

Habitation à loyer modique

ENJEUX ET RÉSULTATS DE RECHERCHE

RÉALISÉ PAR L'ÉQUIPE DE RECHERCHE EN HLM
Février 2014 NUMÉRO 2

La participation des locataires en milieu HLM

La participation des locataires en milieu d'habitations à loyer modique (HLM) réfère aux activités menées par les résidents au sein de leur milieu de vie comme, leur implication dans les associations de locataires, leur participation dans les structures de consultation et de gouvernance et leur contribution à des initiatives comme la mise sur pied de comités de travail et d'activités communautaires. Dans certains ouvrages, la participation des locataires a également une dimension citoyenne, c'est-à-dire qu'elle « va au-delà des relations propriétaire-locataire et prend en compte les préoccupations de toute la collectivité » (Morin et Baillergeau, 2008). En somme, la participation des locataires désigne à la fois l'implication des résidents dans leur milieu immédiat (logement, immeuble), ainsi que leur engagement et leur intégration dans leur communauté et la vie démocratique (Audit Commission, 2004; Bengtsson, 1998; Somerville, 1998).

POINTS PRINCIPAUX

- La participation des locataires en milieu HLM est l'une des idées les plus valorisées dans le milieu de la gestion du logement public.
- Elle est encouragée par le gouvernement québécois (obligation des OH de former des CCR, financement des associations de locataires, fonds pour la mise sur pied de projets).
- Les locataires s'impliquent dans les milieux HLM pour :
 - être satisfaits de leur logement et de leur qualité de vie;
 - obtenir un pouvoir d'influence sur leur milieu de vie et leurs droits;
 - améliorer le « vivre ensemble » et le capital social;
 - favoriser leur développement personnel et leur intégration sociale.
- La participation des locataires a des bienfaits sur tous ces aspects en plus d'améliorer la gestion des HLM.
- La charge de travail (souvent importante) que représente la participation des locataires, ainsi que le manque de temps, le manque de relève et le manque de compétences de certains locataires peuvent être un frein à leur implication.
- Des facteurs psychosociaux (stigmatisation, peur de l'échec, jugements des autres locataires), l'insuffisance des ressources et le manque de pouvoir réel des locataires peuvent également contraindre leur participation.
- Entretenir une image positive des locataires, favoriser la communication entre eux et les dirigeants, les assister dans leur implication et leur conférer un pouvoir réel en les considérant non pas comme des clients, mais comme des citoyens sont des orientations qui contribuent positivement à leur participation.
- Il est important que les dirigeants et les locataires s'entendent sur les objectifs qui sous-tendent la participation des locataires.

L'importance de la participation des locataires

Suscitant «énormément d'espoir depuis les années 1960», la participation des locataires est l'une des idées les plus valorisées dans le milieu de la gestion du logement public (Morin, Dansereau et Nadeau, 1990). Au Québec, elle est encouragée par le gouvernement provincial qui reconnaît les associations de locataires depuis 2002. Les offices d'habitation (OH) ont l'obligation légale d'inclure deux locataires sur leur conseil d'administration. Depuis 2002 également, tous les OH sont tenus de mettre sur pied un comité consultatif de résidents (CCR) et des comités des secteurs¹ pour consulter régulièrement les locataires «sur toutes les questions qui les touchent» (FLHLMQ, 2014; SHQ, 2005).

La participation des locataires est aussi financée directement et indirectement par le gouvernement québécois (montant par logement/par année):

- 17 \$ pour le budget de fonctionnement des associations de locataires (ce montant peut être de 16,50 \$ lorsque l'office enlève 0,50 \$ pour les assurances)
- 15 \$ pour la mise sur pied d'activités sociales
- 22\$ pour les activités de soutien communautaire (habituellement dédié aux ressources humaines)

Plusieurs offices cumulent les montants octroyés aux associations de locataires, ce qui peut représenter jusqu'à 54 \$ par logement/par année.

