

L'autonomie avant tout

L'ÉVOLUTION DE L'IDÉE DU REGROUPEMENT DES OMH AU QUÉBEC (1969-2016)

RÉALISÉ PAR JEAN-FRANÇOIS VACHON, PAUL MORIN ET
ISABELLE LACROIX DE L'UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE
Juin 2022 NUMÉRO 10

Un vaste processus de restructuration touche actuellement le réseau de l'habitation sociale au Québec. Depuis 2016, le gouvernement québécois demande aux offices municipaux d'habitation (OMH¹), qui gèrent collectivement un parc d'environ 63 000 HLM² à travers la province, de se regrouper afin de former des OMH qui dépassent les frontières de leurs municipalités d'origine. De plus, il exige également, en principe, que ces nouveaux offices soient dotés, au minimum, de 100 unités d'habitation³.

Cette réforme constitue un défi, car la plupart des OMH ne correspondent pas à ce profil. Sur les 537 OMH en fonction en 2017, 359 d'entre eux (67 %) s'occupent de moins de 20 logements et embauchent parfois des individus travaillant seulement quatre heures par semaine. Ces 537 OMH sont aussi tous associés, sauf pour quelques rares exceptions, à une localité en particulier. Généralement, des élus municipaux occupent trois des sept sièges de leur conseil d'administration.

- 1 Aujourd'hui, le terme légal pour désigner les offices municipaux d'habitation est « offices d'habitation », nommés fréquemment par l'acronyme OH.
- 2 L'expression HLM (pour *habitations à loyer modique*) fait référence aux logements du Programme de logement sans but lucratif (programme HLM), volet Public – Régulier. En 2019, on dénombre 62 864 logements associés au programme (SHQ, 2019).
- 3 Fixé par la Société d'habitation du Québec (SHQ), le seuil de 100 HLM permet aux OMH d'embaucher une ressource à temps plein. Cependant, l'institution, de même que d'autres acteurs, comme la Fédération des locataires d'habitations à loyer modique (FLHLMQ), considèrent que ce nombre ne favorise pas « une gestion efficace ». Le seuil de 300 HLM, qui permet l'embauche de trois employés à temps plein, est suggéré sans être obligatoire (SHQ, 2016, p. 1).

Afin qu'une restructuration des OMH soit réalisable, les offices et le gouvernement doivent donc composer avec les intérêts politiques de plusieurs localités, notamment parce que celles-ci paient 10 % des déficits d'exploitation⁴ des offices situés sur leur territoire. De plus, la réforme prescrite doit considérer les besoins des locataires qui sont impliqués dans l'administration des OMH. Des facteurs régionaux, comme l'importante distance géographique entre les offices, constituent également des défis de taille.

Dans le but d'offrir un temps d'ajustement aux acteurs concernés et de veiller à ce que la restructuration soit adaptée aux réalités et aux volontés locales, le gouvernement du Québec a décidé de ne pas imposer de regroupements. La loi prévoit toutefois que ceux-ci pourraient faire l'objet de décrets gouvernementaux si le milieu concerné ne collabore pas au processus à moyen terme. Aujourd'hui, ce pouvoir n'a pas encore été utilisé. En fait, jusqu'à maintenant, le milieu municipal et les offices d'habitation adhèrent au processus de regroupement. De 2016 à 2020, une majorité d'OMH se sont regroupés : leur nombre est passé de 537 à 150, soit une réduction d'environ 72 %.

4 Les déficits d'exploitation constituent la différence entre les revenus générés par les loyers des locataires (notamment) et les dépenses associées aux immeubles, comme le paiement des intérêts sur les prêts, les taxes, les frais d'administration, les dépenses d'entretien, les améliorations locatives et les travaux sur les bâtiments. Ces déficits sont payés par les municipalités (10 %), la SHQ (31 %) et la Société canadienne d'hypothèques de logement (SCHL), à 59 % (OMHTR, 2019, p. 9).



Le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, Martin Coiteux, en compagnie du président du Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ), Robert De Nobile, au congrès de l'organisation, en 2016. L'événement était consacré en grande partie à la question des regroupements.

Photo : Étienne Dionne (ROHQ, 2021b)

Table des matières

Une perspective historique	5
Les sources utilisées	5
1969-1980	7
L'APPARITION DE L'IDÉE	7
LES PREMIERS OMH	7
UN REVIREMENT	8
UN CONTEXTE POLITIQUE FAVORABLE AUX REGROUPEMENTS	9
1980-1990	10
UN PREMIER DÉBAT IMPORTANT	10
L'ABSENCE D'UN CONSENSUS	11
DES INTÉRÊTS INCOMPATIBLES	12
LE PARTAGE DE SERVICES	13
1990-2000	14
FAIRE FACE AU CONTEXTE DIFFICILE	14
VERS UNE ÉVOLUTION DU DÉBAT	15
LES PREMIERS REGROUPEMENTS	16
UN APPUI CONDITIONNEL DES LOCATAIRES	18
TABLEAU 1 – MODÈLE DE FONCTIONNEMENT PROPOSÉ PAR LA FLHLMQ	20
2000-2016	22
DES REGROUPEMENTS OBLIGATOIRES, MAIS APPRÉCIÉS	23
LES ARGUMENTS DE LA FLHLMQ	23
L'IMPORTANCE DE L'AUTONOMIE	25
COMPENSER L'ABSENCE DE REGROUPEMENTS	26
TABLEAU 2 – MODALITÉS ET OBJECTIFS DES CCR ET CS	27
Conclusion	32
UNE IDÉE IMPOPULAIRE CHEZ LES OFFICES	32
UNE IDÉE PERSISTANTE	32
LA NÉCESSITÉ DE PARTAGER DES RESSOURCES ET DES SERVICES	32
L'INFLUENCE CAPITALE DU GOUVERNEMENT	33
L'ÉVOLUTION DE L'IDÉE DES REGROUPEMENTS – DE 2016 À AUJOURD'HUI	33



Une perspective historique

Bien que le processus de restructuration soit entamé depuis 2016, l'idée de regrouper les OMH est presque aussi ancienne que la fondation des premiers offices en 1969 et est en gestation plusieurs décennies. La possibilité, évoquée pour la première fois au milieu des années 1970, est depuis débattue et avancée au cours des décennies suivantes. Cependant, contrairement à ce qui se produit aujourd'hui, peu de regroupements se sont concrétisés avant 2002.

Cet article analyse l'évolution d'une idée, celle de regrouper des OMH. Notre but est d'identifier les enjeux et les facteurs clés qui affectent depuis longtemps ce long débat et qui permettraient de mieux comprendre la réforme qui se déroule actuellement. Pour ce faire, nous présentons les motifs, les arguments et les contre-arguments avancés par les offices, le gouvernement québécois et les locataires pour encourager le regroupement d'OMH – ou le refuser. Cette analyse est divisée en quatre périodes : 1969-1980, 1980-1990, 1990-2000 et 2000 à 2016⁵.

Les sources utilisées

De nombreuses sources ont été consultées pour la rédaction de cet article. Celles-ci ont été récoltées au cours des dernières années pour la réalisation d'une thèse de doctorat sur l'histoire des OMH et d'autres projets connexes⁶.

Au sein de ce vaste corpus, les bulletins de l'Association des offices municipaux d'habitation du Québec (AOMHQ), publiés depuis 1975⁷, ont été consultés en priorité. L'AOMHQ regroupe la majorité des offices depuis sa fondation en 1972. Ses publications permettent d'avoir un point de vue global sur l'évolution des OMH et d'identifier les principaux enjeux qui les touchent. Ils fournissent de l'information sur les offices de petite taille⁸ qui, contrairement aux OMH plus importants comme ceux de Montréal ou de Trois-Rivières, ont laissé peu de traces de leur histoire.

Une attention particulière est aussi consacrée au déploiement des pratiques de partage de services et de ressources à l'intérieur du réseau des OMH, ainsi qu'aux partenariats que certains d'entre eux développent avec des acteurs extérieurs. En fait, même si aucun mouvement de regroupement important n'est entamé avant le début des années 2000, ces pratiques de partage ont émergé et pris de l'ampleur dès les années 1980. Elles sont reliées à la question des regroupements, car elles permettent aux petits OMH d'accéder à davantage de ressources, sans pour autant perdre leur autonomie.

Tous les arguments, propositions ou pratiques reliés au regroupement des OMH sont analysés en relation avec le contexte politique et économique de l'époque.

Un autre élément est considéré dans l'étude : l'évolution du rôle des OMH à travers le temps, ainsi que l'accroissement graduel de leurs responsabilités. Ces aspects ont un impact significatif sur leur gestion.

Les articles de presse ayant des mots-clés associés à l'idée du regroupement, tels que « régionalisation », « regroupement » ou « fusion », ont aussi été étudiés. Ces articles ont également été analysés pour connaître la position du gouvernement du Québec à l'égard des offices. Les rapports annuels de la SHQ, disponibles sans interruption depuis 1967, ont aussi été consultés dans ce but. Il en est de même pour plusieurs études et mémoires produits par le gouvernement. Au niveau des résidents, leurs interventions au sujet du regroupement des OMH dans les sources reliées à l'Association provinciale des locataires de logements municipaux du Québec (APLLMQ) ont été analysées de 1979 à la fin des années 1980. Cette période correspond à la phase active de l'organisation. Les bulletins et les mémoires de la Fédération des locataires d'habitations à loyer modique (FLHLMQ) ont été consultés pour connaître le point de vue des résidents au cours des années 1990 et des suivantes.

5 L'année 2016 marque le début du processus de regroupement des OMH.

6 Notamment, la rédaction d'une synthèse historique sur l'histoire de la SHQ en 2017 et la conception d'un livre sur les 50 ans de l'Office municipal d'habitation de Trois-Rivières (SHQ, 2017; OMHTR, 2019).

7 Aujourd'hui, le bulletin se nomme *Quadrilatère*.

8 Au sein de cet article, les OMH de petite taille font référence aux offices qui gèrent 100 logements et moins. Les OMH de moyenne taille désignent les OMH gérant moins de 1 000 logements et les offices de grande taille ceux qui en gèrent 1 000 ou plus.

1969-1980

L'APPARITION DE L'IDÉE

C'est en 1977, dans le bulletin de l'AOMHQ, que l'idée de regrouper certains OMH est exprimée pour la première fois dans les sources disponibles. À la suite d'un « questionnaire-sondage » distribué à 60 OMH par l'Association, certains répondants suggèrent d'étudier « la possibilité de regrouper les O.M.H par région ou de regrouper certains services » (AOMHQ, 1975a, p. 17). Des OMH voient des « avantages administratifs au regroupement » et croient « qu'il y a certaines choses que les offices pourraient mettre en commun » (AOMHQ, 1975b, p. 14).

La proposition est toutefois mal accueillie par plusieurs d'entre eux. En 1976, un article mentionne que « la régionalisation⁹ a suscité de nombreuses réticences » et que la première réaction face au sujet « semble plutôt négative » (AOMHQ, 1976a, p. 13). Les OMH de petite taille « craignent l'ingérence des "gros" », certains signalent que l'idée « risque d'augmenter les frais inutilement » et d'autres soulignent « qu'une telle régionalisation pourrait enlever un côté humanitaire qu'a le petit office qui est "près" de ses locataires » (*ibid.*; AOMHQ, 1976b, p. 3). En 1977, des OMH croient qu'une régionalisation « affaiblirait la position des OMH » et

pourrait « tuer totalement le bénévolat » (AOMHQ, 1977a, p. 11; AOMHQ, 1977b). Un représentant des petits OMH affirme que « ce n'est pas sûr qu'un office est plus mal administré parce qu'il n'y a que vingt logements » (*ibid.*).

Toujours en 1977, certains offices considèrent le regroupement d'OMH d'un bon œil parce qu'ils voient la nécessité de mettre en commun « certains services tels les achats, la comptabilité, etc. [...] » dans l'intérêt des petits OMH (*ibid.*). Des gestionnaires anticipent également qu'une fusion d'offices pourrait être imposée par le gouvernement dans le futur, puisque certains d'entre eux sont mal gérés. Le directeur général de l'OMH de Sherbrooke, par exemple, croit que l'« indifférence » de certains administrateurs d'assurer « une gestion la plus économique possible » pourrait éventuellement inciter le gouvernement « à une réforme administrative qui pourra prendre la forme d'une régionalisation ou bien de centralisation de toutes les décisions à Québec » (AOMHQ, 1977c, p. 36 à 38).

9 À l'époque, le regroupement des OMH est généralement considéré dans une perspective régionale. C'est pourquoi ce terme est utilisé.



Des participants au congrès de l'AOMHQ tenu à Sherbrooke en 1977.

Photo : Doug Gerrish, *La Tribune* (Bellavance, 1977)

LES PREMIERS OMH

Plusieurs facteurs expliquent pourquoi l'idée d'une régionalisation apparaît au milieu des années 1970 et non avant. Pour comprendre, il est nécessaire de connaître le contexte de création des OMH. Les premiers d'entre eux sont fondés en 1969 dans les grandes et moyennes villes du Québec. Bien qu'ils constituent des entités indépendantes, leur définition et leurs modalités générales de fonctionnement sont déterminées par la Loi de la Société d'habitation du Québec (SHQ). Le but de cette législation, qui donne officiellement naissance à la SHQ en 1967, est de mieux coordonner les actions des municipalités et du gouvernement provincial « dans les domaines de la rénovation et de l'habitation » ainsi que de faciliter la distribution des fonds offerts par le gouvernement fédéral sur ces questions (SHQ, 1992, p. 17).

