



REGROUPEMENT DES OFFICES D'HABITATION DU QUÉBEC

E DÉVELOPPEMENT DURABLE OFFICE D'HABITATION ABORDABLE FORCE SOLIDARITÉ REGROUPEMENT
DE SOUTENIR SOCIOCOMMUNAUTAIRE JEUNESSE DÉVELOPPEMENT DURABLE OFFICE D'HABITATION
COMMUNAUTAIRE JEUNESSE DÉVELOPPEMENT DURABLE OFFICE D'HABITATION ABORDABLE FORCE SOL
E DÉVELOPPEMENT DURABLE OFFICE D'HABITATION ABORDABLE FORCE SOLIDARITÉ REGROUPEMENT
URABLE OFFICE D'HABITATION ABORDABLE FORCE SOLIDARITÉ REGROUPEMENT ÂÎNÉS FAMILLE RÉSE
TATION ABORDABLE FORCE SOLIDARITÉ REGROUPEMENT ÂÎNÉS FAMILLE RÉSEAU COMMUNICATION
RCE SOLIDARITÉ REGROUPEMENT ÂÎNÉS FAMILLE RÉSEAU COMMUNICATION FORMATION CONSEILS
LE RÉSEAU LOGEMENTS MUNICIPALITÉ ENTRAIDE SOUTENIR SOCIOCOMMUNAUTAIRE JEUNESSE D
E DÉVELOPPEMENT DURABLE OFFICE D'HABITATION ABORDABLE FORCE SOLIDARITÉ REGROUPEMENT

REGROUPEMENT

FORCE

SOLIDARITÉ

Le développement communautaire en HLM
Pour un financement adéquat



Crédits

Équipe de réalisation

Coordination du projet, recherche,
rédaction finale du document :

Francis Gagnon, conseiller aux
projets stratégiques, ROHQ

Conseiller de contenu :

Jacques Laliberté, conseiller en
intervention sociocommunautaire

Correction :

Marylise Tremblay, adjointe
administrative, ROHQ

Sous la direction de :

Denis Robitaille, directeur général,
ROHQ

Remerciements

La réalisation de ce document n'aurait pas été possible sans l'aide des personnes suivantes : Hélène Bohémier (office municipal d'habitation de Montréal), Andrée Richard (office municipal d'habitation de Québec), Marco Bélanger (office municipal d'habitation de Trois-Rivières), Brigitte Blais (office municipal d'habitation de Sherbrooke) et Manon Blanchard (office municipal d'habitation de Longueuil).

Nos remerciements s'adressent également aux autres offices d'habitation qui ont alimenté de leur réalité les données de ce rapport ainsi qu'aux directeurs nous ayant aimablement transmis leurs commentaires.

Ce document, produit par le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ), est disponible sur le site Internet du ROHQ à l'adresse suivante : www.rohq.qc.ca

Dans cette publication, le masculin est employé sans discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Tous droits réservés. Toute reproduction, modification, traduction ou diffusion de ce document en tout ou en partie, est strictement interdite sans l'autorisation préalable du ROHQ.

Résumé

Plus de dix ans après l'application de la Loi 49 qui étendait le rôle des offices d'habitation (OH) au-delà de la gestion des immeubles, un essor du développement social et communautaire s'est fait sentir à travers toute la province. Ce service, qui était nouveau à l'époque, a évolué pour constituer aujourd'hui un pilier important d'une approche favorisant le mieux-être de la clientèle HLM. Les offices d'habitation doivent cependant faire face à de nouvelles problématiques qui nécessitent une participation supplémentaire de la part de leur service en développement social et communautaire sans que les ressources financières soient adaptées. Peu de documentation existe toutefois sur le travail effectué en développement social et communautaire en HLM sur les ressources ainsi que sur le financement et les enjeux y étant reliés.

Cette enquête, émanant d'un mandat provenant de la table de concertation des directeurs d'offices d'habitation des villes-centres, a été effectuée afin d'évaluer et de comprendre le financement actuel du développement social et communautaire en milieu en HLM ainsi que pour déterminer l'état et les besoins en ressources du réseau des offices d'habitation du Québec. Nous avons administré un questionnaire de février à juin 2014 auprès de 11 offices d'habitation possédant tous un service de développement social et communautaire. Ces OH totalisent 35 932 logements HLM, soit près de 57 % du parc.

Les données recueillies montrent que le financement rendu disponible aux OH pour le développement social et communautaire est insuffisant pour répondre aux besoins de leurs résidents. Tous les OH sondés sont majoritairement financés de sources non-récurrentes et externes aux normes budgétaires reconnues par la SHQ. Certains OH doivent déléguer des tâches en relation avec le développement social et communautaire à des professionnels pour qui ce n'est pas le mandat premier. D'autres offices ne peuvent tout simplement pas se permettre d'obtenir des ressources sauf dans le cas où ils se verraient obtenir des subventions provenant de l'extérieur ou s'ils concluaient des partenariats. Mentionnons cependant que ces solutions comportent souvent des restrictions quant à l'affectation du budget ou encore à la clientèle visée par les interventions. L'office n'est généralement pas en maîtrise de la gestion de ces ressources externes. Ces réalités placent les OH dans une position de vulnérabilité.

La recherche a également montré que les offices d'habitation doivent prioriser certaines activités. Les données amassées nous ont permis d'en dégager cinq qui sont communes à tous les offices, soit le *soutien auprès des personnes et/ou familles en difficultés*, les *projets d'intervention de milieu et de proximité*, les *interventions en cas de conflit entre locataires*, le *soutien aux associations de locataires et à la vie communautaire*, puis la *mise sur pied de projets communautaires*. La priorisation d'une activité varie en fonction du milieu, des besoins de la clientèle HLM, des ressources financières et humaines disponibles, ainsi que de la gestion de l'office. Ces facteurs influencent d'ailleurs le type d'approche privilégiée par un OH.

Les conclusions soulevées par la recherche nous ont ainsi amené à formuler six recommandations.

1. Que le réseau des OH puisse disposer d'un budget récurrent, assurant un panier de services de base, permettant l'affectation d'une ressource/400 logements, spécifiquement dédiée aux priorités d'interventions en développement social et communautaire auprès des résidents en HLM. Des modalités opérationnelles modulées pourraient s'appliquer à l'octroi des budgets et à l'affectation des ressources, dans la configuration actuelle de l'organisation du logement social public:

- Pour les OH de moins de 100 logements, le budget et la ressource pourraient être coordonnés par le centre de services associé à ces OH ou par un OH porteur du dossier au plan territorial.
- Pour les OH de 100 à 400 logements, un budget minimal équivalent à 0,5 intervenant leur serait accordé, ce budget étant ajusté au prorata du nombre de logements jusqu'à concurrence de 400 logements. Une mutualisation du budget et des effectifs avec un autre OH ou un CS serait autorisée.
- Pour les OH de 400 à 5000 logements, le budget récurrent serait l'équivalent du ratio proposé 1RH/400 logements.
- Pour les OH de plus de 5000 logements, le budget récurrent serait basé sur les normes du ratio, mais pourrait être traduit en un budget normé spécifique correspondant à un pourcentage du budget global de l'OH.

2. Que les organismes disposent d'une pleine autonomie à l'égard de la nomenclature des ressources affectées au volet développement social et communautaire, sur la base d'une convention d'objectifs triennale assurant une reddition sur leur bilan d'activités.

3. Que soit maintenue pour les OH la possibilité de cumuler une réserve équivalente à 1 % du budget global, principalement destinée à financer les actions en développement social et de soutien communautaire auprès des locataires, et que soit maintenu la norme budgétaire de 15 \$/logement affectée au financement des activités communautaires et sociales pour les locataires.

4. Que les OH puissent maintenir des ententes de collaboration spécifiques avec des organismes et ministères afin de répondre à des objectifs et des problématiques particulières (santé et services sociaux, immigration, employabilité, éducation, etc.).

5. Que la SHQ et le réseau des OH entreprennent rapidement avec le MSSS des démarches assurant la pérennité des engagements du Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social afin d'assurer les liens avec les nouvelles structures organisationnelles du réseau de la santé et des services sociaux.

6. Que soient documentés les projets d'intervention et le bilan des actions des OH en matière de développement social et communautaire afin d'assurer le partage des bonnes pratiques et le développement des compétences de ce secteur d'intervention.

7. Que le ROHQ et la SHQ évaluent les opportunités de soutien auprès de l'ensemble des locataires des OH (PSL, AccèsLogis Québec, LAQ et autres).

8. Demande que le ROHQ en fasse la promotion auprès de ses membres, des partenaires et des autorités concernées.

Table des matières

Crédits.....	i
Résumé	ii
Table des matières	iv
Liste des tableaux	vi
Liste des sigles	vii
Le financement du développement communautaire et social en HLM.....	1
I. Le développement social et communautaire en logement social	2
Le développement social et communautaire en HLM	2
Un nouveau domaine d'intervention	2
La Loi 49 : la modification du mandat des OH	2
Un modèle d'intervention pour le développement social et l'approche communautaire.....	3
Le financement de la Société d'habitation du Québec : les normes budgétaires relatives au soutien et activités communautaires en HLM	4
Le cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social	5
L'adoption du Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social.....	5
Le soutien communautaire en logement social : définition et cadre d'action.....	6
Le cadre de financement	6
Le PAICS et ID ² EM	7
Sources de financement extérieur	8
II. Le financement.....	9
Le financement du soutien communautaire en HLM : pour mieux atteindre la cible (Robitaille, 2003)	9
Le financement actuel.....	9
Retour sur les normes budgétaires relatives au soutien et activités communautaires en HLM.....	10
Le financement du Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social.....	11
L'indexation de la demande de 2003.....	12
III. Le développement social et communautaire en HLM.....	13
Note sur le développement social et le soutien communautaire en HLM.....	13
Le développement social et communautaire en HLM : un modèle	13

IV. Enquête sur l'état et les besoins des offices d'habitation en développement social et communautaire	15
Méthodologie	15
Les résultats de l'enquête.....	16
Les ressources financières déployées pour le développement social et communautaire en HLM	16
Le financement interne et externe.....	16
Le financement récurrent	18
Les ressources humaines mobilisées par le développement social et communautaire en HLM	19
Le personnel attitré	19
Les ressources humaines et la clientèle.....	21
Les partenariats.....	22
Les activités en développement social et communautaire	22
Les activités prioritaires	22
Perspectives	30
L'enquête.....	30
Une révision du financement	31
Les activités de base	31
Le rôle des centres de services	32
La réalité des grands offices d'habitation.....	32
Conclusions et recommandations	33
Bibliographie	36
Annexe I	38
Questionnaire : État des ressources et besoins en développement social et communautaire.....	38

Liste des tableaux

Tableau 1. Le développement social et l'approche communautaire (SHQ, 2013 : Chapitre B, Section 4, Sujet 1, p.2)	4
Tableau 2. Répartition du financement du cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social (Données tirées du RQOH [2012 : 9])	11
Tableau 3. Le développement social et communautaire	14
Tableau 4. Proportion du financement interne/externe du développement social et communautaire en HLM selon l'office d'habitation.....	17
Tableau 5. Proportion du financement récurrent touché par l'OH par rapport au budget total dévoué au développement social et communautaire en HLM	19
Tableau 6. Profil des ressources humaines employées par l'office qui sont associées au développement social et communautaire en logement HLM	20
Tableau 7. Nombre de ressources dédiées au développement social et communautaire par rapport au nombre de logements	21
Tableau 8. Profil des activités selon leur priorité	23
Tableau 9. Comparaison de la répartition des heures pour les offices d'habitation de Longueuil et de Sainte-Thérèse	23

Liste des sigles

ACE	Administration, conciergerie et entretien
ASSS	Agence de la santé et services sociaux
C. A.	Conseil d'administration
CACDS	Comité sur l'action communautaire et le développement social
COOP	Coopérative
CS	Centre de services
CSSS	Centre de la santé et de services sociaux
FLHLMQ	Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec
HLM	Habitation à loyer modique
ID ² EM	Initiative de développement durable, d'entraide et de mobilisation
IPC	Indice des prix à la consommation
LAREPPS	Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales
MICC	Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OH	Office d'habitation
OSBL	Organisme sans but lucratif
PAICS	Programme d'aide à l'initiative communautaire et sociale
SHQ	Société d'habitation du Québec
TPS	Taxe sur les produits et services

Le financement du développement communautaire et social en HLM

Le développement social et communautaire en HLM a connu une importante évolution au cours de la dernière décennie. Que ce soit par la redéfinition du rôle des offices d'habitation (OH) en 2002 par l'application de la Loi 49, ou par l'adoption du *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social* (MSSS et SHQ, 2007), ces changements ont eu plusieurs effets, dont un essor de services sociocommunautaires en HLM, et ce, dans l'ensemble des régions du Québec. Les OH doivent composer avec différentes problématiques liées, notamment, au vieillissement de leurs résidents, ainsi que l'accueil d'une clientèle de plus en plus fragilisée ou marginalisée au niveau social, économique, ou psychologique. Favorisant le maintien au logement, les offices doivent s'investir dans le développement social et communautaire avec des ressources limitées pour faire face à des besoins multiples.

