

Les travaux majeurs de rénovation du parc immobilier HLM de l'Office municipal d'habitation de Montréal : forces et limites de cette forme de gouvernance partagée avec les locataires

Major Renovations of the Low-Income Housing Stock of the Office municipal d'habitation de Montréal: Strengths and Limitations of Shared Governance with Tenants

Paul Morin, Jeannette LeBlanc, Michel Dion and Dicko Baldé

Number 63, Spring 2010

Le logement et l'habitat : enjeux politiques et sociaux

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/044151ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/044151ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Morin, P., LeBlanc, J., Dion, M. & Baldé, D. (2010). Les travaux majeurs de rénovation du parc immobilier HLM de l'Office municipal d'habitation de Montréal : forces et limites de cette forme de gouvernance partagée avec les locataires. *Lien social et Politiques*, (63), 81–91. <https://doi.org/10.7202/044151ar>

Article abstract

The Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM, or Montreal Municipal Housing Office) manages the stock of low-income housing on the island of Montreal and, in this capacity, is the largest public rental housing agency in Quebec. In recent years, the OMHM's "new focus on tenants" has taken the form of shared governance aimed at involving tenants in major renovation projects that are under way. We consider what committed stakeholders (managers, tenants, administrators) have to say in our analysis of this new form of governance and in identifying its strengths, paradoxes and limitations. Is it possible to set up a form of empowering local management when customer service remains the agency's *raison d'être*?

Les travaux majeurs de rénovation du parc immobilier HLM de l'Office municipal d'habitation de Montréal : forces et limites de cette forme de gouvernance partagée avec les locataires

Paul Morin, Jeannette LeBlanc, Michel Dion et Dicko Baldé

L'habitation à loyer modique (HLM) est une forme de propriété sociale, c'est-à-dire un moyen de faciliter aux non-propriétaires l'accès à un bien essentiel (Castel, 2000: 401-412). À ce titre, les entreprises publiques qui administrent ces HLM ont d'importantes responsabilités sociales et immobilières. Tout en gérant de façon efficace et efficiente leurs ressources humaines et financières, comment peuvent-elles produire des biens publics comme la socialité et la communication, et participer au discours public sur la définition des problèmes et la recherche de solutions (De Leonardis, 2002)? Au Québec, les offices municipaux d'habitation (OMH) ont, comme entreprises publiques la gestion de ce parc immobilier. Ceux-ci ont donc la responsabilité de réussir la conciliation entre les impératifs de la gestion immobilière et ceux de la gestion sociale. Pour ce faire, il

est essentiel que les OMH s'appuient sur les capacités d'action collective des locataires. Le Plan stratégique 2010-2014 de l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM), le plus important du Québec, stipule d'ailleurs que «La participation des locataires à la gouvernance est un axe majeur de cette conciliation» (OMHM, 2009: 24). Cette gouvernance est définie par Bengtsson comme «la gestion collective et organisée des affaires locales au sein d'un complexe d'habitation» (Bengtsson, 1998: 110 dans Foroughi, 2008: 239). Une telle gestion locale habilitante au Québec s'inscrit toutefois dans un contexte de réforme de l'administration publique peu facilitant puisque «... le citoyen est devenu surtout un client» (Thibault, 2007: 417) au détriment, de plus en plus, d'une délégation de pouvoirs sur la gestion publique. De même, en Grande-Bretagne et en France, si

l'on reconnaît que les locataires doivent avoir leur mot à dire sur les enjeux et les problèmes qui touchent leur milieu de vie, ce processus s'est souvent accompagné d'un discours de type marketing qui fait du locataire un client et met en avant les notions de «qualité des services» et de «bonnes pratiques». Bref, une approche centrée sur le service à la clientèle qui se rapproche des idées de la nouvelle gestion publique (NGP) (Garshick Kleit et Page, 2008: 34-44; Giauque et coll., 2006: 111-118). Dans ce texte, nous nous sommes spécifiquement intéressés à cette forme de gouvernance négociée entre un bailleur social et ses locataires, en étant attentifs à la tension perceptible entre la logique des services à la clientèle et la perspective citoyenne.

Deux questions pratiques soulevées par Simmons et Birchall

Les travaux majeurs de rénovation du parc immobilier HLM de l'Office municipal d'habitation de Montréal : forces et limites de cette forme de gouvernance partagée avec les locataires

(2007 : 573-595), mises en lien avec le cadre théorique de même qu'avec les facteurs déjà identifiés dans les écrits (Scottish Executive Central Research Unit, 2002; Kelly et Clarke, 1997) comme favorisant la participation des locataires, nous serviront de fil conducteur pour interroger la congruence entre les intentions affirmées et les pratiques de l'OMHM. Dans quelle mesure le bailleur est-il enclin à engager les ressources nécessaires afin de supporter des processus et des structures favorisant véritablement la participation des locataires?

L'expérience de consultation des locataires, et parfois même de coconstruction pour des projets imposants, réalisée par l'OMH de Montréal dans le contexte du plan quinquennal de rénovations majeures 2008-2013, nous servira de démonstration. Notre matériel empirique est constitué de sources documentaires provenant principalement de l'OMHM ainsi que des transcriptions et de l'analyse de 21 entrevues qui ont été réalisées en 2008 auprès de divers acteurs¹ (gestionnaires de différents niveaux, membres du conseil d'administration provenant de

différents milieux dont des locataires). Au Québec, ce domaine de recherche demeure embryonnaire bien qu'il s'agisse du principal parc de logement social. Notre étude est d'ailleurs la première à analyser les enjeux de gestion et de gouvernance en OMH. L'approche par les capacités (Deneulin et Shahani, 2009; Sen, 2000) constitue le cadre théorique général qui nous permet d'analyser ce processus de gouvernance négociée.