Même s'il fonde une nouvelle institution provinciale, le souhait du gouvernement du Québec n'est pas de centraliser ses opérations dans le domaine de l'habitation. Au contraire, la SHQ est mise sur pied pour confier plus de pouvoirs et de moyens aux municipalités, afin qu'elles puissent développer elles-mêmes leurs infrastructures et améliorer les conditions d'habitation de leurs citoyens. La SHQ n'intervient pas directement dans les projets. Elle veille plutôt à les financer, à les encadrer par certaines normes et à donner du soutien technique aux localités qui en ont besoin.

Dès 1967, la SHQ offre aussi la possibilité aux municipalités de créer des OMH pour bâtir des HLM. Deux motifs incitent celles-ci à construire de tels logements. Ces derniers constituent d'abord un moyen d'améliorer les conditions d'habitation des ménages à faible revenu de certains secteurs défavorisés. Ces personnes sont souvent contraintes à vivre dans des habitations surpeuplées, dangereuses et insalubres, qui représentent un risque pour leur santé physique et mentale. Ensuite, la mise sur pied de HLM permet aux localités de reloger les populations déplacées par des programmes de rénovation urbaine (PRU). Ces vastes opérations, qui cherchent souvent à démolir et à remplacer des logements de mauvaise qualité, visent aussi à stimuler le développement économique

et social des quartiers. Elles sont perçues comme une nécessité, car la présence d'habitations vétustes bloque la croissance de plusieurs secteurs et prive les municipalités de revenus importants. De plus, les PRU ont pour objectif d'améliorer les infrastructures (rues, parcs, égouts) des localités ou encore permettre la réalisation de grands projets tels que la construction d'autoroutes.

Contrairement aux autres OMH, la majorité des offices fondés entre 1969 et 1973¹⁰ sont créés dans le contexte des PRU. Ces projets sont développés et pilotés par les villes. Ce sont elles qui coordonnent les expropriations nécessaires à la réalisation des projets, veillent au déplacement des populations touchées, compensent les propriétaires évincés, organisent des consultations publiques et gèrent les démolitions requises.

Cette situation a une conséquence importante sur les premiers OMH. Ceux-ci ont comme rôle de permettre la réalisation des PRU, mais sont moins impliqués dans la réalisation des premiers projets HLM. Leur développement fait partie des responsabilités de l'OMH, mais leurs caractéristiques, telles que l'architecture, l'emplacement, la taille et le nombre de logements, sont souvent déjà déterminées dans les plans de rénovation urbaine des municipalités. Dans certains cas, ces plans précèdent la fondation même des offices.

Puisque ce sont les municipalités qui jouent un rôle central dans les PRU et dans la construction des HLM, les premiers offices ont ainsi peu d'autonomie et sont contrôlés par le pouvoir local. L'entière responsabilité de leur conseil d'administration (CA) est nommée par celui-ci. Les principaux employés des OMH sont aussi souvent des fonctionnaires municipaux. C'est le cas notamment à Montréal, où le président-directeur général de l'office est aussi le directeur du service de l'habitation de la ville. Cette proximité avec le pouvoir municipal a même un impact sur la terminologie pour désigner les HLM, qui, à l'époque, sont qualifiés de logements municipaux.

10 En 1973, le gouvernement fédéral décrète l'abolition du financement de nouveaux PRU notamment à « cause des coûts élevés qu'ils engendrent [ainsi que] les nombreuses démolitions et les déplacements de population qu'occasionne le programme » (Morin, 1987, p. 43 à 45).

UN REVIREMENT

Dans ce contexte, l'idée de fonder des OMH régionaux ou de fusionner certains d'entre eux n'est pas du tout d'actualité. Un événement important modifie toutefois cette réalité. En 1974, le pouvoir de réaliser de nouveaux HLM est retiré aux municipalités et aux OMH pour être transféré à la SHQ.¹¹ Les offices continuent de gérer les HLM, mais les nouveaux logements construits par l'institution ne constituent plus de nouveaux actifs municipaux : ils sont la propriété du gouvernement du Québec. À partir de 1974, la situation des logements HLM est donc double : leur gestion est effectuée au niveau municipal, mais leur développement et la propriété des immeubles sont centralisés au niveau provincial.

De nouvelles modalités de financement du gouvernement fédéral ainsi que la difficulté de certaines municipalités à développer des HLM expliquent ce revirement. De plus, en 1973, le gouvernement fédéral suspend les fonds dédiés aux PRU. Graduellement, la construction de HLM n'est donc plus nécessairement reliée à d'importants travaux urbains et s'éloigne de l'administration municipale.

Dès 1972, la construction d'un nouveau type de logement, destiné spécifiquement aux aînés à faible revenu, modifie également la situation des OMH. Ces HLM sont populaires dans les villes et sont très en demande dans les petites municipalités rurales. Ils incitent plusieurs d'entre elles à créer des OMH de petite taille. Cette orientation modifie le portrait des OMH québécois. À la fin des années 1970, la majorité d'entre eux (55 %) gèrent 50 logements et moins, 31 % en gèrent entre 51 et 200, et seulement 14 % s'occupent de 200 logements ou plus (AOMHQ, 1978, p. 44).

Ces petits OMH sont bien différents des offices plus importants qui existent dans les grandes villes. Ils disposent de peu de ressources et sont gérés par des employés à temps partiel. En 1979, l'AOMHQ considère leur multiplication comme problématique, au point qu'elle encourage le gouvernement à mettre sur pied un système de subventions destiné aux aînés pour « freiner la construction de logements publics qui croît à un rythme très rapide » (*Le Soleil*, 1979).

Dans ce contexte, l'idée d'un regroupement des OMH devient plus pertinente au milieu et à la fin des années 1970. En 1975, le Groupe de travail sur l'échelle des loyers dans les logements subventionnés, mis sur pied par le gouvernement du Québec, l'encourage directement. Composé de deux directeurs d'OMH, de deux locataires et de cinq fonctionnaires provinciaux, l'objectif principal du Groupe est de réviser le système qui détermine le coût des loyers des HLM. Il se penche également sur d'autres sujets tels que l'administration générale des OMH. Il considère que le regroupement des offices ou de services pourraient avoir des effets positifs :

Il faut étudier très sérieusement la régionalisation des offices municipaux via la création d'une communauté de services (entretien, comptabilité, administration etc.). En effet, dans le souci d'améliorer l'administration et d'assurer une bonne qualité des services offerts, il serait sans doute plus profitable de centraliser au niveau régional certains services.

(GTREL, 1976, p. 252)

11 L'OMH de Montréal constitue un cas d'exception : il devient mandataire de la SHQ pour construire les HLM. L'OMH de Québec a également ce pouvoir, mais pour la réalisation de quelques HLM seulement à la fin des années 1970.

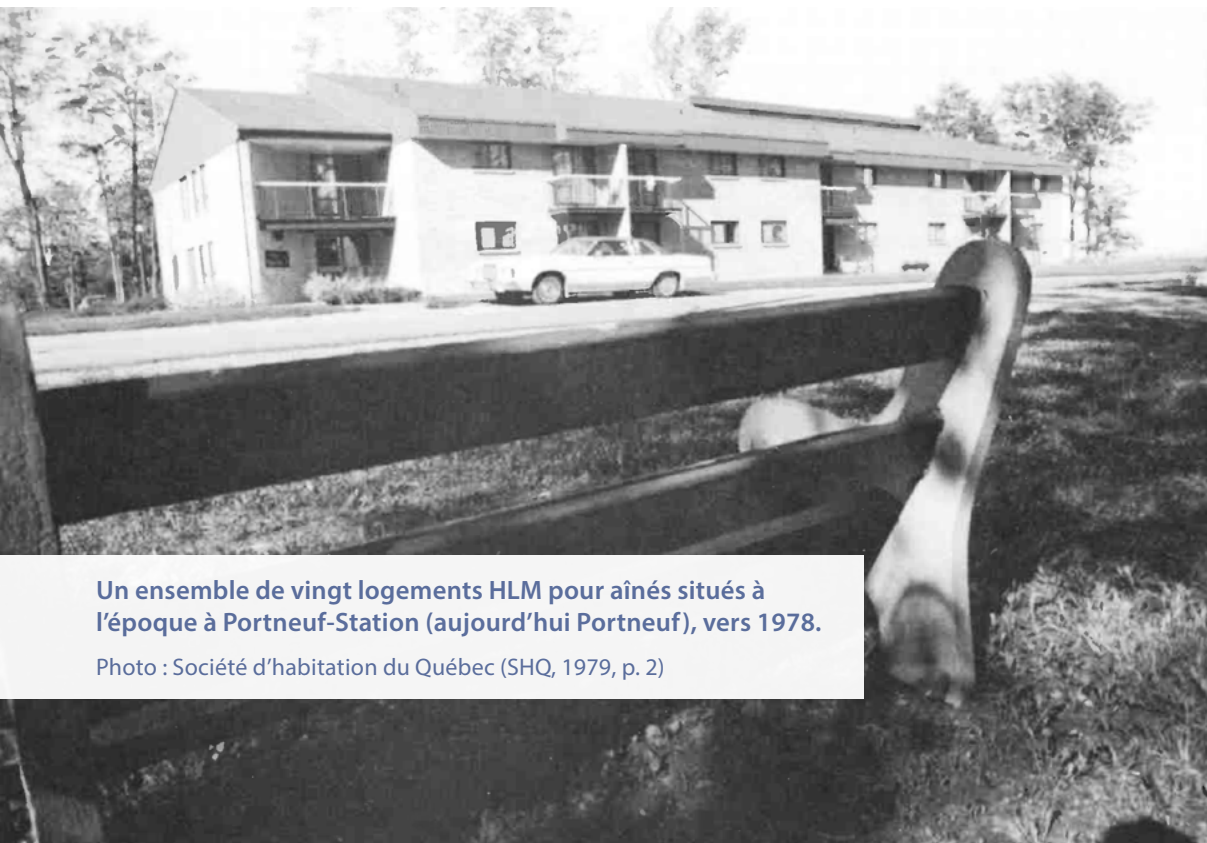
UN CONTEXTE POLITIQUE FAVORABLE AUX REGROUPEMENTS

Plus largement, l'émergence de la proposition de regrouper les OMH régionalement au milieu des années 1970 s'inscrit dans un contexte politique où l'idée d'accorder plus de place aux régions est discutée au sein du gouvernement et des partis politiques. Dans son programme électoral en vue de l'élection de 1976, le Parti Québécois (PQ) propose de « créer des municipalités régionales » et que « le secteur de l'habitation » soit l'une des compétences de ces nouvelles structures (PQ, 1975, p. 260 et 261). Il s'engage également à « mettre en œuvre une politique d'habitation » visant, entre autres, à « faire en sorte que la création de logements soit planifiée régionalement » (PQ, 1975, p. 299).

Après l'arrivée au pouvoir du PQ, des discussions ont lieu en 1977 entre l'AOMHQ et le ministère des Affaires municipales, à la suite d'une proposition du gouvernement de mettre sur pied « des corporations régionales d'habitation » qui regrouperaient « les offices municipaux d'habitation, les coopératives d'habitation et les organismes sans but lucratif dans une région déterminée ». Ces entités auraient également « les pouvoirs de construire et d'administrer du logement dans la région ». (AOMHQ, 1977d, p. 7; AOMHQ, 1977e, p. 32 et 33)

La proposition est toutefois plus ou moins bien accueillie par les OMH. Si certains croient que ces corporations « pourraient constituer une alternative à la lourdeur administrative de la Société d'habitation », des membres de l'AOMHQ redoutent « certains conflits possibles du fait que trois organismes différents siègeraient à une même table » (AOMHQ, 1977d, p. 7). Des « querelles de clocher entre municipalités » sont aussi anticipées (*ibid.*).

Finalement, l'idée des corporations régionales d'habitation n'est pas retenue par le gouvernement. En 1979, le gouvernement du PQ tient cependant ses promesses en adoptant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Celle-ci marque la naissance des municipalités régionales de comtés (MRC), qui doivent entreprendre « la réalisation d'un schéma d'aménagement régional » à remettre au plus tard en 1986 (Dugas, 1986, p. 198).



Un ensemble de vingt logements HLM pour aînés situés à l'époque à Portneuf-Station (aujourd'hui Portneuf), vers 1978.

Photo : Société d'habitation du Québec (SHQ, 1979, p. 2)

1980-1990

Au cours des années 1980, la nécessité pour les MRC de déposer un schéma d'aménagement régional contribue à maintenir les discussions entre les OMH, le gouvernement québécois et les municipalités au sujet d'un éventuel regroupement des offices. Il en est ainsi, car, dans l'élaboration de leur schéma, les nouvelles MRC doivent s'entendre sur les infrastructures que la « municipalité régionale de comté considère de caractère intermunicipal » et identifier « la localisation approximative des équipements et des infrastructures à être mis en place par le gouvernement, ses ministères et ses mandataires ainsi que par les organismes publics et les corporations scolaires » (Québec, 1979, p. 7776). Les HLM font partie de ces infrastructures.

Un autre facteur explique également la persistance de l'idée de regrouper certains OMH : dans son discours budgétaire de 1980-1981, le ministre des Finances, Jacques Parizeau, affirme que le gouvernement commence à « avoir de sérieux doutes sur la poursuite du programme de H.L.M. », dont les déficits d'exploitation dépassent 100 millions par an et pourraient augmenter de 25 % à 30 % par an dans les prochaines années. Il annonce un ralentissement de leur construction l'année suivante (Québec, 1980, p. 32).

Cette décision s'inscrit dans le contexte la crise économique du début des années 1980, qui affecte très durement le secteur de l'habitation. Les taux hypothécaires, par exemple, atteignent « de 17 % à 20 % » au début des années 1980 (SHQ, 2017, p. 38). En plus de freiner le développement des HLM¹², cette conjoncture difficile impose des restrictions budgétaires aux OMH. Ceux-ci doivent trouver des moyens pour « rationaliser au maximum l'utilisation des fonds publics qu'ils administrent » (*Le Quotidien*, 1981).

