

# La participation des locataires en milieu HLM

L'EXEMPLE DE L'OFFICE D'HABITATION DE MONTRÉAL (1969-2012)

RÉALISÉ PAR JEAN-FRANÇOIS VACHON, PAUL MORIN ET JEANNETTE LEBLANC, DE L'UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE  
Juillet 2018 NUMÉRO 9

## Résumé

La participation des locataires dans les habitations à loyer modique (HLM) réfère aux activités menées par les résidents, comme leur implication dans les associations de locataires, leur participation aux structures de consultation et de gouvernance, de même que leur contribution au sein d'activités communautaires. Cet article étudie l'évolution des approches de gestion de l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM) à ce sujet, de 1969 à 2012, dans le but de proposer un modèle permettant de départager les Offices d'habitation (OH) qui favorisent la participation des locataires lors d'une époque donnée. L'étude tente également d'identifier les déterminants qui incitent l'organisation à innover d'une approche de gestion à une autre.



# Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
TABLEAU 1 – BIENFAITS DE LA PARTICIPATION DES LOCATAIRES	6
TABLEAU 2 – ANALYSE DES DÉTERMINANTS DE L'INNOVATION À L'OMHM	8
<b>L'approche propriétaire (1969-1980)</b>	<b>10</b>
LE CONTEXTE DE L'ÉPOQUE	10
LA RÉTICENCE	12
<b>L'approche responsabilisation (1980-1986)</b>	<b>14</b>
LE CONTEXTE DE L'ÉPOQUE	14
LE CHANGEMENT	16
<b>L'approche partenariale (1986-1998)</b>	<b>18</b>
LE CONTEXTE DE L'ÉPOQUE	18
TABLEAU 3 – NOUVEAUX OBJECTIFS DE L'OMHM	19
TABLEAU 4 – ÉVOLUTION DE LA MISSION DE L'OMHM	19
TABLEAU 5 – INITIATIVES COMMUNES – LOCATAIRES, OMHM ET ACTEURS DU MILIEU	23
<b>L'approche participative (1998-2012)</b>	<b>25</b>
LE CONTEXTE DE L'ÉPOQUE	25
TABLEAU 6 – MODALITÉS ET OBJECTIFS DES CCR ET CS	25
TABLEAU 7 – PRATIQUES DE CONSULTATIONS AVANT LES CCR	27
TABLEAU 8 – RÉALISATIONS DU CCR DE 2002 À 2012	28
<b>Conclusion</b>	<b>31</b>



# Introduction

La participation des locataires en milieu HLM réfère aux activités menées par les résidents, comme leur implication dans les associations de locataires, leur participation aux structures de consultation et de gouvernance, de même que leur contribution à des initiatives telles que la mise sur pied de comités de travail et d'activités communautaires. Pour plusieurs chercheurs, elle désigne également l'engagement et l'intégration des résidents dans leur communauté et la vie démocratique (Morin et Baillergeau, 2008; Audit Commission, 2004; Bengtsson, 1998; Somerville, 1998).

Depuis 1998, la participation des locataires est directement encouragée par la Loi sur la Société d'habitation du Québec, qui exige que les conseils d'administration des offices d'habitation (OH) – organisations gestionnaires des HLM – soient obligatoirement composés d'au moins deux locataires. À partir de 2002, la loi oblige aussi les OH à reconnaître « toute association de locataires qui se conforme aux directives émises par la Société » (Québec, 2018), de même qu'à créer un comité consultatif des résidents (CCR), en plus d'une structure de consultation supplémentaire pour les OH de plus de 2 000 unités de logement : les comités de secteur.

Plusieurs OH sont favorables à la participation des locataires. Quelques-uns en font même directement mention dans leur mission. L'Office municipal

d'habitation de Sherbrooke (OMHS), par exemple, affirme « mettre en œuvre des activités pour favoriser le mieux-être de la clientèle, assurer un milieu de vie de qualité et encourager la participation des locataires » (OMHS, 2015). À Québec, un pan de la mission de l'OH est de favoriser « le développement personnel des locataires par leur participation dans l'amélioration de leur milieu de vie » (OMHQ, 2015). L'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM) en fait aussi la promotion en soulignant son « soutien à la participation citoyenne de ses locataires » (OMHM, 2018). Cette orientation est d'ailleurs un moyen pour l'OMHM d'atteindre sa mission qui est « d'améliorer les conditions de vie de familles et de personnes à faible revenu en offrant des logements et des services de qualité, tout en favorisant leur pouvoir d'influence et d'action » (*ibid.*, 2018).



Des locataires de l'Office municipal d'habitation de Montréal en action lors d'une réunion du CCR en 2014.

Source : Vachon *et al.*, 2016

Si la participation des locataires est valorisée par plusieurs OH, c'est qu'elle a des bienfaits reconnus sur la qualité de vie des résidents, leur développement personnel, le *vivre ensemble*<sup>1</sup> et la gestion des HLM (voir Tableau 1). Morin, Dansereau et Nadeau (1990) la considèrent également comme une solution

privé 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. » (p. 61).