Les HLM et leur gestion

Les HLM constituent un bien collectif précieux et un élément important du filet canadien de sécurité sociale au même titre que les écoles ou les hôpitaux. Ils visent à améliorer les conditions de vie d'une population socioéconomiquement défavorisée, notamment en étant un moyen d'indépendance économique pour les ménages familiaux, ainsi qu'en favorisant une plus grande égalité des chances pour leurs enfants. En 2008, en s'appuyant sur le Plan d'action économique du gouvernement canadien (Gouvernement du Canada, 2008), le gouvernement du Québec a intégré la remise en état du parc des HLM dans son Plan québécois des infrastructures (PQI) intitulé «Des fondations pour réussir» (Vérificateur général du Québec, 2009). Ces investissements de 1,8 milliard de dollars, répartis sur une période de cinq ans (2008-2013), sont très bien accueillis par les différents acteurs du milieu HLM puisqu'ils répondent à des demandes pressantes de tous les acteurs et qu'ils assurent ainsi la pérennité d'un parc immobilier aux prises avec un important déficit d'entretien. Au

Québec, les OMH sont des entreprises publiques à vocation sociale et économique sans but lucratif mandatées par la Société d'habitation du Québec (SHQ) pour gérer les HLM construits dans une municipalité. Ces habitations sociales ont été bâties en vertu du programme Habitations à loyer modique (HLM) de la SHQ, qui a pour but premier «d'offrir principalement des logements d'habitation aux personnes ou familles à faible revenu ou à revenu modique» (Loi sur la Société d'habitation du Québec, 2007, L.R.Q., chapitre S-8, art. 57). Les OMH gèrent le plus important parc d'habitations sociales du Québec, tant pour sa valeur marchande, évaluée à deux milliards de dollars, que pour ses unités de logements HLM qui sont au nombre de 61 114 (Ducharme, 2006). De ce nombre, 56 % sont destinées aux personnes âgées, 43 % aux ménages familiaux (familles et personnes seules) et 1 % aux personnes handicapées. On estime à 100 000 le nombre de personnes habitant en HLM, dont plus de 38 000 sur l'île de Montréal. Les OMH sont présents dans toutes les régions du Québec, autant dans les petites villes et les villages que dans les grands centres urbains comme Montréal qui compte 24 000 logements HLM. La très grande majorité des OH au Québec sont cependant de très petite taille.

À l'opposé, 1,5 % des OH (8 sur 544) regroupent à eux seuls 60 % de ces logements. Chaque OMH a son conseil d'administration où siègent des conseillers municipaux, des représentants socioéconomiques et des locataires. Deux mille employés travaillent au sein

de ce réseau d'entreprises, dont plus de 400 directeurs à temps partiel. Ces chiffres mettent en lumière l'importance socioéconomique de ce secteur de l'habitation, le nombre élevé de gestionnaires et d'administrateurs qui voient à l'administration de ces entreprises publiques et la diversité de celles-ci du point de vue de la taille. Quelle que soit leur taille toutefois, ces entreprises publiques doivent relever le défi de concilier gestion immobilière et gestion du milieu de vie (Cheung, 2003; Clapham et coll., 2000).

Ce type de gestion s'inscrit maintenant dans un cadre législatif et normatif qui le favorise. En vertu de l'article 57 de la Loi constitutive de la Société d'habitation du Québec, un OMH peut «mettre en œuvre toute activité à caractère social et communautaire favorisant le mieux-être de sa clientèle». Il y a également une reconnaissance formelle du droit d'association des locataires: «Tout locataire de logement d'habitation administré par un office a le droit de faire partie d'une association de locataires. Il a de plus le droit de participer à la formation de cette association, à ses activités et à son administration (art. 58.1)». Chaque OMH doit créer un comité consultatif de résidents (CCR) et tous les OMH qui administrent plus de 2 000 logements d'habitation doivent créer des comités de secteur. Le droit des habitants de participer «... à la conception et à la gestion de leur habitat» (Warrin, 1995: 171) est donc formellement reconnu à ce moment-là. Le développement de ce type de gestion survient toutefois dans un contexte de modernisation de

l'État québécois et de gestion de la pénurie en vertu duquel l'État met en avant la nouvelle gestion publique et ses impératifs d'efficacité et d'efficience (Hamel et Jouve, 2006: 167-172).

Des défis sociaux importants

En vertu d'un système de pondération (Leloup et Gysler, 2009; Gouvernement du Québec, 2007) favorisant systématiquement les personnes les plus démunies de la société depuis une vingtaine d'années, l'habitation à loyer modique au Québec (Roy et Perry, 2009: 219-240; Makrous, 2007: 131-153) comme dans nombre de pays occidentaux (Bricocoli, 2008: 281-303; Allen, 2004) est devenue un milieu de vie regroupant majoritairement de telles personnes. Le règlement d'attribution, de par ses critères, a contribué à faire en sorte que cette catégorie d'habitation sociale devienne souvent «... le dernier filet social avant que la personne ne se retrouve à la rue» (administrateur). L'OMHM gère une liste de 22 000 demandeurs, mais le règlement est ainsi rédigé que le ménage le plus démuné est toujours priorisé sur cette liste. L'ampleur des changements survenus au sein de la composition sociodémographique des locataires représente, selon tous les acteurs du milieu, la donnée principale permettant de percevoir distinctement la complexité de la gouvernance et de la gestion dans ce milieu. Parmi ces changements, citons 1) le vieillissement de la population (la moyenne d'âge est de 75 ans dans les logements pour aînés); 2) l'arrivée massive de nouveaux immigrants à Montréal, mais aussi dans d'autres villes (la volonté du gouvernement du

Québec étant de favoriser la dissémination des communautés culturelles hors de Montréal, les réfugiés sont très présents dans les HLM pour ménages familiaux, notamment à Québec, Sherbrooke, Gatineau et Drummondville); 3) la présence de ménages familiaux souvent hors du marché du travail pour une longue période et dont la durée de résidence en HLM est considérable et 4) l'ampleur des problèmes de santé mentale reliée fréquemment à la désinstitutionalisation. Cet impact de la réglementation illustre clairement que celle-ci «... en tant que type particulier d'institutions produit des effets structurants sur les politiques publiques (Lascoumes et Le Galès, 2004: 16)». Cet apport de l'approche par l'instrumentation nous semble fondamental, car elle montre bien que le règlement d'attribution oblige les OMH à mettre en œuvre des outils de gestion favorisant le regroupement de populations très défavorisées. Toutes les parties prenantes, y compris la Fédération des locataires d'habitation à loyer modique du Québec, s'entendent d'ailleurs sur les impacts négatifs de ce procédé. Le discours sur la nécessité de la mixité sociale dans les HLM est ainsi devenu très prégnant et chargé d'effets bénéfiques «... ça inciterait ceux qui ne travaillent pas à vouloir aller travailler» (administrateur locataire).

