

Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales

CAHIERS DU LAREPPS

No 06-05

**Les habitations à loyer modique publiques
destinées aux aîné-e-s**

PORTRAIT SECTORIEL

**par
Marie-Noëlle Ducharme**

**École de travail social
Université du Québec à Montréal**

© LAREPPS/UQÀM

Décembre 2006

TABLE DES MATIERES

LISTE DES SIGLES	iii
LISTE DES TABLEAUX.....	iv
1. INTRODUCTION.....	1
1.1 Qu'est-ce qu'une HLM publique ?	2
1.2 Méthodologie	3
2. LE CONTEXTE D'ÉMERGENCE	5
3. L'ENVIRONNEMENT LÉGISLATIF ET LES ACTEURS.....	9
4. LES DIMENSIONS ORGANISATIONNELLES.....	19
4.1 Les missions.....	19
4.2 Le nombre de logements et la taille des ensembles	20
4.3 L'état du par cet l'âge des immeubles	26
4.4 Les types de logement et les taux d'occupation.....	28
4.5 L'aménagement des logements et des immeubles	29
4.6 Les vocations des immeubles.....	32
4.7 Le profil des résident-e-s	34
4.8 Les services et l'action communautaire	38
4.9 Les partenariats et les réseaux.....	43
4.10 Le personnel et les administrateurs.....	46
4.11 La formation.....	50
4.12 Le financement et les coûts.....	51
4.13 Conclusion	55
5. LES DIMENSIONS INSTITUTIONNELLES.....	57
5.1 La régulation et les processus de gestion.....	57
5.1.1 <i>L'environnement législatif et réglementaire</i>	57
5.1.2 <i>Les règles de financement et de comptabilité</i>	59
5.1.3 <i>L'aménagement et la gestion des immeubles</i>	60
5.1.4 <i>Les populations ciblées et la sélection des locataires</i>	63
5.2 Les locataires et leur <i>empowerment</i>	65
5.2.1 <i>Les règles entourant le bail</i>	66
5.2.2 <i>La nouvelle loi de la SHQ en 2002 : un tournant</i>	67
5.2.3 <i>La participation des locataires à la gestion des HLM et à la vie communautaire</i>	68
5.2.4 <i>L'accès aux services et la vie communautaire</i>	70
5.3 Le personnel et les conditions de travail.....	71
5.4 Conclusion	72
CONCLUSION	74

BIBLIOGRAPHIE.....	78
ANNEXE 1 : Chartes des revenus et dépenses des offices d’habitation	84
ANNEXE 2 : Programme du supplément au loyer – Tableau des montants forfaitaires mensuels pour services inclus ou exclus au bail à compter du 1^{er} mars 2005	88
ANNEXE 3 : Plafonds de revenu déterminants les besoins impérieux Province de Québec 2005.....	89

LISTE DES SIGLES

ACEF	Association coopérative d'économie familiale
CLSC	Centre local de services communautaires
FADOQ	Fédération de l'âge d'or du Québec
FLHLMQ	Fédération des locataires en HLM du Québec
FRAPRU	Front d'action populaire en réaménagement urbain
HLM	Habitation à loyer modique
LAREPPS	Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OMH	Office municipal d'habitation
OMHM	Office municipal d'habitation de Montréal
ROHQ	Regroupement des offices d'habitation du Québec
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SHQ	Société d'habitation du Québec

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 – Principaux OMH, nombre de logements incluant ceux pour personnes âgées	14
Tableau 2 – Nombre de bâtiments et de logements par région administrative	22
Tableau 3 – Nombre de bâtiments par catégorie de taille de logements dans les HLM pour aîné-e-s.....	23
Tableau 4 - Nombre moyen de logements par immeuble selon les régions.....	24
Tableau 5 - Proportion de HLM pour aîné-es et proportion des aîné-es âgés de 65 ans et plus dans la population par région, Québec, 2004	25
Tableau 6 - Nombre de bâtiments HLM pour aîné-es selon les années de construction par région	27
Tableau 7 - Répartition des logements HLM selon leur taille	28
Tableau 8 - Programme architectural de base destiné aux HLM pour aîné-es (1990).....	30
Tableau 9 - Répartition des résidents HLM aîné-es selon le groupe d'âge, 1991 et 2005.....	35
Tableau 10 - Projet novateur : Partenariat entre le CHSLD Ermitage et l'OMH de Victoriaville	45
Tableau 11 - Répartition des employés, associations et syndicats à l'OMH de Montréal.....	47
Tableau 12 - Échelle salariale recommandée par la SHQ aux offices municipaux d'habitation, 2004	49
Tableau 13 - Taux de salaire horaire recommandé pour le personnel ouvrier, 2005	50
Tableau 14 - Contributions au financement du programme HLM.....	53

1. INTRODUCTION

Ce document présente un portrait des habitations à loyer modique (HLM) publiques destinées aux personnes âgées au Québec. Il s'inscrit, de façon plus immédiate, dans le cadre d'un projet de recherche du LAREPPS¹ portant sur les passerelles entre l'État, le marché et l'économie sociale dans les ressources d'hébergement et de logement social avec services pour les personnes âgées en perte d'autonomie (Vaillancourt et Charpentier, 2002).

Le texte s'ajoute à un ensemble de portraits de secteurs et de monographies qui constituent la matière première principale de ce projet de recherche. On compte donc deux autres portraits de secteur, l'un portant sur les habitations communautaires (coopératives et OSBL) destinées aux aîné-es (Ducharme, 2005) ; l'autre portant sur les résidences privées à but lucratif avec services pour aîné-es (Aubry, 2005). À ces trois portraits de secteur s'ajoutent une douzaine de monographies portant sur autant de résidences (privées, HLM ou communautaires). Le présent portrait des HLM pour aîné-es survient, par ailleurs, dans une phase de réflexion et d'action plus intense de la part du gouvernement du Québec et des autres acteurs engagés auprès des personnes âgées vulnérables. Le vieillissement de la population, les listes d'attente dans les CHSLD, les nombreux rapports d'enquête et les représentations de nombreux groupes de pression (FADOQ, AQDR) ont mené, tout récemment, au dépôt d'un projet de loi (83) visant à modifier la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Celui-ci contient, entre autres, l'obligation pour les résidences pour aîné-es avec services, d'obtenir une certification sous réserve de certains critères de qualité. Parallèlement, les acteurs du logement social sont engagés dans des actions pour faire des HLM et autres logements communautaires pour aîné-es des milieux de vie plus adaptés à leurs besoins (Robitaille, 2004a; SHQ, 2005a). Pensons ici à la mission nouvellement élargie de la Société d'habitation du Québec (SHQ), qui accorde aux offices d'habitation des responsabilités en matière de développement social et communautaire. On peut aussi penser aux travaux du comité intersectoriel SHQ-MSSS portant sur la reconnaissance du soutien communautaire en HLM.

¹ LAREPPS : Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales.

Mais rappelons les objectifs visés par le projet de recherche aussi nommé *Passerelles* :

- Dresser un portrait global des initiatives de logement social et d'hébergement accueillant des personnes âgées en perte d'autonomie, en examinant particulièrement la contribution du secteur marchand (les résidences privées à but lucratif), du secteur de l'économie sociale (les OSBL et coopératives avec services pour personnes âgées) et du secteur public (les HLM avec services) du point de vue social et économique en fonction d'un certain nombre de caractéristiques et d'éléments d'analyse ;
- Faire une analyse approfondie de quelques initiatives particulières tant du secteur marchand, que du secteur de l'économie sociale et du secteur public dans six régions du Québec. Identifier les conditions concrètes d'émergence de ces entreprises et leurs caractéristiques institutionnelles et organisationnelles ;
- Examiner les passerelles entre les trois types d'initiatives ainsi qu'avec l'ensemble des intervenants (secteurs public et parapublic et autres), soit les points de convergence et de divergence, et la possibilité, le cas échéant, d'aménager de telles passerelles ;
- Discuter du rôle régulateur de l'État et émettre des recommandations en termes de pratiques et de politiques sociales concernant le logement et l'hébergement des personnes âgées (Vaillancourt et Charpentier, 2002).

1.1 Qu'est-ce qu'une HLM publique ?

Pour distinguer les HLM publiques des résidences relevant des formes juridiques privées à but lucratif et sans but lucratif, on peut dire que les HLM sont des créations de l'État. Dans le cas qui nous intéresse, la SHQ agit comme mandataire de l'État (Article 4.1 de la Loi sur la Société d'habitation du Québec) et, en conséquence, « ses biens font partie du domaine de l'État » (SHQ, 2002a). En vertu de cette même loi, la SHQ délègue l'administration des HLM aux municipalités et aux offices d'habitation (OH). Ainsi, l'article 57.3 spécifie que : « Un office ainsi constitué a entre autres pouvoirs ceux d'une personne morale formée par lettres patentes sous le grand sceau du Québec et est un agent de la municipalité qui en a demandé la constitution ; toute acquisition, location ou aliénation d'immeubles et tout emprunt ne peuvent être effectués que s'il y est préalablement autorisé par la Société ».

1.2 Méthodologie

La nature de cette recherche est descriptive et elle allie des méthodes quantitatives et qualitatives. Plusieurs méthodes de cueillette et de traitement de données ont été utilisées de façon à rassembler un maximum d'informations, au départ, éparses. Une première source d'information relative au nombre d'unités de logement HLM, à leur répartition par immeuble, par région, est la SHQ, qui possède une base de données sur le logement social. Quelques présentations statistiques ont été complétées en croisant les données statistiques de la base de données de la SHQ avec d'autres sources socio-démographiques. L'autre source importante de données provient de la consultation des sources bibliographiques diverses : rapports de recherche, bulletins d'information, sites Web, rapports gouvernementaux, rapports annuels d'organismes, monographies et autre littérature grise. Notons que *Le Guide de gestion du logement social*, un manuel à l'usage des responsables des offices d'habitation, s'est avéré central pour toutes les informations relatives à la gestion des HLM. Enfin, une série d'entretiens individuels et de compte-rendus de présentation par des intervenants-clés viennent compléter les deux autres sources de cueillette. Au nombre de ces intervenants : deux représentants du Réseau des offices d'habitation du Québec ; deux représentants de la SHQ et un gestionnaire de HLM pour aîné-es.

La structure du portrait tient évidemment compte du cadre d'analyse du projet des *Passerelles* au centre duquel figurent les régulations institutionnelles ou étatiques, d'une part, et la qualité de vie des personnes âgées, d'autre part (Vaillancourt et Charpentier, 2002). Plus spécifiquement, la sélection et la catégorisation des données s'inspirent du *Guide de collecte et de catégorisation des données pour l'étude d'activités de l'économie sociale et solidaire* (Comeau, 2000). Ce guide méthodologique, d'abord conçu par le CRISES pour l'étude des entreprises, met l'emphase sur les dimensions suivantes de l'action collective : les rapports sociaux entre acteurs, les dimensions institutionnelles et les dimensions organisationnelles. Bien que cette grille d'analyse soit conçue, à l'origine, pour des études de cas, elle peut très bien s'appliquer à l'étude des secteurs d'activité. L'intérêt de cette grille est son utilisation dans une optique de comparaison non seulement dans le cadre de cette recherche (les portraits sectoriels relevant du privé et de l'économie sociale adoptent la même structure) (Ducharme, 2004 ; Aubry, 2005), mais également dans le cadre plus

large des travaux de l'ARUC en économie sociale², puisque celle-ci est utilisée depuis quelques années dans plus d'une centaine d'études sur des entreprises ou des organismes, qu'ils appartiennent au secteur de l'économie sociale ou non (www.aruc-es.uqam.ca).

² ARUC-ÉS : Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale

2. LE CONTEXTE D'ÉMERGENCE

Au Québec, l'émergence des HLM pour aîné-es se situe au croisement de la naissance des centres d'accueil pour aîné-es et des logements sociaux, en pleine édification de l'État-providence québécois (SHQ, 1992 ; Vaillancourt et Ducharme, 2000 ; Vaillancourt et Jetté, 1997). Développées sur le tard par rapport à d'autres provinces canadiennes ou à l'Europe, les HLM pour aîné-es au Québec présentent quelques traits particuliers. Les premiers projets datent de la fin des années 1960, en même temps que la création de la Société d'habitation du Québec (SHQ). Il nous apparaît donc pertinent de revenir, quoique brièvement, sur le rôle des politiques canadiennes et québécoises en habitation, de même que sur la question des interventions en faveur des premiers centres d'accueil pour aîné-es.

LES POLITIQUES DE LOGEMENT SOCIAL ET D'HABITATION

Les interventions canadiennes et québécoises en matière d'habitation sociale (et d'aide au logement) consistent surtout en la construction d'habitations à loyer modique (HLM) et de programmes d'aide aux coopératives et aux OSBL d'habitation. L'aide étatique prend également la forme d'allocations au logement (Logirente, subventions au loyer) ainsi que de divers crédits d'impôt (par exemple, pour les personnes vivant seules). Le Québec compte plus de 61 000 unités de HLM publiques administrées par des offices d'habitation dans le cadre des conventions avec la SHQ. Ces 61 000 unités HLM, avec les 50 000 unités de type coopérative et OSBL, constituent l'essentiel du parc de logement social et abordable ; en tout, ce dernier représente approximativement 7 % de l'ensemble du parc québécois, qui, lui, compte 1,7 million d'unités de logement (SHQ, 2001 : 8). Cette portion congrue du logement social dans l'ensemble du parc de logements québécois tire d'abord son origine des orientations nord-américaines pro-marché en matière résidentielle. Mais elle s'explique également par un autre facteur plus particulier au Québec. D'une part, le Québec a connu une entrée plus tardive que les autres provinces canadiennes dans le développement de son système de sécurité sociale. D'autre part, on peut également poser l'hypothèse que le Québec a, par la suite, privilégié une orientation en faveur des dispositifs publics favorisant la construction d'hôpitaux, d'institutions ou de centres d'accueil pour les personnes vulnérables (Vaillancourt, 1988).

Les programmes de financement des HLM consistaient essentiellement en des programmes à frais partagé entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et le niveau municipal. Le partage du financement a été établi comme suit : 59 % pour le gouvernement du Canada ; 31 % pour le gouvernement du Québec et 10 % pour les municipalités. La construction des HLM telles qu'on les connaît s'est donc étendue de 1968 à 1994, jusqu'à ce que le gouvernement fédéral décide de se retirer du financement de tout nouveau projet³. Les logements sociaux étaient le plus souvent réalisés par la SHQ, suite à des demandes des municipalités. Leur gestion était ensuite confiée à des offices municipaux d'habitation (OMH) dans le cadre des normes établies par la SHQ. Le rôle de l'État fédéral dans le logement social demeure donc important et structurant sur le plan du financement et de la conception des programmes, notamment avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) créée, elle, en 1946.

Le développement des logements sociaux de type HLM est allé de pair avec celui des logements dits « communautaires ». Il s'agit des logements sociaux sous forme de coopératives ou d'OSBL. Ces projets d'habitation se sont développés des années 1960 jusqu'à nos jours à l'aide d'une série de programmes fédéraux et provinciaux. À la fin des années 1980, la crise de l'État-providence a davantage orienté les interventions étatiques vers ces formules. Celles-ci étaient jugées, d'une part, moins coûteuses et, d'autre part, plus collées aux aspirations des communautés locales.

LES HLM POUR AINE-ES

Les personnes âgées ont toujours constitué une cible prioritaire des HLM publiques au Québec. En effet, 35 000 des 63 000 unités d'HLM publiques sont destinées aux personnes âgées⁴. La création et l'émergence des ensembles d'habitation pour les personnes âgées s'inscrivent dans la foulée du développement des politiques de logement social et de la création des premiers foyers et centres d'accueil pour personnes âgées à la fin des années 1960. Ces créations s'inscrivaient dans un contexte de prise en charge et d'institutionnalisation des personnes âgées initié par le développement de l'État-providence (1940-1980), puisque, auparavant, « les vieux et les vieilles

³ Le gouvernement fédéral assume encore le financement des hypothèques des anciens projets. D'autre part, depuis 2001, il s'est réinvesti dans le développement des logements sociaux, avec le programme Logement abordable, un programme à frais partagé avec les provinces. De même, au Québec, depuis 2002, les OMH sont autorisés à utiliser un programme de logement social jusque là destiné exclusivement aux coopératives et aux OSBL : celui d'AccèsLogis.

étaient entretenus par leur famille ou pris en charge par les hospices » (Drulhe, 1981, cité dans Charpentier, 2002 : 15).

L'idée de l'institutionnalisation et du placement des personnes âgées est alors relayée par de nombreux rapports d'enquête et commissions d'études au Québec et au Canada (dont le fameux rapport Hellyer, les études du Conseil canadien de développement social et, plus tard, le rapport de la commission Castonguay-Nepveu). Ceux-ci sont unanimes à identifier les personnes âgées comme une des populations les plus touchées par les problèmes de logement (Québec, 1965 ; Hellyer, 1969; CCDS, 1973). Voici comment, en 1965, Roger Marier, un « mandarin » de la révolution tranquille mandaté pour jeter les bases de la SHQ, décrit la situation :

Les problèmes reliés au logement des personnes âgées résultent des transformations considérables survenues dans notre société au cours de la dernière génération. En effet, contrairement à ce qui existait antérieurement, les personnes âgées ont tendance à ne plus demeurer dans le même logement que leur fils ou petit-fils. Elles se retrouvent isolées, par suite du départ de leurs enfants, dans des logements qui n'ont pas été conçus en fonction de leurs besoins. Les plus fortunées peuvent demeurer dans le logement où elles ont élevé leur famille ; les autres sont refoulées vers les quartiers de maisons de chambres du centre des villes (Québec, 1965 : 3).

Il conclut :

Il existe dans notre province un grave problème de logement à cause du peu d'intérêt que l'on a manifesté envers la rénovation urbaine, l'élimination des taudis et la construction de logements à loyer modique pour les familles à faible revenu et pour les personnes âgées (Québec, 1965 : 8).

LES AÎNÉ-ES, UNE « CLIENTELE » POUR LES HLM QUÉBÉCOIS ?

Au cours des années 1960 jusqu'au début des années 1980, plusieurs politiques et mesures touchant le logement social, l'hébergement et la sécurité du revenu des personnes âgées sont instaurées (Charpentier, 2002 ; Vaillancourt, 1988). Tant le ministère des Affaires sociales que celui responsable de l'habitation sont interpellés. Cette période en est une d'institutionnalisation et de professionnalisation de la prise en charge des personnes âgées (Charpentier, 2002). Dès sa création, la SHQ se voit confier la construction des premiers centres d'accueil pour aîné-es. Puis, quelques mois plus tard, la SHQ propose « de mettre en place des logements à loyer modique abritant des personnes âgées autonomes » (SHQ, 1992 : 19). La formule des HLM pour aîné-es

⁴ Selon les données de la Société d'habitation du Québec.

est alors privilégiée et rapidement adoptée. Car, en effet, le nombre d'unités pour aîné-es n'émane guère d'une planification de la part de la SHQ ou des pouvoirs publics mais bien de la demande des municipalités. Sur ce sujet, un de nos intervenants-clé explique qu'au cours des années 1970, les aîné-es se trouvaient parmi les plus pauvres de la population et que l'on comptait peu de centres d'accueil (Entrevue n° 1). Ce même observateur ajoute un autre facteur lié à la « popularité » des HLM pour aîné-es auprès des municipalités : « Pour les municipalités, la pauvreté et les besoins des aîné-es étaient plus vendables politiquement que pour les familles ou des personnes seules, en plus d'être plus faciles à gérer ».

Survenues plus tard qu'ailleurs au Canada ou même en Europe, les HLM québécoises présentent de ce fait des caractéristiques particulières quant à leur part relative dans le parc HLM et à leur conception même, comme les sections qui suivent le démontrent. D'une part, elles ont été développées au moment où les aîné-es commençaient à faire l'objet de préoccupations, à titre de population cible, pour les politiques sociales. D'autre part, ils ont pu bénéficier de standards plus sophistiqués de conception et de construction, en tirant profit des mauvaises expériences d'ailleurs, par exemple, en évitant le gigantisme des ensembles, en prévoyant des logements plus grands et, enfin, en mettant à profit, dès les années 1980, des principes d'accessibilité universelle (Entrevue n° 1).

LES AÎNÉ-ES EN PERTE D'AUTONOMIE : UN DÉFI POUR LES HLM

En dépit de ce qui précède, les HLM pour aîné-es n'ont jamais eu pour première mission de répondre aux besoins des aîné-es en perte d'autonomie mais bien aux besoins des personnes âgées mal logées. Édifiées principalement entre 1970 et 1985, les HLM pour aîné-es n'ont pas été considérées comme faisant partie de la solution au moment des premières manifestations de la crise du providentialisme, de la crise des finances publiques ou des défis liés au vieillissement de la population. Au contraire, avec l'adoption, dès 1979, de la première politique québécoise de maintien à domicile (MSSS, 1979), les discours ont fait graduellement place au domicile privé comme lieu privilégié d'épanouissement des personnes âgées (Vaillancourt et Jetté, 1997). Un représentant de la SHQ résume ainsi l'évolution de son organisme à l'égard des aîné-es : « Avant le milieu des années 1980, notre logique à l'égard des aîné-es était la pauvreté. Avec les années 1980, c'est la perte d'autonomie, la privatisation et la désinstitutionnalisation des centres

d'accueil qui ont justifié le développement d'HLM pour aîné-es. On prenait un peu le relais à ce niveau-là ». Interpellée par ces phénomènes, la SHQ s'est tournée toutefois graduellement davantage vers les OSBL d'habitation pour aîné-es en perte légère d'autonomie, notamment avec les programmes innovateurs PSBLP, PARCO, et plus tard, AccèsLogis (Ducharme, 2005).

3. L'ENVIRONNEMENT LÉGISLATIF ET LES ACTEURS

L'univers des HLM pour aîné-es est fortement teinté par la marque de l'État, et surtout celui du Québec, qui en assure la régulation et la gestion par l'entremise de la SHQ et des municipalités. Il en va tant et si bien que la « signature architecturale » des HLM pour aîné-es est souvent visible et reconnaissable dans le paysage québécois. Mais d'autres acteurs agissent sur les HLM, qu'il importe aussi de connaître : la SCHL, comme bailleur de fonds ; les municipalités et les offices d'habitation, comme administrateurs ; les groupes de locataires ; et tous les regroupements de gestionnaires ou de promotion du logement social. Les principaux acteurs des HLM pour aîné-es sont donc présentés dans les pages qui suivent. La section se clôt sur les principales orientations de la SHQ à l'endroit des HLM et des personnes âgées.

LES ACTEURS FEDERAL ET QUEBECOIS

Les gouvernements fédéral et québécois jouent tous deux, mais à des titres différents, des rôles importants à l'endroit des HLM publiques. Leurs fonctions sont exercées à travers des sociétés d'État : la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) au niveau fédéral et la Société d'habitation du Québec (SHQ) au Québec. La SCHL joue un rôle important sur le plan du financement ; la SHQ, elle, exerce son pouvoir tant sur le plan du financement que de la régulation.

