrité des immeubles et par la capacité des coopératives de répondre à leurs membres à faible revenu. Sur ce point, sans exclure un rôle futur des gouvernements lorsque les ententes termineront, la FHCC suggère la création de fonds de subvention internes qui pourraient être créés à même les revenus des coopératives, lorsque leur dette hypothécaire sera remboursée.

Concernant l'intégrité physique du parc immobilier, la FHCC encourage les coopératives à bien pourvoir leurs réserves de remplacement. Elles pourront également emprunter si elles ne disposent pas des liquidités suffisantes. En ce qui a trait à la pérennité du statut sans but lucratif, cette préoccupation provient du constat que la valeur des propriétés coopératives a considérablement augmenté, particulièrement dans les centres-villes. Cela pourrait entraîner la conversion de logements coopératif vers diverses formes de copropriété, privant la communauté d'un parc collectif destiné au bien public. La FHCC a adopté des résolutions explicites à ce sujet en 1998, ce qui a donné lieu à la publication du document *Assurer notre avenir*, en 2001.

La FHCC propose divers mécanismes pour prévenir cette conversion : le renforcement des statuts constitutifs des coopératives, le renforcement des lois, les ententes sans but lucratif pour les coopératives et les fiducies foncières.³⁰ La FHCC propose aux coopératives d'utiliser ces mesures de façon cumulative.

Les coopératives doivent d'abord s'assurer que leurs statuts contiennent des clauses inaltérables qui, par exemple, rendent explicite l'obligation de faire affaire sans rechercher de gain pour les membres, ou encore qu'en cas de dissolution, les actifs de la coopérative soient dévolus à une autre coopérative, à un OBNL ou encore à un organisme de charité.

³⁰ FHCC (2001) p. 3.

Comme les règlements de la coopérative peuvent parfois être ignorés, la FHCC propose aussi aux coopératives de faire les représentations afin de faire modifier les lois coopératives. Les modifications aux lois provinciales et territoriales régissant les coopératives auraient pour effet, en cas de perte du statut sans but lucratif, de distribuer les actifs à d'autres coopératives sans but lucratif. L'Ontario a intégré une telle modification à sa Loi des associations coopératives et la FHCC souhaite que les autres juridictions agissent ainsi.

Le second mécanisme envisagé par la FHCC est qu'une entente contractuelle soit conclue entre chaque coopérative et un organisme extérieur. « Cette entente confère à l'organisme extérieur un certain contrôle sur l'utilisation future du terrain de la coopérative, de sorte que le terrain ne peut être utilisé que par des coopératives d'habitation sans but lucratif. »³¹ L'organisme extérieur peut être une fédération, la FHCC ou encore une fiducie foncière.

Il nous apparaît important de consacrer quelques pages à la question de la fiducie foncière. Elle est considérée depuis plusieurs décennies comme étant un véhicule efficace de détention permanente de terrains à des fins d'habitation abordable. Ce concept a retenu l'attention de plusieurs générations, tant aux Etats-Unis qu'au Canada. Tout d'abord parce que le spectre de la fin des ententes d'exploitation a suscité beaucoup d'inquiétudes quant au maintien du statut collectif et sans but lucratif du parc. Une érosion du parc peut en effet se produire et elle peut être causée par divers facteurs internes – par exemple, défaut de paiement et liquidation de la coopérative – ou par des facteurs externes – par exemple, changements de politiques ou de lois. Mais aussi parce que la fin des accords signifie en même temps la fin des contraintes réglementaires imposées aux fournisseurs de logements quant à la disposition de leurs actifs à des fins de développement. Une fois leur convention expirée, les coopératives peuvent virtuellement disposer d'un titre de propriété libre, et gérer leurs immeubles sans intervention gouvernementale.

Vue dans cette perspective, la fiducie foncière apparaît alors comme une forme de détention collective permanente des actifs des coopératives qui remplit deux fonctions : d'une part protéger à long terme le patrimoine collectif et d'autre part mobiliser ce capital vers la croissance du secteur. La fiducie est pour plusieurs l'alternative collective à la privatisation des ensembles de logements et à la dispersion du capital pouvant servir de levier financier, une fois les accords expirés.

Plusieurs initiatives ont été entreprises sur ce sujet et nous en présentons ici les plus significatives.

La FHCC, la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) et l'Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ) ont contribué à la réflexion sur les fiducies foncières à diverses occasions. La FHCC a posé les premiers jalons au plan canadien pour guider les démarches de création de fiducies foncières coopératives : statut sans but lucratif des organismes; contrôle démocratique par des usagers; présence des structures fédératives du mouvement coopératif au sein du groupe d'administrateurs; détention perpétuelle du terrain;

³¹ Idem, p. 9.

investissement des revenus excédentaires dans le développement; création de corporations de développement distinctes pour la mise en valeur de terrains.³²

Au Québec, cette démarche s'est cristallisée lors de la tenue du Séminaire sur la fiducie foncière en avril 1995.³³ Les débats ont permis de saisir les menaces que représente la fin des accords d'exploitation en termes de privation, de chute des loyers et de répartition de la richesse collective. Dans ce contexte, les présentations suggéraient que les projets où les coopératives remettraient leurs terrains à des fiducies procureraient une certaine sécurité quant à la détention à long terme des actifs communautaires. Les conventions d'exploitation restreignent la capacité des coopératives de disposer de leurs actifs; à défaut de pouvoir procéder à des transferts dès maintenant, le transfert du terrain à la fiducie lors de l'expiration de l'entente était généralement considéré préférable.

Essentiellement trois instruments de pérennité ont été examinés : l'emphytéose, la propriété superficière et la seconde hypothèque. Ces trois instruments pouvaient être utilisés par diverses entités, qu'elles soient des organismes à but non lucratif, des fédérations de coopératives ou des fiducies d'utilité sociale. Le séminaire a également permis de prendre connaissance du calendrier d'expiration des ententes au Québec et de projections financières qui montraient les limites du potentiel de financement autonomes du parc coopératif. On soulignait également que les objectifs de pérennité associés aux fiducies pouvaient être compromis advenant l'échec de projets d'aménagement, surtout lorsque la structure de financement initiale était inadéquate.

La littérature consultée permet d'identifier quelques exemples de fiducies foncières mises sur pied par le secteur communautaire. Les initiatives plus fréquemment répertoriées sont :

- *Colandco* : cette fiducie créée en 1986 à partir d'un don de la Corporation Campeau a permis la création de quelque 2 000 logements coopératifs à Toronto.
- *Bathurst Quay Community Land Trust* : cette fiducie a été créée pour détenir des terrains que le gouvernement fédéral jugeait excédentaires et qui étaient occupés par des coopératives et divers ensembles d'habitation appartenant à la Ville de Toronto.
- *Tenants Non-Profit Redevelopment Corporation* : cet OBNL de Toronto a mis sur pied une fiducie foncière qui a prévu dès sa création que les coopératives participantes devraient payer un loyer foncier une fois leur prêt hypothécaire amorti.
- *Communauté Milton Park* : créé par bill privé en 1987 sous l'initiative de la Société du patrimoine urbain de Montréal (SPUM), l'organisme est une forme unique de copropriété regroupant environ 700 logements coopératifs et sans but lucratif dans le centre-ville de Montréal.

³² Source: FHCC.

³³ CQCH-AGRTQ-FHCC (1995).

D'autres initiatives ont vu le jour, mais sans donner lieu à des transferts de terrains de la part des coopératives. Mentionnons entre autres la *BC Land Trust Foundation* de Colombie-Britannique, le *Fonds foncier communautaire du sud-ouest de Montréal* (FFCSOM), et celui de la *Société d'habitation et de développement de Montréal* (SHDM).³⁴

Au plan de la connaissance théorique du cadre réglementaire qui conditionne les gestes des gestionnaires coopératifs, le concept de la coopérative-équité, adapté par Marie J. Bouchard, a apporté un éclairage nouveau sur le « contrat » entre le membre et sa coopérative et entre la coopérative et son mouvement. Sa réflexion examine les perceptions des coopérateurs quant à la « fiducie-mission », un mécanisme qui vise « à éviter que les coopérateurs puissent, dans un avenir plus ou moins rapproché, modifier la mission d'accessibilité poursuivie par la coopérative d'habitation »³⁵.

Les menaces à la mission de la coopérative en termes d'accessibilité, de permanence, de mixité sociale et de convivialité « sont essentiellement liées à la caducité de la convention entre chaque coopérative et l'État à l'échéance de l'amortissement de l'hypothèque ». ³⁶ La fin des ententes laisse le portefeuille coopératif vulnérable aux changements des politiques publiques, aux aléas du marché immobilier et aux pratiques de gestion des résidants. Par contre, selon l'auteur, elle fournit alors l'opportunité de constituer une fiducie qui, par la détention de propriétés et de fonds divers « perpétue la mission sociale que se sont données les coopératives » et permet de « canaliser des fonds issus des projets existants vers la production de nouveaux logements coopératifs. »³⁷

La mise en œuvre du modèle proposé, même lorsque les conventions sont éteintes, est cependant limitée par les habitudes de gestion et les motivations des membres. Il est alors préférable de prévoir dès le lancement des programmes les modalités de contribution au développement du secteur :

La faisabilité de tout modèle d'auto développement dans le secteur d'habitation varie selon la phase où de tels objectifs sont adoptés. Dans un premier cas de figure, on peut penser la fixation de tels objectifs au moment même où se conçoivent les programmes. Ce serait le cas si, par exemple, les différents partenaires du développement (promoteurs, institutions financières, pouvoirs publics) s'entendaient, au moment de créer un nouveau programme coopératif, sur les modalités qui fassent en sorte que ce secteur s'autonomise des aides publiques à moyen et à long terme. Ces objectifs seraient alors traduits dans les différentes conventions de financement, de réalisation et de gestion des coopératives d'habitation³⁸.

³⁴ Gaudreault (2004).

³⁵ Bouchard et al. (1995), p.14.

³⁶ Idem, p.15.

³⁷ Idem.

³⁸ Idem, p. 18.

Au contraire, selon Bouchard, l'introduction de nouvelles pratiques dans un cadre réglementaire institutionnalisé rencontrera inévitablement des résistances :

Tenter de les implanter dans des coopératives déjà gouvernées par une autre logique, outre les difficultés réglementaires (...) risque de se heurter aux valeurs et aux pratiques actuelles des coopérateurs³⁹.

L'opinion de Richard Bergeron est clairement tranchée à ce sujet. S'appuyant notamment sur le constat du montant modeste recueilli auprès des coopératives montréalaises, dans le cadre du Programme d'investissement coopératif (PIC), il affirme que

La preuve semble pour l'heure faite qu'en son état actuel, la formule coopérative n'a aucun potentiel auto-développemental. Car dans la mesure où ce potentiel existe, les membres des coopératives existantes choisissent de se le partager sous forme de réductions de loyer.⁴⁰

Bergeron affirme par ailleurs que la coopérative-équité pourrait permettre de créer un nouveau secteur viable et de nature véritablement coopérative mais qu'il serait plutôt « de seconde génération ». La recette est alors la suivante :

Pour que la Coopérative d'habitation Équité voit le jour, il suffirait que les deux parties signataires des conventions actuelles, à savoir les coopératives d'une part, les organismes publics dans chaque cas concernés d'autre part, acceptent de les annuler et de les remplacer par la nouvelle convention propre à cette formule.⁴¹

Bergeron considère néanmoins qu'un éventuel retrait de la SCHL du secteur coopératif québécois pourrait amener soit la SHQ ou soit une nouvelle institution coopérative à introduire « quelque chose s'apparentant à la Coopérative d'habitation Équité. »⁴²

Plus récemment, une initiative de recherche appliquée à l'ensemble d'un quartier montréalais a permis de mesurer plus concrètement les défis et opportunités qui se présenteront aux coopératives lors de l'expiration des accords. Les États Généraux du logement social à Pointe-Saint-Charles, tenus en 1999, ont été le résultat du constat effectué par les groupes de ressources techniques du quartier quant à la situation anticipée des coopératives et des OBNL lors de la fin des accords. Une analyse de quelques cas de coopératives démontrait que

... si on ne réagissait qu'à la dernière minute, à la fin de l'entente, cela pourrait facilement se traduire pas des augmentations de loyer de 40 % à 50 % pour les membres. Par contre, si on se mettait à planifier dès maintenant en

³⁹ Idem, p. 31. L'exemple de la Tenants Non-Profit Redevelopment Corporation de Toronto illustre bien ce propos; l'organisme a prévu l'obligation des coopératives signataires de contribuer à la fiducie et de lui payer un loyer foncier lorsque sa dette hypothécaire est amortie.

⁴⁰ Bergeron (1996), p. 15.

⁴¹ Idem, p.20.

⁴² Idem, p.160.

vérifiant l'état des projets, on serait peut-être en mesure d'apporter les ajustements nécessaires en cours de route pour que la fin des ententes ne signifie pas la fin des projets.⁴³

Les projections financières réalisées à la suite du constat ont permis de révéler que pour demeurer viables, 21 % des coopératives de l'article 95 nécessitaient une nouvelle entente avec la SCHL, que 7 % d'entre elles avaient besoin d'un prêt hypothécaire additionnel et que 10 % pouvaient se permettre de mettre fin à leur entente et de refinancer leur projet par un emprunt conventionnel. Ces dernières pouvaient donc assumer dès maintenant leur autonomie, si elles le souhaitaient. On constatait également que 38 % des coopératives semblaient en bonne santé, selon les critères retenus « actuellement et à long terme, à condition qu'elles adoptent de nouvelles habitudes de planification qui tiennent compte des réparations futures des immeubles, de l'évolution de la réserve de remplacement et de la formation des membres »⁴⁴.

La démarche a également jeté un nouvel éclairage sur « le potentiel économique par lequel le parc de logement communautaire peut être autonome et constituer un levier économique pour la réalisation de nouvelles unités. »⁴⁵ Les projections démontrent que le potentiel est de 9 000 \$ par logement en moyenne à la 20^e année après ajustement en fonction des travaux de modernisation requis; la moyenne est cependant de 14 249 \$ par logement si on ne considère que les coopératives qui démontrent un potentiel. Ce potentiel est libéré par environ 66 % des unités, alors que 34 % présentent un manque pour réaliser les travaux.

Nous avons cependant pu observer, lors d'un mandat précédent⁴⁶, que le portefeuille coopératif québécois – constitué, lors de la recherche, de 21 040 logements – peut potentiellement libérer un avoir foncier de quelque 228 M \$, soit environ 15 167 \$ par logement. Nous avons constaté que 7 coopératives sur 10 sont en mesure de générer cet avoir propre foncier, alors que 3 coopératives sur 10 ont une dette qui dépasse leur valeur. Ces données confirment sensiblement les constats effectués dans Pointe-Saint-Charles en terme de proportion de coopératives démontrant un potentiel économique.

Malgré un cadre réglementaire contraignant, diverses initiatives innovantes de consolidation et de développement ont été couronnées de succès, avant même la fin des ententes. Bien qu'exceptionnelles, les exemples souvent cités de la Coopérative d'habitation des Cantons de l'Est et de la Centretown Citizens' Ottawa Corporation montrent que les ententes d'exploitation peuvent permettre une certaine souplesse si les conditions de succès sont remplies, notamment un climat de confiance, une expertise reconnue, la créativité et évidemment ... la ténacité.⁴⁷

⁴³ Regroupement information logement et al. (1999), p. 4.

⁴⁴ Idem, p. 45.

⁴⁵ Idem, p. 62.

⁴⁶ Gaudreault (2004).

⁴⁷ Idem.

L'enseignement que nous devons en tirer est que pour franchir harmonieusement l'étape de la fin des ententes, les gestionnaires doivent dès aujourd'hui poser les gestes décisifs. Nos observations nous portaient à affirmer que

Certaines coopératives traverseront allègrement ce cap alors que d'autres se retrouveront dans une situation financière défavorable, se manifestant tout d'abord par la détérioration des immeubles et le manque de revenus.

Nous affirmions également qu'aux contraintes réglementaires s'ajoutaient les contraintes internes du mouvement.

D'autres contraintes dites sectorielles renvoient à la façon dont le secteur coopératif en habitation est structuré, à la prédominance d'un modèle de gestion unique et aux motivations des membres des coopératives.

Considérant les actifs en présence, les contraintes à la mobilisation de leur potentiel, nous suggérons au secteur coopératif les priorités suivantes :

- réaliser les expertises d'évaluation de l'état physique du portefeuille coopératif québécois;
- établir les besoins en remplacement des immobilisations de l'ensemble des coopératives d'habitation;
- produire des plans de remplacement pour chaque coopérative;
- établir pour chaque coopérative un plan d'épargne et d'investissement arrimé au plan de remplacement;
- identifier et encourager les pratiques exemplaires en gestion, en financement et en développement.

Nous recommandons également la mise en œuvre de différentes stratégies, notamment des stratégies de croissance des revenus :

- maximiser le rendement sur les réserves monétaires en créant avec les institutions financières de nouveaux fonds de placement spécialisés;
- soutenir les coopératives dans la planification budgétaire à long terme de leurs revenus autonomes;
- développer une expertise sectorielle plus spécialisée en financement;
- adopter des stratégies pour l'obtention du soutien gouvernemental à la rénovation du parc coopératif.

La création d'un Fonds de conservation et d'un Fonds d'expansion nous apparaissait alors comme des outils qui permettraient la consolidation et le développement du patrimoine coopératif.

La documentation étudiée met en évidence les enjeux qui sont le lot quotidien des gestionnaires du portefeuille coopératif de logements. Les décisions qu'ils prennent aujourd'hui auront forcément un impact sur la viabilité de leurs ensembles et de ce fait sur leur capacité de traverser avec succès l'étape de la fin des accords. La majorité des coopératives fera face à ce phénomène au cours des prochaines décennies.

Pour quelques unes, le processus est déjà enclenché, car les premiers ensembles ont été réalisés dans les années 1960. Plusieurs coopératives ont totalement remboursé leur emprunt hypothécaire et gèrent leurs immeubles sans rendre de comptes aux agences gouvernementales qui les ont financées. La présente étude permettra, nous le souhaitons, de mieux saisir cette dynamique, dans le but de doter le secteur d'outils appropriés.

3.2 Quantification et situation temporelle des accords d'exploitation

3.2.1 Présentation des données

Nous présentons dans la présente section un calendrier sommaire de l'expiration des accords d'exploitation. Nous avons eu accès aux données pour une proportion significative du parc coopératif, soit 23 781 logements coopératifs sur les 25 884 unités potentielles estimées par le MDEIE en date de juin 2005.⁴⁸ Cela représente environ 92 % du parc. Les informations ont été compilées par la CQCH à partir des listes de coopératives transmises par la SCHL et par la SHQ.

Tableau 1 : Calendrier d'expiration des ententes d'exploitation des coopératives d'habitation du Québec, par programme d'aide et par période. Données en nombre de logements.⁴⁹

Programme d'aide	2000-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020	2021-2025	2026-2030	2031-2035	2036-2040	TOTAL	%
Art. 61	5	358	641	41	0	185	0	0	1230	5,2 %
Art.15.1	0	0	330	0	0	287	0	0	617	2,6 %
Art. 95	119	420	2524	6527	1459	54	0	0	11103	46,7 %
PHI	0	0	0	2141	2102	606	0	0	4849	20,4 %
PSBL-P	0	0	0	0	823	630	0	0	1453	6,1 %
PARCO	0	0	0	0	605	0	0	0	605	2,5 %
AccèsLogis	0	0	0	0	0	0	1950	1309	3259	13,7 %
LAQ	0	0	0	0	0	0	0	665	665	2,8 %
TOTAL	124	778	3495	8709	4989	1762	1950	1974	23781	100 %
%	0,5 %	3,3 %	14,7 %	36,6 %	21,0 %	7,4 %	8,2 %	8,3 %		

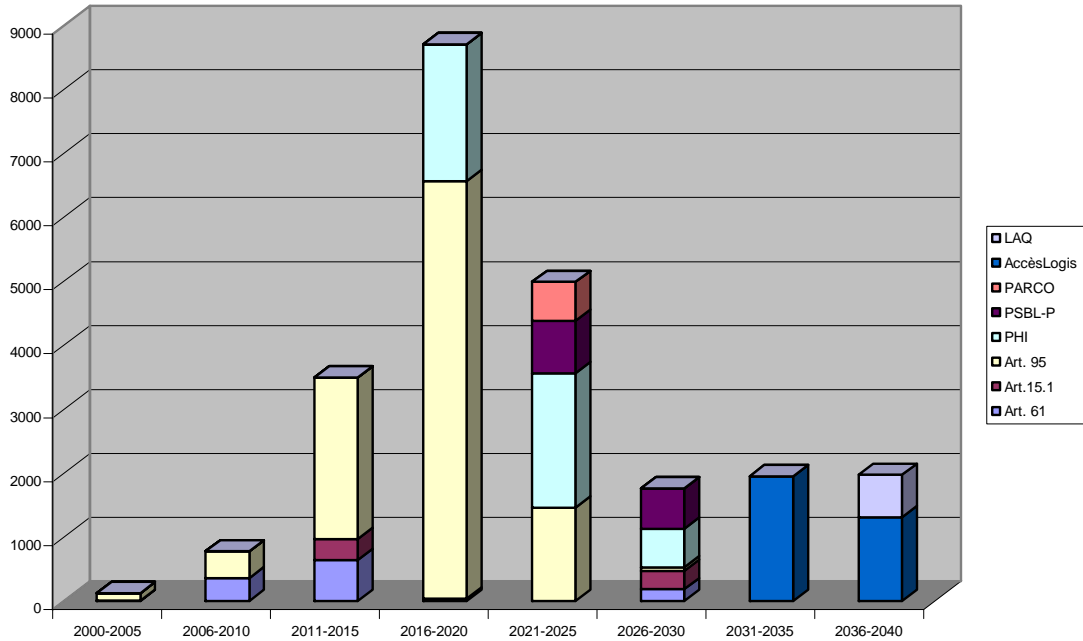
Le tableau 1 et le graphique 1 présentent le nombre de logements coopératifs qui seront touchés par l'expiration des ententes selon le programme d'aide. Pour le moment, les compilations auxquelles nous avons eu accès n'indiquent pas le nombre de coopératives concernées. Nous avons regroupé les données par périodes de cinq ans.

Nous présentons plus bas nos observations sommaires selon que les programmes ont été financés par le gouvernement fédéral, par le gouvernement du Québec ou encore par le biais de l'Entente sur le logement social Canada-Québec.

⁴⁸ Voir une section précédente pour le profil du parc des coopératives d'habitation québécoises.

⁴⁹ Source : SCHL, SHQ et MDEIE; compilation et présentation originale par CQCH et Allan Gaudreault. Les données incluent les logements de coopératives ayant fait l'objet d'engagements de la SHQ en date de septembre 2005, lesquelles peuvent ne pas être en opération au moment de la rédaction du présent rapport.

Graphique 1 : Calendrier d'expiration des ententes d'exploitation des coopératives d'habitation du Québec par programme d'aide et par période. Données en nombre de logements.⁵⁰



3.2.1.1 Programmes fédéraux

Nos observations indiquent que l'expiration des ententes du parc de coopératives financées sous les programmes fédéraux débute au cours des années 2000 à 2005. Moins de 1 % des logements coopératifs sont affectés durant cette période. Il s'agit essentiellement d'ensembles de l'article 95, vraisemblablement réalisés lors du lancement du programme en 1978 et dont les périodes d'amortissement s'étendaient sur 25 ans, alors que la norme est plutôt de 35 ans. Le phénomène se développe lentement au cours des années 2006 à 2010, alors qu'un peu plus de 3 % des unités sont concernées. Cette seconde moitié de la décennie voit expirer un plus grand nombre d'ententes de l'article 61, programme lancé au début des années 1970.

On assiste ensuite à une très forte augmentation des expirations entre 2011 et 2015, alors que près de 15 % des ententes arrivent à échéance; près de trois logements sur quatre sont de l'article 95. La période la plus dense se situe entre 2016 et 2020 alors que 49 % du parc dit fédéral est touché; il s'agit en grande majorité de coopératives de l'article 95 de 1978-1985; mais les coopératives du PFCH représentent 25 % des logements touchés durant cette période.

⁵⁰ Idem.

Malgré une forte décroissance des expirations de 2021 à 2031, on observe que plus d'un logement coopératif sur quatre sont concernés par l'expiration d'une entente; près de 70 % de ces logements sont financés par les programmes fédéraux, la proportion la plus importante étant constituée de logements du PFCH, soit 40 % . C'est au cours de la seconde moitié de cette décennie que les dernières ententes de l'article 61 arrivent à échéance.

3.2.1.2 Programmes conjoints

C'est au cours de la décennie de 2021 à 2030 que tous les ensembles du PSBL-P arrivent à échéance. Ils ont tous été réalisés entre 1987 et 1992. Ces logements représentent 6 % du parc coopératif.

Quant aux ensembles réalisés sous le programme Logement abordable Québec disponible depuis 2002, on peut estimer que les ententes déjà signées arriveront à échéance vers 2040. Ce programme très récent ne représente que 2,8 % du parc et 17 % des logements des coopératives dont l'entente se termine entre 2031 et 2040.

3.2.1.3 Programmes québécois

Les ensembles issus du Programme d'achat-rénovation (PARCO) arriveront à leur échéance autour de 2021 compte tenu que les engagements ont eu lieu en 1996 et que les conventions sont établies pour 25 ans. Les coopératives issues de ce programme détiennent 2,5 % du parc coopératif mais environ 9 % du parc des coopératives arrivant à la fin des accords durant la décennie 2031-2040.

Les coopératives du programme AccèsLogis Québec, réalisées à partir de 1997, verront leurs ententes se terminer à compter de 2032. On doit ainsi considérer une première période de 25 ans, soit la durée originale du prêt, et une prolongation de 10 ans lors du refinancement obligatoire de la dixième année. Ces coopératives représentent près de 14 % du parc coopératif global et 83 % du parc dont les ententes se terminent durant cette décennie.

3.2.2 L'expiration des ententes d'exploitation selon les régions

Nous présentons ici le calendrier d'expiration des ententes en intégrant l'origine des coopératives selon les régions administrative du Québec.

Tableau 2 : Calendrier d'expiration des ententes d'exploitation des coopératives d'habitation du Québec, par période et par région. Données en nombre de logements⁵¹.

	2000- 2005	2006- 2010	2011- 2015	2016- 2020	2021- 2025	2026- 2030	2031- 2035	2036- 2040	Nombre de logements	% du parc coopératif québécois
1-Bas-St-Laurent	0	4	15	161	22	18	0	0	220	1 %
2-Sag.-Lac-St-Jean	3	0	38	331	219	332	0	16	939	5 %
3-Capitale nationale	30	0	631	1816	311	15	58	171	3032	15 %
4-Mauricie	0	27	51	136	45	12	0	0	271	1 %
5-Estrie	67	117	103	538	63	0	23	82	993	5 %
6-Montréal	11	248	697	3117	2826	1046	410	730	9085	44 %
7-Outaouais	0	37	182	641	144	44	0	0	1048	5 %
8-Abitibi	0	0	179	23	38	0	0	0	240	1 %
9-Côte-Nord	0	0	48	102	36	10	0	0	196	1 %
10-Nord du Québec	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0 %
11-Gaspésie-Îles	0	0	0	49	48	0	0	0	97	0 %
12-Chaudière-App.	0	0	69	483	90	0	0	41	683	3 %
13-Laval	0	6	447	124	45	0	0	16	638	3 %
14-Lanaudière	0	0	8	129	90	66	0	0	293	1 %
15-Laurentides	0	12	12	107	29	78	0	0	238	1 %
16-Montérégie	13	294	832	820	290	117	12	0	2378	11 %
17-Centre-Québec	0	33	85	132	109	0	18	0	377	2 %
TOTAL	124	778	3397	8709	4405	1738	521	1056	20728	
	1 %	4 %	16 %	42 %	21 %	8 %	3 %	5 %	100 %	

Bien que certaines informations concernant la répartition des logements par région administrative n'aient pu être obtenues, nous constatons que la proportion de logements par région se calque grossièrement sur le profil des coopératives d'habitation présenté précédemment. Les écarts avec le tableau 1 sont dus aux périodes de référence et de compilation différentes. De plus, certaines informations relatives aux programmes de la Société d'habitation du Québec n'étaient pas disponibles.

Le phénomène d'expiration des ententes se manifeste d'abord dans les régions de la Montérégie, de Montréal et de l'Estrie. Durant la première décennie de 2000 à 2010, c'est la région de la Montérégie qui, au Québec, compte le plus grand nombre de logements situés dans des coopératives dont l'entente expire, soit 307 logements

⁵¹ Source : SCHL et SHQ; compilation et présentation originale par CQCH; calcul des pourcentages par Allan Gaudreault.