Des enjeux de gouvernance démocratique et de gestion

En matière de gouvernance avec les locataires, un saut qualitatif a été réalisé en 2002 lorsque le droit d'association des locataires a été reconnu formellement par le législateur, et ce, après plus de

Les travaux majeurs de rénovation du parc immobilier HLM de l'Office municipal d'habitation de Montréal : forces et limites de cette forme de gouvernance partagée avec les locataires

vingt-cinq années d'existence de ces associations. Ces modifications majeures vont ainsi dans le sens d'une forme de gouvernance participative partagée. Il n'en reste pas moins toutefois que la seule instance décisionnelle d'un Office municipal d'habitation est son conseil d'administration. Celui-ci est composé en majorité (sauf en de rares exceptions) d'élus municipaux, les locataires ayant seulement deux postes au conseil d'administration. La municipalité décide qui va la représenter au conseil d'administration, et c'est le ministre responsable de la SHQ qui nomme les autres représentants, à l'exception des locataires. Curieusement, même si les élus municipaux ont ainsi un pouvoir considérable au sein de ces organismes, au Québec comme en Grande-Bretagne et en France, cet aspect de la gouvernance a fait l'objet de très peu de recherches.

C'est dans ce contexte que les OMH juxtaposent qualité de services (perspective client) – «... selon nos sondages, les locataires semblent de plus en plus satisfaits des services qu'ils reçoivent» (questionnaire) – avec l'enjeu d'une gouvernance démocratique (pers-

pective citoyenne) – «c'est un gros coup de barre qui a été donné, la démocratie, le rapprochement du citoyen» (administrateur). Mais la satisfaction individuelle des services participe-t-elle vraiment d'un «... renversement de perspective qui ancrerait les modes de gestion dans le vécu et l'expression des populations» (Warrin, 1995: 172)? Cette convergence de points de vue quant à la participation des locataires illustre l'importance pour les différents acteurs de clarifier les valeurs communes qui les unissent et l'ordre de hiérarchisation des pratiques qui en découlent (Flint, 2004: 893-909; Caincross, Clapham et Goodlad, 1997). Faute de quoi, comme nous chercherons à le démontrer par l'exemple de l'OMHM, ceci permet de questionner la congruence entre les diverses intentions déclarées de l'entreprise publique et les pratiques discordantes en découlant.

L'approche par les capacités

D'abord utilisé dans le domaine du développement international, ce cadre théorique est utilisé dans de multiples domaines dont l'évaluation des politiques publiques (Deneulin et Shahani, 2009; Dubois, 2009: 85-99; Paugam, 2006; Farvaque et Oliveau, 2004: 54; Bernard *et al.* 2002: 217; Esping-Andersen, 2000) et l'organisation des entreprises (Ferreras, 2007: 281-296; Salais, 2007: 2-6; Browne *et al.* 2006: 312-333). À cet égard, selon Bryson et Merritt, «les organisations et les institutions constituent le cadre dans lequel les individus fonctionnent: dès lors, elles déterminent la liberté de choix et d'actions des individus par rapport à leur

propre développement» (Bryson et Merritt, 2007: 35). Cette approche, constamment fertilisée et débattue par nombre de chercheurs issus de plusieurs disciplines, nous inspire, car elle nous semble répondre à la complexité de notre objet de recherche. Les OMH doivent ainsi être considérés comme un objet empirique crucial, puisqu'ils devraient être des structures favorisant conversion effective des droits en réalisations et en accomplissements, visant notamment la démocratie participative. (Reboud, 2006: 221-230). Il importe alors de regarder «... les cours de vie effectivement accessibles aux personnes, c'est-à-dire en ne se limitant pas au cours de vie effectivement mené, mais en intégrant également les possibilités à la disposition de la personne (Bonvin et Farvaque, 2008: 31).

Les institutions et entreprises publiques doivent donc s'appuyer sur la mobilisation, la participation et le renforcement des capacités, ou «*capabilities*» et des opportunités d'accomplissement des personnes et des organismes de leur territoire. C'est le mouvement introduit par la combinaison des facteurs de conversion qui détermine de manière synergique la capacité d'une personne, d'une entreprise ou d'une communauté à accéder à un ensemble de réalisations. Selon cette approche, les OMH doivent développer des opportunités d'accomplissement des personnes en lien avec les organismes et institutions locales, afin de contribuer au bien-être de la population locale, au niveau tant individuel que collectif. Cette approche considère donc la personne, d'abord et avant tout,

comme un citoyen qui, comme sujet, décide de s'inscrire dans un processus de décisions publiques.

L'Office municipal d'habitation de Montréal

L'OMHM est issu, dans le cadre du processus de transformation de l'univers municipal, de la fusion en 2002 des 15 OMH de l'île de Montréal. Son parc d'habitation à loyer modique est composé de 20 832 logements répartis en 800 immeubles; ce parc HLM représente à lui seul 4 % des unités locatives de l'île de Montréal. À cela, il faut ajouter quelque 1 600 logements abordables destinés principalement à des personnes âgées de même que la gestion d'environ 7 500 logements dans le cadre du programme de Supplément au loyer qui permet à des personnes d'avoir accès à des logements privés, à but lucratif ou non lucratif, et ne payer que 25 % de leur revenu.

La mission actuelle de l'OMHM se lit comme suit :

L'OMHM a pour mission d'améliorer les conditions de vie de personnes et de familles à faible revenu ou à revenu modéré en leur procurant des logements subventionnés de qualité et en favorisant leur pouvoir d'influence et d'action dans leur milieu.