LES LOIS REGISSANT LES HLM

Les principales lois régissant les HLM sont : la Loi sur la Société d'habitation du Québec (SHQ, 2002a) et la Loi nationale sur l'habitation du Canada. Bien que d'autres lois encadrent les activités des HLM, comme celles sur l'aménagement et l'urbanisme, ou les codes civils, ceux du bâtiment ou de la construction, seules les lois sur la SCHL et de la SHQ sont spécifiques aux HLM qui nous intéressent. Nous revenons, à la section 5.1 sur ces autres lois et codes.

LA LOI SUR LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

Créée en 1967, la SHQ relève du ministre des Affaires municipales et des régions (AMR). L'organisme est régi par la Loi sur la Société d'habitation du Québec. La Société d'habitation du Québec est l'organisme public responsable des politiques et programmes d'habitation ainsi que le

conseiller principal du gouvernement du Québec dans ce domaine. La société d'État compte 375 employés et son budget en 2003 s'élève à 600 M \$, dont 570 M \$ sont consacrés aux programmes et 30 M \$ à l'administration (SHQ, 2004a).

La Société d'habitation du Québec a pour objets de (article 3) :

1. aviser le ministre sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec ;
2. stimuler le développement et la concertation des initiatives publiques et privées en matière d'habitation ;
3. mettre à la disposition des citoyens du Québec des logements à loyer modique ;
4. favoriser le développement et la mise en œuvre des programmes de construction, d'acquisition, d'aménagement, de restauration et d'administration d'habitations ;
5. faciliter aux citoyens du Québec l'accession à la propriété immobilière ;
6. promouvoir l'amélioration de l'habitat.

Pour les HLM, l'article clé de la cette loi est donc l'article 3.3. L'action de la SHQ s'actualise principalement sous la forme de programmes et de mesures de financement en habitation. Les HLM publiques découlent, quant à elles, du Programme de logement sans but lucratif public. Ce programme, ainsi que d'autres touchant le logement social, s'intéresse particulièrement à toute la section 4 de la Loi de la SHQ portant sur les programmes municipaux, les offices d'habitation, le financement des programmes municipaux et les programmes d'organismes sans but lucratif.

LA LOI NATIONALE SUR L'HABITATION DU CANADA

La Loi nationale sur l'habitation du Canada a pour objets de : « favoriser l'accès à une diversité de logements abordables, d'encourager l'accessibilité à des sources de financement ainsi que la concurrence et l'efficacité dans ce domaine, d'assurer la disponibilité de fonds suffisants à faible coût et de contribuer à l'essor du secteur de l'habitation au sein de l'économie nationale ».

C'est de cette loi que découlent les programmes de financement du logement social public, responsables de la grande majorité des HLM publiques existant au Canada. L'organisme

responsable de l'application de la Loi nationale de l'habitation du Canada est la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

LA SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), une société de la Couronne, a été fondée en 1946. Au cours de ses premières années d'exercice, l'organisme a surtout favorisé l'attribution de prêts aux acheteurs de maisons individuelles et la construction de logements locatifs par des promoteurs privés. À partir de la seconde moitié des années 1960, la SCHL s'est engagée dans la production de logements publics, à travers une série de programmes, le plus souvent à frais partagés avec les provinces. La SCHL soutient également des programmes de recherche importants relatifs à l'habitation des personnes ayant des incapacités et, plus spécifiquement, au logement des personnes âgées. À la fin des années 1980, dans un contexte de compression des dépenses publiques, la SCHL s'est graduellement retirée du développement des HLM publics jusqu'à son retrait total en 1993. L'organisme est revenu récemment dans le développement du logement dit « abordable » (SCHL, 2004).

LES MUNICIPALITÉS

Les municipalités constituent des mandataires importants de la SHQ en vertu de leur rôle de gestionnaires des HLM, comme le montre, entre autres, l'article 54 de la Loi sur la Société d'habitation du Québec :

Dès qu'un programme a été approuvé par la Société et confirmé par le gouvernement, la municipalité qui l'a adopté possède les pouvoirs requis pour le mettre en œuvre ; elle peut, à cette fin :

- a) acquérir, par expropriation ou de gré à gré, ou louer en tout ou en partie, les immeubles indiqués dans le programme ;
- b) construire, transformer, restaurer et aménager ces immeubles ;
- c) aliéner, par emphytéose ou autrement, tout immeuble acquis ou construit en vertu du présent article ;
- d) détenir et administrer tout immeuble prévu dans le programme ou en confier l'administration à tout organisme ou personne reconnus par la Société aux conditions qu'elle détermine.

Les municipalités sont également responsables d'une partie du financement des HLM. En effet, les municipalités financent 10 % du déficit d'exploitation des HLM et du coût du supplément au loyer. Tout au long du développement du parc public, les municipalités ont eu la prérogative du développement du logement social sur leur territoire, en décidant d'utiliser ou non les programmes de logement public. En ce sens, la démocratie municipale, les orientations et les leaderships municipaux ont été déterminants. C'est ce qui explique que d'anciennes municipalités aussi importantes que St-Léonard, Lasalle, Anjou ou Ste-Foy comptent, en proportion de leur population ayant des besoins, moins de logements sociaux que Montréal, St-Jérôme ou Châteauguay. Ajoutons à cela des dynamiques différenciées selon les milieux : ruraux, urbains, semi-urbains. Dans un mémoire présenté lors des consultations de la Commission de l'aménagement et du territoire sur l'avenir du logement social et abordable, en 2000, la Fédération québécoise des municipalités (FQM, 2002) affirmait :

La problématique du logement social vécue en région se pose autrement qu'en milieu urbain. En région, les personnes âgées quittent de plus en plus leur milieu d'origine, puisqu'ils n'ont pas les ressources nécessaires sur place, notamment en matière de santé et de transport. Aussi, souvent, des jeunes familles qui pourraient bénéficier de ces maisons sont dans l'impossibilité de se les procurer, disposant de revenus trop faibles. Le départ des aîné-es fait en quelque sorte que des maisons qui auraient avantage à être restaurées, faisant partie du patrimoine local, risquent d'être négligées et délaissées. Par ailleurs, pour garder les aîné-es dans leur communauté, plusieurs municipalités et organismes communautaires se tournent vers les programmes d'habitation sociale pour mettre en place un projet adapté à leurs besoins : services de santé, transport, etc. (FQM, 2002 : 3).

LES OFFICES MUNICIPAUX D'HABITATION

Les offices d'habitation (OH) sont les organismes (ils sont le plus souvent municipaux d'où le nom OMH) responsables de l'administration des HLM de leur territoire. Les HLM publiques sont administrées par les conseils d'administration des offices d'habitation. Les offices municipaux d'habitation ont, en vertu de l'article 57.1 de la Loi sur la Société d'habitation du Québec, le pouvoir d'acquérir, construire et rénover des immeubles d'habitation dans le cadre d'un programme d'habitation mis en œuvre par la SHQ ; administrer tout programme d'habitation de la SHQ ou de la municipalité ; administrer les immeubles d'habitation appartenant à l'immobilière SHQ ou à un OSBL et, enfin, mettre en œuvre toute activité à caractère social et communautaire favorisant le mieux-être de sa clientèle. Le parc HLM public relevant de la

gestion des OMH est composé de 547 OMH⁵ dont 4 ont plus de 2 000 unités, 4 autres entre 1 001 et 2 000 unités (Saguenay, Trois-Rivières, Sherbrooke, Laval), 6 entre 501 et 1 000 unités (Lévis, St-Jérôme, Rimouski, Drummondville, St-Jean, St-Hyacinthe), 14 entre 251 et 499 unités, 36 entre 101 et 250 unités et finalement 483 moins de 100 unités.

Tableau 1

Principaux OMH, nombre de logements incluant ceux pour personnes âgées

Offices d'habitation	Nombre total de logements ⁶	Nombre de logements pour personnes âgées
Montréal	25 930	10 953
Québec	7 199	3 967
Longueuil	2 786	1 668
Saguenay	2 406	923
Trois-Rivières	1 644	626
Gatineau	1 454	922
Sherbrooke	1 315	526
Laval	1 512	743
Rouyn	355	223

Source : Répertoire des offices d'habitation, site Web de la SHQ.

LE REGROUPEMENT DES OFFICES D'HABITATION DU QUÉBEC (ROHQ)

Les offices d'habitation du Québec sont regroupés sous la bannière du Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ). En plus d'offrir des services à ses membres (qui compte 480 offices et organismes), l'organisme fait la promotion des logements publics et représente les OMH auprès de différentes instances publiques. Les cibles du plan d'action du ROHQ pour 2004-2005 sont : 1) promouvoir le droit et l'accès au logement ; 2) développer un leadership à l'égard des nouvelles initiatives en logement social ; 3) renforcer le soutien du ROHQ auprès de ses membres (Quadrilatère, 2004).

⁵ En excluant l'administration régionale de Kativik.

⁶ Ces totaux peuvent inclure des logements municipaux autres que des HLM.

Notons que lors de son assemblée générale annuelle de 2004, le ROHQ a adopté une dizaine de résolutions dont plusieurs concernent directement la réponse aux besoins des personnes âgées en HLM :

- que le ROHQ réclame à la SHQ le financement du soutien communautaire et le développement communautaire suivant un barème de 90 \$ par logement par année ;
- la reconduction du programme d'aide à l'initiative communautaire en HLM (PAICS) ;
- que le ROHQ demande à la SHQ de prévoir un budget spécifique de 1,5 M \$ par année pour l'adaptation des logements HLM pour personnes âgées ;
- que le ROHQ réclame auprès des autorités gouvernementales la mise en place d'un cadre national de soutien aux personnes âgées en perte d'autonomie, dans le but de leur donner accès à des ressources appropriées. Le cadre viserait à faciliter l'évaluation de l'autonomie des personnes qui résident en HLM en assurant, le cas échéant, leur prise en charge par des ressources appropriées.

LA FEDERATION DES LOCATAIRES D'HABITATIONS A LOYER MODIQUE DU QUEBEC (FLHLMQ)

Les locataires des HLM, à travers leurs associations, ont toujours été des interlocuteurs des OMH et de la SHQ. Longtemps, les associations ont réclamé plus de reconnaissance et de voix au chapitre dans la gestion des HLM. C'est maintenant chose faite avec la nouvelle Loi sur la SHQ, qui leur accorde plusieurs pouvoirs d'association et de représentation au sein, notamment, des conseils des OMH. La Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec a été fondée en 1993. Elle regroupe les associations de locataires des offices d'habitation du Québec. Elle compte aujourd'hui plus de 150 associations-membres. La mission de la Fédération est de :

- regrouper en fédération les diverses associations de locataires ;
- apporter un soutien au travail fait localement par les associations ;
- favoriser l'implication et la prise en charge des locataires ;
- représenter les locataires auprès des diverses instances politiques et administratives (SHQ, 2005b).

Les besoins et les problématiques particulières des locataires en HLM, notamment ceux des aînés en perte d'autonomie, mais aussi ceux des personnes ayant des problèmes de santé mentale, sont de plus en plus objet de préoccupations pour les associations de locataires, comme le traduisent bien les propos d'une représentante d'association de locataires à l'occasion d'un colloque sur l'action communautaire :

[...] Ces personnes sont laissées à elles-mêmes. Les HLM ont ouvert leur portes à ces personnes qui entrent, mais l'aide n'est pas avec elles. L'inquiétude des résidents est grande [...]. Où sont les personnes qui ont pris la décision de fermer les institutions ? (SHQ, 2005a : 63)

En ce sens, Claude Majeau, une leader de la Fédération des locataires de HLM du Québec s'exprime en ces termes:

Pour la FLHMQ, le virage social de la SHQ est non seulement souhaitable, il est nécessaire. Même si les locataires cumulent de plus en plus de difficultés et de vulnérabilités sociales, il n'en demeure pas moins que les gens qui habitent en HLM veulent être davantage impliqués dans l'identification des problèmes qui les touchent et de leurs solutions. Environ 10 % à 20 % des locataires sont prêts à s'impliquer si on leur en donne la chance (Table de concertation sur les HLM, 2002 : 9).

LE FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN (FRAPRU)

Parmi les acteurs incontournables dans la défense et la promotion des HLM, on trouve aussi le Front d'action populaire en réaménagement urbain, le FRAPRU. Le FRAPRU s'inscrit de plain-pied dans la tradition des luttes ouvrières et urbaines pour le logement social. Rappelons qu'au cours des années 1960 et 1970, ces luttes étaient prises en charge par des comités de citoyens et d'autres mouvements sociaux (Vaillancourt et Ducharme, 2002). Fondé en 1978, le FRAPRU est une coalition formée de 85 organismes nationaux, régionaux et locaux. Ses luttes pour l'investissement en logements sociaux sont bien connues et elles ont souvent porté leurs fruits au Québec. Depuis plusieurs années, le FRAPRU réclame un grand chantier de logement social, 8 000 par année dont 4 000 de type HLM publique. Quant aux HLM existantes, il demande la préservation du parc actuel par des investissements suffisants en entretien. Le FRAPRU ne consacre pas de plate-forme de revendications particulières pour les personnes âgées. Toutefois, certaines revendications rejoignent les préoccupations de ces dernières, notamment : la reconnaissance du financement du soutien communautaire en logement social ; des

investissements dans les programmes d'accès universel pour les personnes ayant des incapacités dans les parcs communautaires et HLM ; et la prise en compte des besoins des femmes pour l'accès au logement social (FRAPRU, 2004).

LA FEDERATION DE L'ÂGE D'OR DU QUÉBEC (FADOQ)

La Fédération de l'âge d'or du Québec est le regroupement de défense des droits des aîné-es le plus important au Québec. Au cours des dernières années, la FADOQ s'est principalement intéressée à la qualité de vie dans les résidences pour aîné-es. Ses interventions, à travers la mise en place du programme Rose d'or, une mesure d'appréciation volontaire des résidences pour aîné-es, vise surtout le secteur privé à but lucratif. En 2004, la FADOQ s'est associée publiquement aux revendications du FRAPRU pour réclamer la construction d'au moins 4 000 nouvelles HLM par année ; des logements sociaux et communautaires ; la préservation de la qualité du parc actuel ; et le maintien des coûts de loyer des HLM à 25 % des revenus des ménages.

LES ORIENTATIONS DE LA SHQ ET DU GOUVERNEMENT A L'ENDROIT DES PERSONNES AGEES

Au cours de son histoire, le gouvernement du Québec a publié plusieurs documents d'orientation et plans d'action qui, tout en dressant l'état des situations et des besoins en habitation, indiquaient les moyens à privilégier pour répondre aux principaux besoins de la population en habitation⁷. En 1997, la SHQ s'est dotée d'un plan d'action « pour répondre aux besoins les plus urgents en matière d'habitation, notamment chez les familles à faible revenu, les personnes âgées, particulièrement celles en perte d'autonomie, les personnes handicapées, les Inuits, les itinérants, les femmes et les enfants victimes de violence » (SHQ, 1997 : 15). Ce plan d'action, bien que d'autres documents d'orientation lui aient succédé, guide encore les actions du gouvernement en matière de logement social. La SHQ y annonce des programmes de développement sous forme de logements communautaires ainsi que des mesures pour favoriser la rénovation et l'adaptation des logements.

⁷ Nous pensons plus particulièrement au rapport « Habiter au Québec » publié en 1976, ou à ce document important « Se loger au Québec », publié en 1984.

À propos du parc d'HLM publiques, la SHQ ne mise plus sur des développements additionnels. Elle annonce par ailleurs le maintien de la vocation sociale des unités HLM existantes tout en ouvrant la porte à une contribution de 30 % de la part des locataires (au lieu du 25 % actuel) (SHQ, 1997 : 17). Les autres orientations consistent à établir des partenariats avec les milieux communautaires et à mieux arrimer les interventions de la SHQ avec les autres ministères, ainsi qu'à récupérer l'ensemble des responsabilités assumées par le gouvernement fédéral en matière d'habitation.

Le document d'orientation stipule que les actions de la SHQ visent à s'inscrire « dans les priorités et les grandes orientations gouvernementales de l'heure [...], « [notamment] les objectifs du gouvernement québécois en matière de santé et de services sociaux ayant des répercussions sur les besoins de logement, plus particulièrement ceux qui visent à limiter l'institutionnalisation des personnes ayant des déficiences physiques ou intellectuelles, des personnes âgées en perte d'autonomie et des personnes qui connaissent certains problèmes particuliers » (Québec, 1997 : 27).

Les orientations stratégiques 2001-2004 de la SHQ stipulent que l'organisme « entend favoriser le maintien à domicile des personnes âgées », d'abord, en permettant l'adaptation des logements aux besoins créés par la perte d'autonomie et, ensuite, en « facilitant l'offre de soutien communautaire et d'accompagnement pour les personnes âgées et plus particulièrement, pour les personnes vivant dans un logement social » (SHQ, 2001).

De son côté, le gouvernement du Parti libéral a annoncé, en début de mandat, son intention de produire une politique d'habitation. Cette politique suscite des attentes chez tous les intervenants concernés par l'habitation. Dans le milieu HLM, on attend de cette politique des mesures pour assurer la pérennité du parc ainsi que les modalités de gestion et de financement dans le contexte des négociations entourant le transfert du parc fédéral vers les provinces.

4. LES DIMENSIONS ORGANISATIONNELLES

La dimension organisationnelle de l'action collective désigne « l'agencement des moyens techniques et des ressources pour réaliser ses objectifs de production de biens ou de services » (Bélanger et Lévesque, 1994 : 25). Le profil organisationnel précise les objectifs de l'activité, ses aspects stratégiques, sa production et ses caractéristiques financières. Les processus organisationnels, quant à eux, désignent la production, l'organisation du travail, la formation et la consommation des biens et services. C'est à ces aspects que nous touchons dans ce chapitre. Nous y examinons : les missions, le nombre d'unités par région, la taille des ensembles, l'âge des immeubles, les modes de financement, les services offerts, le profil des locataires, de même que les caractéristiques des administrateurs et du personnel et l'organisation du travail.

4.1 Les missions

La production et la gestion des logements sociaux publics de type HLM s'inscrivent dans l'ensemble plus vaste des missions et politiques sociales de l'État. À titre de propriétaire des immeubles, la Société d'habitation du Québec détient la responsabilité ultime des HLM. La SHQ assume également des responsabilités en matière de gestion et de développement, responsabilités qu'elle délègue, en partie, aux offices d'habitation. Quant à la SCHL, ses responsabilités se limitent au financement. En matière de logement social, la mission de la SHQ est de « faciliter l'accès à des conditions adéquates de logement tenant compte de leur capacité financière, de la diversité de leurs besoins et de la conjoncture économique et sociodémographique » (SHQ, 2002). Ces objectifs s'apparentent à ceux de la SCHL. En tant qu'investissements publics, les HLM combinent, depuis leurs tout débuts, mission sociale et mission économique. En effet, l'habitation sociale a l'avantage de pouvoir contribuer à la politique d'aménagement, à la stimulation de l'économie et aux besoins des personnes (Anderson, 1992 ; Québec, 1984). Longtemps confinée principalement à la « brique et au béton », la SHQ s'est vue confier des responsabilités à l'égard du mieux-être des locataires et des responsabilités de gestion sociale. Cet extrait d'un discours de Pierre Cliche, président de la SHQ, à l'occasion d'un colloque sur l'action communautaire en HLM, rend compte du « virage social » des HLM québécoises :

Certes, la loi 49, adoptée en 2002, a marqué un tournant en reconnaissant le rôle social et communautaire des offices d'habitation, les habilitant à mettre en œuvre toute activité à caractère social favorisant le mieux-être de leur clientèle. Mais il faut reconnaître que ce virage avait commencé bien avant et que la gestion des immeubles n'était déjà plus, depuis nombre d'années, la préoccupation principale des offices d'habitation. Mieux comprendre les besoins des locataires dont le profil a beaucoup évolué par rapport à ce qu'ils étaient (plus de familles monoparentales, davantage de personnes âgées et d'immigrants, de ménages à problèmes multiples ayant des contraintes sévères à l'emploi, etc.) fut la clé de ce changement. Comprendre qu'on ne pouvait réduire les besoins de leurs locataires à un besoin de logement et que ceux-ci pouvaient s'impliquer positivement et activement dans la gestion de leurs logements si on essayait de prendre en compte et de satisfaire leurs autres besoins.

En fait, les offices d'habitation ne sont pas des gestionnaires d'immeubles comme les autres et ils ne se préoccupent pas seulement de fournir un cadre d'habitation de qualité pour un loyer ajusté aux revenus des locataires. Ils doivent également se soucier de favoriser la participation de leurs locataires à la vie communautaire, à la vie sociale. Et pour cela s'assurer qu'ils ont accès aux services de soutien sans lesquels, pour un bon nombre d'entre eux, toute ouverture sur l'extérieur, toute intégration à la vie de la communauté est compromise. (SHQ, 2005a)

4.2 Le nombre de logements et la taille des ensembles

Sur les 63 000 unités d'habitations à loyer modique publiques que recense la SHQ, 35 388 sont destinées à des personnes âgées⁸. Les HLM destinées aux aîné-es représentent donc 56 % des HLM publiques sous l'égide des offices d'habitation. Ces logements pour aîné-es sont aussi connus sous le nom de « catégorie A ». Ils constituent, à côté des logements destinés aux familles (catégorie B) et ceux destinés aux personnes ayant des besoins particuliers (catégorie C), les trois grandes catégories de logements offerts dans les HLM publiques (SHQ, 2004c). Mais les vocations des HLM et les catégories de locataires qui y habitent ne sont pas étanches. On trouve donc des personnes âgées dans des logements destinés aux familles et aux personnes ayant des besoins spéciaux. À l'inverse, on trouve des personnes de moins de 60 ans dans des logements destinés aux aîné-es (voir la section 4.5). Comme le présent portrait s'intéresse davantage au secteur d'habitation et à son organisation qu'aux populations, nous concentrons notre attention sur ces 35 388 logements.

⁸ Source : Société d'habitation du Québec, tableaux de la Direction du développement des programmes (2004).

Le nombre de HLM pour aîné-es dans chaque région n'épouse pas de près les proportions relatives de personnes âgées dans ces mêmes régions. Ainsi, Montréal compte 28,3 % des HLM pour aîné-es, alors qu'elle compte 15,3 % de personnes âgées de plus de 65 ans (voir le tableau 5). À l'inverse, la région de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, avec l'une des proportions les plus importantes de personnes âgées, ne consacre que 2 % de ses HLM à la catégorie A (celle destinée aux aîné-es). Cet état de fait s'explique en bonne partie par des modalités de développement du logement social de type HLM, où la demande devait (et doit), au Québec, émaner des offices municipaux d'habitations. Dans cette dynamique, les historiques locaux, les pressions de la part de tel ou tel type de ménage, voire les convictions ou les croyances des dirigeants, ont pu influencer le développement des HLM en région.