**TABLEAU 1 – BIENFAITS DE LA PARTICIPATION DES LOCATAIRES**

QUALITÉ DE VIE DES LOCATAIRES	DÉVELOPPEMENT PERSONNEL
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meilleur environnement physique</li> <li>• Meilleures conditions matérielles</li> <li>• Renforcement du sentiment de sécurité</li> <li>• Amélioration de la santé physique et mentale</li> <li>• Augmentation de la joie de vivre</li> <li>• Valorisation personnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acquisition de nouvelles compétences</li> <li>• Développement des talents</li> <li>• Apprentissage de la vie démocratique</li> <li>• Acquisition d'habiletés sociales</li> <li>• Meilleur sens de l'organisation</li> <li>• Développement du leadership</li> <li>• Meilleurs résultats scolaires</li> </ul>
VIVRE ENSEMBLE ET CAPITAL SOCIAL	GESTION DE HLM
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création de liens sociaux</li> <li>• Bris de l'isolement social</li> <li>• Relations plus harmonieuses avec le voisinage, le quartier</li> <li>• Réduction des conflits</li> <li>• Développement de réseaux d'entraide et de contacts</li> <li>• Meilleures relations interculturelles</li> <li>• Développement d'un sentiment d'appartenance communautaire</li> <li>• Responsabilisation collective</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation de la qualité des services</li> <li>• Augmentation de la productivité</li> <li>• Réalisation de bénéfices financiers</li> <li>• Meilleure compréhension des besoins des locataires</li> <li>• Meilleure compréhension des choix et des enjeux de gestion des dirigeants</li> <li>• Meilleures relations avec les locataires</li> <li>• Réduction des conflits entre locataires et dirigeants</li> <li>• Réduction des défauts de paiement</li> <li>• Réduction des comportements asociaux (vandalisme, criminalité)</li> </ul>

Source : Morin, Vachon, LeBlanc et Lagueux, 2014

<sup>1</sup> 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, p. 3).



**Le projet Jeunes et Verdissement vise à donner la chance à des jeunes issus des HLM de Montréal d'avoir un emploi d'été et de développer des compétences particulières (2012).**

Source : OMHM, 2012

Si de nombreux auteurs se sont efforcés de documenter les bienfaits de la participation des locataires, peu d'entre eux ont veillé à identifier les facteurs qui incitent les OH à l'encourager. En fait, de l'avis de Morin, LeBlanc et Vachon (2014), « il n'existe actuellement pas de consensus général sur les modalités qui permettent de favoriser [...] la participation citoyenne des locataires dans leur milieu [...] » (p. 68). Selon ces auteurs, il est également difficile de départager les OH « qui favorisent activement la participation de ceux qui sont peu actifs dans ce secteur » (*ibid.*).

La visée de cet article est de combler ces lacunes en répondant à deux objectifs : (1) identifier les déterminants qui ont incité les OH à modifier leurs pratiques face à la participation des locataires entre les années 1969 et 2012; (2) proposer un modèle

permettant de distinguer les différentes approches de gestion des OH sur ce thème. Le résultat de cet exercice aidera non seulement les acteurs et les chercheurs du milieu HLM à repérer les OH qui favorisent la participation des locataires, mais aussi à comprendre comment ils la conçoivent et pourquoi ils la considèrent ainsi lors d'une période donnée.

Les conclusions de cette étude s'appuient sur un corpus important de sources écrites et d'entrevues menées auprès de sept individus travaillant ou ayant déjà travaillé à l'OMHM, entre 1969 et 2012. Elles s'inscrivent dans un projet thèse sur l'histoire de la gestion des HLM et une recherche réalisée en 2014 avec Paul Morin et Jeannette Leblanc sur les Comités consultatifs des résidents (CCR) de l'OMHM. Les personnes interrogées ont toutes occupé des postes significatifs au sein

de l'OMHM. Ce sont des directeurs généraux, des directeurs, des organisateurs communautaires et des travailleurs sociaux. Des entrevues avec des employés du Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ)<sup>2</sup> et de la Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ) ont également servi à l'analyse.

Le corpus de sources écrites est divisé en deux catégories. La première est constituée des sources produites par l'OMHM, notamment ses rapports annuels, ses périodiques et plusieurs autres documents comme ses lettres patentes, ses rapports de recherche, ses politiques internes et ses documents promotionnels. La deuxième catégorie réfère aux sources n'appartenant pas à l'OMHM, mais qui permettent de mettre en contexte les informations récoltées. Les principales sont : le journal *Le Devoir*, les lois provinciales et fédérales, les études gouvernementales, les commissions d'enquête québécoises au sujet de l'habitation, les archives de la Société d'habitation du Québec (SHQ), les archives de la Ville de Montréal, les périodiques du ROHQ, de même que plusieurs autres documents produits par la FLHLMQ et l'Association provinciale des locataires des logements municipaux du Québec (APLLMQ).

L'analyse de l'évolution des pratiques de l'OMHM face à la participation des locataires a été effectuée à l'aide du concept d'innovation. Selon un bon nombre d'auteurs, ce dernier est défini comme le résultat d'un processus non planifié provoqué par un nouveau contexte au sein duquel une organisation fait face à des problèmes qu'elle ne peut pas résoudre efficacement avec ses pratiques habituelles. C'est en ayant de la difficulté à répondre à de nouveaux problèmes et en étant confrontées à la nécessité de les régler que les organisations innovent, notamment en développant de nouvelles pratiques plus adaptées et plus efficaces (CRISES, 2009; Harrison et Klein, 2007; Walker, 2006; Van de Ven, 1999).

Le concept d'innovation s'avère utile pour analyser l'évolution des pratiques de l'OMHM face à la participation des locataires, car il permet de bien cerner quand et pourquoi l'organisation modifie ses pratiques. En fait, selon Landry *et al.*, le processus d'innovation

est déclenché par deux catégories de déterminants : les déterminants relatifs à l'organisation et les déterminants relatifs à l'environnement (Landry *et al.*, 2007). Le Tableau 2 en dresse une liste non exhaustive. Chacun de ces déterminants, de même que ceux ayant été découverts en cours d'étude, a été considéré dans l'analyse. Ils ont également facilité le repérage de ceux qui ont un plus grand impact sur les pratiques de l'OMHM face à la participation des locataires.