Ce document, réalisé avec la collaboration d'un groupe de réflexion désigné par la table de concertation des directeurs des villes-centres¹, a un double objectif. Il vise d'abord à évaluer le financement actuel du développement social et communautaire en milieu HLM. Puis, en se basant sur une enquête réalisée en février 2014 auprès de onze OH, à déterminer l'état et les besoins en ressources du réseau des offices d'habitation du Québec.

¹ La table est composée des directeurs généraux des OH des villes-centres administrant plus de 1000 logements. Des représentants de la SHQ participent également aux réunions de la table.

I. Le développement social et communautaire en logement social

Durant les vingt dernières années, les HLM ont connu plusieurs changements dans leur mission sociale ainsi que dans les pratiques et interventions auprès de leur clientèle. Cette première section fait la revue des principales modifications qui se sont opérées au cours de ces décennies.

Le développement social et communautaire en HLM

Un nouveau domaine d'intervention

Dès le début des années 1980, plusieurs instances de représentation et de participation se mettaient en place dans certains grands offices d'habitation afin de se concerter avec les locataires et d'améliorer les conditions de vie de ceux-ci. La stratégie était alors de stimuler la vie associative.

Un ensemble de changements sociaux et politiques commençant dès les années 1980 ont cependant mené à la complexification de l'intervention en HLM. En 1982, le Gouvernement du Québec abolissait le loyer plafond. Celui-ci est alors fixé à 25% du revenu brut du ménage et un frais est établi pour les enfants majeurs qui ne sont pas étudiants. Puis, en 1990, la modification des critères d'attribution favorise l'octroi de logements HLM aux ménages plus démunis et aux familles les plus nombreuses (SHQ, 2009 : 2). Les travailleurs à faible revenu n'ont par conséquent qu'un accès limité aux HLM. Ces logements deviennent des endroits où se concentre la pauvreté et auxquels d'autres problématiques s'ajoutent, notamment par rapport à une augmentation d'une clientèle ayant des problèmes de santé mentale et à une immigration grandissante dans les centres urbains (Mackrous et Morin, 2008 : 133). Les problèmes sociaux sont devenus complexes et les mécanismes de concertation mis en place durant les années 1980 ne sont plus suffisants. La vie associative et la mobilisation des locataires deviennent ainsi de plus en plus difficiles (SHQ, 2009 : 2).

La Loi 49 : la modification du mandat des OH

Au cours des années 1990, les communautés HLM ont donc commencé à composer avec l'exclusion, le vieillissement, la monoparentalité, une clientèle ayant des problèmes de santé mentale ainsi qu'avec la multiethnicité (Morin, Aubry et Vaillancourt, 2007 : 98). Ces nouvelles problématiques ont conséquemment mené la SHQ à mieux définir les paramètres d'intervention des gestionnaires de logements sociaux et les intervenants impliqués.

En avril 2002, la *Loi modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec* (Loi 49) était donc adoptée. Celle-ci a permis d'étendre la mission des OH au-delà de la gestion d'immeubles, en incluant, entre autres, la responsabilité de mettre en place des activités sociales et communautaires favorisant le mieux-être de sa clientèle et d'instaurer des comités consultatifs de résidents. L'objectif du Gouvernement du

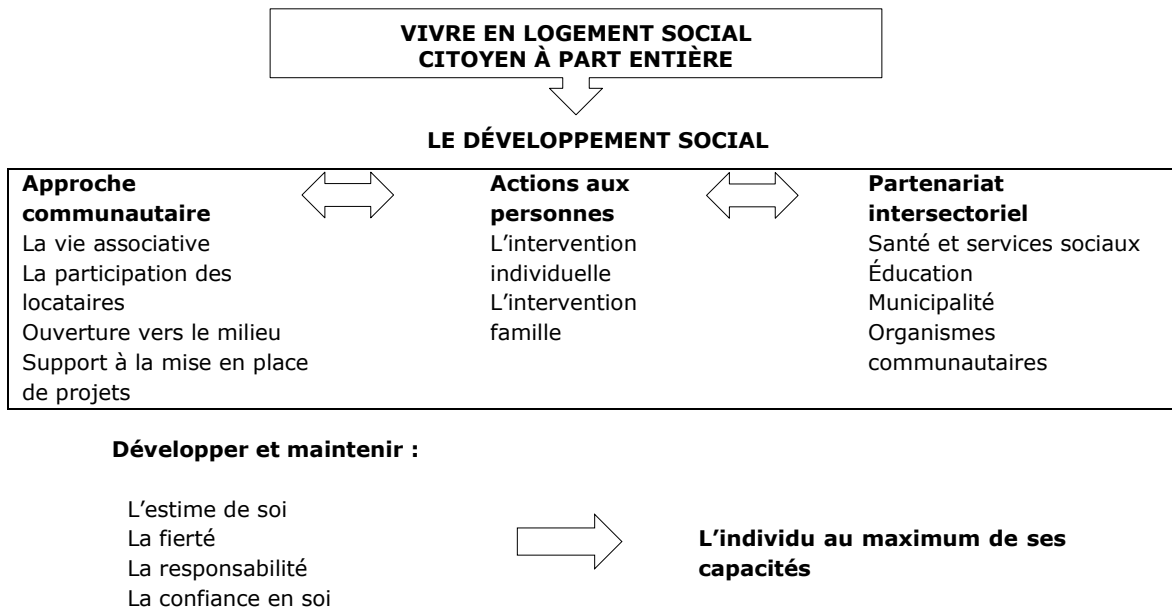
Québec était d'accorder une plus grande place aux locataires dans la gestion de leur milieu de vie.

Un modèle d'intervention pour le développement social et l'approche communautaire

Suivant les changements relatifs à la Loi 49, la *table de concertation sur les HLM publics* mandatait, en 2004, le *comité sur l'action communautaire et le développement social* (CACDS) afin de produire un modèle encadrant le nouveau rôle des OH. Le modèle alors développé (CACDS, 2004) a pour objectif de favoriser le développement social par l'entremise d'actions communautaires et sociales en vue d'assurer l'exercice de la pleine citoyenneté des résidents de HLM. Ce modèle vise plus précisément la prise en charge des locataires par rapport à leur milieu de vie; à faire du HLM endroit où il fait bon vivre; à faciliter l'intégration dans les milieux de vie HLM des personnes ayant des vulnérabilités sur le plan psychosocial, et permettre que le HLM soit un milieu de vie intégré dans sa communauté. La SHQ intégra le contenu de ce document dans le *Manuel de gestion du logement social* (Chapitre B, Section 4, Sujet 1).

Le modèle se base sur trois pôles d'intervention (SHQ, 2013 : Chapitre B, Section 4, Sujet 1, p.3). D'une part, l'approche communautaire regroupe les actions favorisant et soutenant la volonté des résidents d'une communauté à se prendre en charge. D'autre part, l'action aux personnes vise le soutien à celles ayant des fragilités liées à la santé physique, mentale, ou éprouvant des difficultés sur le plan de l'intégration sociale. Les OH doivent, dans ce contexte, assurer le mieux-être de ces personnes en facilitant la création de liens entre ces résidents et les ressources appropriées. Enfin, le troisième pôle concerne, dans le cadre du partenariat intersectoriel, l'implication de l'ensemble du personnel d'un OH, de sa direction et de son C. A. des locataires, ainsi que des partenaires externes afin de favoriser l'élaboration de stratégies visant le mieux-être des résidents. Le tableau 1 ci-contre présente le modèle développé par le CACDS (2004), puis intégré en 2004 par la SHQ dans le *Manuel de gestion du logement social*.

Tableau 1. Le développement social et l'approche communautaire (SHQ, 2013 : Chapitre B, Section 4, Sujet 1, p.2)



Ce modèle a guidé les plus grands OH dans leur développement de services de développement social et communautaire. Il a également donné lieu à différentes approches et stratégies de la part des OH.

Le financement de la Société d'habitation du Québec : les normes budgétaires relatives au soutien et activités communautaires en HLM

Lors de l'adoption de la Loi 49, certaines normes budgétaires encadraient la pratique d'activités en lien avec les pratiques d'action communautaire en HLM. Par exemple, dès 1998, un cachet de 15 \$/logement par année était fourni aux OH pour la création et le maintien d'une association de locataires. Ce montant a été indexé à 17 \$/logement par année en 2006. Les OH pouvaient également affecter un crédit de remboursement additionnel de la TPS (42,86 %) pour différentes dépenses relatives au soutien et activités communautaires en HLM.

Avec la Loi 49, la SHQ opéra graduellement des changements jusqu'en 2009, les normes n'ayant pas été modifiées depuis cette date. La SHQ soutient présentement les OH à même l'enveloppe *Administration, conciergerie et entretien* (ACE) en leur accordant un budget pour le financement des activités communautaires. Les OH peuvent concrètement bénéficier, s'ils en font la requête, à :

- La norme sur l'association des locataires : 17 \$/logement/an;
- La norme sur les activités communautaires et sociales : 15 \$/logement/an;²
- La norme sur le soutien à la clientèle : 22 \$/logement/an;
- La norme sur la réserve pour le développement communautaire et social. Celle-ci a été instaurée lors de l'adoption de la Loi 49 et permet aux OH de

² La FLHLMQ revendique ce montant afin d'obtenir un soutien financier additionnel (FLHLMQ, 2012).

conserver annuellement une partie des économies réalisées durant l'année à même l'enveloppe ACE. Ces économies doivent cependant servir au support des locataires ou à l'acquisition d'équipement communautaire. Les limites identifiées au *Manuel de gestion du logement social* (SHQ, 2013 : Chapitre B, Section 4, Sujet 1) doivent être respectées.

Ces normes permettent aux OH de contribuer aux activités de soutien communautaire et social en fonction du nombre de logements HLM sous gestion. Le *Manuel de gestion du logement social* émet toutefois certaines conditions pour chacune des normes de financement (SHQ, 2013 : Chapitre C, Section 2, Sujet 1, Page 7), de sorte que l'argent doit être dédié à des fins spécifiques.