UN PREMIER DÉBAT IMPORTANT

Pour répondre à l'enjeu d'une saine gestion des fonds publics, les achats communs entre offices, le partage de biens et de services ainsi que le regroupement d'OMH constituent des pistes de solution. En 1980, par exemple, l'AOMHQ instaure une assurance collective pour tous les employés de ses offices membres (AOMHQ, 1987, p. 3). Un an plus tard, le directeur de l'OMH de Loretteville « croit qu'il y aurait avantage à globaliser les achats et contrats de services des offices » (AOMHQ, 1981a, p. 3).

La possibilité « de problèmes d'entreposage et d'éloignement entre les offices » surgit toutefois comme un contre-argument à l'idée (AOMHQ, 1981a, p. 3). En 1981, le résultat d'un projet pilote de partage de ressources réalisé par huit OMH révèle également que les économies générées sont faibles par rapport aux énergies déployées (AOMHQ, 1981b, p. 7).

Malgré ce résultat, le regroupement des OMH devient l'un des principaux dossiers de l'AOMHQ en 1982. Un comité « sur la régionalisation des OMH » est formé pour consulter les offices sur le sujet et effectuer une étude sur les avantages et les désavantages de cette avenue (AOMHQ, 1982a, p. 12). Des projets pilotes de regroupement entre des offices « avoisinants », tels que celui des offices de Sillery, de Sainte-Foy et de Loretteville, sont réalisés (AOMHQ, 1982b, p. 4).

La multiplication des OMH de petite taille encourage également l'AOMHQ et certains offices à songer aux regroupements. Entre le 31 décembre 1980 et le 31 décembre 1981, le Québec passe de 280 à 351 OMH (SHQ, 1982, p. 27). L'AOMHQ considère que la mise sur pied de ces petites organisations, qui doivent notamment se doter d'un conseil d'administration de sept membres, est plus ou moins rationnelle dans une « période d'austérité » (*Le Nouvelliste*, 1983).

De nombreux motifs encouragent donc les OMH à se regrouper au début des années 1980. Cependant, en 1983, après un examen des résultats des consultations sur le sujet et la réalisation des projets pilotes prévus, les membres de l'AOMHQ s'opposent « aux regroupements de services ou d'offices » par l'entremise d'une résolution. Les raisons suivantes, similaires à celles avancées dans les années 1970, sont exprimées :

¹² Plus précisément, la construction de HLM diminue de 1982 à 1985. En 1981, 2 975 HLM sont construits pour seulement 2 086, 1 353 et 1 792 en 1982, 1983 et 1984 (Vaillancourt et Ducharme, 2000, p. 31).

Il n'existe pas pour l'instant, d'étude ou d'expériences concluantes démontrant des avantages réels, même au niveau des coûts [...].

[...] De tels regroupements [sont perçus comme étant faits] au détriment de la qualité des contacts humains et de la structure de bénévolat existant présentement au sein des offices.

(AOMHQ, 1983b, p. 6)

D'autres contre-arguments sont également évoqués par les OMH, tels que leur souhait de « continuer d'encourager les marchands de la place lorsqu'il s'agit d'acheter le nécessaire pour les travaux d'entretien et autres » (*Le Nouvelliste*, 1983).

L'ABSENCE D'UN CONSENSUS

Le refus des regroupements d'OMH n'est cependant pas unanime. En 1983, des dirigeants de l'AOMHQ expriment leur déception après avoir déployé des efforts « depuis quelques années pour faire prendre conscience à leurs membres des avantages » de cette proposition (*ibid.*). Selon eux, la mise en œuvre de fusions pourrait générer des économies d'échelles et avoir un effet bénéfique sur l'optimisation des ressources. De plus, elle permettrait « d'améliorer probablement la gestion » (*ibid.*). Le président de l'AOMHQ, Marcel Saint-Pierre, invite donc ses membres à « approfondir encore la question ». Pour lui, un regroupement « n'est peut-être pas pour demain matin, mais à moyen terme, il va falloir en venir là » (*ibid.*).

Cette réalité ne se concrétise toutefois pas à court terme. Loin de se régionaliser, la gestion des HLM continue à se décentraliser d'année en année. En 1982, par exemple, il y a 351 OMH au Québec. Deux ans plus tard, ils sont 472 (SHQ, 1985, p. 17). Le nombre d'OMH gérant peu d'unités s'accroît également. En 1986, 74 % des OMH s'occupent de 50 logements et moins (AOMHQ, 1986a, p. 4). C'est 19 % de plus qu'en 1978.



Marcel Saint-Pierre, président de l'AOMHQ, en 1981.

Photo : AOMHQ (AOMHQ, 1981d, p. 1)

DES INTÉRÊTS INCOMPATIBLES

Outre les contre-arguments énoncés précédemment, des motifs politiques expliquent le refus de plusieurs OMH de se regrouper. Bien que les sources consultées donnent peu d'informations sur la position des municipalités face à la question, il est précisé que ce sont les administrateurs d'OMH qui s'opposent aux regroupements en 1983. Ce détail est important puisque plusieurs administrateurs d'OMH sont des représentants des municipalités. (*Le Nouvelliste*, 1983)

Par ailleurs, plusieurs facteurs contextuels laissent croire que la régionalisation ou le regroupement des OMH n'est pas une option populaire chez les élus municipaux. Regrouper des OMH dépassant le territoire des localités peut être perçu comme une tentative de leur retirer une autre responsabilité. Cet argument est valable considérant que, depuis la création des MRC quelques années auparavant, ce n'est pas seulement les OMH, mais des pans importants de l'administration municipale qui risquent d'être délégués aux MRC.

De plus, depuis le milieu des années 1970, le gouvernement québécois réduit graduellement le pouvoir des municipalités et des OMH en ce qui a trait aux HLM. Le transfert de la mise sur pied de nouveaux projets de logements à la SHQ en 1974, par exemple, est critiqué par les OMH qui revendiquent un retour en arrière depuis l'application de cette décision. En 1980, des offices soulèvent aussi le manque d'autonomie des localités au sujet de l'habitation : « Le contrôle trop restreint des municipalités par la SHQ [laisse] peu de marge de manœuvre au niveau planification, construction et [...] administration » (AOMHQ, 1980, p. 36).

La même année, l'influence des municipalités est réduite de nouveau par la décision de la SHQ de modifier la composition du CA des OMH. Graduellement, ce ne sont plus elles qui choisissent la totalité des membres du conseil. Sur des CA composés de sept membres, par exemple, trois sont désignés par les localités, deux par les locataires et deux autres par le ministre responsable de l'habitation « après consultation, parmi les groupes socioéconomiques plus représentatifs du territoire » (SHQ, 1981, p. 29).

De plus, les résultats d'un atelier tenu lors d'un congrès de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) en 1980, révèlent que celles-ci « veulent prendre en main le dossier de l'habitation [...] et elles se sentent inconfortables dans le contexte actuel » (AOMHQ, 1981c, p. 12). Elles désirent notamment être consultées sur la conception des programmes d'habitation (publics et privés), leur gestion et leur coordination et potentiellement mettre sur pied des sociétés municipales d'habitation.

Devant cette volonté, les OMH voient une opportunité qui décourage probablement plusieurs d'entre eux à se regrouper par région. En fait, plutôt que de laisser les municipalités créer de nouvelles structures associées à l'habitation, les offices souhaitent devenir « la ressource municipale en habitation » (*ibid.*). Cette expression est d'ailleurs le titre de leur congrès annuel en 1981 :

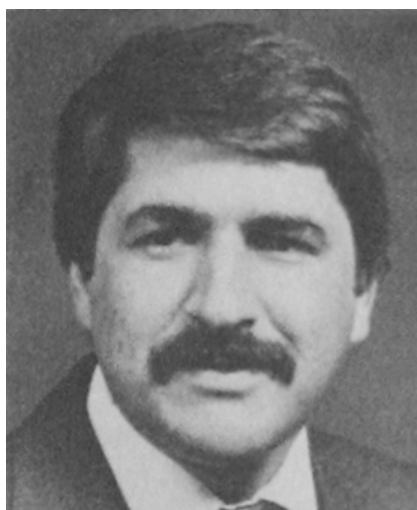
À notre avis, il n'y pas de place pour un office municipal d'habitation et une société municipale d'habitation dans les municipalités. Les OMH ont déjà une bonne connaissance du milieu, des besoins, de la clientèle et des programmes d'habitation. L'OMH joue déjà un rôle d'information auprès de la population. De fait, l'OMH est une société municipale déjà en place [...] Pourquoi, l'office (*sic*) pourrait-il pas élargir son rôle et jouer le rôle que l'on veut donner à une société municipale d'habitation? Sans ce nouveau rôle élargi, l'OMH restera un organisme responsable des portes et châssis, jouant un rôle de plus en plus restreint. Éventuellement, il sera intégré à un service municipal ou à cette nouvelle société municipale d'habitation et disparaîtra à toute fin pratique.

(*ibid.*)

Au niveau provincial, le gouvernement ne semble pas non plus pressé de procéder à un regroupement des OMH au cours des années 1980, et ce, malgré la volonté qu'il exprimait à la fin des années 1970 de confier plus de responsabilités aux régions en matière de logement. En 1982, le président de la SHQ affirme que la SHQ n'a « aucune intention de forcer les regroupements » d'OMH (AOMHQ, 1982c, p. 3). Deux ans plus tard, au sein du rapport *Se loger au Québec*, une vaste étude au sujet de l'habitation réalisée par le ministère de l'Habitation et de la Protection du consommateur, le gouvernement se prononce en faveur d'un réseau d'OMH décentralisé, notamment parce qu'il favorise la proximité avec les ressources communautaires :

L'administration des HLM ne peut qu'être décentralisée. C'est la raison pour laquelle elle est confiée aux Offices municipaux d'habitation. La nécessité d'une gestion décentralisée se manifeste plus particulièrement dans le cas des HLM pour personnes âgées [...] Même si le HLM ne leur procure que le logement, il est évident que leur bien-être total dans les lieux suppose, à mesure qu'elles vieillissent, une étroite collaboration entre l'OMH et les autres ressources communautaires.

(Québec, 1984, p. 110 et 111)



Jean-Marc Savoie, président de l'AOMHQ de 1986 à 1991, en 1985.

Photo : AOMHQ (AOMHQ, 1986b, p. 2)

LE PARTAGE DE SERVICES

Une série de facteurs, à la fois politiques et stratégiques, découragent donc la première tentative sérieuse d'une fusion d'OMH. Cependant, bien qu'aucune proposition formelle ne soit avancée avant le début des années 1990, les débats sur le sujet persistent et des initiatives concernant des « échanges de services entre offices » ou des regroupements de ressources continuent d'être discutées et même réalisées (AOMHQ, 1986b, p. 2). En 1986, par exemple, le président de l'AOMHQ affirme « que certains petits offices pourraient tirer profits d'ententes de services avec l'office voisin pour la gestion financière et l'entretien » (*ibid.*). Il souligne également que « les élus sont conscients des nets avantages de la mise en commun de certains services, et ce, autant pour la rentabilité des investissements que pour celui de la gestion et de la qualité des services offerts aux contribuables » (*ibid.*).

En 1987, la volonté des OMH de regrouper certains services reliés à l'informatique donne naissance à COGI (maintenant COGI-WEB) qui agit aujourd'hui « comme fournisseur de logiciels et de services communs en technologies de l'information auprès de plus de 667 organismes du Québec œuvrant dans le domaine de la gestion des habitations sociales » (COGI-WEB, 2021). Dédiée uniquement aux OMH à l'époque, l'organisation est mise sur pied en collaboration avec la SHQ et des offices.

D'autres services sont créés par l'AOMHQ pendant les années 1980, comme « un service de consultation juridique » (1980), « un service de recherche et d'information » (1982) et un service de diffusion d'offres d'emploi (1986) (AOMHQ, 1992, p. 4). Ainsi, même si des regroupements formels ne sont pas réalisés au cours des années 1980, les collaborations et les échanges inter-OMH prennent de l'importance. Le rôle de l'AOMHQ est central dans ce processus.

1990-2000

Au cours des années 1990, l'idée d'un regroupement d'OMH continue d'être avancée, à la fois par les offices et le gouvernement. Le contexte économique et politique contribue à maintenir les discussions sur le sujet, car pendant la majeure partie de la décennie, l'État québécois est dans une situation financière difficile qui le pousse à réduire ses dépenses et à réformer le fonctionnement de plusieurs de ses programmes et structures. Les OMH et l'habitation ne font pas exception.

À titre indicatif, du deuxième trimestre de 1990 au premier trimestre de 1992, la province connaît « la plus longue période de récession qu'a connue le Québec depuis 1948 », avec des taux de croissance trimestriels annualisés négatifs variant entre « -0,8 et -5,5 % » (Joanis et Savard, 2014, p. 9). Le taux de chômage atteint aussi un sommet de 13,2 % en 1993. Bien que le pire de la crise ait lieu au début de la décennie, la situation se perpétue les années suivantes. Jusqu'en 1999, le taux de chômage québécois reste au-dessus de 10 %. Le Canada, dans son ensemble, connaît également un ralentissement de son économie. (CIRANO, 2018)

Ce contexte affecte négativement les revenus des gouvernements et contribue à hausser de manière importante leur déficit et leurs dettes. À titre d'exemple, entre 1990 et 1995, le déficit budgétaire de l'État augmente d'année en année et la dette nette québécoise passe de 8 536 \$ à 12 175 \$ par habitant entre 1996 et 2000 (Joanis et Montmarquette, 2004, p. 30; ISQ, 2021, p. 66).

FAIRE FACE AU CONTEXTE DIFFICILE

Devant cette conjoncture, « la régionalisation et le regroupement d'offices ou de services » est considérée par certains membres de l'AOMHQ comme une action concrète à privilégier pour « faire face au contexte difficile actuel » (AOMHQ, 1993a, p. 9). Un autre élément caractérise aussi cette période : en 1993, le gouvernement fédéral se retire complètement du financement de la construction de nouvelles unités HLM.