(34 %), suivie de Montréal avec 259 logements (29 %) et de l'Estrie avec 184 logements (28 %).

Par la suite, dès 2011, le phénomène se répand aux autres régions, ce qui reflète le rythme du développement des ensembles au cours des années. On note une exception, la région de Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine qui ne connaîtra sa première expiration d'entente qu'au cours de la période 2016-2020.

Selon le tableau, la presque totalité des régions connaîtra un pic des expirations au cours de la période de 2016 à 2020. On observe quelques exceptions. Les régions de Laval et de la Montérégie connaîtront un sommet des expirations entre 2011 et 2015. Par ailleurs, la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean connaîtra deux pics presque semblables en 2016-2020 et en 2026-2030 avec un « petit creux » entre les deux périodes.

À compter de 2026, sauf exception déjà notée, les expirations ne touchent pratiquement que les zones très urbanisées. Par la suite, à compter de 2032, les conventions des coopératives réalisées sous le programme AccèsLogis Québec arriveront à échéance, suivies un peu plus tard par les coopératives du programme Logement abordable Québec. Les projets coopératifs issus de ces programmes ont été majoritairement réalisés dans les grands centres et les régions plus urbanisées.

4 Volet 2 : Analyse des impacts

4.1 Impacts sur le parc de logements sociaux

Les études de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU) nous apprennent que plus de 600 000 logements sociaux au Canada seront touchés par le phénomène de l'expiration des accords d'exploitation. Au Québec, il s'agit de plus de 126 000 logements. Pour les fournisseurs de logements, qu'il s'agisse de logements en HLM, en tenure OBNL ou en coopérative d'habitation, cela représente en 30 ans des pertes totales de 32 milliards \$ en fonds fédéraux et de 28 milliards \$ en fonds provenant des provinces. Au total, au prorata du nombre de logements, on peut estimer cette perte de subventions à environ 13 milliards \$ pour les fournisseurs de logements sociaux du Québec.

Il s'agit de subventions qui servent d'une part à réduire les coûts de financement et d'autre part, à réduire les loyers des ménages à faibles revenus, sous diverses formules d'aide, y compris les programmes de supplément au loyer. De façon générale, les études de l'ACHRU indiquent que les ensembles d'habitation dont les subventions sont inférieures aux frais de financement seront probablement viables. Cependant, les ensembles d'habitation dont la subvention dépasse les frais de financement ne le seront probablement pas, car leurs loyers seront plus bas que les frais d'exploitation. L'ACHRU indique que la viabilité de chaque ensemble doit être déterminée de façon rigoureuse et que chacun doit adopter des mesures particulières en vue d'aborder la transition avec succès.

De façon particulière, les études de l'ACHRU avancent que le portefeuille réalisé sous le programme de l'article 95 de 1978-1985 (anciennement 56,1) et celui de l'article 95 de 1986-1993 (programme PFCH ou PHI) seront viables comme programmes, alors que le parc du PSBL-P, pris globalement, ne le sera probablement pas. La viabilité des ensembles, pris individuellement, et leur capacité à loger des ménages à faibles revenus dépendent de plusieurs facteurs :

- le profil de revenus des locataires;
- l'état des bâtiments;
- le niveau d'endettement;
- le niveau des réserves;
- la planification et la gestion;
- le niveau des loyers.

Bien que les données disponibles ne soient pas toujours comparables car provenant de sources et de périodes de référence variées, on estime qu'au moins 8 556 ménages, l'équivalent de 36,1 % des ménages coopératifs, reçoivent une aide au loyer qui est proportionnelle à leurs revenus dans les coopératives d'habitation québécoises.⁵² Au seul titre du programme de Supplément au loyer (PSL), la

⁵² Source : MDEIE (2006) à paraître. Le profil socio-économique de 2002, publié par la CQCH indique un pourcentage de 39 %.

Société d'habitation du Québec nous indique que 8 718 011\$ ont été versés aux coopératives d'habitation québécoises en 2005; considérant que ce montant aidait environ 2402 ménages, selon les estimations de la SHQ, cela représente une subvention annuelle de 3 629 \$ par logement, soit 302 \$ par mois.

Le PSL s'applique aux coopératives des programmes suivants :

- au programme de l'article 95 de 1986-1993;
- aux programmes québécois unilatéraux tels Logipop, PARCO et AccèsLogis Québec;
- exceptionnellement aux programmes de l'article 61 de 1973-1978 et de l'article 95 de 1978-1985.

Ces fonds s'ajoutent aux sommes qui ne sont pas destinées à l'aide à la personne versées dans le cadre de ces programmes comme l'aide prédéterminée de l'article 95 de 1973-1978, l'aide versée en vertu de l'article 95 de 1986-1993, et aux sommes versées dans le cadre du PSBL-P.

Au total, le montant des subventions versées aux coopératives d'habitation québécoises dans le cadre des divers programmes est estimé à environ 42 M\$ annuellement, ce qui représente 29 % de leurs revenus totaux⁵³. Un peu plus de la moitié de ces fonds proviennent du gouvernement fédéral.

La fin des ententes d'exploitation met au défi le secteur coopératif d'habitation de remplacer une partie importante des fonds consentis aux ensembles coopératifs. En admettant que les frais de financement seront réduits, une fois les prêts hypothécaires de premier rang échus, et qu'une partie de l'aide ne soit plus requise, la question cruciale de la responsabilité d'aider les ménages à faibles revenus interpelle directement chacune des coopératives.

Lors de débats en atelier lors du congrès 2005 de la CQCH, cette question de responsabilité « sociale » a donné lieu à des discussions intéressantes qui ont permis d'en définir les termes. Essentiellement, deux approches se présentent : la première, qui propose que l'aide aux ménages à faibles revenus soit une responsabilité gouvernementale et la seconde, à l'effet que cette responsabilité incombe plutôt aux coopératives.

Sans vouloir trancher cette question, nous avons voulu clarifier les conditions requises pour que les coopératives soient en mesure de répondre à leur double mandat de voir à la viabilité et à l'abordabilité à long terme de leurs propriétés. La prochaine section présente les résultats d'une étude de cas réalisée en 2005 et 2006 par le Groupe de ressources techniques Bâtir son quartier, pour le compte de la CQCH.

⁵³ Source : MDEIE; données tirées des états financiers de 2001 et extrapolées selon le nombre de logements estimés en juin 2005.

4.2 Impacts économiques sur les coopératives : étude de cas

Introduction

Cette section présente les données recueillies dans le cadre d'un projet de recherche parallèle portant sur l'état financier et physique du parc coopératif de l'article 95. L'étude a été réalisée en collaboration avec le Groupe de ressources techniques Bâtir son quartier de Montréal.⁵⁴ Elle s'est achevée en avril 2006.⁵⁵

La démarche a consisté à demander la collaboration d'un certain nombre de coopératives d'habitation pour permettre l'inspection de leurs bâtiments et pour fournir les informations et documents concernant leur situation financière. Un formulaire de consentement a été signé par chaque coopérative participante.

Des projections financières ont été établies à partir des données fournies lors des inspections des propriétés et lors de l'examen des états financiers.

Les objectifs de l'étude

L'étude visait principalement à vérifier la capacité des coopératives d'habitation de l'échantillon, une fois leur convention d'exploitation échue :

- de maintenir l'accessibilité des logements pour les ménages à faible revenu;
- de continuer à offrir à leurs membres des logements en bonne condition.

La méthodologie

Au printemps 2005, la CQCH a constitué un échantillon de 100 coopératives d'habitation issues du programme de l'article 95 de 1978-1985 et provenant de quatre villes : Sherbrooke, Gatineau, Québec et Montréal. Compte tenu des ressources financières disponibles, il n'était pas possible d'établir un échantillon qui intègre l'ensemble des programmes auxquels les coopératives d'habitation ont eu recours. Comme l'article 95 de 1978-1985 a permis la réalisation de 62,5 % du parc coopératif québécois, et que les coopératives de ce programme seront les premières touchées par le phénomène de la fin des conventions, nous avons restreint l'échantillon à ce programme.

Une invitation à participer à l'étude a été postée à ces 100 coopératives. On demandait leur collaboration pour transmettre au mandataire les informations financières requises et aussi autoriser l'inspection physique des bâtiments par une

⁵⁴Bâtir son quartier (2006). *Étude de la situation physique et financière d'un certain nombre de coopératives d'habitation financées en vertu de l'article 95 (56,1) de la Loi nationale sur l'habitation*. Réalisé pour la CQCH, avril 2006.

⁵⁵ Les informations de cette section constituent un sommaire de l'étude réalisée par le GRT Bâtir son quartier et plusieurs passages ont été transcrits intégralement.

ressource professionnelle. En août 2005, 30 coopératives avaient répondu favorablement à l'invitation. Ce nombre correspondait à l'objectif visé et au budget disponible. En collaboration avec le GRT Bâtir son quartier, on a alors demandé aux représentants des coopératives de remplir un questionnaire concernant le bâtiment et de fournir les documents pertinents :

- les états financiers des trois dernières années;
- l'entente d'exploitation avec la SCHL;
- les autres documents provenant de la SCHL tels que l'établissement de l'aide prédéterminée, les recommandations de la SCHL relativement à la réserve de remplacement, etc.;
- la liste des loyers;
- le budget de l'année courante.

Les inspections des bâtiments ont été réalisées par Bâtir son quartier en octobre, novembre et décembre 2005 et en janvier et février 2006. L'analyse financière et les projections à long terme ont été effectuées par le même organisme en janvier, février et mars 2006. Sur les 30 coopératives qui ont accepté de participer et dont les bâtiments ont été inspectés, 25 ont fourni les documents requis et le présent rapport ne porte que sur ces dernières. On observe que cinq coopératives proviennent de la ville de Québec, que 19 coopératives sont situées à Montréal et qu'une coopérative est établie à Gatineau.

Une fois saisies les données relatives à chaque coopérative d'habitation – données financières et données provenant des rapports d'inspection – des projections financières ont été effectuées pour établir le comportement prévisible des ensembles, avant l'application de mesures de correction. Par la suite, les mesures de correction ont été introduites et on a ainsi pu déterminer les conditions requises pour que chaque coopérative soit en mesure de remplir ses obligations.⁵⁶

L'échantillon que constitue ce groupe de coopératives n'est pas statistiquement représentatif du parc coopératif québécois. Cependant, il permet d'illustrer de façon très concrète la situation physique et financière des coopératives étudiées – notamment celles de milieu urbain – et les profils établis permettront selon nous aux gestionnaires des ensembles coopératifs de se situer comparativement aux différents indicateurs retenus. Il leur revient d'adopter les mesures qui leur semblent appropriées pour mieux franchir l'étape de la fin des accords.

Nous basant sur la santé financière actuelle et projetée et sur le degré d'effort qui sera 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 et nous présentons ici les critères de classement utilisés et des cas typiques. Pour chaque catégorie, nous avons inséré le cas d'une coopérative que nous estimons représentative du profil établi.

⁵⁶ Les rapports d'inspection de même que les projections financières et les recommandations ont été remis aux coopératives qui ont fourni l'ensemble des données demandées.

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

Profil d'une petite coopérative ayant rénové des bâtiments il y a 20 ans

>La coopérative compte six logements et les membres sont soucieux de la qualité de leur immeuble. Deux membres bénéficient de l'AACR. Les loyers du projet se situent à 65 % de la médiane du secteur. Aucun déficit n'est anticipé au cours des dix prochaines années. Les membres devront cependant s'impliquer dans les tâches de peinture afin d'en diminuer le coût.

>Par contre, la réserve de remplacement ne pourra suffire à financer les travaux à venir; dans environ huit ans, il faut prévoir le remplacement des fenêtres et portes patio. À l'intérieur des logements, les comptoirs et armoires devront être remplacés.

>Il est suggéré que la coopérative emprunte une somme de 45 000\$ dans huit ans afin de compléter le financement des travaux de remplacement.

Profil d'un projet de construction neuve âgé de 25 ans

>La coopérative compte 32 logements. Cinq membres bénéficient de l'AACR. Les loyers se situent à 59 % de la médiane du secteur. La coopérative administre bien ses affaires et, selon nos projections, il n'y a que des surplus annuels à l'horizon. Il ne reste que dix ans avant l'expiration de la convention. L'aide prédéterminée est épuisée.

>Au cours des prochaines douze années, la coopérative devra exécuter une série de travaux importants qui nécessiteront des sommes additionnelles en complément de la réserve de remplacement. Il faut prévoir le remplacement de la couverture dans huit ans, la réfection de l'asphalte dans dix ans, et le remplacement des comptoirs et armoires de cuisine dans 12 ans.

>En reportant le remplacement des comptoirs et armoires et certains autres travaux à l'année qui suit l'échéance de son hypothèque, la coopérative pourra compter emprunter sur le marché hypothécaire pour financer ses travaux sans que cela n'ait d'impact sur sa structure de loyers.

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 :
 - faible.
- Répartition des projets :
 - construction neuve : 3
 - rénovation : 5
 - total : 8

Profil d'une coopérative ayant fait la rénovation de ses bâtiments il y a 24 ans.

>La coopérative compte 32 logements. Cinq membres bénéficient de l'AACR. Les loyers du projet se situent à 81 % de la médiane du secteur.

>La diminution de l'aide prédéterminée va continuer pendant les cinq prochaines années. Les membres devront consentir à des hausses de loyers de 4 % à 5 % pour les cinq prochaines années afin de compenser cette diminution et maintenir le niveau de contribution requis à la réserve. Cependant, la réserve de remplacement ne pourra suffire à financer les travaux à venir; au cours des dix prochaines années, il faudra remplacer les murets extérieurs, refaire l'aménagement extérieur, remplacer la couverture, refaire les joints de maçonnerie, remplacer les portes extérieures et faire d'importants travaux à l'intérieur des logements.

>Il est suggéré que la coopérative emprunte une somme de 80 000\$ dans cinq ans afin de compléter le financement des travaux de remplacement. La hausse des loyers constitue un pré-requis pour l'obtention de ce prêt.

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 de 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 l'unité.
- Effort requis :
 - modéré.
- Répartition des projets :
 - construction neuve : 1
 - rénovation : 5
 - total : 6

Profil d'une coopérative ayant rénové ses bâtiments il y a 21 ans

>La coopérative compte 12 logements. Deux membres bénéficient de l'AACR. Les loyers du projet se situent à 75 % de la médiane du secteur. Au cours des dix prochaines années, la coopérative devra exécuter une série de travaux importants. Si rien n'est fait, la coopérative se dirige vers un déficit substantiel (près de 180 000\$) dans dix ans.

>Certaines dépenses doivent être revues à la baisse; les postes relatifs à la peinture et l'administration peuvent être réduits substantiellement moyennant l'implication des membres pour effectuer ces tâches. Compte tenu de l'importance des travaux de remplacement, il est envisageable de diminuer les dépenses d'entretien qui sont présentement élevées en raison de la vétusté de certaines composantes.

>Les loyers devront être majorés de 5 % dès que possible et ce pendant trois ans. La coopérative devra contracter un prêt additionnel de 80 000\$ à l'an 5 pour compléter le financement des travaux.

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 de 5 % à 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

Profil d'une coopérative ayant rénové ses bâtiments il y a 24 ans

>La coopérative compte 32 logements. Cinq membres bénéficient de l'AACR. Les loyers du projet se situent à 51 % de la médiane du secteur. Le rapport d'inspection prévoit des travaux importants d'ici 20 ans. Il faudra faire des travaux de maçonnerie, remplacer la couverture, changer les portes extérieures, les fenêtres, les chauffe-eau et les plinthes électriques, changer les comptoirs de cuisine, etc.

>Certaines dépenses doivent être revues à la baisse; le poste de peinture peut être réduit substantiellement moyennant l'implication des membres pour effectuer ces tâches. Compte tenu de l'importance des travaux de remplacement, il est envisageable de diminuer les dépenses d'entretien qui sont présentement élevées en raison de la vétusté de certaines composantes. Le budget alloué aux activités sociales doit être réduit de 60 %. Ces économies permettront à la coopérative d'augmenter les sommes affectées à la réserve de remplacement.

>Outre la diminution de certaines dépenses, les loyers devront être majorés de 5 % pendant six années consécutives. Un prêt additionnel de 200 000\$ sera nécessaire en 2009 pour compléter le financement des travaux de remplacement. À l'échéance de la convention. Il sera nécessaire de refinancer le projet pour un montant de 350 000\$ afin de compléter les travaux qui resteront à faire.

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;
- le niveau des réserves à la fin de la convention;
- le niveau actuel des dépenses d'entretien;
- le niveau des loyers par rapport au secteur.

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. Le montant des travaux varie entre 14 153\$ par logement et 21 247\$ par logement. Les besoins des projets de catégorie « A » et « B » sont semblables en construction neuve ou en rénovation. Par contre c'est dans les projets de rénovation des catégories « C » et « D » que les besoins sont les plus élevés. Aucun projet de construction ne figure dans la dernière catégorie

Le niveau des réserves à la fin de la convention

Une fois les travaux réalisés, l'état de la somme 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. Le montant du déficit des réserves varie de -4 469 \$ pour les projets de catégorie « A » à -17 399\$ pour les projets de catégorie « D »; la moyenne est de 10 399 \$ par logement toutes catégories confondues. Le déficit global prévu pour la fin des ententes croît en importance selon l'ampleur des mesures de correction à mettre en œuvre. Les projets de la catégorie « D » ont un déficit de plus du triple de celui de la catégorie « A ».

Le tableau 3 résume l'état de la moyenne des réserves générales après application des mesures de correction, à la fin des accords et 2 ans suivant cette même date.

Tableau 3 – État de la réserve générale à la fin de la convention, après application des mesures

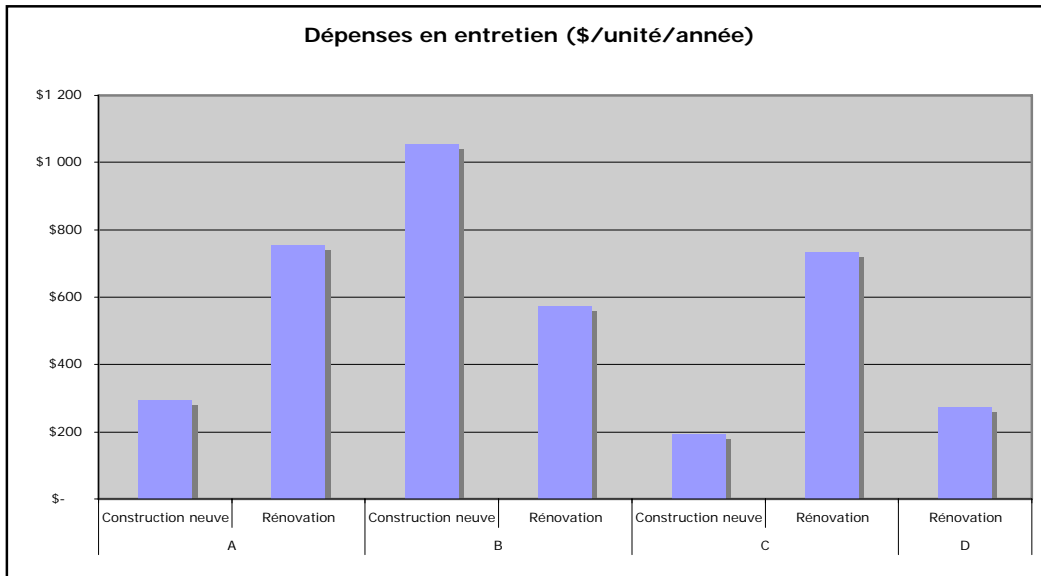
Cote	Fin de la convention (\$/unité)	2 ans après fin de la convention (\$/unité)
A	2564	3568
B	1299	3146
C	7936	4531
D	2725	1596

Une fois les mesures de correction appliquées, on constate que la marge de manœuvre des projets a été nettement améliorée.

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. Lorsqu'on considère la moyenne des dépenses d'entretien, les coopératives de la catégorie D investissent moins à ce chapitre que les autres coopératives.

Graphique 2 : Les dépenses d'entretien annuelles en dollars et par logement



Ce sont les coopératives en construction neuve de la catégorie « B » qui semblent investir le plus en entretien, suivies de près par les coopératives en rénovation de la catégorie « A ».

Le niveau de loyer 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. De fait, le niveau de loyer en vigueur dans les coopératives semble être plus faible chez les coopératives qui éprouvent des difficultés.

Tableau 4 - 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 %

La conjugaison des facteurs

On constate que les coopératives de la catégorie « D » présentent un profil complexe où la conjugaison de plusieurs facteurs rend la situation difficile :

- le faible niveau des loyers;
- les dépenses d'entretien trop faibles;
- les dépenses trop élevées à certains postes tels que la peinture, l'administration et les activités sociales;
- le déficit cumulé, dans certains cas, et parfois trop de mauvaises créances;
- les besoins en remplacement plus importants.

Notes complémentaires :

- Toutes les coopératives de l'échantillon ont des bâtiments dont l'âge varie entre 17 et 25 ans et toutes devront réaliser des travaux avant la fin de leur convention.
- L'ampleur des travaux n'est pas nécessairement liée à la santé financière des coopératives.
- Les coopératives ayant une cote « C » ou « D » ont des réserves de remplacement plus faibles que celles ayant obtenu les cotes « A » ou « B ».
- Si les mesures proposées ne sont suivies d'actions certaines coopératives pourraient glisser vers une catégorie moins viable.

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

Comme nous l'avons déjà mentionné, dans le chapitre relatif à la méthodologie, le modèle de projection que nous utilisons dans la présente étude suppose que les loyers nets, déduction faite de l'AACR, seront maintenus comme loyers potentiels à partir de la fin des ententes. C'est donc dire que les revenus considérés demeurent des loyers réduits même après la convention.

Avec ce modèle, une coopérative n'affichant pas de déficit lors des années subséquentes à la fin de la convention démontre sa capacité à maintenir des loyers accessibles aux ménages à faible revenu. On peut considérer que l'allègement budgétaire que constitue la fin du remboursement hypothécaire libère chez les organismes une capacité intrinsèque à maintenir l'accessibilité.

Évidemment, les prévisions sont basées sur l'utilisation actuelle de l'AACR et supposent que les besoins en aide assujettie au contrôle du revenu demeurent les mêmes au fil du temps au sein de la coopérative.

De fait, toutes les coopératives du présent échantillon sauf une 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.

Une mise en garde s'impose cependant. En effet, selon ce modèle, le besoin en AACR est maintenu et indexé annuellement de 2 % alors que les loyers nets font l'objet de l'augmentation de loyer prévue dans la projection. Les loyers potentiels en cours de convention sont donc la somme du loyer net et de l'AACR. À la fin de la convention, le loyer net, en l'absence d'AACR devient le loyer potentiel, comme l'illustre le tableau 5. C'est donc dire que la coopérative assume elle-même avec son budget l'aide aux ménages ayant les revenus les plus faibles, sans pour autant avoir à augmenter le loyer des autres ménages pour ce faire.

Tableau 5 - Biais du modèle de prévision concernant l'AACR

Hausse de loyer de		2 %		
	an-34	an-35	an-36	
Loyer net	300	306	312	
AACR	100	102	-	
Loyer potentiel	400	408	312	

Hausse de loyer de		5 %		
	an-34	an-35	an-36	
Loyer net	300	315	331	
AACR	100	102	-	
Loyer potentiel	400	417	331	

Selon ce modèle, l'effort consenti en terme de hausse de loyer est le même en pourcentage, que le membre bénéficie d'AACR ou non. Ainsi la mécanique utilisée dans cette étude, bien qu'utile pour prendre la mesure de la capacité des coopératives à subir l'épreuve du temps, ne devrait pas servir de modèle aveugle aux coopératives.

Il demeure que les coopératives auront une marge de manœuvre importante au lendemain des accords d'exploitation, en particulier si les mesures de correction proposées sont appliquées. Cette marge de manœuvre leur permettra de moduler d'une façon différente les augmentations de loyers aux ménages qui bénéficiaient de l'AACR. À titre d'information, les 25 coopératives de l'échantillon ayant fait l'objet de l'étude complète présentent le profil suivant au chapitre de l'AACR :

Tableau 6 - Unités bénéficiant de l'AACR

	Unités bénéficiant de l'AACR	Total des unités	Pourcentage des unités avec AACR
Projets ayant identifié le nombre d'unités bénéficiant de l'AACR	89	343	26 %
Projection sur l'ensemble des 25 coopératives	131	513	26 %

On peut prévoir que 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.

Conclusion

Nous avons déjà noté que toutes les coopératives de l'échantillon devront compléter des travaux importants d'ici la fin de leur entente d'exploitation avec la SCHL. L'étude souligne la nécessité d'agir maintenant pour redresser la situation pour les coopératives concernées, en particulier les coopératives des catégories « B », « C » et « D » qui représentent 72 % des cas.

On prévoit que quatre coopératives de la catégorie « D » auront besoin d'aide additionnelle de la SCHL. Certaines coopératives de la catégorie « C » risquent toutefois de glisser en catégorie « D » si elles ne sont pas en mesure de suivre les recommandations, plus spécifiquement celles ayant trait aux augmentations de loyers. L'étude note que l'implication des membres de ces coopératives dans l'administration, dans la réalisation des travaux, principalement d'entretien, sera nécessaire pour y arriver et que le recours à des ressources professionnelles devra aussi être envisagé.

Le recours à des ressources externes sera aussi nécessaire pour planifier et pour gérer plusieurs ouvrages d'envergure, ce qui facilitera l'obtention du financement bancaire.

Le rapport indique également que l'entretien préventif et la planification, incluant des bilans de santé quinquennaux, doivent devenir des réalités chez les coopératives. Notons à ce sujet que la nouvelle Loi des coopératives oblige les coopératives d'habitation à se doter de tels plans quinquennaux. La mise en application de cette loi dépend de l'adoption éventuelle des règlements. On pourrait ainsi 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.

Mais la grande majorité, soit 84 % des coopératives de l'échantillon pourraient répondre aux objectifs visés – maintenir leurs immeubles en bon état et maintenir les loyers accessibles pour les ménages à faible revenu – si les mesures proposées sont appliquées.

4.3 Impacts associatifs

Un des objectifs de la présente étude est d'évaluer les impacts associatifs de la fin des ententes d'exploitation sur les coopératives d'habitation. Dans un premier temps, nous avons voulu vérifier le niveau de sensibilisation des coopératives d'habitation à cette question et mieux comprendre leurs préoccupations et leurs besoins. À cette fin nous avons élaboré un questionnaire devant être rempli par les présidents d'un certain nombre de coopératives.

Nous avons considéré comme population les coopératives d'habitation inscrites à la base de données de la CQCH qui contient les informations relatives à 1 162 coopératives du Québec. Nous avons constitué un échantillon de 400 coopératives financées sous divers programmes d'aide fédéraux et à frais partagés :

- 40 coopératives du Programme sans but lucratif-privé (PSBL-P de 1987 à 1993);
- 80 coopératives du Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH de 1986 à 1993 ou PHI);
- 220 coopératives de l'article 95 de la LNH (de 1979 à 1985);
- 60 coopératives de l'article 61 de la LNH (de 1973 à 1978).

Nous avons fait parvenir le questionnaire par la poste à ces coopératives et nous demandions qu'il soit rempli par le président de la coopérative. Nous avons obtenu les réponses de 158 coopératives, ce qui correspond à un taux de réponse de 39,5 %. Nous avons retenu et compilé un total de 147 questionnaires. Notons que 11 questionnaires ont été rejetés pour cause de non-conformité aux consignes, dont la date de réception tardive. Nous présentons ici une analyse des réponses obtenues en fonction du thème des questions.

Ancienneté des répondants

On observe que les personnes qui ont 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 dix et 15 ans pour 13 % des répondants; la majorité, soit 56 %, ont donc dix ans et plus d'ancienneté alors qu'environ 45 % ont moins de dix ans, ce qui inclut environ 20 % des répondants ayant une ancienneté inférieure à cinq ans. L'ancienneté moyenne des répondants est de 12,8 ans, ce qui indique un niveau d'implication soutenu. À titre de comparaison, les répondants à l'enquête sur le profil socio-économique de la CQCH de 2002 déclaraient être membres depuis huit ans en moyenne. On constate également que 97 % des répondants sont ou ont été membres du conseil d'administration de la coopérative.

Fondation de la coopérative

La majorité des coopératives dont les répondants proviennent, soit 55 %, ont été fondées entre 1980 et 1985. Un faible pourcentage de coopératives, soit 13 %, ont

été fondées au cours de la première vague de développement des années 1970. Les coopératives fondées entre 1986 et 1990 représentent 28 % du groupe, un peu plus du quart. Une faible proportion, soit 5 %, ont été fondées au cours des années 1991-1995. Cela correspond en gros aux différentes « poussées de croissance » du secteur coopératif d'habitation.

