

Habitation à loyer modique ENJEUX ET RÉSULTATS DE RECHERCHE

RÉALISÉ PAR L'ÉQUIPE DE RECHERCHE EN HLM
Février 2014 NUMÉRO 3

La gestion des logements publics québécois

Les logements publics sont des logements subventionnés, construits et gérés par l'État et qui ont pour objectif d'assister les ménages à faible revenu en leur permettant de consacrer une part réduite de leur budget au paiement de leur loyer (SCHL, 2011). Au Québec, ces loyers sont souvent appelés Habitations à loyer modique (HLM) en référence au Programme d'Habitations à loyer modique public de la Société d'habitation du Québec (SHQ) qui permet aux locataires de payer un loyer correspondant à 25 % de leur revenu (Aubin, 2011).

POINTS PRINCIPAUX

- La gestion du logement public a deux grandes composantes : la gestion immobilière et la gestion sociale.
- Au Québec, la modification du profil des locataires (fragilisation, immigration) a transformé la gestion des logements publics depuis le début des années 1990.
- Devant ces changements, et pour éviter l'aggravation du profil des locataires ou une détérioration de leur milieu de vie, les dirigeants ne peuvent plus uniquement se soucier de la gestion immobilière, ils doivent concilier cette dimension avec celle de la gestion sociale.
- Cette adaptation ne va pas toujours de soi pour plusieurs raisons (manque de savoir-faire de certains dirigeants, culture organisationnelle non adaptée, manque de ressources, etc.).
- Les immeubles des offices d'habitation québécois (OH) sont aux prises avec un important déficit d'entretien malgré d'imposants investissements récents.
- Le système de logement public est un système sous pression, car il ne se construit plus d'unités depuis le désengagement du gouvernement fédéral en 1994. Ceci a notamment pour effet, particulièrement dans les centres urbains, de faire gonfler les listes d'attente. Ce contexte contraint les gestionnaires et impacte sur l'ensemble du personnel.
- Le logement public et les HLM québécois sont parfois considérés comme des endroits mal entretenus et difficiles à gérer qui n'ont pas un effet positif sur ses locataires. Cette situation nuit à leur promotion et ne facilite pas de nouveaux investissements gouvernementaux et des recherches dans ce secteur d'activités.
- Sensibiliser les dirigeants aux réalités des locataires, accorder de l'importance aux locataires, améliorer la qualité de vie des locataires, favoriser le développement durable, consolider le lien social, favoriser l'appropriation du pouvoir, encourager l'accompagnement social, lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, favoriser l'intersectorialité et entretenir une image positive des locataires et des logements publics sont des orientations de gestion qui contribuent à relever les défis mentionnés ci-haut.
- Plusieurs orientations et pratiques innovantes sont déjà entreprises par les dirigeants des OH québécois.

La gestion des logements publics est une expression qui renvoie à toutes les activités visant à produire ou à dispenser des services d'habitation au sein des unités de logement public déjà existantes (Priemus, 2012).

La recension des écrits permet de dégager deux grandes composantes de la gestion : la gestion immobilière, qui réfère aux pratiques des administrateurs et des gestionnaires concernant la gestion des immeubles, et la gestion sociale, qui désigne les pratiques des dirigeants face aux locataires. Chacune de ces deux dimensions se décline en plusieurs sous catégories (voir encadrés page suivante).