Quant à sa vision, elle s'énonce ainsi :

En tant que chef de file en matière d'administration publique, l'OMHM gère avec efficacité, transparence et créativité le parc résidentiel le plus important au Québec. Il est reconnu pour le dynamisme des collectivités, pour le partenariat tissé avec ses employés et le milieu ainsi que pour son apport au déve-

loppement social de ses locataires et de la collectivité.

Le Plan stratégique 2010-2014 *L'OMHM en action, l'employé, pivot de notre réussite* énonce clairement que la priorité accordée à la gestion des ressources humaines constitue la grande nouveauté de ce deuxième plan stratégique. Deux approches, le développement durable et le développement social sont transversales aux cinq domaines d'intervention retenus : les ressources humaines, les clients, l'action communautaire dans les milieux de vie, le patrimoine bâti, la gestion de l'organisation. Compte tenu de l'enjeu voulant que le développement durable ne soit pas perçu comme un « niveau hiérarchique supérieur » (gestionnaire), l'OMHM reconnaît que « ... que le développement social est un élément essentiel du développement durable. Les deux axes demeurent toutefois traités distinctement compte tenu de l'importance du développement social dans la mission de l'organisation et dans son histoire » (OMHM, 2010 : 8). Le développement social fait référence « ... au renforcement des conditions qui permettent à chaque personne de développer pleinement ses potentiels, de participer pleinement à l'activité sociale et de tirer sa juste part de l'enrichissement collectif tout en y contribuant... » (OMHM, 2009 : 8). Le soutien à la participation citoyenne de ses locataires aurait pu ainsi apparaître comme l'une des raisons d'être de l'OMHM, mais le Plan stratégique a plutôt choisi d'affirmer que « le service à la clientèle demeure la raison d'être de l'organisation. L'amélioration de la satisfaction de la clientèle se

doit d'être une préoccupation quotidienne pour l'ensemble du personnel. Il s'agit d'un enjeu majeur pour l'organisation... La satisfaction du client représente la première valeur » (OMHM, 2009 : 13). L'Office s'appuie ainsi sur la mise en valeur du service à la clientèle où, en vertu du « virage locataire », on cherche à savoir « ... où on était performant et où on l'était moins » (gestionnaire).

Le parc immobilier

Selon les dires mêmes de ses principaux responsables, le parc immobilier de l'OMHM, construit en grande majorité il y a trente à quarante ans, a grandement besoin de travaux majeurs puisque l'Office pouvait seulement gérer les urgences dans un contexte important de sous-investissement qui perdurait depuis nombre d'années. La construction de ces immeubles selon des « critères de modestie » – vocable utilisé par la SCHL – n'est pas étrangère à cet état de fait. « ... on voulait s'assurer que les taxes et impôts des contribuables ne servent pas à construire du luxe pour les pauvres. Alors, on avait mis ces critères-là... Ça a fait qu'on a construit des boîtes à savon... des édifices qui étaient identifiables facilement parce qu'ils étaient tous pareils... » (gestionnaire). Ces années de « vaches maigres » ont fait en sorte que « ... des fois, on était rendu à attendre que la toiture coule avant d'envisager de mettre une *patch* pour pouvoir la remplacer » (gestionnaire). Les éléments de sécurité étaient évidemment à ce moment-là priorités, compte tenu des obligations légales à respecter comme un toit qui coule ou des composantes d'immeubles où il y a infil-

Les travaux majeurs de rénovation du parc immobilier HLM de l'Office municipal d'habitation de Montréal : forces et limites de cette forme de gouvernance partagée avec les locataires

tration d'eau. Ces habitations répondaient aux besoins spécifiques du temps avec des occupants fort différents de ceux d'aujourd'hui. Par exemple, ces immeubles n'étaient pas construits pour la cuisson vapeur : « Dans le temps, ce n'était pas rare que tu aies des immeubles fermés, qui n'avaient aucune ventilation, aucune hotte de poêle » (gestionnaire). D'où parfois des problèmes majeurs de moisissure comme à Place Lachine où 400 ménages ont dû être relogés il y a quelques années, le temps que l'on reconstruise au complet les habitations. À lui seul, ce chantier a nécessité des ressources financières de l'ordre de 30 millions.

La gestion de la décroissance budgétaire, quant à l'entretien des immeubles et à l'incapacité pendant plusieurs années à répondre aux demandes légitimes des locataires, compte tenu du sous-financement de ce secteur d'activité, «...[se] transférait dans toute la gestion», car « plus le bâtiment est vieillissant, plus les gens font des plaintes » (gestionnaire). Bruits, disputes et frustrations sont alors monnaie courante dans la vingtaine de grands ensembles,

construits au début des années 1970 et «... qui ont connu une détérioration accélérée, à cause d'une occupation intensive et, dans bien des cas, de surpeuplement (OMHM, 2008: 10)». Ces situations difficiles mettent beaucoup de pression sur les gestionnaires, d'autant plus que ce type de concentration «... génère des problèmes qui sont de l'ordre du propriétaire pur et dur comme le non-paiement des loyers et l'encombrement des logements » (administrateur).

Cette situation a entretenu une grande contradiction entre une forte valeur proclamée, soit le service à la clientèle, et la réalité d'une décroissance budgétaire où l'on était toujours dans des processus de restrictions : « Tu gères une organisation qui est toujours en train de périliter » (gestionnaire). Par exemple, lorsque l'OMHM, à la suite des fusions des 15 OMH, est devenue une grosse organisation avec ses 500 employés. Ce processus de restrictions budgétaires a continué à être présent et s'était même accentué en 2003 et 2004 à la suite d'importantes compressions lors de la venue au pouvoir du Parti libéral. Il fallut attendre 2005 pour revenir au niveau de financement de 2002, dans un contexte où à la suite du processus de fusion des municipalités, des immeubles très peu entretenus s'étaient ajoutés au parc immobilier de l'OMHM.