En excluant l'allocation de 17 \$/logement par année pour les associations de locataires, les offices disposent d'un budget normé de 37 \$/logement par année pour le financement d'activités ou d'actions sociales et communautaires.

Notons également que la *Norme sur la réserve pour le développement communautaire et social* ne constitue pas un financement fixe. Elle est plutôt dépendante de la capacité de l'office à pouvoir générer des économies dans l'enveloppe ACE et devient une façon d'absorber les dépenses qui excéderaient l'argent fourni par la SHQ. Cette capacité est toutefois fortement limitée par des budgets très restrictifs au niveau des opérations et de la gestion immobilière. En outre, depuis 2012, les OH de plus de 500 logements ont fait face à des compressions budgétaires récurrentes.

Le cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social

L'adoption du Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social

L'adoption, en novembre 2007, du *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social* est le résultat d'un travail conjoint du *Ministère de la Santé et des Services sociaux* (MSSS) et de la *Société d'habitation du Québec* (SHQ). Ce cadre, visant à baliser la collaboration entre les deux réseaux, s'est implanté rapidement dans l'ensemble du réseau HLM québécois. Il a constitué un important levier dans le développement de l'approche intersectorielle du soutien communautaire en logement social. Il a reconnu la responsabilité partagée du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que celui de l'habitation vis-à-vis de leur clientèle commune habitant un logement social et communautaire, tout en respectant la mission de chacun des acteurs.

Le cadre s'inscrit également dans une démarche de concertation entre les partenaires des réseaux de l'habitation et de la santé et des services sociaux. Des accords de coopération, permettant la consolidation ou le développement des

interventions de soutien communautaire auprès des clientèles ciblées, concrétisent d'ailleurs cette démarche intersectorielle.

Le soutien communautaire en logement social : définition et cadre d'action

Le *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social* propose une définition du soutien communautaire. Celle-ci, originalement élaborée par le *Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales* (LAREPPS) (Ducharme et Vaillancourt, 2002 : 47), est partagée par l'ensemble des partenaires et constitue un point de ralliement afin d'en comprendre les différentes pratiques et activités :

« Le soutien communautaire recouvre un ensemble d'actions qui peuvent aller de l'accueil à la référence, en passant par l'accompagnement auprès de services publics, la gestion des conflits entre locataires, l'intervention en situation de crise, l'intervention psychosociale, le support au comité de locataires et aux autres comités et l'organisation communautaire. En fait, la notion de support communautaire désigne : « [...] ce qui relève de l'accompagnement social des individus et/ou des groupes » incluant la gestion du bail. » (MSSS et SHQ, 2007 : 7)

Le Cadre de référence continue et apporte davantage de précisions concernant le soutien communautaire en y abordant ses services et activités :

« Le soutien communautaire s'inscrit à l'intérieur d'une démarche intersectorielle qui contribue à appuyer l'exercice de la citoyenneté des individus, l'accès au logement et la prise en charge individuelle et collective de groupes de personnes qui ont des besoins ou des caractéristiques particulières. Le soutien communautaire peut également faire partie d'une démarche d'insertion sociale ou de réinsertion qui implique des acteurs provenant d'autres secteurs, notamment du travail ou de la formation professionnelle, etc. » (MSSS et SHQ, 2007 : 8)

Le soutien communautaire en logement social prend plusieurs formes selon les besoins exprimés par la clientèle et les ressources disponibles.

Le cadre de financement

La mise en œuvre du *Cadre de référence sur le soutien communautaire* s'appuie sur un financement récurrent. Le MSSS rend disponible, par les agences de santé et des services sociaux (ASSS), une enveloppe spécifique à l'intérieur des budgets de développement attribués à toutes les régions du Québec afin de mettre en branle des projets pouvant répondre aux besoins des clientèles fragilisées et en perte d'autonomie. La somme est d'environ 6 M\$ par année et soutient une variété d'ententes de coopération impliquant plusieurs organismes de logement social et communautaire, que ce soit des OSBL, des COOP, des organismes communautaires ou des offices d'habitation. Ce financement constitue une ressource importante pour

le soutien communautaire en milieu HLM. À ce jour, ni le MSSS ni la SHQ n'ont publié un état de situation détaillé sur l'utilisation des sommes rattachées au cadre de référence. Une compilation réalisée par le RQOH en 2012 estimait à environ 3,1 M\$ la partie récurrente de ce financement affectée aux OH. Cette estimation nous apparaît surévaluée dans la mesure où certaines ententes de collaboration sont conclues dans le cadre de programmes visant le maintien à domicile d'une clientèle spécifique (personnes âgées en perte d'autonomie ou personnes ayant des problèmes de santé mentale) relevant de la responsabilité de la santé et des services sociaux et non du soutien communautaire en logement social.

Il est toutefois difficile d'établir une équivalence de financement de cette enveloppe par unité de logement HLM. Les modèles d'ententes de collaboration et de financement sont, en effet, très variables d'une région à une autre. Plus spécifiquement, le cadre de financement privilégie la clientèle vieillissante et en perte d'autonomie présente dans une région donnée. Le financement ne suit donc pas nécessairement les besoins démographiques ou la proportion des ménages vivant en logement social. Il faut également ajouter que la somme allouée à une région est répartie entre les OH, COOP et OSBL d'habitation suivant des critères déterminés par le réseau de la santé et des services sociaux. La taille et la clientèle des organisations ne sont pas nécessairement prises en considération.

Le PAICS et ID²EM

Financé par la SHQ et le *ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles* (MICC), le *programme d'aide à l'initiative communautaire et sociale* (PAICS) a été offert et administré par la SHQ de 2001 à 2011. Ce programme disposait depuis 2007 d'une enveloppe annuelle d'environ 460 000 \$ et avait pour objectif de soutenir financièrement la réalisation de projets ponctuels d'action communautaire s'adressant à toutes les personnes vivant en HLM sur le territoire québécois. Les associations de locataires de HLM et les OH étaient invités une fois par année à présenter des projets orientés vers l'action communautaire. Ceux-ci devaient favoriser la création de milieux favorables à la vie familiale ainsi qu'aux rapprochements intergénérationnels et interculturels. Le PAICS fut aboli dans le cadre de mesures de compressions budgétaires gouvernementales.

À la suite de l'élaboration d'une proposition du ROHQ et de la *Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec* (FLHLMQ), la SHQ a accepté de mettre en place une nouvelle initiative de soutien financier. Un appel de propositions a ainsi été lancé aux OH et aux associations de locataires en juillet 2011. L'*Initiative de développement durable, d'entraide et de mobilisation* (ID²EM) est destinée à la réalisation de projets de soutien social et communautaire s'inscrivant dans une perspective de développement durable (FLHLMQ, 2014).

Financé à partir des sommes résiduelles du budget d'opération de l'ensemble des OH, le montant maximum accordé à cette enveloppe a été fixé à 300 000 \$. Dans la

foulée des mesures d'austérité, ce budget n'a pas été accordé en 2014. À ce jour, 134 projets ont bénéficié d'un financement ponctuel et non récurrent de 885 718 \$.

Sources de financement extérieur

Outre les sources de financement récurrent provenant de la SHQ et du Cadre de référence, certains offices d'habitation tirent avantage de financement extérieur (location de toitures pour des antennes de télécommunications, ententes de services, programmes de financement provinciaux et fédéraux, etc.). L'argent ainsi recueilli n'est pas nécessairement cyclique et ne permet pas d'exercer une gestion à long terme du soutien communautaire. Il sert plutôt à financer et élaborer des projets ponctuels avec l'autorisation de la SHQ, et cela demeure somme toute marginal.

II. Le financement

Que ce soit par les normes de la SHQ ou encore des programmes du MSSS, certaines ressources sont disponibles aux OH afin qu'ils puissent fournir à leurs résidents des services communautaires et sociaux. Voyons comment se décline ce cadre de financement.

Le financement du soutien communautaire en HLM : pour mieux atteindre la cible (Robitaille, 2003)

En août 2003, le ROHQ publiait les résultats d'une enquête effectuée auprès de ses membres intitulée *Le financement du soutien communautaire en HLM, pour mieux atteindre la cible*. L'objectif de ce document était triple (Robitaille, 2003 : 5). Il s'agissait, d'une part, de dégager un profil des activités de soutien communautaire réalisées auprès de la clientèle des OH. D'autre part, il était question d'identifier, au sein de l'organisation des OH, les ressources affectées à des activités de soutien communautaire auprès de la clientèle. La recherche voulait finalement évaluer les besoins en ressources au sein des OH afin d'inscrire le réseau dans une dynamique de financement en émergence dans le cadre d'un budget provincial précédant les élections du printemps 2003.

L'enquête menée par le ROHQ s'est basée sur les résultats d'un questionnaire administré auprès de dix OH. Ceux-ci représentaient près de 60 % de la totalité du parc de logements HLM au Québec. Les questions ont permis d'établir un portrait du soutien communautaire en y regroupant les activités, les ressources y étant spécifiquement assignées, les partenaires externes, la clientèle visée ainsi que les besoins en ressources supplémentaires. Une estimation des besoins du réseau, qui s'est étendue en revendication, a par la suite été calculée. Elle fut évaluée à 5,5 M\$ par année pour l'ensemble du réseau, soit 90 \$ par logement (Robitaille, 2003 : 23). Ce montant a été indexé à 107 \$/logement en 2008.

Le financement actuel

En apparence, un financement totalisant environ 5,4 M\$³ par année est disponible pour les OH. En effet, la SHQ rend disponible approximativement 2,3⁴ M\$ aux OH par ses normes budgétaires, et le MSSS fournirait environ 3,1 M\$ (RQOH, 2012) par les ententes découlant du *Cadre de soutien communautaire en logement social*. À première vue, on pourrait croire que les objectifs définis par le ROHQ en 2003 sont atteints. Toutefois, comme abordé précédemment, certaines restrictions s'appliquent à chacune des enveloppes et plusieurs nuances doivent être apportées à ce constat général.

³ Notez qu'il ne s'agit que du financement récurrent puisque c'est celui-ci qui permet d'assurer un soutien continu à la clientèle ainsi qu'une gestion à long terme. Ce sont pour ces raisons que la réserve de l'enveloppe ACE, ou encore le financement obtenu par le programme ID²EM, ne sont pas compris dans le calcul.

⁴ Calcul effectué en fonction des normes cumulant 37 \$/logement.

Retour sur les normes budgétaires relatives au soutien et activités communautaires en HLM

Chaque année, un office d'habitation peut obtenir jusqu'à 37 \$/logement pour le financement de ses activités et actions communautaires. Ce montant, en dessous de ce qui avait été revendiqué par le ROHQ, est assujéti à plusieurs normes qui peuvent poser un certain problème de flexibilité dans la gestion du financement du soutien communautaire.

Ces normes permettent tout de même aux grands offices de cumuler une somme afin de soutenir, dans une certaine mesure, les usagers par des activités et des actions communautaires et sociales. Ce mode de financement désavantage toutefois les petits offices d'habitation. Pris isolément, ceux-ci n'ont pas la masse critique leur permettant de profiter de ressources pour le développement social et communautaire. Dans certains OH, l'argent ne pourra tout simplement pas être utilisé à cette fin.