**TABLEAU 2 – ANALYSE DES DÉTERMINANTS DE L'INNOVATION À L'OMHM**

DÉTERMINANTS RELATIFS À L'ORGANISATION
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individus membres de l'organisation</li> <li>• Ressources financières</li> <li>• Ressources temps</li> <li>• Taille</li> <li>• Culture organisationnelle</li> <li>• Héritage de l'organisation</li> <li>• Style de gestion</li> <li>• Stratégie</li> <li>• Auto-évaluation</li> <li>• Structure hiérarchique</li> </ul>
DÉTERMINANTS RELATIFS À L'ENVIRONNEMENT
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contexte politique</li> <li>• Contexte démographique</li> <li>• Contexte législatif</li> <li>• Contexte médiatique</li> <li>• Relations avec les instances supérieures</li> <li>• Relations avec les clients</li> <li>• Relations avec les autres acteurs</li> <li>• Secteur de l'organisation</li> <li>• Compétition avec les acteurs du même secteur</li> </ul>

Source : Landry *et al.* 2007

2 Anciennement l'Association des offices municipaux d'habitation du Québec (AOMHQ)



En plus du concept d'innovation, notre analyse s'est aussi inspirée de Cairncross *et al.*, qui affirment qu'il existe trois grandes approches de gestion face à la participation des locataires : l'approche traditionnelle, qui y accorde peu de place, l'approche client, qui l'envisage comme un outil pour améliorer la qualité des services, et l'approche citoyenne, qui encourage la prise en charge et l'implication directe des résidents dans leur milieu de vie. Bien que ce modèle s'avère pertinent, il est toutefois limité pour décrire et différencier les approches de gestion de l'OMHM au sujet de la participation des locataires à travers le temps (Cairncross, Clapham et Goodlad, 1997).

En fait, l'analyse des pratiques de l'OMHM révèle que l'organisation a plutôt passé par quatre approches de gestion face à la participation des locataires. De 1969 à 1980, elle s'inscrit dans une approche propriétaire, où elle se montre réticente à encourager l'implication des résidents. De 1980 à 1986, elle innove pour adopter une approche responsabilisation, dans laquelle elle invite les locataires à s'impliquer dans l'optique de les responsabiliser<sup>3</sup> par rapport à leur environnement. De 1986 à 1998, elle s'inscrit dans une approche partenariale où elle incite les locataires à s'engager conjointement avec l'organisation dans la réalisation de ses objectifs. Finalement, de 1998 à 2012, l'OMHM adopte une approche participative, qui encourage la participation des locataires à quelques facettes de la gestion de l'organisation.

---

3 L'OMHM définit la responsabilisation comme suit : « responsabiliser signifie donner à quelqu'un des responsabilités pour qu'il puisse prendre conscience de son rôle [...]. La différence entre l'implication et la responsabilisation se situe au niveau de la notion de volontariat. Une personne qui s'implique dans une action est volontaire pour le faire, cela vient d'elle. Par contre, une personne responsabilisée l'est forcément par une autre personne qui souhaite lui donner des responsabilités. » (SGDC, 1997, p. 7)

# L'approche propriétaire (1969-1980)



**La construction du premier ensemble de logement de l'OMHM : les Îlots Saint-Martin (1969)**

Source : BAnQ, 1969

## LE CONTEXTE DE L'ÉPOQUE

Dans les premières années de son histoire, l'OMHM est plutôt réticent au sujet de la participation des locataires. S'inscrivant dans une approche propriétaire, il se soucie presque exclusivement de la gestion des immeubles et déploie peu d'efforts pour encourager les résidents à s'impliquer ou à exprimer leur avis sur la gestion. Un ancien employé de l'OMHM de l'époque confirme cette réalité. Selon ce dernier, l'OMHM est plutôt fermé à la consultation de ses locataires. Les conditions de travail sont bonnes, « [...] mais pas l'écoute politique des citoyens » (OMHM, 2014d, 5:20).

Jusqu'en 1980, l'OMHM n'a pas de représentant de locataires siégeant au conseil d'administration (OMHM, 1969; OMHM, 2014c)<sup>4</sup>. L'organisation offre également peu de ressources (argent, locaux, intervenants communautaires) pour favoriser la formation d'associations de locataires (OMHM, 2014c). De 1975 à 1988, elle refuse de verser la subvention de la SHQ destinée aux résidents (d'environ 50 000 \$ par année en 1975), sous prétexte qu'elle ne veut pas « assumer l'administration et le partage » de celle-ci et qu'elle « ne veut pas être "juge et partie" dans la cause des locataires » (Chalevin, 1975; Anonyme, 1976). Selon *Le Devoir*, les comités de locataires ont aussi « toutes les difficultés du monde à s'organiser et à être reconnus comme interlocuteurs valables par l'OMHM » (Chalevin, 1975).

Les rares structures près des résidents sont les bureaux de secteurs. Ils veillent à la gestion de plusieurs immeubles situés dans un même quartier, dans des bureaux situés directement sur place. Selon un employé présent dans les années 1970, ces structures permettent « une forme de contact avec les citoyens » en répondant à leurs appels et à leurs plaintes (OMHM, 2014c, 18:00). Le bureau central de l'OMHM, quant à lui, s'occupe des constructions, de la gérance générale et de l'administration financière. En 1977, l'OMHM décide cependant de fermer ces bureaux pour donner plus de pouvoir au bureau central et uniformiser ses politiques, jugées trop hétéroclites (OMHM, 2014, 28:31; Anonyme, 1977).

<sup>4</sup> Jusqu'en 1980 (date de la première modification des lettres patentes de l'organisation), le conseil d'administration de l'OMHM, composé de cinq membres, est nommé par le conseil exécutif de la Ville de Montréal. Son président est le directeur du Service de l'habitation, deux autres membres sont choisis parmi le service des immeubles et le service des finances, et ses deux derniers membres sont des citoyens.



Les îlots Saint-Martin accueillent les premières familles.

Source : OMHM, 1994a

Les positions de l'OMHM, plutôt défavorables par rapport à la participation des locataires, sont néanmoins loin d'être marginales à l'époque, car la participation des résidents n'est pas une orientation favorisée par la majorité des gestionnaires et des administrateurs des OH avant le milieu des années 1980. Selon un rapport publié par le Ministère des Affaires municipales en 1973, l'ensemble des « membres des O.M.H ne veut pas qu'un groupe particulier d'intérêt, le comité de locataires, entrave ou remette en question leur travail » (Courcelles et Houle, 1973, p. 103). Ils considèrent également que les résidents n'ont pas « à exiger [...] un pouvoir dans l'administration des projets » (*ibid.*).