Tableau 2

Nombre de bâtiments et de logements par région administrative

Région	Nombre de bâtiments	Nombre de logements	Proportion du parc Qc
01 Bas-St-Laurent	94	1 260	3,5 %
02 Saguenay–Lac-St-Jean	75	1 457	4,1 %
03 Québec	111	4 103	11,5 %
04 Mauricie	70	1 843	5,2 %
05 Estrie	50	1 046	2,9 %
06 Montréal	209	10 794	28,3 %
07 Outaouais	74	1 449	4 %
08 Abitibi-Témiscamingue	52	912	2,5 %
09 Côte-Nord	26	584	1,6 %
10 Nord-du-Québec	3	56	0,1 %
11 Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	56	723	2 %
12 Chaudière-Appalaches	119	2 022	5,7 %
13 Laval	13	691	1,9 %
14 Lanaudière	57	1 084	3 %
15 Laurentides	67	1 375	3,8 %
16 Montérégie	195	4 716	13, %
17 Centre-du-Québec	68	1 273	3,5 %
Total	1 339	35 388	100 %

Source : Société d'habitation du Québec, Direction du développement des programmes.

LES HLM EN MILIEU RURAL OU SEMI-URBAIN

Par ailleurs, la réalité des clientèles des HLM emprunte des visages différents selon les milieux. Ainsi, le visage des HLM en milieu rural ou semi-urbain est essentiellement celui des résidences pour personnes âgées. La mixité, elle, se retrouve dans les villes. On peut voir dans ce phénomène, la volonté des petites localités d'accueillir et de garder ses aîné-es. Les HLM pour aîné-es comptent d'ailleurs pour l'essentiel des ensembles des petits OMH. Ceux-ci assurent donc la plus grande répartition des HLM partout sur le territoire québécois.

LES IMMEUBLES

Les 35 388 unités de logement pour personnes âgées se répartissent en 1 339 bâtiments. En proportion, cela représente une moyenne de 26,4 logements par immeuble. Pour la grande majorité, il s'agit donc de petits ensembles. Seuls trois régions comptent de plus grands immeubles : Montréal, Québec et Laval, avec respectivement 51, 37 et 53 logements par immeuble en moyenne. La grande majorité des immeubles (68 %) comptent entre 10 et 49 logements. Plusieurs des 1 339 immeubles HLM destinés aux aîné-es sont de petite taille (224), soit moins de 10 logements. Enfin, on trouve 139 immeubles de 50 à 99 logements et 63 immeubles de plus de 99 logements. Ces immeubles, comme on peut le deviner dans le tableau 4, se trouvent surtout dans les milieux urbains que sont Montréal, Québec et Laval.

Tableau 3

Nombre de bâtiments par catégorie de taille de logements dans les HLM pour aîné-es

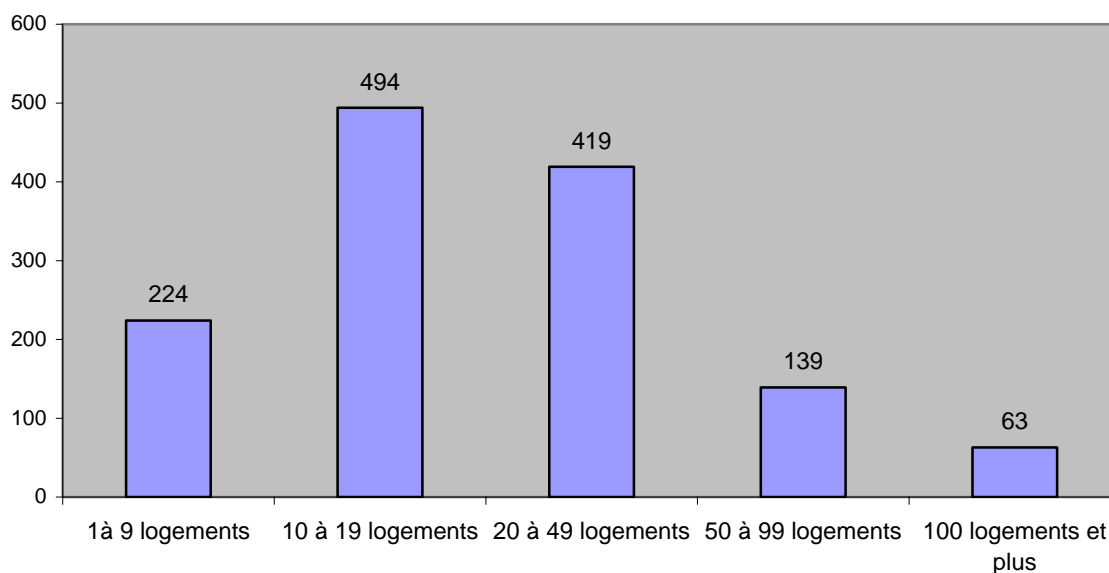


Tableau 4

Nombre moyen de logements par immeuble selon les régions

Région	Nombre moyen de logements par immeuble
01 Bas-St-Laurent	13
02 Saguenay–Lac-St-Jean	19
03 Québec	37
04 Mauricie	26
05 Estrie	20
06 Montréal	51
07 Outaouais	19
08 Abitibi-Témiscamingue	17
09 Côte-Nord	22
10 Nord-du-Québec	18
11 Gaspésie–Îles de la Madeleine	13
12 Chaudière-Appalaches	17
13 Laval	53
14 Lanaudière	19
15 Laurentides	20
16 Montérégie	24
17 Centre-du-Québec	19
Moyenne pour le Québec	26,4

Tableau 5

Proportion de HLM pour aîné-es et proportion des aîné-es âgés de 65 ans et plus dans la population par région, Québec, 2004

Région	Proportion	Proportion ⁹
01 Bas-St-Laurent	3,5 %	15,7 %
02 Saguenay–Lac-St-Jean	4,1 %	12,7 %
03 Québec	11,5 %	14,2 %
04 Mauricie	5,2 %	16,5 %
05 Estrie	2,9 %	14,2 %
06 Montréal	28,3 %	15,3 %
07 Outaouais	4 %	10,3 %
08 Abitibi-Témiscamingue	2,5 %	11,5 %
09 Côte-Nord	1,6 %	9,8 %
10 Nord-du-Québec	0,1 %	4,4 %
11 Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	2 %	15,7 %
12 Chaudière-Appalaches	5,7 %	13 %
13 Laval	1,9 %	13,2 %
14 Lanaudière	3 %	10,8 %
15 Laurentides	3,8 %	11,1 %
16 Montérégie	13, %	11,6 %
17 Centre-du-Québec	3,5 %	13,9 %
	100 %	100 %

⁹ Source : Institut de la statistique du Québec. Population selon le groupe d'âge, régions administratives du Québec, 2001.

4.3 L'état du parc et l'âge des immeubles

Trois critères peuvent être considérés pour apprécier l'état des immeubles : l'âge de construction, la qualité de la construction et la qualité de l'entretien. Dans la mesure où l'essentiel du parc des HLM pour aîné-es a été érigé au cours des 35 dernières années et qu'il a été l'objet d'un programme d'entretien uniforme, on peut considérer que l'état de santé des immeubles HLM destiné aux aîné-es est bon (Entrevues n° 1 et n° 2). Autre caractéristique, les immeubles HLM ont été, pour la grande majorité, des constructions neuves. Les cas de rénovation ou de reconstruction sont la minorité. La période de construction des HLM pour aîné-es s'étend de 1970 à 1994. Le tableau 6 nous indique que 31 % des immeubles pour aîné-es ont été érigés entre 1970 et 1979. C'est dire que 69 % des immeubles ont été érigés après 1980. La première partie des années 1980 (1980-1984) correspond à l'âge d'or de la construction de ces logements puisque 34 % des immeubles y ont été construits, même chose à Montréal où l'âge moyen des immeubles est d'environ 25 ans (OMHM, 2003).

Pour la période de construction, les normes de la SHQ sont considérées comme ayant été légèrement supérieures aux normes édictées par le Code du bâtiment et le Code de la construction (Entrevue n° 1). Cela dit, la construction des HLM et des logements sociaux a longtemps été soumise à des « critères de modestie ». Les critères de modestie sont des normes qui incitent à choisir les matériaux et les options les plus économiques pour la construction des immeubles. Cela entraîne donc « des besoins précoces en entretien » (*ibid.*).

À la différence des logements privés à but lucratif ou encore des logements communautaires (coopératives et OSBL)¹⁰, l'ensemble du parc HLM est soumis à des règles uniformes tant pour la construction que pour l'entretien ou la modernisation. Un représentant de la SHQ explique que l'organisme avait sa propre équipe d'architectes et d'inspecteurs, ce qui a eu pour effet le développement d'une compétence et d'une rigueur dans la construction et l'entretien des immeubles (Entrevue n° 1). La SHQ approuve annuellement des budgets d'entretien et de modernisation des immeubles HLM. À titre indicatif, en 2003 et 2004, ces budgets ont totalisé respectivement 46 M \$ et 52 M \$, soit près de 730 \$ par logement (SHQ, 2004a ; Entrevue n° 2). Toutefois, les investissements dans la construction, l'entretien et la modernisation par la SHQ ont

souvent été soumis à des soubresauts budgétaires, comme ce fut le cas au cours des dernières années. Par exemple, ce budget s'élevait à 26 M \$ en 2001. Or, l'avancée en âge des logements construits dans les années 1970 et les moyens modestes utilisés pour leur construction posent dès maintenant des enjeux sérieux de rénovation et d'aménagement pour cette partie du parc (Entrevues n° 1 et n° 2).

Tableau 6

Nombre de bâtiments HLM pour aîné-es selon les années de construction par région

Région	1970-79	1980-84	1985 et plus	Total
01 Bas-St-Laurent	35	28	31	94
02 Saguenay-Lac-St-Jean	30	25	20	75
03 Québec	36	31	44	111
04 Mauricie	8	38	24	70
05 Estrie	11	26	13	50
06 Montréal	100	42	67	209
07 Outaouais	42	16	16	74
08 Abitibi-Témiscamingue	0	25	27	52
09 Côte-Nord	9	7	10	26
10 Nord-du-Québec	0	2	1	3
11 Gaspésie-Iles de la Madeleine	10	18	26	58
12 Chaudière-Appalaches	26	51	42	119
13 Laval	2	3	8	13
14 Lanaudière	9	21	27	57
15 Laurentides	9	25	33	67
16 Montérégie	61	72	62	195
17 Centre-du-Québec	28	20	20	68
Total	416	450	473	1 339
Proportion	31 %	34 %	35 %	100 %

Source : Société d'habitation du Québec, Direction du développement des programmes (2004).

¹⁰ Les ensembles d'habitation communautaires pour aîné-es subventionnés par la SCHL ou la SHQ sont également soumis à des normes d'entretien mais ces normes varient d'un programme à l'autre.

4.4 Les types de logement et les taux d'occupation

Dans une étude sur le profil des locataires des HLM effectuée en 1991, on répartit les types de logement en HLM destinées aux aîné-es de la façon suivante : 3 % de studios ; 85 % de logements avec 1 chambre ; 12 % de logements avec 2 chambres et 1 % de logements avec 3 chambres. La majorité des logements dans les HLM pour aîné-es sont composés de logements complets comportant une chambre à coucher.

Tableau 7
Répartition des logements HLM selon leur taille

Type de logement	Studio	1 chambre à coucher	2 chambres à coucher	3 chambres à coucher	Total
Nombre de logements	1 014	27 321	3 751	103	32 189
Proportion	3 %	85 %	12 %	1 %	100 %

Source : SHQ (1993), Profil des locataires en HLM.

Le parc HLM ne compte donc aucune chambre et très peu de studios. Les studios font généralement partie de la première vague des HLM. Cette formule, on le comprend, correspondait aux normes des années 1960 et 1970, où l'on n'entrevoit pas les logements pour aîné-es comme des lieux de vie à long terme (Entrevue n° 1). Le reste des ensembles destinés aux personnes âgées sont munis de logements complets, comportant une cuisine et une chambre à coucher fermée (SHQ, 1993a). Aux dires d'un représentant de la SHQ, ce modèle architectural se distingue de celui du reste du Canada, qui, à la fin des années 1970, a continué à opter pour des studios pour les personnes âgées, si bien que certaines municipalités ontariennes ou manitobaines éprouvent maintenant de la difficultés à louer ces studios.

LES TAUX D'OCCUPATION

Étant donné que 30 % des Québécois âgés de 55 ans et plus consacrent plus de 30 % de leur revenu pour se loger et que la même proportion de logements de ces personnes a besoin de travaux majeurs, les HLM demeurent très attrayants (Viannay et Renaud, 2000 : 54) . La liste d'attente pour les HLM en témoigne : elle s'élève à 40 000 personnes pour l'ensemble du Québec, dont environ 16 000 seraient des personnes âgées (Entrevue n° 2). À Montréal, 4 325 personnes âgées attendaient un HLM en 2002 (OMHM, 2003). On comprend dès lors que les

HLM pour aîné-es affichent un taux d'occupation très élevé, « chacune des unités de logement étant utilisée au maximum de sa capacité d'accueil et d'occupation », selon les mots du ROHQ (ROHQ, 2004b). Bien que peu nombreux, les logements inoccupés le sont pour trois raisons :

- 1) certains logements restent inoccupés quelques mois, le temps d'être remis en état entre deux locations ;
- 2) certains logements pour aîné-es munis de deux chambres et plus, donc prévus pour des couples ou des couples aîné-es avec enfants, trouvent plus difficilement preneur (mais ces logements sont peu nombreux) ;
- 3) certains logements pour aîné-es situés dans des milieux ruraux . Ceux-ci se trouvent souvent plus éloignés des services, dans des secteurs eux-mêmes désertés par les familles des aîné-es.

4.5 L'aménagement des logements et des immeubles

En plus d'opter pour des logements complets (contrairement à des chambres ou studios), la SHQ s'est également distinguée avec l'introduction des éléments d'accès universel tels que des corridors plus larges, des planchers adhérents, des barres d'appui ou des rampes d'accès. L'autre trait distinctif des HLM pour aîné-es est la présence des salles communautaires. Une majorité des ensembles comptent de telles salles dont la grandeur varie en fonction de l'importance des immeubles. Les éléments d'accès universel ont été introduits au cours des années 1980, avant même les normes prescrites aujourd'hui dans le Code du bâtiment, suite, notamment, aux pressions des mouvements des personnes handicapées et de l'OPHQ (Entrevue n° 1). Puis, en 1989, prenant acte des nouveaux besoins des aîné-es et des orientations gouvernementales en faveur du maintien à domicile, la SHQ s'est dotée d'un cadre architectural spécifique pour les logements sociaux destinés aux aîné-es (SHQ, 1990). Le programme donnait des lignes de conduite sur l'emplacement, la sécurité et divers éléments d'aménagement des immeubles (voir le tableau 8). Mais le Programme architectural de base pour les HLM pour aîné-es n'a pu donner ses fruits puisque son adoption a correspondu, à trois années près, avec la fin du développement de la formule des HLM publiques (SHQ, 1990 ; Renaud, 1993). En fait, seuls trois projets HLM ont bénéficié de ce programme¹¹. C'est finalement aux habitations communautaires financées par la

¹¹ Ces projets sont situés à Montréal, Québec et Loretteville.

SHQ qu'a bénéficié ce programme architectural, par exemple, dans le cadre des programmes PSBLP-PAPA, PARCO et AccèsLogis, volet 2 (Ducharme, 2004).

Tableau 8

Programme architectural de base destiné aux HLM pour aîné-es (1990)

Le processus de conception retenu vise à définir les principales caractéristiques des projets d'habitation. Cela concerne autant la localisation géographique du bâtiment, son environnement physique, la proximité des services, une recherche poussée des éléments architecturaux favorisant l'adaptabilité des bâtiments et des logements et la création d'un milieu de vie stimulant pouvant répondre aux besoins variés de la clientèle.

Le concept architectural retenu est caractérisé par les éléments suivants :

- l'aménagement d'espaces communautaires supplémentaires, tant en nombre qu'en superficie, assurant la possibilité d'organiser des services complémentaires ;
- la recherche plus poussée, au niveau des détails architecturaux et de design ;
- l'importance accordée à la création de bâtiments offrant un sentiment accru de sécurité à ses résidents tout en permettant de reconstituer un « milieu normal » le plus conforme possible à un environnement résidentiel chaleureux ;
- le maintien d'un logement complet (unité de chambre à coucher avec cuisine) afin de favoriser l'autonomie du locataire âgé.

Source : Renaud, (1993), L'expérience de la SHQ envers sa clientèle âgée, SHQ.

DES DISPARITES DANS L'AMENAGEMENT SELON L'AGE ET LA TAILLE DES IMMEUBLES

Ces mesures, bien qu'innovatrices, se sont donc appliquées de façon inégale, en négligeant une bonne partie des ensembles plus anciens (près du tiers selon un observateur) (Entrevue n° 2). En somme, dans les ensembles de la « première vague », les besoins des aîné-es vieillissants et en perte d'autonomie ont peu été pris en compte.

LES ASCENSEURS : UN ENJEU

Sur le plan de l'aménagement, un important facteur de différenciation a trait à la présence ou non d'ascenseurs, notamment pour les personnes dont les logements sont situés aux étages. Ici, la taille des immeubles est déterminante, puisque la présence d'ascenseur n'est pas requise lorsque les immeubles ont moins de deux étages (selon le Code du bâtiment). Or, c'est le cas de la grande

partie des ensembles du parc HLM, qui, typiquement, sont formés d'immeubles d'un étage (deux niveaux) et comptant entre 10 et 20 unités¹². François Renaud, un représentant de la SHQ, explique :

Pour nos aîné-es, c'est ennuyant car, avec le temps, certains éprouvent de la difficulté à se rendre au deuxième. J'ai même le témoignage d'un gestionnaire de HLM pour aîné-es qui, dans un de ces ensembles à deux étages, place ses 85 ans et moins à l'étage et ses 85 ans et plus au rez-de-chaussée. D'autre part, en raison [des] critères de modestie, certaines municipalités rurales se sont retrouvées à faire des duplex pour les aîné-es dans des environnement ruraux où ce type de construction n'existait pas.[...] En Ontario, ils ont parti un programme d'installation des ascenseurs dans les HLM pour aîné-es dans les années 1980, pas nous.

Il est ironique d'observer que l'une des raisons d'accéder à un HLM pour aîné-es a trait à l'accessibilité au logement (Dansereau et Mongeau, 1997). Mais des problèmes d'accessibilité peuvent se présenter à nouveau si les HLM ne disposent pas d'ascenseur. L'accès à un HLM muni d'ascenseur se présente donc comme un enjeu pour plusieurs aîné-es. Selon l'étude de Dansereau et Mongeau (1997), plusieurs aîné-es, en prenant de l'âge, ont de la difficulté avec les escaliers :

Chez les plus âgés (75 ans ou plus), cette raison est d'ailleurs mentionnée par deux fois plus de répondants que l'état du logement. Une répondante affirme même que l'ascenseur est l'atout le plus précieux du HLM qu'elle habite, car il lui permet d'avoir une vie sociale, d'être conseillère dans l'association des locataires, de se rendre facilement à la salle communautaire (Dansereau et Mongeau, 1997 : 33).

ET L'ADAPTATION DES LOGEMENTS ?

L'adaptation des domiciles relève des OMH eux-mêmes, à même les budgets d'entretien. En effet, les OMH n'ont pas accès au programme d'adaptation de domicile régulier de la SHQ (PAD). On ne dispose pas de données précises pour évaluer la réponse aux besoins d'adaptation dans les HLM pour aîné-es. Il semble que les adaptations aient été réalisées régulièrement, mais sans pouvoir suivre le rythme des besoins (Entrevue n° 1). Du reste, les OMH membres du ROHQ se préoccupent de cette question, comme en témoigne cet extrait d'un article de leur

¹² Une étude effectuée dans la région de Québec sur 90 immeubles de 3 étages et moins estime que 40 % ne

journal *Quadrilatère* : « les constats de perte d'autonomie, de besoins d'accompagnement et d'adaptabilité des logements sont de plus en plus nombreux [...]. Parce que nous n'avons pas de ressources en présence dans les immeubles, même sur une base périodique, ce n'est souvent qu'au moment d'une crise que nous faisons face à la détérioration de la condition de certains aîné-es » (ROHQ, 2004). L'adaptation des immeubles et des logements HLM, et notamment la question des ascenseurs, se posent donc comme un enjeu pour l'avenir. Pour Denis Robitaille, le directeur du ROHQ, il en va tout simplement de la capacité des HLM d'assurer le maintien à domicile des locataires aîné-es. À « court terme », le Regroupement estime que : « pour favoriser le maintien à domicile de la clientèle en perte d'autonomie, il faudra procéder à des travaux d'adaptation d'au moins 1,5 % du parc de logement HLM pour personnes âgées » (ROHQ, 2004b).

4.6 Les vocations des immeubles

La mission du programme sans but lucratif public (HLM) est d'offrir à des ménages à faible revenu des logements de qualité à des coûts modiques. Bien que les HLM se subdivisent en catégories de ménages (personnes âgées, familles, besoins particuliers), elles ne poursuivent pas, *a priori*, de mission particulière pour ces groupes de personnes. Toutefois, avec 56 % du parc contre 13 % de la population de personnes âgées de 65 ans et plus, on voit que les projets pour personnes âgées représentent la vocation la plus importante des HLM publiques. Cette situation, on l'a vu plus tôt, correspond à la fois à une demande des résidents et à une préférence de la part des décideurs (municipaux notamment), plus sensibles aux besoins et difficultés des personnes âgées.

SOUPLESSE POUR LA CATEGORIE A

Les jeux de l'offre et de la demande des différentes clientèles du logement social ont, dans l'histoire des HLM québécoises, forcé l'adoption des mesures visant à assouplir les frontières de la fameuse catégorie A (personnes âgées). Ainsi, au départ, en vertu de l'article 2 du Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique de la SHQ, un logement de catégorie A (personnes âgées) ne peut être attribué qu'à un ménage de personnes âgées composé de l'une des manières suivantes :

possèdent pas d'ascenseurs (Isabelle *et al.*, 2000).

- une seule personne âgée de 65 ans ou plus ;
- deux personnes ou plus dont l'une est âgée de 65 ans ou plus.

Toutefois, cette norme connaît de fréquents assouplissements en raison de l'article 3 du même règlement qui stipule que : « Le locateur de logements à loyer modique peut, par règlement, réduire à un âge qui ne peut être inférieur à 50 ans l'âge requis de l'une des personnes visées aux paragraphes 1 et 2 du premier alinéa de l'article 2. Le règlement du locateur peut viser un, plusieurs ou l'ensemble des immeubles qu'il administre ». De même, lorsque la demande de logement à loyer modique est moins élevée que le nombre de logements disponibles, le locateur peut, par règlement : étendre son territoire de sélection ; réduire l'âge requis pour l'attribution d'un logement de catégorie A ; modifier la catégorie d'un logement (Article 17).