Le ROHQ (Laliberté, 2011) a néanmoins proposé que les *Centres de services* (CS)⁵ puissent regrouper dans une cagnotte collective les budgets « sociocommunautaires » des OH d'un même territoire. Cela permettrait au CS de devenir un levier de développement en soutien communautaire et ainsi fournir des ressources aux plus petits OH qui n'en bénéficieraient pas autrement. Cette option présente toutefois des contraintes qui limitent son application générale (l'étendue du territoire, arrimage avec le réseau de la santé, diversité des clientèles, proximité des services de première ligne, etc.). Certaines initiatives très ponctuelles ont permis à des regroupements d'OH d'un même territoire d'emprunter cette avenue. À ce titre, l'OH de Sainte-Thérèse, regroupant six OH, engage une ressource en développement social et communautaire grâce à la contribution de chaque office. Cette ressource dessert tout le territoire.

D'autres exemples peuvent également être cités. L'OH d'Alma a une entente avec l'ASSS du Saguenay-Lac-St-Jean dans le cadre du programme régional de soutien communautaire en logement social – Volet OMH. Cet OH a le statut de CS et reçoit une subvention de l'ASSS pour contribuer au financement d'un poste d'intervenant communautaire auprès des locataires de l'office. L'OH s'engage également à répondre aux demandes provenant des autres OH du territoire couvert par sa MRC (Laliberté, 2011; 16).

L'*Entente spécifique en HLM de Chaudière-Appalaches* est également un autre exemple intéressant. Cette initiative régionale a démarré en 2008 dans la foulée de la publication du *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social*. De différents objectifs, cette entente vise plus spécifiquement à offrir des

⁵ « Le centre de services (CS) fournit divers services aux organismes (offices d'habitation, coopératives, organismes à but non lucratif) de son territoire. Il réalise le bilan de santé des immeubles et peut également se voir confier par les organismes la réalisation du Plan pluriannuel d'intervention (PPI) ainsi que la coordination des travaux qui en découlent. » (SHQ, 2014) Le réseau des OH compte 33 offices ayant le statut de CS pour desservir 538 OH, à l'exception de ceux de Kativik, Montréal et Longueuil.

services de soutien communautaire dans les offices d'habitation des milieux ruraux qui ne disposent pas de soutien continu. Depuis 2008, les équipes de soutien communautaire offrent ainsi des services dans le réseau des OH de Chaudière-Appalaches, couvrant 10 MRC (Laliberté, 2011; 23).

Le financement du Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social

Le financement du *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social* est d'environ 5 M\$ par année et sa distribution est assurée par le MSSS à travers les structures du réseau de la santé. Cette somme est importante et a permis d'affecter des intervenants communautaires auprès, entre autres, du réseau des offices d'habitation.

Cependant, les méthodes de répartition de l'argent du Cadre de référence à travers le territoire québécois et entre les organismes de logements sociaux (OH, OSBL, COOP) sont compliquées, et varient d'une région à l'autre. Elles ne suivent généralement pas les besoins liés au milieu du logement social, obéissant plutôt à logique gouvernant les priorités du MSSS. Le tableau ci-dessous, construit à partir de données compilées par le RQOH (2012 : 9), illustre cet état de fait.⁶ Des quatre régions prises en exemple, Montréal comporte tout près de 35 % des unités de logements, mais ne soutire qu'environ 12 % du financement du cadre. En comparaison, la Montérégie, qui possède 11 % des logements, obtient plus de 25 % du financement du cadre.

Tableau 2. Répartition du financement du cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social (Données tirées du RQOH [2012 : 9])

Région	Montant enveloppe soutien communautaire (\$)	Population de la région	Nombre d'unité HLM-OSBL	Proportion des unités (%) par rapport au nombre total au Québec	Proportion de l'enveloppe (%)	Montant disponible (\$) par logement
Laval	314 140	352 402	3000	2,88	6,28	105
Montérégie	1 280 673	1 300 000	11 000	10,57	25,61	116
Mauricie Centre-du-Québec	385 140	475 715	7 000	6,73	7,7	55
Montréal	578 582	1 900 000	36 000	34,61	11,57	16

Cette répartition s'explique par le fait que le MSSS orienterait le financement vers la clientèle en perte d'autonomie liée au vieillissement (Laliberté, 2011; ROQH, 2012). Ce mode de financement pose problème pour le soutien communautaire en HLM à plusieurs niveaux. Le financement ne s'accorde pas sur leurs besoins démographiques ou en fonction du poids relatif des logements sociaux. Cela est

⁶ Des données, obtenues du MSSS en date du 13 janvier 2015, évaluaient le montant total attribué au réseau des OH à 2 M\$. Ces données sont toutefois incomplètes et ne comportent pas les montants attribués aux régions du Bas-Saint-Laurent, de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Côte-Nord, du Nord-du-Québec, de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, de Lanaudière ainsi que des Laurentides.

d'autant plus problématique si l'on considère que les montants attribués à un territoire sont ensuite divisés entre les différents types d'organismes de logements sociaux – OH, Coop, OSBL – et ne concordent pas nécessairement avec la taille des organismes, leurs besoins et ceux de la clientèle.

De plus, sauf dans certains cas où des OH ont réussi à négocier des ententes avec les CSSS et les ASSS, le financement du MSSS cible majoritairement une catégorie populationnelle, soit les personnes âgées en perte d'autonomie. Celles-ci ont des besoins spécifiques qui nécessitent des interventions individuelles précises étant souvent apparentées au domaine de la santé et à leur niveau d'autonomie. La mission des OH liée au développement social prévoit une place pour ce genre de services, notamment dans les actions aux personnes. Néanmoins, lorsqu'un OH se voit attribuer un certain montant, l'accent mis sur cette catégorie d'utilisateurs de HLM peut se faire au détriment des autres.

L'indexation de la demande de 2003

La revendication de 90 \$/logement faite par le réseau des OH en 2003 s'arrimait sur les besoins de l'époque et était fortement articulée par le volet de l'approche communautaire présent dans le tableau développé par la SHQ (2013 : Chapitre B, Section 4, Sujet 1, p.2). En 2008, lors de son assemblée générale annuelle, le ROHQ, en plus de réaffirmer cette demande, a demandé à ce que le montant soit indexé à l'Indice des prix à la consommation (IPC). En 2013, le montant minimum serait donc de 107 \$/logement.⁷ Nul besoin de spécifier que ce ne sont pas tous les offices qui atteignent cette cible. Et si certains OH bénéficient de budgets importants afin de financer les activités de soutien communautaire en HLM, la garantie de leur récurrence n'est pas assurée, et ils n'ont pas nécessairement la liberté requise pour pouvoir administrer l'enveloppe disponible selon l'orientation désirée.

Considérant la nomenclature de notre réseau (petits OH versus grands OH avec personnel permanent et OH des grandes villes-centres), une norme établissant une valeur unitaire par logement ne prend pas en considération la pluralité des besoins et des approches en développement social et communautaire ni la masse critique de locataires.

⁷ Ce montant se base sur les données produites par Statistiques Canada pour la province de Québec (Statistiques Canada, 2013).

III. Le développement social et communautaire en HLM

Afin de cerner les besoins des offices d'habitation en développement social et communautaire, ainsi que de réactualiser les demandes faites en 2003 par le ROHQ, une nouvelle enquête a été conduite en février 2014.

Note sur le développement social et le soutien communautaire en HLM

Les concepts de développement social et de soutien communautaire peuvent sembler différents, ne serait-ce que par le vocable qu'ils portent. En HLM et en logement social, ces deux aspects sont toutefois intimement liés sur un même continuum d'actions auprès des locataires.

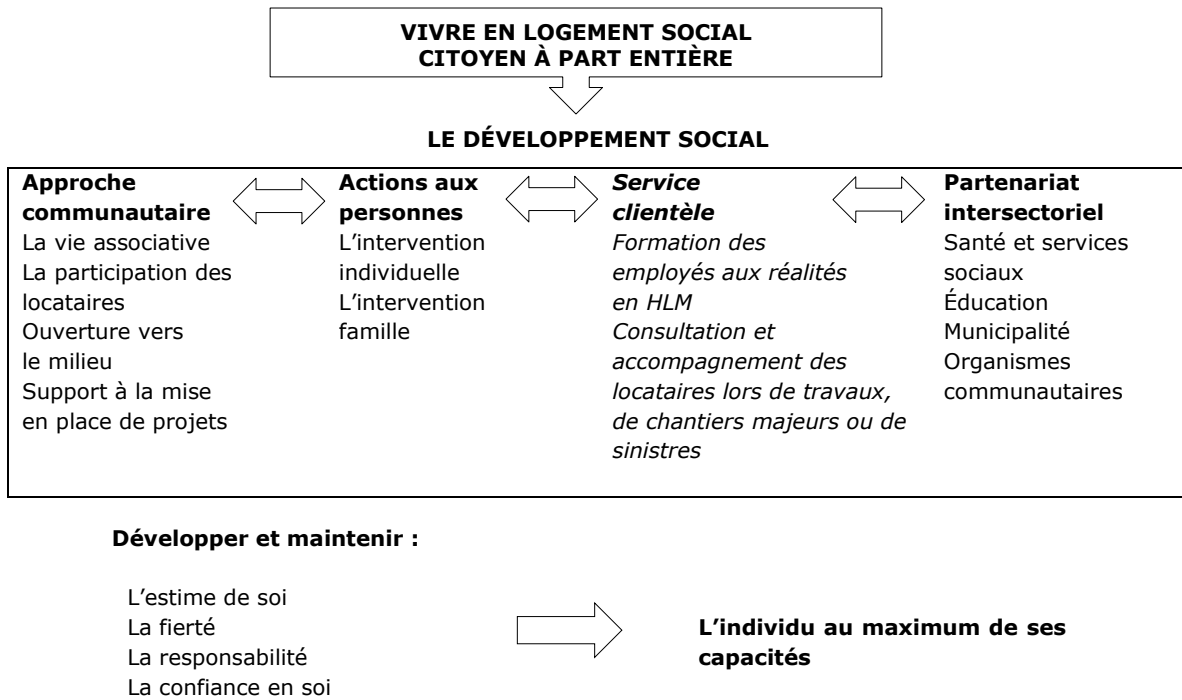
En effet, il est ici question de favoriser la prise en charge des locataires afin qu'ils puissent exercer leur pleine citoyenneté, de faciliter la réinsertion sociale, et que les démarches entreprises soient intersectorielles. Les actions peuvent à la fois concerner les individus, les familles ou encore les communautés vivant dans les HLM.

Le modèle de développement social en HLM, tel que présenté dans le *Manuel de gestion* (SHQ, 2013), a l'avantage de mieux synthétiser l'approche privilégiée dans les OH. Nous utiliserons donc ce terme dans la suite du document. Notez qu'il réfèrera également au soutien communautaire.

Le développement social et communautaire en HLM : un modèle

Les pratiques des OH en développement social et communautaire ont bien évolué depuis l'élaboration du modèle, dix ans auparavant. Les offices se sont rendu compte que le développement social et communautaire allait bien au-delà du travail d'un seul intervenant ou d'une seule équipe. Cette approche influence en effet tous les services offerts aux ménages locataires du programme HLM d'un OH. C'est pour cette raison que nous avons réajusté le modèle pour y incorporer un quatrième pilier : le *service clientèle*.

Tableau 3. Le développement social et communautaire



Ce nouveau pilier s'insère au sein du modèle et est en étroite interdépendance avec les trois autres. Il permet de rendre compte de comment le développement social et communautaire est intégré aux autres services de l'office d'habitation. Les activités concernent, entre autres, la formation des employés aux réalités en HLM et la consultation et l'accompagnement des locataires lors de travaux, de chantiers majeurs ou de sinistres.