En fait, les OH sont favorables à l'existence des associations de locataires surtout lorsqu'elles s'avèrent « des aides utiles à l'organisation de la vie communautaire [...] » (*ibid.*). Ils ne sont pas prêts à leur concéder « un quelconque pouvoir réel » (*ibid.*, p. 104). Cette attitude est d'ailleurs responsable du fait que la majorité des rares comités de locataires de l'époque sont des « comités de loisirs », des « comités concierge » ou des « comités de vigilance », cantonnés à l'organisation d'activités communautaires, à « l'entretien des logements [et au] maintien des bonnes relations entre les locataires [et au] maintien de la paix et l'ordre dans les [logements] » (*ibid.*; ROHQ, 2014, 16:11). Quelques OH utiliseraient également les comités de locataires « au profit de leurs intérêts particuliers », notamment « pour préserver la bonne image [...] et même épargner sur les frais d'entretien » (Courcelles et Houle, 1973, p. 104).

## LA RÉTICENCE

De nombreux facteurs expliquent la réticence de l'OMHM et des autres OH face à la participation des résidents dans les années 1970. Tout d'abord, un bon nombre de dirigeants d'OH ont une perception négative du sujet. Certains « craignent de voir les offices perdre le contrôle des HLM si les locataires obtiennent trop de pouvoir » (Descôteaux, 1976). D'autres s'opposent à la création de comités de locataires de crainte que leur constitution incite les résidents à exiger toujours plus et à faire « du chantage » auprès de l'organisation (Courcelles et Houle, 1973, p. 36). Leur mise sur pied est aussi perçue comme problématique par plusieurs dirigeants, qui considèrent déjà défendre l'intérêt collectif des locataires. De leur point de vue, l'apparition d'une association de locataires n'est pas un atout, mais plutôt une entrave au « travail de "citoyens responsables" œuvrant au sein des O.M.H. » (*ibid.*, p. 37).

Des gestionnaires et des administrateurs s'opposent également à la participation et aux revendications de locataires parce qu'ils jugent qu'ils ont déjà suffisamment reçu de l'État, soit : « un logement adéquat, convenable, moderne, un loyer qui tient compte de leur revenu et de leurs charges familiales et qui s'ajuste selon les variations » (*ibid.*, p. 103). Ils avancent que les résidents « n'ont pas à exiger de la part de l'O.M.H des services "spéciaux" et n'ont pas à revendiquer un pouvoir dans l'administration des projets » (*ibid.*). Les propos d'un administrateur d'OH illustrent bien cette idée : « Arrêtez de chialer, on vous a donné de beaux logements, on n'a jamais été aussi bien logés que vous autres » (APLLMQ, 1979, p. 61).

La crainte d'être critiqués semble aussi réfréner les OH à encourager la participation des locataires. Selon un employé de l'OMHM présent dans les années 1970, l'organisation est peu encline à financer les associations de locataires pour cette raison : « La phrase célèbre des années 1970 [c'était] "Pourquoi est-ce qu'on donnerait des sous à des gens qui nous lancent des cailloux?" » (OMHM, 2014d, 1:52). Il faut préciser que cette position est redevable au profil « moins social » d'un bon nombre de dirigeants, ce qui ne les prédispose pas à être sensibilisés à la réalité des résidents. De l'avis d'un ancien gestionnaire de l'Association des offices municipaux d'habitation du Québec (AOMHQ), la plupart des dirigeants proviennent du milieu de l'immobilier : « Ils aimaient ça, la gestion d'immeuble, c'étaient des gens qui venaient de cela [...] ils n'avaient pas de formation particulière en sociologie ou peu importe. Du côté social, ce n'était pas évident » (ROHQ, 2014, 40:15).

Outre les raisons précédentes, la participation des locataires n'est pas favorisée parce qu'elle ne répond pas aux préoccupations de l'époque de l'OMHM. À ses débuts, l'organisation est surtout confrontée à des défis opérationnels. Tout est à faire : constituer une équipe pour la gérer, mettre sur pied un système de sélection des résidents, etc. (OMHM, 2014c). La majorité des énergies de l'Office sont également consacrées à mettre

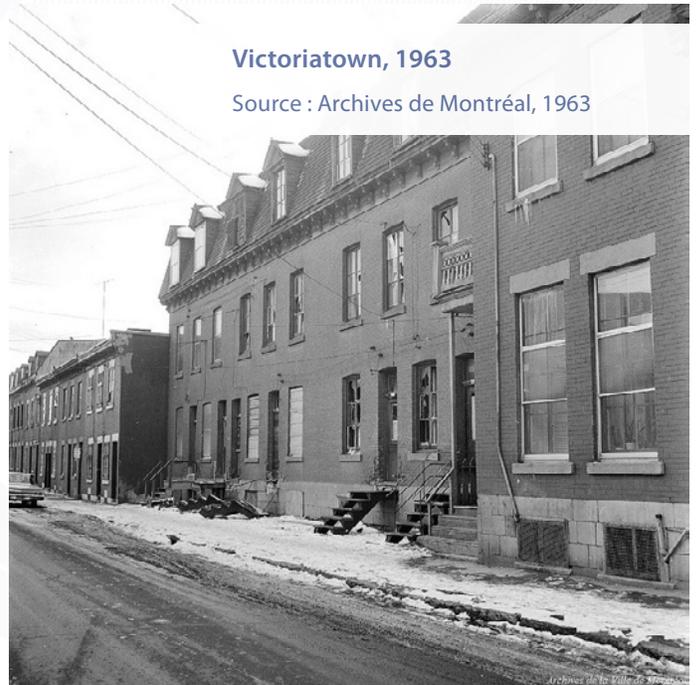
### Les Îlots Saint-Martin : un gage de qualité de vie pour plusieurs locataires (1969)

Source : BAnQ, 1969



### Victoriatown, 1963

Source : Archives de Montréal, 1963



sur pied de nouveaux immeubles. En fait, de 1969 à 1980, la mission de l'OMHM est uniquement de veiller à l'acquisition, à la construction et à « l'administration d'immeubles d'habitation à loyer modique » (OMHM, 1969, p. 1).