Cette souplesse dans le règlement a permis aux offices d'habitations de s'adapter à divers changements de conjoncture. C'est ainsi qu'à Montréal, au début des années 1990, l'âge d'admissibilité des HLM a été abaissé à 55 ans de manière à répondre aux besoins plus pressants pour les personnes dans la cinquantaine. De fait, les proportions des HLM pour aîné-es et celles destinées aux familles, ont fluctué tout au long du développement des HLM. Dans leur synthèse de la littérature sur le logement social au Québec, Morin, Dansereau et Nadeau (1989) ont observé ces variations :

Jusqu'à la fin des années 1960, tous les nouveaux logements HLM construits au Québec sont destinés aux familles, à la fin des années 1970, la plupart sont voués aux personnes âgées, et la proportion de nouvelles unités HLM à vocation familiale descend aux environs de 20 %. En 1984, la part des nouveaux logements HLM pour familles remonte à près de 50 %, pour glisser à moins de 20 % en 1985, puis se situer de nouveau autour de 50 % en 1989. Mais cette remontée de la part des unités HLM à vocation familiale dans la construction neuve au cours des années 1980 n'a pas d'effet important sur le nombre de nouveaux logements HLM pour familles, puisqu'on observe une diminution marquée du nombre absolu de nouveaux logements produits durant cette période. [...] La répartition des logements HLM selon la clientèle visée varie cependant suivant les régions.

... ET PARFOIS DES CLIENTELES MIXTES

Les immeubles HLM peuvent avoir des clientèles mixtes. Mais, d'une façon générale, on trouve peu de mixité dans les immeubles pour personnes âgées. La nature différente des besoins des

familles, le besoin de quiétude des aîné-es et les modes de vie différents justifieraient cette situation (Entrevue n° 1). À Montréal, toutefois, on observe un peu plus de mixité. Selon Dansereau et Mongeau (1997), la transformation des HLM pour personnes âgées en habitations accessibles à des familles ou à des personnes à faible revenu âgées de moins de 55 ans correspond, à Montréal, à une double évolution.

Elle constitue une réponse au fléchissement de la demande de la part des personnes âgées dans certains quartiers et à l'accroissement des besoins en logements sociaux de la part de personnes plus jeunes ayant des problèmes d'insertion sociale et économique. Le contexte créé par la fin des subventions à la construction de nouvelles unités a amené les autorités montréalaises à envisager, en 1994, la transformation d'une quinzaine d'ensembles d'habitations à loyer modique auparavant réservées aux personnes âgées de 55 ans et plus en habitations mixtes.

4.7 Le profil des résident-e-s

Les caractéristiques socio-économiques des résidents des HLM ne sont pas colligées systématiquement par les offices d'habitation, si ce n'est l'âge et l'état des revenus des locataires au moment où ceux-ci accèdent aux HLM. La dernière étude d'ensemble portant sur le profil des locataires en HLM au Québec date de 1991 (SHQ, 1993c). Mais les résultats de deux études plus ciblées et plus récentes qui concernent les aîné-es vivant en HLM, ajoutés aux témoignages d'experts, offrent des résultats convergents (Plamondon *et al.*, 2004 ; Lamontagne *et al.*, 2000). Ils indiquent également que le profil des résidents des HLM pour aîné-es a assez peu évolué dans le temps. En résumé, les études de 2000 et 2004 nous donnent ces informations :

- plus de 78 % des locataires des HLM aîné-es sont des femmes ;
- 85 % des locataires des HLM aîné-es vivent seules ;
- l'âge moyen des locataires des HLM aîné-es se situe autour de 75 ans.

Voyons certaines données plus en détail. L'étude de Plamondon *et al.* (2002) est très récente. Elle porte sur le profil et la vulnérabilité des personnes âgées vivant dans les HLM de Montréal destinées aux aîné-es. Elle consiste en une enquête menée auprès de 550 aîné-es francophones de 60 ans et plus vivant dans des HLM destinées aux aîné-es de Montréal. Cet échantillon important, bien qu'il soit issu d'un milieu urbain comme Montréal, peut être considéré comme représentatif de la majorité des HLM pour aîné-es au Québec pour ce qui est des principaux indicateurs socio-

économiques. L'étude d'Isabelle *et al.* (2000), quant à elle, portait sur le risque environnemental des chutes dans les HLM pour aîné-es. L'échantillon de 174 aîné-es a été constitué dans les 58 ensembles HLM de l'OMH de Québec.

UNE LEGERE AUGMENTATION DE LA PROPORTION DE FEMMES

Tant dans l'étude d'Isabelle (2000) que dans celle de Plamondon *et al.* (2004), la proportion de femmes s'élève à 78 % et celle d'hommes à 22 %. En 1991, on comptait 73 % de femmes (SHQ, 1993c). On constate donc une augmentation de la proportion de femmes.

L'AGE

L'échantillon de l'étude de Plamondon révèle des données récentes sur l'âge des locataires aîné-es de plus de 60 ans¹³. L'âge moyen est de 72 ans (74 ans pour les femmes et 71 ans pour les hommes). L'âge médian est de 72 ans et 43 % des résidents de 60 ans et plus ont plus de 75 ans¹⁴. Par ailleurs, on trouve relativement peu de personnes du grand âge (plus de 85 ans), soit 8,8 %.

Tableau 9

Répartition des résidents HLM aîné-es selon le groupe d'âge, 1991 et 2005

Catégories d'âge	1991 (SHQ, 1993c)	2005 (Plamondon <i>et al.</i>)
Moins de 65 ans	1 %	18 %
65 à 69 ans	25 %	18,3 %
70 à 74 ns	27 %	19,8 %
75 à 79 ans	25 %	17,8 %
80 à 84 ans	16 %	16,5 %
85 et plus	7 %	8,8 %

Bien que les bases de données des études sur le profil des locataires des HLM pour aîné-es ne soient pas exactement les mêmes, il demeure intéressant de comparer les données de l'étude de la SHQ (1993c) et celles de l'étude de Plamondon *et al.* (2005). Celles-ci nous permettent de

¹³ Notons que cet échantillon peut comporter des biais puisqu'il s'agit non pas d'un recensement mais d'un échantillon sur des entretiens accordés sur une base volontaire.

¹⁴ L'étude d'Isabelle *et al.* (2000) confirme ces données. Son échantillon formé de 174 personnes âgées vivant en HLM à Québec révèle que 48 % ont plus de 75 ans.

constater que le groupe le plus important reste concentré chez les personnes âgées de 70 à 74 ans. De même, les données ne nous laissent pas voir un vieillissement significatif des aîné-es en HLM depuis une quinzaine d'années, puisque le groupe des personnes très âgées est resté en bas de 9 %.

LES TYPES DE MENAGES

Quatre-vingt cinq pour cent (85 %) des locataires des HLM pour aîné-es vivent seuls ; 15 % sont mariés. Cette proportion n'a pas évolué depuis 1991 (SHQ,1993c). Le nombre de personnes vivant seules s'élève à 90 % chez les femmes. Parmi les personnes vivant seules, on trouve beaucoup de veufs ou veuves (44 %) et des personnes divorcées ou séparées (31 %).

LES REVENUS

Le revenu des résidents est généralement faible, tout comme celui de l'ensemble des ménages vivant en HLM. À titre d'indication, à Montréal, le revenu moyen des résidents en HLM se situe à 11 921 \$ (OMHM, 2003). Généralement, le principal revenu des résidents aîné-es en HLM est la pension de sécurité de la vieillesse, qui assure un peu plus de 1 020 \$ par mois, donc environ 12 000 \$ par année.

LE VIEILLISSEMENT ET LA PERTE D'AUTONOMIE

L'état de santé, l'autonomie fonctionnelle et les besoins en services demeurent difficiles à évaluer pour les aînés en HLM tout comme pour le reste de la population. On sait toutefois que le vieillissement des aînés en HLM inquiète les responsables des OMH et qu'il fait maintenant partie du discours de leurs dirigeants. Ainsi, les responsables du ROHQ constatent « un vieillissement significatif des résidents ». Selon eux : « L'état physique et psychique de ces aîné-es varie dans le temps, peut se détériorer très rapidement, ou très lentement jusqu'à un grand âge, ou connaître des fluctuations énormes, tant au plan physique que mental. » (Robitaille, 2004a). Assiste-t-on véritablement à l'alourdissement de la clientèle des aînés ou à une plus grande sensibilité aux besoins des aînés ? À défaut d'études comparatives dans le temps, l'étude de Plamondon nous livre des indices.

D'abord, 60 % des résidents se croient en bonne santé (Plamondon *et al.*, 2004 : 27), mais 47 % affirment du même coup qu'ils souffrent tous les jours de problèmes non soulagés. Autre signe pouvant être relié à l'avancée en âge, 17 % déclarent avoir fait plusieurs chutes au cours de la dernière année. À cela s'ajoutent les problèmes de perte d'intérêt aux activités extérieures (30 %) (souvent liés à la peur de tomber), de surdité (24 %) ou d'insomnie (40 %).

Mais l'un des constats les plus frappants de l'étude de Plamondon sur les personnes âgées en HLM a trait à l'isolement des résidents. Vingt-neuf pour cent (29 %) des locataires  n -es en HLM ne reçoit aucun service de leur entourage (famille, amis, voisins) au moins une fois par mois. Ces services peuvent inclure des visites amicales. Un autre 22 % des résidents ne reçoivent des services que d'une personne de leur entourage au moins une fois par mois. C'est dire que plus de la moitié des  n -es demeurant en HLM vivent pratiquement isolés. Enfin, seize pour cent (16 %) des  n -es interrogés estiment manquer de soutien de la part de leur famille (*ibid.* : 27).

LA SATISFACTION

Les locataires des HLM pour  n -es s'estiment toutefois satisfaits de leur sort en logement. L'étude de Dansereau et Mongeau (1997) qui porte sur la transformation des HLM pour personnes âgées en ensembles d'habitations mixtes, aborde les motivations des  n -es à habiter en HLM, leur satisfaction et leurs trajectoires. Les auteurs expliquent que :

Le fait d'habiter en HLM correspond à des attentes et des motifs précis : l'accessibilité financière, le confort d'un logement moderne, la sécurité et la possibilité d'avoir une vie sociale figurent parmi les principaux avantages proposés par la solution HLM. Le degré de satisfaction exprimé par les résidents à propos de leur situation globale de logement est étroitement relié à la réalisation de ces attentes (Dansereau et Mongeau, 1997 : 33).

En HLM, la dimension économique du logement demeure un élément clé. Le sentiment de contrôle sur ses dépenses et son budget figure, dans l'enquête de Plamondon *et al.* (2004) parmi les dimensions qui recueillent les scores les plus élevés. Quatre-vingt-seize pour cent (96 %) des personnes interrogées affirment avoir le contrôle de leur avoir financier ; 97 % pensent contrôler leurs dépenses de la vie courante ; et 91 % disent qu'ils ont assez d'argent pour combler leurs besoins quotidiens (Dansereau et Mongeau, 1997 : 27).

LA STABILITE RESIDENTIELLE ET LES TRAJECTOIRES

En conformité avec ce qui précède, les personnes qui entrent en HLM y demeurent longtemps. Ainsi, 21 % des locataires interrogés dans l'enquête de Plamondon *et al.* (2004) vivent en HLM depuis 6 à 10 ans et 49 % depuis 11 ans et plus. À Québec, 60 % des locataires aîné-es y sont depuis plus de 25 ans (Entrevue n° 2). La stabilité résidentielle, bien qu'elle ne soit pas nécessairement synonyme de satisfaction, constitue néanmoins un indice allant dans le sens des indicateurs précédents.

Pourquoi les aînés entrent-ils dans une HLM ? Selon les données tirées de Dansereau et Mongeau (1997), dans 46 % des cas, il s'agit de raisons économiques. Par ailleurs, les raisons du départ du logement précédent sont le mauvais état du logement et sa difficulté d'accès.

Le départ des logements HLM correspond souvent, quant à lui, à une hospitalisation, à une entrée en CHSLD ou encore au décès des résidents. « Nous constatons que les aîné-es veulent demeurer chez eux le plus longtemps possible, elles et ils ne voudront souvent pas demander de l'aide, de peur que des intervenants sociaux les « forcent », pour employer le terme de plusieurs, à quitter leur logement ; plusieurs iront même jusqu'à cacher leurs difficultés à leurs enfants de peur d'être placés. » (Robitaille, 2004a : 4).

4.8 Les services et l'action communautaire

Peu pris en compte à leurs débuts, les services et la vie communautaire sont devenus, au fil du temps, une préoccupation centrale pour les responsables des OMH abritant des HLM pour aîné-es. Le vieillissement des locataires, l'accroissement du nombre de résidentes vivant seules et les changements dans les modes de vie se sont rapidement traduits en une demande accrue de services et de support auprès de ces personnes.

LES CONSTATS SONT ANCIENS, LES ACTIONS PLUS RECENTES

Dans les milieux concernés, on peut voir que les premières manifestations de cet intérêt datent du milieu des années 1980, comme en témoignent quelques interventions des chercheurs et des responsables en milieu HLM. Ainsi, en 1990, la recension des écrits de Morin et Dansereau (1990) sur l'habitation sociale au Québec rapportait : « [...] la majorité des responsables d'offices

municipaux d'habitation ont déjà exprimé leur crainte face au vieillissement de leur clientèle et à la perte d'autonomie qui s'ensuit » (Morin et Dansereau (1990 : 35). Plus loin, la même étude faisait valoir : « [...] il n'existe pas, au Québec, pour les personnes âgées en perte d'autonomie, de passerelles directes entre les logements HLM et les centres d'accueil, qui relèvent de deux filières administratives différentes, celles des OMH et celles des CRSSS et du MSSS » (*ibid.* : 35).

C'est aussi à la fin des années 1980, plus particulièrement suite à l'entente Canada-Québec de 1986, que la SHQ a commencé à s'intéresser aux besoins particuliers des aîné-es en perte d'autonomie. En 1990, elle publie son programme architectural de base pour les habitations pour aîné-es (SHQ, 1990). En 1991, la SHQ organise un colloque sur le logement des personnes âgées en perte d'autonomie. Puis, en 1993, la SHQ et le MSSS publient un cadre de référence sur les services à dispenser aux personnes âgées en perte d'autonomie en habitation à loyer modique (SHQ, 1993). Le document y propose un programme invitant les CLSC à offrir des services « de même nature et de même intensité que si elle habitait dans une habitation privée » (*ibid.* : 7). Il invite aussi les responsables d'OMH à participer au dépistage des situations de perte d'autonomie pour mieux les référer ; à établir des collaborations avec des organismes communautaires offrant des services ; à mettre en place des services de surveillance (notamment grâce à des locataires surveillants) ; à adapter les immeubles, etc. Une autre mesure du cadre de référence consistait à prévoir, en collaboration avec les CLSC, des ressources de soutien dans les HLM pour aîné-es¹⁵.

Or, en dépit des efforts entrepris par la SHQ au tournant des années 1990, peu de ces initiatives ont porté leurs fruits, leur principal tort étant probablement d'être arrivés au mauvais moment. En effet, depuis quelques années, les développements en matière d'habitations publiques pour aîné-es avaient commencé à favoriser les OSBL et les coopératives (avec le programme PSBLP). Puis, l'année 1993 a signifié la fin des développements des HLM publiques, avec le retrait du financement du gouvernement fédéral. Plusieurs mesures ont donc été appliquées dans le cadre

¹⁵ La ressource, mise en place par une entente entre l'OMH et un OSBL, consiste à engager un individu ou un couple pour dispenser des services aux personnes âgées en perte d'autonomie dans les HLM. Ces personnes résident dans les HLM et servent un groupe de neuf personnes. Seule une douzaine de projets de ce type ont été mis sur pied au Québec (Drummondville, St-Hilaire, Granby).

des programmes pour OSBL et coopératives (par exemple, le concept architectural destiné aux habitations pour aîné-es).

Mais c'est souvent avant même celles de la SHQ que les initiatives ont été favorisées sur le terrain par des OMH ou leurs milieux environnants. C'est le cas, notamment, des OMH de Montréal, de Québec, de Lévis, de Drummondville et de plusieurs autres, qui, depuis plus d'une vingtaine d'années, ont décidé d'aller de l'avant en matière d'action communautaire. L'OMH de Montréal y a misé, pour ce faire, sur les ressources du milieu (organismes communautaires, établissements publics et autres). La philosophie de l'OMH de Montréal est énoncée dans son Répertoire des projets communautaires (2003a). Les projets que l'OMH soutient « doivent favoriser la prise en charge des locataires, avoir leur point de départ dans leur milieu de vie, c'est-à-dire les habitations, et avoir des retombées positives dans le quartier avoisinant ». De même, l'OMH de Montréal prête ses locaux à une centaine d'organismes communautaires locaux (groupes d'entraide, popote roulante, loisirs, etc).

DE NOUVELLES MESURES POUR FAVORISER LA PARTICIPATION

En 2002, les nouvelles orientations de la SHQ en matière de développement social et de participation des locataires ont donc été accueillies avec satisfaction par les dirigeants des OMH et par les associations de locataires en HLM. D'ailleurs, les interventions publiques de ces organismes laissent voir que les associations de locataires réclament plus de droit de regard pour les locataires, tandis que les responsables des OMH réclament les moyens de les soutenir (FLHLMQ, 2002 ; TCHLMP, 2002 ; Robitaille, 2004a).

La participation des locataires à la gestion des HLM est depuis longtemps un cheval de bataille de la Fédération des locataires en HLM du Québec (FLHLMQ). Plusieurs associations de locataires existaient avant même que la loi ne les reconnaisse, mais les dispositions de la loi sur la SHQ viennent faciliter et accélérer les choses. Plus encore, les leadership locaux semblent déterminants. C'est le sens de cette intervention de Claude Majeau, de la FLHLMQ, lors d'un colloque de la SHQ sur l'action communautaire en 2002 :

Qu'on le veuille ou non, il existe un rapport de pouvoir entre les gestionnaires et les locataires et l'on doit en tenir compte dans nos approches. À titre d'exemple, lorsque de nouveaux directeurs et directrices sont arrivés à la tête des OMH à Granby,

St-Hyacinthe, Lévis, Montréal-Nord et Longueuil, la vie associative, qu'on disait pourtant impossible jusque là, a fait un grand bond en avant. Le soutien des OMH à l'organisation des locataires et la bonne collaboration par la suite est donc une nécessité (Table de concertation sur les HLM publiques, 2002).

[...] La mise sur pied d'associations de locataires demande plus de soutien, de patience et d'accompagnement dans certains endroits. Les 400 associations de locataires présentes dans les HLM du Québec témoignent, dans différentes mesures, du dynamisme dont les locataires peuvent faire preuve. Il s'agit d'un lieu propre aux locataires, qui leur permet de : faire l'expérience de la prise en charge, faire valoir leur vision, leurs besoins, faire la gestion de projets collectifs, faire l'apprentissage de la démocratie et de la résolution de conflits (Table de concertation sur les HLM publiques, 2002).

Et pour Denis Robitaille (2002b) du Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ) :

[...] le vieillissement de nos résidents, la perte d'autonomie qui en est corollaire et l'accueil d'une clientèle de plus en plus fragilisée ou marginalisée au plan psychosocial ou socioéconomique sont autant de phénomènes qui conduisent les OH à s'investir dans le champ des activités de soutien communautaire et à agir bien au-delà de la brique et du béton sans que des ressources ne leur aient été spécifiquement dévolues à cet égard et ce, malgré les nouvelles obligations découlant de l'entrée en vigueur de la loi 49 en 2002.

Sur le plan institutionnel, les mesures consistent en l'obligation, pour les OMH, de reconnaître des comités de résidents, des comités consultatifs de résidents auprès de l'OMH ainsi que des locataires aux conseils d'administration de ceux-ci. Ces mesures sont exposées à la section 5. 2

Sur le plan des moyens matériels, il s'agit de la mise en place d'un programme d'aide aux comités de locataires (PAICS), de certaines mesures de financement des comités de locataires et des activités communautaires.

LE PROGRAMME D'AIDE A L'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE ET SOCIALE (PAICS)

Le Programme d'aide à l'initiative communautaire et sociale de la SHQ vise à subventionner des projets initiés par les comités de locataires des OMH. Il a été mis sur pied en 1998. Depuis 2001, son budget s'élève à 400 000 \$ par année. L'aide maximum par projet s'élève à 20 000 \$. Il peut s'agir de popote roulante, de jardins communautaires, d'activités de loisir, de formation ou de sensibilisation, par exemple. Sur les 229 projets attribués entre 1998 et 2004, 67 étaient des

projets destinés à des aîné-es (29 %) et 74 subventions ont été accordées à des projets mixtes (familles-personnes âgées) (32 %) (Entrevue n° 6).

Par ailleurs, il semble que l'organisation des comités de locataires en HLM pour aîné-es soit plus naturelle et aisée que pour les autres clientèles des logements sociaux. Les aîné-es ont du temps et de la disponibilité, davantage que les familles, ce qui expliquerait leur inclination pour ces comités (Entrevue n° 1).

L'ETAT ACTUEL DES SERVICES DANS LES HLM

Hormis quelques OMH plus importants (OMHM, 2003a), on avait peu d'idées, jusqu'à récemment, de l'état des services, de l'action communautaire et des partenariats dans les HLM. Une étude du LAREPPS porte sur les pratiques d'action communautaires en HLM (Morin *et al.*, 2005). Une autre étude, menée par le ROHQ en 2003, bien qu'elle ne s'applique pas qu'aux HLM pour personnes âgées, donne un bon aperçu des services de soutien communautaire dans lesquels sont engagés les offices d'habitation (ROHQ, 2003). Ces services sont, par ordre de nombre d'heures accordées :

- le support aux comités de locataires ;
- l'organisation communautaire ;
- la gestion des conflits ;
- l'accueil ;
- l'intervention psychosociale ;
- le support à différents comités ;
- l'intervention en situation de crises ;
- l'accompagnement et la référence ;
- les loisirs ;
- les services médicaux ;
- l'aide alimentaire ;
- l'aide domestique.

Les activités qui mobilisent de façon prioritaire les ressources de l'office d'habitation sont : la gestion des conflits ; le soutien aux comités de locataires ; les interventions psychosociales ; l'organisation communautaire et l'accueil des résidents. L'étude du Regroupement des offices d'habitation du Québec estime les besoins financiers reliés au soutien communautaire à 5,5 M \$, ou 90 \$ par année par logement. Les responsables soulignent que les sources de financement pour ces services peuvent et pourront varier, selon les arrangements entre OMH ou entre ministères.

UNE CERTAINE OUVERTURE AUX PERSONNES AGEES EN PERTE D'AUTONOMIE

Bien que les missions des HLM pour aîné-es soient centrées sur l'habitation, on remarque, à travers certaines initiatives, de l'ouverture aux besoins des personnes âgées, et même aux personnes âgées en perte d'autonomie. Cette situation se reflète d'abord dans l'aménagement des édifices, qui comportent tous des salles communautaires. Elle se reflète également dans l'adaptation des édifices et des logements. Par ailleurs, les OMH du Québec compte une douzaine de projets, fruit d'une entente entre le MSSS et la SHQ, projets dans lesquels des aîné-es vivant dans des HLM reçoivent des services comme dans le cadre d'une résidence de type familial (RTF). Ces projets sont variables. Ils sont d'abord le fruit d'une entente-cadre survenue en 1990 entre le MSSS et la SHQ, mais les projets particuliers ont été négociés localement. On trouve de ces projets à Loretteville, Granby, Québec, Drummondville, St-Hyacinthe, etc. Ainsi, à l'office municipal d'habitation de Québec (OMHQ), les logements destinés aux personnes âgées représentent 60 % du parc, avec 3 575 logements, dont 115 avec services pour personnes âgées en perte d'autonomie (OMHQ, 2004). Plus récemment, on a vu des ententes entre des CHSLD et des OMH dans le cadre des ententes de partenariat sous l'égide du MSSS, celles des « projets novateurs ».