Agence gouvernementale

Selon 88 % de nos répondants, c'est la SCHL qui gère les conventions de leur coopérative; 5 % des répondants indiquent qu'il s'agit de la SHQ. Par ailleurs, 5 % ont répondu que la SCHL et la SHQ géraient une convention d'exploitation de leur coopérative. Il peut y avoir confusion à cet effet entre la convention d'exploitation et les ententes de supplément au loyer. Il peut aussi s'agir de coopératives ayant réalisé des projets sous différents programmes d'aide.

Année d'expiration de l'entente d'exploitation

Selon les répondants, 16 % des coopératives verront leur convention arriver à échéance d'ici la fin de 2010. Mais une forte majorité des ententes, 64 %, se termineront entre 2011 et la fin de 2020. La courbe s'adoucit par la suite pour 14 % des coopératives dont les accords arriveront à échéance avant la fin de 2025 et 7 % qui y arriveront de 2026 à 2045.

Discussions 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.

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 faibles revenus, qui ne retient 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 priorité avec seulement 1 % des faveurs des répondants. L'investissement dans le développement de nouveaux logements se situe sur le même pied et n'est attrayante que pour 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. Environ 34 % des coopératives reçoivent des services de soutien à la gestion fournis par un gestionnaire externe. On compte seulement 1 % des coopératives qui sont gérées par un employé. Par ailleurs, 3 % déclarent que leur coopérative est gérée exclusivement par les membres, mais avec l'aide d'un gestionnaire extérieur; 1 % répondent qu'ils sont gérés à la fois exclusivement par leurs membres et un employé et un pourcentage identique déclarent être gérés exclusivement par leurs membres, un gestionnaire externe et un employé. Bien que ces dernières indications soient légèrement contradictoires, nous retenons donc qu'environ quatre coopératives d'habitation sur dix utilisent un service de soutien externe à la gestion.

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.

Ce que le sondage nous apprend

- Fait rassurant, le réseau coopératif en habitation compte sur des bénévoles expérimentés. Les répondants, qui sont réputés présidents de leur coopérative, ont en moyenne près de 13 ans d'ancienneté au sein de leur coopérative. Ils ne sont pas nécessairement représentatifs du coopérateur moyen, mais leurs réponses nous permettent de mieux saisir les préoccupations et les besoins des coopératives de la base, tels que formulés par leur leader.
 - Cette implication soutenue dans la coopérative peut cependant indiquer un problème de relève.
 - Les coopératives où résident les répondants proviennent de programmes diversifiés et l'accord d'exploitation de neuf coopératives sur dix est géré par la SCHL.
-

- La majorité des coopératives ayant répondu au sondage, six sur dix, verront leur convention se terminer entre 2011 et 2020; cependant 16 % de ces coopératives termineront leur entente avant la fin de 2010, c'est-à-dire d'ici quatre ans. Les proportions relevées dans cet échantillon varient du calendrier élaboré à partir des informations obtenues des agences gouvernementales.
 - Un des éléments les plus révélateurs du sondage est qu'aucune discussion n'a eu cours sur la question de la fin des ententes dans huit coopératives sur dix. Cela nous indique un besoin très évident de sensibiliser les coopératives à cette question et aux enjeux soulevés. Il est en effet peu probable qu'une coopérative soit portée à prendre des mesures pour franchir le cap de la fin des ententes si cette question n'est pas portée à son attention. Par ailleurs, comme nos répondants ont une certaine ancienneté dans le mouvement, ce constat souligne le sérieux de la situation.
 - Les priorités des coopératives, une fois les accords échus, sont concentrées sur les questions de rénovation et de réserve; la question de fournir une aide financière aux ménages à faible revenu ne retient la faveur que de 5 % des répondants.
 - L'investissement dans de nouveaux services ou dans de nouveaux projets d'habitation coopérative n'est considéré prioritaire que par 1 % des répondants.
 - Environ six coopératives sur dix sont gérées exclusivement par leurs membres. On observe par conséquent que quatre coopératives sur dix bénéficient d'un soutien à la gestion, qu'il s'agisse d'une aide provenant d'un organisme externe ou d'un employé. Cela permet de formuler l'hypothèse que l'usage de services de soutien à la gestion semble s'étendre. Si cette « tendance se maintient », nous pouvons formuler l'hypothèse que le secteur doit développer davantage son panier de services de formation et de soutien à la gestion.
-

4.4 Impacts juridiques

La présente section est consacrée aux impacts juridiques associés à l'arrivée du terme des différentes conventions d'exploitation. Plus particulièrement, nous nous attarderons à étudier l'encadrement normatif à l'intérieur duquel les coopératives et organismes à but non lucratif ayant bénéficié de programmes d'aide gouvernementaux se retrouveront à l'échéance de leurs conventions et envisagerons les différentes mesures qui pourraient être explorées de manière à optimiser les protections existantes relatives à l'affectation et à la pérennité du parc coopératif en habitation.

Dans le cadre de la première partie de cette section, nous dresserons tout d'abord un inventaire sommaire du contenu « obligationnel » des différentes conventions d'exploitation. Nous aborderons ensuite la question de la survie du contenu normatif des conventions à l'arrivée du terme des accords d'exploitation et examinerons les différentes mesures législatives et réglementaires existantes qui encadrent la saine gestion et le maintien de l'affectation des actifs coopératifs.

Dans le cadre de la seconde partie, nous aborderons différentes pistes de solutions possibles offertes dans la recherche de mesures destinées à combler le vide laissé par la fin des conventions d'exploitation dans l'optique d'assurer la protection et la sauvegarde de la pérennité du parc coopératif en habitation.

Description des principaux éléments du contenu obligationnel des diverses ententes d'exploitation

L'objet commun poursuivi par les différentes conventions d'exploitations issues des divers programmes gouvernementaux fait nécessairement en sorte que les matières qui y sont abordées et le contenu obligationnel particulier qui en traite présente d'importantes similitudes. Si les modalités qui concernent l'aide financière accordée varient sensiblement d'un programme à l'autre, la plupart des mesures accessoires que l'on y retrouve, comme celles destinées à maintenir l'affectation et la bonne gestion de l'ensemble immobilier et à assurer la saine gestion financière de l'organisme bénéficiaire, sont généralement fort semblables.

Restrictions visant à sauvegarder l'affectation et la destination de l'ensemble immobilier du projet subventionné

Limite au droit de disposer des biens de l'ensemble immobilier

Toutes les conventions d'exploitation tant fédérales que provinciales contiennent des clauses ayant pour objet d'empêcher l'organisme subventionné de disposer librement par transfert, cession, vente, donation ou autrement d'une partie ou de la totalité de l'ensemble immobilier du projet ayant bénéficié d'un programme d'aide

gouvernemental. La plupart des conventions excluent également la possibilité de louer, en dehors des baux usuels pouvant être consentis par la coopérative dans le cours de ses activités ordinaires, tout ou partie des lieux de l'ensemble.

Concrètement, cette limitation se traduit par une obligation imposée à l'organisme d'obtenir une autorisation préalable de l'agence gouvernementale responsable à toute forme de transfert des immobilisations visées pour toute la durée de la convention.

Les clauses usuelles qui précèdent sont parfois plus élaborées et peuvent, par exemple, être assorties de clauses de droit de premier refus en faveur du subventionneur public. De telles clauses ont pour effet d'obliger la coopérative qui désire se départir de toute immobilisation ayant bénéficié d'une subvention à l'offrir à l'agence gouvernementale en préférence à quiconque.⁵⁷ Ces clauses prévoient les différentes étapes du processus à suivre dans ce cas et sont accompagnées de modalités de détermination du prix de vente.

Interdiction de grever ou de donner en garantie les biens de l'ensemble

Les restrictions à la libre disposition des actifs que l'on retrouve aux conventions s'accompagnent également d'une interdiction faite à la coopérative de grever, sans autorisation, en tout ou en partie, l'ensemble subventionné d'une hypothèque supplémentaire ou de toute autre forme de charge, privilège, droit ou servitude pouvant être consenti sur l'ensemble immobilier concerné.

Interdiction de consentir des prêts ou des dons ou de garantir les obligations d'un tiers

Les clauses qui précèdent sont également toujours assorties d'une interdiction faite à la coopérative de prêter des fonds à autrui, de faire des dons provenant des revenus de l'ensemble ou biens issus des subventions reçues du programme gouvernemental et, finalement, de garantir les obligations d'un tiers sans obtenir l'autorisation préalable du subventionneur public.

Interdiction d'apporter des modifications à l'ensemble ou de changer sa destination

La plupart des conventions contiennent des clauses interdisant à l'organisme de changer la destination des lieux, de modifier le nombre d'unités résidentielles de l'ensemble subventionné, leur typologie, et selon le cas, les services de soutien offerts à certaines clientèles. L'interdiction de changement de destination vise tout

⁵⁷ Nous avons constaté l'existence d'une clause de cette nature dans certains modèles de convention du programme fédéral de l'article 95 de la *Loi nationale sur l'habitation* (L. R., 1985, c. N-11)

autant les espaces résidentiels que ceux non résidentiels ou commerciaux rattachés à l'ensemble subventionné.

Vocation et clientèle

Maintien de la forme juridique et du statut à but non lucratif de l'organisme

Une préoccupation présente dans la plupart des conventions fédérales et dans toutes les conventions provinciales consiste dans le maintien par l'organisme subventionné de certaines conditions d'admissibilité issues des normes particulières du programme d'aide concerné. Ces clauses portent visent particulièrement le statut et sur la vocation de l'organisme subventionné. Elles imposent à la coopérative l'obligation de conserver sa forme juridique d'entreprise, de maintenir sa vocation résidentielle à but non lucratif et d'obtenir une autorisation préalable de la SHQ ou de la SCHL, le cas échéant, avant de modifier ses statuts de constitution. Ces conditions doivent être maintenues par la coopérative pour toute la durée de l'entente d'exploitation.

Interdiction de discrimination

Les différentes conventions d'exploitation fédérales et provinciales contiennent des clauses visant à interdire aux organismes subventionnés d'exercer toute forme de discrimination fondée notamment sur la race, l'âge, le sexe, l'origine ethnique, l'état civil, dans le cadre de la poursuite de ses activités locatives et associatives.

Les coopératives des programmes de l'article 95, du *Programme fédéral de coopératives d'habitation (PFCH)* et PSBL-P sont de plus expressément tenues de ne faire aucune distinction dans le traitement entre les membres et locataires dans la fourniture de ses services, dans l'aide aux ménages à faible revenu et dans les conditions d'utilisation des installations de l'ensemble.

Sélection de la clientèle, établissement du loyer et contrôle du revenu

Les différents programmes d'aide aux coopératives étant, du point de vue du subventionneur public, une mesure permettant d'assurer une offre de logements abordables aux ménages à faible revenu, les coopératives subventionnées doivent généralement s'obliger à réserver un certain nombre de logements à une clientèle à faible revenu. L'étendue de cette obligation et les paramètres et modalités applicables diffèrent toutefois sensiblement d'un programme à l'autre.

PROGRAMME DE L'ARTICLE 61 DE LA LOI NATIONALE SUR L'HABITATION

Adhésion à la coopérative

Cette convention n'impose à la coopérative aucun seuil minimal d'adhésion de ses locataires à la coopérative.

Sélection des locataires

La coopérative doit sélectionner ses nouveaux locataires sur la base d'un critère prépondérant qu'est celui du plafond de revenu maximal des ménages qui, selon les données disponibles au moment de leur entrée dans la coopérative, ne doivent pas consacrer plus de 25 % de leur revenu pour payer le loyer économique du logement convoité. La coopérative conserve, en dehors de ce qui précède, la liberté de déterminer ses autres critères de sélection. Toutefois, si la SCHL constate, à la lumière des renseignements financiers qui doivent lui être transmis périodiquement par la coopérative, que les objectifs du programme ne sont pas atteints, elle pourra requérir de la coopérative qu'elle modifie ses critères de sélection de la manière indiquée.

Ajustement des loyers

Les loyers de l'ensemble subventionné par le programme de l'ancien article 61 de la *Loi nationale sur l'habitation* sont prédéterminés par une « échelle des loyers » incluse dans la convention d'exploitation. L'échelle des loyers indique le montant du loyer économique établi pour chacune des typologies de logements disponibles dans la coopérative et détermine les frais supplémentaires correspondants pouvant, selon le cas, être exigés d'un ménage pour ajuster le loyer exigible si le revenu de ce dernier augmente de façon substantielle en cours d'occupation.

L'échelle des loyers économiques prédéterminés a comme conséquence de restreindre considérablement la discrétion dont jouit la coopérative dans l'établissement de ses loyers. Si les revenus d'occupation que tire la coopérative font en sorte qu'elle a des difficultés à faire face à ses frais d'exploitation, elle devra alors obtenir une autorisation de la SCHL pour hausser les loyers tels qu'établis dans son échelle. Mentionnons également que si les revenus d'exploitation sont jugés supérieurs à ce qui est nécessaire pour assurer la bonne gestion du projet selon les paramètres convenus avec la Société, cette dernière pourra également donner instruction à la coopérative réduire les loyers indiqués dans l'échelle des loyers exigibles.

Vérification des revenus

La coopérative est tenue de prendre les mesures nécessaires raisonnables et prudentes pour effectuer annuellement la vérification des revenus de ses locataires. La coopérative est également tenue de transmettre les informations obtenues à cette fin à la SCHL.

PROGRAMME DE L'ARTICLE 95 DE LA LOI NATIONALE SUR L'HABITATION

Adhésion à la coopérative

Les coopératives bénéficiant du programme de l'article 95 doivent maintenir un taux minimal d'adhésion de part de leurs occupants. À cette fin, la coopérative doit s'assurer que plus de la moitié de ses logements soient occupés par des membres de la coopérative.

Sélection des locataires

La convention prévoit également qu'au moins 15 % (25 % après 1984) des logements doivent être attribués à des occupants dont le revenu est assujéti à une vérification, c'est-à-dire de ménages bénéficiant d'aide assujéti au contrôle du revenu (AACR), une forme d'aide propre à la mécanique financière du programme. Ce seuil minimal obligatoire est toutefois atténué dans la mesure où les fonds d'aide disponibles peuvent effectivement permettre de soutenir un tel nombre de ménages.

La convention d'exploitation laisse le soin à la coopérative d'établir et d'appliquer ses propres politiques d'attribution et de gestion de l'aide de l'AACR, en conformité toutefois avec les paramètres édictés par la SCHL pour l'évaluation des revenus des ménages qui bénéficient de telles subventions. Le bail qui doit être utilisé par la coopérative auprès de la clientèle qui bénéficie de l'AACR doit inclure les clauses particulières prévues à la convention. Ces clauses concernent notamment les mesures d'ajustement du loyer applicables en cas de variation dans les revenus du ménage.

En dehors de l'AACR, la coopérative subventionnée en vertu de l'article 95 peut également bénéficier des programmes d'aide au logement provinciaux ou municipaux pour subventionner ses ménages à faible revenu. L'aide additionnelle pouvant être reçue dans ce contexte n'affecte pas les montants de l'aide accordée par la SCHL par l'entremise du programme de l'article 95, mais doit servir à subventionner les locataires dont le revenu est le plus faible. La coopérative doit toutefois informer la SCHL des démarches qu'elle entreprend en ce sens et doit aviser sans délai cette dernière de toute entente conclue en ce sens.

Établissement et ajustement des loyers

À l'égard des locataires dont le revenu est assujéti à une vérification, le loyer est établi en fonction d'une échelle des droits d'occupation proportionnés au revenu. Le loyer est par la suite ajusté périodiquement en fonction des variations de revenu du ménage.

À l'égard des locataires dont le revenu n'est pas assujéti à une vérification, la coopérative possède la latitude requise pour établir et ajuster périodiquement les loyers à la lumière de ses coûts d'exploitation.

Vérification des revenus

La coopérative est tenue de prendre les mesures nécessaires raisonnables et prudentes pour effectuer la vérification périodique du revenu des ménages qui bénéficient d'AACR.

PROGRAMME FEDERAL DE COOPERATIVES D'HABITATION (*PFCH* ou *PHI*)

Adhésion à la coopérative

Comme c'est le cas dans le cadre du programme de l'article 95, le PFCH comporte l'obligation pour la coopérative de maintenir un taux d'adhésion de plus de la moitié des ménages des logements de l'ensemble subventionné.⁵⁸ Les exceptions à cette règle doivent être temporaires et dénoncées à la SCHL.

Sélection des locataires

Au terme du programme PFCH, seuls les ménages admissibles, c'est-à-dire qui ont un revenu global qui n'excède pas le plafond fixé par la Société peuvent être sélectionnés par la coopérative pour occuper un logement de l'ensemble. Cet élément ne semble pas être présent dans toutes les conventions.

La coopérative est également tenue d'offrir en location un nombre déterminé de logements subventionnés par l'entremise du *Programme de Supplément au loyer*⁵⁹.

Établissement et ajustement des loyers

Quoique les différents modèles de convention examinés comportent certaines variantes sur ce point, on constate qu'en général la convention ne restreint pas la capacité de la coopérative d'établir les coûts de loyer et de les ajuster en fonction des conditions du marché.

Les locataires peuvent demander une subvention établie et révisée à la lumière des paramètres établis à cette fin dans la convention. On constate toutefois l'absence totale de mention à ce sujet dans certains modèles de convention.

Vérification des revenus

La coopérative doit prendre des mesures raisonnables et prudentes de vérification du revenu des ménages qui bénéficient du *Programme de Supplément au loyer*.

PROGRAMME SANS BUT LUCRATIF PRIVE (*PSBL-P*)

Sélection des locataires

⁵⁸ Le taux d'adhésion à maintenir peut varier d'une convention à l'autre. À la lumière des modèles examinés, on constate que ce taux est généralement de 50 %, mais qu'il peut parfois atteindre jusqu'à 85 %.

⁵⁹ À la lumière des modèles de convention examinés, le nombre minimum de logements réservés pour des bénéficiaires de supplément au loyer semble généralement varier entre 15 et 30 % des logements de l'ensemble subventionné.

Dans le cadre du programme *PSBL-P*, 100 % des logements sont subventionnés et la coopérative reçoit une aide financière annuelle permettant de combler son déficit d'exploitation. Les locataires de ces ensembles sont les locataires de logement à loyer modique.⁶⁰ La sélection de la clientèle par la coopérative et l'établissement du loyer payable par les locataires sont régis par des règlements particuliers adoptés en vertu de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*⁶¹. En matière de sélection des locataires, ces coopératives sont tenues de se soumettre aux normes prévues au *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique*.⁶² La coopérative ne conserve donc qu'une marge de manœuvre relativement restreinte dans la détermination des critères de sélection applicables⁶³.

Établissement et ajustement des loyers

Le loyer payable par les locataires de ces coopératives est, pour sa part, déterminé en fonction du revenu en application des critères déterminés par le *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique*.⁶⁴ Mentionnons également que la convention *PSBL-P* oblige la coopérative à inclure un certain nombre de clauses obligatoires dans les baux qu'elle signe avec ses nouveaux locataires, comme par exemple une clause d'interdiction de cession de bail, la nécessité de vérification des revenus, ainsi que des mentions relatives au mode particulier d'établissement du loyer. Ces mentions sont dorénavant incluses dans le formulaire de bail prescrit pour ce type de logement.⁶⁵

Vérification des revenus

La coopérative est tenue de prendre les mesures nécessaires raisonnables et prudentes pour effectuer la vérification des revenus de ses locataires. La coopérative est tenue de transmettre les informations obtenues à cette fin à la Société.

PROGRAMME D'ACHAT-RENOVATION POUR LA REALISATION DE LOGEMENTS COOPERATIFS (PARCO) ET PROGRAMME ACCESLOGIS QUEBEC

Sélection de la clientèle

Dans le cadre des programmes *PARCO* et *AccèsLogis Québec*, la convention d'exploitation prévoit l'obligation pour la coopérative de réserver pendant cinq ans un certain nombre de logements à une clientèle admissible au *Programme de Supplément au loyer*.

Fixation et ajustement du loyer

⁶⁰ Article 1984 du *Code civil du Québec*.

⁶¹ L. R. Q., c. S-8

⁶² c. S-8, r. 1.1.1

⁶³ Voir par exemple les articles 14 alinéa 2, 27, 30, du *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique*

⁶⁴ c. S-8, r. 1.3.1

⁶⁵ Voir le *Règlement sur les formulaires de bail obligatoires et sur les mentions de l'avis au nouveau locataire*, c. R-8.1, r.1.02, art. 1 (2).

Les locataires bénéficiaires de supplément au loyer voient leur loyer et conditions de location déterminées en fonction des règlements édictés à cette fin en vertu de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*. Pour les autres logements, la coopérative doit fixer et maintenir ses loyers à l'intérieur des balises prescrites du loyer médian établi par la SHQ. Pour les coopératives du programme *PARCO*, le loyer devra se situer entre 75 % et 90 % du loyer médian alors que pour le programme *AccèsLogis Québec*, cette zone se situe entre 75 % et 95 % du loyer médian.

Vérification des revenus

La coopérative est tenue de prendre les mesures nécessaires raisonnables et prudentes pour effectuer la vérification des revenus de ses locataires qui bénéficient de supplément au loyer.

PROGRAMME LOGEMENT ABORDABLE QUEBEC

Sélection de la clientèle et attribution des logements

Les coopératives du programme *Logement Abordable Québec* sont tenues, dans le cadre de la sélection de leurs locataires, de constituer un registre des demandes de logements qui leurs sont adressées et d'établir par voie réglementaire leurs propres normes et critères de sélection de la clientèle. La liberté dont jouit la coopérative dans l'établissement de ses critères de sélection doit toutefois tenir compte des exigences minimales imposées par la convention et par ses annexes. La convention divise la clientèle admissible en deux catégories (75 % et 25 %) distinctes et répondant à des critères de sélection particuliers obligatoires.

Des règles impératives concernant l'attribution des logements sont également prévues dans la convention.

Établissement et ajustement des loyers

Les loyers de l'ensemble du projet subventionné doivent se situer entre 70 % et 95 % du loyer médian du marché reconnu par la Société. Les hausses annuelles de loyer doivent être préalablement approuvées par la SHQ.

Gestion du projet

En dehors des modalités contractuelles qui concernent les aspects financiers des engagements, bon nombre des obligations contractées par la coopérative concernent les lignes de conduite imposées à la coopérative dans la gestion de son projet.

Gestion et maintien en bon état de l'ensemble immobilier

La coopérative doit s'engager à assurer une gestion efficace du projet et de ses immeubles et à effectuer les travaux d'entretien qui s'imposent pour assurer la préservation et le maintien en bon état de l'ensemble immobilier. La coopérative doit également permettre aux représentants du subventionneur d'inspecter à tout moment raisonnable les lieux afin d'en vérifier l'état.

Gestion personnelle du projet par la coopérative

Les conventions fédérales prévoient que la coopérative subventionnée doit assumer personnellement la gestion et la conduite de ses affaires et de son projet. La coopérative qui désire confier en tout ou en partie sa gestion à un tiers doit obtenir une autorisation de la Société à cette fin.

Dans le cadre des programmes d'aide provinciaux (*PSBL-P*, *PARCO*, *AccèsLogis Québec* et *Logement Abordable Québec*), les conventions d'exploitation contiennent une clause de défaillance administrative en vertu de laquelle la Société d'habitation du Québec peut, si elle considère que le projet fait l'objet d'une mauvaise gestion, exiger que la coopérative apporte les correctifs nécessaires demandés ou, si de l'avis du subventionneur celle-ci n'est pas en mesure de s'y conformer adéquatement ou en temps utile, qu'elle ait recours aux services d'un gestionnaire privé.

La convention prévoit également parfois (*PARCO*) que la SHQ peut, en cas de défaut pour la coopérative en difficulté d'agir en temps utile ou de recourir aux services d'aide d'un gestionnaire externe, assumer elle-même temporairement la gestion de l'ensemble.

Les conventions *AccèsLogis Québec* et *Logement Abordable Québec* prévoient que l'organisme subventionné doit adopter et transmettre à la SHQ ses règles d'éthique ou un code de déontologie visant la conduite de ses administrateurs. Ces conventions prévoient également qu'aucun des administrateurs de la coopérative ne peut être rémunéré pour remplir ses fonctions.

Plan de gestion et de formation des membres

Les programmes provinciaux *PIQ*, *PARCO*, *AccèsLogis Québec* et *Logement Abordable Québec* prévoient, par l'entremise de la convention d'exploitation, l'obligation pour la coopérative de procéder à l'élaboration et à la révision annuelle d'un plan de gestion à être approuvé par la Société. De plus, les coopératives qui ont bénéficié de ces programmes doivent fournir à leurs membres une formation adéquate dans le but de les initier à sa planification et de favoriser l'acquisition, par ces derniers, d'habiletés en matière de gestion et, ultimement, de favoriser l'implication et la participation au sein de la coopérative. Ces planifications budgétaires doivent être transmises à la SHQ selon l'échéance particulière prévue à la convention.

Les projets du programme *PSBL-P* sont pour leur part soumis à des balises de gestion très strictes. En effet, la convention prévoit que la coopérative doit préparer un budget d'exploitation qui assure une saine gestion de l'ensemble et qui doit être transmis à la SHQ dans les trois mois qui précèdent le début de son exercice financier. La coopérative doit, après approbation de son budget d'exploitation, s'en tenir de manière stricte à sa planification et ne peut, sous réserve d'obtenir les autorisations requises de la SHQ, engager d'autres dépenses que celles qui y sont prévues. À l'exception des dépenses urgentes qui doivent être dénoncées sans délai et ratifiées par la SHQ, la coopérative est, dans ce contexte, responsable de toute dépense non prévue et effectuée

sans autorisation préalable. La coopérative doit également informer la Société de tout revenu additionnel non prévu au budget.

Prêt hypothécaire

> Paiements à échéances des termes du prêt

Chacune des conventions d'exploitation prévoit l'obligation de la coopérative d'effectuer, promptement, aux dates d'exigibilité les paiements au prêteur hypothécaire. Dans la majorité des cas⁶⁶, la coopérative est autorisée à effectuer des remboursements anticipés malgré les termes convenus, mais doit en aviser le subventionneur.

> Modifications au prêt et à l'acte hypothécaire et renouvellement

Les coopératives de l'article 95 doivent informer la SCHL de toute modification apportée aux conditions du prêt. Dans le cas des programmes *PARCO*, *AccèsLogis Québec* et *Logement Abordable Québec*, la coopérative doit obtenir l'autorisation préalable de la SHQ avant de modifier toute clause et modalité de remboursement de son de prêt hypothécaire.

> Renouvellement du prêt

Les coopératives des programmes *PARCO*, *AccèsLogis* et *Logement Abordable Québec* sont tenues, à la date d'ajustement des intérêts, de refinancer leur prêt auprès d'un prêteur agréé par la SHQ pour une période de 25 ans. Ces coopératives doivent, lors du renouvellement, respecter les directives et conditions émises par la SHQ à cette fin. Le prêt est garanti par la Société.

Tenue des registres, livres et comptes et conservation de documents

La coopérative doit tenir ses registres, livres et comptes d'une manière responsable et adéquate en conformité avec les pratiques généralement reconnues. La coopérative doit également permettre au représentant du subventionneur de vérifier et d'inspecter, à tout moment raisonnable, les données et renseignements qui y sont contenus.

La coopérative doit de plus conserver tous ses registres, dossiers, pièces justificatives, comptes, et autres documents relatifs au projet pour une durée minimale de sept ans.

Production et transmission de rapports

> Rapport annuel et états financiers vérifiés

Tous les programmes comportent l'obligation pour la coopérative de transmettre annuellement, généralement dans les trois ou quatre mois suivant la date de fin de l'exercice financier de l'organisme, un exemplaire de son rapport annuel et de ses états financiers vérifiés.

⁶⁶ Sauf dans le cadre du *PFCH* où la coopérative doit obtenir une autorisation préalable à cette fin.

Chacune des conventions d'exploitation comporte par ailleurs ses exigences propres en ce qui a trait à la forme et au contenu des états financiers, le tout en fonction de la nature et des particularités de chaque programme. Le mandat à être confié au vérificateur par la coopérative est également soumis aux exigences de vérification et d'attestation particulières. Ces vérifications ou attestations touchent par exemple la régularité de l'affectation et du maintien du versement par la coopérative de certaines sommes à des fonds particuliers ainsi que la vérification du contrôle de l'application des normes à être suivies par la coopérative face aux droits d'occupation des locataires subventionnés, le cas échéant.

Les diverses conventions imposent également parfois aux coopératives de mentionner certaines informations particulières dans le cadre de rédaction de son rapport annuel, comme par exemple le nombre de rencontres tenues par le conseil d'administration, la composition et le bilan sommaire des activités de certains comités, le nombre de ménages ayant bénéficié de supplément au loyer au cours de la dernière année, etc.