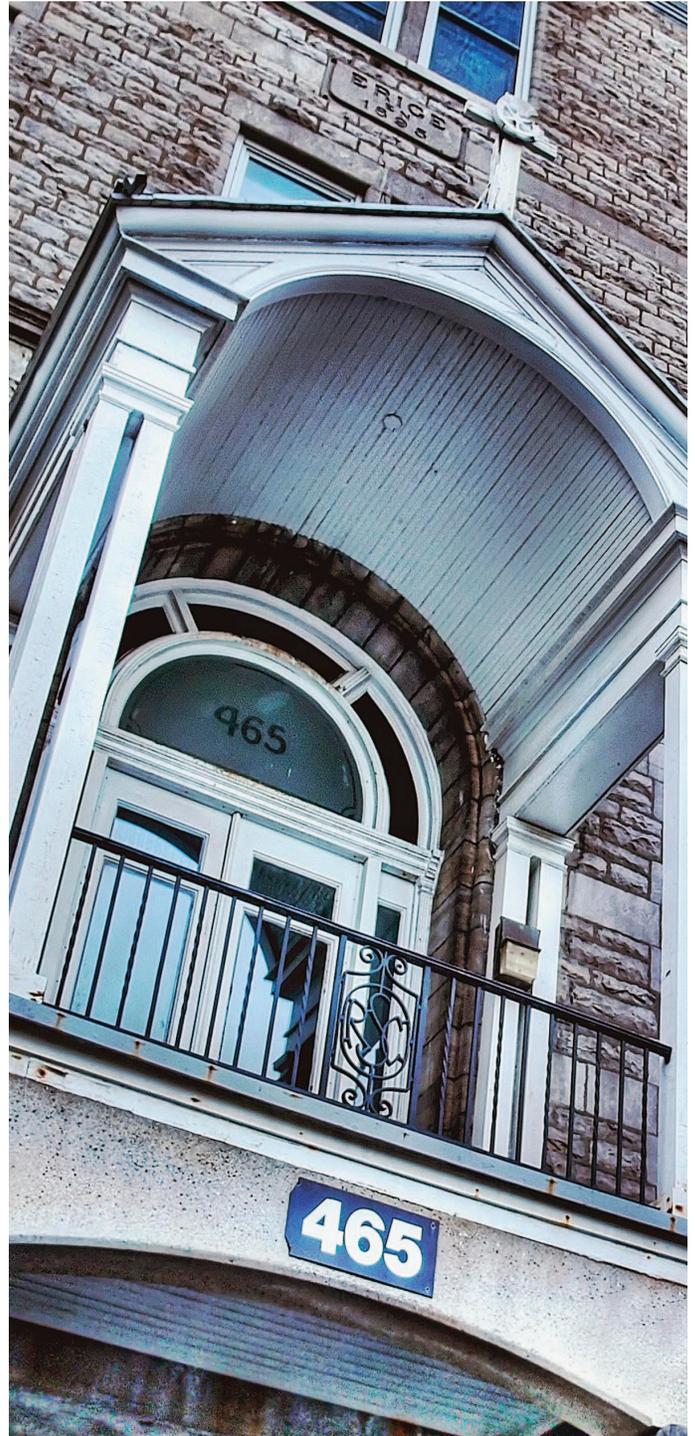


Photo: Nicole Lessard

GESTION IMMOBILIÈRE

Gestion de la location

- Sélection des locataires
- Gestion des listes d'attente
- Gestion des transferts de logement
- Recouvrement des loyers

Maintenance des immeubles

- Inspections
- Entretien
- Réparation
- Rénovations

Gestion de la sécurité

- Immeubles sécuritaires
- Protection des locataires

Gestion des propriétés

- Achat et vente des immeubles

Gestion des finances

GESTION SOCIALE

Relations et communications avec les locataires

Gestion de la participation des locataires

Gestion du « vivre ensemble »¹

Gestion des conflits

Gestion des clientèles cibles

- Personnes âgées
- Familles
- Communautés culturelles
- Locataires ayant des problèmes de santé physique ou mentale
- Locataires ayant des comportements incivils

(Harriott et al., 1998; Priemus, 2012)

Les principaux défis de la gestion du logement public québécois

Les études scientifiques de même que les témoignages et les écrits produits par les dirigeants et les instances dirigeantes des HLM, comme les offices d'habitation (OH) et la Société d'habitation du Québec (SHQ), montrent que les administrateurs et les gestionnaires des HLM sont confrontés à une série de défis importants. Voici les principaux.

LA MODIFICATION DU PROFIL DES LOCATAIRES

Depuis le début des années 1990, le profil des locataires s'est transformé. Accueillant autrefois une clientèle à revenu mixte composée de plusieurs travailleurs, les HLM sont graduellement devenus un « filet social » logeant majoritairement des individus financièrement défavorisés souvent aux prises avec plusieurs problèmes (analphabétisme, chômage, vieillissement, problèmes de santé mentale, violence familiale, toxicomanie). (Ducharme, 2006; Leloup, 2007; Morin, Dansereau, Nadeau, 1990).