4.9 Les partenariats et les réseaux

Dès qu'il est question d'assurer des services et la vie communautaire dans les HLM pour aîné-es, les OMH doivent se tourner vers des partenariats. Les OMH ont donc (pour plusieurs du moins) une longue expérience de partenariat avec les organismes communautaires, les établissements de santé ou d'autres acteurs locaux (police, pompiers, sécurité publique, écoles). La façon d'établir les partenariats, leur étendue et leur efficacité, font partie des discussions à la SHQ et dans les OMH. Les partenariats sont plus ou moins formalisés et plus ou moins étendus d'un OMH à

l'autre, et même d'un ensemble à l'autre, les philosophies d'intervention et l'ouverture aussi, bien que l'on souligne une évolution (TCHLMP, 2002). Ainsi, comme le mentionnait Robert Mackrous de l'OMHM lors d'une rencontre organisée par la Table de concertation sur les HLM publiques en 2002 : « À Montréal, la pratique du partenariat est un fait avéré depuis longtemps ». Mais, il ajoutait :

On peut se demander dans quelle mesure celle-ci a été sanctionnée et institutionnalisée et jusqu'où elle doit l'être. Les partenariats sont présents, mais à l'origine de ceux-ci, on a souvent rencontré des réactions de méfiance. Méfiance et méconnaissance des CLSC qui perçoivent les OMH comme des structures bureaucratiques seulement soucieuses de briques et de béton. Méfiance parce que les vocabulaires ne s'arriment pas toujours.

Selon l'étude du Regroupement des offices d'habitation du Québec « Pour mieux atteindre la cible », plusieurs activités de soutien psychosocial sont assurées par des intervenants ou des travailleurs sociaux dans les grands offices, et même par du personnel administratif dans les petits OMH. Mais plusieurs de ces activités (ainsi que d'autres telles que la médiation, l'aide alimentaire et domestique, les services médicaux ou le gardiennage) sont assurées avec le concours des partenaires. Pour ces activités, les principaux partenaires des OMH sont les CLSC et les organismes communautaires (FADOQ, police, ACEF, aide juridique, centres récréatifs, etc.). Ce qui fait dire aux auteurs de l'étude du ROHQ « qu'une constante se dégage, soit la nécessaire passerelle entre l'office et le CLSC à l'égard de ces interventions » (ROHQ, 2003 : 15).

Quant à la SHQ, son rôle consiste à participer aux travaux conjoints avec le MSSS, son vis-à-vis principal en cette matière, et aussi avec les autres ministères, sur les sujets liés au logement des aîné-es ou aux services en HLM. Au cours des quinze dernières années, cela s'est traduit par des études, et parfois, par certaines initiatives concrètes, notamment :

- le Cadre de référence (SHQ-MSSS) sur les services à dispenser aux personnes âgées en perte d'autonomie en 1993 (dont peu de choses ont découlé si ce n'est que quelques projets avec services sous la supervision du CLSC ou du CHSLD) ;
- un guide de dépistage de la perte d'autonomie des personnes âgées habitant en HLM ;

- la participation au Comité interministériel sur le logement des aîné-es (qui a produit des travaux intéressants, mais dont peu ont des retombées dans les HLM pour aîné-es) ;
- la participation au Comité intersectoriel sur le support communautaire (MSSS-SHQ) (dont les produits sont encore attendus).

POUR UN NOUVEAU PARTENARIAT AU SERVICE DES AÎNÉ-ES : PROJETS NOVATEURS

Le contexte du vieillissement des locataires et celui de l'élargissement du rôle de la SHQ a néanmoins remis cette question à l'ordre du jour au cours des dernières années. Cela s'est traduit, en 2003, par le lancement d'un projet pilote important connu sous le nom de « Pour un nouveau partenariat au service des aîné-es » ou « Projets novateurs ». Initiés par le MSSS, Projets novateurs émanent de la volonté du MSSS de développer des alternatives à l'hébergement en CHSLD. L'initiative du MSSS consiste à adapter des milieux résidentiels individuels, mais surtout collectifs (de type OSBL d'habitation, résidence d'accueil, HLM ou résidence privée pour aîné-es), et d'y offrir des services spécialisés normalement offerts à des personnes qui seraient admissibles en CHSLD. Le projet s'adresse donc à des personnes âgées en lourde perte d'autonomie. Il vise la prestation de services à 200 personnes âgées et impliquera des investissements de quatre millions de dollars. Douze projets ont été accordés depuis deux ans, dont au moins trois dans des HLM pour aîné-es. Le cas du partenariat entre le CHSLD Ermitage et l'OMH de Victoriaville est illustratif.

Tableau 10

Projet novateur : Partenariat entre le CHSLD Ermitage et l'OMH de Victoriaville

Le budget du projet s'élève à 597 452 \$. Les promoteurs du projet sont l'OHM de Victoriaville et le CHSLD Ermitage. Ils veulent mettre à profit les services du CLSC Suzor-Côté et le Carrefour d'entraide bénévole à titre de partenaires. Les services offerts sont les suivants : le gîte, l'alimentation, la sécurité domiciliaire, l'adaptation au logement, les services de santé, les soins palliatifs, les services d'accompagnement et de parrainage, les services d'entretien, de buanderie, de distribution, de popote roulante et les visites amicales. Le projet consistera à prodiguer des services à la carte, 24 heures sur 7 jours.

Dix-huit personnes sont visées par le projet. Les personnes âgées participantes sont des résident-es des HLM pour aîné-es Vic et Le Coudrier à Victoriaville. Leur perte d'autonomie devraient normalement les conduire à être admises en CHSLD. Elles sont recrutées sur une base volontaire (ADSSSMCQ, 2004).

L'intérêt des milieux pour ces projets, la publicité dont ils sont l'objet et les sommes investies par le MSSS (les montants pourraient s'élever à 20 M \$ annuellement) laissent croire que les Projets novateurs vont dépasser les projets pilotes et s'installer dans le paysage des HLM pour aîné-es. Mais on ignore sous quelle forme et dans quelle mesure ces projets vont s'étendre aux OMH.

LE REGROUPEMENT DES OFFICES D'HABITATION DU QUÉBEC (ROHQ)

Le ROHQ supervise les activités du Centre de formation et de perfectionnement des offices d'habitation (CFPO). Ce centre s'adresse aux administrateurs et aux employé-es des offices. Il a pour mission de valoriser les ressources humaines et soutenir les administrateurs. Pour réaliser sa mission, le CFPO compte sur les quotes-parts volontaires versées par les offices chaque année et sur les revenus de frais d'inscription aux activités.

Le Réseau des offices d'habitation du Québec offre différents plusieurs services à ses membres, principalement : formation et perfectionnement, consultation juridique, relations de travail, communications, assurances collectives (ROHQ, 2003).

L'adhésion au Regroupement est volontaire et consiste en une cotisation unifiée regroupant les volets ROHQ, Service conseil en relations de travail et CFPO. La cotisation s'établit selon la taille de l'office.

4.10 Le personnel et les administrateurs

L'ensemble des offices municipaux d'habitation représente un total de 2 000 employés à temps plein et à temps partiel (ROHQ, 2004). Les fonctions les plus courantes dans les offices d'habitation sont : la direction, le secrétariat, la conciergerie et l'entretien. Plusieurs de ces fonctions sont occupées à temps partiel.

LES ADMINISTRATEURS

L'ensemble des offices d'habitation totalise par ailleurs 3 500 administrateurs nommés par la municipalité ou délégués par les locataires quant aux représentants de ces derniers. Les offices municipaux d'habitation sont composés d'un nombre fixe variant entre cinq et neuf membres. Les mandats sont d'une durée de trois ans. Ces membres représentent généralement la municipalité,

les locataires et les groupes socio-économiques de la région. Auparavant, la participation des locataires au conseil d'administration des offices demeurait variable, mais depuis 2002, elle est requise par la loi. Les employés ne sont pas représentés au conseil d'administration des offices. Comme on le verra plus loin, ils sont davantage valorisés sur le plan de la rémunération et de la formation.

LA SYNDICALISATION ET LES ASSOCIATIONS D'EMPLOYÉS

Dix-sept des 550 OMH du Québec sont syndiqués. Toutefois, puisque les plus gros OMH figurent parmi les offices syndiqués, on peut conclure, en additionnant seulement le nombre d'unités de logement des plus gros offices syndiqués, que plus de la moitié des employés des OMH sont syndiqués. Parmi les OMH syndiqués, citons : Montréal, Québec, Trois-Rivières, Gatineau, Saguenay et Sherbrooke. Longueuil et Lévis ne comptent toutefois pas parmi les gros OMH où les employés sont syndiqués. Le tableau 11 donne une idée de la répartition des employés des gros offices d'habitation, comme celui de Montréal, entre cadres, cols blancs et cols bleus, de même que le type de syndicats et associations auxquels les employés sont affiliés. Il s'agit essentiellement de syndicats de fonctionnaires municipaux, de syndicats de cols bleus et d'associations de cadres et d'employés de bureau.

Tableau 11

Répartition des employés, associations et syndicats à l'OMH de Montréal

<ul style="list-style-type: none">▪ En 2002, les employés de l'OMH de Montréal se répartissent de la façon suivante :<ul style="list-style-type: none">○ 54 cadres non syndiqués ;○ 150 employés de bureau (cols blancs) ;○ 157 employés d'entretien (cols bleus) ;○ 138 gardiens-surveillants qui sont à la fois employés et locataires. ▪ Ils sont regroupés dans les associations suivantes :<ul style="list-style-type: none">○ Employés de bureau : Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal, section locale 429 du Syndicat canadien de la fonction publique ;○ Employés d'entretien : Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal, section locale 301 du Syndicat canadien de la fonction publique ;○ Personnel cadres et employés de bureau non syndiqués : Association des cadres et du personnel de bureau non syndiqués de l'OMHM.

Source : Rapport annuel 2002-2003, Office municipal d'habitation de Montréal.

Les budgets accordés aux ressources humaines sont déterminés par la SHQ suivant deux normes : le nombre d'unités et la catégorie d'unités (famille, personnes âgées ou besoins particuliers).

LA REMUNERATION

Le Manuel de gestion du logement social suggère que « l'évolution de la rémunération et des conditions de travail des employés du réseau des offices d'habitation s'harmonise à l'évolution de celles adoptées par le Conseil du trésor pour les employés de la fonction publique, à moins que des dispositions particulières ne s'appliquent pour le réseau des offices d'habitation »¹⁶. Selon des observateurs, les conditions salariales sont généralement supérieures au marché privé à cause des conditions de travail généralement supérieures dans les municipalités (entretien avec Denis Darveau et François Renaud).

¹⁶ Manuel de gestion du logement social, chapitre D, section 2, sujet 2.

Tableau 12

Échelle salariale recommandée par la SHQ aux offices municipaux d'habitation, 2004

Types de poste (personnel administratif)	Minima	Maxima
Directeur de l'office		
Classe 2	40 328 \$	53 771 \$
Classe 3	44 414 \$	59 217 \$
Classe 4	48 557 \$	64 746 \$
Classe 5	52 681 \$	70 241 \$
Classe 6	63 590 \$	78 708 \$
Classe 7	72 444 \$	88 196 \$
Classe 8	72 444 \$	88 196 \$
Classe 9	81 181 \$	98 829 \$
Directeur du service des immeubles		
Classe 1	37 207 \$	46 508 \$
Classe 2	39 037 \$	48 796 \$
Classe 3	40 599 \$	51 156 \$
Classe 4	41 599 \$	54 077 \$
Classe 5	44 206 \$	57 469 \$
Classe 6	46 949 \$	61 031 \$
Responsable du service des immeubles		
Classe 1	36 625 \$	41 857 \$
Classe 2	36 736 \$	44 183 \$
Contremaître		
Classe 1	36 625 \$	41 479 \$
Classe 2	36 625 \$	43 484 \$
Directeur du service à la clientèle		
Classe 3	39 037 \$	48 796 \$
Technicien en sélection	28 684 \$	38 488 \$
Technicien en comptabilité	28 648 \$	38 488 \$
Agent de bureau intermédiaire	25 984 \$	27 854 \$
Secrétaire	26 929 \$	33 275 \$

Tableau 13**Taux de salaire horaire recommandé pour le personnel ouvrier, 2005**

Type de poste (personnel ouvrier)	Taux horaire
Préposé certifié à l'entretien	18, 56 \$
Préposé à l'entretien	16, 87 \$
Concierge	15, 39 \$
Préposé aux terrains	14, 91 \$

4.11 La formation

Les processus de formation à l'égard du personnel et des administrateurs sont systématisés dans le réseau des HLM. Plusieurs formations sont assurées par le Centre de formation et de perfectionnement des offices d'habitation (CFPO). Ce centre est une initiative conjointe de la SHQ, du ROHQ et de l'Association des directeurs des offices d'habitation. La mission du CFPO est de :

- valoriser les ressources humaines œuvrant en habitation sociale ;
- développer et maintenir les compétences et habiletés des administrateurs et du personnel pour assurer l'évolution de ce secteur.

La gestion du centre a été confiée au Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ). Les formations sont destinées aux administrateurs et administratrices, aux dirigeants et dirigeantes ainsi qu'aux employés et employées des offices d'habitation, à la demande de ceux-ci. On y offre aussi des services conseils de même que des guides et des vidéocassettes (www.rohq.qc.ca). Les opérations du CFPO ont débuté en septembre 1994. Les formations peuvent porter sur la gestion, le fonctionnement des conseils d'administration, la transition professionnelle, les relations de travail (incluant la santé et la sécurité au travail), les relations avec les médias, les relations avec les locataires. Les employés et administrateurs comptent aussi sur les guides publiés régulièrement par le ROHQ, par exemple : le Guide de l'administrateur ; le Guide de mise en place des comités consultatifs des résidents ; le Guide de dépistage de la perte d'autonomie pour les personnes âgées vivant en HLM ; le Guide d'activités physiques pour les

aîné-es ou le Guide des associations de locataires. Pour réaliser sa mission, le CFPO compte sur les quotes-parts volontaires versées par les offices chaque année et sur les revenus de frais d'inscription aux activités.

Selon le coordonnateur du CFPO, Charles Normand, l'organisme note une croissance importante des demandes relatives au volet social de la gestion HLM : « On continue à offrir des formations sur la gestion briques et béton, mais on doit répondre à beaucoup de demandes, notamment des demandes concernant la façon d'intervenir auprès des locataires agressifs ou ayant des problèmes de comportement (dans les HLM famille) et les personnes confuses, ayant des troubles de personnalité ou en perte d'autonomie » (Entretien avec Charles Normand du CFPO, 9 mars 2005). Pour une deuxième année consécutive, le CFPO tient une journée de formation réunissant une centaine d'intervenants socio-communautaires en HLM. Bien qu'elle la précède de quelques années, la création du CFPO s'est inscrite dans la mouvance de la loi 90 sur la formation de la main-d'œuvre.

4.12 Le financement et les coûts

Selon l'évaluation du Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ), le parc immobilier des HLM publiques constitue un patrimoine collectif de près de deux milliards de dollars (ROHQ, 2004b). Compte tenu que le parc HLM destiné aux aîné-es occupe plus de la moitié de ce parc, on peut croire que ce dernier représente une valeur de plus d'un milliard de dollars.

LE FINANCEMENT DU PROGRAMME DE LOGEMENT SANS BUT LUCRATIF PUBLIC

Le financement du parc HLM public est, depuis ses débuts, assuré par le Programme de logement sans but lucratif public (HLM)¹⁷. Il s'agit d'un programme à frais partagé entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial (SHQ, 1993c ; SHQ, 1989). Avant 1986, le partage des coûts était établi à 75 % pour le gouvernement fédéral et à 25 % pour le gouvernement provincial. Depuis 1988, les coûts sont partagés de la façon suivante :

¹⁷ Le programme s'est appelé « Programme de logement à loyer modique » avant l'entente de 1986 et « Programme de logement sans but lucratif public » après l'entente de 1986 (SHQ, 1989).

- Gouvernement du Canada : 59 %
- Gouvernement du Québec : 31 %
- Municipalités : 10 %

Dans sa phase de développement, donc jusqu'en 1993, le programme fournissait des subventions pour des projets de logements locatifs parrainés par des organismes publics, c'est-à-dire des offices municipaux d'habitation (OMH) ou la SHQ. Contrairement au secteur des habitations communautaires, le programme de financement a, malgré quelques changements de nom ou de conditions d'exercice, assez peu varié dans le temps (Ducharme, 2004).

UN FINANCEMENT BASE SUR LE DEFICIT D'EXPLOITATION

Les coûts nets de fonctionnement des HLM correspondent au déficit d'exploitation des HLM, soit la différence entre les coûts d'exploitation des ensembles d'habitation et les revenus des loyers des locataires. Une fois les HLM construits, les coûts d'exploitation des projets comprennent l'hypothèque et les coûts d'entretien. Les coûts d'exploitation sont contrôlés par la SHQ et ne doivent pas excéder certaines limites. Les périodes d'amortissement des hypothèques (100 % du coût de construction initial) sont de 35 ans, si bien que celles des premiers ensembles HLM arriveront bientôt à échéance. Actuellement, pour l'ensemble des HLM administrées par des offices d'habitation, cela représente un effort financier de 216,2 millions de dollars par année, soit une moyenne de 330 \$ par logement. De ce montant, 128,2 millions de dollars proviennent de la SCHL (fédéral) et 88 millions de dollars proviennent du gouvernement du Québec (incluant 10 % de contribution des municipalités) (SHQ, 2003b).

LE COUT DES LOGEMENTS

L'accès à des logements de qualité à un coût modique demeure la caractéristique centrale des HLM pour aîné-es et probablement leur principal avantage, puisque les locataires n'y déboursent que 25 % de leur revenu. Si l'on ajoute la contribution des locataires, le coût réel moyen d'un logement dans les HLM administrées par les offices d'habitation s'élevait, en 2002, à 607 \$ par mois (SHQ, 2003b) (voir le tableau 14). Le montant moyen de la contribution des locataires eux-mêmes au coût du logement s'établit à 277 \$ par mois (toutes clientèles confondues). Nous ne disposons malheureusement pas de données pour chiffrer les coûts moyens des logements

destinés aux personnes âgées, mais on imagine facilement qu'ils s'apparentent au chiffre de 277 \$ par mois cité plus haut. En effet, ce montant correspond environ au quart du montant de la pension de sécurité de la vieillesse et du supplément du revenu garanti, lequel représente le revenu de la grande majorité des aîné-es dans les HLM. Le Québec est l'une des provinces où la contribution des locataires en HLM demeure faible. Par exemple, en Ontario, la contribution destinée aux logements pour aîné-es de type HLM publique s'élève à 30 % du revenu des locataires. Ces normes auraient des effets sur la qualité et l'entretien de ces HLM ontariens (Entrvue n° 1).

Tableau 14

Contributions au financement du programme HLM

Contributions	Ensemble des HLM du Québec
Loyer moyen par mois	607 \$
Revenu de location	277 \$
Subvention Québec	115,5 \$
Subvention fédérale	181,5 \$
Subvention municipale	33 \$

LES COÛTS DE FONCTIONNEMENT

Il n'existe pas d'études récentes comparant les coûts de construction et d'opération des secteurs privés à but lucratif, communautaire et public (HLM). Les principaux facteurs susceptibles d'entraîner des variations de coûts sont : les loyers demandés, la qualité de la construction et les normes d'entretien. Si les coûts de construction et d'entretien peuvent connaître des variations dans le secteur communautaire et, surtout, privé, les déficits d'exploitation qu'entraînent les loyers modiques (25 % des revenus des locataires) sont fatalement les plus coûteux. Voilà, comment, en 1984, le document gouvernemental « Se loger au Québec » évaluait la situation:

Les frais de fonctionnement dans les HLM se comparent à ceux d'immeubles semblables dans le secteur privé, à quelques variantes près. Par contre, le coût de la construction est nettement plus élevé, s'élevant en moyenne à 42 000 \$ pour un logement de deux chambres, alors que dans le secteur privé, un logement de cette taille peut être réalisé pour environ 30 000 \$. L'écart s'expliquerait en partie par une différence de qualité, la réalisation des logements publics étant assujettie à des normes

plus sévères. De plus, les HLM s'inscrivent souvent dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire local, de sorte que leur emplacement en termes d'accès aux services est privilégié et conséquemment plus coûteux. Par ailleurs, le coût de réalisation des HLM est moyen, si on examine l'ensemble du territoire du Québec. Or, il en coûte légèrement plus cher de construire des HLM dans les régions rurales que dans les grandes agglomérations. Enfin, les HLM comprennent des installations que le secteur privé ne fournit pas normalement, par exemple, une salle communautaire (Québec, 1984).

LE FINANCEMENT DES SERVICES

Hormis la douzaine de projets spéciaux d'HLM pour aîné-es avec services, les locataires ne paient pas pour des services en HLM¹⁸. Notons que les conventions budgétaires de la SHQ prévoient, depuis quelques années, des montants dédiés aux services et à la participation des locataires. Encore relativement peu considérables, ces montants constituent autant de percées à la suite des représentations tant des associations de locataires que des OMH eux-mêmes. Voici les principaux mécanismes de ce financement :

- Les comités des locataires des offices d'habitation sont financés à raison de 15 \$ par année par logement (pour un office de 100 logements, par exemple, cela représente 1 500 \$; pour un OH de 1 000 logements, cela représente 15 000 \$) ;
- Depuis 2003, les OMH peuvent utiliser une réserve pour le support aux locataires et/ou l'acquisition d'équipements communautaires. Cette réserve est constituée en conservant annuellement une partie des économies réalisées à même l'enveloppe d'administration-conciergerie-entretien. Cette réserve est pourvue annuellement d'un montant équivalent ou moindre entre les économies réalisées à l'enveloppe administration-conciergerie-entretien et 1 % de ladite enveloppe au budget approuvé. Elle « s'ajoute à la possibilité de créer des partenariats pour le financement d'activités avec les locataires ou des organismes du milieu » (SHQ, 2005b, B-4).

¹⁸ À part les douze projets spéciaux avec services, les seules contributions demandées sont celles prévues au Règlement sur les conditions de location en HLM (ex : câble, stationnement, laveuse).

- Enfin, le Programme d'aide à l'initiative communautaire et sociale (PAICS) accorde des subventions à des comités de locataires pour des projets ponctuels et d'intérêt collectif. Les montants maximum sont de 20 000 \$.