Cette décision place les OMH et les municipalités devant un enjeu de taille. Si leurs listes d'attente continuent d'être longues¹³, ils ne peuvent plus compter sur le financement de nouvelles unités d'habitation pour loger ces personnes. Ce contexte modifie le profil des résidents : étant donné que les nouvelles unités se font plus rares, celles qui sont libres sont de plus en plus accordées à des individus souvent aux prises avec des problèmes sociaux divers : monoparentalité, violence conjugale, problèmes de santé mentale, perte d'autonomie. Cette tendance est aussi accentuée par le fait qu'un nouveau règlement de sélection¹⁴, adopté en 1990, force les OMH à accueillir des locataires plus vulnérables¹⁵. Ainsi, tout en fonctionnant avec un budget limité, les offices doivent s'adapter à une clientèle modifiée et développer de nouvelles pratiques. Si certains OMH de grande taille, comme Montréal, Québec et Lévis, réussissent à composer avec la situation, les petits OMH ont moins de marge de manœuvre et de ressources pour faire de même.



Prenant la parole au congrès de l'organisation en 1993, le président du ROHQ, Marc Saint-Pierre, affirmait notamment que « la dernière année a été marquée par des compressions budgétaires importantes en habitation sociale, une récession qui perdure et une morosité généralisée » (AOMHQ, 1993c).

Photo : ROHQ (ROHQ, 1993d, p. 1)

13 À Trois-Rivières, par exemple, l'OMHTR rapporte une hausse de 43 % de sa liste d'attente de 1992 à 1993 (*Le Nouvelliste*, 1994).

14 Le Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique

15 « Les clientèles les plus démunies, les plus difficiles, celles dont le marché privé ne veut pas, celles que les réseaux publics délaissent » (AOMHQ, 1997c, p. 4).

VERS UNE ÉVOLUTION DU DÉBAT

Malgré ces défis, au début des années 1990, plusieurs offices demeurent partagés à l'idée de regrouper certains OMH, et ce, même si cette piste d'action permettrait à certains d'entre eux d'améliorer leurs services. En 1993, par exemple, « les OMH administrant moins de 100 logements restent très réticents et ont plusieurs interrogations » (AOMHQ, 1993b, p. 5). Le problème de la distance séparant des OMH et la croyance qu'un regroupement engendrera peu d'économies les découragent d'envisager cette avenue. Les OMH de grande taille montrent toutefois « une certaine ouverture à des formules de régionalisation et d'échanges de services » (*ibid.*).

Les discussions sur le sujet sont donc loin d'être terminées. En parallèle, la question du partage de services, sans un regroupement, demeure un enjeu de taille. En 1994, par exemple, l'AOMHQ offre un nouveau service à ses membres : le Centre de formation et de perfectionnement (CFPO). Créé en collaboration avec la SHQ et l'Association des directeurs d'offices d'habitation du Québec (ADOHQ), il offre des formations sur des sujets comme « le secourisme en milieu de travail, le service à la clientèle, le changement dans l'organisation et le système d'information sur les matières dangereuses et l'entretien des surfaces » (AOMHQ, 1995, p. 3).

En 1995, les discussions sur le regroupement d'OMH connaissent aussi une avancée significative alors que le gouvernement du Québec publie un livre vert proposant la décentralisation de certaines de ses responsabilités, telles que l'habitation sociale, vers les municipalités et les MRC (AOMHQ, 1996a, p. 4 et 5; FLHLMQ, 1996, p. 1). Des solutions impliquant de transférer la propriété de tous les HLM aux localités sont également envisagées (AOMHQ, 1996a, p. 4 et 5).

Pour répondre à ces propositions, un comité *ad hoc* est formé par l'AOMHQ en 1995. Maintenant au nombre de 650, les OMH constituent un réseau déjà « fortement décentralisé » (*ibid.*). Cependant, « cette décentralisation apparente s'accompagne de contrôles, réglementations et normes centralisés à Québec » (*ibid.*). Il s'agit d'une « décentralisation certes, mais où les acteurs disposent d'une autonomie restreinte » (*ibid.*). Ainsi, pour que le réseau des OMH soit véritablement décentralisé, les membres du comité souhaitent que la SHQ « allège

ses normes et réglementations et laisse davantage de marge de manœuvre aux offices municipaux d'habitation » (*ibid.*). D'ailleurs, l'AOMHQ considère que les OMH « ont développé, au fil des ans, une expertise importante dans la gestion des logements sociaux » qui pourrait leur permettre de prendre davantage de responsabilités (AOMHQ, 1996b, p. 13).

Cependant, le comité est conscient qu'une plus grande autonomie des OMH et une décentralisation réelle de l'habitation sociale signifieraient « une obligation de résultats » (AOMHQ, 1996a, p. 4 et 5). Pour relever ce défi, « la question de la régionalisation se pose et [...] devient, d'une certaine façon, indissociable de la décentralisation » (AOMHQ, 1996b, p. 15). À ce sujet, le comité évoque également la question suivante : « Le modèle d'OMH actuel peut-il aborder une décentralisation importante et maintenir son efficacité et son efficience sans une forme de régionalisation? » (*ibid.*).

Même s'il croit que le « milieu régional doit décider de l'opportunité de regroupements en habitation sociale », le comité avance néanmoins que la région lui apparaît comme « un territoire intéressant pour des missions de coordination, d'aménagement et de planification en habitation sociale » (AOMHQ, 1996a, p. 4 et 5). En fonctionnant sur une base régionale, les OMH pourraient aussi développer « une vision globale de la problématique du logement social et choisir la meilleure intervention locale » (*ibid.*).

Les conclusions du comité révèlent également que l'AOMHQ serait ouvert à des regroupements d'OMH par région, car il considère que l'état décentralisé du réseau des OMH n'est pas toujours équitable (*ibid.*). Contrairement à d'autres mesures sociales comme l'aide sociale et l'assurance-maladie, l'accessibilité aux HLM ne serait pas complète, car un « citoyen doit résider au moins un an dans une municipalité qui dispose d'un office municipal pour être admissible » (*ibid.*). De plus, l'AOMHQ affirme que « certaines municipalités ont peu ou pas de sensibilité pour l'habitation sociale et ne souhaitent pas nécessairement assumer la responsabilité du logement social » (*ibid.*).

En 1997, un autre événement alimente aussi les discussions sur les regroupements. Le gouvernement du Québec publie un plan d'intervention en habitation, dans lequel il confirme son intention de « décentraliser les programmes de logements sociaux en transférant aux municipalités locales et régionales, à leurs mandataires et organismes accrédités » certains pouvoirs en habitation sociale, comme « la maîtrise d'œuvre et la préparation de programmes spécifiques sur le territoire », ainsi qu'un « pouvoir élargi sur l'attribution des logements publics à loyer modique » (Québec, 1997, p. 19). Cependant, il affirme que :

Si certains organismes ont la capacité au niveau des ressources et de la structure d'exercer des responsabilités et des fonctions accrues, d'autres ne peuvent actuellement assumer autant de nouveaux pouvoirs. En effet, près de 400 des 650 OMH gèrent moins de 20 logements, avec du personnel à temps partiel, et 150 autres en gèrent 20 à 100. De même, la majorité des coopératives et des organismes à but non lucratif gèrent chacun faible nombre de logements.

(SHQ, 1997, p. 13)

En conséquence, le gouvernement recommande :

[II] y aurait peut-être lieu d'analyser la pertinence d'une révision de l'ensemble des organismes de gestion de logements sociaux en visant soit une nouvelle répartition des logements, soit des regroupements ou de partage des services.

(*ibid.*)

De plus, il considère également que cette « approche pourrait permettre d'accroître l'efficacité et de générer des économies récurrentes dans les coûts administratifs » (*ibid.*).

LES PREMIERS REGROUPEMENTS

Cette perception favorable du gouvernement à l'égard d'éventuels regroupements, combinée à celle de certains OMH, inspire les premiers projets en ce sens. Ces initiatives ne visent cependant pas à fusionner des offices pour former des entités régionales, ni à regrouper des OMH de petite taille. C'est plutôt des OMH de moyenne ou de grande taille, souvent voisins, qui souhaitent s'unir.

En 1997, par exemple, les OMH de Saint-Jean-sur-Richelieu (420 logements) et d'Iberville (163 logements) créent un comité de travail « visant à examiner la possibilité de regrouper les deux offices » (AOMHQ, 1997a, p. 7). Toujours en 1997, les OMH de Hull (1 600 logements) et de Gatineau (811 logements) vont plus loin : après plusieurs mois de discussions, les deux organismes concluent officiellement une entente de regroupement, qui entre en vigueur en 1998.

Les « coupures budgétaires prévues pour les deux offices en 1998, le contexte économique et social qui favorise les projets de fusion en général, les nombreuses fusions de divers organismes de la région tels les hôpitaux, CLSC, etc. » incitent également les deux organisations à s'unir. Selon des études, le regroupement des deux OMH engendrerait « une économie de 100 000 \$ à la direction générale sans compter les autres économies ». (AOMHQ, 1997b, p. 3; Courchesne, 1998, p. 5)



Le président de l'OMH de Hull, M. Claude Millette, en compagnie de la présidente de l'OMH de Gatineau, Mme Berthe Miron, en 1997.

Photo : AOMHQ (AOMHQ, 1998b, p. 5)

Il est à noter que la fusion des OMH de Gatineau et de Hull constitue une première dans le réseau des offices, puisque leur regroupement n'est pas la conséquence d'une fusion municipale. En 1983, l'OMH de Pointe-aux-Trembles, par exemple, s'était regroupé avec l'OMH de Montréal à la suite de la fusion des deux municipalités (AOMHQ, 1983a, p. 3).

Le regroupement des OMH de Hull et de Gatineau s'effectue selon les modalités suivantes : les 1 600 et 811 HLM situés dans ces deux municipalités demeurent sous la responsabilité de leurs élus respectifs et deux points de services, un dans chaque ville, sont instaurés. Selon le nouveau directeur de l'organisation, cette structure permet « au personnel d'être plus autonome et d'être plus près du client » (Courchesne, 1998, p. 5). Un nouveau conseil d'administration est aussi formé. Il est composé de : « deux représentants de Gatineau, deux représentants de Hull, deux représentants de groupes socioéconomiques, deux représentants des locataires et un neuvième membre nommé conjointement par les deux municipalités » (AOMHQ, 1997b, p. 3).

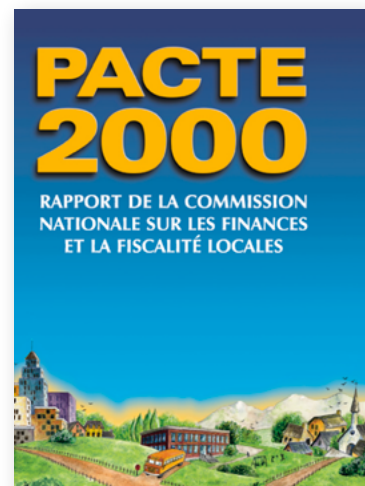
Même si la nouvelle organisation conserve la majorité des emplois en cours, des mises à pied sont effectuées. Cependant, on précise que « la majorité des coupures aux ressources humaines se sont faites toute naturellement. L'élimination d'un poste de directeur général, la retraite anticipée de la secrétaire de direction de Gatineau ainsi que le départ du directeur à l'entretien [...] ont permis de réduire les frictions relatives à la mise en place de la nouvelle structure » (AOMHQ, 1997b, p. 3; Courchesne, 1998, p. 5).

L'initiative des offices de Gatineau et de Hull constitue un tournant dans l'histoire de l'idée du regroupement des OMH. En 1997, elle a même des conséquences légales, car elle force le gouvernement à modifier la Loi sur la Société d'habitation du Québec pour permettre officiellement la fusion de deux OMH ou plus appartenant à des municipalités distinctes. Sans cette modification, le regroupement de Gatineau et de Hull n'aurait pas été possible. (AOMHQ, 1998a, p. 3)

Selon les sources à notre disposition, il n'y pas d'autres projets de fusion de l'ampleur de Gatineau-Hull au cours des années 1990. Cependant, en 1999, une nouvelle pratique voit le jour. Sans se regrouper officiellement, les offices d'Otterburn Park (20 logements), de

McMasterville (15 logements) et de Saint-Bruno-de-Montarville (94 logements) décident de se partager la même directrice (AOMHQ, 1999a, p. 6). La même année, l'OMH de Thetford-Mines assume dorénavant « l'administration, l'entretien, la perception, la location et les demandes de requérants » de l'office de Black Lake (AOMHQ, 1999b, p. 7). Cette façon de faire, qui sera répétée au cours des années suivantes, a pour effet de confier à un gestionnaire (souvent à temps plein et plus qualifié) la gestion de plusieurs OMH et d'améliorer l'efficacité des organisations.

Même si de nouveaux projets de fusion ne sont pas entamés, le gouvernement est enclin à les encourager à la fin de la décennie. En 1999, le rapport Bédard, portant sur les finances et la fiscalité des instances locales, telles que les municipalités et les commissions scolaires¹⁶, recommande : « que dans chaque agglomération urbaine, la gestion du logement social soit régionalisée au sein d'une société ou d'un office supramunicipal ou métropolitain d'habitation qui intégrerait les OMH existants » (Québec, 1999, p. 240). Confrontée au fait que 85 % des offices municipaux ont moins de 100 logements, la nouvelle ministre des Affaires municipales, Louise Harel, cherche également « à examiner comment il serait possible d'améliorer [...] [leur] gestion et de diminuer [les] coûts de système de fonctionnement de façon à devenir plus efficace et plus performant » (AOMHQ, 1999c, p. 10).