IV. Enquête sur l'état et les besoins des offices d'habitation en développement social et communautaire

Méthodologie

Afin de déterminer l'état des ressources et des besoins en développement social et communautaire du réseau, nous avons réalisé une enquête auprès de plusieurs OH. Nous avons contacté douze offices qui possèdent chacun des ressources spécifiquement dédiées au développement social et communautaire. Cette sélection visait à constituer un échantillon représentatif de l'ensemble du réseau. Les répondants, composés de sept OH de plus de 1000 logements et de cinq OH de moins de 1000 logements, sont listés ci-dessous :

Montréal – 20 767 logements HLM
Québec – 5 944 logements HLM
Longueuil – 2 280 logements HLM
Saguenay – 1 905 logements HLM
Trois-Rivières – 1 563 logements HLM
Sherbrooke – 1 159 logements HLM
Laval – 1 065 logements HLM

Rimouski – 633 logements HLM
Saint-Hyacinthe – 512 logements HLM
Drummondville – 681 logements HLM
Terrebonne – 284 logements HLM
Sainte-Thérèse – 158 (408) logements HLM⁸

De ces douze OH, un seul office ne nous a pas transmis ses réponses au questionnaire. L'échantillon a donc regroupé onze OH, totalisant 35 932 logements. Ceci représente près 57 % du total du parc HLM québécois.

Le questionnaire (**Annexe 1**) a été administré par courriel entre le 13 février et le 28 avril 2014. Il visait à documenter l'état actuel des ressources et les besoins en fonction des quatre axes du modèle de développement social et communautaire élaboré précédemment. Des entrevues ont également été effectuées afin d'obtenir des informations complémentaires au questionnaire. La compilation et l'analyse des résultats ont ensuite été faites au cours du mois de juin et de juillet.

⁸ L'office municipal de Sainte-Thérèse agit en tant que centre de services (CS). Il regroupe six autres offices d'habitation qui contribuent chacun à une cagnotte collective à l'aide de la *Norme sur le soutien à clientèle* (22 \$/logement/année) afin d'engager une ressource en développement social et communautaire. Dans ce rapport, l'OH sera donc considéré comme un CS et regroupera par conséquent 408 logements HLM plutôt que 158.

Les résultats de l'enquête

Les données amassées nous ont permis de dresser un portrait des ressources et des besoins des OH en matière de développement social et communautaire en HLM. Plusieurs informations s'en dégagent.

Les ressources financières déployées pour le développement social et communautaire en HLM

Les données recueillies nous ont permis de déterminer l'état des ressources financières déployées pour le développement social et communautaire en HLM. Nous avons divisé les résultats en deux catégories, soit les *Ressources financières internes consenties aux activités* et celles qui sont externes. L'objectif était de distinguer les différentes sources de financement annuel utilisées dans l'offre de services de développement social et communautaire, que ce soit dans le cadre de la rémunération des ressources humaines ou toute autre dépense liée.

Les *Ressources financières internes consenties aux activités* concernaient l'argent fourni par la Société d'habitation du Québec. Il s'agit du budget provenant de l'enveloppe octroyée par la SHQ dans le cadre du développement social et communautaire (37 \$/logement/année et réserve ACE). Ce financement seul ne permet pas aux OH de fournir un niveau de service répondant à l'ensemble des volets d'actions du développement social et communautaire. À noter également que ces postes budgétaires sont normés pour certaines activités spécifiques.

En ce qui touche les *Ressources financières externes consenties aux activités*, il est question du budget constituant toute autre source de financement que celle consentie par la SHQ dans le cadre du développement social et communautaire. Ces ressources sont exclusivement dédiées au développement social et communautaire, mais ne sont pas nécessairement gérées par l'office. Celui-ci peut être dépendant de la gestion de l'organisme qui administre le budget dédié. Il peut par exemple s'agir de n'importe quel montant offert dans le cadre d'ententes spécifiques avec d'autres organismes ou de subventions comme le cas du *Programme de soutien communautaire en logement social*⁹.

Le financement interne et externe

En analysant les données, nous avons pu dresser un portrait du financement du développement social et communautaire en HLM. D'une part, nous avons dégagé la proportion du financement interne/externe selon l'office d'habitation. Le tableau ci-contre montre cette répartition pour chaque OH sondé.

La répartition du financement varie grandement d'un OH à un autre, passant, par exemple, d'une proportion de 55 % provenant de l'interne pour l'OH de Saguenay, à

⁹ Le *Programme de soutien communautaire en logement social* désigne dans plusieurs régions le financement du *Cadre de soutien communautaire en logement social*. Nous avons gardé cette appellation dans ce document afin de distinguer le Cadre et l'argent en découlant.

8 % pour celui de Sainte-Thérèse. Certains OH se retrouvent ainsi très vulnérables. Deux raisons peuvent expliquer ces variations.

Il y a premièrement le nombre de logements HLM que gère un office. Une grande partie du budget dont dépend le développement social et communautaire provient en effet d'un financement corollaire à la taille d'un OH. D'un côté, l'enveloppe consentie par la SHQ¹⁰ fournit un montant par logement pour différentes facettes du développement social et communautaire. De l'autre, la *norme sur la réserve pour le développement social et communautaire* permet également de combler une portion du service en permettant aux offices de conserver annuellement une partie des économies réalisées durant l'année à même l'enveloppe ACE, soit 1 % de celle-ci (SHQ, 2013 : Chapitre B, Section 4, Sujet 1, p.5). Dans les deux cas, le budget potentiel sera proportionnel à la grosseur de l'office, soit au nombre de logements HLM dont il a la responsabilité.

Ce mode de financement ne permet pas aux offices de moins de 500 logements de disposer d'une RH dédiée, ce seuil constituant un dénominateur de masse critique. Dans ce contexte, plus un office d'habitation est petit, plus sa dépendance aux sources de financement extérieur afin de pouvoir compter sur une ressource humaine en développement social et communautaire sera grande.

Tableau 4. Proportion du financement interne/externe du développement social et communautaire en HLM selon l'office d'habitation

Office d'habitation	Nombre de logements HLM	Proportion du financement (%)	
		Interne	Externe
Montréal¹¹	20 767	36%	64%
Québec	5 944	68%	32%
Longueuil	2 280	33%	67%
Saguenay	1 905	55%	45%
Trois-Rivières	1 563	34%	66%
Sherbrooke	1 159	22%	78%
Drummondville	681	57%	43%
Rimouski	633	24%	76%
Saint-Hyacinthe	512	41%	59%
Terrebonne	284	26%	74%
Sainte-Thérèse	408	8%	92%

Prenons note que certains offices de plus de 1000 logements bénéficient d'ententes de services spéciales leur permettant de constituer une source de financement externe supplémentaire par des ententes de services locatifs avec des compagnies privées.

¹⁰ Par cette enveloppe, on désigne la *norme sur l'association des locataires* (17 \$/logement/année), la *norme sur les activités communautaires et sociales* (15 \$/logement/année), ainsi que la norme sur le soutien à la clientèle (22 \$/logement/année).

¹¹ Notons que pour les OH de Montréal (OMHM), de Québec (OMHQ) et de Trois-Rivières (OMHTR), les données fournies du financement externe ne comprennent pas tous les partenaires communautaires impliqués dans le développement social et communautaire de chaque OH. Les données étaient complexes à colliger, surtout dans les délais demandés. Les chiffres représentent plutôt un plancher réaliste à lequel des nuances pourraient augmenter la proportion du financement externe par rapport à celui interne.

Une autre nuance à apporter concerne le fait que dans plusieurs OH certains employés ont des tâches inhérentes au soutien communautaire sans pour autant que ceux-ci soient rémunérés à même les enveloppes dédiées. On peut par exemple penser à un directeur d'office d'habitation ou encore à un préposé à la clientèle. Ceci est courant dans les offices qui n'ont pas un département spécifiquement dédié au développement social et communautaire, ce qui est le cas de la majorité des OH.

Les sources internes ne sont pas le seul facteur à considérer dans la balance du financement. Les sources externes peuvent également constituer une part importante du budget en développement social et communautaire d'un office. Cette partie est influencée par la disponibilité des ressources, mais également par la capacité et la volonté d'un OH à aller chercher du financement et créer des partenariats. Dans le dernier cas, il semble que l'administration et la taille d'un OH jouent un rôle prépondérant. En ce qui concerne la disponibilité des ressources, le milieu – rural ou urbain – dans lequel un OH évolue peut expliquer les options plus ou moins limitées de partenariats ou de ressources disponibles. Le *Programme de soutien communautaire en logement social* joue, dans cette optique, un rôle important pour plusieurs offices, notamment pour les plus petits. Cette enveloppe constitue pour beaucoup la condition leur permettant d'engager une ou des ressources. Cependant, et comme expliqué précédemment¹², cette source n'est pas distribuée selon la taille ou le besoin des OH, de sorte que certains offices de même envergure reçoivent des montants différents. Ces éléments font en sorte que les proportions de financement interne/externe, et conséquemment l'offre en développement social et communautaire, peuvent varier d'un office à l'autre et d'une région à une autre.

Le financement récurrent

Que ce soit dans le cas du financement interne ou externe, une portion limitée de celui-ci est récurrente. Il s'agit de l'enveloppe consentie par la SHQ dans le cadre du développement social et communautaire, la *norme sur les activités communautaires et sociales* (15\$ /logement) et la *norme sur le soutien à clientèle* (22 \$/logement). Le total s'élève à 37 \$/logement.

Même si le financement du *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social* (MSSS & SHQ, 2007) prévoit être récurrent, l'argent déployé est partagé par l'ensemble du logement social au Québec selon des ententes périodiquement renégociées. Plusieurs exemples¹³ montrent que les OH ne peuvent pas tenir ce financement comme stable, malgré les velléités du cadre de référence. Le financement récurrent désignera subséquemment le 37 \$/logement alloué par la SHQ.

¹² Voir pages 11-12.

¹³ Des modifications dans le financement de la région du Bas-Saint-Laurent au niveau du *Programme de soutien communautaire en logement social* ont, par exemple, grandement affecté les ressources en développement social et communautaire des OH de Rivière-du-Loup et de Rimouski.

Dans le tableau 5, nous avons dégagé la proportion du financement récurrent touché par l'OH par rapport au budget total dévoué au développement social et communautaire.

Tableau 5. Proportion du financement récurrent touché par l'OH par rapport au budget total dévoué au développement social et communautaire en HLM

Office d'habitation	Nombre de logements HLM	Proportion du financement (%) récurrent (37\$/log) par rapport au budget total	Proportion de ressources financées avec le financement récurrent
Montréal	20 767	21 %	6,9/33
Québec	5 944	28 %	2,8/10
Longueuil	2 280	18 %	1,5/8,6
Saguenay	1 905	40 %	1,0/2,6
Trois-Rivières	1 563	10 %	0,3/3,3
Sherbrooke	1 159	21 %	0,9/4,2
Drummondville	681	18 %	0,4/2,3
Rimouski	633	10 %	0,2/2,2
Saint-Hyacinthe	512	12 %	0,3/2,5
Terrebonne	284	22 %	0,1/2,4
Sainte-Thérèse	408	8 %	0,1/1,6

Nous remarquons que le financement récurrent ne représente, pour tous les offices sondés, qu'une infime partie du budget, la majorité provenant de sources non-récurrentes. Cette réalité rend les offices vulnérables aux variations des autres sources de financement non récurrent.

Les ressources humaines mobilisées par le développement social et communautaire en HLM

En compilant les données à l'aide du questionnaire, nous avons été en mesure de documenter les ressources humaines mobilisées par les offices pour le développement social et communautaire.