-Rapport quinquennal sur l'état des immeubles

Les coopératives des programmes *PARCO* sont tenues d'effectuer ou de faire effectuer à tous les cinq ans un rapport portant sur l'évaluation de la qualité et de l'état de ses bâtiments et unités résidentielles. Ce rapport doit faire état, le cas échéant, des actions à entreprendre par la coopérative pour remédier aux problèmes relevés. La coopérative doit transmettre à la SHQ ce rapport et doit, par la suite, rendre compte du suivi des mesures entreprises pour corriger les problèmes relevés et assurer le maintien en bon état de l'ensemble immobilier.

Les réserves, fonds et contributions

>Fonds et réserves

*Réserve de remplacement

Les conventions d'exploitation des programmes provinciaux et fédéraux exigent toutes des coopératives bénéficiaires la constitution et l'affectation continue de certaines sommes, en conformité avec les balises prévues à la convention ou des directives émises par le subventionneur, à un fonds de réserve de remplacement. Les fonds qui y sont déposés doivent servir exclusivement à défrayer les coûts des réparations majeures pouvant être requises pour assurer le maintien en bon état des immobilisations et composantes résidentielles de l'ensemble. Tout autre emploi des sommes versées à la réserve doit faire l'objet d'une autorisation préalable du subventionneur.

De concert avec les exigences relatives au maintien du statut d'organisme à but non lucratif de la coopérative⁶⁷, l'obligation d'affectation à la réserve de remplacement a pour effet de rendre excessivement restreinte la marge

⁶⁷ Qui se concrétise notamment par l'inscription et le maintien aux statuts de la coopérative d'une interdiction d'attribution de ristournes aux membres (article 148 de la *Loi sur les coopératives*)

de manœuvre dont dispose la coopérative dans l'affectation des trop-perçus ou excédents.⁶⁸

Les conventions *AccèsLogis Québec* et *Logement Abordable Québec* prévoient également l'obligation pour la coopérative de constituer et de maintenir, selon les modalités qui y sont énoncées, une réserve de remplacement mobilière.

***Réserve de gestion**

Les coopératives des programmes provinciaux *PARCO*, *AccèsLogis Québec* et *Logement Abordable Québec*, doivent constituer et contribuer, pendant les cinq années qui suivent la date d'ajustement des intérêts, une réserve de gestion destinée à permettre d'atténuer les augmentations de loyers que risquent d'occasionner une hausse sensible des taux d'intérêt lors du premier renouvellement du prêt hypothécaire. Le montant à y être versé est déterminé par la convention. Advenant que les sommes provisionnées soient supérieures aux besoins, la convention prévoit que les surplus devront être affectés en partie à la réserve générale (25 %) et, pour l'excédant, être versées à la réserve de remplacement ou bien affectés au remboursement du capital.

Les conventions *AccèsLogis* et *Logement Abordable Québec* prévoient également la constitution d'une autre réserve de gestion de subvention à l'exploitation visant des objectifs similaires à la première. La coopérative qui reçoit certaines formes de subventions à l'exploitation⁶⁹, doit dans ce contexte, créer une réserve au budget d'exploitation afin de faire face à des augmentations subites de loyer à la fin du versement de cette aide particulière.

***Fonds de surplus de subventions**

Les coopératives du programme de l'article 95 de la *Loi nationale sur l'habitation* doivent, si la coopérative ne reçoit pas d'aide provinciale ou municipale pour le logement ou si une telle aide est reçue mais que le donateur accepte la création d'un tel fonds, constituer un fonds de surplus de subventions constitué de sommes d'AACR non versées jusqu'à concurrence d'un maximum de 500 \$ par unité de logement. Ces sommes, qui doivent être versées dans un compte distinct, sont destinées exclusivement à combler les besoins futurs de subventions des ménages dont le revenu est soumis à une vérification.

***Fonds de sécurité d'occupation**

Les coopératives du *PFCH* doivent constituer et maintenir un fonds de sécurité d'occupation. Les sommes qui sont versées dans ce fonds distinct sont destinées à venir en aide aux ménages qui font face à des difficultés financières temporaires et qui ne bénéficient pas d'aide en vertu du *Programme de Supplément au loyer*. La coopérative contribue

⁶⁸ Articles 143 à 152 de la *Loi sur les coopératives*.

⁶⁹ Par exemple : rabais de taxes, subvention d'une Régie régionale de la Santé et des Services sociaux, etc.

annuellement à ce fonds en y versant un montant qui varie en fonction du paiement du prêt hypothécaire.

>Contributions

*Fonds fédéral de stabilisation des coopératives d'habitation

Le programme *PFCH* impose à la coopérative bénéficiaire l'obligation de s'inscrire au *Fonds fédéral de stabilisation des coopératives d'habitation*. Cette obligation implique pour la coopérative une contribution au début du projet qui lui permet, en contrepartie, de pouvoir avoir accès à une aide financière si la coopérative en vient à éprouver des difficultés financières temporaires.

*Contribution au secteur

La contribution au secteur consiste en un montant forfaitaire à être versé par les coopératives des programmes visés (*PARCO*, *AccèsLogis Québec*) à la date de versements prévus dans la convention (date d'ajustement des intérêts). Cette contribution correspond, pour chaque coopérative concernée, à 1 % des coûts de réalisation de l'ensemble de son projet subventionné. Les fonds recueillis à cette fin sont destinés à être redistribués parmi les organismes du milieu coopératif et de l'habitation communautaire qui interviennent dans la réalisation et la gestion de projets semblables.

*Contribution à un fonds d'habitation sociale

La coopérative subventionnée par l'entremise des programmes *PARCO*, est tenue de verser une contribution annuelle dont les fonds amassés sont destinés à favoriser la réalisation de projets supplémentaires d'habitation pour une clientèle à faible revenu. Cette contribution financière est établie sur la base d'un montant mensuel fixe indexé multiplié par le nombre d'unités résidentielles de chaque projet. La contribution est exigible de la coopérative à partir de la date fixée à sa convention et doit par la suite être versée annuellement à la SHQ pour toute la durée restante de l'entente d'exploitation.

*Contribution à un fonds d'habitation communautaire

Les coopératives issues des programmes *AccèsLogis Québec* et *Logement Abordable Québec* peuvent être tenues, en cours de convention, de verser une contribution à un fonds d'habitation communautaire. Si la SHQ évalue que la viabilité financière du projet n'en serait pas compromise, elle peut exiger de la coopérative, à l'expiration des dix ans qui suivent la date d'ajustement des intérêts, de refinancer la totalité de son prêt hypothécaire pour une durée additionnelle de 25 ans. La contribution à être versée équivaut normalement à la portion du capital du prêt hypothécaire payée par la coopérative au cours des dix premières années, mais peut être ajustée à la baisse en fonction des circonstances.

*Fonds d'habitation sociale

Certaines coopératives issues des programmes *PARCO* sont soumises, par l'entremise d'une disposition particulière introduite à la convention d'exploitation, à une charge conventionnelle permettant à la SHQ, en cours de convention, d'exiger de la coopérative subventionnée qu'elle cède la propriété du tréfonds de son ensemble immobilier à un organisme de gestion d'un fonds pour l'habitation sociale approuvé par la Société. En cas d'exercice par la Société de cette mesure, la coopérative est exemptée du paiement des frais exigibles pour donner plein effet au transfert, mais cette dernière est tenue de conclure avec le nouveau propriétaire du tréfonds un engagement visant à garantir le maintien de la vocation sociale et communautaire de ses immeubles.

Assurances

Les programmes provinciaux *PARCO*, *AccèsLogis Québec* et *Logement Abordable Québec* obligent la coopérative à détenir et à maintenir en vigueur, pour toute la durée de l'entente, les polices d'assurances usuelles énumérées à la convention (assurance tous risques, assurance 3D, assurance chaudière et machinerie, assurance responsabilité civile, etc.).

Adhésion obligatoire à une fédération de coopératives d'habitation ou à un regroupement d'organismes sans but lucratif

Les coopératives issues des programmes *PARCO*, *AccèsLogis Québec* et *Logement Abordable Québec* doivent obligatoirement adhérer à une fédération de coopératives d'habitation pour une durée minimale de cinq ans. Cette obligation est suspendue pour les coopératives qui sont situées dans une région non desservie par un tel regroupement sectoriel, mais redevient effective à tout moment en cours de convention dès qu'une telle possibilité leur est offerte.

Gestion des espaces non résidentiels et commerciaux

Les coopératives de l'article 95 et *PFCH* dont les projets comportent des espaces commerciaux ou non résidentiels sont tenues de suivre les lignes directrices imposées par la convention pour la gestion de ces espaces. Les loyers exigibles pour ces espaces doivent être déterminés par la coopérative à partir des paramètres et indications fournis à cette fin par le subventionneur. Aucun déficit attribuable à l'exploitation de ces espaces ne peut être mis à la charge des espaces résidentiels du projet. Si un surplus devait être réalisé, il doit, selon la convention de l'article 95, être employé pour réduire les coûts d'exploitation des composantes logement du projet, mais dans le cadre du *PFCH*, il doit être destiné à compenser les pertes éventuelles aux composantes non résidentielles. La coopérative doit de plus tenir des états financiers distincts pour ces espaces et les transmettre annuellement au subventionneur.

Le sort des obligations conventionnelles des coopératives à l'arrivée du terme des accords d'exploitation

La section qui précède nous a permis de dresser un portrait général du contenu obligationnel des différents accords d'exploitation. Quel est toutefois leur sort à l'arrivée de la fin des conventions ? Certaines de ces obligations ont-elles vocation à perdurer ou bien s'éteignent-elles tous en principe au même moment ?

L'extinction des obligations issues des conventions d'exploitation

Les conventions d'exploitation sont des contrats, des accords de volonté entre des personnes morales qui sont destinés à produire des effets juridiques.⁷⁰ L'obligation qui naît d'un contrat est évidemment, d'une manière ou d'une autre, ultimement destinée à s'éteindre.

Le « paiement » représente le mode normal d'extinction des obligations civiles. Ce terme y est évidemment entendu ici dans son sens juridique, c'est-à-dire l'exécution même de ce qui est l'objet de l'obligation et qui a pour effet d'éteindre celle-ci et de mettre fin au lien juridique entre débiteur et créancier.⁷¹ C'est par exemple la livraison d'un bien et le paiement du prix qui permet de libérer le vendeur et l'acheteur de leurs obligations respectives au terme d'un contrat de vente.

C'est donc, règle générale, l'atteinte du résultat recherché par le contrat ou, à l'égard de chaque partie, l'exécution définitive, correcte et complète de sa prestation respective qui lui procure un effet libératoire face au contrat. Ce principe s'applique à toute forme de contrat, du simple contrat à exécution instantanée au contrat plus complexe à obligations multiples dont l'exécution s'échelonne de manière successive sur une longue période de temps, comme les accords d'exploitation.

Un autre mode d'extinction des obligations est le terme extinctif.⁷² L'obligation qui est soumise à un terme extinctif s'éteint, pour l'avenir, à l'arrivée du terme convenu. C'est par exemple le cas d'un contrat de travail à durée déterminée, par exemple de un an, à l'échéance duquel tant l'employeur que l'employé sont dorénavant libérés de leurs obligations respectives de fournir un travail et de verser une rémunération.

L'extinction des obligations prévues aux diverses conventions d'exploitation est généralement abordée par l'entremise d'une clause particulière qui traite de sa durée et qui détermine sa période d'effectivité en fixant un terme précis qui correspond, règle générale, à la fin du remboursement hypothécaire et de l'aide accordée. Parfois, la convention ne précise pas explicitement sa durée, mais associe tout de même directement la fin de la convention à l'achèvement de l'exécution de ces mêmes modalités financières.

⁷⁰ Article 1378 du *Code civil du Québec*.

⁷¹ Articles 1671 et 1553 du *Code civil du Québec*. Voir Jean-Louis Baudouin et Pierre Gabriel Jobin, *Les obligations*, 6^e édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 2005, p. 667

⁷² Article 1517 du *Code civil du Québec*.

Programme de l'article 34.18 de la Loi Nationale sur l'habitation

Cette convention demeure en vigueur tant et aussi longtemps qu'une partie du prêt, ou des intérêts sur celui-ci, demeure impayée.

Programme de l'article 95 de la Loi Nationale sur l'habitation

Cette convention est en principe d'une durée de 35 ans, période sur laquelle s'échelonne l'amortissement du prêt.

Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH)

La durée de la convention est en principe de 35 ans ou demeure en vigueur jusqu'au remboursement intégral du prêt. À son terme, les parties doivent signer tout document pertinent requis constatant leur libération réciproque des obligations prévues à la convention.

Programme Intégré Québécois dit Logipop (PIQ)

La durée de la convention est généralement de 6 ans. Le versement de l'aide à la réalisation s'échelonne sur 5 ans (Logipop), alors que l'aide à la rénovation s'échelonne selon les modalités particulières prévues par le programme (Loginove).

Programme PARCO ou Achat-rénovation

L'entente d'exploitation est en vigueur pour une durée de 25 ans suivant la d'ajustement des intérêts, c'est-à-dire la date de début du remboursement du prêt hypothécaire. L'aide financière accordée s'échelonne mensuellement sur cette période.

Programme sans but lucratif privé (PSBL-P)

La convention est d'une durée de 35 ans, pour un projet situé en zone urbaine, et de 25 ans en zone rurale, ou bien pour la durée utile de l'ensemble telle que déterminée par la SHQ.

Programme AccèsLogis Québec

La convention demeure en vigueur pour toute la durée du prêt hypothécaire consenti par le prêteur agréé et garanti par la Société.

Programme Logement Abordable Québec

La convention demeure en vigueur pour toute la durée du prêt hypothécaire consenti par le prêteur agréé et garanti par la Société.

Les modalités déterminant la date de fin de chacun des différents accords d'exploitation sont donc susceptibles de varier d'un programme à l'autre. La conséquence de l'arrivée du terme ou l'exécution complète des obligations qui ont pour effet d'en déterminer la durée d'effectivité est cependant semblable pour chacune d'elles, elle procure aux parties un effet libératoire à l'égard de toutes les autres modalités contractuelles prévues à l'accord d'exploitation. Aucun modèle de convention ne prévoit de réserve explicite ayant pour effet soustraire quelque obligation particulière à cet effet ou de reporter son échéance à une date ultérieure.

Le cadre normatif résiduel

L'extinction des obligations conventionnelles assumées par la coopérative d'habitation auprès de l'État dans le cadre des accords d'exploitation ne signifie pas que cette dernière se retrouve dorénavant libérée de toute forme de contrainte dans la gestion de ses affaires et de son patrimoine. Le cadre législatif et réglementaire régissant le fonctionnement des entreprises coopératives, même s'il est à plusieurs égards moins restrictif que le contenu obligationnel typique d'une convention d'exploitation, contient tout de même un ensemble de règles minimales destinées à assurer que celles-ci soient gérées sagement et dans le respect des principes propres à cette forme d'entreprise et visant à maintenir l'affectation de leur patrimoine. Certaines de ces règles sont générales et applicables à toutes les coopératives d'habitation constituées au Québec, d'autres, plus particulières, sont destinées exclusivement aux coopératives ayant bénéficié d'un programme d'aide gouvernemental.

Protection du patrimoine coopératif

La réserve générale

La *Loi sur les coopératives* oblige toute coopérative à constituer une réserve générale.⁷³ La réserve générale est une notion comptable qui représente l'avoir consolidé de l'entreprise. La loi la définit comme « l'ensemble, après déduction des déficits, des trop-perçus ou excédents qui y sont versés annuellement »⁷⁴.

C'est à l'assemblée générale des membres qu'il revient de statuer sur la répartition des trop-perçus ou excédents.⁷⁵ Cette dernière est cependant astreinte à certaines obligations à cet égard, notamment, en ce qui a trait au provisionnement minimal de celle-ci :

L'article 146 de la Loi dispose à cette fin 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.⁷⁶

Une fois versées à la réserve générale, les sommes qui y sont affectées sont dorénavant seulement susceptibles d'être employées au service des besoins de

⁷³ Articles 4 (4) et 146 de la *Loi sur les coopératives*.

⁷⁴ Article 145 de la *Loi sur les coopératives*.

⁷⁵ Article 76, paragraphe 2 de la *Loi sur les coopératives*.

⁷⁶ Les trop-perçus ou excédents visés au premier alinéa de l'article 146 sont les trop-perçus ou excédents montrés à l'état des résultats de la coopérative, déduction faite des intérêts attribués sur les parts privilégiées et les parts privilégiées participantes incluant ceux attribués à titre de participation dans les trop-perçus ou excédents.

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. »

Il faut ajouter que la contravention à l'interdiction du partage de la réserve constitue une infraction à la loi et que la personne qui a participé à une telle violation est passible de l'une des sanctions les plus sévères prévues à la *Loi sur les coopératives*.⁷⁷ Le deuxième alinéa de l'article 248, disposition qui détermine les sanctions des infractions prévues à l'article 246, prévoit à cette fin que la personne qui effectue un partage illégal des sommes appartenant à la coopérative est passible d'une amende d'un montant au moins équivalent aux sommes illégalement partagées et au plus du double de ce montant.

Donc, une fois qu'ils sont imputés à la réserve générale, les avoirs de la coopérative ne peuvent être utilisés que pour répondre aux besoins de l'entreprise. Les membres ne peuvent entamer cette réserve ni par l'attribution de ristournes, ni par le transfert d'actifs vers l'avoir des membres.

Malgré l'apparente clarté de l'énoncé de cette règle, on peut toutefois s'interroger sur les limites de son application.

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 qui entameraient les surplus accumulés? Un tel scénario est d'autant plus réaliste si l'on considère que la fin de l'entente d'exploitation avec l'agence gouvernementale correspondra pour un grand nombre de coopératives avec l'amortissement total ou partiel de la dette hypothécaire. Or, on sait que les dépenses liées au remboursement du capital et des intérêts sur les emprunts hypothécaires représentent une part significative du budget d'une coopérative, soit entre 40 % et 60 %.

De tels gestes seraient fort probablement considérés comme illégaux et comme des tentatives visant à contourner la règle de l'impartageabilité de la réserve. L'exemple qui précède permet donc de voir que les limites de cette interdiction peuvent être parfois difficiles à tracer, même si sa portée semble à première vue très bien définie.

Il existe également une autre problématique qui touche la règle de l'impartageabilité de la réserve et qui concerne plus particulièrement son insuffisance à préciser de manière adéquate la frontière de la légalité de

⁷⁷ Il convient de noter que le texte de l'article 246 (4), qui crée l'infraction du « partage illégal des sommes appartenant à la coopérative », même s'il inclut nécessairement « le partage illégal de la réserve » vise manifestement, à la lumière des termes employés pour définir les contours de cette infraction, à prohiber des comportements qui ne peut être réduits aux seuls cas de partage la réserve. Les contours précis et l'étendue des termes « partage illégal des sommes appartenant à la coopérative » restent néanmoins à éclaircir.

certaines autres formes de bénéfices pouvant être accordés par une coopérative à ses membres par l'entremise de ses actifs.

La règle de l'interdiction du partage de la réserve représente la principale mesure législative mise de l'avant aux fins d'assurer que les avoirs d'une coopérative demeurent, durant son existence, affectés aux besoins de l'entreprise et à ce qu'ils ne puissent faire l'objet d'une appropriation personnelle par ses membres. L'étendue de cette règle est évidemment passablement limitée puisqu'elle ne porte que sur la réserve comptable apparaissant aux états financiers. La règle de l'impartageabilité de la réserve, qui reçoit un éclairage distant des dispositions régissant la dévolution des actifs d'une coopérative à sa dissolution et de certains grands principes comme les règles d'action coopérative laisse une large zone grise à l'intérieur de laquelle il peut parfois être difficile de déterminer de la légalité de certaines situations.

Par exemple, une coopérative peut-elle 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 une de ses immobilisations à un tiers à condition que ce dernier verse un montant d'argent à ses membres ?

Ces quelques scénarios présentés plus haut laissent entrevoir que la plupart des mesures législatives de protection des actifs prévues à la *Loi sur les coopératives* n'offrent pas les balises claires souhaitées permettant de déterminer avec certitude la ligne de démarcation qu'une coopérative d'habitation ne peut franchir lorsqu'elle décide d'accorder certains avantages financiers ou même des intérêts dans ses actifs à ses membres.⁷⁸

Évidemment, outre les quelques mesures législatives particulières de protection des actifs prévues par la *Loi sur les coopératives*, on ne peut passer sous silence que 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.⁷⁹ 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.⁸⁰

⁷⁸ Voir dans ce sens Sylvestre, Pierre, *La coopérative d'habitation et la loi*, Montréal, Wilson & Lafleur Ltée, 2000, p. 133.

⁷⁹ Voir l'article 91 de la *Loi sur les coopératives* et les articles 321, 322 et 2138 du *Code civil du Québec*.

⁸⁰ Voir par exemple l'article 316 du *Code civil* qui permet au tribunal de tenir les administrateurs, dirigeants ou membres d'une coopérative qui ont participé à une fraude l'égard de cette dernière ou qui en ont tiré un profit personnel, solidairement responsables du préjudice subi par la coopérative. L'action dérivée sous l'article 33 du *Code de procédure civile* peut également permettre à un membre, lorsque le conseil d'administration est empêché ou refuse d'agir, de poursuivre, au nom de la coopérative, une personne qui, par un acte frauduleux, a causé un dommage à l'entreprise. L'action dérivée peut non seulement permettre à la personne morale de recouvrir certaines

Limites à la libre disposition des biens appartenant à la coopérative

Un des principaux attributs du droit de propriété réside dans le droit du propriétaire d'un bien, sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées par la loi, d'en disposer par aliénation ou autrement.⁸¹ Il est bien sûr possible pour le propriétaire d'un bien de restreindre conventionnellement son droit d'en disposer, comme par exemple en s'engageant en faveur d'un tiers à ne pas le faire en dehors de certaines conditions ou modalités. Cette dernière forme d'entrave au droit de disposer a été utilisée dans toutes les différentes conventions d'exploitation sous la forme de clauses imposant à l'organisme subventionné d'obtenir une autorisation préalable du subventionneur avant d'aliéner, de grever ou d'autrement disposer des immeubles subventionnés. Comme nous avons pu le voir précédemment, ces clauses visant à garantir le maintien de l'affectation des immeubles subventionnés pour la durée de l'accord n'ont pas pour effet de survivre au terme de l'accord d'exploitation.

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*⁸² contient des dispositions ayant pour effet d'accorder, en faveur de la Société d'habitation du Québec, une charge administrative sur les immeubles d'habitation à loyer modique ayant fait l'objet d'un accord d'exploitation entre cette dernière et le propriétaire du projet.⁸³ Concrètement, cette charge est susceptible de viser les immeubles des coopératives des programmes PSBL-P.

L'existence de cette charge d'origine législative comporte deux effets principaux. D'une part, elle 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.⁸⁴ 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.⁸⁵

sommes, mais peut également, par voie d'injonction, empêcher la commission d'un acte préjudiciable aux intérêts de cette dernière.

⁸¹ Article 947 du *Code civil du Québec*.

⁸² L. R. Q., c. S-8

⁸³ Article 68.6 et 68.1 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*. Il importe de souligner que les dispositions législatives relatives à cet avis de charge administrative s'appliquent malgré toute stipulation contraire d'une convention d'exploitation et ont une portée rétroactive s'appliquant même aux conventions visées conclues avant leur entrée en vigueur (article 68.9 de la Loi).

⁸⁴ Article 68.6 et 68.1 à 68.5 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*.

⁸⁵ Article 68.6 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*.

Toute aliénation, constitution d'hypothèque ou de servitude en contravention des dispositions de la loi et des droits de la Société est nulle de nullité absolue.⁸⁶ La Société peut par ailleurs demander au tribunal l'annulation d'un tel acte fait en violation de son droit de préemption ou consenti sans son autorisation préalable dans l'année qui suit le moment où elle en a pris connaissance.⁸⁷ La loi prévoit également que la Société peut recourir à la demande d'injonction pour obtenir une ordonnance enjoignant à toute personne soit de respecter l'avis de charge soit de prendre les dispositions requises pour faire respecter l'affectation sociale de l'ensemble.⁸⁸

Cette charge n'est soumise à aucune condition préalable d'acquisition et prend naissance du seul effet de la loi.⁸⁹ Elle lie automatiquement le propriétaire de l'ensemble et devient publique et opposable aux tiers par la seule inscription d'un avis à cet effet au registre foncier.⁹⁰ La charge subsiste après l'expiration de la convention d'exploitation et prend fin lorsque la Société décide de l'abandonner en inscrivant au registre un avis de mainlevée.⁹¹

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

Pour éviter entre autres que la vente ou une autre opération de disposition d'un immeuble situé dans un ensemble immobilier⁹² locatif ne cause la perte de services aux locataires, la *Loi sur la Régie du logement* a institué un mécanisme de surveillance à l'égard de telles transactions.⁹³

L'article 46 de la *Loi sur la Régie du logement* interdit à cette fin 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.⁹⁴

En cas de défaut de soumettre à ces prescriptions, tout intéressé, dont la Régie, peut s'adresser à la Cour supérieure pour faire constater la nullité d'une convention faite à l'encontre de ces dispositions.

⁸⁶ Article 68.5 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*.

⁸⁷ Article 68.5 alinéa 2 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*.

⁸⁸ Article 68.7 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*.

⁸⁹ Article 68.6 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*.

⁹⁰ Article 68.6 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*. Selon les informations obtenues, les avis de charge touchant les coopératives du PSBL-P n'auraient pas à ce jour été inscrites au Registre foncier.

⁹¹ Article 68.6 alinéa 2 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*.

⁹² Constitue un «ensemble immobilier» au sens des articles 45 à 50 de la Loi plusieurs immeubles situés à proximité les uns des autres et comprenant ensemble plus de douze logements, si ces immeubles sont administrés de façon commune par une même personne ou des personnes liées au sens de la *Loi sur les impôts* et si certains d'entre eux ont en commun un accessoire, une dépendance ou, à l'exclusion d'un mur mitoyen, une partie de la charpente (article 45 de la *Loi sur la Régie du logement*). Les conditions énumérées dans la définition qui précède sont cumulatives.

⁹³ Voir les articles 45 à 50 de la *Loi sur la Régie du logement* et les articles 53 à 55 du *Règlement sur la procédure devant la Régie du logement*.

⁹⁴ Article 46 de la *Loi sur la Régie du logement*.

Avant d'accorder son autorisation, la Régie doit soupeser l'impact de l'opération envisagée à la lumière de six critères spécifiques prescrits par la loi ou par règlement. À cette fin, elle doit notamment considérer l'effet qu'aurait l'aliénation sur les locataires, le nombre de locataires qui pourraient être évincés à la suite de cette aliénation, l'individualisation des services, accessoires et dépendances du logement ou de l'immeuble, l'état du logement, les conditions de financement, ainsi que le fait que cet immeuble a été construit ou restauré dans le cadre d'un programme gouvernemental.⁹⁵ Ce dernier critère oblige donc la Régie à considérer, le cas échéant, qu'un ensemble ait pu bénéficier d'un accord d'exploitation en vertu d'un des divers programmes d'aide fédéraux ou provinciaux.

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

En dehors des restrictions particulières au droit de disposer que nous venons d'aborder, il faut également souligner l'existence de mesures législatives d'une toute autre nature, mais qui par le niveau de leurs exigences, ont tout de même pour effet de contribuer indirectement au maintien de l'affectation des immeubles possédés par une coopérative d'habitation. Ces mesures portent sur le seuil décisionnel minimal et sur les formalités internes requises pour qu'une coopérative puisse valablement décider de se départir ou de grever en faveur d'un tiers une partie importante de ses actifs. Ces dernières sont prévues à l'article 89 de la *Loi sur les coopératives*.

Cet article impose d'une part au conseil d'administration d'une coopérative l'obligation d'obtenir une autorisation réglementaire adoptée au 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. D'autre part, 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 au 3/4 des voix exprimées par ses membres ou leurs représentants présents à une assemblée générale de la coopérative.

Cette dernière règle, compte tenu de l'impact significatif que peuvent avoir de tels actes sur la coopérative, exige un seuil décisionnel élevé assimilable à celui que l'on retrouve en matière de dissolution et de liquidation par la Loi.⁹⁶ Soulignons également que l'interprétation donnée par la Direction des coopératives du ministère du Développement économique de l'Importation et de l'Exportation est la même que celle du ministère du Revenu en matière fiscale, à savoir que la quasi-totalité signifie 90 % des biens.

⁹⁵ Article 49 de la *Loi sur la Régie du Logement*.