L'OMHM a toutefois développé, par suite du soutien financier de la SHQ, un outil de gestion qui lui a permis de compléter, sur une période de quatre années (2004-2008), le bilan de santé de l'état du parc. Il s'agit «... suite à

une visite thématique des lieux, de faire l'inventaire des désordres et de l'état des composantes des logements pour avoir un portrait réel des besoins à la fois liés au déficit d'entretien et à la fois liés à la modernisation » (gestionnaire). Deux logiciels, BETI (Bilan de l'état des terrains et des immeubles) et HIBOU (il voit tout de l'état des composantes), ont permis la réalisation de cet inventaire. On a pu ainsi démontrer à la SHQ, dans le cadre de ce projet-pilote, les besoins financiers pour maintenir le parc immobilier à un niveau acceptable. Au début du projet, il s'agissait d'identifier le déficit d'entretien et ce qui devait être réalisé de manière obligatoire : « c'était vraiment le minimum... avec le PQI, ça nous permet de moderniser et même au moins de mettre aux besoins d'aujourd'hui les logements (Cournoyer, 2009: 9) ».

Le développement social et communautaire

L'OMHM a été l'un des précurseurs au Québec de l'approche du développement communautaire en milieu HLM. Dès le milieu des années 1980, un module des relations avec la clientèle, l'ancêtre de l'actuel module de développement social et communautaire, établissait des liens étroits avec des organismes communautaires et favorisait la vie associative des locataires. Ce module a notamment la responsabilité de susciter la participation des locataires dans leur milieu. Près de 25 ans plus tard, cette volonté s'est renforcée, et le conseil d'administration est l'un de ses principaux vecteurs. « Toute la philosophie... de participation, de consultation

et tout ça, ça découle aussi de la volonté du conseil d'administration de donner cette place-là aux locataires au sein de l'organisme» (administrateur locataire). À chaque assemblée du conseil, les deux représentants des locataires ont la responsabilité au «Point des représentants locataires» de faire rapport des activités des différents comités, que ce soit les comités de secteur, le comité consultatif des résidents, et de toute préoccupation des locataires.

Le comité consultatif des résidents, composé de 14 locataires, dont les deux élus et les trois comités de secteur (deux instances formelles prévues par la loi) a été mis en place dès 2003. Par le travail des organisateurs communautaires du module de développement social et communautaire, l'OMHM soutient ces instances dans l'espoir que cela rejaillisse sur les associations d'immeubles qui sont le cœur de la vie associative en milieu HLM. Le mot d'ordre à l'Office est d'encourager cette participation des locataires car «on attend beaucoup plus de la part des locataires» puisque l'on souhaite : «faire de nos locataires des partenaires de la gestion de l'immeuble et améliorer les services...» (administrateur). Cette structure de services est centralisée, et deux organisatrices communautaires travaillent dans chacun des trois secteurs géographiques délimités par l'OMHM dans sa structure organisationnelle. Certains gestionnaires auraient voulu que ceux-ci relèvent des secteurs, mais le choix a été fait de garder centralisée cette équipe, afin qu'elle puisse conserver sa force et sa cohérence. Cependant, ce secteur d'activité

demeure largement sous-financé; le manque à gagner est estimé à un million de dollars, et ce, dans un contexte organisationnel difficile où «... l'un des enjeux du développement communautaire: c'est l'adhésion à l'interne. On a vraiment un nœud» (gestionnaire).

D'après nos interlocuteurs, le bilan de la vie associative semble toutefois mitigé puisque l'on serait au même point qu'il y a 15 ans avec quelque 120 associations, dont la quasi-totalité (80 %) chez les aînés. L'OMHM constate un essoufflement des associations d'aînés, alors que les ménages familiaux semblent réfractaires à la formule associative. L'univers de plus en plus individualiste dans lequel baigne la société québécoise et l'hétérogénéité des ménages sont aussi ciblés comme des contraintes au développement de la vie associative comme levier de changement et de responsabilisation.

Comme un OMH «... peut mettre en œuvre toutes activités à caractère social et communautaire favorisant le mieux-être de sa clientèle (art. 57, Loi sur la SHQ)» et qu'il revient à chaque Office de décider du rôle des locataires dans le processus de mise en œuvre des travaux majeurs de rénovation, l'OMHM a ainsi installé une structure de services, afin de rejoindre et de consulter les locataires concernés par les rénovations quant à leurs besoins et à leurs priorités. L'Office veut ainsi s'assurer de leur collaboration dans la réalisation des chantiers.

Une approche de proximité

Au cœur du processus de consultation des locataires et financée à même les fonds réservés aux travaux majeurs, on retrouve l'équipe de travail responsable des relations avec les locataires. Il s'agit de trois agents de liaison et d'une agente de communication, sous la responsabilité directe d'une cadre intermédiaire. Son mandat est de «... faire le pont entre les locataires et les ingénieurs, les architectes et les techniciens qui bâtissent un projet» (gestionnaire). Cela signifie que pour tous les travaux majeurs, l'Office informe, rencontre et consulte les locataires sur les travaux à venir. Une compréhension commune des situations problématiques et des actions à entreprendre découle de ce processus. L'on ne consultera pas toutefois sur la toiture à remplacer, puisque l'enjeu pour l'Office est alors «... d'être à l'écoute des gens, de leurs préoccupations et d'entendre ce qui se passe au sujet de l'usage des lieux» (gestionnaire). C'est nouveau pour l'Office de réaliser de tels travaux lorsque les logements sont occupés, et l'on recherche des accommodements avec les occupants, car «... on ne veut pas de requêtes à la régie pour perte de jouissance» (gestionnaire). Ce processus de consultation, qui s'appuie sur le patrimoine d'expériences en développement social et communautaire, est considéré comme l'aspect le plus innovateur par l'ensemble de nos interlocuteurs. «L'Office a expérimenté différentes façons de faire pour arriver à rejoindre les locataires: assemblée générale, 5 à 7, rencontre de paliers, sondages, animation avec les jeunes, porte-