Les causes de la fragilisation des locataires au Québec

La fragilisation des locataires n'est pas redevable à la gestion des ensembles de logements, mais plutôt aux politiques du gouvernement comme la fin des loyers plafonds en 1982 qui « décourage les petits salariés d'y rester [...] », la modification des critères d'attribution des HLM en 1990, « qui [...] instaure un système de pointage qui assigne au logement social le rôle de loger les plus défavorisés » et « la fin de la construction des HLM en 1994 » qui réduit le nombre d'unités d'HLM disponibles et force ainsi les dirigeants à favoriser les plus démunis. À ces facteurs, s'en ajoutent aussi d'autres : « mouvement de désinstitutionnalisation dans le domaine de la santé, nouvelle pauvreté, immigration ». (Leloup, 2007; Morin, Aubry et Vaillancourt, 2007)

¹ Le « vivre ensemble » « consiste à animer et à soutenir le milieu de vie des locataires des HLM, afin qu'ils fassent communauté et tissent des liens sociaux harmonieux, notamment en s'associant dans le cadre d'activités collectives » (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014).

Au cours des deux dernières décennies, « les HLM des grands centres urbains (Montréal et Québec) et de quelques autres villes centres d'importance (Longueuil, Laval, Gatineau et Sherbrooke) » accueillent aussi de plus en plus d'immigrants (Morin, Aubry et Vaillancourt, 2007). La cohabitation « interethnique » engendrée par cette situation est parfois une source de conflits entre les locataires. Les dirigeants doivent alors prendre acte de cette situation et tenter de la corriger (Dansereau, Séguin et Leblanc, 1995).

LA NÉCESSITÉ DE LA CONCILIATION ENTRE LA GESTION IMMOBILIÈRE ET LA GESTION SOCIALE

Confrontés à des locataires de plus en plus vulnérables et à des problématiques nouvelles, les gestionnaires ont dû modifier leurs pratiques de gestion. Pour répondre aux besoins des résidents, ils doivent concilier leur rôle de gestionnaires immobilier (gestion immobilière) avec leur rôle de gestionnaire social (gestion sociale). Ils ne peuvent plus « s'occuper uniquement de la gestion des loyers et de la maintenance du parc immobilier [gestion immobilière] [...] » (Morin, 2008). Négliger d'accorder de l'importance à la gestion 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, LeBlanc et Vachon, 2014).

La sécurité, un enjeu majeur

Négliger de concilier la gestion immobilière et la gestion sociale peut avoir un effet néfaste sur la sécurité des locataires qui constitue, au Québec comme ailleurs, la « préoccupation première des locataires et des gestionnaires ». En 2011, par exemple, l'Office municipal d'habitation de Montréal prévoyait investir 2,9 millions de dollars en sécurité. Les femmes et les personnes âgées, plus vulnérables aux agressions physiques, sont les plus touchées par les problèmes de sécurité. Il est important de distinguer la sécurité des locataires (perturbée par un danger physique réel) du sentiment de sécurité, qui fait référence à une « perception d'insécurité » causée par un milieu de vie perturbant (vols, gang de rue, prostitution, vandalisme, etc.) ou encore par l'insécurité psychologique de certains locataires aux prises avec des problèmes de santé mentale (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014 ; OMHM, 2011).

UNE ADAPTATION DIFFICILE

Même si les administrateurs et les gestionnaires sont conscients de la nécessité de la conciliation, « plusieurs d'entre eux ont de la difficulté à trouver un équilibre entre la gestion immobilière et la gestion sociale » (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014). La gestion sociale (surtout) est un défi pour les dirigeants, car un bon nombre d'entre eux sont habitués de se soucier presque uniquement de la gestion immobilière et ne possèdent pas les compétences nécessaires pour s'en occuper (Tanguay, 2009; Vaillancourt, 2001). Dans certains OH, il est également difficile de déloger une culture organisationnelle² (parfois de longue date) qui considère les locataires comme des bénéficiaires de l'État ou de simples clients de services d'habitation, plutôt que comme des citoyens dotés de besoins spéciaux avec qui il faut interagir, consulter et partager le pouvoir (Cairncross, Clapham, Goodlad, 1997).