Le rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale (rapport Bédard), publié en 1999.

Photo : Québec (Québec, 1999)

¹⁶ Il s'agit du rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, créée le 29 avril 1998 : « son mandat porte sur l'ensemble du secteur local, soit les municipalités, les municipalités régionales de comté, les communautés urbaines et les commissions scolaires » (Québec, 1999, p. 1).

UN APPUI CONDITIONNEL DES LOCATAIRES

Si le regroupement d'OMH est une idée de plus en plus considérée par les offices et recommandée par le gouvernement à partir du milieu des années 1990, la fondation de la Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ) et son implication dans le débat contribue aussi à favoriser cette option. Créée en 1993, les objectifs de l'organisation sont « de promouvoir et défendre les intérêts des locataires », de « travailler à l'amélioration de leur qualité de vie », de soutenir les associations de locataires, de favoriser l'implication et la prise en charge des résidents et de les représenter « [...] auprès des instances politiques et administratives » (FLHLMQ, 2021). Avant la création de la FLHLMQ, une autre organisation provinciale, l'Association provinciale des locataires de logements municipaux du Québec (APLLMQ), représentait les intérêts des résidents au niveau provincial. Aux prises avec plusieurs problèmes administratifs, elle a cependant fait faillite à la fin des années 1980.

Au cours des années 1970 et 1980, les locataires se prononcent peu au sujet du regroupement des OMH. Parmi les sources à notre disposition, un document relié à l'APLLMQ, publié en 1979, donne toutefois des indices de leur position. Ils sont d'avis que les OMH de grande taille sont problématiques. Néanmoins, les OMH de petite taille ne sont pas idéaux non plus :

Il semble que plus la machine (OMH) est grosse, plus les problèmes sont grands. Dans les petites municipalités où les OMH ont un nombre restreint de logements à administrer, les locataires semblent avoir une relation plus directe avec les administrateurs. Cependant, cette réalité s'atténue par le fait que les locataires sont soumis à l'arbitraire d'une administration sans orientation sociale.

(APLLMQ, 1979, p. 15)

Plusieurs années plus tard, la FLHLMQ se prononce positivement sur le regroupement des OMH :

Les FLHLMQ est d'accord pour dire que 650 OMH au Québec, c'est beaucoup trop, et qu'il y a sûrement moyen de les regrouper pour réaliser des économies, mais également pour obtenir des services plus professionnels de la part des gestionnaires. Nous sommes donc favorables à cette démarche, car nous pensons que cela peut donner plus de ressources aux offices.

(FLHLMQ, 1997, p. 17)

Les membres de l'organisation proposent cependant que :

[...] la remise de plus grands pouvoirs de gestion OMH s'accompagne obligatoirement d'un plus grand droit de regard pour les associations de locataires (locataires élus sur le c.a. des offices, financement des associations, consultation obligatoire des locataires, ouverture au publiques des c.a., etc.).

(FLHLMQ, 1997, p. 18)

L'organisation souhaite également que les HLM demeurent un parc de logements sujet à des normes provinciales imposées par la SHQ. Cette demande s'inscrit en continuité avec les actions de la Fédération depuis sa fondation, qui s'oppose farouchement au transfert de la propriété des HLM aux localités et encourage la consultation des locataires dans les décisions importantes des OMH.

En 1998, par exemple, les pressions de la FLHLMQ, dont la tenue d'une manifestation de 700 résidents devant l'Assemblée nationale, contribuent à l'abandon du projet de transfert de la propriété des HLM aux municipalités ainsi qu'à l'instauration d'une directive de la SHQ qui impose « aux OMH de financer, informer et consulter les associations de locataires » (FLHLMQ, n.d.).



Des locataires de HLM, notamment, lors de la manifestation de 1998. À droite, le ministre des Affaires municipales, Rémy Trudel, s'adresse aux manifestants.

Photo : Jean-Marie Villeneuve, *Le Soleil* (Dumas, 25 avril 1998)

Lors de leur congrès en mai 1999, les membres de la FLHLMQ se montrent réticents face à l'idée d'une régionalisation des OMH telle que proposée par le rapport Bédard, préférant des OMH à proximité.

Les délégués ont clairement indiqué tenir à un OMH qui soit près de chez eux. Ils refusent une structure régionale bureaucratique où les dirigeants ne connaissent pas les réels problèmes des locataires.

(FLHLMQ, 1999a, p. 1)

Les délégués présents affirment néanmoins que :

Si la régionalisation se réalise, elle doit s'accompagner de mesure garantissant l'exercice de la démocratie pour les locataires. On pense à des réunions publiques avec périodes de questions, à un comité consultatif composé de locataires pour discuter des propositions avant que le CA ne les adopte, au tiers des postes alloués à des locataires élus, etc.

(*ibid.*)

À la fin de l'année, dans une lettre adressée à la ministre des Affaires municipales, Louise Harel, la FLHLMQ précise davantage sa position. Selon elle, « la régionalisation peut signifier moins de pouvoir ou plus de pouvoir pour les locataires des HLM » (FLHLMQ, 1999b, p. 1 à 8). Pour éviter un résultat négatif, elle suggère un modèle précis. Les offices devraient être regroupés sur la base de MRC ou par communautés

urbaines « réduisant ainsi de 650 à 90 le nombre d'offices municipaux d'habitation » (*ibid.*). D'après l'organisation, ce nombre pourrait même « être encore plus faible, soit autour de 80, par la fusion de très petits offices de MRC limitrophes » (*ibid.*).

De moins en moins réticente à l'idée, la FLHLMQ considère aussi qu'un regroupement d'OMH pourrait avoir plusieurs effets positifs tant sur la qualité des services qu'au niveau de la gestion des logements et la sélection des locataires :

Il serait probablement plus facile pour la SHQ de faire respecter ses propres normes nationales auprès de 80 commissions régionales qui ont les ressources suffisantes pour agir en administrateurs efficaces et transparents que d'essayer de contrôler un réseau de 650 OMH où près de 400 directeurs sont payés 6 125 \$ annuellement pour travailler 7 heures par semaine. Notre expérience nous démontre que les règlements provinciaux de location et surtout d'attribution sont quotidiennement bafoués dans beaucoup de ces OMH et que l'entretien des immeubles laisse souvent énormément à désirer. Pas méchamment, mais par manque de compétences suffisantes.

(*ibid.*)


De plus, selon la FLHLMQ, les nouveaux offices regroupés, plus importants en termes d'habitations gérées, ne devraient pas avoir plus de 1 000 logements à s'occuper, à l'exception de ceux situés dans les villes centres. Cette taille (près de 1 000 logements) est idéale d'après l'organisation, puisqu'elle constitue un équilibre entre la professionnalisation de l'office et sa proximité avec les locataires : « Notre expérience des OMH nous démontre qu'il s'agit de la taille idéale pour développer une gestion professionnelle, [...] respectant la dimension humaine » (*ibid.*).

Pour s'assurer que les locataires puissent participer à ces nouvelles structures, la FLHLMQ propose que leur gestion s'effectue sur trois niveaux, selon les modalités décrites dans le tableau suivant. Ce modèle, considéré comme de la cogestion, est notamment inspiré des commissions scolaires et du fonctionnement des écoles.

TABLEAU 1 – MODÈLE DE FONCTIONNEMENT PROPOSÉ PAR LA FLHLMQ

STRUCTURES	SHQ	COMMISSION RÉGIONALE DU LOGEMENT	COMITÉS DE GESTION LOCALE	COMITÉ CONSULTATIF DES RÉSIDENTS
DESCRIPTION		Les commissions régionales seraient formées par la fusion de tous les OMH sur la base des 96 MRC et des nouvelles communautés urbaines	Les nouvelles commissions régionales créeraient des comités de gestion locale qui serviraient de points de service pour un secteur particulier	Chaque commission régionale aurait un comité consultatif composé de résidents des HLM de la région
RÔLE	<p>Élaboration des politiques du logement et des normes nationales : fixation des loyers, pérennité des stocks, critères d'admissibilité aux HLM, transparence des commissions régionales et des comités de gestion locale, etc.</p> <p>Gestion des ententes avec la SCHL</p> <p>Soutien aux commissions régionales</p>	<p>Administration des logements au nom de la SHQ : gestion du personnel, appels d'offre, perception des loyers, gestion de la liste d'attente, etc.</p> <p>Approbation des budgets des comités de gestion locale</p> <p>Approbation des critères locaux de sélection des comités de gestion locale</p>	<p>Gestion quotidienne des HLM du secteur : entretien, réparation, soutien à la vie communautaire</p> <p>Élaboration du budget pour le secteur et du plan de modernisation</p> <p>Adoption des règlements d'immeuble</p> <p>Attribution des logements vacants en fonction de la liste régionale et des critères locaux de sélection</p>	<p>Promouvoir la participation des locataires à la gestion de la commission régionale et désigner des locataires pour participer aux divers comités formés par celle-ci</p> <p>Donner des avis à la commission régionale sur toute question qu'elle est tenue de lui soumettre et exprimer les besoins des locataires</p>
COMPOSITION	Employés de la SHQ	Élus régionaux ou représentants municipaux, selon le choix de la ministre	Un nombre égal de locataires élus et de représentants de la Commission régionale : 3 locataires et 3 gestionnaires, avec une voix prépondérante au président en cas d'égalité	Un locataire élu dans chaque secteur (parmi les 3 locataires siégeant au comité de gestion locale de chacun de ces secteurs)

Source : FLHLMQ, 1999b, p. 1 à 8.



Selon la FLHLMQ, cette nouvelle façon de fonctionner aurait pour effet d'accorder un pouvoir plus grand aux résidents dans la gestion des OMH qui, à l'époque, est limitée à la participation de deux locataires au conseil d'administration. Elle aurait également pour effet d'assurer une meilleure équité dans la sélection des résidents. De l'avis de la FLHLMQ, la majorité des comités de sélection ne fonctionnent « pas en conformité avec le règlement provincial et ce sont les directeurs qui décident des équilibres à faire selon leurs préjugés ou leur bon jugement » (*ibid.*).

Somme toute, l'idée du regroupement des OMH connaît une avancée significative dans les années 1990, tant au niveau des OMH et des locataires que du gouvernement.

2000-2016

Cette progression se poursuit au début des années 2000. Entre 2000 et 2002, l'État québécois entame une vaste réforme ayant un impact majeur sur les OMH : les regroupements municipaux. Il fusionne les municipalités situées à l'intérieur et à proximité des centres urbains les plus importants du Québec, afin de créer neuf grandes villes de plus de 100 000 habitants : Montréal, Québec, Longueuil, Laval, Gatineau, Saguenay, Sherbrooke, Lévis et Trois-Rivières. Il décrète aussi le regroupement de localités près d'autres villes de moyenne taille, telles que Rouyn-Noranda, Rimouski, Sept-Îles, Saint-Jérôme et Val-D'Or. (CT, 2020) La création de ces entités, officiellement formées en 2002, force également le regroupement de plus d'une centaine d'OMH à l'intérieur de 37 nouveaux offices (AOMHQ, 2002, p. 4). Pour la première fois de leur histoire, les OMH québécois voient leur nombre diminuer de manière importante, passant de 657 à 552 (SHQ, 2016, p. 4).

Cette fusion des municipalités et des OMH n'est pas une surprise pour les acteurs concernés. En fait, celles-ci sont le résultat des nombreux débats politiques présents depuis le début des années 1990 au sujet de la restructuration de l'appareil gouvernemental et de la rationalisation des dépenses publiques. Leur réalisation est perçue comme un moyen de générer des économies d'échelles et de favoriser le développement économique de la province. Elles ont également pour but mettre fin à d'autres problèmes associés au monde municipal, notamment « l'absence d'une vision d'ensemble, une déficience dans la coordination des décisions, une concurrence locale stérile et nuisible sur le plan de la compétitivité internationale [et] [...] une grande iniquité sur le plan fiscal entre les citoyennes et les citoyens » (Pâquet, 2001, p. 4).

Les regroupements municipaux s'avèrent aussi nécessaires puisque certains enjeux, comme l'aménagement du territoire, le développement économique, l'entretien des cours d'eau, le transport et la gestion du logement social :

[...] transcendent le territoire des municipalités locales. [Ces] enjeux doivent être pris en charge à l'échelle du territoire d'une MRC ou d'une agglomération et ne plus être subordonnés à des considérations ultra-locales, comme c'est trop souvent le cas actuellement.

(Québec, 2000a, p. 55)

Pour des considérations similaires, entre 2001 et 2002, le gouvernement met sur pied la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ). Regroupant chacune plusieurs municipalités, soit 82 et 28 respectivement, ces communautés sont des organismes de planification, de coordination et de financement dotés de compétences supralocales comme l'aménagement du territoire, l'environnement, le développement économique et le transport (CMQ, 2021; CMM, 2021).

La création de la CMM a un impact particulier sur les OMH, puisque le logement social devient l'une de ses compétences – ce qui n'est pas le cas de la CMQ (CMM, 2021; Québec, 2000b). Les offices sur son territoire conservent leur autonomie de gestion, mais ils font désormais partie d'une structure plus importante. Ils doivent travailler en commun avec les autres membres de la CMM et considérer des enjeux dépassant les intérêts de leur municipalité. De plus, c'est dorénavant la CMM qui rembourse la part municipale du paiement des déficits d'exploitation des HLM situés sur son territoire (Québec, 2000c, art. 153). Elle participe également au développement du parc de logements sociaux de la région métropolitaine. Tous les individus qui demeurent sur le territoire de la CMM peuvent aussi soumettre une demande à une municipalité membre pour résider en HLM, ce qui n'était pas possible auparavant (Loi CMM, art. 155).