Des programmes comme le PAICS (Programme d'aide à l'initiative communautaire et sociale) (1998 à 2010) et ID²EM (Initiative de développement durable, d'entraide et de mobilisation) (2011 à aujourd'hui) distribuent également des fonds pour la mise sur pied de projets sollicitant la participation des locataires (FLHLMQ, 2014). Ces deux programmes s'inscrivent en vertu de la Loi sur la Société d'habitation du Québec qui suggère aux OH de «mettre en œuvre toute activité à caractère social et communautaire favorisant le mieux-être de sa clientèle» (Gouvernement du Québec, 2014).

¹Pour les OH de 2000 logements et plus seulement.



Pourquoi les locataires s'impliquent dans les HLM?

POUR ÊTRE SATISFAITS DE LEUR LOGEMENT ET DE LEUR QUALITÉ DE VIE

Les locataires s'impliquent pour être satisfaits de leur logement, pour répondre aux besoins de leurs pairs et pour faire en sorte « que les HLM soient des milieux de vie dynamiques et agréables » (FLHLMQ, 2014; Morin et al., 1990). Ils perçoivent leur participation comme un moyen d'améliorer leurs conditions de logement, notamment en bonifiant la qualité des services ou encore en corrigeant eux-mêmes « certaines lacunes dans leur immeuble [...] grâce à leur travail bénévole » (Cairncross, Clapham et Goodlad, 1997; Foroughi et McCollum, 2008).

POUR OBTENIR UN POUVOIR D'INFLUENCE SUR LEUR MILIEU DE VIE ET LEURS DROITS

Soucieux de leur bien-être, de leurs intérêts et de leurs droits « à vivre dans des milieux sains où sont respectés leurs droits et leur dignité » les locataires s'impliquent également dans les associations de locataires, les CCR et les CA des OH dans le but d'obtenir un pouvoir d'influence sur des enjeux importants comme les décisions budgétaires, les travaux majeurs dans les immeubles, les politiques de logement, ainsi que sur les règlements (Morin, LeBlanc, Dion et al., 2010; FLHLMQ, 2014). Ils savent que leur présence dans les instances décisionnelles a pour effet de responsabiliser les dirigeants à leur égard. Les locataires s'investissent aussi parce qu'ils jugent que leurs droits, leur vision et leur futur, en tant que consommateur de logement social, ont besoin d'une plus grande protection que les consommateurs d'autres services ou produits (Audit Commission, 2004).

POUR AMÉLIORER LE « VIVRE ENSEMBLE » ET LE CAPITAL SOCIAL DE LEUR MILIEU

La recension des écrits montre également que les locataires s'impliquent pour améliorer le « vivre ensemble » et le capital social de leur milieu. 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). Le capital social fait référence au « niveau d'entraide qui existe dans une communauté [et la] qualité et la densité du réseau

de relation sociale » (Morin, Aubry et Vaillancourt, 2007). Un bon capital social favorise une bonne estime de soi, la résilience et le « sentiment d'exercer un certain contrôle sur son environnement et sur les événements qui nous touchent [...] » (Ibid.; Audit Commission, 2004).

Le forum: «Et si on faisait connaissance... pour grandir ensemble!», un exemple de projet favorisant le «vivre ensemble»

« L'Office municipal d'habitation de Longueuil (OMHL) a mis sur pied son tout premier forum ayant comme objectif de développer un sentiment d'appartenance parmi sa communauté. Le temps d'une journée festive, environ 250 locataires, employés et membres du conseil d'administration étaient invités à venir se rencontrer lors de cet événement, qui s'est déroulé le 3 juin, à l'église de Saint-Lambert. [...] Après des échanges mûris, les membres du comité ont conclu que cet événement serait le début d'un processus ambitieux. La fierté et le sentiment d'appartenance sont devenus des valeurs préalables à l'atteinte d'un objectif à plus long terme. L'objectif ultime pressenti est que l'on puisse faire évoluer ensemble la vie en logement social » (Lachance, 2011).