Le personnel attitré

Un éventail de professionnels interviennent, de près ou de loin, dans l'offre de services de développement social et communautaire des offices d'habitation. Le questionnaire cernait les différents types de ressources humaines impliquées. On remarque que chaque office sondé possède des ressources humaines dédiées au développement social et communautaire. Généralement, les offices de plus de 1000 logements bénéficient toutefois d'équipes complètes attitrées, tandis que les plus petits doivent compter sur le support du personnel administratif statuaire de l'office. Enfin, soulignons que les 472 OH de moins de 100 logements ne disposent pas de personnel dédié au développement social et communautaire à la charge de leur organisation.

Le tableau placé ci-dessous fait état des ressources employées par les offices d'habitation et dévolues au développement social et communautaire. Notez qu'il ne

rend pas compte du personnel administratif impliqué et n'inclut pas le personnel provenant d'ententes avec d'autres organismes.

Tableau 6. Profil des ressources humaines employées par l'office qui sont associées au développement social et communautaire en logement HLM

Office d'habitation	Type de ressource humaine	Personne employée
Montréal	Organisateur communautaire	9,00
	Agent de milieu	6,00
	Directeur des projets communautaires	1,00
	Chargé de projet en prévention de la sécurité	1,00
	Préposé aux relations avec les locataires	6,00
	Travailleur social	4,00
	Directeur de la promotion sociale et de la consultation	1,00
	Agent de liaison	4,00
	Directeur du service de développement communautaire et social	1,00
Québec	Travailleur social en organisation communautaire	4,02
	Agent de relation avec les locataires	4,20
	Agent de relation avec les locataires – Volet autonomie	0,90
	Direction des services communautaires	0,30
	Agent de liaison	0,50
Longueuil		
	Intervenant de milieu	4,61
	Agent au soutien communautaire	1,00
	Direction du développement communautaire	0,97
	Agent de conciliation et de bon voisinage	1,00
	Intervenant au soutien individuel	1,00
Saguenay	Direction générale	0,10
	Responsable de service	0,50
	Travailleur sociocommunautaire	2,00
Trois-Rivières		
	Direction générale	0,20
	Agent de développement, immigration et financement	0,86
	Coordonnateur au soutien et développement sociocommunautaire	1,26
Sherbrooke	Intervenant sociocommunautaire	1,00
Rimouski	Technicien en soutien communautaire	4,20
	Agent de développement communautaire	0,82
	Animateur de milieu	0,08
	Intervenant de milieu ETC	0,48
	Intervenant psychosocial	0,55
Saint-Hyacinthe	Direction du service à la clientèle	0,22
	Direction des communications	0,05
Saint-Hyacinthe	Direction générale	0,22
	Directeur des immeubles	0,02
	Intervenant à l'aide aux devoirs	0,20
	Intervenant sociocommunautaire	0,58
	Intervenant sociocommunautaire pour le soutien à domicile des personnes âgées	0,80
	Intervenant sociocommunautaire pour le soutien à domicile	0,18
	Préposé aux plaintes	0,45
	Préposé à l'entretien	0,03

Drummondville	Direction générale	0,14
	Intervenant social	0,45
	Intervenant support aux aînés	0,39
	Intervenant de projet	0,49
	Technicien en sélection et location	0,49
	Intervenant communautaire	0,15
	Animateur d'été	0,16
	Direction santé des immeubles	0,01
Terrebonne	Travailleur social	0,80
	Intervenant sociocommunautaire	0,80
Sainte-Thérèse	Intervenant sociocommunautaire	1,92
	Jardinier	0,50

Les ressources humaines et la clientèle

En connaissant le personnel affecté au développement social et communautaire en milieu HLM pour chaque OH sondé, nous avons pu calculer quel était le ratio ressources humaines disponibles en relation avec le nombre de logements. Le tableau 7 présente ces données.

Tableau 7. Nombre de ressources dédiées au développement social et communautaire par rapport au nombre de logements

Office d'habitation	Nombre de logements HLM	Nombre de RH dédiées	Ratio RH/logements	Proportion des RH financées avec le financement récurrent	Ratio RH/logements financé par le budget interne récurrent
Montréal	20 767	33,0	1 RH/629 log.	6,9	1 RH/3010 log.
Québec	5 944	10,0	1 RH/594 log.	2,8	1 RH/2123 log.
Longueuil	2 280	8,6	1 RH/265 log.	1,5	1 RH/1520 log.
Saguenay	1 905	2,6	1 RH/732 log.	1,0	1 RH/1905 log.
Trois-Rivières	1 563	3,3	1 RH/472 log.	0,3	1 RH/5210 log.
Sherbrooke	1 159	4,2	1 RH/276 log.	0,9	1 RH/1288 log.
Drummondville	681	2,3	1 RH/298 log.	0,4	1 RH/1702 log.
Rimouski	633	2,2	1 RH/288 log.	0,2	1 RH/3165 log.
Saint-Hyacinthe	512	2,5	1 RH/207 log.	0,3	1 RH/1707 log.
Sainte-Thérèse	408	2,4	1 RH/213 log.	0,1	1 RH/4080 log.
Terrebonne	284	1,6	1 RH/178 log.	0,1	1 RH/2840 log.

Une certaine tendance se dégage du tableau : c'est-à-dire que les grands OH ont un ratio RH/logements plus élevé que les petits. C'est que beaucoup d'OH de plus 500 logements comptent généralement sur un réseau de partenaires développé et indispensable aux services offerts. Ce point sera davantage développé dans la section suivante.

Apportons quelques précisions pour les offices de Longueuil, Saguenay et Sherbrooke qui s'écartent de la tendance. Dans le cas de l'OH de Saguenay, il est important de mentionner que l'office transfère directement l'argent issu de la *norme sur l'association de locataires* aux associations de Jonquière, Chicoutimi et La Baie. Celles-ci engagent une ressource à temps plein qui divise son temps entre les trois associations. Cette pratique diminue les interventions des travailleurs

sociocommunautaires de l'office auprès des associations et comités. Cependant, si cette ressource était comptabilisée ou engagée par l'OH, le ratio s'établirait plutôt à 1 RH / 529 logements, s'inscrivant ainsi dans la tendance.

En ce qui concerne les OH de Longueuil et de Sherbrooke, ceux-ci reçoivent un financement externe important, leur permettant d'engager plus de ressources humaines.

Les partenariats

Le sondage nous a permis de constater que beaucoup d'offices de 1000 logements et plus développent un réseau important de partenariats avec d'autres organisations. Ces partenariats permettent aux OH de compléter, dans une certaine mesure, leur offre de services en développement social et communautaire. Ils sont généralement conclus avec des organismes communautaires ainsi que les ASSS et CSSS.

Les partenariats peuvent prendre plusieurs formes. Il peut s'agir de ressources humaines directement fournies à l'office ou encore d'échanges de services comme le prêt ou la location à moindres coûts de locaux de l'OH en échange de services à la clientèle HLM. Les bénéfices peuvent être directs ou indirects, et sont nombreux pour un OH et pour ses locataires.

Ces partenariats sont indispensables aux OH en bénéficiant. Il est toutefois important de mentionner qu'ils ne constituent pas des services récurrents et que l'office n'a souvent pas de contrôle sur la gestion et l'emploi du temps de ces ressources.

Les activités en développement social et communautaire

Les activités prioritaires

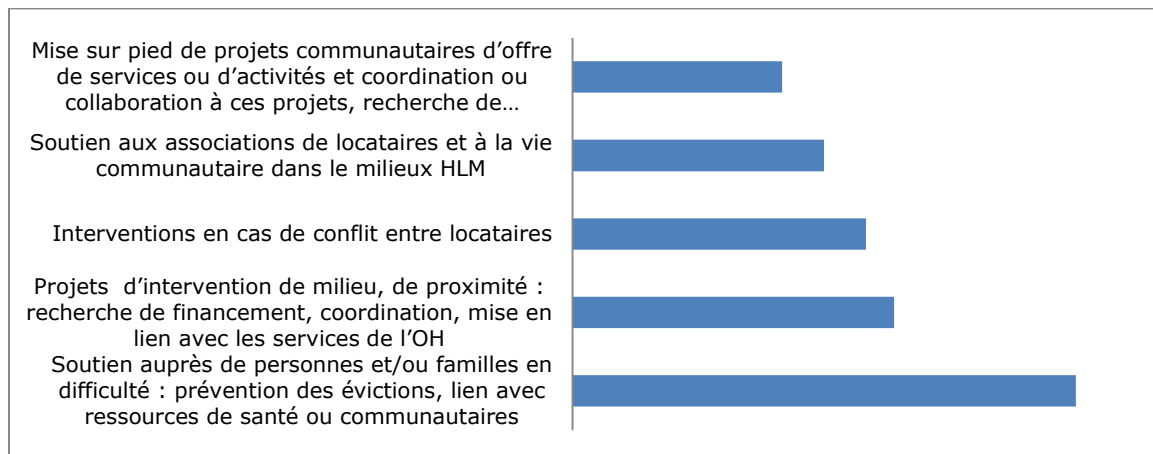
Les données amassées nous ont également permis de dégager un ordre de priorité des activités réalisées. Nous avons composé un indicateur de priorité attribuant cinq points au type d'activité exigeant une plus forte mobilisation des ressources, quatre points à la suivante, et ainsi de suite. Le tableau 9 présente les cinq activités ayant obtenu le plus grand nombre de points.

Le type d'activité qui s'est placé en tête de liste comme mobilisant le plus de ressources est le *Soutien auprès des personnes et/ou familles en difficultés*. Il se situe pour tous les OH dans les trois types d'activités mobilisant le plus de ressources. Les autres, qui suivent de près, sont les *Projets d'intervention de milieu et de proximité*, les *Interventions en cas de conflit entre locataires*, le *Soutien aux associations de locataires et à la vie communautaire*, puis la *Mise sur pied de projets communautaires*.

Nous avons limité le tableau 9 à ces cinq types d'activités puisque les autres semblent marginaux et propres à différents OH. En effet, tout dépendant du type de

gestion, de l'orientation du développement social et communautaire, de la clientèle et des besoins, ainsi que des subventions, il se peut qu'un OH ait une plus forte mobilisation de ressources à un ou des types d'activités qui ne sont pas compris ci-dessous. Considérant ces nuances, les données suggèrent néanmoins que les priorités d'un OH en matière de développement social et communautaire se détermineront généralement autour des cinq types d'activités.

Tableau 8. Profil des activités selon leur priorité



Notons que la constitution de l'offre de services se fait différemment d'un office à l'autre. Les plus petits OH ont évidemment un panier de services moins diversifié que les grands. Les données portent à croire que cela s'expliquerait par les ressources plus limitées, mais également et surtout parce que les besoins du milieu et de l'OH sont moins diversifiés.¹⁴ À titre indicatif, le tableau 10 compare l'OH de Longueuil (2280 logements HLM) et celui de Sainte-Thérèse (408 logements HLM). Il montre comment les ressources humaines sont mobilisées et réparties différemment en fonction du nombre de logements et de la composition des ménages.