⁹⁶ Article 181 et suivants de la *Loi sur les coopératives*.

Protection du statut coopératif

La fin des accords d'exploitation implique-t-elle un risque de voir les membres d'une coopérative décider de continuer son existence sous une autre forme juridique ou procéder à sa dissolution de manière à pouvoir s'appropriier plus facilement les actifs de cette dernière ou changer leur affectation?

La *Loi sur les coopératives* encadre de façon stricte la fin du statut coopératif de l'entreprise par l'entremise de ses dispositions sur la liquidation. Elle prévoit également les règles applicables 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. Nous examinerons donc, dans le cadre des quelques lignes qui suivent, chacun de ces scénarios en portant une attention particulière aux mesures édictées en vue de préserver l'affectation des biens de ces coopératives.

>Dissolution et liquidation d'une coopérative

Les modalités entourant la dissolution et la liquidation d'une coopérative sont prévues aux articles 181 et suivants de la *Loi sur les coopératives*.⁹⁷ Sans entrer dans le détail de la démarche prévue par la loi en cette matière, il importe de souligner l'existence de certaines règles relatives à la dévolution du solde de l'actif qui ont pour effet d'interdire l'appropriation des avoirs d'une coopérative par ses membres à la fin de son existence.

Ces règles sont prévues aux articles 185 et 185.1 de la *Loi sur les coopératives* qui prévoient respectivement que :

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. »

⁹⁷ Une procédure de liquidation simplifiée est prévue aux articles 185.2 et suivants, toutefois, puisque la liquidation simplifiée ne s'applique que pour les coopératives dont l'actif n'excède pas 25 000 \$ (anciennement 10 000 \$), elle n'est guère susceptible de trouver application dans le cas des coopératives d'habitation.

Si les règles qui précèdent constituent un rempart efficace contre l'appropriation des actifs résiduels d'une coopérative par ses membres au terme de son existence, elles n'offrent en revanche aucune garantie quant à leur maintien dans le secteur de l'habitation coopérative. La dévolution étant possible dans l'ensemble des entreprises du milieu coopératif, elle aurait certainement avantage à être limitée aux coopératives ou regroupements de coopératives actifs dans le même secteur d'activité.

> Fusion entre une coopérative et une personne morale régie par la Loi sur les compagnies

La *Loi sur les coopératives* permet à une coopérative de fusionner avec une personne morale régie par les parties I ou IA⁹⁸ ou bien par la partie III (un OSBL)⁹⁹ de la *Loi sur les compagnies*. Les articles 176 et 176.1 de la Loi prévoient toutefois qu'à la fin du processus, la personne morale issue de l'un ou l'autre de ces modes de fusion sera une coopérative.¹⁰⁰

Les dispositions relatives à la fusion entre une coopérative et une personne morale régie par la *Loi sur les compagnies* permettent donc, en assurant la continuité en coopérative de la personne morale issue de cette fusion, de maintenir l'application des quelques mesures législatives édictées en vue d'assurer la protection de la vocation des actifs des coopératives. C'est notamment le cas des dispositions de la *Loi sur les coopératives* en matière de dévolution du solde de l'actif que nous avons examiné plus tôt, permettant ainsi d'éviter qu'une fusion avec une personne morale issue de la *Loi sur les compagnies* ne puisse être empruntée comme une voie permettant de contourner les mesures de protection des actifs de la coopérative.

> Continuation d'une coopérative en personne morale régie par la partie IA ou III de la Loi sur les compagnies

La *Loi sur les coopératives* n'envisage la continuation possible d'une coopérative en une personne morale régie par la partie IA ou III de la *Loi sur les compagnies* que dans le cadre d'une seule situation bien précise, c'est-à-dire celle où une coopérative en défaut de « coopérativiser » ses activités se voit « offrir le choix » par le ministre d'opter pour cette forme juridique plus adaptée à ses activités ou bien de subir une sanction de dissolution.¹⁰¹

⁹⁸ Articles 173 à 176 de la *Loi sur les coopératives*.

⁹⁹ Articles 176.1 et 176.2 de la *Loi sur les coopératives*.

¹⁰⁰ Pour la fusion entre une coopérative et une compagnie de la partie III, l'article 176 prévoit que : « À compter de la date de prise d'effet figurant sur les statuts de fusion, la coopérative et la compagnie qui ont fusionné continuent leur existence dans la coopérative issue de la fusion. Cette coopérative acquiert les droits de la coopérative et de la compagnie qui ont fusionné et en assume les obligations. » Pour la fusion entre une coopérative et une compagnie de la partie I ou I-A, l'article 176.1 de la Loi prévoit que : « Une coopérative et une personne morale régie par la partie III de la *Loi sur les compagnies* (chapitre C-38), si elles poursuivent un objet similaire ou connexe, peuvent fusionner en coopérative.

¹⁰¹ En application des articles 185.5 à 188 et 257 à 259 de la *Loi sur les coopératives*.

Il importe de noter que le nouvel article 188 de la *Loi sur les coopératives* prévoit que si une coopérative continue son existence en personne morale régie par la *Loi sur les compagnies*, elle doit conclure avec le Conseil de la coopération du Québec une convention par laquelle elle doit s'engager à remettre à ce dernier un montant équivalent au montant de la réserve apparaissant à ses états financiers à la fin du dernier exercice précédant la continuation.

L'interdiction de conversion en copropriété divisée

La *Loi sur la Régie du logement*¹⁰² contient un certain nombre de règles qui visent à assurer le maintien du nombre de logements locatifs mis à la disposition des locataires. Certaines d'entre elles concernent plus particulièrement l'opération de conversion en copropriété divisée d'un immeuble locatif.

À ce sujet, l'article 51 de la *Loi sur la Régie du logement* assujetti 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.¹⁰³

La conversion en copropriété d'un tel immeuble 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.¹⁰⁴

>Encadrement de la gestion et mesures de surveillance

Les récentes modifications apportées à la *Loi sur les coopératives* introduisent au cadre normatif existant de la loi quelques dispositions de droit nouveau encadrant la gestion des coopératives d'habitation ayant bénéficié des programmes d'aide gouvernementaux. D'autres dispositions de cette loi visent à établir des mesures de contrôle et de surveillance de la légalité et de la gestion des activités des coopératives.

¹⁰² L. R. Q., c. R-8.1.

¹⁰³ La possibilité de convertir un immeuble locatif en copropriété diffère d'un territoire à l'autre et les municipalités jouissent de pouvoirs en cette matière. À l'extérieur du territoire de la Ville de Montréal, la conversion est permise, mais une ville peut la restreindre ou l'assujettir à certaines conditions. Sur le territoire de la Ville de Montréal, il y a interdiction de principe, sauf si un règlement du conseil d'arrondissement où est situé l'immeuble en cause permet une dérogation. Voir les articles 51 alinéa 3, 54.12, 54.13 et 54.14 de la *Loi sur la Régie du logement*.

¹⁰⁴ Article 51, alinéa 2 de la *Loi sur la Régie du logement*.

>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.¹⁰⁵

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. ».

Comme on peut le constater, le législateur, avec l'adoption de ce nouvel article, avait comme préoccupation évidente de vouloir maintenir par voie législative certains des aspects du cadre normatif de contrôle des conventions d'exploitation à l'égard des coopératives qui ont profité des programmes d'aide gouvernementaux. Les exigences minimales qui y sont prévues contribueront certainement à favoriser une gestion prudente des immeubles des coopératives visées.

Fait important à souligner en terminant sur ce sujet, les obligations prévues à cet article sont perpétuelles, contrairement aux mesures analogues prévues dans les différends accords qui étaient soumises à un terme extinctif.

>Pouvoir d'inspection par les fédérations

Avec l'entrée en vigueur des récentes modifications apportées à la *Loi sur les coopératives*, cette dernière propose dorénavant aux coopératives la possibilité d'accorder par voie réglementaire à leur fédération un pouvoir d'inspection dans leurs affaires. La loi ne détermine pas précisément l'étendue des matières susceptibles d'être visées par l'inspection. C'est donc le règlement de la fédération qui devra en prévoir les contours et déterminer les modalités d'exercice de ce pouvoir.

¹⁰⁵ 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. »

L'exercice de ce nouveau pouvoir d'inspection se solde ultimement par la présentation d'un rapport d'inspection et de recommandations à l'assemblée de la coopérative concernée. Les conclusions du rapport d'inspection produit par la fédération ne jouissent d'aucun effet obligatoire à l'égard de la coopérative qui est entièrement libre d'y donner suite ou non. La seule obligation imposée à une coopérative visée par l'exercice d'un tel pouvoir est de ne pas de se désaffilier avant la présentation du rapport de la fédération à l'assemblée générale.

233.2. « La fédération doit, dans un délai raisonnable, présenter un rapport d'inspection à l'assemblée générale de la coopérative et faire part, le cas échéant, de ses recommandations. »

233.3. « La coopérative qui fait l'objet d'une décision d'inspection doit demeurer membre de la fédération tant que le rapport d'inspection n'a pas été présenté à l'assemblée générale. »

Considérée sous l'angle d'une mesure de protection de l'affectation et du maintien de la pérennité du parc coopératif, cette mesure particulière est certes digne d'intérêt, mais présente un degré d'efficacité relativement limité. On ne peut certes nier qu'elle permettra aux fédérations de mieux faire bénéficier leurs membres de leur expertise et de mieux les accompagner et les soutenir dans tous les aspects de la vie de leur entreprise, toutefois le caractère facultatif des recommandations et du rapport final d'inspection font 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.

Malgré la portée non obligatoire de principe de ces mesures, il ne faut pas oublier que lorsqu'une fédération constate qu'une coopérative commet des irrégularités importantes eu égard au respect de la loi, elle peut dénoncer cette situation aux autorités responsables en faisant appel au pouvoir d'inspection ministériel des articles 177 et suivants de la *Loi sur les coopératives*.

> Pouvoir d'inspection du ministre en vertu de l'article 177 de la Loi sur les coopératives

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.¹⁰⁶

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

L'inspecteur chargé d'effectuer une telle inspection est investi de larges pouvoirs comme celui d'interroger des témoins sous serment, de contraindre toute personne à lui délivrer tout document jugé pertinent à l'objet de son enquête. Il jouit également d'une immunité semblable à celle des juges de la Cour supérieure pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de ses fonctions.¹⁰⁷

Une fois le rapport d'inspection rédigé, le ministre peut, si les conclusions s'y prêtent, décider de convoquer la tenue d'une assemblée extraordinaire des membres de la coopérative visée pour leur communiquer l'information qu'il juge pertinente et leur faire part de ses recommandations.¹⁰⁸ En cas de contravention à la loi, et si, selon le cas, la coopérative n'apporte pas les correctifs nécessaires aux défauts constatés, le ministre pourra ultimement saisir l'autorité du tribunal pour l'y contraindre ou bien rendre toute autre décision qu'il juge utile selon les circonstances.

Le pouvoir d'inspection ministériel des articles 177 à 180 de la *Loi sur les coopératives* pourrait constituer une avenue hautement efficace aux fins d'assurer le respect des mesures législatives particulières touchant la protection du patrimoine coopératif. Cette avenue peut être particulièrement intéressante dans les situations où certains membres constatent des irrégularités importantes dans la gestion des affaires de leur coopérative, mais que leur situation de minorité les rend impuissants à agir efficacement ou bien lorsque des intervenants du Mouvement constatent de tels manquements, mais que leur intérêt juridique est insuffisant pour leur permettre d'agir au nom et dans l'intérêt de cette coopérative.

¹⁰⁶ Article 177 de la *Loi sur les coopératives* : « Le ministre peut, de sa propre initiative ou à la requête de membres d'une coopérative, du Conseil de la coopération du Québec ou du conseil d'administration de la fédération dont la coopérative est membre, nommer une personne pour inspecter les affaires de la coopérative. »

¹⁰⁷ Voir l'article 178 de la *Loi sur les coopératives* ainsi que les articles 9 et 16 de la *Loi sur les commissions d'enquête*, L. R. Q., c. C-37.

¹⁰⁸ Article 180 de la *Loi sur les coopératives* : « À la suite du rapport d'inspection, le ministre peut convoquer la tenue d'une assemblée extraordinaire des membres de la coopérative pour leur communiquer l'information qu'il juge pertinente et leur faire part de ses recommandations. Si la coopérative ne tient pas compte de ses recommandations, le ministre peut, par requête, demander au tribunal d'ordonner à la coopérative de s'y conformer ou de rendre toute autre décision qu'il juge utile. »

Il est par ailleurs malheureux de constater qu'il semblerait que ces mesures d'inspection ministérielle n'aient à peu près jamais été utilisées jusqu'à présent.

>Le plan de redressement de l'article 185.5 de la Loi sur les coopératives

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 de droit nouveau 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 et un rapport de mise en œuvre pour corriger les irrégularités constatées, le tout, en conformité avec les recommandations émises par le ministre.¹⁰⁹

Si le plan de redressement n'est pas suivi par son auteur, le ministre peut ultimement décider de décréter la dissolution de la coopérative.¹¹⁰

Du point de vue du respect des dispositions relatives à la protection du patrimoine coopératif et du maintien de sa pérennité, cette modalité particulière d'intervention ministérielle est digne d'intérêt puisqu'elle peut permettre d'exiger de la coopérative des correctifs à l'égard de toute forme de violation à la Loi, que ce soit un défaut relatif à l'affectation à la réserve qu'en ce qui a trait aux mesures reliées à la planification quinquennale. Cette mesure offre également un avantage de taille puisqu'elle peut permettre à une coopérative de pouvoir redresser elle-même son fonctionnement, sans que l'on ait nécessairement à faire appel à des mesures ou sanctions punitives en première ligne. L'efficacité de cette nouvelle mesure, comme tout autre pouvoir ministériel, dépendra toutefois des efforts déployés par l'État en ce sens.

Sommaire des observations

L'arrivée de la fin des conventions d'exploitation correspond à toutes fins pratiques à l'extinction d'un cadre normatif à caractère contractuel qui assurait d'une manière efficace la protection de l'affectation durable des actifs immobiliers du parc coopératif en habitation ainsi que leur bonne gestion et conservation.

Par ailleurs, le cadre résiduel normatif législatif et réglementaire propre aux coopératives d'habitation contient certaines normes qui, parfois directement, parfois accessoirement, permettent de rencontrer à divers degrés les objectifs de pérennité du parc coopératif.

¹⁰⁹ Article 185.5 de la *Loi sur les coopératives* : « Lorsqu'à l'examen du rapport annuel d'une coopérative, le ministre constate que celle-ci est en défaut de respecter les exigences de la loi, il peut alors exiger la production par le conseil d'administration, dans les délais qu'il détermine, d'un plan de redressement coopératif conforme à ses recommandations et d'un rapport sur la mise en œuvre de ce plan. Le ministre peut également exiger que le conseil d'administration présente les recommandations soumises à la coopérative, le plan de redressement et le rapport sur la mise en œuvre du plan lors de l'assemblée annuelle suivant leur production. »

¹¹⁰ Article 186 de la *Loi sur les coopératives*

Les instruments envisageables pour la protection du patrimoine coopératif

Comme nous avons pu le constater dans la première partie de cette étude, la fin des accords d'exploitation apporte la fin des obligations contenues dans ces ententes. Nous avons également vu que les lois, particulièrement avec l'entrée en vigueur des récentes modifications apportées à la *Loi sur les coopératives*, maintiennent un certain cadre normatif. Certaines de ces normes auraient probablement avantage, dans le respect des objectifs déjà poursuivis par le législateur et de la philosophie qui anime cette loi, à être resserrées. Toutefois, il n'est certes pas approprié, ni même souhaitable, que les solutions à ces préoccupations se fondent simplement sur l'exercice du pouvoir normatif et coercitif de l'État. Les enjeux de pérennité du mouvement, qui se concrétiseront d'une manière toute particulière avec l'arrivée de la fin des conventions, représentent un défi auquel l'ensemble des intervenants du mouvement devront contribuer par une recherche de solutions adaptées, souples et équilibrées.

Dans cette optique, les intervenants intéressés par la survie et le développement du parc coopératif en habitation, seront certainement amenés à envisager de recourir à un train de mesures qui relèvent à la fois des opportunités offertes aux coopératives elles-mêmes, aux ressources potentielles offertes par la force du regroupement de ces dernières au sein du mouvement coopératif en habitation et également du soutien facilitateur que le partenaire étatique est mesure de pouvoir offrir dans ce contexte. La présente section vise à présenter un portrait succinct des principales mesures possibles, et qui n'ont évidemment pas la prétention d'être exhaustives.

Les mesures à l'initiative des coopératives

Les mesures d'encadrement normatif internes

Une coopérative possède, par l'entremise de ses statuts¹¹¹ et règlements, un pouvoir normatif non négligeable qui peut lui permettre d'encadrer la manière dont les instances décisionnelles de cette dernière vont envisager les gestes à poser face aux matières particulières qui concernent la pérennité et la conservation de leur parc immobilier.

¹¹¹ Il ne faut pas négliger l'utilité que peut représenter l'opportunité qui peut être offerte d'inclure aux statuts de la coopérative une mesure normative particulière de pérennité. En effet, la *Loi sur les coopératives* permet d'introduire aux statuts d'une coopérative toute disposition que la loi permet d'adopter par règlement (article 10 de la Loi). Le processus de modification des statuts et le seuil décisionnel requis pour le faire étant plus exigeants que dans le cas d'une simple modification réglementaire, cette pratique permet d'assurer une certaine stabilité à la règle ainsi adoptée par la coopérative (voir les articles 118 à 121 et 122 à 123 de la Loi).

Les limitations à la disposition d'actifs

Comme nous avons pu le voir plus tôt, la *Loi sur les coopératives* assujetti les coopératives, pour tout acte d'aliénation visant la totalité ou la quasi-totalité de ses biens hors du cours normal de ses affaires, à l'obtention préalable d'une autorisation réglementaire adoptée aux trois quarts des voix exprimées par ses membres lors d'une assemblée générale.¹¹² Cette restriction ne s'applique donc en principe que dans les cas où une coopérative désire se départir de la propriété de la totalité ou de la quasi-totalité (90 % et plus) de ses actifs. Pour la plupart des coopératives d'habitation, la vente d'un immeuble n'aura même pas pour effet de commander l'application de cette restriction particulière d'autorisation interne. Une coopérative peut toutefois décider de combler cette lacune en étendant, par voie réglementaire, l'application de cette restriction à toute forme d'aliénation relative à certains biens en particulier. Une autorisation réglementaire de l'assemblée générale exigeant l'assentiment d'une large proportion des membres représente certainement une mesure simple permettant d'assurer qu'une décision aussi importante ne puisse devenir effective qu'en présence d'un consensus parmi les membres.¹¹³

La bonne gestion et la conservation des immeubles

Le nouvel article 221.2.3 de la *Loi sur les coopératives*, dont la date d'entrée en vigueur, rappelons le, demeure toujours inconnue, représente une intervention législative majeure dont l'objectif consiste justement à assurer le maintien de la pérennité des immeubles détenus par des coopératives ayant bénéficié de programmes d'aide gouvernementaux.¹¹⁴

Les coopératives visées par l'application de cet article peuvent, si elles le désirent, rehausser les standards des obligations qui y sont contenues, à condition évidemment que les mesures ainsi adoptées ne contreviennent pas au seuil minimal imposé par la loi. Ce pourrait par exemple être le cas avec une disposition réglementaire qui imposerait à la coopérative d'allouer un budget minimal de formation en gestion immobilière.

Les coopératives non visées par l'application de cette disposition peuvent, pour leur part, décider de s'y soumettre de manière volontaire en incorporant intégralement ou avec modifications les mesures qu'elle prévoit par l'entremise de leur réglementation interne.

¹¹² Alinéa 4 de l'article 89 de la *Loi sur les coopératives*.

¹¹³ Alinéa 2 de l'article 89 de la *Loi sur les coopératives*.

¹¹⁴ Les mesures prévues par cette disposition, soient notamment l'obligation de constitution d'une réserve suffisante de saine gestion et pour l'entretien et la préservation de l'immeuble, la nomination d'un vérificateur membre d'un ordre comptable, l'inspection à tous les cinq ans de l'immeuble effectué par un expert et le dépôt de son rapport à l'assemblée de la coopérative, et, l'exigence d'une planification quinquennale des travaux d'entretien et de préservation de l'immeuble, constituent des mesures qui devraient efficacement permettre d'atteindre un tel objectif.

Certains instruments juridiques de protection durable de la pérennité

En dehors des mesures d'autoréglementation qui précèdent, les coopératives peuvent également entrevoir d'avoir recours à une multitude d'outils juridiques aux fins d'assurer la protection durable de la pérennité de leur parc.

À cette fin, nous examinerons donc plus particulièrement la fiducie, la propriété superficière, l'emphytéose ainsi que l'hypothèque. D'autres démembrements du droit de propriété, modalités du droit de propriété, comme la copropriété pourraient également être envisagées.¹¹⁵

Avant de débiter ce bref tour d'horizon, il importe d'apporter deux précisions importantes. D'une part, ces instruments sont présentés de manière assez générale en raison du fait qu'ils sont parfois susceptibles d'être employés selon plusieurs modalités, en conjonction les uns avec les autres ainsi qu'avec d'autres mécanismes juridiques. D'autre part, ces outils sont évidemment susceptibles d'être employés par une entité coopérative seule, et c'est pourquoi nous les présentons à ce stade, mais il est important de retenir qu'il serait possible et sans doute souhaitable d'imaginer de les employer à une plus grande échelle et de conférer, en fonction du modèle de solution retenu et élaboré, un rôle actif à certaines instances du Mouvement.

>La fiducie

La fiducie du *Code civil du Québec* puise son origine dans les *trusts*, une institution issue des régimes juridiques de tradition anglaise.¹¹⁶ Il faut cependant retenir que la fiducie du *Code civil du Québec* et les *trusts* sont issus de régimes juridiques différents et que la prudence est de mise à l'égard des transpositions respectives qu'il est possible de faire entre les expériences vécues dans l'un ou l'autre de ces systèmes. Donc si plusieurs emploient parfois au Québec le terme « fiducie » pour désigner des modèles similaires étrangers, il faut éviter de les confondre avec notre modèle de fiducie et de conclure à leur application ici.¹¹⁷ Voyons maintenant en quoi consiste la notion de patrimoine d'affectation et le modèle québécois de la fiducie et en quoi ce mécanisme juridique particulier pourrait être utile pour protéger l'affectation du parc coopératif en habitation.

¹¹⁵ Soulignons par ailleurs que plusieurs des instruments qui seront présentés dans le développement qui suit ont déjà été abordés, dans l'optique même des enjeux, lors du Séminaire sur la fiducie foncière qui s'est tenu les 31 mars et 1^{er} avril 1995.

¹¹⁶ La fiducie civiliste québécoise, même si son apparition remonte à 1888, a réellement été introduite de manière utile et cohérente au Québec lors de l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1994, du nouveau *Code civil du Québec*. Lors de cette réforme, le législateur a réglé la question du sort du droit de propriété des biens placés en fiducie et ainsi permis de traduire la véritable nature du *trust* dans un langage propre à notre régime. En common law, le fiduciaire et les bénéficiaires de la fiducie sont tous deux propriétaires des biens affectés en fiducie. La notion de propriété des régimes de tradition anglaise étant difficilement conciliable avec celle de notre droit civil, il a fallu faire appel à la notion de patrimoine d'affectation afin d'opérationnaliser ce véhicule juridique à l'aide des concepts propres à notre régime de droit civil. Voir à ce sujet Louise Bélanger-Hardy et Aline Grenon, *Éléments de common law et aperçu comparatif du droit civil québécois*, Toronto, Carswell, 1997, p. 518.

¹¹⁷ Voir en ce sens Ernest Vaudry et Susan Altschul, *Using civil law trusts for affordable housing : a community land trust model...*

Le terme « patrimoine » est généralement employé pour désigner l'ensemble des biens d'une personne. Cette notion juridique fondamentale, qui n'est par ailleurs pas explicitement définie au *Code civil du Québec*, correspond plus précisément à « l'ensemble des biens et des obligations d'une personne, envisagé comme formant une universalité de droits ». ¹¹⁸ Le patrimoine apparaît donc comme une universalité juridique consistant en un actif (l'ensemble des droits personnels et réels et les droits d'action en justice d'une personne) et un passif (regroupant les obligations et dettes d'une personne). ¹¹⁹

La notion de patrimoine retenue par notre droit civil québécois est principalement « subjective », en ce sens qu'elle est intimement rattachée à l'existence de la personne. ¹²⁰ En effet, toute personne physique ou morale est titulaire d'un patrimoine unique qui lui est propre et qui est incessible et inaliénable. ¹²¹

En dehors de la notion de patrimoine général qui précède, la loi reconnaît aussi exceptionnellement l'existence de certains patrimoines dépourvus de titulaires et affectés à des fins particulières. ¹²² Ces patrimoines sont dits « d'affectation » et ne peuvent exister que lorsque la loi le permet. ¹²³ Le *Code civil du Québec* en donne deux exemples, soient la fondation et la fiducie.

Essentiellement, 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'il constitue (la fiducie), des biens qu'il affecte à une fin particulière et qu'une autre personne (le fiduciaire) s'oblige à détenir et à administrer. ¹²⁴ 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. ¹²⁵

Le *Code civil du Québec* reconnaît trois espèces de fiducies en fonction de l'affectation des biens transférés au patrimoine fiduciaire : (1) la fiducie personnelle, (2) la fiducie d'utilité privée, et, (3) la fiducie d'utilité sociale. ¹²⁶ Aux fins du présent développement, mentionnons simplement que la seconde, la fiducie d'utilité privée, est définie comme « celle qui a pour objet l'érection, l'entretien ou la conservation d'un bien corporel, ou l'utilisation d'un bien affecté à un usage déterminé, soit à l'avantage indirect d'une personne ou à sa

¹¹⁸ Jean Carbonnier, *Droit civil*, tome 3, *Les biens*, 16^e éd., Paris, P. U. F., 1995, p. 13.

¹¹⁹ Denys-Claude Lamontagne, *Biens et propriété*, 4^e édition, Cowansville, les Éditions Yvon Blais inc., 2002, p. 106.

¹²⁰ Articles 2 et 302 du *Code civil du Québec*.

¹²¹ Article 2 du *Code civil du Québec*. Les biens qui composent le patrimoine d'une personne sont distincts de l'universalité abstraite à laquelle ils appartiennent et qui, elle, est indissociable de la personne.

¹²² Voir les articles 2, 302, 911 et 915 du *Code civil du Québec*.

¹²³ Article 2 du *Code civil du Québec*.

¹²⁴ Article 1260 du *Code civil du Québec*.

¹²⁵ Article 1261 du *Code civil du Québec*.

¹²⁶ Article 1266 du *Code civil du Québec*.

mémoire, soit dans un autre but de nature privée ». ¹²⁷ Les fiducies d'utilité privée ou sociale peuvent avoir une durée perpétuelle. ¹²⁸

La fiducie peut être établie par contrat, à titre onéreux ou gratuit, par testament ou, dans certains cas, par la loi. Elle peut aussi, lorsque la loi l'autorise, être établie par jugement. ¹²⁹ La fiducie est constituée par l'acceptation du fiduciaire qui dessaisit le constituant des biens, charge le fiduciaire de veiller à leur affectation et à l'administration du patrimoine fiduciaire. ¹³⁰

Examinons maintenant brièvement le rôle de chacun des acteurs de la fiducie. Le constituant, est celui qui crée la fiducie et y transfère certains biens. Une fois la fiducie créée, le rôle du constituant demeure généralement très effacé, se limitant à exercer une surveillance sur l'administration de la fiducie. ¹³¹

Le fiduciaire joue un rôle de premier ordre dans le cadre de l'institution fiduciaire. Il est en effet celui qui est chargé de détenir les biens du patrimoine fiduciaire et de les administrer dans le but d'en réaliser l'affectation. ¹³² Le fiduciaire a la maîtrise et l'administration exclusive du patrimoine fiduciaire et les titres relatifs aux biens qui le composent sont établis à son nom. Il exerce tous les droits afférents au patrimoine et peut prendre toute mesure propre à en assurer l'affectation. ¹³³ Il agit à cette fin à titre d'administrateur du bien d'autrui chargé de la pleine administration. ¹³⁴ Il doit donc, à ce titre et en conformité avec les pouvoirs qui lui sont octroyés, conserver et faire fructifier le bien, accroître le patrimoine ou en réaliser l'affectation, lorsque l'intérêt du bénéficiaire ou la poursuite du but de la fiducie l'exigent et peut, pour exécuter ses obligations, aliéner le bien à titre onéreux ¹³⁵, le grever d'un droit réel ou en changer la destination et faire tout autre acte nécessaire ou utile. ¹³⁶

La fiducie comporte généralement un troisième acteur, le bénéficiaire, qui consiste en celui qui est appelé à profiter de la fiducie et de l'affectation des biens du patrimoine fiduciaire. ¹³⁷ Les droits et obligations du bénéficiaire sont

¹²⁷ Article 1268 du *Code civil du Québec*. La fiducie d'utilité sociale, qui est définie comme celle constituée dans un but d'intérêt général, notamment à caractère culturel, éducatif, philanthropique, religieux ou scientifique et qui n'a pas pour objet essentiel de réaliser un bénéfice ni d'exploiter une entreprise, pourrait également, selon les fins poursuivies, présenter un véhicule envisageable (article 1270 du *Code civil du Québec*).