POUR LEUR DÉVELOPPEMENT PERSONNEL ET LEUR INTÉGRATION SOCIALE

Finalement, les locataires s'impliquent pour favoriser leur développement personnel. Ils perçoivent leur participation comme une possibilité d'acquérir des compétences « des connaissances et une expérience précieuse [...] [les rendant] plus efficaces et mieux informés [...] dans leur vie personnelle à l'extérieur du logement social » (Foroughi et McCollum, 2008). Leur implication dans les associations de locataires, par exemple, leur permet de « faire l'apprentissage de la démocratie et de la résolution de conflits » et de « devenir des citoyens mieux informés et engagés » (Ducharme, 2006). À long ou moyen terme, l'accumulation de ces compétences et de ces opportunités peut contribuer à leur réintégration dans la population active.

POURQUOI ENCOURAGER LA PARTICIPATION DES LOCATAIRES?

La participation des locataires est encouragée par les OH et le gouvernement, car elle apparaît depuis longtemps comme une solution privilégiée aux problèmes qui touchent de plus en plus les HLM «[...] détérioration du parc de logements, vieillissement ou dépendance accrue de certaines clientèles, tensions sociales et raciales, vandalisme, problèmes d'entretien, loyers impayés, etc.» (Morin, Dansereau et Nadeau, 1990). Les effets bénéfiques de la participation des locataires sur leur qualité de vie, leur développement personnel, le «vivre ensemble», le capital social et la gestion des HLM sont bien documentés.



Bienfaits potentiels de la participation des locataires

QUALITÉ DE VIE DES LOCATAIRES

- Meilleur environnement physique
- Meilleures conditions matérielles
- Diminution du vandalisme
- Diminution de la criminalité
- Sentiment de sécurité
- Santé physique et mentale
- Joie de vivre
- Valorisation personnelle

DÉVELOPPEMENT PERSONNEL

- Acquisition de nouvelles compétences
- Développement des talents
- Apprentissage de la vie démocratique
- Acquisition d'habiletés sociales
- Meilleur sens de l'organisation
- Développement du leadership
- Meilleurs résultats scolaires

«VIVRE ENSEMBLE» ET CAPITAL SOCIAL

- Création de liens sociaux
- Bris de l'isolement social
- Relations harmonieuses avec le voisinage, le quartier
- Réduction des conflits
- Développement de réseaux d'entraide et de contacts
- Meilleures relations interculturelles
- Sentiment d'appartenance communautaire
- Responsabilisation collective

GESTION DES HLM

- Augmentation de la qualité des services
- Augmentation de la productivité
- Bénéfices monétaires
- Meilleure compréhension des besoins des locataires
- Meilleure compréhension des choix et des enjeux de gestion des dirigeants
- Meilleures relations avec les locataires
- Réduction des conflits entre locataires et dirigeants
- Réduction des défauts de paiement

(Audit Commission, 2004; Ducharme, 2006; Clapham, Franklin et Saugères, 2000; Foroughi et McCollum, 2008; Morin, Aubry et Vaillancourt, 2007; Morin et Baillergeau, 2008; Morin, LeBlanc et Vachon, 2014)

Des témoignages éloquentes sur les bienfaits de la participation des locataires

Les propos des locataires de l'Office municipal d'habitation de Montréal qui se sont impliqués dans le conseil d'administration et dans le CCR montrent concrètement comment la participation des locataires a un effet positif sur les résidents et leur milieu de vie :

« [Le CCR] nous donne un certain pouvoir pour faire bouger les choses et apporter des changements concrets dans la vie des locataires. »

« J'apprécie mon rôle et je me réalise pleinement à travers ce poste. J'ai la satisfaction du devoir pleinement accompli, car je participe à l'amélioration de la qualité de vie des locataires. »

« C'est un excellent moyen d'acquérir de nouvelles compétences, d'augmenter son estime de soi et de se faire des amis. »

« Ce rôle de représentante m'a permis de bien vieillir, de rester productive et occupée. Je me suis sentie utile et je suis convaincue que toutes ces rencontres et ces obligations m'ont gardée vive et en santé. »

« La participation à la vie associative est [...] un excellent moyen pour développer notre sentiment d'appartenance et pour briser l'isolement des personnes seules [...] » (OMHM, 2001-2012; OMHM, 2012).

Qu'est-ce qui contraint et favorise la participation des locataires?

La recension des écrits énumère plusieurs facteurs, orientations ou pratiques de gestion pouvant contraindre ou favoriser la participation des locataires en milieu HLM.