Selon Denis Robitaille, directeur du RQOH, ces mesures de financement, notamment la nouvelle réserve, créée en 2003, « ouvre une première fenêtre sur des travaux d'adaptation de logement pour les résidents en perte d'autonomie ou pour le financement des activités de soutien communautaire en HLM » (Robitaille, 2004b : 5). Or, le véritable besoin financier en soutien communautaire dans les HLM est, en fait, estimé à 5,5 M \$, soit environ 90 \$ par logement (Robitaille, 2004a).

LE CREDIT D'IMPOT POUR LE MAINTIEN A DOMICILE DES PERSONNES AGEES

Depuis l'an 2000, le gouvernement du Québec accorde aux personnes âgées de plus de 70 ans et plus un crédit d'impôt pour le maintien à domicile. Ce crédit d'impôt couvre 23 % des dépenses admissibles jusqu'à concurrence de 12 000 \$ par année. Le crédit d'impôt se rapporte à des services tels que l'habillement, les soins d'hygiène, l'alimentation, la surveillance et l'encadrement, l'accompagnement et l'aide à la vie civique, l'aide domestique, etc. Le crédit d'impôt s'adresse aux personnes âgées elles-mêmes. Il semble toutefois que la majorité des personnes âgées en HLM ne paye pas d'impôt puisque leur revenu est faible, peu d'entre eux utilisent ce crédit d'impôt (Entrevue n° 1).

4.13 Conclusion

Les missions des HLM administrées par les OMH ont évolué dans le temps. Alors que dans les années 1960 et 1970, il s'agissait surtout de construire, rénover, remplacer les taudis, relocaliser les personnes évincées des quartiers en démolition ou loger des ménages ouvriers et des personnes âgées, aujourd'hui, il s'agit de répondre aux besoins engendrés par la pauvreté de certaines catégories de personnes et par l'exclusion sociale, et aux besoins de certains groupes de personnes (SHQ, 1993a). Les personnes âgées, on l'a vu, occupent une place importante dans l'univers des HLM. L'accès à un logement économique et de qualité pour des personnes âgées, pauvres et mal logées au départ, explique la satisfaction de ces personnes à l'endroit de leur logement et, de là, leur stabilité résidentielle. Les personnes âgées y trouvent des logements

complets, dans des immeubles généralement en bon état. De plus, « les ensembles HLM du Québec sont loin de constituer les ghettos architecturaux et sociaux auxquels l'imagerie populaire les associe à tort » (ROQH, 2004).

Les HLM pour aînés s'adressent au départ à des personnes autonomes. C'est là qu'elles désirent y vieillir. Inévitables, des pertes d'autonomie surviennent et préoccupent les responsables des OMH. Des études révèlent que l'état de santé des locataires en HLM ne saurait être assimilé à celui des locataires dans d'autres milieux (CHSLD, résidences privées avec services complets), qui accueillent des personnes en perte d'autonomie ayant des besoins d'accompagnement (Plamondon *et al.*, 2004 ; Isabelle *et al.*, 2000 ; Dansereau et Mongeau, 1997 ; SHQ, 1993c). La perte d'autonomie peut de fait signifier la perte du logement et le placement. Cette perspective fait d'ailleurs dire à plusieurs responsables des milieux HLM que certaines personnes âgées tendent à dissimuler leurs problèmes de santé de manière à éviter cette éventualité (Entrevues n° 1 et n° 2). La réponse des OMH et de la SHQ à l'égard du vieillissement des locataires aînés est objet de préoccupations. Mais les priorités des responsables des OMH semblent aller davantage dans le sens des adaptations des domiciles (ascenseurs, sécurité) et du support communautaire que dans le sens des interventions plus lourdes touchant les établissements du MSSS.

5. LES DIMENSIONS INSTITUTIONNELLES

La présente section s'intéresse aux dimensions institutionnelles relatives aux habitations à loyer modique (HLM) pour aîné-es. Les dimensions institutionnelles renvoient ici à la codification des règles établies à la suite des compromis entre acteurs sociaux. C'est le lieu de la régulation et de l'exercice du pouvoir à travers un ensemble complexe de règles du jeu. Ces règles se présentent comme des compromis institutionnalisés à la suite des luttes (sur le plan macro) entre acteurs sociaux (Boyer, 1986). Comme on a pu le voir dans les pages précédentes, les régulations émanent surtout du gouvernement du Québec, à qui incombe la responsabilité constitutionnelle en matière d'habitation¹⁹. Historiquement, plusieurs pouvoirs ont été délégués aux municipalités et plus particulièrement aux offices municipaux d'habitation (OMH), qui sont responsables de la gestion des HLM. D'autres lois, codes et règlements viennent encadrer le fonctionnement des conditions de travail des employés et des administrateurs.

5.1 La régulation et les processus de gestion

5.1.1 L'environnement législatif et réglementaire

La régulation entourant le secteur des HLM publiques se partage principalement entre les paliers fédéral, provincial et municipal. Les municipalités, on le verra, occupent une place centrale dans le développement et la gestion des logement sociaux publics, principalement par l'entremise des offices municipaux d'habitation (OMH)²⁰. D'une façon générale, les lois principales ainsi que les codes et règlements s'y rattachant qui encadrent le fonctionnement des HLM sont :

- la Loi nationale sur l'habitation du Canada²¹ ;
- la Loi sur la Société d'habitation du Québec²² ;
 - le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique ;

¹⁹ De fait, la Constitution canadienne ne prévoit pas de partage de juridiction pour le logement social. Mais la juridiction fédérale en matière de banque a historiquement orienté la SCHL vers les garanties de prêts tandis que la juridiction provinciale en matière d'affaires municipales et d'aménagement du territoire a orienté le Québec vers l'administration des HLM.

²⁰ On les appelle aussi les offices d'habitation ou OH.

²¹ LR (1985), ch. N-11.

- le Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique ;
- le Code civil du Québec ;
- la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme²³ ;
 - le Code national du bâtiment ;
 - le Code de construction ;
 - le Code national de prévention des incendies ;
 - le Règlement sur les ascenseurs, monte-charges, escaliers mécaniques, petits monte-charge, trottoirs roulants, plateformes et appareils élévateurs pour personnes handicapées ;
- la Loi sur les cités et villes²⁴ ;
 - le Code municipal ;
- la Loi sur la sécurité dans les édifices publics ;
 - le Règlement sur la sécurité dans les édifices publics.

Les sphères d'application de ces lois, codes et règlements touchent notamment les politiques et programmes d'habitation, incluant le développement et le financement des HLM ; le zonage et l'aménagement du territoire ; l'aménagement et l'architecture ; l'accessibilité ; les mesures architecturales d'aide et de soutien ; la prévention des incendies et la sécurité ; et les mesures d'urgence (MAMM, 2003). Seules la Loi nationale sur l'habitation du Canada et la Loi sur la Société d'habitation du Québec sont spécifiques aux HLM, puisque les autres lois et règlements s'appliquent également à toutes les résidences pour aîné-es et édifices publics (plus de neuf chambres). Hormis le classement en ensemble d'habitations pour aîné-es (catégorie A), aucune réglementation spécifique ne distingue les HLM pour aîné-es des autres types de HLM publique.

LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

L'organisme responsable de l'application de la Loi québécoise sur l'habitation est la Société d'habitation du Québec (SHQ). La SHQ encadre également le fonctionnement des offices d'habitation. Ces derniers gèrent la grande majorité du parc HLM. Dans la gestion des HLM publiques, les OMH s'appuient sur le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique et sur le Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique.

²² LRQ, C- S-8.

²³ LRQ, A 19.1

LES MUNICIPALITES

La Loi sur les cités et villes et le Code municipal ont pour fonction d'encadrer les mandats, pouvoirs et devoirs des municipalités. Celles-ci disposent notamment de pouvoirs pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement (art. 410, LCV), la salubrité, la sécurité des bâtiments et la sécurité incendie. Enfin, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme encadre le zonage et les normes de construction.

LE MANUEL DE GESTION DU LOGEMENT SOCIAL

Bien que la gestion des logements sociaux publics relèvent des OMH, elle demeure fortement normée par la SHQ. Il en découle donc une gestion uniformisée et fortement paramétrée. Les OMH s'appuient sur le Manuel de gestion du logement social pour assurer la gestion de leur parc HLM. Ce manuel, mis à jour périodiquement, expose les principes d'intervention, les informations et les marches à suivre pour la bonne administration des HLM. Les marches à suivre touchent des thèmes variés tels que :

- la sélection des locataires et l'attribution des logements ;
- les conditions de location ;
- la participation des locataires ;
- les principes relatifs au développement communautaire ;
- le cadre comptable ;
- le cadre budgétaire ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la gestion des immeubles.

5.1.2 *Les règles de financement et de comptabilité*

Le financement des HLM est assuré principalement par les taxes et les impôts des citoyens *via* les gouvernements fédéral et provincial. L'autre partie est assurée par les locataires eux-mêmes. Les principales règles de financement des HLM publiques québécoises découlent de l'entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale, qui, depuis 1986, fait de Québec l'unique administrateur

²⁴ LRQ, C-19

et maître-d'œuvre des programmes conjoints en habitation. Le partage du financement du Programme sans but lucratif public y a été établi à 59 % pour le gouvernement fédéral ; à 31 % pour le Québec et à 10 % pour les municipalités. La subvention annuelle correspond au déficit d'exploitation, c'est-à-dire à la différence entre les frais d'exploitation annuels et les revenus de l'ensemble d'habitations (SHQ, 1989). Les logements sociaux ont, depuis le début des années 1980, été réalisés par la SHQ, à la suite des demandes des municipalités.

LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE

L'administration et la gestion des HLM sont confiées aux offices d'habitation, mais dans le cadre des normes établies par la SHQ. Le Manuel de gestion du logement social de la SHQ fournit des cadres comptables et budgétaires détaillés auxquels les offices d'habitation doivent se soumettre (SHQ, 2005b). Tous les OH doivent produire à la SHQ leurs états financiers vérifiés. C'est la SHQ qui propose les chartes des comptes et les éléments (postes) budgétaires. Des logiciels uniformisés de gestion comptable sont également proposés par la SHQ pour le journal des salaires, la gestion des logements sociaux et la comptabilité. Les principaux postes budgétaires vont à l'administration, aux ressources humaines, à l'entretien et la modernisation, à l'énergie, aux assurances, etc. (voir l'annexe 1).

5.1.3 L'aménagement et la gestion des immeubles

Nous examinons ici les régulations ayant trait à l'aménagement des immeubles et à leur entretien. Les HLM doivent évidemment se conformer aux normes en vigueur pour l'ensemble des immeubles québécois de ce genre (Code du bâtiment, Code de construction, etc.). À ces normes d'aménagement, de construction et d'entretien, s'ajoutent des règles propres à la SHQ et même aux HLM pour aîné-es. Celles-ci, on le verra, confèrent une certaine homogénéité à l'ensemble, si bien qu'on arrive à reconnaître la signature de certaines HLM pour aîné-es. Un représentant, de la SHQ, explique :

Les municipalités faisaient les demandes de subvention et assuraient la gestion une fois les projets démarrés. À la SHQ, on avait des architectes spécialisés en logement social. On avait de la surveillance de chantier. Quand tu ne fais que cela, tu finis par développer une expertise. Les programmes et les normes sont plus variés dans le parc OSBL. Dans le parc HLM, l'état de santé est plus uniforme (Entrevue n° 1).

LES NORMES DE CONSTRUCTION

D'une façon générale, les normes de construction des HLM pour aîné-es ont dépassé, mais de peu, les normes prescrites par le Code du bâtiment et les autres normes nationales de construction. Cette situation s'explique en partie par des « critères de modestie »²⁵ imposés par les gouvernements fédéral et provincial. Il s'ensuit que les projets d'habitation ne sont ni luxueux, ni éternels.

LES TYPES DE LOGEMENT

Les logements sociaux destinés aux personnes âgées sont essentiellement composés de 2 ½ pièces et de 3 ½ pièces. On compte une proportion moindre de studios et aucune chambre. Le choix de faire des logements complets pour les aîné-es commence à la SHQ dès la fin des années 1970, où l'on veut mettre de l'avant « l'idée d'un chez soi convenable dans lequel on peut envisager de vieillir » (Entrevue n° 1)²⁶. Ces standards résultent aussi de l'entrée tardive du Québec dans le développement des HLM.

LA SECURITE ET L'ENTRETIEN DES BATIMENTS

Les HLM publiques et plus particulièrement les HLM destinées aux aîné-es jouissent de normes accrues de sécurité en regard des autres édifices publics (c'est-à-dire des édifices de plus de neuf chambres ou logements). À la base, évidemment, les ensembles pour aîné-es sont soumis à la Loi sur la sécurité dans les édifices publics. À cela, la SHQ ajoutent des normes supplémentaires et des fonds afférents concernant les assurances, les détecteurs de fumée, les schémas d'étage. Enfin, la SHQ a mis sur pied un programme d'entretien préventif pour l'ensemble des immeubles HLM. Voici en quoi consistent les principales mesures de la SHQ.

²⁵ En habitation, les critères de modestie sont les normes imposées par le gouvernement fédéral pour inciter les constructeurs de logements sociaux à utiliser les normes architecturales et les matériaux les moins coûteux, à l'intérieur de certains paramètres de qualité.

²⁶ Au Canada, en revanche, on a continué au cours des années 1980, à faire des studios pour les aînés, si bien qu'on éprouve de la difficulté à les louer (Entretien avec François Renaud).

LES ASSURANCES

Tous les OMH ont l'obligation de contracter certaines assurances prévues aux contrats que détient la SHQ au nom de tous les offices municipaux d'habitation²⁷. Les contrats obligatoires détenus par la SHQ sont : l'assurance multirisque sur les bâtiments et équipements et l'assurance responsabilité civile générale. Les autres types d'assurances sont facultatifs (SHQ, 2005b : chapitre E).

LE PLAN D'URGENCE ET LA SECURITE INCENDIE

Tous les immeubles HLM destinés aux aîné-es sont assujettis à la Loi sur la sécurité dans les édifices publics²⁸. Ce règlement implique donc la préparation du plan d'urgence, notamment pour les personnes âgées (SHQ, 2004g). Environ 16 % (224) des immeubles destinés aux aîné-es échappent donc à cette réglementation. Pour ces ensembles plus petits, le Manuel de gestion du logement social de la SHQ « recommande fortement » aux OMH de demander l'expertise municipale de la prévention des incendies sur la façon de réaliser un plan d'urgence en cas d'incendie. Par ailleurs, selon le Manuel de gestion, les OMH ont l'obligation d'installer des détecteurs de fumée dans chaque logement et de voir à leur entretien.

De plus, le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique prévoit que les OMH peuvent, dans un immeuble qui comprend des logements pour personnes âgées, réserver un logement pour locataire-surveillant (SHQ, 2004c, article 46).

²⁷ Manuel de gestion du logement social. Chapitre E, section 1.

²⁸ Rappelons que les mots « édifices publics » employés dans cette loi désignent « les églises, les chapelles, ou les édifices qui servent d'églises ou de chapelles, les monastères, les noviciats, les maisons de retraite, les séminaires, les collèges, les couvents, les maisons d'école, les jardins d'enfants, les garderies, les crèches et ouvroirs, les orphelinats, les patronages, les colonies de vacances, les hôpitaux, les cliniques, les maisons de convalescence ou de repos, les asiles, les refuges, les hôtels, les maisons de logement de dix chambres ou plus, **les maisons de rapport de plus de deux étages et de huit logements**, les clubs, les cabarets, les cafés-concerts, les music-halls, les cinémas, les théâtres ou les salles utilisées pour des fins similaires, les ciné-parcs, les salles de réunions publiques, de conférences, de divertissements publics, les salles municipales, les édifices utilisés pour les expositions, les foires, les kermesses, les estrades situées sur les champs de course ou utilisées pour des divertissements publics, les arènes de lutte, de boxe, de gouret ou utilisées pour d'autres sports, les édifices de plus de deux étages utilisés comme bureaux, les magasins dont la surface de plancher excède trois cent mètres carrés, les gares de chemin de fer, de tramway, ou d'autobus, les bureaux de la publicité des droits, les bibliothèques, musées et bains publics ainsi que les remontées mécaniques et les jeux mécaniques ».

LE SYSTEME D'ENTRETIEN PREVENTIF

Les OMH sont soumis à un système d'entretien préventif (SHQ, 2005b : chapitre E). Celui-ci a été mis sur pied par la SHQ, principalement pour les raisons suivantes : le vieillissement du parc immobilier et l'augmentation constante des coûts reliés à l'entretien et aux réparations. Chaque organisme, à l'intérieur de son enveloppe budgétaire destinée aux ressources humaines, a un montant alloué pour l'application du système d'entretien préventif. La SHQ se réserve le droit de réduire l'enveloppe budgétaire de ce montant pour tout organisme qui n'applique pas ce système. Le principe d'application du système d'entretien préventif consiste en une vérification élémentaire des différentes composantes de l'immeuble en fonction des périodes et des fréquences de vérification proposées. La SHQ donne aussi des mesures à suivre en cas de panne d'électricité prolongée.

5.1.4 Les populations ciblées et la sélection des locataires

Contrairement à l'aide sociale dont l'attribution est fondée sur un examen du revenu pour répondre aux besoins essentiels, les logements HLM du Québec et du Canada sont attribués en se fondant sur les besoins impérieux en logement et sur les logements disponibles (Pomeroy, 1996). Le nombre de personnes sur les listes d'attente pour les HLM est donc élevé : 40 000 requérants pour l'ensemble du Québec. Au Québec, les offices d'habitation sont tenus d'utiliser le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique de la SHQ pour la sélection des locataires (SHQ, 2004c).

LE CIBLAGE DES PERSONNES AGEES

On compte donc 35 388 HLM pour aîné-es, c'est-à-dire de catégorie A. Le Règlement sur l'attribution stipule qu'un logement de catégorie A ne peut être attribué qu'à une personne de 65 ans et plus ou encore à un ménage dont l'une des personnes est âgée de 65 ans et plus (article 2). Toutefois, lorsque la demande de logements à loyer modique est moins élevée que le nombre de logements disponibles, les OMH peuvent, par règlement, réduire l'âge requis pour l'attribution d'un logement de catégorie A ou encore modifier la catégorie d'un logement (article 17). C'est ce qui explique que certains OMH (dont celui de Montréal, notamment) ont pu abaisser l'âge d'admissibilité aux HLM pour aîné-es à des personnes âgées de 60, 55 et même 50 ans.

L'ADMISSIBILITE

Les critères d'admissibilité sont basés sur le revenu et sur l'autonomie des requérants (outre l'inscription au registre et le statut de citoyen canadien ou de résident permanent) (article 14). Le Règlement sur l'attribution définit l'autonomie de la façon suivante : « Le requérant peut assurer, de façon autonome ou avec l'aide d'un soutien extérieur ou d'une personne qui vit avec lui, la satisfaction de ses besoins essentiels, en particulier ceux reliés aux soins personnels et aux tâches ménagères usuelles ».

Ensuite, le revenu des requérants doit être égal ou inférieur au montant maximal qui lui est applicable en vertu de l'entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale. Le Règlement sur l'attribution s'inspire du Plafond des revenus sur les besoins impérieux (PRBI), établi à la suite de l'entente Canada-Québec sur l'habitation en 1986. Au Canada, le PRBI délimite certains critères de sélection basés sur le revenu des personnes, les conditions et la taille du logement des personnes ainsi que sur d'autres facteurs psychosociaux (état de santé). Le calcul des plafonds de revenus admissibles sont calculés en fonction d'un seuil de 30 % de taux d'effort en rapport avec les loyers médians du marché établis par la SCHL dans une trentaine de territoires de recensement au Québec. Les grilles de revenus maximum admissibles selon les types de ménages sont établies et mises à jour par la SHQ, avec l'approbation de la SCHL (les montants, mis à jour en 2005, sont détaillés à l'annexe 3).

LE CRITERES DE CLASSEMENT DANS LA SELECTION

Ainsi, les requérants admissibles se voient attribuer un classement, d'abord en fonction de la catégorie et de la sous-catégorie de logement auxquelles ils ont droit, puis par l'évaluation de la priorité de leur demande (article 23). La priorité est ensuite accordée en vertu du système de pointage suivant :

- la condition économique du demandeur (revenus et biens) (40 points)
- les frais de logement (30 points)
- la qualité physique du logement occupé par le demandeur (25 points)
ou, le cas d'un ménage qui comprend une personne handicapée (30 points)
- l'état de surpeuplement du logement occupé par le demandeur (10 points)

- l'ancienneté de la demande (10 points)
- chaque enfant mineur du demandeur (5 points)

Comme on le voit, les processus de sélection sont complexes et rigoureux. Notons que les OMH ont l'obligation de former des comités de sélection pour approuver l'admissibilité des demandeurs et leur classement en vertu du Règlement sur l'attribution. Le comité de sélection doit être formé d'un représentant de l'OMH, d'un représentant des locataires élu par l'assemblée des locataires, et d'un représentant des groupes socio-économiques désigné par le conseil de l'OMH.

5.2 Les locataires et leur empowerment

Jusqu'en 2002, moment où la mission des offices d'habitation s'est élargie pour prendre en compte le développement social en milieu HLM, l'État québécois, par l'intermédiaire des offices d'habitation, offrait peu de moyens pour assurer aux locataires des HLM autre chose que des conditions de logement correctes à un prix modique. Les nouvelles dispositions prévues dans la nouvelle Loi sur la Société d'habitation du Québec constituent à ce titre un tournant. On sait que l'accès à un logement décent et à loyer modique représente en soi une première source d'*empowerment* (Jetté *et al.*, 1998 ; Ducharme, 2003). Mais, à ce jour, dans quelle mesure les HLM pour aîné-es constituent-elles des espaces de liberté, d'exercice citoyen et d'épanouissement des individus et des collectivités qui forment leur univers. Dans quelle mesure favorisent-elles en somme l'*empowerment* des locataires aîné-es ? Ninacs (2000) définit l'*empowerment* par la capacité d'exercer un pouvoir, la capacité d'agir concrètement, ainsi que le processus pour atteindre cette capacité. Partant du principe que les individus et les collectivités ont le droit de participer aux décisions qui les concernent, l'*empowerment* cherche à contribuer au renversement de l'état de « *disempowerment* », soit l'absence ou la perte de pouvoir des individus et des collectivités. Nous ne cherchons pas à répondre à cette question dans le cadre de cette recherche. Toutefois, l'examen des dispositions législatives et réglementaires (de même que les budgets qui s'y rattachent) donne un indice de la volonté des pouvoirs publics à favoriser l'*empowerment* des résidents.