¹²⁸ Article 1273 du *Code civil du Québec*.

¹²⁹ Article 1262 du *Code civil du Québec*.

¹³⁰ Article 1264 du *Code civil du Québec*.

¹³¹ Voir par exemple l'article 1287 du *Code civil du Québec*.

¹³² Voir les articles 1260, 1265 et 1278 du *Code civil du Québec*.

¹³³ Article 1278 du *Code civil du Québec*.

¹³⁴ Voir les articles 1299 à 1300 et 1306 à 1370 du *Code civil du Québec* concernant l'administration du bien d'autrui.

¹³⁵ Il est utile de mentionner au passage qu'une stipulation d'inaliénabilité, ayant donc pour effet de restreindre l'exercice du droit de disposer du fiduciaire, peut être faite à l'égard d'un bien à l'occasion du transfert de ce dernier au patrimoine fiduciaire et que, dans ce cas, elle peut valoir pour toute la durée de la fiducie (article 1212 du *Code civil du Québec*).

¹³⁶ Voir les articles 1306 et 1307 du *Code civil du Québec*.

¹³⁷ Avec le *Code civil du Québec*, la présence d'un bénéficiaire n'est plus une condition indispensable à l'existence de la fiducie. Le législateur québécois a plutôt mis l'accent sur la finalité de la fiducie et de l'affectation du patrimoine fiduciaire (article 1260 du *Code civil du Québec*). Voir à ce sujet Jacques

tributaires de l'acte constitutif de la fiducie et de la loi. Pendant la durée de la fiducie, le bénéficiaire est un « créancier » de la fiducie qui possède un droit personnel d'exiger la prestation des avantages qui lui sont consentis par l'acte constitutif.¹³⁸ L'administration de la fiducie est également soumise à la surveillance du bénéficiaire, même éventuel.¹³⁹

À la lumière du bref aperçu qui précède, on peut entrevoir que le véhicule juridique de la fiducie puisse certainement constituer une avenue intéressante permettant de cristalliser et de perpétuer la vocation sociale d'actifs coopératifs. L'utilisation de la fiducie dans un tel contexte pourrait donc comporter plusieurs avantages, dont principalement celui de fixer de façon durable la destination des biens qui y sont transférés, excluant à toutes fins utiles toute possibilité d'en changer l'affectation. Aussi, l'acte constitutif permet d'encadrer rigoureusement l'administration des actifs par le fiduciaire et de lui imposer toute mesure destinée à favoriser son accomplissement.

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 fiduciaire. En effet, l'article 1274 du *Code civil du Québec* nous précise qu'une personne morale peut agir à titre de fiduciaire à condition d'être autorisée par la loi, ce qui n'est présentement pas le cas pour de tels organismes.¹⁴⁰ De plus, lorsque le fiduciaire est également constituant ou bénéficiaire, il doit agir conjointement avec un fiduciaire qui n'est ni constituant ni bénéficiaire.¹⁴¹

>La propriété superficielle

Aux fins du présent document, nous n'aborderons ici que très brièvement la propriété superficielle, notre objectif étant simplement de faire ressortir l'utilité potentielle de ce mécanisme en tant qu'outil accessoire à la fiducie.¹⁴²

La propriété superficielle constitue une modalité du droit de propriété, c'est-à-dire une façon particulière d'exercer un droit de propriété.¹⁴³ Elle est définie au *Code civil du Québec* comme « celle des constructions, ouvrages ou plantations situés sur l'immeuble appartenant à une autre personne, le tréfoncier. »¹⁴⁴ En

Beaulne, *Droit des fiducies*, La collection bleue, 1998, Montréal, Les Éditions Wilson & Lafleur Ltée, pp. 135 et ss.

¹³⁸ Article 1284 du *Code civil du Québec*.

¹³⁹ Article 1287 du *Code civil du Québec*.

¹⁴⁰ Articles 304 et 1274 du *Code civil du Québec*. Les seules personnes morales autorisées par la loi à agir à titre de fiduciaire sont, à quelques exceptions près, celles autorisées par la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*, L. R. Q., c. S-29.01.

¹⁴¹ Article 1275 du *Code civil du Québec*.

¹⁴² Voir en ce sens l'exposé de Me François Frenette dans Les Actes du Séminaire sur la fiducie foncière, p.111

¹⁴³ Article 1009 C. c. Q. Voir Denys-Claude Lamontagne, *Biens et propriété*, 5^e édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 2005, p. 258

¹⁴⁴ Article 1011 du *Code civil du Québec*.

d'autres termes, 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.¹⁴⁵ 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.

Le propriétaire superficière demeure pleinement propriétaire des immeubles érigés sur le tréfonds et peut donc en disposer et les hypothéquer à sa guise. Les droits de jouissance du tréfonds par le superficière sont normalement réglés par la convention.¹⁴⁶

Mentionnons que la propriété superficière peut d'ailleurs avoir une durée perpétuelle.¹⁴⁷

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 qui y sont 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 pourrait de plus faire l'objet d'une protection efficace par l'entremise de conditions résolutoires qui permettraient de mettre fin à la propriété superficière en cas de non respect des conditions d'utilisation et d'affectation du terrain et permettre au tréfoncier fiduciaire d'acquérir les immeubles à une juste valeur et selon les termes de leur convention.¹⁴⁸ Le tréfoncier pourrait également bénéficier d'un droit de préemption lui permettant d'acquérir en priorité les immeubles du superficière.

>L'emphytéose

L'emphytéose a contribué, par le passé, à permettre à bon nombre de coopératives d'habitation de voir le jour en leur permettant de tirer bénéfice de la jouissance de terrains du domaine public ou bien privé mais dont le propriétaire ne voulait pas se départir. L'emphytéose, en plus de constituer un bon outil de développement, peut également et de façon complémentaire représenter un outil intéressant permettant d'atteindre un objectif de protection de la pérennité et de l'affectation sociale d'immeubles coopératifs.

¹⁴⁵ Denys-Claude Lamontagne, *Biens et propriété*, 5^e édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 2005, p. 286.

¹⁴⁶ Article 1111 du *Code civil du Québec* : « À défaut d'être réglé par la convention, le tréfonds est grevé des servitudes nécessaires à l'exercice de ce droit; elles s'éteignent lorsqu'il prend fin. ».

¹⁴⁷ Article 1113 du *Code civil du Québec*.

¹⁴⁸ Article 1114 du *Code civil du Québec*. Les articles 1116 et suivants qui concernent les modalités d'acquisition du tréfonds ou des propriétés superficières par le superficière ou par le tréfoncier à la fin de la propriété superficière ne sont, à notre avis, pas d'ordre public et pourraient être aménagées différemment par convention.

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. »¹⁴⁹

L'emphytéose est un démembrement du droit de propriété qui accorde à l'emphytéote un véritable droit réel sur l'immeuble d'autrui.¹⁵⁰ Même si l'emphytéote n'est pas à proprement parler propriétaire de l'immeuble visé, il possède néanmoins tous les droits attachés à la qualité de propriétaire, sous réserve des limitations prévues par la loi et par l'acte constitutif d'emphytéose.¹⁵¹ L'acte constitutif peut, en ce sens, limiter l'exercice des droits des parties, notamment pour accorder au propriétaire des droits ou des garanties qui protègent la valeur de l'immeuble, assurent sa conservation, son rendement ou son utilité ou pour autrement préserver les droits du propriétaire ou de l'emphytéote, ou régler l'exécution des obligations prévues dans l'acte constitutif. L'acte constitutif pourrait par exemple comporter une clause obligeant l'emphytéote à utiliser le terrain et les immeubles et constructions érigées à une fin spécifique donnée.¹⁵²

L'emphytéote, en contrepartie de son droit d'utilisation de l'immeuble, ne doit pas en compromettre l'existence et y faire des constructions, ouvrages ou plantations qui augmentent sa valeur d'une façon durable.¹⁵³ L'emphytéote est, pendant la durée de l'emphytéose, pleinement propriétaire des constructions ou des ouvrages ainsi faits et il peut les hypothéquer, mais il doit les remettre libres de toute charge au propriétaire à la fin de l'emphytéose.¹⁵⁴ L'emphytéose qui porte à la fois sur un terrain et sur un immeuble déjà bâti, peut toutefois être renouvelée, sans que l'emphytéote soit obligé d'y faire de nouvelles constructions ou de nouveaux ouvrages, autres que des impenses utiles.¹⁵⁵

L'emphytéose est obligatoirement temporaire. En effet, elle ne peut avoir une durée supérieure à 100 ans, mais est toutefois renouvelable à l'échéance de son terme.¹⁵⁶

À la lumière de ce qui précède, il est donc possible de concevoir que l'emphytéose, jumelée par exemple 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 qui ne désirent

¹⁴⁹ Article 1195 du *Code civil du Québec*.

¹⁵⁰ Article 1119 du *Code civil du Québec*.

¹⁵¹ Article 1200 du *Code civil du Québec*.

¹⁵² Denys-Claude Lamontagne, *Biens et propriété*, 4^e édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 2002, p. 282.

¹⁵³ Ces obligations sont incontournables et participent au fondement même de cette institution. Voir les articles 1195 et 1210 du *Code civil du Québec*.

¹⁵⁴ Article 1209 et 1210 du *Code civil du Québec*.

¹⁵⁵ Article 1198 du *Code civil du Québec*.

¹⁵⁶ Article 1197 du *Code civil du Québec*.

pas prendre de l'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. Il est utile de faire un bref rappel sur sa nature et sur certaines des règles qui la régissent.

L'hypothèque est définie au *Code civil du Québec* de la manière suivante :

2660. « L'hypothèque est un droit réel sur un bien, meuble ou immeuble, affecté à l'exécution d'une obligation; elle confère au créancier le droit de suivre le bien en quelques mains qu'il soit, de le prendre en possession ou en paiement, de le vendre ou de le faire vendre et d'être alors préféré sur le produit de cette vente suivant le rang fixé dans le présent code. »

L'article 2660 du *Code civil du Québec* nous indique donc que l'hypothèque consiste dans un droit réel portant sur un bien, meuble ou immeuble, affecté à l'exécution d'une obligation. En pratique, l'obligation garantie par une hypothèque consiste le plus souvent dans le paiement d'une créance monétaire comme par exemple le remboursement d'un prêt ayant servi à acquérir l'immeuble affecté en garantie. Il faut toutefois préciser que l'utilité de l'hypothèque ne se limite pas simplement à garantir des obligations de nature purement pécuniaire. En effet, le *Code civil du Québec* nous précise à ce sujet que l'hypothèque peut être consentie pour garantir toute espèce d'obligation.

2687. « L'hypothèque peut être consentie pour quelque obligation que ce soit. »

Ainsi, tout acte ou fait auquel la loi attache d'autorité les effets d'une obligation peuvent faire l'objet d'une garantie hypothécaire.¹⁵⁷ L'objet de l'obligation garantie par hypothèque peut donc consister dans une multitude d'espèces de prestations de faire ou de ne pas faire, dans la mesure où celle-ci est déterminée ou déterminable et qu'elle n'est pas prohibée par la loi où contraire à l'ordre public.¹⁵⁸

Par exemple, une coopérative pourrait assumer conventionnellement en faveur d'un créancier (qui pourrait par exemple être une fédération ou confédération) une obligation relative à la conservation et au maintien de la vocation de ses

¹⁵⁷ Article 1372 du *Code civil du Québec*.

¹⁵⁸ Article 1373 du *Code civil du Québec*. Précisons que l'acte constitutif d'hypothèque doit indiquer la somme déterminée pour laquelle elle est consentie, même lorsque l'hypothèque est constituée pour garantir l'exécution d'une obligation dont la valeur ne peut être déterminée ou est incertaine (article 2689 du *Code civil du Québec*).

immeubles d'habitation¹⁵⁹ et garantir l'exécution celles-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.¹⁶⁰

Une telle hypothèque serait normalement destinée à être subsidiaire à celles que la coopérative pourrait subséquemment accorder pour ses besoins ordinaires de financement. À cette fin, il est possible pour le créancier de l'obligation garantie par cette hypothèque de consentir une cession de rang aux autres créanciers de la coopérative.¹⁶¹

Les avantages offerts par l'hypothèque dans ce contexte sont multiples. Mentionnons simplement que ses coûts d'établissement sont peu élevés (essentiellement reliées à l'acte hypothécaire et aux frais de publicité), qu'elle permet à la coopérative de conserver la pleine jouissance et la pleine propriété de ses actifs et que l'hypothèque subsidiaire ne constitue en principe pas un obstacle à l'obtention de financement par la coopérative.

L'emploi de l'hypothèque dans ce contexte comporte toutefois aussi certaines formes de contraintes ou de désavantages. Mentionnons à ce titre que la mise en œuvre de l'exercice des recours hypothécaires en cas de défaut peut s'avérer potentiellement onéreuse pour le créancier¹⁶² et que l'utilité de certains de ces recours peut être limitée.¹⁶³

¹⁵⁹ Il est utile de mentionner au passage que le débiteur hypothécaire est en tout temps tenu, de par l'effet de la loi, de conserver le bien hypothéqué en bon état et qu'à défaut, son créancier dispose de recours. L'article 2743 du *Code* précise en effet que « Ni le constituant ni son ayant cause ne peuvent détruire ou détériorer le bien hypothéqué, ou en diminuer sensiblement la valeur, si ce n'est par une utilisation normale ou en cas de nécessité. Dans le cas où il en subit une perte, le créancier peut, outre ses autres recours et encore que sa créance ne soit ni liquide ni exigible, recouvrer des dommages-intérêts compensatoires jusqu'à concurrence de sa créance et au même titre d'hypothèque; la somme ainsi perçue est imputée sur sa créance. » (Voir également l'article 2667 du *Code civil*.)

¹⁶⁰ Un droit de premier refus consiste dans un droit de préférence accordé à une personne lui permettant de prévaloir de la possibilité d'acquérir, en priorité de quiconque, un bien particulier lorsque son propriétaire reçoit une offre d'achat ou lorsqu'il désire s'en départir.

¹⁶¹ Malgré les règles établissant le rang des créanciers entre eux, un créancier hypothécaire peut décider de céder son rang en faveur d'un autre. Cette cession doit être publiée. Voir les articles 2945, 2948 et 2956 du *Code civil du Québec*.

¹⁶² Malgré que l'hypothèque garantisse, outre le capital, les intérêts qu'il produit ainsi que les frais, autres que les honoraires extrajudiciaires, légitimement engagés pour les recouvrer ou pour conserver le bien grevé (article 2667 du *Code civil du Québec*), l'exercice d'un recours hypothécaire et des mesures préalables (articles 2757 et suivants du *Code*) peut occasionner des frais « immédiats » substantiels ainsi que des honoraires extrajudiciaires qui, eux, sont évidemment non couverts par la garantie.

¹⁶³ Le créancier d'une obligation garantie par une hypothèque, outre son action personnelle, peut, en principe, opter parmi quatre recours hypothécaires prévus au *Code civil* : la prise de possession à des fins d'administration, la prise en paiement, la vente par le créancier, et, la vente sous contrôle de justice (articles 2748 et 2660 du *Code civil*). Les deux dernières options ne sont certes pas très adaptées au contexte de l'objectif poursuivi. La prise en paiement, pour sa part, peut représenter une avenue incertaine (autorisation du tribunal (voir l'article 2778 du *Code*) et onéreuse (désintéressement des autres créanciers qui désirent forcer la vente du bien (voir les articles 2779 et 2780 du *Code*)). Il reste toutefois la prise de possession à des fins d'administration qui pourrait constituer dans ce contexte un recours adapté et efficace.

Les mesures à l'initiative du mouvement

Les pouvoirs généraux des fédérations

L'objet même de l'existence des fédérations de coopératives consiste à protéger les intérêts de ses membres et à promouvoir leur développement.¹⁶⁴ À cette fin, et afin d'assurer la pérennité du parc immobilier de ses membres, une fédération dispose de pouvoirs de différente nature, dont notamment celui d'établir des services de formation, d'assistance technique et de promotion ainsi que de faire des conventions avec ses membres pour surveiller, diriger ou gérer leurs affaires pendant une période déterminée.¹⁶⁵ En dehors de ce qui précède, une fédération bénéficie évidemment de son pouvoir réglementaire qui peut être employé de manière utile dans la poursuite de ces objectifs.

Un bon exemple à sujet réside dans le pouvoir d'inspection dans les affaires de ses membres dont peut se doter une fédération.¹⁶⁶ Ce pouvoir d'inspection, reconnu aux articles 233.1 à 233.3 de la *Loi sur les coopératives*, est d'application large et il appartient dans ce contexte à la fédération d'en prévoir par voie réglementaire les cas, conditions et modalités d'application. Une fédération peut donc utiliser cet outil autant à titre préventif que pour éveiller les membres d'une coopérative à des lacunes sévères relevées dans le cadre de sa gestion et de la conservation de ses immeubles.

Malgré l'utilité réelle qu'est susceptible de présenter une telle mesure, ses limites intrinsèques rejaillissent toutefois lorsque l'on envisage l'absence quasi-totale d'effet contraignant qu'elle est susceptible de présenter. En effet, il est difficile d'entrevoir comment une fédération pourrait bénéficier d'un quelconque pouvoir de forcer le respect d'obligations de saine gestion ou de conservation face une coopérative qui décide de demeurer en défaut à cet égard. Une coopérative peut en effet ultimement décider de rompre le lien associatif qui l'unit à sa fédération, mettant ainsi terme à toute forme d'intervention de cette dernière dans ses affaires.¹⁶⁷ En l'absence d'une obligation d'adhésion obligatoire, les mesures réglementaires de protection de la pérennité du parc coopératif risquent de demeurer essentiellement volontaires.

Le constat qui précède s'étend évidemment également à toute forme d'exigence réglementaire à laquelle une fédération pourrait décider d'avoir recours pour assurer la protection des actifs de ses membres. On peut donc croire qu'il soit difficile, par l'entremise de mesures réglementaires propres aux fédérations, d'obtenir un cadre de protection aussi accru que dans le contexte des conventions d'exploitation où le manquement à de telles obligations pouvait constituer un cas de défaut aux conséquences potentiellement lourdes.

¹⁶⁴ Article 233 de la *Loi sur les coopératives*.

¹⁶⁵ Idem, paragraphes 2° et 5°.

¹⁶⁶ Article 233.1 à 233.3 de la *Loi sur les coopératives*.

¹⁶⁷ Dans le cas du pouvoir d'inspection, une fois le processus mis en marche, une coopérative ne toutefois démissionner avant que le rapport d'inspection et ses recommandations ne soient présentées à l'assemblée générale de cette coopérative (article 233.3 de la *Loi sur les coopératives*).

La participation des fédérations

En dehors de la voie conventionnelle des pouvoirs généraux des fédérations, celles-ci devraient évidemment être appelées, en raison de leur position privilégiée et de leur expertise, à jouer un rôle central dans l'élaboration et la mise en œuvre de mesures subsidiaires de protection de la pérennité du parc coopératif. Ce pourrait être le cas par exemple à l'aide de différents pactes de préférence pour l'acquisition d'immeubles ou encore dans un cadre de fiducie.

Les mesures législatives

Les modifications à la Loi sur les coopératives

>La dévolution sectorielle

Nous avons vu plus tôt que, dans le contexte où une coopérative décide de procéder à sa dissolution et à sa liquidation, que la loi prévoit certaines règles destinées à assurer le maintien de ses actifs résiduels dans le secteur coopératif. La loi prévoit en effet, au dernier alinéa de l'article 185, qu'après que le liquidateur ait procédé au paiement des dettes de la coopérative, des frais de liquidation et autres paiements et remises exigées, que « 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. »

On remarque donc que les règles qui précèdent permettent la dévolution du solde des actifs d'une coopérative d'habitation à une coopérative issue d'un autre secteur d'activité. Cette règle présente un danger réel. En effet, une coopérative d'habitation en bonne santé pourrait décider de procéder à sa dissolution et ainsi transférer le solde de ses actifs en faveur d'une autre coopérative, de travailleurs par exemple, et à laquelle participent les mêmes personnes (ou d'autres), permettant ainsi à ces derniers de consommer plus aisément les biens de la première.

Aux fins de préserver adéquatement l'affectation durable du parc coopératif, il serait certainement souhaitable de voir restreindre, ou à tout le moins prioriser, la dévolution possible d'actifs d'une coopérative liquidée à des entreprises coopératives oeuvrant dans le même secteur.

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

L'économie de la *Loi sur les coopératives* démontre clairement la volonté du législateur de vouloir assurer la protection de l'affectation durable des actifs des coopératives à l'intérieur des entreprises de ce secteur d'activité et d'interdire leur appropriation par leurs membres. Parmi les principales mesures adoptées à cette fin, il y a, d'une part, les règles relatives à la dévolution du solde de l'actif

d'une coopérative lors de sa dissolution et de sa liquidation¹⁶⁸ et, d'autre part, la règle de l'interdiction du partage de la réserve¹⁶⁹. Ces règles établissent en quelque sorte le principe selon lequel les membres, contrairement aux actionnaires d'une compagnie, ne peuvent s'approprier les actifs de la coopérative, tant durant son existence qu'à son terme.

L'interdiction du partage de la réserve représente la principale mesure législative mise de l'avant aux fins d'assurer que les avoirs d'une coopérative demeurent, durant son existence, affectés aux besoins de l'entreprise et à ce qu'ils ne puissent faire l'objet d'une appropriation personnelle par ses membres. Or, 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 qui fait en sorte que l'on doit déterminer la légalité des situations non visées en ayant recours à de grands principes généraux comme les règles d'action coopérative¹⁷⁰, par les règles en matière de dévolution des actifs¹⁷¹ ou, selon le cas, par les devoirs fiduciaires des officiers d'agir dans la poursuite de l'intérêt de la personne morale.¹⁷²

À notre avis, la *Loi sur les coopératives* aurait avantage à 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.

>Adoption de règles favorisant l'établissement d'une fiducie foncière

Pour que véhicule juridique de la fiducie puisse constituer une solution plus accessible et attrayante face aux enjeux d'affectation durable du parc coopératif, il serait souhaitable qu'une coopérative, une fédération ou une confédération, puisse être autorisée à agir à titre de fiduciaire d'un patrimoine d'affectation immobilier. Tel que mentionné plus tôt, la loi prévoit que seules les personnes morales autorisées par la loi à agir à ce titre peuvent être désignées comme fiduciaires, ce qui, présentement, n'est pas le cas des coopératives d'habitation.¹⁷³

Dans l'état actuel des choses, une coopérative qui désirerait transférer une partie de ses actifs est astreinte à nommer à titre de fiduciaire des personnes physiques (comme par exemples les titulaires de charges de dirigeant d'une coopérative) ou bien une personne morale autorisée à agir à cette fin, mais qui par conséquent se situerait en dehors du secteur coopératif en habitation.¹⁷⁴

¹⁶⁸ Articles 185 et 185.1 de la *Loi sur les coopératives*.

¹⁶⁹ Article 147 de la *Loi sur les coopératives*.

¹⁷⁰ Articles 3 et 4 de la *Loi sur les coopératives*.

¹⁷¹ Articles 185 et 185.1 de la *Loi sur les coopératives*.

¹⁷² Voir les articles 321 à 326 du *Code civil du Québec*.

¹⁷³ Article 1274 du *Code civil du Québec*. Voir également l'article 2 de la *Loi sur les coopératives*.

¹⁷⁴ Tel que le suggèrent à juste titre Ernest Vaudry et Susan Altschul déjà cités.

Il est par ailleurs intéressant de noter que la *Loi sur les coopératives* tient compte de la possibilité de recours par les coopératives à l'avenue fiduciaire lorsqu'elle énonce que « Les opérations totales d'une coopérative incluent les opérations effectuées par une filiale de la coopérative ou par une fiducie dans laquelle la coopérative transfère des biens de son patrimoine », alors que l'utilité pratique d'une fiducie est dans une certaine mesure réduite dans le contexte où une coopérative qui transfère des ses actifs à un tel patrimoine n'est pas autorisée à se confier le rôle de veiller à leur affectation.¹⁷⁵

Les mesures conventionnelles de régulation

Mesures de protection comme condition d'obtention de subventions

Malgré la fin des ententes d'exploitation, plusieurs coopératives vont 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.

>Avis de charge

Nous avons traité plus tôt des mesures de protection accordées par la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*¹⁷⁶ en faveur de cette dernière relativement à la protection du statut des immeubles d'habitation à loyer modique. Nous ne reviendrons donc pas d'avantage ici sur la nature, la portée et les modalités de ces mesures particulières, nous contentant plutôt de référer le lecteur à cette partie de la présente recherche.

Les mesures législatives de protection mises de l'avant par le législateur dans le cadre des articles 68.1 à 68.10 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* constituent des moyens particulièrement efficaces permettant d'assurer la conservation des immeubles du parc coopératif et le maintien de leur affectation sociale. Comme ce fut le cas dans le cadre de certaines conventions d'exploitation, il serait possible de recourir à des mesures similaires par l'entremise d'avis de charge conventionnels dans le cadre de futurs programmes de développement.

¹⁷⁵ Alinéa 3 de l'article 128.1 de la *Loi sur les coopératives*.

¹⁷⁶ L. R. Q., c. S-8.

5 Volet 3 : Les opinions des experts

Cette section se veut une synthèse des opinions exprimées par les experts que nous avons consultés et qui ont accepté de répondre à un questionnaire par écrit. Nous avons communiqué par courriel avec 17 personnes reconnues pour leur expertise dans divers domaines du logement coopératif. Un total de huit personnes ont accepté de répondre à notre questionnaire¹⁷⁷. Elles proviennent d'horizons variés et sont toutes actives dans leur domaine respectif : financement, redressement de projets, développement, formation, gestion immobilière, direction de fédération, gestion de portefeuille et gestion de programmes d'habitation.

Nous avons complété cette cueillette d'information par des interviews téléphoniques de façon à obtenir des précisions et des renseignements complémentaires. Pour faciliter l'analyse de ces informations, nous avons regroupé les avis selon les mêmes catégories que celles du questionnaire, en transcrivant les opinions formulées dans une grille d'analyse. Par la suite, nous avons formulé une première observation sommaire des informations recueillies. Avant de rédiger la version ici présentée, le texte a été confié à deux membres du Groupe de travail qui l'ont comparé aux réponses des experts, dont les noms ont été conservés confidentiels. Cette étape nous apparaissait nécessaire pour valider notre interprétation.

Nous croyons avoir préservé l'intégrité des propos tenus. Ils reflètent à notre avis la diversité des idées exprimées et les tendances qui se dessinent. Nous espérons que les personnes qui se sont confiées à nous s'y retrouveront.

Pour rendre justice aux propos recueillis et en faciliter la compréhension, nous avons inséré des extraits des réponses fournies par les experts.

5.1 Le degré de connaissance des coopérateurs

Les experts consultés s'entendent généralement sur le fait que ce sont surtout les administrateurs des coopératives d'habitation – par opposition aux membres qui n'exercent pas de fonction précise – qui connaissent l'existence des accords d'exploitation et leurs mécanismes. Ils sont partagés quant à leur opinion sur le niveau de connaissance des membres qui ne sont pas des administrateurs. Alors que certains estiment que beaucoup de membres connaissent l'existence des accords, mais sans en connaître les mécanismes, d'autres estiment qu'elle est nulle ou encore relativement faible.

« Les membres, principalement ceux qui siègent ou ont déjà siégé au Conseil, savent qu'il y a des ententes conventionnelles mais je crois qu'ils en ignorent la portée, dans l'ensemble »

¹⁷⁷ Voir annexe.