LES CONTRAINTES

CHARGE DE TRAVAIL IMPORTANTE, MANQUE DE TEMPS, DE RELÈVE, DE COMPÉTENCES...

Plusieurs locataires sont réticents à s'impliquer parce qu'ils manquent de temps. Ce problème touche surtout les résidents qui habitent dans les HLM famille, qui parfois « travaillent à temps partiel et à des heures irrégulières, en plus d'avoir “des enfants qui demandent beaucoup” » (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014). S'impliquer dans les logements publics est aussi une activité qui peut être extrêmement exigeante sur le plan individuel, et ce, surtout pour des locataires qui possèdent peu de ressources matérielles, un grand éventail de besoins et un désir de s'impliquer sporadiquement sans prendre d'obligations à long terme (Purdy, 2004; Pawson, Bright, Engberg et al., 2012).

La charge de travail importante des représentants des locataires au CA de la Toronto Community Housing Corporation (TCHC)

D'après Foroughi et McCollum, la charge de travail des représentants des locataires sur le CA de la TCHC est très importante. « Ils doivent à tout le moins assister aux réunions du conseil des locataires une fois par mois, aux réunions générales de la TCHC et aux réunions de CHU [Community Housing Units] au moins cinq fois par année, à un ou deux forums de délégués au cours de l'année en plus de siéger à des comités spéciaux quelques fois par année [...] Certains représentants de locataires ont avoué qu'ils consacraient tellement de temps à leur travail qu'ils avaient l'impression de ne plus avoir de vie personnelle. L'un de ces représentants [...] décrit son rôle comme un second emploi non rétribué » (Foroughi et McCollum, 2008).



Plusieurs associations de locataires manquent également de relève : « On a de bons leaders. Mais la journée où ils sont obligés de déménager, ou qu'ils décèdent [...] il n'y a pas de relève » (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014). L'absence de relève est un problème important, car ce ne sont pas tous les locataires qui ont les compétences pour s'impliquer dans des structures comme les conseils d'administration ou plus simplement d'assumer des responsabilités au sein des associations de locataires qui sont le principal lieu d'expression et d'implication des locataires. De plus, certains locataires n'ont pas « l'habitude d'exprimer leurs besoins et de détenir le pouvoir [...] » (Foroughi et McCollum, 2008). Ainsi, lorsqu'un locataire expérimenté part, beaucoup de ressources doivent être mobilisées pour le remplacer. Ce qui n'est pas toujours facile.

FACTEURS PSYCHOSOCIAUX

Les locataires peuvent également hésiter à s'impliquer à cause de certains facteurs psychosociaux. L'exclusion sociale et la stigmatisation dont ils sont parfois victimes, par exemple, peuvent « les amener à se refermer sur eux-mêmes ou encore à présenter une certaine méfiance » face à la mobilisation (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014; Racine, 2009). La crainte d'être mal perçus par leurs pairs, d'être associés à l'échec ou encore d'être victimes des « mauvaises langues dans les immeubles » découragent aussi certains locataires (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014). L'exemple d'un résident est probant à cet égard (voir encadré).

Un locataire mal perçu dans son implication, le récit de « Chuck »

Le récit de Chuck [nom fictif] révèle « les effets pervers auxquels s'expose un résident [...] lorsque, par bonne volonté, il décide de s'investir dans son milieu [...] Conscient que l'union fait la force, il cherche à recruter d'autres résidents qui pourraient l'aider dans son projet un peu fou de créer un comité à l'image des résidents [...] De bouche à oreille, l'idée fait son chemin, mais le téléphone arabe la modifie. Rapidement, une rumeur court : Chuck s'acoquine au pouvoir. Ignorant les critiques, Chuck poursuit son projet en supportant le travailleur de milieu dans l'organisation d'activités [...] Tant et si bien qu'on lui remet un trousseau de clés. [...] L'acquisition de ces clés lui sera lourde de conséquences. Il sentira rapidement se poser sur lui des regards réprobateurs. Mais surtout, des propos sans équivoque lui parviendront aux oreilles : il a été propulsé par les autres résidents dans le camp de Boss, des patrons, de ceux qui détiennent le pouvoir » (Roy, Charland et Joyal, 2008).