S'adapter à la nécessité de la conciliation est aussi un défi pour les OH parce que les ressources financières et humaines (formateurs, travailleurs sociaux, organisateurs communautaires) ne sont pas toujours au rendez-vous pour les appuyer³. Ce manque touche gravement les OH de petite taille (1 à 99 unités de logement) qui possèdent peu de moyens et qui sont souvent dirigés par un seul employé travaillant parfois moins de 10 heures par semaine (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014). Finalement, l'adaptation des dirigeants à la conciliation n'est pas facilitée par le fait qu'il s'agit d'un « domaine de connaissance en gestion où la recherche au Canada et au Québec est quasi inexistante » (Morin, LeBlanc et Gueye, 2012).

LE DÉFICIT D'ENTRETIEN

Malgré les investissements du gouvernement par l'entremise du Plan québécois des infrastructures (PQI), les dirigeants des HLM doivent encore composer avec un déficit d'entretien causé principalement par un manque de financement, la présence d'une attitude de laisser-faire chez certains dirigeants dans le passé, ainsi que le fait que de « nombreux bâtiments ont été construits selon des procédés et des matériaux de mauvaise qualité » pour « des résidents ayant des habitudes très différentes de celles d'aujourd'hui » (Morin, LeBlanc, Dion et al., 2010).

² La culture organisationnelle est un ensemble de significations partagé par les membres d'une organisation et qui constitue une synthèse de sa transformation au cours des ans (Abravanel et al., 1988; Hatch, 2000).

³ Les pratiques intersectorielles, qui sont le sujet d'une autre synthèse, sont un bon moyen de pallier à ce manque de ressources.

LA REPRÉSENTATION DES LOGEMENTS PUBLICS

La mauvaise image des logements publics constitue également un enjeu de gestion important. Le logement HLM «est un logement stigmatisé (le logement du pauvre)» doté d'une mauvaise réputation (Morin, Leblanc et Vachon, 2014). Qualifié de «ghettos», «d'endroits mal entretenus» voire même de «prison des pauvres», la viabilité et l'efficacité de ce type de logement est souvent remise en question (Choko, 1995; Deslauriers et Brassard, 1989; Leloup, 2007). Sa gestion est perçue comme contraignante sur le plan financier et certains chercheurs affirment également que cette catégorie de logement contribue à concentrer et à favoriser la pauvreté et la criminalité (Morin, Dansereau et Nadeau, 1990). Cette situation nuit à sa visibilité et décourage parfois l'octroi de ressources qui pourrait en faciliter la gestion.

«De bons endroits où vivre», le point de vue de l'urbaniste Jim Silver

Contrairement à plusieurs de ses contemporains, Jim Silver, professeur-chercheur, considère que les logements publics peuvent être des milieux de vie où il fait bon vivre. Les locataires sont alors à même de développer de fortes communautés. Selon lui, les causes des problèmes du logement public ne sont pas redevables à leur forme, mais aux investissements insuffisants dans ces ensembles pour que les locataires puissent y vivre en santé. Silver précise aussi que la mauvaise image des logements publics est redevable à leur localisation. La plupart du temps, ces derniers sont construits dans des quartiers déjà marginalisés et mal perçus (Silver, 2011).

QUELQUES EXEMPLES D'ORIENTATIONS ET DE PRATIQUES DE GESTION

La recension des écrits et les témoignages de plusieurs administrateurs et gestionnaires d'OH décrivent et suggèrent certaines orientations et pratiques de gestion qui répondent aux défis énumérés ci-haut et aux impératifs de la gestion immobilière et sociale. Les orientations générales font référence à celles qui touchent toutes les facettes de la gestion des logements publics. Les orientations et les pratiques spécifiques sont des actions qui touchent une facette précise de la gestion immobilière ou sociale. Elles sont toutes accompagnées d'un exemple.