Cette accessibilité plus large au logement social à l'échelle de la CMM répond à un des objectifs de Louise Harel, ministre responsable de l'habitation. En effet, en 2000, Mme Harel exprimait le souhait que les fusions d'OMH favorisent une plus grande éligibilité au logement social, tant au niveau des MRC que des communautés métropolitaines. Selon elle, l'atteinte de cet objectif aurait également pour effet de régler certains problèmes auxquels les personnes en besoin d'un logement social sont confrontées :

Ce qu'il va falloir aménager, c'est une façon de rendre éligible [...] des personnes qui occupent le territoire de la MRC et le territoire métropolitain. De manière à ce que ne se produisent plus ce qu'on a connu jusqu'à maintenant des déplacements de populations mal prises qui viennent habiter dans les municipalités le temps de se rendre éligible pour se mettre sur la liste.

(AOMHQ, 2000a, p. 9)

DES REGROUPEMENTS OBLIGATOIRES, MAIS APPRÉCIÉS

Contrairement au processus de restructuration qui touche actuellement les OMH et les rares groupements volontaires réalisés à la fin des années 1990, les regroupements du début des années 2000 sont obligatoires pour tous les OMH. Malgré cet aspect, la publication du livre blanc sur la réorganisation municipale, qui annonce les fusions en 2000, suscite peu de réactions négatives chez les organismes qui regroupent les offices, tels que l'AOMHQ. Lors du congrès de l'organisation en 2000, son président affirme que « c'est aux élus du gouvernement du Québec et aux élus municipaux de décider s'il doit y avoir des regroupements ou une forme de régionalisation » (AOMHQ, 2000b, p. 4).

Cependant, l'AOMHQ « fait valoir le maintien de la continuité du parc de logements publics quelle que soit la réorganisation municipale » et souhaite que les HLM continuent d'être gérés par des OMH autonomes. Elle précise également « que toute réorganisation du logement social doit prendre en compte une amélioration des coûts et des services à la clientèle, mais aussi se faire dans le respect des employés du réseau ». À ce sujet, l'AOMHQ demande d'ailleurs « que des mesures de protection du personnel en place soient instaurées ». (*ibid.*, p. 4)



La ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, Louise Harel, vers 2001.

Photo : Studio Pub Photo (Pâquet, 2001, p. 7)

Selon les sources consultées, ces mesures sont adoptées. À Sherbrooke, par exemple, la disparition des OMH reliés aux anciennes villes de Fleurimont et de Rock Forest, notamment, n'occasionne pas automatiquement une perte d'emploi chez leurs employés, ni une perte d'ancienneté ou d'avantages sociaux (OMHS, 2009, p. 61). Dans le processus de fusion, seuls certains directeurs généraux associés aux nouveaux offices des grandes villes peuvent perdre leur poste, puisque ceux-ci doivent de nouveau soumettre leur candidature et être réembauchés.

LES ARGUMENTS DE LA FLHLMQ

Comme l'AOMHQ, la FLHLMQ accueille favorablement l'idée du regroupement de certains OMH. En 2000, elle encourage même leur réalisation dans plusieurs de ses communications. L'organisation reprend sensiblement les mêmes arguments qu'à la fin des années 1990 et considère que les fusions auront des impacts positifs sur les locataires. Elle ajoute également que les fusions aideront notamment à mettre fin « à l'administration à deux vitesses » composé d'une « centaine d'OMH gérant 100, 200, 500 ou 1000 logements qui ont du personnel qualifié et à temps plein [...] et un autre réseau où [...] on retrouve généralement [...] une habitation à loyer modique pour personne âgée [...] administrée en "side-line" par un directeur à raison d'une journée semaine et d'un concierge à contrat » (FLHLMQ, 2000a, p. 3). À ce sujet, la FLHLMQ souligne d'ailleurs que certains regroupements d'OMH déjà réalisés ont contribué à briser cette dichotomie et à améliorer les services et la qualité du personnel :

Gaspé et ses onze villages, Mirabel et ses quatre paroisses, Bécancour, Laval, Baie-Comeau, nous pourrions vous énumérer une longue liste de municipalités où les regroupements ont permis aux locataires de HLM d'avoir un nombre suffisant de logements pour engager du personnel compétent et à temps plein. Un office de grande taille peut se permettre d'avoir du personnel spécialisé, notamment des gérants d'immeubles diplômés en technique du bâtiment ou qualifiés en technique sociale pour évaluer les besoins des différentes clientèles en difficulté et leur offrir les services nécessaires.

(FLHLMQ, 2000a, p. 5)

La FLHLMQ revendique également que la Loi sur la Société d'habitation du Québec soit modifiée afin de rendre obligatoire l'instauration de nouvelles structures de participation et de consultation des locataires. Ces instances s'avèrent importantes pour éviter que la création d'OMH de trop grande taille éloigne davantage les locataires des enjeux et des prises de décision importantes de l'organisation (FLHLMQ, 2000b, p. 6). La Fédération se prononce aussi favorablement face aux fusions, puisque celles-ci auraient pour effet d'augmenter l'accessibilité aux HLM :

En fusionnant des municipalités et en régionalisant la contribution de 10 % des municipalités au déficit d'exploitation des HLM à travers les communautés métropolitaines ou à travers les MRC, le gouvernement va permettre d'élargir l'accessibilité des HLM à l'ensemble de la population des différents territoires.

(*ibid.*, p. 8)

Le regroupement d'OMH pourrait également enrayer les mauvaises pratiques de certains offices qui refusent parfois de loger des individus dans le besoin, même si leurs logements sont vacants :

Il arrive également que certaines administrations locales préfèrent garder des logements vacants plutôt que de les offrir aux pauvres de la grande ville d'à côté. Le morcellement des OMH se traduit donc par une absence de vision commune et une prise en charge incomplète des besoins de la population.

(*ibid.*, p. 4)

Les propos de la fédération révèlent aussi que l'élargissement de l'accessibilité des HLM pourrait avoir un impact important sur les familles, qui ont parfois de la difficulté à se loger. Seulement 126 sur 641 OMH (19,7 %) offrent des unités à cette clientèle et très peu d'entre elles sont situées hors des grandes villes (*ibid.*).

La FLHLMQ revendique également que les nouvelles municipalités, les MRC et les communautés métropolitaines soient tenues de développer un fonds pour le développement du logement social, car, selon elle, un accès bonifié au HLM « risque [...] de demeurer passablement théorique si rien n'est fait pour augmenter le nombre de logements sociaux existant au Québec » (*ibid.*, p. 8).



En 2016, des membres de la FLHLMQ, en compagnie du ministre Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, Martin Coiteux, prennent la parole à l'Assemblée nationale pour exprimer leurs arguments au sujet du regroupement des offices d'habitation.

Photo : FLHLMQ (FLHLMQ, 2016, p. 1)

Finalement, la fédération affirme que « le gouvernement ne doit pas s'arrêter à moitié chemin » dans le processus de regroupement des OMH en fusionnant uniquement les OMH associés aux grandes et aux moyennes villes touchées par la réforme municipale. De l'avis de l'organisation :

Si on se contente seulement des fusions des villages avec les agglomérations urbaines, on ne résout pas les problèmes des centaines d'autres petits OMH et surtout il sera difficile de refaire un deuxième grand réaménagement du personnel sur une base régionale quelques années après.

(FLHLMQ, 2000a, p. 9)

Pour cette raison, la FLHLMQ recommande :

Que la loi de la Société d'habitation soit modifiée, notamment l'article 58.1, qui permet la fusion d'OMH seulement avec l'accord des municipalités concernées, afin de permettre à la SHQ de décréter des fusions. La SHQ serait cependant tenue de demander au préalable aux OMH de chaque MRC de proposer des scénarios de regroupements acceptables à leurs yeux et à ceux des locataires.

(*ibid.*, p. 10)

L'IMPORTANCE DE L'AUTONOMIE

La proposition de la FLHLMQ n'est toutefois pas retenue par le gouvernement au début des années 2000. Cependant, le processus de restructuration actuel, amorcé par la loi 83 en 2016, se déroulera dans des modalités similaires. Entre temps, c'est-à-dire de 2002 à 2016, très peu de regroupements d'OMH sont réalisés¹⁷. Plutôt que de forcer la fusion des OMH restants, le gouvernement modifie en 2002 la Loi sur la Société d'habitation du Québec, afin de permettre aux MRC de déclarer leur compétence en matière de logement social et de regrouper les OMH sur son territoire (Québec, 2002, art. 19).



Des locataires de l'ORH de Deux-Montagnes (formé en 2013) participant à une assemblée pour faire le bilan du regroupement des offices constituant la nouvelle organisation, en février 2015. Selon la FLHLMQ, 86 % des locataires considèrent que les services de l'organisation se sont améliorés.

Photo : FLHLMQ (FLHLMQ, 2015, p. 3)

Bien que le gouvernement semble optimiste face à cette possibilité, aucune MRC n'agira ainsi avant celle de Deux-Montagnes en 2013. Le souhait de la SHQ d'effectuer des projets pilotes « pour promouvoir la formule et démontrer que les fusions de très petits OMH entraînent un meilleur entretien et de meilleurs services aux locataires » n'aura pas d'effets significatifs non plus. (FLHLMQ, 2002a, p. 3). Bref, après les fusions municipales de 2002, les fusions d'OMH cessent de se produire.

La principale raison qui explique ce phénomène est que de nombreux OMH sont toujours réticents à se regrouper. En fait, selon nous, deux motifs expliquent pourquoi le processus de regroupement du début de 2002 s'est concrétisé sans trop d'embûches dans le réseau des OMH : le fait qu'il était imposé et le fait qu'il visait des OMH de grande ou de moyenne taille, historiquement plus ouverts à l'idée des regroupements¹⁸. Les petits OMH, qui représentent toujours une majorité des OMH au Québec après 2000, restent encore opposés à l'idée¹⁹.

Cependant, cette réserve ne provient pas du fait que les regroupements réalisés en 2002 n'ont pas provoqué de bons résultats. Au contraire, aujourd'hui, plus de dix ans plus tard, la SHQ, le ROHQ²⁰ et la FLHLMQ sont tous d'accord pour dire que les fusions de 2002 ont eu des effets structurants sur la gestion des OMH touchés et qu'elles ont contribué, notamment, à améliorer les services aux locataires.

17 Après les fusions de 2002, il y a 552 OMH au Québec (MRC Antoine Labelle, 2020).

18 Dans un article du bulletin de l'AOMHQ de 1993, par exemple, il est mentionné que « du côté des plus gros OMH, il y a une certaine ouverture à des formules de régionalisation et d'échanges de services » (AOMHQ, 1993b, p. 5).

19 Selon la Fédération québécoise des municipalités, il y a 538 offices au Québec en 2016, dont 359 (67 %) ont moins de 25 logements (FQM, 2016, p. 1).

20 En 2003, l'AOMHQ devient le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ).

La conservation de leur autonomie sur une base municipale semble être la principale raison motivant le refus des offices de se regrouper. En 2008, par exemple, un sondage effectué auprès des membres du ROHQ révèle que seulement 14 % des participants (dont plusieurs petits OMH) sont ouverts à la création d'un office régional d'habitation au niveau de la MRC. De plus, aucun membre n'est prêt à déléguer la gestion des OMH à l'administration municipale et 11 % souhaitent « confier la gestion de l'administration de plusieurs OMH à un même directeur(trice) ». (ROHQ, 2008a, p. 9)

COMPENSER L'ABSENCE DE REGROUPEMENTS

Cette volonté de plusieurs offices à conserver une mainmise sur leur administration et leur gestion a des conséquences importantes pendant les années 2000. En fait, elle force le réseau des OMH et la SHQ à développer des pratiques et des structures qui permettent d'offrir des services et des ressources supplémentaires aux OMH de petite taille, sans brimer leur autonomie. Ces initiatives sont nécessaires puisque plusieurs acteurs du milieu soulignent encore que ces OMH n'ont pas toujours les moyens d'offrir des services adéquats et de remplir pleinement leur mandat.

Comme par le passé, le mandat des offices est principalement de gérer des HLM destinés à des individus à faible revenu. Cependant, à partir du début des années 2000, le gouvernement québécois leur délègue davantage de responsabilités. Dès 2002, les OMH peuvent maintenant construire de nouveaux logements sociaux à l'aide des programmes d'habitation de la SHQ et sont aussi invités à s'occuper de la dimension sociale de leurs logements²¹, en mettant « en œuvre toute activité à caractère social et communautaire favorisant le mieux-être de [leur] clientèle » (Québec, 2002, art. 10). La loi tient également

compte de plusieurs recommandations de la FLHLMQ au sujet de la participation des locataires à la gestion des offices et exige que des comités consultatifs de résidents (CCR) et des comités de secteur (CS) soient créés dans les offices de 2 000 logements et plus. Le tableau suivant décrit brièvement ces structures.



Le comité consultatif des résidents de l'OMH de Gatineau, en 2002.

