

Colloque sur le logement

Avoir un toit au Québec et en Outaouais

Comment les associations de locataires contribuent-elles au renouveau du logement public ?

Présenté par la Fédération des locataires d'habitations
À loyer modique du Québec (FLHLMQ)



Université du Québec en Outaouais
5 mars 2004

Au Québec, depuis toujours, les gros propriétaires de logements locatifs ont pris l'habitude de dénoncer la concurrence déloyale exercée par l'existence des habitations à loyer modique, affectueusement appelé HLM. On comprend aisément leur réaction puisque la production intensive d'un parc de logement public viendrait tuer leur poule aux œufs d'or. On en n'est cependant pas là, puisque le Québec ne compte que 63 000 logements de type HLM, soit à peine 5 ou 6 % du parc locatif.

Par contre, ce qui est moins compréhensible, c'est le ton condescendant avec lequel certains chercheurs, mais pas tous, approchent la dynamique des HLM. À en croire de nombreux experts québécois, les HLM seraient la moins recommandable des formules de logement social. Tellement peu recommandable, qu'on a même récemment cru nécessaire d'inventer un nouveau mot pour se dissocier de ceux-ci. Il y a dorénavant le logement social d'une part et le logement communautaire d'autre part.

Pour bien marquer la différence, on produit des grilles d'analyses savantes (Gaudreau et Bouchard, 2002) où on peut lire que le logement communautaire, lire ici les coop. et les OSBL, sont une innovation entre le marché et l'État. À raison, on leur alloue différentes vertus : réciprocité, propriété collective, milieu de vie, services aux usagers, association et partenariat. À l'opposée, les HLM ne bénéficient pas des mêmes attributs positifs. On se contente de parler de lieux de : redistribution, droit, accessibilité, demande insolvable et agence publique. On ne peut pas dire que c'est très flatteur comme comparaison. Si cela n'était qu'un débat académique, je ne serais pas ici pour en discuter mais ce jugement hautain sur la valeur du logement public a failli avoir des répercussions malheureuses dans la vie des centaines de milliers de ménages mal-logés au Québec.

En 2002, lorsque le gouvernement péquiste a voulu modifier la loi de la SHQ pour permettre aux offices municipaux d'utiliser les nouveaux programmes en habitation, notamment ACCÈS-LOGIS et le LOGEMENT ABORDABLE pour développer de nouveaux logements publics, on a eu droit à une montée de lait corporatiste du mouvement des coop. et des OSBL. Leur principal argument étant que le logement communautaire était supérieur au logement public, qui lui était une formule dépassée. Pour notre part, nous considérons que le logement social au Québec englobe tous les logements sans but lucratif subventionnés par l'État. Cette définition met sur un même pied des formules différentes comme les HLM, les coop. et les OSBL.

Même s'il ne se construit plus aucun HLM au Québec depuis le retrait unilatéral d'Ottawa en 1994, près de 35 000 ménages sont inscrits, bon an mal an, sur les listes d'attentes des offices d'habitation. Ces ménages ne sont pas des idiots, ils et surtout elles, (puisque que ce sont à 70 % des femmes), savent très bien ce qu'elles veulent et qu'elles doivent attendre souvent pendant 3, 5 ou 10 ans. Elles veulent un logement public, pas une coop., pas un OSBL mais un HLM. Il ne s'agit pas ici de discréditer les coop. ou les OSBL qui ont leurs qualités et leurs raisons d'être mais de rétablir la balance.

Prenons simplement deux exemples.

- Les HLM ne font pas d'entrevue, ne vérifient pas le dossier des locataires ou leur couleur et prennent les plus pauvres sans discrimination. Aucune coop. et pas beaucoup d'OSBL, sauf ceux spécialisés pour les cas difficiles, ne feraient ça. Est-ce une qualité ou un défaut d'avoir cette ouverture ?
- Les HLM n'exigent pas une participation obligatoire des locataires et ne peuvent menacer d'augmentation de loyer les mères monoparentales qui ne veulent pas s'impliquer ou les personnes âgées en perte d'autonomie ou simplement fatiguées. L'implication se fait sur une base bénévole et environ 10 % des résidents et des résidentes participent activement à la vie communautaire du HLM. Ce pourcentage de 10 % équivaut à la participation dans la société civile en général. Est-ce une qualité ou un défaut de ne pas imposer des corvées obligatoires ?