Photo: Séguin Alarie

LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES

Sensibiliser les dirigeants aux locataires

Favoriser une connaissance approfondie et une compréhension empathique des locataires (de leur problématique, de leurs milieux de vie) pour des interventions plus ciblées, constructives et efficaces. Outiller les gestionnaires par l'intermédiaire de formations et embaucher des individus possédant déjà ces aptitudes.

Accorder de l'importance aux locataires

Considérer l'intérêt et le bien-être des locataires avant l'intérêt des dirigeants: « les locataires sont la raison d'être de l'office »; « ce n'est pas le logement qui est important, mais la personne qui occupe le logement ».

Améliorer la qualité de vie des locataires

Offrir une qualité de vie aux locataires avant tout. Ne pas se concentrer sur les moyens, tenter plutôt de cerner ce qui « pourrait améliorer la qualité de vie des gens [...] ». Être conscient « qu'il y a un humain au bout du compte, au bout de la chaîne qui reçoit des services ».

Favoriser le développement durable

Se soucier du bien-être des locataires par un « développement qui répond aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs [...] [en s'appuyant] sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementales, sociales et économiques des activités de développement ».

Consolider le lien social

Favoriser le « vivre ensemble », le capital social et le sentiment d'appartenance des locataires par l'appropriation de leur milieu de vie et la mise sur pied d'activités collectives.

Favoriser l'appropriation du pouvoir

Favoriser tout processus (participation des locataires, projets, consultations, etc.) par lequel les locataires augmentent leur contrôle face à leur logement.

Encourager l'accompagnement social

Favoriser les démarches qui visent « à aider les personnes en difficulté à résoudre des problèmes générés par des situations d'exclusion: établir une relation d'écoute, de soutien, de conseil, d'entraide ».

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Veiller à réduire des inégalités de santé et de bien-être chez les locataires, notamment en favorisant l'inclusion sociale des locataires.

Favoriser l'intersectorialité

Comblent le manque de ressources par la mise en place de pratiques intersectorielles⁴.

Entretenir une image positive des locataires et des logements publics

Reconnaître et promouvoir les qualités, les talents et les « bons coups » des locataires, de même que les retombées positives des logements publics.

(Ducharme, 2006; Morin, LeBlanc et Vachon, 2014; Morin, Aubry et Vaillancourt, 2007; SHQ, 2009 ; Silver, 2011; Thibodeau, 2008).

⁴ Pour plus d'information, consulter la synthèse sur les pratiques intersectorielles.



QUELQUES ORIENTATIONS ET PRATIQUES SPÉCIFIQUES

Les orientations et les exemples de pratiques qui suivent sont tous tirés du livre *Pratiques innovantes de gestion dans les offices d'habitation: de la poignée de porte à la poignée de main*, récemment paru aux Presses de l'Université du Québec (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014).



Photo: Jacques Farand

FACE À LA GESTION IMMOBILIÈRE

ORIENTATION

Veiller à la qualité des immeubles en s'assurant qu'ils soient sécuritaires, en améliorant l'intérieur et l'extérieur des logements et en respectant de strictes procédures de maintenance.

Tenir compte du bien-être des locataires dans le recouvrement des loyers.

S'occuper de la sécurité des locataires par des moyens directs (embauche d'agents de sécurité et collaboration avec les policiers) et des moyens indirects (prévention, sensibilisation, entretien du «vivre ensemble», participation des locataires).

EXEMPLE DE PRATIQUES

Les Centres de services (CS)

Les CS aident les administrateurs et les gestionnaires à combler le déficit d'entretien des immeubles et à les maintenir en bon état. Ils permettent également «de réunir les forces du milieu afin de réaliser les tâches qui font appel à une expertise pointue dans un contexte où bon nombre des organismes ne disposent pas des ressources nécessaires pour réaliser ces tâches ou pour absorber les éventuelles surcharges de travail occasionnées par des travaux majeurs».