Les travaux majeurs de rénovation du parc immobilier HLM de l'Office municipal d'habitation de Montréal : forces et limites de cette forme de gouvernance partagée avec les locataires

à-porte, etc.» (FLHLMQ, 2009: 2). En date du 27 octobre 2009, Nathalie Morin, la responsable de la consultation des locataires à l'Office, lors d'une réunion où était regroupée une centaine de représentants des associations de locataires de Montréal, pouvait faire état des 110 rencontres tenues en 2009 dans les immeubles où des travaux ont eu lieu ou vont avoir lieu (FLHLMQ, 2009). Ces données indiquent clairement qu'une approche de proximité est à l'œuvre puisque ces rencontres ciblent des espaces de vie bien précis. Ce nouvel espace de parole pour des gens peu organisés, mais maintenant considérés par l'Office comme des experts de l'usage des lieux, représente en termes d'opportunités, une augmentation réelle de la liberté de ces personnes. Elles peuvent influencer le cours des travaux et ainsi être contributives à une mise en commun de leurs paroles. On nous a donné en exemple des modifications à l'embrasement des portes-fenêtres d'une habitation de personnes âgées à la suite de la consultation des locataires. «...notre *porte-patio*, on est très heureux que vous la changiez. Mais saviez-vous qu'elle est haute et qu'on a

une marche à enjamber? Est-ce que vous pourriez vérifier la possibilité de l'abaisser?»

S'approprier son habitation

Tous ces travaux majeurs représentent également pour l'Office non seulement une occasion de remettre à neuf des logements, mais constituent aussi une façon d'avoir des locataires plus engagés, plus investis dans leur milieu de vie ou de manière plus instrumentale: «Maintenant on remet un logement qui est peinturé, remis à neuf, et c'est plus facile de dire à la personne qu'on a un contrat: ce qu'on lui remet est propre et on s'attend qu'elle le maintienne en bon état» (gestionnaire). Dans une perspective de développement des communautés, on croit qu'un sentiment de fierté et d'appartenance chez les résidents ira de pair avec un nouveau cadre bâti, favorisant ainsi une appropriation de l'habitat et une intégration des différentes populations. L'OMHM estime aussi que le processus de rénovation constitue «un bon levier pour changer la perception des gens par rapport aux HLM» (administrateur). L'enjeu de favoriser l'acceptabilité sociale avait d'ailleurs été soulevé dans le premier plan d'action pour le logement social et abordable de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Modifier le stigma relié à l'HLM et faire en sorte que le milieu de vie des locataires soit vraiment contributif à leur mieux-être représentent donc des résultats souhaités et attendus de la part de l'Office.

Dans les habitations où demeurent des ménages familiaux et où

il n'y a pas d'association, ce processus de consultation semble plus difficile en l'absence de liens stables avec ceux-ci: «pourquoi tu participerais à des consultations du propriétaire si tu ne te sens pas respecté?» (administrateur locataire). La Communauté métropolitaine de Montréal a d'ailleurs souligné «... l'ampleur du défi que représente l'établissement d'une relation de confiance entre les locataires et le gestionnaire dans un contexte de fragilisation de la clientèle et du manque de ressources des OMH (Communauté métropolitaine de Montréal, 2008: 35)». Tout ce processus, qui se veut des plus transparents, nécessite donc que l'on informe non seulement les locataires, mais aussi toutes les personnes qui agissent sur le terrain, afin «... que tout le monde donne le même message» (gestionnaire). Transparence, qualité et accessibilité sont donc des composantes essentielles de ce processus de communication. Les locataires, par l'entremise de groupes de discussion, ont d'ailleurs été consultés sur les outils de communication.

À compter de janvier 2009, en s'appuyant sur un plan de communication qui va accompagner les quatre prochaines années de rénovations majeures, l'Office a mis en place un comité de coordination de la communication sur les travaux majeurs, afin de s'assurer qu'il y aura une cohérence dans les messages.

Discussion

L'approche par les capacités telle que conceptualisée par Amartya Sen envisage «... dans un même mouvement le souci du

développement des libertés individuelles et la volonté de promouvoir la participation démocratique (Bonvin et Farvaque, 2008: 100). Un processus continu de délibération démocratique doit donc s'inscrire au cœur de l'action publique, afin que puissent se développer les capacités et libertés réelles de chacun. Ainsi à l'OMHM, les habitants sont-ils valorisés comme citoyens ou comme clients? Sont-ils détenteurs d'une expertise collective pleinement appréciée? La mise en scène formelle des locataires dans le processus des travaux majeurs de rénovation constitue l'une des activités d'intégration et d'harmonisation reliée à la double mission de l'OMHM. L'énoncé de la mission de l'OMHM spécifie en effet explicitement que l'Office doit non seulement procurer des logements subventionnés de qualité aux locataires, mais aussi favoriser «... leur pouvoir d'influence et d'action dans leur milieu». Cette harmonisation de la double mission, comme le révèlent nos entrevues, représente un enjeu majeur identifié dans le cadre des travaux du Plan stratégique 2010-2014 de l'OMHM. Ainsi, le soutien aux associations de locataires n'est plus mis en lien avec le service à la clientèle comme dans le premier Plan stratégique 2005-2009, mais bien avec la dimension de l'action communautaire. Ceci témoigne selon nous que l'OMHM, conscient de la tension locataire/ client et locataire/citoyen, essaie de mieux circonscrire ces deux logiques de travail et de les appareiller avec la dimension pertinente. Le module du développement social et communautaire, dans la structure organisationnelle de l'Office, a cette responsabilité première de favori-

ser le pouvoir d'influence et d'action des locataires. Cependant, son sous-financement chronique nuit à son fonctionnement et à sa capacité réelle d'action, tant auprès des milieux de vie qu'au sein de l'organisation.