5.2.1 Les règles entourant le bail

Les règles entourant les droits et obligations réciproques des propriétaires découlent des dispositions du Code civil (particulièrement les articles de 1851 à 2000) et s'appliquent donc entre offices d'habitation et locataires des HLM. Les contrats de location entre les OMH et les locataires sont, bien entendu, assurés par un bail. Bien qu'ils s'apparentent aux baux conventionnels offerts par la Régie du logement, les baux des HLM sont spécifiques. La première partie comprend les informations requises par la Régie du logement (description du logement, durée, accessoires, services, règlements, coûts) ; la seconde partie est propre à la SHQ et à ses règlements (identification du ménage et des revenus, grille de détermination des coûts, etc.). La durée des baux est de douze mois. Les services particuliers sont offerts (stationnement, câble, climatisation, équipements collectifs, autres). Ils figurent dans une annexe pour les services aux personnes âgées ou handicapées. Cette annexe décrit les accessoires et les services offerts de même que les tarifs s'y rattachant ainsi que les modalités de paiement. Par ailleurs, l'article 1974 du Code civil permet à une personne âgée ou handicapée de résilier son bail si celle-ci est admise de façon permanente dans un CHSLD ou un foyer d'hébergement.

LES CONDITIONS DE LOCATION EN HLM

Les conditions de location en HLM sont établies en vertu du Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique et en vertu de la Loi sur la Société d'habitation du Québec. Ce règlement, qui compte 25 articles, balise les règles entourant la détermination du loyer, les types de revenus admissibles dans la détermination de celui-ci ; les coûts relatifs aux services et équipements offerts dans le loyer ; les règles d'ajustement et de majoration des loyers ; la durée des baux ; les documents exigés pour la détermination d'un loyer ; les frais d'utilisation de certains équipements ; les modalités de paiement ; etc. (voir l'annexe 2). Les loyers sont établis à 25 % des revenus mensuels des locataires, auxquels s'ajoutent des contributions pour les services d'électricité et, le cas échéant, de stationnement, de câble, de climatisation, etc. Pour un individu seul, le loyer mensuel ne peut être inférieur à 185 \$ (selon le statut du chef de ménage). Il n'existe toutefois pas de plafond pour établir les loyers. Le loyer de base comprend les coûts du chauffage et de l'eau chaude ainsi que les taxes municipales et scolaires (article 9). Il comprend également la fourniture d'une cuisinière ou d'un réfrigérateur. Le règlement prévoit des contributions variables mais ne dépassant pas 70 \$ pour les services d'électricité et, le cas

échéant, de climatiseur, de stationnement ou de tout autre service. Ces services doivent être spécifiés dans une annexe au bail (article 10). Lors du renouvellement du bail en HLM, le locataire doit aviser l'office de tout changement concernant le nombre d'occupants et les pièces justificatives pour la détermination du loyer.

5.2.2 La nouvelle loi de la SHQ en 2002 : un tournant

Adoptée en avril 2002, la loi modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec ajoute un pouvoir aux offices d'habitation, celui de « mettre en œuvre toute activité à caractère social et communautaire favorisant le mieux-être de sa clientèle » (article 57.3.e). De plus, la nouvelle loi favorise la participation des locataires en obligeant les offices d'habitation à reconnaître et soutenir les associations de locataires (article 58.2) et en créant des comités consultatifs de résidents (article 58.4). Dans le cas des offices d'habitation de plus de 2 000 logements, ceux-ci doivent aussi créer des comités de secteur (58.6). Nous y revenons plus loin. Ces nouvelles modifications ne signifient pas que les services aux locataires et l'action communautaire étaient absents des pratiques des offices, mais pour plusieurs d'entre eux (dont ceux de Montréal, Québec, Drummondville, Lévis, Trois-Rivières, etc.) qui exerçaient ces pratiques sans appui institutionnel, la nouvelle loi offre des principes et des moyens supplémentaires sur lesquels s'appuyer. Depuis ce temps, ces nouvelles dispositions se sont traduites par une série d'initiatives visant à alimenter les principes du développement social et de l'action communautaire en HLM. L'inclusion, dans le Guide de gestion du logement social de la SHQ, d'une section portant spécifiquement sur le développement social constitue une étape significative (SHQ, 2005b). Les sections sur la participation des locataires à la gestion et sur le développement social et communautaire décrivent le rôle des différents comités, celui des offices d'habitation et celui de la Fédération des locataires en HLM, ainsi que les modes de financement. On y retrouve également le modèle d'intervention proposé, qui repose sur l'approche communautaire, l'action aux personnes et le partenariat intersectoriel. De plus, trois colloques et séminaires sur l'action communautaire et le développement social ont été organisés par la SHQ (Table de concertation sur les HLM publiques, 2002 ; SHQ, 2005). Enfin, la SHQ a mis en place, en 2001, un nouveau Programme d'aide à l'initiative communautaire et sociale (PAICS). Le PAICS finance la réalisation des projets ponctuels d'action communautaire. Il accorde ses subventions exclusivement aux associations de locataires en HLM.

5.2.3 La participation des locataires à la gestion des HLM et à la vie communautaire

Depuis 2002, la participation des locataires à la gestion des HLM et à la vie communautaire est reconnue et encouragée par la SHQ à travers les instances suivantes :

- les comités de locataires des offices d'habitation ;
- les comités de secteur ;
- les comités consultatifs des résidents ;
- les conseils d'administration des offices d'habitation.

LES COMITES DE LOCATAIRES DES OFFICES D'HABITATION

Selon l'article 58.2 de la Loi sur la Société d'habitation du Québec (SHQ) : « Tout locataire de logements d'habitation administrés par un office a le droit de faire partie d'une association de locataires. Il a de plus le droit de participer à la formation de cette association, à ses activités et à son administration. L'office doit reconnaître toute association qui se conforme aux directives émises par la Société d'habitation du Québec » (Loi sur la SHQ, article 58). Dans ce contexte, le rôle de l'association est de voir au bien-être et à l'amélioration de la qualité de vie des locataires. Il doit aussi représenter et défendre les intérêts et les droits des locataires et favoriser la participation et la prise en charge des locataires dans la gestion des HLM. Enfin, l'association doit offrir des services de plusieurs genres : récréatifs, d'entraide, éducatifs, culturels et sociaux. Le comité des locataires doit aussi élire les représentants des locataires au comité consultatif de résidents ou aux comités de secteur, lorsque cela est applicable. Une association de locataires peut également décider d'ouvrir ses activités et ses services à l'ensemble de la communauté avoisinante (SHQ, 2005b).

LES COMITES DE SECTEUR

La Loi sur la Société d'habitation du Québec stipule que tout « office qui administre plus de 2 000 logements à loyer modique doit créer des comités de secteur. Chaque comité est formé de membres que nomme l'office parmi son personnel et de membres choisis parmi les résidents. Chaque association de locataires reconnue par l'office nomme un membre pour chaque immeuble occupé par les locataires qu'elle représente et ce, jusqu'à concurrence de trois membres. Un

comité de secteur peut requérir les services d'une personne-ressource pour présider toute assemblée qu'elle tient. »

Le rôle du comité de secteur est de voir à l'amélioration des services offerts aux résidents, par exemple, en examinant les demandes et les plaintes relatives à l'entretien des immeubles et la qualité des services offerts aux résidentes et aux résidents. De plus, le comité de secteur a pour tâches de :

- examiner les demandes et les plaintes qui lui sont soumises sur toute matière relative à l'entretien des immeubles et à la qualité des services ;
- soumettre à l'office toute recommandation utile pour remédier à un problème ;
- émettre tout avis relatif à la planification des travaux majeurs et au développement social et communautaire ;
- élire les membres du comité consultatif des résidents.

Rappelons que les comités de secteur sont composés d'employés désignés par l'office, d'une personne déléguée par l'association de locataires, ainsi que d'une personne-ressource membre d'un organisme, comme le CLSC. De plus, la Fédération des locataires d'habitation à loyer modique du Québec (FLHLMQ) peut être invitée à participer aux travaux d'un comité de secteur. Notons que les comités de secteur ne sont pas tenus au quorum lorsque leurs membres se réunissent. Les objectifs poursuivis par les comités de secteur sont de travailler en partenariat avec le directeur de secteur pour l'amélioration de la qualité de vie des locataires.

LES COMITES CONSULTATIFS DE RESIDENTS

L'article 58.4 de la Loi sur la Société d'habitation du Québec stipule que :

[...] chaque office doit créer un comité consultatif de résidents. Le comité est formé d'un maximum de vingt-cinq membres choisis parmi les résidents. Sont membres du comité les deux locataires élus comme administrateurs de l'office. Les autres membres sont nommés par les associations de locataires reconnues par l'office ou, à défaut, par ce dernier. Toutefois, dans le cas d'un office visé à l'article 58.6, les membres sont nommés par les locataires qui siègent sur les comités de secteur.

Le rôle du comité consultatif est de :

promouvoir la participation des résidents aux activités à caractères social et communautaire et favoriser la vie associative. Il peut également faire les

représentations qu'il juge utiles à l'office sur toute question d'intérêt commun concernant l'entretien des immeubles, la qualité des services, leur accessibilité, les règlements d'immeubles, les choix budgétaires de l'office et la planification des travaux majeurs. Il peut également faire des représentations sur toute matière relative au développement social et communautaire.

Les règles de fonctionnement du comité consultatif, l'agenda, le choix des invités et le rythme des réunions sont définis par les locataires. Le comité consultatif est responsable de la vie associative avec le support du personnel de l'Office municipal d'habitation. Il étudie les règlements et politiques et fait des recommandations au conseil d'administration de l'office dans le respect du point de vue et des besoins des résidents. Le personnel de l'office doit lui fournir le support nécessaire (secrétariat, convocation, salle de réunion, accès aux informations, recherche, etc.).

LES CONSEIL D'ADMINISTRATION DES OFFICES D'HABITATION

Les conseils d'administration des offices doivent compter au moins deux locataires parmi leurs membres. Selon l'article 57.1 :

Le conseil d'administration d'un office est composé d'un nombre fixe d'administrateurs, variant entre cinq et neuf, désignés conformément aux dispositions prévues à cet égard par les lettres patentes de l'office. Ces lettres patentes doivent prévoir qu'au moins deux de ces administrateurs sont élus parmi l'ensemble des locataires de l'office au cours d'une assemblée de locataires tenue à cette fin selon les modalités déterminées par ces derniers.

5.2.4 L'accès aux services et la vie communautaire

Depuis 2003, les nouvelles orientations de la SHQ figurent dans le Manuel de gestion du logement social de la SHQ. Le modèle d'intervention s'appuie sur l'approche communautaire, le développement social et le partenariat intersectoriel (SHQ, 2005b). Les objectifs découlant de ce modèle sont les suivants :

- favoriser la prise en charge des locataires par rapport à leur milieu de vie ;
- faire du HLM un milieu où il fait bon vivre ;
- faciliter l'intégration sociale des personnes ayant des vulnérabilités sur le plan de la santé physique et mentale dans les milieux HLM ;
- permettre que le HLM soit un milieu intégré dans sa communauté.

L'approche communautaire y est définie comme : « l'ensemble des actions qui favorisent et soutiennent la volonté des résidents d'une communauté à se prendre directement en charge ». L'action aux personnes y est également préconisée dans la mesure où : « dans certains milieux de vie HLM, il y a peu ou pas de moyens favorisant la prise en charge de personnes ayant des fragilités liées à la santé physique et mentale ou des difficultés sur le plan de l'intégration sociale ».

LES PARTENARIATS INTERSECTORIELS

La SHQ encourage les offices d'habitation à établir des partenariats avec le milieu local. Afin d'assurer le mieux-être des locataires, les offices doivent faciliter la création des liens entre ces résidents et les ressources appropriées. Le Guide de gestion du logement social invite les OMH « à faire appel aux ressources et compétences qui œuvrent dans les milieu de vie HLM et qui travaillent dans le sens de cette prise en charge, telles que les CLSC et les organismes communautaires » (SHQ, 2005b). Enfin, la section du Manuel de gestion du logement social consacrée au partenariat stipule que :

la SHQ et les OH doivent s'assurer que les programmes et services des organismes publics sont accessibles et adaptés aux besoins de chacun des milieux de vie. Dans le contexte des ententes entre organismes, des protocoles peuvent aussi être conçus et développés localement. Le succès du partenariat repose sur l'implication de l'ensemble du personnel d'un office, de sa direction et de son conseil d'administration, des locataires ainsi que des partenaires externes.

5.3 Le personnel et les conditions de travail

Avec 2 000 employés à temps plein et à temps partiel, le secteur des HLM représente un secteur d'emploi considérable. Les employeurs des HLM publiques sont les offices municipaux d'habitation et, par conséquent, les municipalités. Outre les normes minimales du travail, les conditions de travail des employés des OMH sont encadrées par le chapitre D du Manuel de gestion du logement social de la SHQ. Le chapitre D porte exclusivement sur la gestion des ressources humaines dans les HLM publiques. Il fournit des directives détaillées sur :

- les descriptions d'emploi ;
- les conditions pour effectuer certains travaux de construction ;
- la rémunération ;
- le perfectionnement ;
- les congés ;
- les frais de séjour ;
- la santé et la sécurité au travail ;
- etc.

Plusieurs des directives s'accordent avec les normes minimales du travail. Pour le reste, plusieurs des prescriptions du Guide de gestion n'ont pas force de loi, mais elles sont généralement observées par les offices d'habitation, aux dires d'un responsable du ROQH (Entretien avec Denis Darveau). En revanche, certaines dispositions relatives notamment aux tâches d'entretien, sont assujetties, pour l'ensemble des OMH, au Décret sur le personnel d'entretien d'édifices publics de Montréal ou de Québec. Le nombre d'employés par office est établi en fonction du nombre d'unités de logement et de la charge de travail (en nombre de minutes).

5.4 Conclusion

Les dispositifs institutionnels des HLM pour aînés, complexes et uniformes, assurent aux locataires l'équité dans l'accès et dans les conditions de logement. L'uniformité des règles du jeu entraîne toutefois des implications différentes selon la taille des offices. La présence de règles prévisibles et applicables uniformément convient généralement bien aux 455 offices de petite taille, ceux qui gèrent 100 logements et moins. Les employés, peu nombreux et à temps partiel, y exercent plus de polyvalence. Les normes d'administration posent toutefois des contraintes aux OMH plus importants. Ainsi, les offices de taille moyenne (100 à 400 unités), s'ils sont confortables avec les cadres règlementaires, souhaiteraient davantage de souplesse pour la gestion financière. Quant aux plus grands offices, ceux-ci réclament plus d'autonomie de gestion pour remplir leur mission. Les normes entourant les services à la clientèle, les descriptions de tâches rigides, sans compter les conventions découlant de la syndicalisation, entraînent, selon eux, des contraintes (Entrevue n° 2). Les nouvelles dispositions ne signifient pas que les services aux locataires et l'action communautaire étaient absents des pratiques des offices. Mais pour plusieurs

d'entre eux, qui exerçaient ces pratiques sans appui institutionnel, la nouvelle loi offre des principes et des moyens supplémentaires sur lesquels s'appuyer. La présence des locataires peut contribuer à mettre au jour les contraintes administratives et certains dysfonctionnements, en forçant la recherche de solutions. C'est, à tout le moins, le vœux des représentants des locataires en HLM, comme en témoigne cette représentante :

Pour la FLHLMQ, ce virage social est non seulement souhaitable, il est nécessaire. Même si les locataires cumulent de plus en plus de difficultés et de vulnérabilités sociales, il n'en demeure pas moins que les gens qui habitent en HLM veulent être davantage impliqués dans l'identification des problèmes qui les touchent et de leurs solutions. Environ 10 % à 20 % des locataires sont prêts à s'impliquer si on leur en donne la chance (Table de concertation sur les HLM publiques, 2002 : 9).

En somme, l'ouverture à la participation des locataires, bien qu'elle soit vue comme une contrainte par certains dirigeants d'OMH, est considérée comme une opportunité pour l'amélioration du fonctionnement des offices par plusieurs, dont les plus importants.

CONCLUSION

Ce portrait du secteur des HLM québécoises destinées aux personnes âgées nous éclaire à plus d'un titre. Premièrement, il nous informe sur l'univers trop peu connu des HLM pour aîné-es : leurs formes, leur fonctionnement, les régulations particulières qui encadrent le secteur. Deuxièmement, il ouvre la fenêtre sur les transformations du secteur au cours des dernières années et sur certains enjeux qui traversent le monde des personnes âgées en HLM : le vieillissement et les besoins en services, les régulations, l'organisation des services, l'état des immeubles, la participation des résidents (et des employés) à leurs milieux de vie ainsi que l'ouverture des offices d'habitation à la communauté. Ces transformations et ces enjeux s'apparentent à ceux que rencontrent les autres secteurs des résidences pour aîné-es : celui du privé à but lucratif et celui du communautaire (coopératives et OSBL d'habitation).

On le voit, la forme des HLM pour aîné-es est héritée des modes providentialistes qui ont caractérisé les politiques sociales québécoises et canadiennes pendant la période de la Révolution tranquille. Les HLM publiques pour aîné-es demeurent un secteur dont la régulation est centralisée et la gestion, par les OMH, uniformisée. Comme pour plusieurs établissements de services conçus au cours des années 1960 et 1970, les HLM ont mis l'accent sur le rôle des producteurs (employés et gestionnaires), tout en négligeant la prise en compte des besoins des résidents pour participer à l'amélioration des milieux de vie. Longtemps d'ailleurs, les critiques à l'endroit des HLM ont porté sur « le paternalisme, l'arbitraire et le caractère tatillon des réglementations » (Morin *et al.*, 1989). La reconnaissance formelle du rôle des résidents dans la gestion vient confirmer la fin de cette culture.

Mais ces « effets négatifs » du providentialisme, notamment sur le rapport de consommation, ne doivent toutefois pas faire en sorte d'éviter les nombreux impacts positifs du logement HLM pour les aîné-es, celles que l'on attribue, d'une manière générale, au logement social. En effet, les HLM s'adressent aux plus mal logés. Pour les personnes âgées à faible revenu et souvent seules, l'accès à un logement à loyer modique demeure, dans le marché actuel du logement, un gage de sécurité physique et financière. Il met ces personnes à l'abri de l'indigence et potentiellement de

certaines abus. Les personnes âgées peuvent en outre compter sur un parc de logements assez récent et dont l'entretien est contrôlé. Plus récent que d'autres parcs de logements sociaux au Canada, le parc québécois des HLM pour aîné-es prévoit une architecture adaptée dans des logements complets, des chez-soi. En comparaison aux coûts des logements individuels ou à ceux des résidences privées pour aîné-es, il s'agit d'un avantage absolu. Quant aux règles entourant l'attribution des logements et les conditions de logement, les HLM pour aîné-es assurent l'équité contre l'arbitraire.

LES SERVICES ET L'ACTION COMMUNAUTAIRE EN HLM, QUELLES PASSERELLES ?

Les résidents-es des HLM pour aîné-es sont majoritairement des femmes vivant seules et âgées de 75 ans en moyenne. On ne dispose pas de données précises sur le degré d'autonomie fonctionnelle des locataires des HLM pour aîné-es. Mais on retient d'une étude récente menée à Montréal que plusieurs d'entre eux vivent beaucoup d'isolement (Plamondon *et al.*, 2004). Or, les HLM pour aîné-es n'ont pas été conçus, au départ, comme des espaces de dispensation de services et de soins, voire de vie communautaire. Là encore, les dispositions de 2002 de la Loi sur la Société d'habitation du Québec viennent pallier cette situation, en confiant aux OMH le mandat « de veiller au développement social et au bien-être des locataires en HLM » (Loi sur la SHQ). Certains moyens financiers, si modestes soient-ils, accompagnent ces nouvelles orientations. Bien que ces dispositions soient récentes, on sait que plusieurs OMH, et certains parmi les plus importants, n'ont pas attendu la loi pour agir en faveur de l'*empowerment* des locataires (SHQ, 2005a ; OMHM, 2003). Il faudra toutefois attendre quelques temps pour prendre toute la mesure du virage social entrepris par les HLM il y a quelques années.

Quelle est donc la place des services dans les HLM pour aîné-es ? Quelle part de services incombe aux OMH ou à la SHQ, en ce qui concerne les personnes âgées vieillissantes ? D'abord, les HLM sont des domiciles au sens du Code civil et du MSSS (MSSS, 1994). En cela, les personnes âgées y ont droit, comme tout autre, aux services de soutien à domicile. Ensuite, on observe que plusieurs OMH misent sur les ressources du milieu (et sur leurs propres ressources) pour assurer les services relevant du support communautaire (support aux comités de locataires, animation, loisirs, médiation, gestion des conflits et des crises, aide alimentaire, aide domestique, etc.). Enfin, on peut penser que la vitalité des comités de locataires et des comités consultatifs de résidents est garante, sinon d'une certaine qualité de vie, au moins de la prise en charge et de la

participation des locataires âgé-es dans leur milieu de vie immédiat. Ce type d'action n'est pas un luxe, c'est une nécessité, et l'on comprend que le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ) en a fait l'une de ses priorités (Robitaille, 2004b). Car, en effet, le vieillissement des résidents des HLM pour aîné-es (s'agissant surtout de personnes seules) reste une préoccupation pour les responsables des OMH abritant des ensembles d'HLM pour aîné-es. Ces mesures sont-elles suffisantes pour maximiser le maintien à domicile de ces aîné-es, au moment où le ministre Couillard, dans son Plan d'action 2005-2010 sur les aîné-es en perte d'autonomie confirme l'intention du gouvernement « d'améliorer l'accès aux services et soutenir le développement de formules diversifiées de logement, en vue d'offrir le plus d'options possibles aux aîné-es en perte d'autonomie et leurs proches » (MSSS, 2005 : 26) ? Les Projets novateurs, initiés à titre pilote dans au moins trois HLM pour aîné-es, se veulent une réponse aux besoins des personnes âgées qui ont perdu, en cours de séjour en HLM, leur autonomie. Mais ces projets, souvent en partenariat avec des CLSC-CHSLD, demeurent coûteux. Doivent-ils et peuvent-ils être généralisés dans les HLM ? En revanche, les montants requis pour le support communautaire en HLM (5,5 M \$, toutes clientèles confondues) sont non seulement plus modestes, mais ils touchent tous les locataires. Bien que ces services ne remplacent pas les services médicaux ou psychosociaux plus lourds ou spécialisés, ils constituent à coup sûr une mesure préventive (par exemple, pour prévenir les abus, les chutes et l'isolement, ou faire de l'éducation populaire, ou éviter les crises).

QUELLES MISSIONS, QUELLES REGULATIONS ?

Les normes des HLM pour aîné-es en font des milieux de qualité supérieure à ce que les aîné-es ciblés par le Programme sans but lucratif public pourraient trouver sur le marché privé. Leurs missions demeurent, en ce sens, d'abord économiques. Toutefois, les transformations récentes des HLM pour aîné-es interpellent les responsables de ces ensembles dans la mesure où celles-ci sont susceptibles de recevoir des personnes âgées en attente de services. Or, en dépit des parentés avec les résidences pour aîné-es (qu'elles soient de type communautaire ou privé), les HLM pour aîné-es échappent présentement aux régulations récentes visant les résidences privées avec services. On pense plus particulièrement à l'enregistrement des résidences privées avec services, lequel est rendu obligatoire par le MSSS depuis 2002. On pense aussi au projet de loi 83 qui prévoit l'obligation pour les résidences concernées, de se soumettre à certaines normes en vue de

l'obtention d'un certificat de conformité. Un établissement public devrait s'assurer de la présence du dit certificat avant d'y référer une personne âgée. Au moment où ces lignes sont écrites, la loi n'a pas été adoptée et les critères d'éligibilité n'ont pas encore été déterminés. L'idée d'une certification commune aux HLM et aux résidences privées trouve son sens dans la mesure où il peut s'agir de milieux assez similaires, du moins pour le profil des clientèles et de celui de certains besoins en services²⁹. On peut, par exemple, supposer que, si les critères relatifs à la qualité du bâti, à la participation des locataires ou à la salubrité pourraient être aisément remplis, ceux touchant l'accueil, l'information, le climat ou la qualité des relations interpersonnelles pourraient inspirer les milieux HLM et les inciter à améliorer les volets d'intervention concernant ces dimensions.