ABSENCE DE RÉSULTATS, DE RESSOURCES ET DE POUVOIR RÉEL

Les études expliquent aussi que des locataires refusent de s'impliquer, car [...] ils doutent que leur investissement donnera des résultats (Fung, 2006). Dans certains cas, cette croyance est la conséquence d'un manque de ressources financières qui ne permet pas de répondre aux besoins des locataires ni d'améliorer les services avec efficacité (Foroughi et McCollum, 2008; Landry, Becheikh, Amara et al., 2007). Dans d'autres cas, cette réticence est causée par le fait que certains dirigeants confèrent peu de pouvoirs aux locataires. Ces derniers ont une influence sur des décisions mineures comme la couleur et l'ameublement de leur logement, mais n'ont pas d'impact sur les décisions importantes comme les politiques de l'OH et le prix de leur logement, par exemple (Cairncross, Clapham et Goodlad, 1997).

Les orientations et les pratiques favorisant la participation des locataires

ENTREtenir UNE IMAGE POSITIVE DES LOCATAIRES

Plusieurs orientations et pratiques de gestion ont un effet positif sur la participation des locataires et permettent de surmonter les contraintes énumérées précédemment. Entretenir une image positive de ceux-ci en reconnaissant, notamment, leurs qualités et de leurs talents est une orientation efficace, car « en étant reconnus et valorisés pour leur potentiel et leurs actions [...] ils seront davantage enclins à s'impliquer, à bonifier et à respecter l'intégrité physique et sociale de leur milieu de vie » (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014). Percevoir les locataires, non pas comme des individus « à problèmes », mais plutôt comme des experts de leur milieu et des partenaires internes réduit également le poids du stigma qui constitue un frein à leur implication (Morin, 2008; Roy, Charland et Joyal, 2008). Fournir une rétroaction positive aux



Des dirigeants qui reconnaissent les compétences des locataires plus âgés

Plusieurs dirigeants d'OH reconnaissent ouvertement les compétences des locataires. L'administrateur d'un OH, par exemple, «[...] affirme que certaines personnes âgées sont des individus avec des ressources importantes et des expériences de travail qui sont souvent sous-utilisées: "il y a des locataires qui avaient des carrières, ils ont eu des jobs dans la société avant leur retraite [...]". Un autre gestionnaire précise aussi qu'il y a du "bien bon monde" dans les HLM, c'est-à-dire "[...] des gens qui pourraient rendre des services" et qui possèdent un "potentiel qui n'est pas exploité et qui pourrait l'être [...]" » (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014).

locataires sur leurs « bons coups » et les impacts de leur engagement est aussi un excellent moyen d'encourager leur participation (Pawson, Bright, Engberg et al., 2012).

FAVORISER LA COMMUNICATION

La participation des locataires est également favorisée lorsqu'il y a une bonne communication entre eux et les dirigeants. En fait, «une participation minimale des locataires exige trois conditions : l'accès à l'information (condition nécessaire pour qu'il y ait participation), la consultation (pour recueillir l'avis des locataires et solliciter leur implication) et, enfin, le dialogue continu par lequel les locataires et les offices négocient des solutions mutuellement acceptables» (Cooper et Hawtin, 1998; Morin, LeBlanc et Vachon, 2014). Cette «bonne communication» est facilitée lorsque les dirigeants entretiennent des liens de proximité avec les locataires, notamment en participant à certaines de leurs activités sociales (Saugères, 1999).