Photo : FLHLMQ (FLHLMQ, 2002b, p. 1)

21 Selon Morin *et al.*, la gestion sociale – ou dimension sociale – fait notamment référence aux relations et aux communications avec les locataires, à la gestion de la participation des locataires, à la gestion du milieu de vie des locataires, à la gestion des conflits et aux pratiques de gestion visant des clientèles spécifiques : personnes âgées, familles, communautés culturelles, locataires ayant des problèmes de santé physique ou mentale, locataires ayant des comportements incivils. La gestion immobilière fait référence au bâti, notamment à la gestion de la location, à la sélection des locataires, à la gestion des listes d'attente, à la gestion des transferts de logement, au recouvrement des loyers, à la maintenance des immeubles (inspections, entretien, réparations), à la gestion de la sécurité, à la gestion des propriétés et à la gestion des finances. (Morin *et al.*, 2014, p. 3)

TABLEAU 2 – MODALITÉS ET OBJECTIFS DES CCR ET CS

COMITÉ CONSULTATIF DES RÉSIDENTS (CCR)	COMITÉS DE SECTEUR (CS)
<ul style="list-style-type: none"> • Faire les représentations qu'il juge utiles à l'Office sur toute question d'intérêt commun concernant l'entretien des immeubles, la qualité des services et leur accessibilité, les règlements d'immeuble, les choix budgétaires de l'Office et la planification des travaux majeurs d'amélioration et de modernisation • Promouvoir la participation des personnes qui habitent ces logements [les locataires] aux activités à caractère social et communautaire mises en œuvre ou reconnues par l'Office • Favoriser la vie associative • Faire des représentations sur toute matière relative au développement social et communautaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Voir à l'amélioration des services directs aux résidents • Examiner les demandes et les plaintes qui lui sont soumises sur toute matière relative à l'entretien des immeubles et à la qualité des services • Soumettre à l'Office toute recommandation utile pour remédier à un problème, ainsi que tout avis relatif à la planification des travaux majeurs et au développement social et communautaire

Source : Québec, 2002

Dans le but de soutenir les initiatives des locataires et des OMH pour améliorer le milieu de vie des résidents, la SHQ crée également le Programme d'aide à l'initiative communautaire et sociale en HLM (PAICS), offrant une enveloppe d'environ 400 000 \$ par année à travers le Québec. Ce soutien s'ajoute aux sommes déjà versées par la SHQ de 17 \$ par année par logement pour les associations de locataires, de 15 \$ pour la mise sur pied d'activités sociales, ainsi que de 22 \$ pour les activités de soutien communautaire²².

Le choix du gouvernement de demander directement aux OMH de se soucier de la dimension sociale de leurs habitations est aussi motivé par le fait que les offices doivent toujours s'adapter à une clientèle plus vulnérable depuis les années 1990. En 2014, le président du ROHQ, François Chauvette, décrit bien cette réalité et ses causes :



Le président du ROHQ, François Chauvette, lors du congrès de l'organisation en 2014.

Photo : ROHQ (ROHQ, 2014a, p. 1)

Le Québec a fait le choix d'orienter ses programmes de logements sociaux vers les personnes les plus démunies. Le faible niveau de revenu demeure un critère de base, bien que les aspects relatifs aux conditions physiques et psychosociales font de plus en plus partie de la dynamique d'accès à un logement social. Le nombre restreint de logements abordables et en bon état, le vieillissement de la population, les politiques de désinstitutionalisation des gouvernements représentent des conditions contribuant à modifier l'univers dans lequel évoluent les intervenants de l'habitation sociale.

(Morin, LeBlanc et Vachon, 2014, p. VII)

²² Chiffres de 2017.

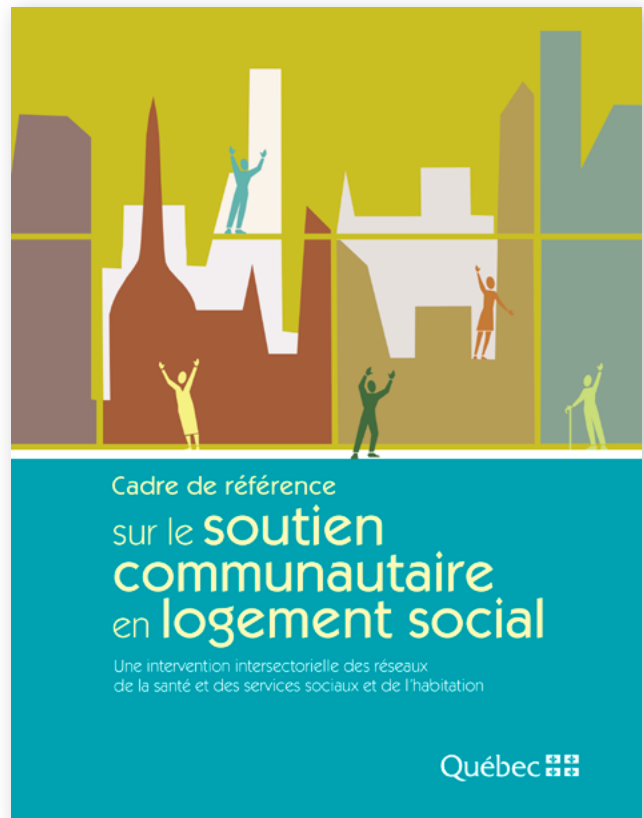
Cette situation place les OMH devant un défi constant : ils doivent mettre en œuvre des pratiques pour concilier la gestion immobilière des logements avec la gestion sociale. Dans le milieu des OMH, ce constat donne même naissance à une expression : les OMH ne doivent pas uniquement s'occuper des poignées de porte, mais aussi des poignées de main. En fait, négliger d'accorder de l'importance à la dimension sociale :

[...] peut avoir « des conséquences majeures sur l'administration des lieux et sur la qualité de vie des résidents, notamment [...] l'augmentation de l'insécurité et du vandalisme » (*ibid.*). La gestion immobilière et la gestion sociale sont deux dimensions interreliées : la bonne ou la mauvaise gestion de l'une a un impact sur l'autre.

(Morin *et al.*, 2014, p. 4)

En plus des responsabilités précédentes, le mandat des offices s'élargit encore en 2007. Le gouvernement du Québec met en vigueur le *Plan québécois des infrastructures* (PQI), dans lequel il offre de nouvelles sommes très importantes pour la rénovation et la réfection des HLM. Cette décision a un impact significatif sur les OMH, puisqu'ils doivent désormais gérer des fonds beaucoup plus élevés associés à cette tâche²³. Presque en même temps, en 2008, la SHQ annonce qu'elle se retire de la supervision et de la réalisation des travaux majeurs du parc HLM. En moins de deux ans, les OMH se retrouvent donc à devoir gérer à la fois des sommes plus importantes et la réalisation des travaux de rénovation.

Un autre événement significatif survient également en 2007 : l'adoption du *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social* (MSSS et SHQ, 2007). Ce dernier « propose des modalités de partenariats et de concertation » entre le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et le ministère des Affaires municipales (lequel est responsable de la SHQ et des OMH) « pour la répartition de 5 M\$ par année pour le financement de mesures de soutien communautaires » (SHQ, 2017, p. 82). Même si ces sommes constituent une avancée pour les offices au niveau sociocommunautaire, elles représentent néanmoins une tâche de gestion supplémentaire.



Le Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social, adopté en 2007.

Photo : MSSS et SHQ (MSSS et SHQ, 2007)

Ces responsabilités et ces nouveaux moyens sont relativement bien accueillis par le réseau des OMH. En fait, pour plusieurs d'entre eux, celles-ci sont une reconnaissance du gouvernement de leur expertise et de leur importance dans le domaine du logement social. Ces possibilités constituent aussi un pas de plus vers ce que les OMH réclament depuis plusieurs l'année : davantage d'autonomie et de marge de manœuvre.

Cependant, au milieu des années 2000, tous les OMH ne sont pas dans la même position. Si les offices de grande et de moyenne taille comme Montréal, Québec, Gatineau, Trois-Rivières, Drummondville, Rimouski et Granby disposent de plus de ressources depuis les fusions municipales et ont davantage d'employés pour honorer leurs nouvelles responsabilités, ce n'est pas le cas des offices de petite taille. En 2008, le ROHQ est sensibilisé à cette réalité, au point qu'il fait de cet enjeu

²³ De 2002 à 2016, par exemple, ceux-ci passent de 59,9 millions à 343,4 millions annuellement (SHQ, 2019, p. 76).

le thème de son congrès annuel nommé « Partager ses compétences pour renforcer son autonomie » (ROHQ, 2008a, p. 6). L'indépendance de chaque OMH demeure une priorité. Cependant, pour conserver celle-ci et accroître l'efficacité et la crédibilité du réseau des OMH, il est nécessaire que les offices partagent leurs ressources et appuient les petits OMH qui en ont moins. Le président du ROHQ, Bernard Tanguay, s'exprime ainsi :

Il n'est pas question ici de proposer des regroupements ou des fusions d'organisation. Il s'agit plutôt de réfléchir ensemble à l'opportunité d'établir entre des organisations d'une même région, des manières de travailler en commun afin de partager des risques et des résultats à l'avantage de l'ensemble des partenaires et de leur clientèle [...] Plus de 75 % de nos membres sont responsables de moins de 50 logements reposant sur une structure quasi bénévole. Dans ce contexte, le renforcement de notre autonomie à titre de gestionnaire du logement social public doit s'appuyer sur le partage de nos compétences. Un partage qui doit s'articuler par des partenariats locaux entre les offices au niveau régional et par l'affirmation et la solidarité de notre regroupement au niveau national.

(ROHQ, 2008b, p. 3)

De cet objectif naîtra plusieurs pratiques et structures qui contribueront à pallier le manque de ressources des OMH de petite taille. La première, qui devient essentielle pour remplacer l'un des services qu'offrait la SHQ jusqu'en 2008 est la création, la même année, des centres de services (CS). Ces derniers ne sont pas de nouvelles organisations, mais plutôt un nouveau rôle confié à des OMH de grande ou de moyenne taille. Les CS reçoivent des fonds pour aider les offices de petite taille et d'autres propriétaires de logements sociaux à effectuer les bilans de santé de leurs immeubles. Ils veillent également à la planification et à la réalisation des travaux majeurs sur les HLM (SHQ, 2017, p. 86).

La création des CS est bien accueillie par les petits offices qui sont prêts à déléguer leur responsabilité d'effectuer des rénovations, contrairement à d'autres facettes de leur gestion²⁴. Pour le ROHQ, les CS sont aussi une façon de « partager régionalement et [d']agir localement » (ROHQ, 2009a, p. 4). Ils ne sont pas une entrave à l'autonomie des OMH, mais un outil de coordination et de partage :

Il est primordial d'inscrire la démarche de mise en œuvre des centres de services dans une dynamique de partage des ressources et de communauté de services entre des organismes et non de dépendance des organismes envers une administration centrale. Le CS n'est pas une ligne d'autorité, mais plutôt un point de communication de ressources mises en commun.

(ROHQ, 2009b, p. 6)



Le président du ROHQ, Bernard Tanguay, lors du congrès de l'organisation en 2009.

Photo : ROHQ (ROHQ, 2009c, p. 1)

²⁴ Selon un sondage, 75 % des OMH sont prêts à « confier la coordination de la préparation des plans et devis et le suivi des travaux d'améliorations majeures des immeubles à un office de grande taille » et à déléguer le partage d'une « ressource commune pour le soutien social et communautaire auprès des résidents ». (ROHQ, 2008a, p. 9)

Pour le ROHQ, les CS ne constituent pas une perte d'autonomie au niveau local, mais plutôt un renforcement de celle-ci et un gage de retombées positives :

En appuyant l'organisation de centres de services à partir du réseau existant des offices d'habitation, la Société d'habitation du Québec vient reconnaître le niveau de compétence de nos organisations et leur capacité à assumer en pleine autonomie la prise de décision au niveau local [...] Cette nouvelle approche de gestion contribuera sans aucun doute à améliorer de façon considérable la qualité des milieux de vie en HLM.

(ROHQ, 2009b, p. 4)

Avant le début du processus de regroupement, 30 centres de services (CS) sont associés à des offices dans toutes les régions administratives du Québec. Le plus petit OMH d'entre eux a la responsabilité de 542 logements liés à plusieurs offices, tandis que le plus important s'occupe de 6 575 logements. Il y a de un à quatre CS actifs par région. (SHQ, s.d.)

Outre les CS, d'autres initiatives viennent appuyer les OMH de petite taille. Ceux qui ont de la difficulté à engager des employés ayant les compétences nécessaires pour gérer leur parc de logements, par exemple, font parfois appel à des offices de plus grande taille pour assumer cette tâche. À titre d'exemple, à partir de 2008, l'OMH de Trois-Rivières s'occupe de l'ensemble de la gestion de l'OMH de Saint-Étienne-des-Grès (2008), puis de cinq autres OMH de 2012 à 2017 (OMHTR, 2019, p. 106). Dans d'autres cas, certains employés cumulent plusieurs mandats de gestion à temps partiel et veillent à la gestion de plusieurs OMH en même temps. En 2013, le ROHQ confirme que ces pratiques sont répandues puisqu'une « cinquantaine de directeurs [...] assument la gestion de plus d'une centaine d'OMH ». Elle permet d'augmenter « la marge de manœuvre et de mettre des ressources en commun ». (ROHQ, 2013, p. 4 et 5)

Certains OMH de petite taille optent aussi pour d'autres pratiques, notamment de confier leur gestion « à un cadre ou à un employé de la municipalité concernée ».

Selon le ROHQ, « cette façon de faire permet de mieux gérer les disponibilités, de profiter d'une infrastructure de gestion et de s'assurer de l'implication de la municipalité dans le développement résidentiel pour ses citoyens démunis ». (*ibid.*, p. 9)

Des offices de petite taille vont aussi conclure des partenariats avec le réseau de la santé de leur région, souvent à l'aide des ressources fournies par le *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social*. Ces ententes sont nécessaires afin de mieux répondre aux besoins sociaux croissants de leurs résidents, ainsi que pour favoriser leur qualité de vie et leur participation. En 2014, dans la MRC du Granit en Estrie, une travailleuse sociale intervient dans la majorité des OMH de la région qui gèrent entre 10 et 40 logements chacun (OEDC, 2015, p. 23 et 26). Celle-ci s'occupe notamment de la gestion des conflits entre les locataires.

