

Le modèle coopératif comme voie d'investissement dans les infrastructures de loisir

Par Patrice Blais¹

L'adoption le 15 juin 2017 du projet de loi no 122, soit la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* entraîne des possibilités accrues pour les municipalités.

Le présent bulletin tente de répondre à l'interrogation suivante : est-il possible qu'un organisme municipal (MRC ou municipalité) puisse planifier le développement de certaines de ses infrastructures de loisir en se servant du modèle coopératif comme levier opérationnel?

Jusqu'en juin 2017, sans l'interdire spécifiquement, les différentes lois encadrant la gouvernance municipale laissaient les élus municipaux dans l'incertitude quant à la possibilité, pour les municipalités ou les municipalités régionales de comté (MRC), de devenir membre d'une coopérative. L'adoption de la Loi 122, en juin 2017, a enfin permis d'apporter une réponse légale à cette question fondamentale.

Une coopérative est une personne morale regroupant des personnes ou des sociétés qui ont des besoins économiques, sociaux ou culturels communs, et qui, en vue de les satisfaire, s'associent pour exploiter une entreprise. Lorsqu'on analyse le mode

organisationnel de certaines coopératives, on remarque qu'à bien des égards, cette forme d'entreprise s'apparente à un organisme municipal.

Dans les deux cas, il s'agit de gens (citoyens) qui versent une cotisation (en parts ou en taxes) pour se payer collectivement un service commun. Par analogie, il serait donc tout naturel pour une municipalité de soutenir une coopérative de son territoire dont la mission est d'offrir un service essentiel et commun à ses citoyens.

Par exemple, les coopératives de services marchands de proximité sont, dans la majorité des cas, les derniers services d'alimentation de leur localité. C'est d'ailleurs en

raison d'enjeux d'occupation du territoire rural du Québec et de celui de la survie des services marchands de proximité (essence, dépanneur, quincaillerie, etc.) que la Loi 122 a finalement ouvert la voie à une adhésion des municipalités à une coopérative de solidarité.

Les possibilités d'adhésion à une coopérative de solidarité

Une coopérative de solidarité a des caractéristiques bien particulières. Elle regroupe au moins deux catégories de membres parmi les suivantes :

- des membres utilisateurs, soit des personnes ou sociétés qui utilisent les

services offerts par la coopérative en tant que producteurs ou consommateurs;

- des membres travailleurs, soit des personnes physiques œuvrant au sein de la coopérative;
- des membres de soutien, soit toute autre personne ou société qui a un intérêt économique, social ou culturel dans l'atteinte de l'objet de la coopérative.

La Loi 122 permet implicitement à toute municipalité d'être membre utilisateur ou membre de soutien d'une coopérative de solidarité. Cela signifie que la municipalité qui utilise les services d'une coopérative peut désormais y adhérer comme membre utilisateur. La coopérative d'informatique municipale mise en place par la Fédération québécoise des municipalités et constituée en décembre 2016 est un excellent exemple en ce sens.

Par ailleurs, une municipalité peut désormais devenir membre de soutien d'une coopérative de solidarité si elle n'utilise pas ses services. Ainsi, en acquérant des parts privilégiées, elle peut soutenir une coopérative dans son démarrage ou son développement durant une période dont la durée est fixée par la coopérative dans son règlement d'émission des parts. Naturellement, cette durée peut toujours être négociée entre les dirigeants de la coopérative et ceux de la municipalité. Les statuts constitutifs de la coopérative doivent toutefois mentionner

qu'elle n'attribuera aucune ristourne et ne versera aucun intérêt sur « toutes les catégories de parts privilégiées ».

Paradoxalement, les articles 43, 82, 142 et 145 de la Loi 122 reconnaissent la possibilité pour les municipalités de se voir attribuer une ristourne par les coopératives de solidarité et d'obtenir des intérêts sur des parts privilégiées. Les municipalités sont donc implicitement autorisées à être membres de telles coopératives et à souscrire des parts. Dans ce cas précis, la mention « sans ristournes et sans intérêts sur les parts privilégiées », inscrite dans les statuts constitutifs de la coopérative, devra préciser que cette clause d'interdiction exclut la municipalité, le cas échéant. En d'autres mots, cela vient confirmer le fait qu'une municipalité peut dorénavant soutenir, par une participation au capital social, une coopérative de solidarité.

La Loi 122 a donc ouvert une voie très intéressante aux organismes municipaux afin de leur permettre de soutenir toute coopérative de solidarité en y adhérant à titre de membre.

Cette ouverture vient évidemment répondre au besoin de soutien des coopératives de services marchands de proximité, mais le secteur du loisir pourrait-il également y trouver son compte?

Pour répondre à cette question, il faut d'abord comprendre certains principes qui soutiennent le

modèle coopératif afin d'en dégager les avantages qui s'appliquent au secteur du loisir. L'analyse qui suit met en lumière certains éléments qui permettraient de mieux servir les intérêts des citoyens en tant que contribuables, certains organismes municipaux et les utilisateurs des infrastructures de loisir.