Le visage des HLM a changé depuis trente ans. Ceux et celles qui y habitent ou qui veulent y habiter le savent. Malheureusement, les universitaires qui n'ont pas nécessairement la même chance d'habiter les HLM le savent-ils ? L'image du poulailler dans le champ du début des années 70 géré par une bureaucratie inhumaine est encore la plus frappante mais elle tient maintenant beaucoup plus du folklore et sert surtout à entretenir les préjugés.

Selon un sondage réalisé en 2001, par la fédération, auprès de 3500 locataires de HLM de toute la province, 89 % se disent contents de vivre en HLM et 75 % n'hésiteraient pas à le recommander à leurs ami-e-s. Vous noterez qu'on parle de plus en plus en terme de résident-e-s et de moins en moins en terme de locataires ou de clients car les HLM sont un milieu de vie où nous éduquons nos familles et où nous vivons les 20 ou 30 dernières années de nos vies.

Maintenant, si on veut juger des vertus respectives de ces différentes formes d'habitations sociales, il faut éviter les généralisations hâtives et faire une analyse rigoureuse pour saisir l'évolution de chacune de ces formules. Il existe au Québec une multitude de sortes de coop, en vertu d'au moins 4 programmes différents, au moins trois sortes d'OSBL, dont certains projets (les fédéraux en particulier) ne sont pas nécessairement très communautaires, et maintenant deux sortes de HLM.

Il faut dire que logement social, comme formule généreuse et accessible de logement pour l'ensemble des populations qui n'ont pas accès à la propriété, a été lourdement hypothéqué par les politiques conservatrices de nos gouvernements depuis le début des années 80.

- En 1985, sous l'influence des Conservateurs de Brian Mulroney, le Canada et les provinces ont pris la décision que le logement social, sous toutes ses formes, devait s'orienter vers les plus démunis des ménages démunis. Ce qu'on a appelé les seuils de besoins impérieux. Cette politique a engendré des conséquences négatives sur la mixité sociale tant dans les HLM, que dans les coops et les OSBL.

- L'abolition du loyer-plafond par le gouvernement du Québec sabote les possibilités de mixité sociale de l'intérieur en forçant les ménages qui améliorent leur sort à quitter leur logement.

Cela a laissé des traces dans la vie des HLM mais également dans celle des coops et des OSBL. Dans les HLM, le pourcentage de ménages travailleurs à faible revenu ait passé de 20 %, au début des années 80, à à peine 8 % en 2000. Il est difficile d'avoir un milieu de vie sain et équilibré dans de telles conditions.

Malgré cette réalité politique devenue aussi une réalité sociologique dans nos milieux de vie, les HLM ont énormément changé.

- Dans les années 80, sous la pression des comités de citoyens et citoyennes, on a cessé de construire des grands ensembles de 100, 200 et 400 logements pour plutôt construire en moyenne des immeubles de 40 logements mieux intégrés aux quartiers, avec une mixité sociale tout autour. Malheureusement, on ne les remarque pas, et on reste donc avec l'image des grosses bâtisses, étant bien visibles.
- Depuis 1993, sous l'impulsion de notre fédération qui regroupe maintenant 300 associations de résidents et résidentes à travers le Québec et qui est la seule fédération provinciale de HLM au Canada, nous nous sommes attaqués à la gestion démocratique des HLM. Face à la gestion autoritaire ou paternaliste du début, nous revendiquons, avec un certain succès, la gestion participative des HLM.

On ne change pas du jour au lendemain la culture des gens. De 1970 à 1988, les locataires de HLM n'étaient, comme le terme l'indique si bien, que des locataires. Il existait bien des associations mais leur rôle devait se limiter à l'organisation des loisirs. Les résidents et les résidentes dans leur ensemble étaient exclu-e-s de la gestion de leurs immeubles. Au mieux, deux de ceux-ci pouvaient siéger au Conseil d'administration de l'office mais sans liaison directe avec les organisations de locataires qui, de toute façon, ne devait pas se préoccuper de l'administration des HLM.