La priorité accordée aux immeubles est redevable au contexte de l'époque. Des années 1950 à 1980, plusieurs villes du Québec sont confrontées à des problèmes de logement. À Montréal, des citoyens habitent dans des taudis qui constituent « un danger réel pour la santé physique et mentale » (Québec, 1971, p. 54). Pour remédier à la situation, un bon nombre de municipalités mettent sur pied des programmes de rénovation urbaine visant à démolir les taudis et à reloger les habitants dans des HLM. À Montréal seulement, environ 32 000 logements sont détruits entre 1960 et 1970 pour cette raison (Drouin, 2012, p. 32). Succédant aux Habitations Jeanne-Mance (construites en 1959), l'OMHM s'inscrit dans cette mouvance dont le but premier n'est pas nécessairement d'améliorer les conditions économiques des ménages, mais plutôt d'assainir leur condition de logement par la construction de nouveaux immeubles (OMHM, 2014b; OMHM, 1994). L'importance de cet objectif se manifeste dans le nombre de loyers HLM érigés entre 1969 et 1979 : 8 132, soit 39 % du parc que l'Office possédait en 2014<sup>5</sup> (OMHM, 1990).

Pendant les années 1970, les OH sont également moins favorables à la participation des locataires en raison du profil moins vulnérable des résidents : « Ce n'était pas nécessairement des gens sur l'aide sociale comme aujourd'hui, il y avait une certaine mixité dans les logements » (ROHQ, 2014, 13:00). Quelques résidents des OH des grandes municipalités telles que Montréal, Québec, Gatineau et Trois-Rivières, par exemple, sont des travailleurs ayant été déplacés en raison de travaux de rénovation urbaine (OMHM, 2014b; OMHM, 1994). En 1979, les travailleurs représentent 28 % des locataires de l'OMHM. Dix ans plus tard, cette proportion diminue à 9,1 %<sup>6</sup> (OMHM, 1989b; SHQ, 1981). Ce profil, beaucoup moins problématique que celui des locataires des HLM des autres périodes, réduit

les problèmes sociaux dans les immeubles. Collaborer avec les résidents et susciter leur participation pour trouver des solutions communes est donc moins une nécessité (La Haye, 1992).



Bien que moins importantes, les difficultés ne sont toutefois pas absentes des HLM de l'époque. Quelques ensembles de logements sont aux prises avec des problèmes de vandalisme et de gangs de rue (OMHM, 2014c). Cependant, les dirigeants ne perçoivent pas la participation des locataires comme une solution à ces problèmes. Ils privilégient d'autres avenues. Pour prévenir la concentration d'individus plus vulnérables dans certains quartiers, ils mettent sur pied une politique de contingentement qui établit qu'il doit « avoir un certain nombre de gens [...] dans la catégorie "travailleurs", "non travailleurs", "chef de ménage masculin" [et] "chef de ménage féminin" » (OMHM, 2014c, 17:50). Dans la même optique, l'OMHM réduit également la taille de ses ensembles de logements, car ses dirigeants s'aperçoivent rapidement que ceux ayant plus de 100 logements sont difficiles à gérer, dérangeant la vie de quartier et ont un effet stigmatisant sur ses locataires qui se sentent « comme faisant partie d'un groupe marginal » (Québec, 1976, p. 16; Markrous, 1994).

5 L'OMHM gère 20 810 logements en 2014 (OMHM, 2015).

6 En 1979, les locataires de l'OMHM sont : « Pensionnés (41 %), Travailleurs salariés (22 %), Travailleurs autres (6 %), Assistés sociaux (28 %), Non-travailleurs (2,5 %) »; une proportion de 0,5 % n'est pas attribuée dans ces statistiques (SHQ, 1981, p. 27). En 1989, la provenance des revenus des locataires de l'OMHM se répartit comme suit : « Travail (9,1 %), Prestations de la Sécurité du revenu (33,6 %), Pensions de vieillesse (52,8 %), Étudiant (0,2 %), Autres (4,3 %) » (OMHM, 1989b, p. 21).

# L'approche responsabilisation (1980-1986)

## LE CONTEXTE DE L'ÉPOQUE

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, l'approche propriétaire de l'OMHM par rapport à la participation des locataires est de plus en plus critiquée et est de moins en moins adaptée à la réalité de l'époque. Dès 1976, le Conseil de développement social du Montréal métropolitain exprime son insatisfaction face aux positions de l'OMHM en affirmant y voir « une "offensive d'isolement" des locataires, dans le but de brimer la solidarité qui existe entre eux » (Laurier, 1976). La fermeture des bureaux de secteur, en 1977, est aussi dénoncée par le président du syndicat de l'OMHM Robert Markrous et le Rassemblement de citoyens de Montréal (RCM), qui qualifient cette décision « d'un pas en arrière » et d'action « antidémocratique » pour l'OMHM et ses locataires (Lebeau, Gardiner et Berthelet, 1978; Anonyme, 1977). Marc Choko, aujourd'hui auteur de quelques études sur le logement à Montréal, considère également que la centralisation de l'Office a « déshumanisé, mais aussi rendu impossible les relations entre les locataires et l'Office d'habitation de Montréal » (Choko, Stanhope et Brisson, 1980).