Dans certains offices, la conclusion d'ententes avec le réseau de la santé permet qu'un organisateur communautaire soit délégué à la mise sur pied d'activités dans les OMH, notamment pour briser l'isolement de certains locataires et encadrer leur participation. Parfois, la collaboration du réseau aide aussi à ce que des infirmières visitent les logements pour vérifier l'état de santé des résidents et leur proposer des exercices favorisant leur mieux-être. (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014, p. 122 à 126)

En plus du réseau de la santé, des organismes communautaires s'impliquent également dans les OMH de petite taille, surtout pour :

[...] soutenir les locataires dans leurs tâches et leurs besoins quotidiens. Dans certains cas, il peut s'agir de leur offrir de la nourriture et des vêtements. Dans un office de petite taille, par exemple, un organisme offre des vêtements, des biens et des accessoires. Le gestionnaire d'un autre office indique qu'un organisme communautaire distribue aussi des paniers de Noël aux locataires. D'autres organismes soutiennent les résidents ayant des problèmes de santé physique en les aidant à accomplir leurs tâches ménagères et en les assistant dans leurs soins d'hygiène.

(*ibid.*, p. 127)

Malgré leur taille et leurs ressources limitées, certains OMH de petite taille arrivent donc, par l'intermédiaire de partenariats, à donner des services à leurs locataires tout en conservant leur autonomie. Si ces ententes sont souvent réalisées au niveau local ou des MRC, des partenariats ou des modalités de concertation peuvent également être conclus, dans de rares cas, par plusieurs acteurs d'une région administrative entière.

Entre 2008 et 2011 et de 2012 à 2015, une telle pratique est instaurée en Chaudière-Appalaches, alors que les nombreux OMH de la région²⁵ (majoritairement de petite taille) adhèrent à deux reprises à une entente spécifique visant à offrir du soutien communautaire pour répondre aux besoins croissants de leurs résidents. L'Entente permet notamment :

[...] aux offices d'habitation de bénéficier non pas uniquement des ressources du MSSS (réseau de la santé) en vertu du *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social*, mais également de celles d'autres acteurs clés comme Centraide, le ministère de l'Emploi, les commissions scolaires et la Conférence régionale des élus de la région. Les effets positifs de l'Entente spécifique sont nombreux : plus d'activités communautaires et de loisirs sont offerts aux locataires, le climat dans les HLM s'améliore, le sentiment de sécurité des résidents grandit, les services communautaires de la région sont mieux connus et utilisés.

(SHQ, 2017, p. 88)

Dans une perspective encore plus large, le ROHQ continue d'offrir des services ou des opportunités à la majorité de ses membres qui sont de petits OMH. Dès 2004, l'organisation met sur pied les Rencontres des intervenants sociocommunautaires. Celles-ci représentent une « occasion pour les intervenantes et les intervenants en soutien communautaire œuvrant en milieu HLM de se rencontrer afin de réfléchir, d'échanger, d'interagir, de s'outiller davantage ainsi que d'apprendre à se connaître et à se reconnaître dans leur pratique » (ROHQ, 2021a). En 2006, le ROHQ crée, dans un but similaire, un bulletin électronique

nommé *Mobilise-toit*, encore publié à ce jour (ROHQ, 2007, p. 6). En 2009, un conseiller sociocommunautaire est également embauché par l'organisation pour assister les OMH sur ces questions (ROHQ, 2012, p. 7). Ce dernier a plus précisément pour mandat de « favoriser la diffusion des informations, de faciliter le réseautage des acteurs liés au soutien communautaire et de promouvoir les activités et bonnes pratiques concernant cet important domaine d'activité » (ROHQ, 2021a).



Le conseiller sociocommunautaire du ROHQ, Jacques Laliberté, en poste depuis 2009.

Source : ROHQ (ROHQ, 2014b, p. 19)

Que ce soit par la mise sur pied des CS, par l'établissement de partenariats, par les services offerts par le ROHQ ou par la délégation d'une partie ou de l'entièreté de leur gestion, certains OMH de petite taille obtiennent donc le soutien pour assumer leurs responsabilités élargies, tout en conservant leur autonomie. Cette façon de faire, c'est-à-dire de refuser les regroupements, mais de favoriser davantage le partage des ressources, est l'orientation clé pour la majorité des OMH de petite taille et de plusieurs autres offices au cours des années 2000, et même jusqu'au début du processus de restructuration en 2016.

25 Avec 85 OMH actifs, la région Chaudière-Appalaches est celle qui compte le plus d'OMH au Québec avant le début du processus de restructuration.

Conclusion

Quatre éléments ressortent de l'analyse de l'histoire de l'idée du regroupement des OMH.

UNE IDÉE IMPOPULAIRE CHEZ LES OFFICES

Depuis le milieu des années 1970, l'idée de regrouper les offices est impopulaire, particulièrement chez les OMH de petite taille. Les arguments pour s'opposer à la proposition sont similaires d'une décennie à l'autre : les offices craignent que des regroupements nuisent à la proximité de l'organisation avec ses locataires, réduisent le côté « humanitaire qu'a le petit office », minimise le bénévolat, défavorise l'achat local et affecte négativement leur autonomie (AOMHQ, 1976b, p. 3). De plus, de nombreux OMH ne sont pas convaincus que les plus petits d'entre eux, de par leur taille, aient automatiquement des problèmes de gestion, ni qu'un regroupement aurait pour effet de réduire leurs coûts. L'éloignement des OMH d'une localité à l'autre est aussi un point souvent avancé. Certains craignent qu'il soit difficile de concilier les intérêts des différentes municipalités associées aux OMH.

Des facteurs contextuels découragent également les regroupements. De 1969 à 1974, le débat sur la question n'est pas du tout d'actualité puisque l'objectif des premiers OMH est de permettre aux municipalités, souvent de moyenne ou de grande taille, d'effectuer des opérations de rénovation urbaine sur leur territoire et d'améliorer les conditions d'habitation de leur population. Dans ce cas, l'idée d'un regroupement est plus ou moins pertinente, car le but est d'inciter les localités et les OMH à intervenir au niveau local. Par ailleurs, jusqu'en 1974, la construction des HLM est décentralisée et est effectuée par les offices et les municipalités. Au cours des années 1980, les OMH ont également un objectif incompatible avec la réalisation de regroupements supralocaux : ils souhaitent se positionner comme les principaux intervenants des municipalités en habitation.

UNE IDÉE PERSISTANTE

Tout en étant impopulaire, l'idée des regroupements est néanmoins persistante, car elle est avancée et débattue depuis le milieu des années 1970. Les sources révèlent que plusieurs offices (de grande taille, surtout)

et dirigeants de l'AOMHQ l'encouragent fortement et la perçoivent même comme une nécessité ou une avenue inévitable à moyen ou à long terme. Les arguments pour appuyer l'idée se répètent d'une décennie à l'autre : des regroupements contribueraient à la mise en commun des services et des ressources, amélioreraient la qualité des services, auraient un effet positif sur la gestion et réduirait les coûts. Au cours des années 1980, des OMH voient également les fusions comme un moyen de freiner ce qu'ils considèrent comme un problème : la multiplication rapide des petits OMH. Certains perçoivent cette tendance, qui provoque la création de nouvelles organisations publiques, comme quelque chose « d'incompatible » avec les difficultés économiques de la décennie.

L'idée des regroupements est également considérée par les résidents des HLM, malgré quelques réticences. Au cours des années 1970 et 1980, ceux-ci pensent que les offices de grande taille sont une source de problèmes et que les OMH de petite taille favorisent leur proximité avec les administrateurs et les gestionnaires. À la fin des années 1990, certains membres de la FLHLMQ craignent que les regroupements créent des structures bureaucratiques déconnectées de la réalité des résidents. La Fédération croit néanmoins que des fusions pourraient avoir des effets bénéfiques sur les services aux locataires, tant que les OMH ne soient pas d'une taille trop importante (pas plus de 1 000 logements) et que des mécanismes soient mis sur pied pour s'assurer l'inclusion des résidents dans les prises de décision.

LA NÉCESSITÉ DE PARTAGER DES RESSOURCES ET DES SERVICES

Même si la position des OMH n'est pas unanime au sujet des regroupements, la plupart d'entre eux s'entendent sur un point : ils sont ouverts au partage des ressources et des services entre eux ou en collaboration avec des acteurs externes. Ces pratiques sont de plus en plus présentes à partir des années 1990, car la majorité des offices n'ont pas les moyens de répondre aux besoins d'une clientèle plus vulnérable, ni aux nouvelles

responsabilités qui leur sont imposées par la SHQ, telles que la construction de nouveaux logements sociaux (2002), la mise en œuvre d'activités favorisant le mieux-être de leur clientèle (2002), la mise en place de CCR (2002) et la réalisation de rénovations majeures (2007).

L'AOMHQ/ROHQ joue un rôle central dans le développement de services partagés. Elle contribue à la mise sur pied de plusieurs ressources destinées à tous ses membres, notamment une assurance collective (1980), un service de consultation juridique (1980), un service de recherche (1982), service de diffusion d'offres d'emploi (1986), un service d'informatique (par COGI) (1987), un centre de formation et de perfectionnement (1994) et un conseiller sociocommunautaire (2009).

Au cours des années 2000, l'AOMHQ/ROHQ, des offices et certains acteurs politiques travaillent à développer des partenariats avec plusieurs acteurs externes, comme le réseau de la santé et des organismes communautaires, notamment par l'intermédiaire du *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social* (2007). Des OMH de petite taille délèguent également leur gestion à un gestionnaire à temps plein (associé souvent à un office de moyenne ou de grande taille), qui gère plusieurs petits OMH à la fois. Les CS, de leur côté, permettent d'assister les offices de petite taille au niveau des travaux de réfection et de rénovation majeure des immeubles.

Jusqu'au début du processus de regroupement en 2016, toutes ces pratiques d'échange et de partenariats ont deux avantages : elles contribuent à offrir des ressources aux OMH qui en ont moins, sans pour autant les regrouper et réduire leur autonomie. En fait, ce qui revient dans l'histoire de l'idée des regroupements d'OMH est le souhait que la majorité d'entre eux a de ne pas recourir à cette option, mais de tenter par tous les moyens possibles de limiter les conséquences de cette décision.

L'INFLUENCE CAPITALE DU GOUVERNEMENT

Finalement, le dernier élément central dans l'histoire du regroupement des OMH est que celui-ci ne s'effectue pas à moins d'une forte intervention du gouvernement du Québec, à quelques exceptions près. En effet, le premier regroupement volontaire n'a lieu qu'en 1998 (OMH Gatineau-Hull) et, avant l'ORH de Deux-Montagnes en 2013, très peu d'OMH se regroupent sans y être forcés. Avant les années 1990, les seuls regroupements qui se réalisent sont la conséquence de la fusion de municipalités, car ce processus impose inévitablement la fusion des offices des localités concernées, comme c'est le cas, par exemple, lors de la fusion des municipalités de Pointe-aux-Trembles et de Montréal en 1983. La même situation se produit à plus grande échelle en 2002, pendant les fusions obligatoires de plusieurs municipalités du Québec. Au cours de ce processus, plus d'une centaine d'OMH sont ainsi forcés de se regrouper à l'intérieur de 37 nouveaux offices.

L'ÉVOLUTION DE L'IDÉE DES REGROUPEMENTS de 2016 à aujourd'hui

Depuis 2016, un nouveau processus de regroupement est en cours. Bien que le gouvernement du Québec confère une latitude importante aux offices et aux municipalités quant à leur taille et à leur fonctionnement, ces regroupements constituent néanmoins, à long terme, une décision imposée, puisque le gouvernement s'est donné le pouvoir de décréter des fusions unilatéralement dans l'éventualité qu'elles feraient défaut. Jusqu'ici, cette orientation à la fois contraignante et souple a contribué à regrouper près de 72 % des offices.

Cependant, lorsqu'on analyse les données d'avril 2021, on remarque qu'une réticence à se regrouper et qu'une certaine tendance à la décentralisation demeurent. Parmi tous les nouveaux OMH fondés par regroupement, la plus forte proportion d'entre eux (42 %) ont entre 100 et 200 logements, c'est-à-dire un

nombre très près du seuil minimal de 100 logements imposé par la SHQ. De plus, 14 % des nouveaux OMH regroupés sont en deçà de ce seuil. Seulement 17 % ont entre 200 et 300 logements et 27 % en ont plus de 300. En date de février 2021, 57 OMH ne sont toujours pas regroupés.

Les co-auteurs, Paul Morin et Isabelle Lacroix, au congrès du ROHQ, en 2019.

Photo : Étienne Dionne (ROHQ, 2021b)



En somme, nous pouvons conclure que le regroupement des OMH n'est pas une idée préconisée par la majorité des offices, même si le débat à ce sujet persiste depuis le milieu des années 1970. Sauf dans de rares cas d'exception, très peu de regroupements se réalisent sans que ceux-ci soient imposés. Le désir des offices de conserver leur autonomie sur une base municipale et la faible tendance à la centralisation dans le processus de regroupement actuel confirment cette idée. Cette réticence à fusionner est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement du Québec a décidé d'imposer des regroupements en 2016, sans quoi très peu de fusions se seraient réalisées.

Nous pensons que les résistances observées dans le processus de regroupement actuel sont dues, en partie du moins, à la croyance de plusieurs offices qu'il est possible de développer des pratiques d'échanges et de partenariats pour répondre à leurs besoins, sans nécessairement avoir à recourir à des regroupements. Cependant, alors que les responsabilités et les enjeux touchant les OMH s'accroissent, compenser le manque de ressources des petits OMH par toutes sortes de pratiques est de moins en moins possible sans que la qualité des services en soit négativement affectée. Les partenariats, de même que la mise en commun de ressources et de services, constituent certes des solutions, mais la mise en place de ces mécanismes prend du temps. Du temps qu'un employé d'OMH, qui travaille à temps partiel, n'a pas suffisamment.

RÉFÉRENCES

Pour avoir accès aux références, [cliquez ici!](#)

Institut universitaire de première ligne en santé et services sociaux

Pour toute information supplémentaire, contactez-nous à l'adresse suivante :
jade.bilodeau.ciusse-chus@ssss.gouv.qc.ca



Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada

Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Canada