Ce n'est qu'en 1998 que le gouvernement du PQ reconnaît, pour la première fois, le rôle des associations de locataires comme porte-parole des locataires dans la gestion des HLM. Une fois cette porte entrouverte à l'implication sommes toutes limitées des résidents et résidentes, des milliers de personnes s'y sont engouffrées et ont travaillé à élargir l'espace démocratique qui leur était accordé.

Comme locataire, on s'est mis à entrevoir des possibilités qu'on n'imaginait tout simplement pas il y a à peine quelques années. Nous payons près de 50 % du coût des HLM, c'est plus que tout autre palier de gouvernement. Nous sommes en fait l'actionnaire principal et c'est nous qui y habitons. Ce sont nos logements. Pourquoi tolérer toute une série de règles tatillonnes, pas de chien, pas de tapisserie, pas de corde à linge, qui ont l'effet pervers de nous faire sentir que nous ne sommes pas chez-nous et de nous déresponsabiliser. Pourquoi ne pourrait-on pas se prononcer sur la manière dont l'argent alloué aux réparations devrait être dépensé dans nos immeubles ?

Pourquoi ne pas vouloir se prononcer sur les règles d'attribution des logements et sur l'effet sur nos milieux de vie ?

Cette possibilité d'avoir un pouvoir réel sur nos milieux de vie a conduit à la formation de près de 400 associations de locataires dans les HLM du Québec. Ces associations exercent la défense collective de leur droit. C'est environ 2000 personnes qui :

- Sortent de l'isolement et développent un sentiment d'appartenance
- Font l'apprentissage de la démocratie et développent des compétences
- Bâtissent leur confiance et leur estime de soi et construisent un réseau d'entraide
- Redeviennent des citoyens et des citoyennes à part entière en formulant des revendications et des projets pour améliorer leur vie.

Il y a 5 ans, ce mouvement de prise en charge a permis à la FLHLMQ de gagner avec l'aide de la SHQ et maintenant du Ministère de la Famille, la mise en place d'un programme de subvention pour l'action communautaire et sociale en HLM. Et ça fonctionne !

La liste des initiatives de prise en charge dans les HLM n'en finirait plus : Jardins communautaires, cuisines collectives, club des petits déjeuners, clubs de devoir, activités sociales et sportives à tarifs réduits pour les jeunes, coopératives de travail, activités inter-générationnelles, cours de couture et de cuisines, cafétéria communautaire autogéré par les personnes âgées, etc..

Mais ce n'est pas tout ! Sous la revendication d'UNE PLUS GRANDE PLACE POUR LES LOCATAIRES !, nous avons gagné en mai 2002, des modifications importantes à la Loi de la Société d'habitation du Québec. Pour la première fois, en 30 ans, on commence à changer la structure de gestion des HLM.

- On oblige les offices à reconnaître et financer les associations de locataires, c'est en quelque sorte la reconnaissance légale du droit d'association dans les HLM.
- Également, on oblige les 553 offices d'habitation à mettre sur pied un comité consultatif de résidents et résidentes pour leur permettre de s'exprimer sur la qualité des services et voir à favoriser la vie communautaire.

Ce nouvel espace démocratique, utilisé par les associations de locataires, a permis à environ 3000 résidents et résidentes de s'impliquer directement dans la gestion de leur HLM. Bien sûr ces comités ne sont que consultatifs mais il s'agit d'un autre pas dans la gestion participative des HLM.

Le président de notre fédération, M. Jean-Marie Doyon de Sherbrooke, a qualifié avec enthousiasme de «*véritable révolution tranquille pour les HLM*», l'avènement des CCR pour deux principales raisons :

- En donnant la chance aux locataires, qui le souhaitent, de s'impliquer dans la gestion de leurs immeubles, nous améliorons la qualité des services et nous contribuons à donner une image beaucoup plus positive du logement public aux yeux des politiciens et de la population.
- Surtout, nous donnons aux locataires de HLM l'opportunité de se revaloriser à leurs propres yeux en leur permettant, par leur implication, de se réapproprier leur dignité. La participation civique étant un élément fondamental de la stratégie globale de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Apprendre à lire un budget, apprendre à participer à des réunions, à formuler ses idées, ses désaccords ou essayer de trouver des solutions sont autant d'apprentissages qui permettent de sortir de chez-soi, de prendre confiance en ses moyens et de se développer comme citoyen et citoyenne.