« Elle est nulle pour une grande majorité des membres et une minorité en a une connaissance suffisante pour pouvoir en débattre »

« Elle est relativement faible : on nous rapporte souvent que des membres pensent que c'était la SCHL qui était le propriétaire. »

De façon très majoritaire, ils estiment que les membres ont un niveau de connaissance très bas du moment où l'accord d'exploitation prendra fin. Il en est de même quant aux impacts liés à la fin des accords. Certains experts estiment que les membres expriment leur manque de connaissance des impacts par une certaine confusion :

« C'est loin et ça ne les préoccupe pas. Il n'y aura plus de subvention mais ça coûtera moins cher pour y habiter et ça reviendra au même. Ce sera l'occasion de se débarrasser de la SCHL et de bénéficier de l'équité sur nos bâtiments pour mettre à jour nos rénovations. »

« Certains se demandent si la coopérative existera toujours après l'échéance de la convention. Ils lient l'existence de la coopérative à la convention. »

« Je crois que peu de membres sont conscients de l'impact sur le loyer payé et sur la possible disparition de l'aide au loyer. Par ailleurs, certains croient que le loyer pourra être diminué drastiquement et qu'il ne sera plus nécessaire d'alimenter les réserves. »

Il semble exister chez les membres une certaine confusion quant au rôle des diverses agences responsables des coopératives. Environ la moitié des experts estiment que les membres savent de quelle agence il s'agit. Mais bien qu'ils puissent savoir avec quelle agence leur convention a été conclue, les membres peuvent être victimes de certains chevauchements de programmes et de subtilités administratives.

« Ils savent qu'ils doivent rendre des comptes au moins annuellement à la SCHL et/ou à la SHQ, au MDEIE et au REQ, mais ne savent pas nécessairement si c'est lié ou non à la convention. Il y a beaucoup de confusion même pour les administrateurs. »

5.2 Le rôle des sociétés d'État dans la bonne santé des coopératives

Nous avons vu dans une section précédente que les sociétés d'État responsables de l'administration des ententes d'exploitation effectuent à cette fin un ensemble d'opérations, dont le contrôle de conformité, le calcul et le versement des subventions, l'analyse des rapports annuels et l'inspection des bâtiments des coopératives. Elles établissent ainsi avec chaque coopérative un rapport continu qui évolue parfois en relation de soutien. La fin des ententes signifie également la fin de cette relation. La majorité des experts sont d'avis que ce rôle de soutien est important en ce qui concerne la gestion financière et immobilière.

Pour certains il s'agit plus d'une approche de contrôle de fonds publics que d'une relation de service-client.

« Elles ont joué un rôle plus ou moins important et se sont contentées de protéger leur investissement; probablement le domaine où les agences ont le plus mal joué leur rôle. »

L'importance de ce rôle de soutien a varié d'une agence à l'autre et la SCHL semble plus impliquée à ce niveau que la SHQ. Le cumul des fonctions de contrôle, de conseil à la gestion, de redressement, de sauvetage et de refinancement rend l'agence omniprésente dans le volet gestion de la coopérative. Et ce rôle peut parfois être contraignant, bien que parfois salutaire :

« 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. »

Les agences gouvernementales émettent parfois des commentaires relatifs au fonctionnement associatif et communautaire de coopératives. Cependant, ce niveau de préoccupation ne semble pas être perçu comme une priorité. On déplore cependant que le manque de tact et l'attitude contrôlante aient souvent brimé certaines initiatives. C'est surtout au plan du contrôle financier que le rôle des agences est perçu comme le plus évident :

« Comme l'entreprise coopérative est dans la gestion d'immeuble, le contrôle des opérations financières permet de tout contrôler. »

Au plan de l'acquisition, du maintien et de la mise à jour des connaissances, les agences ne semblent pas avoir joué de rôle déterminant. Elles semblent se contenter de référer les coopératives aux ressources du mouvement. Comme le déclare un intervenant :

« C'est un rôle peu développé et qui n'a pas à l'être; il repose sur des conseils quant au respect de la convention et à la pérennité du parc et sur l'identification des ressources en mesure de livrer ce service. »

La pérennité du parc résidentiel ne semble pas avoir été perçue comme une priorité des agences. Certains ont invoqué les nombreuses reprises de financement et les pratiques du Fonds d'assurance hypothécaire de la SCHL pour illustrer leurs propos.

« Elles se consacrent davantage à la protection, dans les limites de la durée de la convention, qu'à la pérennité au-delà de la convention. Les agents gèrent les conventions selon les conditions établies à l'origine. Je pense qu'à l'origine, on n'a pas songé sérieusement à ce qui arriverait à l'échéance des conventions »

« Elles se sont contentées de protéger leur investissement; elles ont une vision limitée à la mise au niveau des immeubles, ce qui met en danger la pérennité; les dossiers sont gérés à la petite semaine, sans vision. »

On verra plus loin que les attentes sont cependant importantes quant au rôle des agences relativement à la planification du lendemain de la fin des accords d'exploitation.

5.3 Les risques découlant de la fin des accords d'exploitation

Nous avons compilé les résultats des estimations des experts consultés. Nous constatons que le risque le plus élevé découlant de la fin des ententes d'exploitation réside dans la diminution des droits d'occupation résultant de l'amortissement du prêt hypothécaire de premier rang.

En second rang se situe la mauvaise gestion causée par l'absence de contrôle externe.

En troisième lieu, on considère comme risque le plus élevé les transferts illégaux des réserves de la coopérative aux membres. Il ne s'agit pas nécessairement de transfert direct de fonds, mais d'avantages indirects résultant d'une baisse de dépenses d'exploitation, de travaux superflus ou d'autres mesures dirigées vers le bien individuel au détriment de l'avoir collectif.

Vient ensuite la décoopération des ensembles coopératifs au quatrième rang. Divers scénarios ont été invoqués par les experts et nous référons le lecteur à la section X pour les considérations légales pertinentes.

Plusieurs commentaires d'experts soulignent les risques liés à la volonté maintes fois observée de maintenir les revenus de loyers au plus bas niveau possible. Des revenus trop bas ne permettront pas à la coopérative de prendre le relais, c'est-à-dire d'assumer l'aide aux ménages moins fortunés. De façon assez généralisée, on craint que la perte des subventions, qui coïncide avec la fin des ententes, signifie également la perte de l'aide aux personnes à faible revenu et en pratique la fin de la mixité sociale des coopératives.

D'autre part on souligne que le vieillissement des membres des coopératives et l'évolution de leurs besoins, conjugués à une baisse de leurs revenus, risque également de peser sur les finances coopératives. La question de la détérioration éventuelle des immeubles due à un manque de connaissance en gestion d'immeuble est également considérée comme un risque.

On souligne d'autre part que les coopératives qui ne remplissent plus de mission sociale – qui ne logent plus de ménages à faible revenu – risquent de perdre leur « statut » sans but lucratif aux fins fiscales. Cette perspective mérite effectivement une étude plus approfondie, car les statuts des coopératives ne mentionnent pas explicitement cette composante de leurs objectifs. Ce sont les programmes d'aide

qui rendent possible l'aide aux ménages à faibles revenus et ce sont les conventions d'exploitation qui permettent à l'État de le contrôler.

Le risque de « décoopération » apparaît ainsi plus faible que le risque de « désocialisation » ou de « désolidarisation », car de fortes amendes sont prévues pour les contrevenants.

Cette perception des risques est renforcée par le constat que parmi diverses éventualités suggérées aux experts consultés, c'est le départ progressif des ménages à faible revenu qui est perçu le plus probable. Deux autres éventualités se placent sur un pied d'égalité : l'augmentation des loyers des ménages bénéficiant d'aides publiques et le maintien des aides publique aux ménages ciblés, suite à des pressions du mouvement. Il s'agit évidemment de propositions mutuellement exclusives; elles reflètent la diversité des opinions exprimées, selon que l'on soit optimiste ou pessimiste quant à l'avenir des programmes d'aide à la personne.

Plusieurs intervenants ont mentionné la possibilité de recourir à des modèles internes de péréquation qui feraient en sorte de créer des fonds d'aide à même les revenus tirés des loyers des membres. Cette option suscite des débats intéressants. Certains argumentent qu'il soit justifié que des coopératives ayant reçu des subventions pendant 35 ans retournent une partie de ces fonds dans la collectivité en aidant leurs membres à plus faible revenu. D'autres sont d'avis que la répartition de la richesse sociale est et doit demeurer une responsabilité gouvernementale et que les coopératives en auront plein les bras de voir au maintien de leur parc résidentiel. Plusieurs sont sceptiques quant à la volonté et quant à la capacité du secteur coopératif en habitation d'assumer cette tâche :

« 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 qu'il n'y a probablement pas d'argent. »

5.4 La baisse des charges hypothécaires

Selon le modèle parfait, la fin des ententes d'exploitation coïncide avec la fin des subventions et la fin des paiements hypothécaires. Ce modèle correspond effectivement au scénario de base prévu, mais pour qu'il se réalise, deux conditions doivent être remplies :

- qu'une coopérative n'ait pas eu besoin d'emprunter de sommes additionnelles pour rénover ses bâtiments, par exemple sous forme de prêt de second rang, ou
- qu'elle n'ait pas refinancé son prêt hypothécaire de premier rang pour une durée supérieure à celle de l'accord d'exploitation.

Les experts consultés ont généralement répondu dans ce sens. La grande majorité est d'avis que la fin de l'entente correspond à la réduction des frais hypothécaires. Ils ajoutent cependant que les besoins de refinancement se font de plus en plus sentir, ce qui peut repousser la fin des paiements hypothécaires. Cette obligation

d'emprunter peut résulter d'un ensemble de facteurs déjà énoncés, tels que des revenus trop bas, des réserves insuffisantes, bref, une marge de manœuvre insuffisante.

Les avis des experts sont cependant partagés quant à l'effet qu'une éventuelle réduction des paiements pourrait entraîner sur la planification et le financement. Selon certains, les membres auront tendance à s'impliquer davantage, considérant que la SCHL ne sera plus là pour surveiller. On mentionne cependant que l'état du parc est un facteur inconnu.

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

« Tout dépend de l'état du parc et de la vision du secteur. Ce n'est pas sûr que ça puisse arriver parce que ces aspects n'ont pas été développés à date.

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

Chez les experts, le doute est à l'ordre du jour quant à la volonté et à capacité du secteur de s'ajuster. On estime en effet que la capacité des groupes varie beaucoup d'un projet à l'autre et qu'un changement des habitudes de gestion est peu probable, que ce soit dans le sens d'une amélioration ou dans celui de la détérioration.

La même ambivalence s'observe quant à la mise à la disposition des membres de biens et de services susceptibles d'améliorer leur qualité de vie. On estime que le test de 35 ans est probant.

« S'ils ne l'ont pas fait après 35 ans il y a peu de chance. »

Bien qu'on avoue que les coopératives disposeront d'une plus grande flexibilité budgétaire et administrative, une fois les ententes échues, et que les aspects « culturels » prendront le dessus :

« Les coops vont favoriser la réduction du loyer avant la mise en place de nouveaux services aux membres. »

Les orientations des coopératives à ce chapitre ne semblent pas susceptibles de changer, dans une direction ou dans l'autre. Peut-on cependant penser que l'aménagement de nouveaux projets d'habitation sera plus attirant pour les coopératives une fois leur entente échue? Les experts estiment généralement que le potentiel peut exister au niveau financier mais que le désir de « développer » sera exceptionnel : on verra des coopératives plus militantes le faire. Mais le secteur serait freiné par un manque d'intérêt et une mentalité individualiste :

« Ce n'est pas dans la culture actuelle et l'intérêt à court terme de profiter d'un loyer bas l'emporte sur la satisfaction des besoins des autres locataires. »

Quant au développement de projets reliés à d'autres questions que l'habitation, les experts sont unanimes. Cette éventualité n'est pas envisageable. Généralement pour les mêmes raisons que celles invoquées plus haut pour le développement de projets liés à la qualité de vie ou à l'aménagement de nouveaux projets. On estime de plus que ces enjeux sont trop loin de l'expertise que les membres possèdent en général.

5.5 L'évolution du profil des membres

Poser la question de l'évolution du profil des membres est une façon de se demander s'il restera des fonds pour soutenir les ménages à faibles revenus et leur permettre de demeurer dans leur logement coopératif, une fois l'entente d'exploitation expirée.

Dans l'état actuel de politiques publiques, il est prévu que l'aide s'éteindra.¹⁷⁸ À moins d'une reconduction sous une forme ou l'autre des aides à la personne ou de l'implantation de mesures internes par les coopératives, les ménages les plus défavorisés économiquement seront les premières victimes de la fin des accords

Les experts distinguent en gros deux scénarios : le scénario « créativité » et le scénario « exclusion ».

Le scénario « créativité » propose que les coopératives seront en mesure de voir elles-mêmes à offrir des loyers abordables à leurs membres à faibles revenus grâce à une marge de manoeuvre retrouvée.

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

Le scénario « exclusion » implique que les ménages à faible revenus seront de fait exclus en raison de divers facteurs : absence de volonté ou de leadership des coopératives relativement à cet enjeu, sélection plus rigoureuse des membres ou simplement, incapacité financière de la coopérative.

« Je crois que la sélection des résidants sera plus stricte; s'il n'y a pas d'aide au paiement du loyer, les candidats devront faire la preuve qu'ils sont en mesure de contribuer au projet collectif; je crois que les coops seront plus exigeantes dans l'application du rabais membre. »

« 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

¹⁷⁸ Voir section X pour les impacts financiers de l'extinction des subventions.

trop chers pour les revenus faibles et modestes. Déjà, dans certaines coopératives, on fait sentir aux bénéficiaires de l'AACR qu'ils profitent du loyer payé par les autres membres qui, autrement, pourrait être plus bas.¹⁷⁹ »

5.6 Le contrôle et l'information

Les questions posées ici sont à savoir a) si les membres des coopératives ont bénéficié des mesures de contrôle et des informations fournies par les agences gouvernementales responsables de la gestion des conventions et b) si les membres disposent des compétences et des outils nécessaires au maintien du parc, sans les mesures de contrôle et les informations rattachées à la fin des accords

Les avis des experts sont assez partagés à ce sujet. On admet cependant que les agences constituent souvent la seule référence stable et parfois la seule expertise disponible en gestion immobilière. À défaut de structure de remplacement, les coopératives ne sauraient pas nécessairement vers quelles ressources se tourner. Les coopératives se retrouveraient donc dans une situation paradoxale.

« La SCHL a joué le rôle de Big Brother : on a souhaité son retrait pour devenir plus autonome mais avec la fin des conventions, mais on panique car les coopératives n'ont plus de référence stable. On se retrouve devant un paradoxe et il faut que le secteur se donne des structures de remplacement mais pour être autonome et non pas policé »

Une minorité d'experts sont d'avis que les coopératives détiennent l'expertise et les outils requis pour faire face aux défis posés par la fin des accords :

« Elles ont les compétences, mais le danger de dérive est grand. Surtout si l'on tient compte que cette information est souvent concentrée dans 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 sûre que la majorité d'entre elles vont être capables de continuer à se bien gérer. Il faudrait avoir la possibilité de les évaluer une par une. »

Mais la grande majorité est plutôt pessimiste quant aux capacités de prendre le relais des agences gouvernementales, une fois les accords échus :

« Les coopératives d'habitation ont été formées sur la base du loyer au plus bas coût. L'entretien préventif et l'amélioration ne font pas partie des mœurs. Tous les intervenants en sont responsables; il est possible de changer cette attitude. »

« Les capacités ne sont pas là. »

¹⁷⁹ AACR : aide assujettie à la vérification des revenus; mesure prévue au programme de l'article 95 LNH de 1979 à 1985.

« Souvent elles ne le sont pas avec les accords d'exploitation; pas de changement prévus. »

5.7 L'adaptation

Cette section vise à cerner le potentiel d'adaptation des coopératives en fonction des principaux programmes d'aide utilisés par les coopératives d'habitation. Pour tous les programmes, trois défis se posent : apprendre à gérer les ensembles de façon autonome et « sans regard externe », dégager une marge de manoeuvre financière et assurer des loyers abordables aux ménages à plus faible revenu. On fait remarquer que certaines coopératives ayant eu recours à plus d'un programme sont susceptibles de dégager une plus grande marge de manoeuvre car « leurs œufs ne seront pas dans le même panier ». Ces coopératives « multi-programmes » disposeraient de plus de souplesse, car les impacts d'un programme pourraient être « amortis sur plusieurs projets et plusieurs bâtiments ».

Article 61 de 1974-1979

Les avis sont quasi unanimes à ce sujet. Considérant la simplicité du programme, l'absence de subventions récurrentes et d'aide à la personne, la transition se fera probablement plus facilement. On invoque aussi la capacité de refinancement des ensembles sur le marché privé sans risque de pénaliser les résidents à faible revenu.

Article 95 de 1979-1985

Considérant les difficultés propres à la conception de ce programme, les experts sont d'avis que le passage à la fin des conventions risque d'être douloureux, notamment pour les ménages à plus faibles revenus et pour le maintien en bon état des logements.

On indique toutefois, que pour faire face à des travaux de rénovation importants, plusieurs coopératives devront refinancer leur ensemble d'habitation avant même la fin de leur entente avec la SCHL et amortir leur prêt hypothécaire sur une plus longue période. On remarque plus spécifiquement qu'en raison des paramètres de calcul des subventions propres au programme, le nombre de ménages bénéficiant de l'aide à la personne est en décroissance. Le cumul de ces phénomènes et des retards dans l'entretien des bâtiments ne pourra qu'aggraver la situation des coopératives en l'absence de subventions. Il existe cependant des alternatives, mais elles apparaissent comme exceptionnelles.

« Quelques coops vont mettre sur pied un système de subvention interne, mais cela demeurera marginal et sujet à la bonne santé de la coop, sinon on devra avoir recours à du supplément au loyer. »

Programme fédéral des coopératives d'habitation (Article 95 de 1986-1993)

Les ensembles issus de ce programme semblent, selon plusieurs témoignages, en meilleure situation financière et ils sont dotés de meilleures réserves. Leur principal défi sera la prolongation des ententes de supplément au loyer avec la SHQ car l'aide fédérale versée par la SCHL s'applique à l'exploitation des ensembles et non aux ménages.

Programme sans but lucratif-privé de 1986-1994

Il y a consensus quant à l'impossibilité de survie des ensembles issus de ce programme sans reconduction des ententes et des subventions. On souligne leurs difficultés au plan de la gestion, des réserves et de la vie associative et l'on va même jusqu'à suggérer le transfert des projets aux offices d'habitation municipaux.

Programme d'achat-rénovation (PARCO) de 1995-1996 et AccèsLogis Québec de 1997 à ce jour

On estime chez les experts que la transition se fera facilement, mais à la condition que les suppléments au loyer soient maintenus. Cependant, on craint que plusieurs coopératives doivent refinancer leur ensemble avant la fin des conventions, en raison du report des travaux lors de l'engagement des projets. On doute de la capacité financière de plusieurs coopératives réalisées sous le programme AccèsLogis Québec de remplir leurs obligations à l'effet de contribuer à un fonds de développement du logement communautaire après dix ans d'exploitation.

Logement abordable Québec de 2002 à ce jour

On compte à ce jour peu de coopératives réalisées sous ce programme et leurs réalisations sont trop récentes pour que les observateurs se prononcent. Toutefois, on émet à leur endroit les mêmes réserves que celles formulées pour les coopératives du programme AccèsLogis Québec, en ce qui concerne leur capacité éventuelle de contribuer à un fonds de développement du logement communautaire.

5.7 Les variables affectant les coopératives de manière négative

Nous présentons ici de façon synthétique les commentaires des experts relativement à neuf variables soumises.

Petite taille

De façon surprenante, compte tenu du modèle de développement qui caractérise les coopératives d'habitation québécoises¹⁸⁰, on estime que la petite taille affectera négativement les coopératives à la fin des ententes d'exploitation. On fait remarquer que les ressources humaines y sont limitées, qu'il y a moins de chances d'y trouver de bons gestionnaires et que les coopératives de petite taille ont moins de marge de

¹⁸⁰ On note que 60 % des coopératives d'habitation du Québec comptent moins de 20 logements; la taille moyenne des coopératives est de 20,7 logements. Source MDEIE.

manœuvre à tous les niveaux : gestion immobilière , santé financière et fonctionnement démocratique.

Faible revenu des coopérateurs (trices)

On estime également que le faible revenu des coopérateurs affectera négativement les coopératives. La proportion de ménages à faible revenu sera à considérer, mais le profil socio-économique de la coopérative « conditionne toute la gestion immobilière et les décisions d'investissement ». On note également un risque d'ostracisme à leur endroit et on estime que l'absence de marge de manœuvre financière d'une coopérative se répercutera d'abord sur les ménages ayant les plus faibles revenus.

Haut revenu des coopérateurs (trices)

On estime généralement que cette variable influencera faiblement la coopérative et l'on souligne que la mixité offre la meilleure garantie de pérennité de la formule coopérative à possession continue; on avance en effet l'hypothèse que si les revenus des ménages sont élevés, la tentation de décoopératation sera plus forte. L'aspiration à l'accession à la propriété pourrait être un incitatif à ce modèle de décoopératation.

Par ailleurs, avec l'amortissement du prêt hypothécaire, on peut prévoir que des ménages à revenus élevés pourraient se retrouver avec un loyer bas jugé « indécent », assimilable à une rente d'occupation. On émet le souhait qu'ils devraient faire preuve de solidarité pour « maintenir une mixité socio-économique ».

Coopératives en milieu urbain

En majorité, la variable « milieu urbain » ne semble pas être perçue comme un facteur négatif. Cependant, on souligne le danger de gentrification dans certains quartiers recherchés et celui du laisser aller dans les quartiers plus défavorisés.

Coopératives en milieu rural

Majoritairement, on accorde une importance assez faible au facteur « milieu rural » mais on met en lumière le risque de faillite associé à la faiblesse du marché locatif. Mais comme la coopérative en milieu rural est souvent la seule forme de logement subventionné, en l'absence de logements HLM, la reconduction des ententes de supplément au loyer y est plus probable.

Coopératives non affiliées à un regroupement sectoriel

L'opinion majoritaire des experts qui se sont prononcés sur cette question est que le risque est plus élevé chez une coopérative isolée du secteur.

« Lors du passage – à la fin des conventions – elle n'aura pas accès à une expertise et à la formation requise ».

« La proportion des coopératives délinquantes, ayant une mauvaise gestion... risque d'être plus grande chez les 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 ».

Par contre d'autres experts sont plus cyniques quant aux motivations des coopératives à adhérer aux regroupements.

« Elles sont plus en danger mais les fédérations ne jouent pas un rôle très important dans la vie de la plupart des coopératives. »

« Les coops s'affilient à une fédération pour deux raisons : pour sauver des sous ou par l'incitation d'un leader fort de la coopérative. »

Ces déclarations interpellent clairement les regroupements quant au défi que représente l'adhésion à long terme des coopératives et la pertinence des services offerts.

Coopératives gérées exclusivement par les membres.

Les opinions à ce sujet sont partagées. Après 30 ans ou plus de gestion sans aide extérieure, on estime que ce seul facteur ne peut être déterminant. Les gestionnaires seront soulagés de certaines tâches administratives comme les relations à maintenir et les rapports à produire à l'intention des agences, ce qui leur permettra de consacrer leurs énergies à d'autres activités. On semble cependant craindre le manque de contrôle externe, tout en formulant l'hypothèse que :

« C'est dans ces coopératives que les débats et que l'intégration des ressources du Mouvement se feront plus facilement sans interférence d'agents extérieurs. »

Coopératives ayant une aide externe à la gestion

On observe une majorité d'experts qui accordent à cette variable un poids négatif. Les principales remarques touchent le danger de biais dans l'intérêt du gestionnaire externe et le contrôle despotique que celui-ci peut exercer sur la coopérative. On observe régulièrement qu'un des premiers gestes posés par une coopérative gérée par une ressource externe est de se désaffilier de son regroupement sectoriel.

Coopératives gérées par un employé permanent.

Cette variable n'est pas considérée comme un élément nécessairement négatif et on souligne que l'engagement d'un employé pourrait aider une coopérative à mieux assumer la totalité de ses responsabilités.

« Une coopérative qui a des employés peut passer plus de temps à débattre des décisions stratégiques relative à son autonomie pendant que les employés continuent à faire leur travail quotidien; en plus le conseil peut passer des commandes à ses employés. »

On mentionne par contre que cette situation est exceptionnelle au Québec.

5.9 Mesures à prendre et quand

Cette section interpelle d'abord les regroupements du secteur coopératif en habitation et en second lieu les intervenants externes tels que les agences gouvernementales d'habitation et les ministères quant au rôle que ces organisations devraient jouer pour atténuer les impacts de la fin des conventions. Nous résumons ici les recommandations des experts consultés.

Rôle des organisations sectorielles

Enjeux de planification

- Transférer aux regroupements sectoriels la gestion des accords cinq ans avant leur fin pour pouvoir leur permettre d'intégrer les coops dans une démarche post convention.
- Parmi les services doit se retrouver un fonds de stabilisation et un service conseil. Chaque coop sera rencontrée cinq ans avant la fin de la convention pour établir des scénarios et en mesurer l'impact et lui proposer des mesures de mitigation. Cette intervention devrait être financée par les agences gouvernementales pour pallier aux transferts.
- Faire 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 de 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 qui garantira 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.¹⁸¹
- 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 – ce qui implique de reconnaître l'ampleur et 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, certains le sont par la SCHL ou la SHQ et les agences gouvernementales doivent mener des discussions ouvertes avec le mouvement sur chacun des 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.)¹⁸²

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.

5.10 Les impacts positifs de la fin des accords

Impacts sur les coopératives

Les experts sont généralement d'avis que la fin des ententes représente une opportunité de reprise en charge par les membres. Elle procure aux coopératives

¹⁸¹ On s'interroge cependant sur la capacité et sur la volonté des regroupements et fédérations de le faire.

¹⁸² On suggère également que le parc des OBNL soit sujet aux mêmes mesures de préservation du patrimoine que les coopératives, selon les objectifs visés par la *Loi modifiant la Loi sur les coopératives*.

l'occasion de se rapprocher des valeurs coopératives d'entraide et d'autonomie. Elle peut également permettre de libérer la créativité, l'innovation et l'auto-développement qui ont été d'une certaine façon contenus par la gestion des ententes. Plusieurs experts sont cependant sceptiques quant au leadership au sein des coopératives.

« Elles auront accès à l'autonomie complète à laquelle a droit toute entreprise et à la fin de l'ingérence et de la bureaucratie imposées par les agences gouvernementales ».

« 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... »

Impacts sur les regroupements sectoriels

Pour plusieurs, la fin des ententes procure au secteur l'opportunité de jouer un plus grand rôle, de prendre sa place, d'occuper un espace libéré par les agences gouvernementales. On souligne que les regroupements devront aussi définir cette nouvelle place.

« Ils 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 se servent aussi de la SCHL pour faire pression sur les coopératives. Ce ne sera plus possible. »

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

Impacts sur les relations du milieu avec l'État

Sur cette question comme sur les précédentes, la notion d'opportunité est soulignée de façon générale : opportunité de « se tenir debout », de prendre notre place », de « mettre en pratique les principes coopératifs » et de développer des partenariats « d'égal à égal ». On signale cependant un danger d'éloignement, de repli sur soi et de dépérissement, tout en reconnaissant que les défis sont importants.

« Si le mouvement coopératif peut profiter de ses ressources pour faire de l'auto-développement ou pour assumer une part de l'aide aux plus démunis (aide au loyer), il aura plus de chances de négocier des mesures particulières comme un partenaire de l'État. »

Dans cette perspective, on peut avancer l'hypothèse que la crédibilité du secteur coopératif d'habitation face à l'État est tributaire de sa capacité de mobilisation et de livraison quant aux enjeux de l'abordabilité et du développement autonome.

Conclusion

Bien que la grande majorité des accords d'exploitation n'arrivent à échéance que durant la prochaine décennie, des mesures doivent être prises dès maintenant pour qu'elles demeurent viables et abordables avant et après la fin des accords d'exploitation. La fin des accords est en effet un enjeu actuel. Plusieurs coopératives ont déjà franchi cette étape et au cours de la présente décennie, des coopératives détenant plus de 900 logements auront été touchées par le phénomène. Malgré cela, la fin des accords demeure une préoccupation lointaine, n'ayant fait l'objet d'aucune discussion dans la grande majorité des coopératives.

La présente étude nous a permis de quantifier le phénomène et de prévoir assez précisément le rythme des expirations en fonction des programmes d'aide. Nous avons également quantifié les sommes qui sont en jeu : les coopératives d'habitation touchent annuellement environ 42 M\$ des agences gouvernementales, ce qui équivaut à 29 % de leurs revenus. De cette somme, plus de 8,7 M\$ proviennent du programme de Supplément au loyer. Une fois les ententes d'exploitation échues, le défi des coopératives est de poursuivre leurs opérations sans ces subventions. Une partie de ces fonds ne seront plus requis puisqu'une portion de l'aide s'applique au paiement de la dette et que les prêts hypothécaires seront amortis. Mais il faut également qu'avec les seuls revenus des loyers les coopératives puissent loger aussi les ménages à faibles revenus.