Notre recherche met donc en lumière un bilan contrasté. On a pu ainsi constater que l'OMHM a précisé ses intentions quant à la centralité du développement social et communautaire au sein de l'organisation. À cet égard, le PQI a représenté pour l'OMHM une occasion inespérée de tenter de mieux concilier la gestion immobilière avec la gestion sociale au sein de l'organisation. Toutefois, la raison d'être de cette entreprise publique demeure le service à la clientèle et sa satisfaction mesurée par des sondages. Faut-il alors se surprendre que le droit des habitants à la conception et à la gestion de leur habitat demeure nécessairement restreint?

À cet égard, l'expérience des associations de locataires en Grande-Bretagne est instructive, puisque depuis plus de 20 ans, «les gouvernements considèrent de plus en plus les résidents comme des acteurs majeurs dans l'amélioration de leur qualité de vie et dans la rénovation urbaine de leur milieu». (Caincross *et al.*, 1994: 154, traduction libre). Pour l'auteur, toutefois, cette demande d'implication s'est effectuée dans un contexte général de «responsabilités sans pouvoir pour les résidents», ce qui est loin d'être un facteur favorable à leur participation et au développement du sentiment d'appartenance. Cette hiérarchie des pratiques – la logique clientèle avant la logique citoyenne – malgré l'avancée que

constitue la participation des locataires au processus de rénovation, nous semble constituer un frein majeur à la réalisation de la double mission de l'OMHM. D'après les propos de nos interlocuteurs, elle ne semble pas non plus à l'ordre du jour. Pourtant, dans la province voisine, la Toronto Community Housing Corporation (TCHU), a mis en place un plan de gestion communautaire de proximité en vertu duquel la gestion des logements est assurée par l'intermédiaire de districts décentralisés et où les habitants ont effectivement un pouvoir décisionnel (Foroughi, 2008). Ceci témoigne d'un fait capital en regard de la participation des locataires: un mode de gestion centralisée ne va de pair qu'avec celle-ci. Les trois comités de secteur, compte tenu de leur caractère consultatif et de leur nombre très restreint, ne peuvent être considérés comme ayant le potentiel d'établir un équilibre avec la gestion centralisée de l'OMHM.

Paul MORIN
Professeur, Université de
Sherbrooke
Directeur de la recherche du
centre affilié universitaire

Jeannette LEBLANC
Professeure et directrice
Département de psychologie
Université de Sherbrooke

Michel DION
Professeur
Université de Sherbrooke

Dicko BALDÉ
Coordonnateur de la recherche
CSSS-IUGS

Les travaux majeurs de rénovation du parc immobilier HLM de l'Office municipal d'habitation de Montréal : forces et limites de cette forme de gouvernance partagée avec les locataires

Notes

- ¹ Les auteurs tiennent à remercier chaleureusement l'OMHM, et plus particulièrement toutes les personnes qui leur ont accordé des entrevues, d'avoir accepté de participer à une recherche sur les pratiques de gestion novatrices dans les OMH.

Références bibliographiques

ALLEN, Judith, James BARLOW, Jesús LEAL, Thomas MALOUTAS and Liliana PADOVI. 2004. *Housing and welfare in southern Europe*. London, Blackwell.

BENGTSSON, Bo. 1998. «Tenants' dilemma on collective action in housing», *Housing Studies*, 13, 1: 99-120.

BERNARD, Paul, Michel BERNIER, Johanne BOISJOLY et Jean-Michel COUSINEAU. 2002. *Comment mesurer le développement social?* Rapport de l'équipe CQRS sur les indicateurs sociaux synthétiques, Montréal: 217.

BONVIN, Jean-Michel et Nicolas FARVAQUE. 2008. *Amartya Sen, Une politique de la liberté*. Paris, Michalon: 121.

BRICOCOLI, Massimo. 2008. «Contrats fragiles. Activations des destinataires et politiques de quartier en

Italie», dans Paul MORIN et Evelynne BAILLERGEAU. *L'habitation comme vecteur de lien social*. Québec, Presses de l'Université du Québec: 281-303.

BROWNE, Jude, Simon DEAKIN et Franck WILKINSON. 2006. «Capacité, droits sociaux et intégration du marché européen», dans Robert SALAIS et Robert VILLENEUVE. *Développer les capacités des hommes et des territoires en Europe*. Lyon, Éditions de l'ANACT: 312-333.

BRYSON, Jane et Keri MERRITT. 2007. «Le travail et le développement des capacités», *Formation/Emploi*, 98: 41-54.

CAINCROSS, Liz, David CLAPHAM and Robina GOODLAD. 1997. *Housing management: consumers and citizens*, London, Routledge.

CAINCROSS, Liz, David CLAPHAM and Robina GOODLAD. 1994. «Tenant participation and tenant power in British council housing», *Public Administration*, 72: 177-200.

CASTEL, Robert. 2000. «La propriété sociale», dans Yves MICHAUD. *Qu'est-ce que la société?* Paris, Odile Jacob: 401-412.

CHEUNG, Anthony B.L. and Normand M. YIP. 2003. «Customerizing the Tenants, Empowering the social Managers: Impact of Public Housing Governance Reform in Hong Kong», *Housing, Theory and Society*, 20, 2: 98-109.

CLAPHAM, David, Bridget FRANKLIN and Lise SAUGÈRES. 2000. «Housing Management: The social construction of an occupational role», *Housing, Theory and Society*, 17: 68-62.

COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL. 2008. *Plan d'action métropolitaine pour le logement social et abordable*, Montréal, Communauté métropolitaine de Montréal.

COURNOYER, Fabien. 2009. «Audition portant sur les interventions en matière d'habitation», *Journal des*

débats, 27 octobre, Québec, Commission de l'administration publique.

DE LEONARDIS, Ota. 2002. *In un diverso welfare*. Milan, Il Mulino.

DENEULIN, Séverine and Lila SHAHANI. 2009. *An introduction to the human development and capability approach*. Ottawa, International Development Research Centre.

DUBOIS, Jean-Luc. 2009. «Comprendre le bien-être pour l'assurer de manière équitable», *Le bien-être pour tous – Concepts et outils de la cohésion sociale, Tendances sociales*, 20: 8599.