Une rectitude dans le recouvrement des loyers pour éviter des problèmes aux locataires

Lorsqu'il y a défaut de paiement, les dirigeants de tous les OH s'entendent sur l'importance d'agir rapidement dans le but d'éviter des problèmes aux locataires: «on ne veut pas que les situations dégénèrent alors on les tient serrés en s'assurant qu'ils payent régulièrement ou qu'ils prennent des ententes de paiement [...] Il faut agir rapidement [...] ne pas laisser la famille accumuler des dettes [...] deux à trois mois parce qu'elle va aller emprunter [...] et se mettre en situations compliquées [...] emprunter à des gangs et ne plus être capable de s'en remettre».

Le projet «Femme-citoyenne en action»

Exemple de moyen indirect, le projet Femme-citoyenne en action, offre aux femmes de l'Office municipal d'habitation de Trois-Rivières «des occasions de sortir de chez elles, de se créer un réseau social d'entraide et de soutien, de développer leur potentiel, d'augmenter leur sentiment de sécurité et de se mettre en mouvement par la participation citoyenne. Les femmes sont invitées à participer à des ateliers sur l'estime de soi, la gestion du stress, la communication, la vie en groupe, les instances de gouvernance et les ressources du milieu».

FACE À LA GESTION SOCIALE

ORIENTATION

Favoriser le « vivre ensemble » et la qualité du milieu de vie des locataires en gérant les conflits.

Mettre sur pied des projets innovants (activités sociales, journaux de locataires, projets spécifiques, lieux de rencontres, etc.) pour favoriser le « vivre ensemble ».

Favoriser la participation⁵ et l'inclusion sociale des locataires.

EXEMPLE DE PRATIQUES

La gestion des conflits en quatre étapes

« Le dirigeant d'un office décrit sa conception de la gestion de conflit en quatre étapes : « Pour assurer la quiétude des lieux, les gestionnaires d'immeubles doivent agir en respectant une gradation : 1. responsabiliser les gens face à leurs relations avec les voisins, 2. faire des constats, 3. faire des propositions de médiation et, en dernier recours 4. interpeller la Régie du logement pour assurer la tranquillité des lieux ».

Projet « Habiter la mixité »

Depuis 1999, l'OMHM gère un projet nommé « Habiter la mixité » qui a pour but « d'accueillir les nouveaux arrivants, de favoriser les échanges entre les différentes cultures, de leur permettre de tisser des liens avec leur entourage et de les encourager à participer à la vie communautaire ». Les activités sont « conçues pour : rompre l'isolement des personnes; favoriser les rapprochements interculturels et amener les immigrants à se familiariser avec leur voisinage et leur milieu ».

MultiBoulot et la Coop de réinsertion sociale et économique Drummond

Fondé en collaboration avec l'Office municipal d'habitation de Trois-Rivières, MultiBoulot est un organisme à but non lucratif d'insertion au travail qui « aide les résidents en prenant en considération leurs blocages et leurs peurs, ainsi que tout ce qui les empêchent d'être actifs dans la société [...] Depuis son démarrage en 2006, le projet MultiBoulot [...] a des retombées positives : seize personnes sont retournées sur le marché du travail et deux personnes ont quitté le HLM pour s'acheter une maison ». La Coop de réinsertion sociale et économique Drummond « est un projet qui engage les locataires pour effectuer des travaux d'entretien au sein des immeubles de l'office et à l'extérieur. Inspiré des coopératives jeunesse de services (CJS), le projet a pour objectif de permettre aux locataires de développer des habiletés entrepreneuriales dans le but de les réintégrer graduellement sur le marché du travail ».

⁵ Voir la synthèse sur la participation des locataires pour plus d'information à ce sujet.

RÉFÉRENCES

Pour avoir accès aux références, allez à l'adresse internet suivante :
<http://www.csss-iugs.ca/recherche-sociale-du-centre-affilie-universitaire-publications>

Centre affilié universitaire du CSSS-IUGS

Pour toute information supplémentaire, contactez-nous à l'adresse suivante: mlandry.csss-iugs@sss.gouv.qc.ca



Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada

Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Canada

Fonds de recherche
Société et culture

Québec