²⁹ Une résidence pour personnes âgées est un immeuble d'habitation collective où sont offerts, contre le paiement d'un loyer, des chambres ou des logements destinés à des personnes âgées et une gamme plus ou moins étendue de services, principalement reliés à la sécurité et à l'aide à la vie domestique ou à la vie sociale, à l'exception d'une installation maintenue par un établissement et d'un immeuble ou d'un local d'habitation où sont offerts les services d'une ressource intermédiaire ou d'une ressource familiale.

BIBLIOGRAPHIE

AGENCE DE DÉVELOPPEMENT DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX MAURICIE ET CENTRE DU QUÉBEC (2004), « Expérimentation de services au profit des personnes âgées en perte d'autonomie », Victoriaville, Communiqué, 2 pages.

ANDERSON, George (1992), *La politique du logement au Canada. Conférences*, Centre for Human Settlements of The University of British Columbia, SCHL, Vancouver, 60 pages.

AUBRY, François (2005), *Les résidences privées à but lucratif pour personnes âgées. Un portrait sectoriel*. Montréal, LAREPPS-UQAM, 110 pages.

BÉLANGER, Paul et Benoît LÉVESQUE (1991), « La théorie de la régulation : du rapport de travail au rapport de consommation. Un point de vue sociologique », in *Cahiers de recherche sociologique*, n° 17, Montréal, UQAM, pp. 17-51.

BOURGEOIS, Christian, LAPOINTE, Esther, MARTIN, Andrée, PILON, Robert et Claude POULIN (2002), *La participation des locataires à leur milieu de vie. Guide de mise en place des comités consultatifs et de secteur*, AOMHQ, FLHLMQ, SHQ, Québec, 38 pages.

BOYER, Robert (1986), *La théorie de la régulation. Une analyse critique*, Paris, Agalma/La Découverte.

CLÉMENT, Éric (2005), « Entre isolement et insécurité. Une étude sur les aîné-es vivant en HLM », *La Presse*, 26 février 2005.

COMEAU, Yvan (2000). *Guide de collecte et de catégorisation des données pour l'étude d'activités de l'économie sociale et solidaire*, Cahiers du CRISES, n° 9605, Montréal, UQAM, 19 pages.

CONSEIL CANADIEN POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL (1973), *Plus qu'un gîte. Étude des logements financés par la LNH pour personnes âgées*, Ottawa.

DANSEREAU, Francine et Jaël MONGEAU (1997), *La transformation de HLM pour personnes âgées en ensembles d'habitation mixtes*, INRS-Urbanisation, Montréal, 88 pages.

DUCHARME, Marie-Noëlle (2005), *Le tiers secteur de l'économie sociale dans le domaine des habitations destinées aux personnes âgées. Portrait sectoriel*, Montréal, LAREPPS-UQAM, Cahier 04-05, 81 pages.

FÉDÉRATION DE L'ÂGE D'OR DU QUÉBEC (FADOQ) (2004), *Pour une politique québécoise de logement social. Lettre à M. Jean-Marc Fournier*, Montréal.

FÉDÉRATION DES LOCATAIRES D'HABITATIONS À LOYER MODIQUE DU QUÉBEC (2002), « Si le projet de loi 29 est adopté. Montréal : Un défi formidable attend les locataires », n° 34, février, pp. 1-2.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS (2002), *Logement social et abordable. Mémoire de la FQM présenté à la Commission sur l'aménagement et le territoire*, Québec, 15 octobre 2002, 19 pages.

FRONT D'ACTION POPULAIRE ET RÉAMÉNAGEMENT URBAIN (FRAPRU) (2004), *Pour une politique québécoise de logement social*, 12 pages.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1984), *Se loger au Québec. Une analyse de la réalité. Un appel à l'imagination*, Québec, 208 pages.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1965), *Rapport du comité interministériel d'étude sur l'habitation*, Québec, 151 pages.

HELLYER, Paul (1969), *Rapport de la commission d'étude sur le logement et l'aménagement urbain*, Imprimerie de la Reine, 96 pages.

LAMONTAGNE, Isabelle, LÉVESQUE, Benoît, GINGRAS, Suzanne, MAURICE, Pierre et René VERREAULT (2000), *Évaluation du risque environnemental dans des habitations à loyer modique (HLM) susceptible de causer des chutes chez les personnes âgées. Unité de recherche en santé publique*, CHUL et Unité de recherche en gériatrie de l'Université Laval.

LOI NATIONALE SUR L'HABITATION DU CANADA.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE (2003), *Les résidences privées pour personnes âgées. Guide des bonnes pratiques municipales*, Québec, 32 pages.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2005), *Les services aux aîné-es en perte d'autonomie. Un défi de solidarité. Pour un plan d'action 2005-2010*. Québec, 33 pages.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2003), *Pour un partenariat au service des aîné-es. Projets novateurs*, Québec, 10 pages.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (1994), *Les services à domicile de première ligne : cadre de référence*, Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES (1979), *Les services à domicile. Politique du ministère des Affaires sociales*, Québec, 30 pages.

MORIN, Paul, AUBRY, François et Yves VAILLANCOURT (2005), *Les pratiques d'action communautaires en HLM*, Montréal, LAREPPS-UQAM (à paraître).

MORIN, Richard, DANSEREAU, Francine et Diane NADEAU (1990), *L'habitation sociale : une synthèse de la littérature*, Montréal, INRS-Urbanisation, 109 pages.

NINACS, William (2000). *Grille d'animation et documentation: Participation, empowerment et développement*, Institut de développement communautaire, Université de Concordia, Montréal, 30 pages.

OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL (2003a), *L'action communautaire dans les HLM de Montréal. Le répertoire des projets communautaires*. Montréal, 141 pages.

OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL (2003b), *Rapport annuel 2003*, Montréal, 60 pages.

PLAMONDON, Louis, NAHMIASH, Daphné et Michèle CHOQUET (2004), *Étude descriptive des aîné-es vulnérables vivant en HLM. Partie 1*. Forum des citoyens aîné-es de Montréal, rapport préliminaire non publié.

POMEROY, Steve (1996), *Le rôle du logement dans la politique sociale*, Caledon Institute of Social Policy, Toronto, 45 pages.

QUADRILATÈRE (2004), *Plan d'action ROHQ, 2004-2005*, vol. 3, n° 3, mai-juin, Québec.

QUÉBEC (2004), « Douze premiers projets "Pour un partenariat au service des aîné-es". Le ministre Couillard accorde 4, 2 millions de dollars afin de maintenir dans leur milieu de vie des personnes en lourde perte d'autonomie », Communiqué, 2 pages.

REGROUPEMENT DES OFFICES D'HABITATION DU QUÉBEC (2004a), *Les conseils d'administration des Offices d'habitation du Québec*, Québec, 40 pages.

REGROUPEMENT DES OFFICES D'HABITATION DU QUÉBEC (2004b), *Mémoire présenté au ministre des Finances du Québec dans le cadre des consultations prébudgétaires 2004-2005*, Québec, 15 pages.

RENAUD, François (1993), « L'expérience de la Société d'habitation du Québec envers sa clientèle âgée », Communication dans le cadre du colloque *Des résidences de qualité pour les aînées et les aînés du Québec*, Montréal, Société d'habitation du Québec, Série Les Entretiens sur l'habitat, 86 pages.

ROBITAILLE, Denis, avec la collaboration de Jocelyne AUBIN (2004a), *Le financement du soutien communautaire en HLM : Pour mieux atteindre la cible*.

ROBITAILLE, Denis (2004b), « Propos du directeur général », *Quadrilatère*, Bulletin d'information des offices d'habitation, p. 4.

ROY, Claude et Danielle MALTAIS (2004), *Guide de dépistage de la perte d'autonomie chez les personnes âgées habitant un logement à loyer modique*, Montréal, Société d'habitation du Québec, 2^e édition, 11 pages.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT (SCHL) (2004), *Rapport annuel*, Ottawa.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (2005a), « Agir ensemble dans nos milieux de vie ». *Colloque sur l'action communautaire et le développement social en HLM*, 17-18 novembre 2004, Trois-Rivières, non publié.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (2005b), *Manuel de gestion du logement social*, Québec.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (2004a), *Rapport annuel de gestion 2003*, Québec, 93 pages.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (2004b), *Guide de gestion du logement social, Règlements, normes*, Québec.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (2004c), *Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique*, Loi sur la Société d'habitation du Québec (LRQ, c. S-8, a. 86).

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (2003a), *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique*, Loi sur la Société d'habitation du Québec (LRQ, C S-8 a. 86).

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (2003b), *Rapport annuel de gestion 2002*, Québec, 80 pages.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (2002a), *Mémoire de la SHQ présenté à la Commission de l'aménagement et du territoire. Mandat d'initiative sur le logement social et abordable*, Québec, 28 pages.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (2002b), *Loi sur la Société d'habitation du Québec (LRQ, c. S-8)*, Québec, Direction des affaires juridiques, 36 pages.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (2001), *Plan stratégique 2001-2004*, Québec, 51 pages.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (1997), *L'action gouvernementale en habitation. Orientations et plan d'action*, Québec, 37 pages.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (1992), *La Société d'habitation du Québec : une histoire en 3 mouvements*, Québec.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (1993a), *Les services à dispenser aux personnes âgées en perte d'autonomie en habitation à loyer modique*, Québec, 17 pages.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (1993b), *Profil des locataires des habitations à loyer modique du secteur public en 1991*. Direction de la planification et de l'évaluation, Québec, 111 pages.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (1990), *Programme architectural de base*, Annexe 1, Québec, 11 pages.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (1989), *Les programmes d'aide à l'habitation au Québec*, Québec, 54 pages.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (1984), *Se loger au Québec. Une analyse de la réalité, un appel à l'imagination*, Québec, 208 pages.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC ET MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (1993), *Les services à dispenser aux personnes âgées en perte d'autonomie en habitation à loyer modique : cadre de référence*, Québec, 17 pages.

TABLE DE CONCERTATION SUR LES HLM PUBLIQUES (2002), *Rapport de la session de travail sur l'action communautaire et le développement social des 17 et 18 janvier 2002*, Montréal, SHQ, 22 pages.

VAILLANCOURT, Yves et Michèle CHARPENTIER (2002), « Résumé du devis sur *Les passerelles entre l'État, le marché et l'économie sociale dans les services de logement social et d'hébergement pour les personnes âgées en perte d'autonomie* », non publié, LAREPPS-UQAM, 2 pages.

VAILLANCOURT, Yves et Marie-Noëlle DUCHARME, en collaboration avec Robert COHEN, Christian JETTÉ et Claude ROY (2000), *Le logement social, une composante importante des politiques sociales en reconfiguration : État de la situation au Québec*, Montréal, LAREPPS-UQAM, Cahier 00-08, 61 pages

VAILLANCOURT, Yves et Christian JETTÉ (1997), *Vers un nouveau partage des responsabilités dans les services sociaux et de santé : rôle de l'État, du marché, de l'économie sociale et du secteur informel*, Montréal, LAREPPS-UQAM, Cahier 97-05, 302 pages.

VAILLANCOURT, Yves (1988), *Le développement des politiques sociales au Québec : 1940-1960*, Montréal, PUM.

VIANNEY, Patricia et François RENAUD (2000), *Les aîné-es et le logement. Un portrait quantitatif de la situation résidentielle des aîné-es au Québec*, Montréal, Société d'habitation du Québec, 83 pages.

Entrevues

Entrevue n° 1 (2005), Entrevue avec un représentant de la SHQ.

Entrevue n° 2 (2005), Entrevue avec un représentant du Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ).

Entrevue n° 3 (2005), Entrevue avec un directeur d'HLM pour aîné-es (Montréal).

Entrevue n° 4 (2004), Entrevue avec un employé du ROHQ.

Entrevue n° 5 (2004), Entrevue avec une représentante de la Fédération des locataires HLM du Québec.

Entrevue n° 6 (2005), Entrevue avec un employé de la SHQ.

Entrevue n° 7 (2005), Entrevue avec un gestionnaire en logement social et communautaire.

ANNEXE 1**CHARTES DES REVENUS ET DEPENSES DES OFFICES D'HABITATION³⁰****Revenus 50000 - Revenus****Revenus de location**

51000 - Revenus de location et autres

51600 - Loyers et revenus de location

51612 - Loyers

51622 - Revenus d'électricité domestique

51632 - Autres revenus de location résidentielle

51652 - Créances irrécouvrables - Net

51662 - Location des espaces non résidentiels

51800 - Autres revenus

51861 - Revenus d'intérêts

51864 - Revenus divers

51866 - Revenus - Remboursement d'assurance (2004-12-15)

51868 - Revenus extraordinaires

Dépenses 60000 – Dépenses**Administration**

61000 - Administration

Enveloppes des ressources humaines

61100 - Administration - Ressources humaines

61111 - Salaires - Ressources humaines à l'administration

61112 - Salaires - Personnel à la sélection/location

61113 - Salaires - Contremaîtres et autres

61131 - Avantages sociaux - Ress. humaines à l'administration

61132 - Avantages sociaux - Personnel à la sélection/location

61133 - Avantages sociaux - Contremaîtres et autres

Enveloppe des frais généraux

61200 - Frais généraux d'administration

61202 - Frais des comités de secteur et des comités consultatifs de résidents (CCR)

61212 - Déplacements et séjours

61222 - Formation

61232 - Frais du conseil d'administration

61252 - Frais de vérification

61262 - Communications

61272 - Location/aménagement de bureau

61275 - Achat/location de matériel et d'équipements de bureau

61282 - Intérêts et frais bancaires

61292 - Honoraires professionnels et de services

³⁰ Tiré du Manuel de gestion du logement social, Chapitre C, section 1.

61400 - Frais informatiques
61413 - Contribution au COGI
61433 - Contrats d'entretien et frais de réparation d'équipements
61443 - Achat/location de matériel et développement de systèmes
61453 - Frais de formation - nouveaux systèmes (2004-12-15)
61500 - Régularisations - Administration
61514 - Frais d'exploitation, de conciergerie et d'entretien à l'administration
61524 - Frais d'administration SLO
61534 - Frais de livraison SLO
61544 - Ajustements des années antérieures
61700 - Frais d'administration non récurrents
61742 - Cotisations à une association
61747 - Dépenses liées aux regroupements
61749 - Autres dépenses

Conciergerie et entretien

62000 - Conciergerie et entretien

Enveloppe Ressources humaines

62100 - Conciergerie et entretien - Ressources humaines
62114 - Salaires - Conciergerie et entretien - Ressources internes
62134 - Avantages sociaux - Conciergerie et entretien - Ressources internes
62154 - Entretien du terrain
62161 - Conciergerie non spécialisée
62164 - Entretien des logements
62174 - Entretien des bâtiments

Enveloppe Ressources matérielles

62300 - Conciergerie et entretien - Ressources matérielles et autres contrats
62312 - Déplacements et séjours
62321 - Fournitures et matériaux
62331 - Entretien du matériel roulant
62341 - Déneigement
62351 - Enlèvement des ordures ménagères
62361 - Conciergerie spécialisée
62371 - Sécurité
62384 - Entretien des systèmes et appareils
62389 - Entretien des ascenseurs
62392 - Honoraires professionnels et de services
62400 - Entretien non récurrent
62464 - Entretien spécialisé des logements
62474 - Entretien spécialisé des bâtiments
62484 - Entretien spécialisé des systèmes
62494 - Acquisition d'équipements d'entretien et matériel roulant
62500 - Régularisations - Conciergerie et entretien
62551 - Frais de conciergerie et d'entretien à répartir
62561 - Frais de conciergerie répartis
62571 - Frais d'entretien répartis
62581 - Ajustements des années antérieures

- 62600 - Contribution à la réserve - Développement communautaire et social
- 62631 - Contribution à la réserve
- 62700 - Opérations liées à la réserve - Développement communautaire et social
- 62731 - Utilisation de la réserve
- 62777 - Dépenses financées à même la réserve

Énergie, taxes, assurances et sinistres

- 63000 - Énergie, taxes, assurances et sinistres
- 63100 - Énergie
- 63123 - Électricité
- 63143 - Combustibles
- 63183 - Mesures de conservation d'énergie
- 63700 - Taxes
- 63713 - Impôt foncier municipal
- 63723 - Impôt foncier scolaire
- 63800 - Assurances et sinistres
- 63813 - Primes d'assurance
- 63823 - Frais de sinistre partageables avec municipalité
- 63833 - Frais de sinistre non partageables

Remplacement, amélioration et modernisation

- 64000 - Remplacement, amélioration et modernisation
- 64400 - Remplacement, amélioration et modernisation
- 64444 - Remplacement d'équipements et de biens meubles
- 64454 - Réaménagement du terrain
- 64464 - Réaménagement des logements
- 64474 - Réfection des bâtiments
- 64484 - Remplacement et amélioration des systèmes
- 64492 - Honoraires professionnels
- 64494 - Améliorations - OMH de Montréal

Financement

- 65000 - Financement/Contrepartie Immobilière SHQ
- 65700 - Intérêts
- 65731 - Intérêts sur emprunts à court terme
- 65751 - Intérêts sur emprunts à long terme
- 65800 - Amortissements
- 65851 - Amortissements des dettes à long terme
- 65900 - Autres frais
- 65981 - Frais de refinancement
- 65991 - Rentes emphytéotiques/Frais de copropriété

Services à la clientèle

- 66000 - Services à la clientèle
- 66900 - Services désignés à la clientèle
- 66916 - Subventions aux associations des locataires
- 66921 - *Activités communautaires et sociales (2004-12-15)*
- 66926 - Frais de déménagement

66936 - Frais d'exploitation des services à la clientèle

Frais des autres programmes

67000 - Frais des autres programmes

Pour le Programme de supplément au loyer (PSL), se référer au Guide de gestion - Programme de supplément au loyer.

ANNEXE 2

**PROGRAMME DU SUPPLÉMENT AU LOYER
TABLEAU DES MONTANTS FORFAITAIRES MENSUELS
POUR SERVICES INCLUS OU EXCLUS AU BAIL
À COMPTER DU 1^{ER} MARS 2005**

Les déductions sont applicables **seulement** lorsque les services ci-dessous **ne sont pas inclus au prix du loyer au bail**. Si ces services sont inclus dans le prix du loyer au bail, il n'y a aucune déduction à faire.

	Studio	1 c.c.(1)	2 c.c.	3 c.c.	4 c.c. et +
Chauffage	45,80 \$	45,80 \$	50,00 \$	54,20 \$	66,60 \$
Eau chaude	9,40 \$	9,40 \$	10,40 \$	11,40 \$	12,40 \$

(1) c.c. signifie « chambre à coucher »

	Studio	1 c.c.	2 c.c.	3 c.c.	4 c.c. *
Électricité domestique	27,00 \$	30,60 \$	34,20 \$	37,80 \$	41,40 \$

* Pour les logements de plus de 4 c.c., ajouter 3,60 \$ par chambre à coucher additionnelle

Cuisinière	8,00 \$
Réfrigérateur	8,00 \$
Climatiseur*	5,00 \$
Stationnement extérieur	5,00 \$
Extérieur avec prise	10,00 \$
Extérieur additionnel (2^e)	20,00 \$
Extérieur (2^e) avec prise	30,00 \$
Stationnement intérieur	20,00 \$
Intérieur additionnel	50,00 \$

*Ne s'applique pas si l'électricité est payée par le locataire.

Ces montants forfaitaires sont valides à compter du 1er mars 2005.

N.B. : Pour toute question sur l'application de ces montants forfaitaires dans le calcul de la subvention, vous pouvez communiquer avec un(e) agent(e) à l'analyse au programme de Supplément au loyer au numéro sans frais 1-800-463-4315. Une fois ce numéro composé, choisissez l'option 1, puis composer le code d'accès correspondant à votre agent(e).

Version 1er mars 2005

ANNEXE 3

PLAFONDS DE REVENU DÉTERMINANT LES BESOINS IMPÉRIEUX PROVINCE DE QUÉBEC – 2005					
RÉGION		NOMBRE DE CHAMBRES A COUCHER			
		1	2	3	4
		Couple ou 1 personne	2 ou 3 personnes sauf couple	4 ou 5 personnes	6 personnes
Tab.	Région 01 : Bas-St-Laurent				
8	Matane et Rivière-du-Loup	17 000	21 500	24 000	27 500
11	Rimouski	18 000	22 500	25 500	30 000
12	Autres	17 500	21 000	25 000	26 500
Tab.	Région 02 : Saguenay – Lac-Saint-Jean				
8	Alma, Dolbeau, Roberval	17 000	21 500	24 000	27 500
5	Saguenay	16 500	22 000	23 500	25 000
12	Autres	17 500	21 000	25 000	26 500
Tab.	Région 03 : Capitale-Nationale				
4	Québec métro (partie)	21 000	25 000	29 000	34 500
12	Autres	17 500	21 000	25 000	26 500
Tab.	Région 04 : Mauricie				
8	La Tuque, Shawinigan	17 000	21 500	24 000	27 500
7	Trois-Rivières métro (partie)	16 500	20 500	23 000	25 000
12	Autres	17 500	21 000	25 000	26 500
Tab.	Région 05 : Estrie				
10	Magog	17 000	21 500	24 000	30 000
6	Sherbrooke	17 000	21 000	25 500	30 000
12	Autres	17 500	21 000	25 000	26 500
	Région 06 : Montréal				
2	Ile de Montréal	22 000	25 000	29 500	39 000
	Région 07 : Outaouais				
1	Gatineau	25 000	29 500	34 500	34 500
12	Autres	17 500	21 000	25 000	26 500
Tab.	Région 08 : Abitibi-Témiscamingue				
8	Amos	17 000	21 500	24 000	27 500
11	Rouyn-Noranda, Val-d'Or	18 000	22 500	25 500	30 000
12	Autres	17 500	21 000	25 000	26 500
Tab.	Région 09 : Côte-Nord				
11	Baie-Comeau, Sept-Iles	18 000	22 500	25 500	30 000
12	Autres	17 500	21 000	25 000	26 500
Tab.	Région 10 : Nord-du-Québec				
12		17 500	21 000	25 000	26 500
Tab.	Région 11 : Gaspésie / Iles-de-la-Madeleine				
11	Gaspé	18 000	22 500	25 500	30 000
12	Autres	17 500	21 000	25 000	26 500