DUCHARME, Marie-Noëlle. 2006. «Les Habitations à loyer modique destinées aux aînées: portrait sectoriel», *Les cahiers du LAREPPS*, 06, 05, Montréal, Université du Québec à Montréal.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. 2000. *Social policy and development programme Paper 2: Social indicators and welfare monitoring*. Geneva, United Nations Research Institute for Social Development.

FARVAQUE, Nicolas et Jean-Baptiste OLIVEAU. 2004. *L'insertion des jeunes peu diplômés dans l'emploi: opportunités de choix et contraintes*, Cachan, IDHE – École normale supérieure de Cachan: 54.

FERRERAS, Isabelle. 2007. «De la dimension collective de la liberté individuelle», dans Jean De MUNCK et Bénédicte ZIMMERMANN. *La liberté au prisme des capacités*, Paris, Les Éditions de l'EDHESS: 281296.

FÉDÉRATION DES LOCATAIRES D'HABITATIONS À LOYER MODIQUE DU QUÉBEC. 2009. «Montréal, une vraie volonté de consulter», *Bulletin de la Fédération des locataires d'habitation à loyer modique du Québec*, décembre: 2.

FLINT, John. 2004. «The responsible tenant: housing governance and the politics of behaviour», *Housing Studies*, 19, 6: 893-909.

- FOROUGH, Behrang et Erica McCOLLUM. 2008. « Apprendre à participer ou participer pour apprendre ? La participation des locataires et la gestion du logement social à Toronto », dans Paul MORIN et Évelyne BAILLERGEAU. *L'habitation comme vecteur de lien social*. Québec, Presses de l'Université du Québec: 237-263.
- GARSHICK KLEIT, Rachel and Stephan B. PAGE. 2008. « Public housing authorities under devolution », *Journal of the American Planning Association*, 74, 1: 34-44.
- GIAUQUE, David, Valérie BARBEY, Nathalie DUC et Thierry GAILLARD. 2006. « Innovation dans le service public: facteurs facilitant d'un changement organisationnel sous l'angle du client-centrisme », *Revue économique et sociale*, 3: 111-118.
- GOVERNEMENT DU CANADA. 2008. *Plan d'action économique du Canada*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC. 2007. « Règlement sur l'attribution des logements à loyer modique », *Loi sur la Société d'habitation du Québec*, L.R.Q., chapitre S-8. Québec, Publications Québec.
- HAMEL, Pierre et Bernard JOUVE. 2006. « Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique », *Les Presses de l'Université de Montréal*, 21, 1: 167-172.
- KELLY, Mary et Carolyn CLARKE. 1997. *Good Practice Manual on Tenant Participation*. London, Women's Design Service.
- LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALÈS (dir.). 2004. « L'action politique saisie par les instruments », dans Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS (dir.). *Gouverner par les instruments*. Bordeaux, Sciences Po.: 11-46.
- LELOUP, Xavier et Didier GYSLER. 2009. *Loger les familles avec enfants dans le logement social public montréalais: Politique d'attribution et profil sociodémographique des résidents*. Montréal, Rapport de recherche remis à l'OMHM et au QORSC.
- MAKROUS, Robert. 2007. « Le développement social à partir de l'habitat », dans Paul MORIN et Évelyne BAILLERGEAU. *L'habitation comme vecteur de lien social*. Québec, Presses de l'Université du Québec: 131-153.
- OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL. 2010. Plan d'action de développement durable, Montréal: 24.
- OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL. 2009. « L'OMHM en action, l'employé, pivot de notre réussite », *Plan stratégique 2010-2014*. Montréal.
- OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL. 2008. *Mémoire de l'Office municipal d'habitation de Montréal*. Déposé le 18 novembre 2008 à la Commission permanente du conseil d'agglomération sur les grands équipements et activités d'intérêts d'agglomération. Montréal. http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/commissions_permanentes_fr/media/documents/memoire_officemunicipalhabitationmtl_20081118.pdf.
- PAUGAM, Serge. 2006. « Précarité, pauvreté, exclusion », dans Sylvie MESURE et Patrick SAVIDAN (dir.). *Dictionnaire des sciences humaines*. Paris, Quadrige-PUF, 810-812.
- REBOUD, Valérie (dir.). 2006. « Conclusion générale: qu'est-ce qu'un bon programme de développement », dans Valérie REBOUD (dir.). *Amartya Sen: un économiste du développement ?* Paris, Agence Française de Développement: 221-230.
- ROY, Bernard et Geneviève PERRY. 2009. « Soins, anthropologie et proximité en milieu d'exclusion », dans Michel CLÉMENT, Lucie GÉLINEAU et Anaïs-Monica MCKAY (dir.). *Proximités, lien, accompagnement et soin*. Québec, Presses de l'Université du Québec: 219-240.
- SALAI, Robert. 2007. « Introduction. Pour une approche par les capacités », *Formation/Emploi*, 98: 2-6.
- SCOTTISH EXECUTIVE CENTRAL RESEARCH UNIT. 2002. *Good Practice in Housing Management: a review of the literature*, Edinburgh. <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/156521/0042029.pdf>
- SEN, Amartya K. 2000. *Un nouveau modèle économique*. Paris, Éditions Odile Jacob.
- SIMMONS, Richard and Johnston BIRCHALL. 2007. « Tenant participation and social housing in the UK: applying a theoretical model », *Housing Studies*, 4: 573-595.
- THIBAUT, André. 2007. « La participation et la gouvernance du système de santé et de services sociaux », dans Marie-Josée FLEURY, Mireille TREMBLAY, Hung NGUYEN et Luc BORDELEAU. *Le système socio-sanitaire au Québec*. Montréal, Gaëtan Morin éditeur: 417-421.
- VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. 2009. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*, Tome II, Chapitre 5, Interventions en matière d'habitation. <<http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/publications/rapport-annuel/2008-2009-T2/Rapport2008-2009-TII.pdf>>.
- WARRIN, Pierre. 1995. « Les HLM: impossible participation des habitants », *Sociologie du Travail*, 2: 151-176.