Tableau 9. Comparaison de la répartition des heures pour les offices d'habitation de Longueuil et de Sainte-Thérèse

Type d'activité	Répartition du temps d'intervention	
	Longueuil	Sainte-Thérèse
Approche communautaire		
Soutien aux associations de locataires et à la vie communautaire dans le milieu HLM	20,4%	18,0%
Mise en place et soutien aux instances de participation démocratique	5,0%	x
Projets d'intervention de milieu, de proximité	6,0%	8,3%
Mise sur pied de projets communautaires d'offre de services	2,7%	7,0%
Accueil et intégration des nouveaux locataires	1,7%	1,0%
Rapprochement interculturel	1,1%	x
Prévention de la criminalité	1,5%	x
Promotion des milieux de vie HLM dans les quartiers	0,5%	x

¹⁴ Ce point est appuyé à la section suivante : **Les besoins des OH en développement social et communautaire.**

Actions aux personnes		
Interventions en cas de conflit entre locataires	19,4%	8,0%
Agir comme facilitateur entre OH et les locataires en difficulté	1,4%	1,0%
Soutien auprès de personnes et/ou familles en difficulté	19,0%	31,0%
Partenariat intersectoriel		
Participation à des concertations locales, régionales, nationales	4,8%	9,0%
Créer des liens entre les milieux de vie HLM et les ressources du milieu	1,0%	x
Assurer les maillages nécessaires entre les services de l'OH, les locataires et les ressources du milieu	6,8%	10,0%
Représenter l'office d'habitation afin de s'assurer de l'accès aux services pour les résidents	0,3%	x
Participer à des activités de recherche	1,0%	x
Service clientèle		
Formation des employés aux réalités sociales, à l'amélioration des modes d'intervention, etc	0,4%	6,0%
Accompagnement des locataires lors de travaux majeurs	0,4%	
Communications pour faire connaître les associations, les services et les projets communautaires	4,1%	0,7%
Soutien aux autres unités pour favoriser la mobilisation des locataires	1,0%	x
Autre	1,5%	x

Au-delà des types de ressources et des priorités d'intervention y étant associées, notre enquête confirme le caractère distinctif du logement social, la responsabilité des bailleurs et gestionnaires de logement s'étendant bien au-delà de la seule accessibilité à un logement adéquat et économiquement abordable.

Perspectives

L'enquête

Le développement social et communautaire en HLM a connu une importante évolution au cours des 30 dernières années. D'abord présent dans les années 1980 dans les grands offices et axé sur des activités de concertation, il s'est modifié dès le début des années 1990 sous l'influence de mutations sociales et politiques affectant directement le milieu HLM. Le développement social et communautaire est apparu comme une partie de la solution en étendant son champ d'action vers l'intervention communautaire et aux personnes.

Il fallut néanmoins attendre au début des années 2000 avant que la SHQ en définisse les paramètres en corollaire d'une modification à sa loi constitutive. Un financement est progressivement venu appuyer l'exercice de ces responsabilités. Pour plusieurs offices d'habitation, le développement social et communautaire est devenu une dimension essentielle à leur mission associée à l'implication des locataires dans leur milieu de vie et à leur maintien dans leur logement. Combiné à l'accès au logement social, le soutien communautaire permet à l'État d'engendrer des économies notables et des retombées importantes. Une étude commandée par la SHQ et réalisée par la firme AECOM (2013) a en effet montré que les locataires de logements sociaux avec soutien communautaire fréquentent beaucoup moins les services publics, générant des économies substantielles au niveau des coûts sociaux.

Malgré cette reconnaissance, le financement rendu disponible est insuffisant pour fournir aux OH la capacité de répondre aux besoins de leurs résidents. L'enquête montre que tous les OH sondés puisent la majeure partie de leur financement de sources non récurrentes, externes aux normes budgétaires reconnues par la SHQ. En fait, les OH disposent de 37 \$ par logement par année pour financer leurs actions en développement social et communautaire. À partir des données fournies par les offices d'habitation sondés, nous avons évalué à 62 000 \$ le budget annuel moyen pour un agent de soutien communautaire – incluant les avantages sociaux et contingences. Sur la base de ces paramètres financiers, un OH doit avoir un minimum de 1675 logements pour pouvoir employer une ressource à temps plein dédiée au développement social et communautaire. Certains OH doivent déléguer des tâches en relation avec le développement social et communautaire à des professionnels pour qui ce n'est pas le mandat premier. D'autres offices ne peuvent tout simplement pas se permettre d'obtenir des ressources, sauf dans le cas où ils se verraient obtenir des subventions provenant de l'extérieur ou s'ils concluaient des partenariats. Mentionnons cependant que ces solutions comportent bien souvent des restrictions quant à l'affectation du budget ou encore à la clientèle visée par les interventions. L'office n'est généralement pas en maîtrise de la gestion de ces ressources externes. Ces réalités placent les OH dans une position de vulnérabilité.

La recherche a également montré que les offices d'habitation doivent prioriser certaines activités. Les données amassées nous ont permis d'en dégager cinq qui

sont communes à tous les offices¹⁵, soit le *soutien auprès des personnes et/ou familles en difficultés*, les *projets d'intervention de milieu et de proximité*, les *interventions en cas de conflit entre locataires*, le *soutien aux associations de locataires et à la vie communautaire*, puis la *mise sur pied de projets communautaires*. Les priorités d'un OH en matière de développement social et communautaire se constituent généralement autour de ces cinq types d'activités. La priorisation d'une activité plutôt qu'une autre varie en fonction du milieu, des besoins de la clientèle HLM, des ressources financières et humaines disponibles ainsi que de la gestion de l'office. Ces facteurs influencent d'ailleurs le type d'approche privilégiée par un OH.

Aussi, la présente réflexion sur le financement des activités en développement communautaire et social se fait dans un contexte de changements et de révision des programmes. Question majeure pour le maintien d'une qualité de vie en HLM, l'enjeu du financement touche directement la capacité des partenaires «traditionnels» des offices, soit le réseau communautaire et celui de la santé et des services sociaux. L'approche globale et intégrée développée depuis 30 ans risque d'être fragilisée par le contexte actuel de restrictions budgétaires en vigueur. Une inquiétude est exprimée par les partenaires directs du réseau HLM. Le double défi de rejoindre des populations exclues et de créer des passerelles entre les HLM et les ressources pourrait être accentué.

Une révision du financement

Le financement du développement social et communautaire en HLM, tel qu'il est administré présentement, pose donc plusieurs défis et problèmes pour le réseau des offices d'habitation. Les résultats de l'enquête nous amènent à formuler différentes pistes de réflexion quant à un mode de financement qui pourrait permettre aux offices d'habitation de dispenser adéquatement des services de développement social et communautaire. Pour ce faire, le financement ne doit pas s'effectuer seulement selon des critères basés sur le nombre de logements d'un OH, mais doit également rendre compte des conditions liées au milieu et au type de clientèle.

Les activités de base

Le premier défi que rencontre le financement social et communautaire en HLM concerne le financement des offices de moins de 1000 logements, particulièrement ceux qui sont éloignés des grands centres urbains et dont le patrimoine est inférieur à 100 logements. Les conditions actuelles ne permettent pas d'engager une ressource de développement social et communautaire à même l'enveloppe fournie par la SHQ. De plus, il est difficile pour eux de former des partenariats compte tenu de la disparité des organismes et des milieux dans lesquels ils évoluent. Dans certains cas, le *Programme de soutien communautaire en logement social* découlant du Cadre de référence peut offrir des opportunités, mais les critères d'attribution sont loin de favoriser toute la clientèle des OH. Aussi, l'arrimage et les priorités du réseau de la santé et des services sociaux varient d'une région à l'autre.

¹⁵ Voir tableau 9.

L'examen des activités de développement social et communautaire nous fournit toutefois une piste de réflexion intéressante. Cinq types d'activités prioritaires se sont dégagés pour l'ensemble des offices sondés. Plus particulièrement, les OH de moins de 1000 logements organisent majoritairement leurs actions autour de ces pôles, ayant des champs d'intervention plus concentrés que les plus grands offices. Dans ce cas, ces cinq types d'activités prioritaires pourraient constituer l'assise sur laquelle le financement pourrait se baser, tout en cadrant le rôle de l'intervenant en développement social et communautaire.

Au Québec, les offices sondés ont environ un ratio ressource/logements de 1 pour 400. Même si ces OH ont manifesté des besoins en matière de ressources, nous pensons qu'un financement se basant sur ce ratio pourrait établir une base intéressante. Ceci permettrait aux offices de 400 à 1000 logements d'obtenir des services de développement social et communautaire, ce qui n'est présentement pas le cas pour tous les OH de cette catégorie.

Reconnaissant la nécessité de l'accompagnement des ménages en logement social, la Wallonie, en Belgique, constitue un exemple de cette approche. Les organismes gérant les HLM se voient accorder un financement leur permettant de recruter un intervenant social appelé *référént social*. Celui-ci oriente les pratiques sociales du secteur dans une approche individuelle, collective et communautaire avec l'implication active des habitants. Trois axes sont privilégiés, soit la lutte contre les impayés, la pédagogie de l'habiter et le soutien au relogement.

Le rôle des centres de services

La coordination des ressources sur une base territoriale représente une opportunité. Ce mode de financement serait avantageux pour les offices qui sont présentement à la merci d'un financement insuffisant et non récurrent. Une telle masse critique pourrait orienter l'allocation de ressources de soutien pour les OH.

Les CS possèdent plusieurs atouts (structure de gestion permanente et direction à temps plein, action territoriale, positionnement géographique, mise en commun des ressources, adhésion des OH desservis) leur permettant de jouer ce rôle. Une mutualisation des enveloppes budgétaires serait requise.

Notons que le ROHQ a produit un rapport (Laliberté, 2011) détaillant les différents avantages et les défis liés à ce mandat qui pourrait être attribué aux CS. Les conclusions formulées ici se basent sur ce document.

La réalité des grands offices d'habitation

Les options proposées pour les offices d'habitation de moins de 1000 logements s'appliquent difficilement dans le cas des organismes des grands centres urbains. Ces offices composent avec des milieux de vie, des ensembles immobiliers et des clientèles impliquant des enjeux complexes. Les équipes de développement social et communautaire formées consistent en une variété de professionnels de différents

horizons intervenant à plusieurs niveaux. Les activités prioritaires demeurent celles qui mobilisent le plus de ressources, mais plusieurs autres entrent en considération et rendent compte des plusieurs types de clientèles et des besoins des milieux (clientèle immigrante, pédagogie de l'habiter, réseaux communautaires, etc.). Ces activités « secondaires » demeurent essentielles aux locataires et permettent aux OH de fournir une offre de développement social et communautaire structurée et cohérente. Certaines de ces activités sont étroitement associées à la mission des offices d'habitation (p. ex. : rapprochement interculturel, prévention de la criminalité, etc.) et impliquent la collaboration de ministères et services publics.

Conclusions et recommandations

Le développement social et communautaire en logement social regroupe un large spectre d'activités et d'interventions. Sur un plan opérationnel, une variété de ressources est mise à contribution par les organismes locaux en fonction des approches privilégiées pour répondre le plus adéquatement possible aux besoins des résidents ainsi qu'aux problématiques spécifiques des différents milieux en fonction de la masse critique de logements administrés par l'organisme. Intervenant de milieu, technicien sociocommunautaire, intervenant support, agent de relations, agent de conciliation, animateur social, travailleur social et organisateur communautaire composent la panoplie des ressources associées à la réalisation de ce volet important de la mission des offices d'habitation. Peu importe la typologie des intervenants, cette réalité témoigne de la nécessité d'une action directe et spécifiquement dédiée auprès de la clientèle HLM.