Pour témoigner concrètement de l'expérience toute récente des comités consultatifs, permettez-moi de vous résumer deux exemples pris parmi les 200 CCR existants à travers la province.

À Trois-Rivières : 1563 logements, 21 représentants et représentantes d'associations de locataires se rencontrent plus régulièrement aux deux mois pour discuter avec le directeur de l'OMH. Ayant comme principales réalisations :

- Révision des règlements d'immeubles;
- Consultation annuelle sur le budget de l'office;
- Augmentation de la démocratie dans les associations par l'adoption d'une politique de reconnaissance et des règlements généraux communs;
- Sondage sur la satisfaction des locataires au niveau des services de l'OMH;
- Organisation d'une journée d'échange avec tous les membres des comités et les cadres de l'OMH;
- Bientôt, révision de la politique de transfert de logement et de facturation des services de l'OMH.

À Rimouski : 545 logements, 5 associations de locataires

- L'étude des plaintes des locataires sur l'entretien a permis de revoir l'organisation du travail des concierges et mieux définir la responsabilité des sous-traitants
- Trouver des solutions (insonorisation, aménagement et meilleure répartition des locataires) pour désamorcer les problèmes de voisinage
- La révision des règlements d'immeubles a permis l'installation d'entrées de laveuses/sécheuse là où la plomberie le permettait

L'expérience du partenariat dans les HLM ne fait que commencer mais déjà quelques constats s'imposent d'eux-mêmes :

- Les locataires s'impliquent nombreux et avec enthousiasme dans les CCR et prennent leur rôle au sérieux. Leurs attentes sont élevées puisqu'ils ne veulent pas s'impliquer dans des coquilles vides mais dans un lieu de concertation qui donne des résultats concrets. Déjà, plusieurs exigent d'être impliqués dans l'ensemble du processus décisionnel et non plus seulement d'être consultés pour la forme à la fin de l'exercice.
- Plusieurs gestionnaires d'offices acceptent d'être partenaires des gens pour lesquels ils travaillent, ce qui nécessite une modification en profondeur de la vision qu'ils ont de leurs clientèles. Ils doivent apprendre à être dérangés dans leur manière de gérer les logements par des citoyens et citoyennes à part entière.
- C'est un apprentissage réciproque où chacun doit être souple et accepter que l'autre commette des erreurs.

En guise de conclusion, j'aimerais apporter les quelques remarques suivantes :

- La porte qui s'est ouverte au Québec sur la participation des locataires ne pourra pas être refermée. À preuve, même le Parti libéral du Québec, dans son programme électoral en habitation, a promis de «*consolider et d'élargir le rôle de Comités consultatifs de résidants et résidentes dans les HLM*».
- Même si on peut être fier du chemin parcouru en terme de participation à la gestion dans les HLM du Québec, on peut aller beaucoup plus loin. Regardons juste ce qui se fait à Toronto, où les comités consultatifs administrent eux-mêmes une partie du budget de l'office alloué à l'entretien et où ils ont un pouvoir décisionnel direct sur un certain champ de compétence, notamment les règlements d'immeubles. L'expérience européenne pourrait nous mener encore plus loin en terme de pouvoir accordé aux locataires.
- La nouvelle génération de HLM créée par les offices dans le cadre d'ACCÈS-LOGIS et du PROGRAMME DE LOGEMENT ABORDABLE va susciter encore plus de volonté de revendications et d'implication de la part des locataires, notamment à cause du prix plus élevé des loyers et de la plus grande présence de ménages travailleurs. Ce qui élargira encore plus nos horizons et ouvrira de nouvelles portes vers la cogestion possible des HLM.
- La réalité mouvante du logement social, la possibilité concrète de forcer nos gouvernements à Ottawa et à Québec à inventer de nouveaux programmes de logements sociaux pour répondre aux besoins d'un ensemble de populations souffrant de la crise du logement, et pas seulement les plus pauvres parmi les pauvres, nous conduira à sortir des limites du cadre actuel et à revoir nos définitions souvent trop étroites, imposées par la droite, au logement social au Québec et au

Canada. Cela est vrai pour les HLM mais également pour les différentes formules de coop et d'OSBL.