Les locataires font aussi part de leur insatisfaction devant l'approche de l'OMHM. Ces derniers affirment avoir de la difficulté à se faire entendre par l'organisation : « On nous refuse le droit de proposer un ordre du jour, le droit d'enregistrer les débats, le droit de communiquer directement » (Chalvin, 1975). Plusieurs résidents de l'époque avouent également ne pas vouloir s'exprimer face à l'OH parce qu'ils ont peur d'être expulsés : « Nous vivons dans la peur constante d'être expulsés, si nous disons tout haut ce que nous pensons » (*ibid.*, Anonyme, 1976). Cette crainte, dénoncée par un bon nombre de résidents d'OH au Québec, est considérée comme un frein à la participation : « La peur de perdre son logement, par les temps qui courent [...] fait taire les plus récalcitrants des locataires et empêche ceux-ci de participer à l'amélioration de leurs conditions individuelles et collectives de vie » (Bélanger et Bonneau, 1976, p. 79-80). Cette peur est aussi accentuée par le fait que les locataires de l'époque sont exclus de la juridiction de la Commission des loyers (l'ancêtre de la Régie du logement) de 1975 à 1978, puisque « la plupart des O.M.H craignent ce genre d'organisme qui viendrait réduire leur autorité » (Québec, 1976, p. 26).

Cette situation n'empêche toutefois pas les résidents de l'OMHM et des autres OH du Québec de revendiquer une plus grande participation à la gestion depuis le début des années 1970. En 1971, trois associations de locataires de Montréal assistent à la *Conférence nationale des locataires de l'habitation sociale*. Les délégués présents à l'événement émettent des résolutions qui proposent « que les locataires soient représentés paritairement au sein des organisations chargées d'administrer les loyers à prix modique » et « que les locataires aient un représentant au sein de la Société provinciale d'habitation » (Anonyme, 1971, p. 38-39).

En 1976, les résidents auteurs du *Contre-rapport des locataires au rapport du Groupe de travail sur la révision de l'échelle des loyers* revendiquent également « une participation active [...] à toutes les instances de gestion des projets en mettant à la disposition des locataires les moyens que ceux-ci jugent essentiels pour s'informer » (Bélanger et Bonneau, 1976, p. 80). Finalement, en 1979, la nouvelle Association provinciale des locataires de logements municipaux du Québec (APLLMQ) souhaite que les OH décentralisent leur pouvoir « afin

## **L'Union fait la force**

**Rapport de la  
Conférence nationale des  
Locataires de l'Habitation sociale**

H.D  
7305  
.A3C59  
1971

**Ottawa 22-24 mai 1971**

que les locataires prennent une part plus active dans l'administration des logements municipaux » (APLLMQ, 1979, p. 17). Il faut aussi souligner que, dans les années 1970, la relative fermeture des OH face aux comités de locataires n'empêche pas complètement la formation d'associations de locataires. Entre 1972 et 1979, le nombre d'associations passe de 28 à 68 au Québec. À Montréal, ce nombre évolue de 17 à 30 entre 1975 et 1979 (OMHM, 1979; Chalvin, 1975).

Conscients des revendications des résidents, le gouvernement du Québec et la SHQ adoptent, à la fin des années 1970, une attitude de plus en plus critique face aux approches de gestion des OH. En 1979, par exemple, le président de la SHQ, Jean-Marie Couture, « invite les dirigeants d'offices municipaux d'habitation à collaborer davantage avec les locataires » (Météo-Matin, 1979). Un de ses collègues, Jacques Couillard, rappelle également que les OH ont pour rôle de « promouvoir de bonnes relations entre les locataires [...] et de les faire participer surtout à l'amélioration de la qualité de leur environnement physique et social » (Couillard, 1979, p. 24-25). En 1980, la SHQ émet aussi une directive qui invite les OH à modifier leurs lettres patentes afin d'inclure deux locataires au Conseil d'administration (SHQ, 1980).

Toutes ces critiques et ces revendications révèlent que l'approche propriétaire de l'OMHM face à la

participation des locataires est de moins en moins compatible à la réalité de l'époque. De plus, au début des années 1980, la qualité des logements montréalais, bien qu'elle demeure à améliorer, n'est plus critique. Le contexte économique du début de la décennie a aussi pour effet d'augmenter le nombre d'individus à faibles revenus. En 1983, le taux de chômage québécois atteint un sommet inégalé encore aujourd'hui : 13,4 %. De 1980 à 1984, le taux de prestataires de la sécurité du revenu de passe de 8,8 à 11,9 % (Canada, 2015; Langlois *et al.*, 1992).

En conséquence, l'orientation générale du programme HLM change. Les immeubles ne sont plus construits « en fonction [...] du besoin créé par la perte de logement dans un secteur spécifique, mais plutôt [pour combler les] [...] besoins relatifs aux conditions socio-économiques des ménages à bas revenu » (Dansereau, 1982, p. 99). Bref, le but n'est plus uniquement de bonifier la qualité des logements, mais surtout d'offrir des appartements aux individus qui n'ont pas les moyens de se loger sur le marché privé. S'inscrivant dans cette mouvance, la SHQ émet, en 1982, un règlement au sujet des logements HLM qui abolit les loyers plafonds<sup>7</sup>. Cette mesure a un effet dissuasif sur les individus à plus haut revenu comme les travailleurs, pour qui il devient plus coûteux de résider en HLM que dans un logement du marché privé. Selon un employé de la FLHLMQ, cette nouvelle orientation a pour



Les deux premiers locataires à siéger au CA de l'OMHM : René Charron et Jeannette Bougie (1982)

Source : OMHM, 1982a

## LE CHANGEMENT

conséquence de « concentrer dans les HLM les gens les plus pauvres [...] et de chasser les ménages travailleurs des HLM » (FLHLMQ, 2014b, 5:46; OMHM, 2014b).

Les HLM sont aussi perçus comme des ensembles coûteux, dont l'existence est remise en question. Les déficits d'exploitation croissants des immeubles (90 millions en 1976 et environ 200 millions en 1982) s'insèrent mal dans un contexte où l'économie du Québec est en difficulté et où les finances publiques « encourent des déficits élevés » (Linteau, Durocher et Robert, 1986, p. 476; AOMHQ, 1980). Les logements publics entrent en contradiction avec l'orientation politique de l'époque, qui remet en question les principes de l'État providence et qui fait des contraintes budgétaires des mots d'ordre (Dickinson et Young, 1992).