Le financement des infrastructures de loisir au Québec, un défi constant

Le financement des projets d'infrastructures de loisir au Québec représente un défi tant pour les gestionnaires municipaux que pour ceux des OBNL. Si par le passé la municipalité avait comme principales responsabilités les routes, la voirie et le service incendie, la réalité est tout autre aujourd'hui. Avec la pénurie de main-d'œuvre et la compétition entre municipalités pour attirer les talents, les jeunes familles, les travailleurs et les entrepreneurs, l'importance du milieu de vie s'est amplifiée, amenant la nécessité pour les villes d'offrir des services et des infrastructures de loisir de qualité.

[L'exemple du Parc du Mont-Saint-Mathieu dans le Bas-Saint-Laurent](#)

La station de ski du Mont-Saint-Mathieu, équipement supralocal et propriété de la MRC des Basques, n'est utilisée en réalité que par environ 10 % de la population de la MRC, population à laquelle on impose des taxes municipales pour payer la mise à niveau de cette infrastructure de loisir. Et ce 10 % ne représente que 27 % des jours-skis de la station. Cette situation renvoie donc

pratiquement à une situation de payeurs-non-utilisateurs.

Le financement des infrastructures de loisir est toujours un immense défi pour la majorité des municipalités du Québec. On a donc vu différentes formes de collaborations et de partenariats apparaître en matière de financement. Par exemple, le projet d'investissements en infrastructures de la station de ski du Mont-Saint-Mathieu (chalet et télésiège) aura coûté au total 7,4 millions de dollars, répartis comme suit :

- Fonds Chantier Canada-Québec (FCCQ) : 1,5 M\$
- Programme infrastructures Québec-municipalité (PIQM) : 3,25 M\$
- Commandites et autres : 1,15 M\$
- MRC (quote-part d'équipement supra local) : 1,5 M\$

Bien que cette station de ski soit de propriété municipale, elle est gérée par un organisme à but non lucratif (OBNL). Compte tenu de son mode de fonctionnement, une coopérative aurait fort probablement sollicité une partie supplémentaire du financement au sein de la communauté des skieurs.

Signalons qu'une mesure adoptée récemment par le gouvernement québécois permet à un OBNL d'émettre des obligations communautaires à des particuliers, mais cette possibilité n'est pas encore très exploitée en

raison d'un manque d'encadrement technique, ce qui n'est pas le cas des coopératives. Une coopérative aurait pu facilement émettre des parts de membre aux utilisateurs de la station. Les parts de membre d'une coopérative constituent le capital investi par les membres dans l'entreprise. Elles peuvent être composées de parts sociales donnant droit aux ristournes et de parts privilégiées pouvant porter intérêts jusqu'à un taux maximum de 25%. L'émission de telles parts est une pratique parfaitement encadrée par des lois sur les coopératives depuis plus d'un siècle.

Bref, en adoptant cette forme juridique, l'organisme de gestion du Parc du Mont-Saint-Mathieu aurait vraisemblablement pu alléger davantage la portion du financement provenant des taxes municipales. Cette approche aurait également eu pour effet de fidéliser encore plus la clientèle principale en l'impliquant financièrement dans le projet. Soit dit en passant, la participation économique des membres est le troisième des sept principes de la coopération selon l'Alliance coopérative internationale (ACI).

Un autre principe coopératif de l'ACI, le septième, est particulièrement pertinent en ce qui concerne la place que pourrait occuper une coopérative dans un périmètre d'intervention en loisir municipal. Ce principe s'appelle l'engagement envers la communauté. Il commande aux coopératives de s'impliquer dans le développement durable du territoire dans lequel elles ont

pignon sur rue. De ce fait, elles sont outillées et mobilisées pour être des joueurs actifs dans le développement de leurs régions. Or, collaborer ou contribuer à des projets d'infrastructures de loisir public va justement dans ce sens.

Le principe usager-payeur, fondement du modèle coopératif

Le modèle coopératif existe depuis 174 ans. L'idéologie centrale de ce type d'entreprises a toujours été, et est encore aujourd'hui, de servir au mieux ses membres, d'abord et avant tout. En d'autres termes, la coopérative fonctionne en priorité pour ses membres et grâce à ses membres. On ne saurait trouver de meilleur exemple pour définir le principe « usager-payeur ».

La dénomination « usager » est par ailleurs une dénomination commune à tous les types de coopératives. Mais cela ne signifie pas qu'elles ne peuvent servir des non-membres. Ainsi, en grande majorité, les coopératives du Québec vendent leurs biens et services tout autant aux clients qui sont membres qu'à ceux qui ne le sont pas.

Malgré tout, le lien d'usage des membres d'une coopérative doit être bien clair dès lors qu'on veut fonder une telle entreprise. Voilà un aspect qu'un organisme municipal aurait sans doute intérêt à considérer avant de lancer un projet coopératif pour le développement d'une infrastructure.

La municipalité doit également se questionner sur les interventions qu'elle souhaite réaliser eu égard à ses responsabilités en matière de loisir public.

Ainsi, dans la majorité des municipalités du Québec, l'accès aux équipements de loisir municipaux est un droit inaliénable. Or, plusieurs de ces équipements ne sont pas gratuits pour leurs usagers (piscines, centres de ski, arénas, etc.), ce qui signifie que la propriété et les opérations de ces équipements pourraient en théorie revenir à une coopérative.