Face à cette réalité, nos conclusions et recommandations ne peuvent être articulées autour d'un modèle générique d'intervention. Considérant les spécificités des différents milieux et les capacités organisationnelles, il nous faut privilégier une approche permettant une modulation des interventions. Toutefois, deux constats demeurent fondamentaux pour l'ensemble du réseau. Premièrement, le taux de dépendance des OH à du financement non récurrent est un facteur de vulnérabilité affectant grandement la capacité des organisations à répondre adéquatement à leur mission. Deuxièmement, il apparaît clair que la nature des activités de soutien auprès des résidents conditionne la priorité des interventions et des ressources devant être associée au soutien communautaire et au développement social en HLM. À cet effet, rappelons que la réalité des milieux de vie et le sous-financement du développement social et communautaire en logement social contraignent les intervenants des organismes à agir prioritairement au soutien à la vie associative et communautaire.

Ces constats viennent renforcer la nécessité d'assurer, au sein du réseau des OH, le déploiement d'un minimum de ressources sur une base récurrente. Si notre réseau a pu déployer un ensemble de ressources consacrées à assurer la pérennité de ses actifs immobiliers (centres de services et conseillers techniques à la santé des immeubles), il apparaît plus que jamais conséquent que nous puissions compter sur des capacités financières et organisationnelles pouvant assurer une réponse

adéquate et pérenne aux priorités d'interventions dédiées au développement social et sociocommunautaire des locataires.

En conséquence, nous recommandons :

1. Que le réseau des OH puisse disposer d'un budget récurrent, assurant un panier de services de base, permettant l'affectation d'une ressource/400 logements, spécifiquement dédiée aux priorités d'interventions en développement social et communautaire auprès des résidents en HLM. Des modalités opérationnelles modulées pourraient s'appliquer à l'octroi des budgets et à l'affectation des ressources, dans la configuration actuelle de l'organisation du logement social public:

- Pour les OH de moins de 100 logements, le budget et la ressource pourraient être coordonnés par le centre de services associé à ces OH ou par un OH porteur du dossier au plan territorial.
- Pour les OH de 100 à 400 logements, un budget minimal équivalent à 0,5 intervenant leur serait accordé, ce budget étant ajusté au prorata du nombre de logements jusqu'à concurrence de 400 logements. Une mutualisation du budget et des effectifs avec un autre OH ou un CS serait autorisée.
- Pour les OH de 400 à 5000 logements, le budget récurrent serait l'équivalent du ratio proposé 1RH/400 logements.
- Pour les OH de plus de 5000 logements, le budget récurrent serait basé sur les normes du ratio, mais pourrait être traduit en un budget normé spécifique correspondant à un pourcentage du budget global de l'OH.

2. Que les organismes disposent d'une pleine autonomie à l'égard de la nomenclature des ressources affectées au volet développement social et communautaire, sur la base d'une convention d'objectifs triennale assurant une reddition sur leur bilan d'activités.

3. Que soit maintenue pour les OH la possibilité de cumuler une réserve équivalente à 1 % du budget global, principalement destinée à financer les actions en développement social et de soutien communautaire auprès des locataires, et que soit maintenu la norme budgétaire de 15 \$/logement affectée au financement des activités communautaires et sociales pour les locataires.

4. Que les OH puissent maintenir des ententes de collaboration spécifiques avec des organismes et ministères afin de répondre à des objectifs et des problématiques particulières (santé et services sociaux, immigration, employabilité, éducation, etc.).

5. Que la SHQ et le réseau des OH entreprennent rapidement avec le MSSS des démarches assurant la pérennité des engagements du Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social afin d'assurer les liens avec les nouvelles structures organisationnelles du réseau de la santé et des services sociaux.

6. Que soient documentés les projets d'intervention et le bilan des actions des OH en matière de développement social et communautaire afin d'assurer le partage des bonnes pratiques et le développement des compétences de ce secteur d'intervention.
7. Que le ROHQ et la SHQ évaluent les opportunités de soutien auprès de l'ensemble des locataires des OH (PSL, AccèsLogis Québec, LAQ et autres).
8. Demande que le ROHQ en fasse la promotion auprès de ses membres, des partenaires et des autorités concernées.

Bibliographie

AECOM (2013) *Études sur les impacts sociaux des activités de la Société d'habitation du Québec : rapport final*, AECOM, Québec

Comité sur l'action communautaire et le développement social (CACDS) (2004) *Rôle des offices d'habitation dans le cadre du développement social et de l'approche communautaire HLM*, Table de concertation sur les HLM publics, Québec

Ducharme, Marie-Noëlle et Yves Vaillancourt (2002) *Portrait des organismes sans but lucratif sur l'île de Montréal*, LAREPPS et FOHM, Montréal

Fédération des locataires d'habitation à loyer modique du Québec (FLHLMQ) (2014) *IDEM* [En ligne] URL = <http://goo.gl/1ZXV15> [Consulté le 5 juin 2014]

Fédération des locataires d'habitation à loyer modique du Québec (FLHLMQ) (2012) *Les propositions à discuter au 12ème congrès* [En ligne] URL = <http://goo.gl/oIuWv4> [Consulté le 7 juin 2014]

Laliberté, Jacques (2011) *Les centres de services (CS) et le soutien communautaire en HLM : regard sur la situation actuelle et les opportunités de partenariat*, ROHQ, Québec

Mackrous, Robert et Nathalie Morin (2008) « Le développement social à partir de l'habitat » Dans *L'habitation comme vecteur de lien social*, Presses de l'Université du Québec, Québec

Morin, Paul, François Aubry et Yves Vaillancourt (2007) *Les pratiques d'action communautaire en milieu HLM : inventaire analytique*, Gouvernement du Québec, Québec

Ministère de la Santé et des Services sociaux et Société d'habitation du Québec (2007) *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social : une intervention intersectorielle des réseaux de la santé et de l'habitation*, Gouvernement du Québec, Québec

Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH) (2012) *Un bilan du cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social : 5 ans plus tard*, [En ligne] URL = <http://goo.gl/wwwqZ3> [Consulté le 15 décembre 2013]

Robitaille, Denis (2003) *Le financement du soutien communautaire en HLM : Pour mieux atteindre la cible*, ROHQ, Québec

Société d'habitation du Québec (2013) *Manuel de gestion du logement social*, SHQ, Québec

Société d'habitation du Québec (2009) *L'habitat en Bref*, Octobre 2009, SHQ, Québec

Statistiques Canada (2013) *Indices des prix à la consommation (IPC)* [En ligne] URL = <http://goo.gl/eUdwk> [Consulté le 20 décembre 2013]

Questionnaire : État des ressources et besoins en développement social et communautaire

1. **Axe d'intervention :** Décrit la catégorie dans laquelle les activités de développement social et communautaire s'inscrivent. Cette section se base sur l'addition comprenant trois piliers mis de l'avant par la SHQ dans le *Manuel de gestion du logement social*. Les trois piliers consistent en *l'approche communautaire, l'action aux personnes et le partenariat intersectoriel*. Un quatrième pilier a été ajouté. Il s'agit du *service clientèle*. Celui-ci rend compte du fait qu'une approche de développement social et communautaire est plus large que le travail d'un intervenant ou d'une équipe. Cette approche influence le service clientèle d'un office d'habitation.
2. **Type d'activité :** Décrit le type d'activité lié à chaque axe d'intervention.
3. **Clientèle visée :** Réfère à la clientèle visée par un type d'activité. Il peut s'agir de la catégorie *Personne âgée (PA)*, *Famille (FAM)*, *Personne seule (PS)* ou une clientèle *Mixte*. Veuillez inscrire l'abréviation de la clientèle concernée.
4. **Type de RH et nombre d'heures par année affectées au type d'activité :** Veuillez identifier les ressources humaines (RH) affectées à un type d'activité, ainsi que le nombre d'heures par année y étant consacrées.
5. **Ressources financières internes consenties au type d'activité :** Veuillez indiquer dans la colonne appropriée le montant alloué annuellement aux ressources humaines (RH) et à tout autre type de dépense reliée (Autre). Cette section concerne le budget provenant de l'enveloppe consentie par la SHQ dans le cadre du développement social et communautaire (37 \$/logement/année et réserve ACE). Si possible, veuillez inscrire la source.
6. **Ressources financières externes consenties au type d'activité :** Veuillez indiquer dans la colonne appropriée le montant alloué annuellement aux ressources humaines (RH) et à tout autre type de dépense reliée (Autre). Cette section concerne le budget provenant de toute autre source de financement que celle consentie par la SHQ dans le cadre du développement social et communautaire. Si possible, veuillez inscrire la source.
7. **Type de RH et nombre d'heures par année affectées au type d'activité :** Cette section vise à estimer vos besoins en ressources humaines. Lorsqu'il y a lieu, veuillez inscrire le type de RH et le nombre d'heures par année souhaitées par type d'activité concerné.
8. **Ressources financières internes consenties au type d'activité :** Lorsqu'il y a lieu, veuillez inscrire le montant estimé des ressources financières internes pour répondre aux besoins du type d'activité concerné. Ce montant inclut les RH et toute autre dépense liée. Il doit provenir d'un budget consenti par la SHQ dans le cadre du développement social et communautaire (54 \$/logement/année, réserve ACE, ententes spéciales). Si possible, veuillez inscrire la source.
9. **Ressources financières externes consenties au type d'activité :** Lorsqu'il y a lieu, veuillez inscrire le montant estimé des ressources financières externes pour répondre aux besoins du type d'activité concerné. Ce montant inclut les RH et toute autre dépense liée. Il ne doit pas inclure le budget consenti par la SHQ dans le cadre du développement social et communautaire. Si possible, veuillez inscrire la source.

[illegible]

Axe d'intervention	Type d'activité	Clientèle visée (PA / FAM / PS / MIXTE)	État des ressources déployées				Estimation des besoins			
			Type de RH et nombre d'heures par année affectées au type d'activité	Ressources financières internes consenties au type d'activité		Ressources financières externes consenties au type d'activité		Type de RH et nombre d'heures par année affectées au type d'activité	Ressources financières internes consenties au type d'activité	Ressources financières externes consenties au type d'activité
				RH	Autre	RH	Autre			
	Promotion des milieux de vie HLM dans les quartiers									
Actions aux personnes										
	Interventions en cas de conflit entre locataires									
	Agir comme facilitateur entre OH et les locataires en difficulté									
	Soutien auprès de personnes et/ou familles en difficulté : prévention des évictions, lien avec ressources de santé ou communautaires									
Partenariat intersectoriel										
	Participation à des concertations locales, régionales, nationales									
	Créer des liens entre les milieux de vie HLM et les ressources du milieu (Ex : CSSS, organismes communautaires, etc.)									
	Assurer les maillages nécessaires entre les services de l'OH, les locataires et les ressources du milieu									
	Représenter l'office d'habitation afin de s'assurer de l'accès aux services pour les résidents									

Axe d'intervention	Type d'activité	Clientèle visée (PA / FAM / PS / MIXTE)	État des ressources déployées				Estimation des besoins			
			Type de RH et nombre d'heures par année affectées au type d'activité	Ressources financières internes consenties au type d'activité		Ressources financières externes consenties au type d'activité		Type de RH et nombre d'heures par année affectées au type d'activité	Ressources financières internes consenties au type d'activité	Ressources financières externes consenties au type d'activité
				RH	Autre	RH	Autre			
	Participer à des activités de recherche									
Service clientèle										
	Formation des employés aux réalités sociales, à l'amélioration des modes d'intervention, etc									
	Consultation des locataires lors de travaux majeurs									
	Accompagnement des locataires lors de travaux majeurs									
	Communications pour faire connaître les associations, les services et les projets communautaires									
	Soutien aux autres unités pour favoriser la mobilisation des locataires									