En 1984, par exemple, le ministre de l'Habitation et de la Protection du consommateur Guy Tardif critique le coût très onéreux des HLM (Québec, 1984). Il souligne qu'ils coûtent plus chers à produire que les logements privés (42 000 \$ en moyenne par rapport 30 000 \$) en raison de leurs normes de constructions plus sévères (*Ibid.*). Tardif n'est également pas en faveur d'une intervention massive de l'État en logement. Selon ce dernier, « sauf exception, l'État n'a pas à fournir le logement. À ceux qui n'ont pas les moyens de se loger décentement, il vaut mieux offrir une aide qui leur permette de se prendre en charge. » (*Ibid.*, p. 7) À son avis, le logement HLM devrait être supplétif, c'est-à-dire qu'il devrait être une solution de dernier recours, uniquement lorsque les logements privés et communautaires (coopératives et OSBL<sup>8</sup> d'habitation) ainsi que l'allocation-logement n'arrivent pas à combler les besoins des ménages.

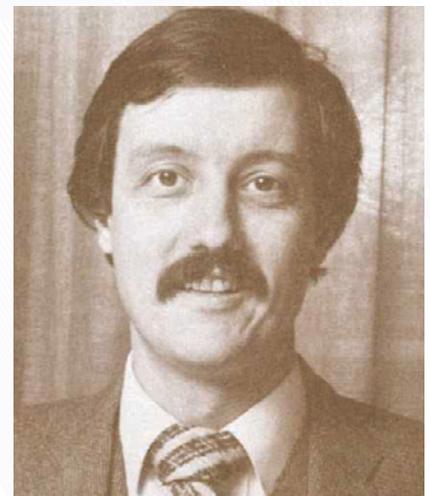
Ainsi, à partir du milieu des années 1970, les OH et l'OMHM sont donc confrontés à plusieurs problèmes : leurs approches par rapport à la participation des locataires sont critiquées, le contexte économique et politique incite le gouvernement à remettre en question leur existence, ils logent des locataires à revenu plus modeste et leur financement est remis en question, souvent en faveur des coopératives et des OSBL d'habitation, jugés plus économiques et plus équitables envers les locataires (Deslauriers et Brassard, 1989).

Ne pouvant répondre à ces problèmes avec une approche propriétaire, l'OMHM sera contraint d'innover et développera une série de pratiques qui le feront graduellement passer d'une approche propriétaire, accordant peu d'importance à la participation des locataires, à une approche responsabilisation, encourageant les résidents à s'impliquer pour « assumer pleinement leurs responsabilités à l'égard de leur logement et de leur environnement » (OMHM, 1982c).



**Guy Tardif, ministre de l'Habitation et de la Protection du consommateur (1981-1984)**

Source : Québec, 2017



**Un nouveau directeur général pour l'OMHM : Normand Daoust (1982). Il a occupé ce poste de 1980 à 2002.**

Source : OMHM, 1982a

7 Le loyer plafond était le montant maximal qu'un ménage devait payer pour vivre en HLM, et ce, peu importe son revenu. En abolissant ce dernier, les HLM deviennent coûteux pour les individus plus aisés pour qui 25 % de leur revenu représente une somme plus importante à acquitter que celle qu'ils payeraient sur le marché privé.

8 Organismes sans but lucratif

Contrairement à d'autres offices, cette transition s'opère rapidement à l'OMHM, notamment à cause d'un changement de direction générale et des pressions répétées de quelques employés défendant les bienfaits de l'implication des résidents (OMHM, 2014e). L'idée de responsabiliser les locataires est accueillie positivement parce qu'elle est perçue comme une nécessité par la haute direction nouvellement en place. L'organisation prend conscience qu'elle ne peut pas tout faire étant donné le nombre croissant de logements (OMHM, 2014c).

Pour encourager les locataires à se responsabiliser et à s'impliquer dans leur milieu de vie, l'OMHM récompense publiquement, à partir de 1983, les résidents « qui se sont distingués par la mise en commun de leurs talents et efforts pour l'amélioration de leur environnement » (OMHM, 1988a). À première vue, ce style de pratique peut ressembler aux divers comités concierge, de loisirs et de vigilance, mis sur pied dans les années 1970 pour aider les OH à entretenir les logements, à organiser des activités de loisir et à veiller à la sécurité des lieux. Cependant, contrairement à la décennie précédente, l'OMHM encourage les locataires à se responsabiliser en les incitant non seulement à poser des actions dans leur milieu, mais également à exprimer leur point de vue sur ce qui est à améliorer.

Les premières actions innovantes de l'OMHM en ce sens sont l'inclusion de deux locataires au conseil d'administration en 1980 (SHQ, 1980). La même année, l'Office met également sur pied un service des communications ayant pour but « de raffermir les échanges avec la population [...], les locataires, les associations de locataires, les organismes et les médias d'information. » (OMHM, 1980a, p. 2; OMHM, 1980b) Trois ans plus tard, cette structure, renommée le Module de relation avec les locataires, crée un programme de consultation nommé *Comment ça va?*, au sein duquel les résidents de chaque immeuble sont rencontrés une fois par année pour les informer des services offerts et pour prendre conscience de leurs besoins et de leurs problèmes (OMHM, 1982a; OMHM, 1982b). Dans le même esprit, l'OMHM fonde en 1982 le journal *Le Nid*, une publication ayant pour but « de parler de l'Office et de son administration [et] des conditions de vie dans les logements [...] » (OMHM, 1982a, p. 1).