La municipalité qui envisage cette avenue aurait intérêt à effectuer un sondage populationnel permettant de mesurer deux indicateurs indispensables. Elle mesurerait évidemment le niveau d'utilisation potentiel de la future infrastructure par la population, mais elle pourrait également mesurer le niveau d'engagement financier possible des utilisateurs éventuels.

Lien d'usage et opérations marchandes

S'il est une constante dans les coopératives, c'est que le lien d'usage des membres doit soutenir une activité économique. Cela signifie que le membre utilisateur aura à payer les coûts d'utilisation des biens et services de la coopérative. La Loi sur les coopératives précise que la proportion des opérations faites avec les membres doit représenter au moins 50 % des opérations totales.

Si on veut analyser le potentiel « coopéralisable » d'une infrastructure de loisir, on doit absolument commencer par cet aspect en se posant la question suivante : « Les utilisateurs de l'infrastructure de loisir devront-ils payer pour y avoir accès? » Dans l'affirmative, il est implicite que le modèle coopératif offre un certain potentiel. Dans la négative, on écarte le modèle coopératif.

Des programmes avantageux destinés aux coopératives

Les coopératives sont des entreprises d'économie sociale (EES). Elles se qualifient donc, au même titre que les OBNL, pour le financement réservé aux EES. Ce financement est notamment offert par la Fiducie du Chantier d'économie sociale, le Réseau d'investissement social du Québec, Investissement Québec, le Fonds Essor coop de Desjardins capital et d'autres. Taux d'intérêt avantageux et capital patient font partie des avantages indéniables de ces programmes.

L'OBNL et la coopérative de solidarité sont également des modèles juridiques reconnus par le gouvernement comme ayant pour mission première de servir les intérêts d'une collectivité avant ceux d'investisseurs privés. De ce fait, on retrouve souvent de telles entreprises d'économie sociale dans le partenariat entourant la mise en place d'une infrastructure de loisir.

La plupart du temps, ces EES se voient confier la gestion opérationnelle des infrastructures, mais on peut envisager qu'elles en

deviennent propriétaires. Ainsi, dans les clauses des conventions issues de ses programmes de subventions, le gouvernement du Québec peut permettre qu'une infrastructure municipale soit cédée ou vendue à un EES. Il y a donc là une stratégie d'investissement très intéressante à explorer pour les municipalités.

Avantages du modèle coopératif pour les projets d'infrastructures de loisir municipal

Parmi les avantages non négligeables de cette stratégie, après la vente de l'infrastructure à une coop, l'organisme municipal pourrait continuer de soutenir la coopérative à titre de membre de soutien et en convertissant une partie du montant de la vente en parts privilégiées pour une durée déterminée. Ce processus permettrait notamment :

- d'établir des partenariats visant le maintien ou le développement de l'accessibilité à des services ou infrastructures de loisir;
- d'assurer la continuité du soutien financier municipal à moindre coût comme membre de soutien (acquisition de capital social);
- d'accroître et de diversifier les investissements en loisir par la récupération de sommes déjà investies par la municipalité via les taxes municipales;
- d'avoir accès à des programmes de financement parmi les plus avantageux sur le marché, notamment à ceux rattachés à la reprise collective d'entreprises;

- d'assurer une meilleure fidélisation et un engagement plus ferme des usagers qui adhèreraient à la coopérative à titre de membres utilisateurs;
 - d'appliquer plus adéquatement le principe utilisateur-payeur propre au modèle coopératif;
 - de favoriser la pérennisation accrue du projet par la concertation locale et supralocale, en plus de l'appui municipal, ce qui est toujours très bien perçu par les créanciers;
 - de concevoir la prise en charge coopérative de l'infrastructure de loisir en différentes étapes.
1. L'infrastructure de loisir doit avoir des opérations marchandes.
 2. Il doit y avoir un bassin d'utilisateurs prêts à s'engager financièrement comme membres.
 3. La coopérative doit être de type solidarité et s'interdire l'attribution de ristournes et d'intérêts sur les parts privilégiées.
 4. L'organisme municipal vendeur doit s'engager à demeurer membre de soutien de la coopérative pour une durée raisonnable de façon à ne pas mettre pas en péril sa pérennité

Dans la première phase du projet, une telle coopérative pourrait d'abord être mise en place pour la gestion des opérations courantes et assurer le service client, puis elle pourrait, dans une seconde étape, se porter acquéreuse de l'infrastructure.

En somme, l'analyse qui précède permet d'affirmer qu'un organisme municipal (MRC ou municipalité) peut planifier le développement de certaines de ses infrastructures de loisir en se servant du modèle coopératif comme levier opérationnel et en considérant même la future coopérative comme éventuel propriétaire, mais à certaines conditions :

ⁱ Patrice Blais, M. Sc., Coopérative de développement régional du Québec, directeur régional, Bas-Saint-Laurent, Gaspésie, Îles-de-la-Madeleine, coordonnateur de la Filière Tourisme et Loisir en développement coopératif