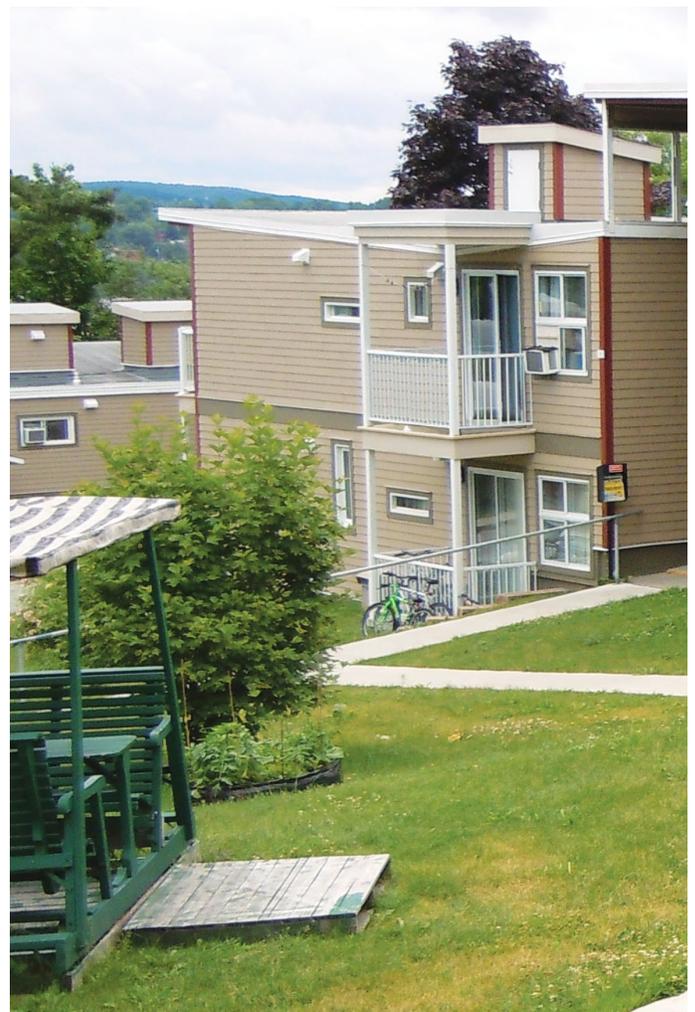
ACCOMPAGNER LES LOCATAIRES DANS LEUR IMPLICATION

Accompagner les locataires dans leur participation au sein des instances administratives comme les CA et les CCR, ainsi que dans la gestion et la création de leurs associations de locataires est un autre moyen de pallier au manque d'expérience, au manque de relève et à la charge importante de travail propre à l'implication en milieu HLM. Cet accompagnement peut se traduire sous diverses formes: des formations, des documents d'information, la présence d'intervenants et d'organismes communautaires ou encore une aide financière. Des auteurs insistent également sur l'importance de «poser des actions structurantes à long

terme, afin de s'assurer de la pérennité des actions des locataires qui s'impliquent» (Racine, 2009; Morin, LeBlanc et Vachon, 2014).

ADOPTER UNE APPROCHE CITOYENNE ET DONNER DU POUVOIR AUX LOCATAIRES

Considérer les locataires comme des citoyens et non comme des clients passifs recevant des services d'habitation est également un excellent moyen de favoriser leur participation. Contrairement aux «locataires-clients» les «locataires-citoyens» n'ont pas qu'un droit de parole sur les services qu'ils reçoivent, ils sont encouragés à exprimer leurs besoins collectifs et à influencer directement la gouvernance des logements publics. (Cairncross, Clapham et Goodlad, 1997). D'après plusieurs études, c'est en ayant le sentiment de détenir un pouvoir réel sur leur milieu de vie que les résidents sont enclins à s'y engager. Selon plusieurs auteurs, le fait de posséder un réel pouvoir ne signifie pas que les locataires puissent tout faire, mais bien que leurs propositions favorables au milieu de vie de leurs pairs soient prises au sérieux (Bickerstaff-Charron, 2005; Foroughi et McCollum, 2008).



S'ENTENDRE SUR LES OBJECTIFS DE L'IMPLICATION DES LOCATAIRES

Finalement, des auteurs précisent qu'il est également important que les dirigeants et les locataires s'entendent sur les objectifs qui sous-tendent la participation des locataires. Ne pas répondre à cette question peut porter à confusion et causer des problèmes si les résidents et les dirigeants n'ont pas les mêmes orientations (Audit Commission, 2004). Des locataires qui souhaitent s'impliquer surtout pour développer le «vivre-ensemble», par exemple, ne seront pas au même diapason que les gestionnaires si ceux-ci ne perçoivent l'implication des locataires que dans une seule perspective d'amélioration des services.



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