Nous avons démontré que dans certaines conditions, des coopératives d'habitation de l'article 95 de 1978-1985 peuvent sans aide extérieure remplir leurs obligations, y compris celle de fournir des logements à un niveau de loyer qui soit abordable pour les ménages à faibles revenus. Grâce à l'étude de cas réalisée par le GRT Bâtir son quartier, nous avons tracé le profil de différentes coopératives provenant de ce programme. Nous estimons que ces profils sont susceptibles d'inspirer les administrateurs des coopératives et leur réseau de soutien et de les aider dans leur planification.

Tous les niveaux du secteur sont en effet interpellés par la question de la fin des ententes et la responsabilité doit être assumée conjointement par ces divers acteurs.

- En premier lieu, les administrateurs des coopératives de la base qui doivent à court terme réaliser un plan de remplacement de leurs immobilisations. Ils doivent également établir les prévisions financières pour leur permettre d'atteindre a) leurs objectifs de conservation des immeubles et b) leurs objectifs de servir à long terme tous leurs membres y compris ceux qui requièrent de l'aide au loyer.
 - En second lieu les organisations sectorielles qui doivent a) élaborer des outils de sensibilisation et de formation, b) se doter de personnel compétent en techniques du bâtiment, en planification et en gestion financière et c) mettre en oeuvre des plans d'action régionaux. Plus précisément : inventorier les coopératives qui seront concernées à court terme, collaborer avec elles pour
-

les aider à trouver les ressources appropriées et adopter des stratégies gagnantes.

- En troisième lieu, les agences gouvernementales qui demeurent responsables de la gestion des accords jusqu'à leur extinction, mais qui doivent préparer la transition en collaboration avec les organisations sectorielles.

Chacun des acteurs est appelé à contribuer aux solutions dans la mesure de ses moyens. Il en va de la sauvegarde d'un patrimoine de logement qui fait partie de l'infrastructure communautaire au même titre que le réseau de transport et que le réseau de la santé. De plus, en protégeant ce patrimoine, on s'assure indirectement que les fonds qui seront rendus disponibles dans l'avenir, pourront être canalisés vers la réalisation de nouveaux logements et, lorsque nécessaire, vers le soutien aux ensembles plus problématiques.

La fin des accords et ses conséquences probables obligent les coopératives à faire le point et à focaliser leurs ressources vers un objectif plus précis. Pour plusieurs observateurs, le défi des coopératives consiste à exercer de façon autonome un devoir de fiduciaire de fonds publics et du patrimoine résidentiel coopératif. D'autres insistent à l'effet que les fonds gouvernementaux doivent demeurer disponibles après la fin des ententes. Certains préfèrent que cette aide soit conditionnelle au respect de critères de performance, de façon à encourager des pratiques de gestion plus rigoureuses axées sur la prévention.

Comme on le constate, les questions soulevées par la fin des accords d'exploitation sont nombreuses et complexes et elles doivent être soumises à un débat que nous souhaitons fructueux. Nous espérons que la présente étude saura y contribuer.

Bibliographie

Association canadienne d'habitation et de développement urbain

- (2002). *L'expiration des accords d'exploitation des programmes de logement social. Une table ronde nationale.* Réalisé par Paul Dowling Consulting, février 2002.
- (2003). *Guaranteeing a Future. The Challenge to Social Housing as Operating Agreements Expire.* Réalisé par Connelly Consulting Services en collaboration avec Focus Consulting et Paul Dowling Consulting, juin 2003.

Bergeron, Richard (1996). *Éléments de faisabilité de la coopérative d'habitation-équité.* Université de Montréal, Faculté de l'aménagement, Institut d'Urbanisme, Montréal, mai 1996.

Bouchard Marie J., Gilles Roy et Danielle Dunn (1995). *Coopérative-Équité : problématique, contraintes réglementaires et motivations des membres.* École des Hautes Études Commerciales, cahier de recherche no 95-14, décembre 1995.

Champagne, Christian (1988). *Enquête sur la clientèle dans les coopératives d'habitation au Québec en 1987.* Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, 1988

Confédération québécoise des coopératives d'habitation

- (1997). *Les résidants des coopératives d'habitation au Québec en 1996.* Rapport rédigé par André Poulin, décembre 1997.
- (2003a). *Enquête sur le profil socio-économique des résidants de coopératives d'habitation – 2002.* Mai 2003.
- (2003b). *Guide d'intervention auprès des coopératives d'habitation en difficulté.* Novembre 2003.

Confédération québécoise des coopératives d'habitation et Association des groupes de ressources techniques du Québec (1992). *Coopératives d'habitation. Les programmes de 1973 à 1992.* Réalisé par Marcellin Hudon, décembre 1992.

Fédération de l'habitation coopérative du Canada

- (2001). *Assurer notre avenir.* Mars 2001.
 - *The future is now : Planning for the end of the operating agreement/program rules.* Document de formation non daté.
-

Forcier, André (1993). *Entre la dépendance et l'autonomie : les relations État-coopératives d'habitation (1968-1992)*. Mémoire de maîtrise en service social, École de service social, Université Laval, avril 1993.

Gaudreault Allan (2004). *Le potentiel de financement autonome des coopératives d'habitation du Québec*. Réalisé pour la Confédération québécoise des coopératives d'habitation, mai 2004.

Gaudreault Allan et Marie J. Bouchard (2002). *Le financement du logement communautaire : évolution et perspectives*. Réalisé dans le cadre du Symposium sur le financement du logement communautaire, le 25 février 2002. Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale, Cahiers de l'ARUC R-08-2002.

Groupe CDH (2001). *Forum sur l'habitation communautaire de Montréal. Reconnaître nos acquis. Agir différemment*, Montréal, 6 juin.

Groupe de ressources techniques Bâtir son quartier (2006). *Étude de la situation physique et financière d'un certain nombre de coopératives d'habitation financées en vertu de l'article 95 (56,1) de la Loi nationale sur l'habitation*. Étude réalisée pour la Confédération québécoise des coopératives d'habitation, avril 2006.

Noël, André (2000). *Impact des programmes gouvernementaux de subventions sur la viabilité économique des coopératives d'habitation : Le cas des subventions offertes en vertu de l'article 95 de la Loi nationale sur l'habitation (LNH)*. Essai présenté au programme de maîtrise en gestion et développement des coopératives, Institut de recherche et d'enseignement pour les coopératives de l'Université de Sherbrooke, août 2000.

Poulin, André (1997). *Le patrimoine immobilier des coopératives d'habitation : le défi de la pérennité*. École des Hautes Études Commerciales, cahier de recherche no 97-1, mars 1997.

Regroupement information logement, Bâtir son quartier et Société d'habitation du Québec (1995). *Le Logement social à Pointe-Saint-Charles – Bilan et perspectives – Rapport d'étude et recommandations*. Montréal, 1999.

Richard, Andrée

- (2002a). *Votre convention, un document important*. Confédération québécoise des coopératives d'habitation. L'Écho-hop d'habitation, volume 7, numéro 2, juin 2002.
 - (2002b). *Les programmes d'aide aux coopératives et organismes à but non lucratif (OBNL) de 1974 à 2001*. Fonds québécois d'habitation communautaire.
-

Annexe 1 – Lettre destinée aux présidents des coopératives

Monsieur, Madame,

Comme la plupart des coopératives d'habitation au Québec, votre coopérative a conclu, au moment de sa mise sur pied (ou encore lors de la réalisation d'une deuxième phase), un accord d'exploitation avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). D'ici quelques années, cet accord prendra fin (la plupart des accords d'exploitation prendront fin au cours de la décennie 2010 à 2020).

Cette entente prévoit, notamment, une aide financière pour la réalisation du projet immobilier et/ou son exploitation. Elle peut également prévoir, dépendant du programme de financement, une aide financière spécifique destinée aux ménages à faible revenu. En contrepartie, la coopérative s'est engagée à un certain nombre d'obligations envers l'organisme subventionnaire soit, entre autres, des mesures de contrôle administratif ou encore des visites d'inspections.

Par ailleurs, au moment de l'achat ou de la construction des immeubles, votre coopérative a contracté un prêt hypothécaire auprès d'une institution financière ou auprès de la SCHL. L'échéance pour le remboursement total du prêt correspond en général à la date d'expiration de l'accord d'exploitation liant la coopérative à l'agence gouvernementale.

L'expiration de l'accord d'exploitation comporte de nombreux défis. Pour faire face à ces défis, le Mouvement coopératif en habitation ainsi que les membres et administrateurs de coopératives d'habitation doivent dès maintenant travailler ensemble.

Au cours de la dernière année, la CQCH a entrepris une étude visant à identifier les principaux impacts liés à la fin des accords d'exploitation, tant sur le plan physique, financier, juridique qu'associatif. Cette recherche vise également à favoriser la mise en place rapide de mesures facilitant le passage à ce qu'on pourrait appeler « l'après-convention ».

Le questionnaire ci-joint doit être complété par le président ou la présidente de la coopérative.

Nous vous remercions de votre précieuse collaboration.

Annexe 2 – Questionnaire destiné aux présidents des coopératives

Note : Veuillez prendre connaissance du document de présentation ci-joint avant de répondre au questionnaire.

Question 1

Depuis quand êtes-vous membre de votre coopérative?

Question 2

En quelle année votre coopérative a-t-elle été mise sur pied?

Question 3

Avez-vous été ou êtes-vous toujours membre du conseil d'administration de votre coopérative?

Question 4

Quelle est l'agence gouvernementale responsable de l'application de l'accord d'exploitation de votre coopérative?

Question 5

En quelle année l'accord d'exploitation liant votre coopérative va-t-elle prendre fin?

Question 6

L'expiration de l'accord d'exploitation de la coopérative a-t-elle fait l'objet de discussions au sein de la coopérative?

Oui Non

Si oui, qu'est-il ressorti de ces discussions?

Question 7

Dans l'éventualité où votre coopérative verrait ses paiements hypothécaires diminuer de façon significative quelles seraient, en ordre croissant (1 à 6), les actions les plus prioritaires pour la coopérative?

- A. Augmenter la réserve de remplacement de la coopérative;
- B. Rénover les immeubles appartenant à la coopérative;
- C. Réduire les loyers pour l'ensemble des membres;
- D. Fournir une aide financière aux ménages à faible revenu qui habitent la coopérative;
- E. Doter la coopérative de biens et services permettant d'améliorer la vie au sein de la coopérative (ex. : aménagement d'une salle communautaire, piscine, etc.);
- F. Investir dans le développement de nouvelles unités de logement.

1.	2.	3.	4.	5.	6.
----	----	----	----	----	----

Question 8

Votre coopérative est gérée :

- Exclusivement par les membres;
- Avec l'aide d'un gestionnaire externe (comptabilité et/ou gestion immobilière);
- Par un employé de la coopérative.

Question 9

Évaluer sur une échelle de 1 à 5 (1 étant très important et 5 d'aucune importance) les besoins de votre coopérative à l'égard des outils suivants susceptibles de faciliter la gestion et l'administration de la coopérative :

- Des conseils téléphoniques accessibles et rapides;
 - L'accès à des professionnels dans le domaine de l'immobilier, du droit, des finances, etc.;
 - De la formation sur divers sujets touchant la gestion de la coopérative;
 - Un accompagnement pour la tenue des réunions du conseil d'administration et des assemblées de la coopérative.
 - Autres :
-

Annexe 3 – Lettre de demande de participation à l'étude de l'état physique et financier des coopératives

Coopérative d'habitation ABC

Objet : Étude sur l'état des immeubles appartenant aux coopératives de l'article 95

Madame, Monsieur,

Votre coopérative a été mise sur pied il y a environ vingt ans et a bénéficié d'une aide financière de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), tant pour diminuer les coûts d'exploitation de la coopérative que pour venir en aide aux ménages à faible revenu qui y habitent. Cette aide a été fournie en vertu de l'article 95 (anciennement 56.1) de la *Loi nationale sur l'habitation* (LNH).

Nos observations nous portent à croire qu'un grand nombre de coopératives, financées en vertu de l'article 95, nécessitent aujourd'hui des investissements majeurs pour l'entretien et le remplacement de plusieurs composantes de leurs immeubles. Afin de quantifier et de documenter ces observations, la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) et la Fédération de l'habitation coopérative du Canada (FHCC) ont décidé d'entreprendre une étude visant, d'une part, à évaluer les besoins en réparation des bâtiments appartenant à ces coopératives et, d'autre part, à mesurer la capacité de ces dernières à pourvoir au financement des réparations et remplacements requis.

Il est d'autant plus important de connaître l'état du parc immobilier appartenant aux coopératives d'habitation que les conventions d'exploitation les lient à la SCHL, et par le fait même les subventions provenant de celle-ci, prendront fin d'ici quelques années.

Votre coopérative a été sélectionnée au hasard afin de participer à cette étude. Votre collaboration implique :

- permettre l'inspection de vos bâtiments;
- fournir certaines informations et documents concernant la situation financière de votre coopérative;
- répondre à un questionnaire.

En échange de votre collaboration, un rapport vous sera fourni gratuitement concernant :

- l'état de vos bâtiments et les besoins en réparation;
- des recommandations sur les mesures à prendre pour financer les réparations.

Si votre coopérative est intéressée à participer à ce projet de recherche ou pour obtenir plus d'information à ce sujet, veuillez communiquer avec Eric Tremblay au numéro sans frais 1 800 667-9386 poste 231 ou retourner le formulaire ci-joint.

Veillez prendre note que la CQCH se réserve le droit de limiter le nombre de coopératives participantes dans votre région. Il est donc important de nous faire part rapidement de votre intérêt afin d'assurer votre priorité.

Nous vous prions d'accepter, Madame, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

La directrice générale,

Jocelyne Rouleau

Annexe 4 – Formulaire de consentement

Étude sur les besoins en rénovation des coopératives de l'article 95

Nom de la coopérative : _____
Adresse postale : _____
Personne responsable : _____
No de téléphone : _____
Adresse des bâtiments : _____

La coopérative accepte de participer au présent projet de recherche. Elle accepte par conséquent de :

- ◆ Permettre l'inspection de ses bâtiments par le ou les inspecteurs désignés par la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) ou son mandataire;
- ◆ Fournir les derniers états financiers vérifiés de la coopérative et autres documents concernant la situation financière de la coopérative;
- ◆ Compléter et signer un questionnaire en rapport avec la présente recherche.

La CQCH et son mandataire n'utiliseront les informations et les données fournies qu'aux fins de compilations dans le cadre de la présente recherche et s'engagent à ne jamais divulguer des informations nominatives.

La coopérative reconnaît que la CQCH ou son mandataire se réserve le droit de limiter le nombre de coopératives participant à la recherche et, par conséquent, de ne pas choisir notre coopérative pour ladite recherche.

La coopérative reconnaît également avoir pris connaissance des objectifs généraux de ladite recherche à savoir :

- ◆ Évaluer les besoins en rénovation des coopératives de l'article 95;
- ◆ Évaluer la capacité financière des coopératives de l'article 95 de pourvoir à leur besoin de rénovation;
- ◆ Évaluer les connaissances des membres des coopératives de l'article 95 concernant les accords d'exploitation conclues avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et leur terminaison.

Nom du responsable de la recherche : Allan Gaudreault

La coopérative a été informée par les chercheurs des moyens pris afin de préserver la confidentialité des informations fournies, ainsi que des moyens de disposer des documents écrits et sonores générés durant la recherche. C'est donc en connaissance de cause que nous acceptons de participer à cette recherche.

Signature du responsable.

Annexe 5 – Demande de collaboration aux experts¹⁸³

Bonjour

La Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) réalise présentement une étude sur les impacts associatifs, juridiques et financiers de l'expiration des ententes d'exploitation des coopératives d'habitation québécoises. Elle permettra, nous l'espérons, de mieux saisir les défis et les opportunités qui se présenteront aux coopératives et à leurs organisations.

Cette étude, que j'ai le plaisir de diriger, consiste entre autres à interroger les représentants d'un certain nombre de coopératives d'habitation, ainsi que des personnes connues pour leur expertise dans les questions qui préoccupent le secteur coopératif d'habitation. C'est à ce titre que vous êtes sollicité(e) aujourd'hui.

Parallèlement à ce processus, la CQCH, en collaboration avec le GRT Bâtir son quartier, procédera à des études sur l'état des bâtiments et sur les états financiers d'un échantillon de coopératives d'habitation, de façon à mieux cerner les impacts financiers de la fin des ententes.

Vous trouverez ci-joint un questionnaire. Je vous serais reconnaissant de le remplir et de me le retourner par courriel, ce qui facilitera le traitement de l'information. Un retour avant le 30 septembre est souhaitable.

Votre collaboration sera fort appréciée.

Je vous remercie à l'avance de votre participation. N'hésitez pas à communiquer avec moi pour toute question relative au projet.

Allan Gaudreault, analyste-conseil
Habitation et développement communautaire
702 A, Bloomfield
Outremont, Québec
H2V 3S3
514.278.1043

Pour CQCH

¹⁸³ Envoyée par courriel.

Annexe 6 – Questionnaire destiné aux experts

Avant-propos

La très grande majorité des coopératives d'habitation ont conclu des accords d'exploitation avec les organismes fédéral et provincial responsables de l'habitation. Ces accords incluent, notamment, une aide de l'État au financement des projets. Sur les quelque 1 200 coopératives d'habitation au Québec, plus de 800 verront au cours des deux prochaines décennies leur accord d'exploitation se terminer. Quelques coopératives ont même déjà franchi cette étape au cours des récentes années.

Plusieurs intervenants sont d'avis que la fin des accords d'exploitation liant les coopératives d'habitation et l'État, risque de bouleverser ce secteur d'activité. En effet, les accords d'exploitation, particulièrement ceux des programmes fédéraux de 1973 à 1993, comportent sous une forme ou une autre une aide financière à l'exploitation pour les coopératives. Ils sont également assortis de différentes mesures de soutien aux ménages à faible revenu. La fin des conventions implique, en principe, l'arrêt des subventions prévues dans le cadre de ces programmes. En outre, la fin des conventions pourrait, dans plusieurs cas, avoir des impacts sur l'aide financière aux ménages à faible revenu. Enfin, elle pourrait mettre en péril le caractère collectif des coopératives d'habitation.

Par ailleurs, puisque dans la plupart des programmes la période d'amortissement des emprunts hypothécaires initiaux coïncide avec la durée de l'accord d'exploitation, il est probable que les coopératives verront le coût du financement de leurs immeubles diminuer au moment de la fin de l'accord d'exploitation. Dépendant de divers autres facteurs, tels l'état des bâtiments, l'importance des réserves de remplacement ainsi que la qualité de la gestion des projets, cette diminution des coûts en capital et intérêts serait susceptible de combler, en partie du moins, les pertes de revenus de subventions découlant de la fin des accords d'exploitation.

L'adaptation des entreprises coopératives en habitation à cette situation nouvelle va également dépendre de certains autres facteurs, tels la proportion de ménages à faible revenu au sein des coopératives, l'âge des membres et la taille des projets au Québec, relativement petite en comparaison des projets dans le reste du Canada, ainsi que la prégnance des valeurs coopératives chez les membres.

La fin des accords d'exploitation constitue en effet un phénomène nouveau, du moins sur une large échelle. L'ensemble des conséquences qu'il implique pour les coopératives comporte encore une large part d'incertitude. C'est notamment le cas en ce qui a trait aux impacts économiques et associatifs à moyen et à long terme.

Bien que la plus grande partie des accords d'exploitation viendront à terme au cours de la décennie 2010 - 2020, l'ampleur potentielle des mesures à prendre pour favoriser un passage harmonieux dans « l'après-convention » pourrait nécessiter plusieurs années.

Les objectifs du questionnaire sont principalement :

- Identifier les principaux impacts et enjeux associatifs et communautaires liés à la fin des accords d'exploitation;
 - Identifier des hypothèses quant à l'approche qu'adopteront les groupes confrontés à la fin des accords d'exploitation;
 - Identifier des mesures qui pourraient être prises à court et à moyen terme afin d'atténuer les impacts négatifs pour les coopératives d'habitation liés à la fin des accords d'exploitation, s'il y en avait.
-

Thème 1 : le degré de connaissance des coopérateurs

Quel est, selon vous, le niveau de connaissance des membres de coopératives d'habitation concernant :

1.1 L'existence des accords d'exploitation et les mécanismes qui y sont liés?

1.2 Le moment où l'accord d'exploitation de leur coopérative prendra fin?

1.3 Les impacts liés à la fin des accords d'exploitation?

1.4 L'agence gouvernementale (SCHL ou SHQ) avec laquelle la coopérative a conclu un accord d'exploitation?

Thème 2 : le rôle des sociétés d'État dans la bonne santé des coopératives

Quelle est, selon vous, l'importance du rôle joué par les agences gouvernementales auprès des coopératives d'habitation en ce qui a trait à :

2.1 La gestion financière et immobilière de la coopérative?

2.2 Le fonctionnement associatif et communautaire?

2.3 Au contrôle des activités de la coopérative?

2.4 À l'acquisition, au maintien et la mise à jour de connaissances par les membres?

2.5 À la protection et à la pérennité du parc coopératif en habitation?

Thème 3 : les risques découlant de la fin des accords d'exploitation

3.1 Parmi les éventualités suivantes (découlant de la fin des accords d'exploitation), établissez par ordre croissant (1 à 6) celles qui constituent le plus grand risque au plan des décisions de gestion « opportunistes » de la coopérative :

- A. « Décoopératation » des ensembles par la vente des immeubles aux membres ou à des tiers;
- B. Mauvaise gestion en raison de l'absence de contrôle externe;
- C. Diminution des droits d'occupation (loyers) après la fin des remboursements hypothécaires;
- D. Transferts illégaux des réserves de la coopérative aux membres;
- E. Aucun risque.
- F. Autre (spécifiez) :

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

3.2 Parmi les éventualités suivantes (découlant de la fin des accords d'exploitation), établissez par ordre croissant (1 à 6) celles qui constituent le plus grand risque au plan des impacts budgétaires de la coopérative :

- A. Augmentation des loyers des ménages qui bénéficiaient d'aides publiques;
- B. Emplacement de ces aides par des « subventions » internes, payées à partir des revenus propres de la coopérative (loyers des autres membres);
- C. Maintien des aides publiques aux ménages ciblées, suite à des pressions du mouvement;
- D. Départ progressif des ménages à faible revenu;
- E. Aucun risque.
- F. Autre (spécifiez) :

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

Thème 4 : la baisse des charges hypothécaires

4.1 Selon vous, la fin des accords d'exploitation correspond-elle à une réduction hypothécaire?

Oui Non

4.2 Selon vous, une éventuelle réduction des coûts relatifs au financement hypothécaire va-t-elle favoriser :

- A. Une meilleure planification et un financement plus adéquat de l'entretien, de la rénovation ou du remplacement des composantes des immeubles?

Oui Non

Pourquoi?

B. La mise à la disposition des membres des biens et services susceptibles d'améliorer la qualité de vie individuelle des coopérateurs (ex. : achat d'une piscine, d'un chalet, service de maintien à domicile, etc.)?

Oui Non

Pourquoi?

C. Le développement de nouveaux projets d'habitation par les coopératives existantes?

Oui Non

Pourquoi?

D. Le développement de projets reliés à des questions autres que l'habitation (travail, développement durable, coopération internationale, etc.)?

Oui Non

Pourquoi?

Thème 5 : évolution du profil des membres

Quels seront, à moyen et à long terme, les impacts de la fin des accords d'exploitation sur le profil socio-économique des occupants des logements coopératifs?

Thème 6 : contrôle et information

Les membres des coopératives d'habitation ont-ils bénéficié des mesures de contrôle et d'information rattachées à la gestion des accords d'exploitation?

Oui Non

Les membres des coopératives d'habitation disposent-ils des compétences et des outils nécessaires au maintien de la qualité du parc coopératif en habitation, sans les mesures de contrôle et d'information rattachées à la gestion des accords d'exploitation ?

Thème 7 : adaptation

En fonction des différents programmes de financement, comment les coopératives vont-elles s'adapter à la fin des accords d'exploitation?

- Art. 61 (1974 - 1979)

- Art. 95 (1979 - 1985)

- PFCH (PHI) (1986 - 1991)

- PSBL-P (1986 - 1994)

- PARCO (1995 et 1996)

- AccèsLogis (1997 - 2004)

- Logements abordables (2002 - ...)

- Multiprogramme

Thème 8 : variables affectant négativement les coopératives

Sur une échelle de 1 à 4, comment qualifieriez-vous les variables pouvant affecter de manière négative, les coopératives, et expliquez pourquoi.

8.1 Taille petite de la coopérative (moins de 20 unités)

1 (très faible)		2 (assez faible)		3 (fort)		4 (très fort)
-----------------	--	------------------	--	----------	--	---------------

8.2 Faible revenu des coopérateurs

1 (très faible)	2 (assez faible)	3 (fort)	4 (très fort)
<hr/>			
<hr/>			

8.3 Haut revenu des coopérateurs

1 (très faible)	2 (assez faible)	3 (fort)	4 (très fort)
<hr/>			
<hr/>			

8.4 Coopératives en milieu urbain

1 (très faible)	2 (assez faible)	3 (fort)	4 (très fort)
<hr/>			
<hr/>			

8.5 Coopératives en milieu rural

1 (très faible)	2 (assez faible)	3 (fort)	4 (très fort)
<hr/>			
<hr/>			

8.6 Coopératives non affiliées à un regroupement sectoriel (fédération ou CQCH)

1 (très faible)	2 (assez faible)	3 (fort)	4 (très fort)
<hr/>			
<hr/>			

8.7 Coopératives gérées exclusivement par les membres

1 (très faible)	2 (assez faible)	3 (fort)	4 (très fort)
<hr/>			
<hr/>			

8.8 Coopératives ayant une aide externe à la gestion

1 (très faible)	2 (assez faible)	3 (fort)	4 (très fort)
<hr/>			
<hr/>			

8.9 Coopératives gérées par un employé permanent

1 (très faible)	2 (assez faible)	3 (fort)	4 (très fort)
<hr/>			
<hr/>			

8.10 Autre (spécifiez) : _____

1 (très faible) | 2 (assez faible) | 3 (fort) | 4 (très fort)

Thème 9 : mesures à prendre et quand

9.1 Quelles sont les principales mesures (et dans quel délai) que devraient prendre les regroupements sectoriels (fédérations ou CQCH) afin d'atténuer les impacts négatifs associés à la fin des accords d'exploitation?

9.2 Quelles sont les principales mesures (et dans quel délai) que devraient prendre les intervenants externes (SCHL, SHQ, Agences de gestion des conventions, MDERR, etc.) afin d'atténuer les impacts négatifs associés à la fin des accords d'exploitation?

Thème 10 : impacts positifs de la fin des accords d'exploitation

Quels sont les impacts positifs de la fin des accords d'exploitation?

10.1 Sur les coopératives,

10.2 Sur les regroupements sectoriels?

10.3 Sur les relations du milieu avec l'État?

10.4 Autres impacts?

Liste des acronymes et des abréviations utilisés

AACR	Aide assujettie au contrôle des revenus
ACHRU	Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine
ACL	Programme AccèsLogis Québec
AGRTQ	Association des groupes de ressources techniques du Québec
APF	Avoir propre foncier ou « équité »
CDH	Groupe conseil en développement de l'habitation
CQCH	Confédération québécoise des coopératives d'habitation
FFCSOM	Fonds foncier communautaire du Sud-Ouest de Montréal
FHCC	Fédération de l'habitation coopérative du Canada
FQHC	Fonds québécois d'habitation communautaire
FAH	Fonds d'assurance hypothécaire
GRT	Groupe de ressources techniques
LAQ	Programme Logement abordable Québec
LNH	Loi Nationale sur l'Habitation
Logipop	Programme intégré québécois (appellation commune)
MDEIE	Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
MDERR	Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche
OBNL	Organisme à but non lucratif
OSBL	Organisme sans but lucratif
OH	Office d'habitation (nouvelle appellation des OMH)
OMH	Office municipal d'habitation
PALL	Programme d'acquisition de logements locatifs
PARCO	Programme d'achat-rénovation pour la réalisation de logements coopératifs et sans but lucratif
PFCH	Programme fédéral des coopératives d'habitation
PHI	Prêt hypothécaire indexé
PIQ	Programme intégré québécois ou Logipop
PSBL-P	Programme sans but lucratif – privé ou HLM privé
PSL	Programme de Supplément au loyer
RIL	Regroupement Information-Logement
RQOH	Réseau québécois des OSBL d'habitation
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SDC-H	Société de développement coopératif - Habitation
SHDM	Société d'habitation et de développement de Montréal
SHQ	Société d'habitation du Québec
SOCAM	Société d'amélioration de Pointe-Saint-Charles
SPUM	Société du patrimoine urbain de Montréal

Visitez notre site Web : www.schl.ca