Selon les sources consultées, le programme *Comment ça va?* est un succès. De 1981 à 1982, 88 rencontres avec les locataires sont organisées. En 1987 (date estimée de la fin du programme de consultation), ces dernières s'élèvent à 260 (OMHM, 1988d; OMHM, 1982b). Le taux de participation des résidents à ces rencontres est significatif. En 1985, par exemple, 40 % des locataires y assistent. Ce nombre est toutefois majoritairement composé de locataires habitant dans les immeubles pour aînés (70 %) et de peu de locataires des HLM familles (OMHM, 1986). Au cours de la décennie, le Module de relation avec les locataires veille également à aider les résidents à former des associations. Cet appui a un impact important : de 30 associations en 1979, l'organisation en compte 115 en 1989 (OMHM, 1989b).

Malgré ces avancées, il faut toutefois préciser que les pratiques de l'organisation comportent encore des limites importantes. Les rencontres du programme *Comment ça va?*, par exemple, n'instaurent pas toujours un réel dialogue entre l'Office et les locataires. Selon un employé présent à l'époque, « il y avait un désir de vouloir se rapprocher [...], [mais] il n'y avait pas de communication » : deux employés de l'Office écoutaient les plaintes des résidents et faisaient un rapport à la direction. Cette façon de procéder était difficile pour les employés et c'était, selon lui, une mauvaise idée « de mettre des gérants d'immeubles là, sans outils, à se faire rentrer dedans » par les locataires (OMHM, 2014d, 6:30, 11:03, 14:22).

Toujours selon l'employé, la représentativité des locataires au conseil d'administration était également discutable : « les gens nommés, c'étaient plutôt des collaborateurs de l'office. C'étaient plus des gens qui étaient là pour que ce soit bien géré et de [sic] dénoncer les mauvais locataires » (OMHM, 2014d, 6:30). Selon la FLHLMQ, le souhait de l'Office de responsabiliser les résidents face à leur milieu de vie ne signifiait pas que l'organisation était ouverte à conférer du pouvoir aux locataires (FLHLMQ, 2014b). Finalement, pendant toute la période, l'OMHM était encore l'un des rares OH au Québec à ne pas subventionner les associations de locataires. Aujourd'hui, un ancien employé admet que les choses auraient dû être faites autrement (OMHM, 2014b).

# L'approche partenariale (1986-1998)

## LE CONTEXTE DE L'ÉPOQUE

De 1986 à 1998, l'OMHM passe graduellement d'une approche responsabilisation à une approche partenariale, qui encourage les locataires à s'impliquer à titre de collaborateurs de l'organisation pour la réalisation de ses objectifs. Comme c'était le cas pour l'approche propriétaire, le passage de l'Office à cette nouvelle orientation est la conséquence de plusieurs facteurs qui forcent l'organisation à remettre en question l'approche responsabilisation et à innover pour en éliminer les lacunes.

Le premier facteur à considérer est l'élection du Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM) en 1986. L'arrivée de ce parti au pouvoir force l'Office à entamer une réflexion en profondeur sur son action et son devenir. Selon un employé présent lors de cette période, le conseil d'administration de l'Office est entièrement remplacé par des membres du RCM plutôt critiques envers la gestion de l'organisation. Ces membres ont aussi un profil plus social. En 1989, par exemple, le CA de l'OMHM compte une travailleuse sociale et un employé d'organisme communautaire, en plus d'avoir pour président Roger Dionne, un ancien agent d'aide sociale à l'emploi de la Ville de Montréal depuis 1956 (Québec, 2015; OMHM, 2014).

Vers 1987, le RCM soumet également à la direction un manifeste dénonçant plusieurs politiques de l'organisation et réclamant des changements. De l'avis d'un employé de l'époque, ce document remet tout en question : des postes budgétaires importants, comme ceux alloués à la construction de nouveaux immeubles, aux règlements touchant des aspects comme les règlements face aux animaux dans les immeubles et l'accès aux cordes à linge (OMHM, 2014c).

Pour répondre à ces critiques, la direction de l'OMHM réalise une étude intitulée Mémoire concernant les clientèles, le développement et la gestion de l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM, 1988d). Ce mémoire, déposé en 1988 à la Commission de l'aménagement, de l'habitation et des travaux publics de Montréal, constitue un tournant dans l'histoire de l'Office. Il présente un portrait global de l'OMHM et émet 157 recommandations pour son amélioration (OMHM, 1988c). Un an après sa publication, à la suite d'une large consultation incluant les élus municipaux, les locataires et des nombreuses organisations du milieu, ces recommandations sont approuvées par la Ville de Montréal (OMHM, 1989b). L'OMHM réoriente également ses actions pour atteindre quatre objectifs (voir Tableau 3).



**Roger Dionne, président  
du CA de l'OMHM (1990)**

Source : OMHM, 1990

**TABLEAU 3 – NOUVEAUX OBJECTIFS DE L'OMHM**

**Humanisation**

Améliorer la qualité des rapports entre les locataires et les employés de l'Office.

**Décentralisation**

Rapprocher les locataires de ceux qui prennent des décisions. Décentraliser les opérations de l'OMHM « en consultation avec les organismes locaux et les comités de résidents [...] ».

**Démocratisation**

À l'image de l'expérience des coopératives d'habitation, envisager « un rôle et une responsabilité plus active de la part des résidents ».

**Développement**

Développer davantage d'unités de logement pour réduire les listes d'attente par des solutions comme l'achat d'unités existantes.

Source : OMHM, 1998e, p. 4-6

L'OMHM modifie également sa mission, jusque-là presque uniquement axée sur la construction des HLM, vers une mission plus sociale et davantage orientée vers la clientèle (voir Tableau 4).

**TABLEAU 4 – ÉVOLUTION DE LA MISSION DE L'OMHM**

**Mission 1980-1988**

« Pour fins d'acquisition, de construction et d'administration d'immeubles d'habitations à loyer modique pour personnes ou familles à faible revenu ou à revenu modique ainsi que pour toutes autres fins prévues par la loi de la Société d'habitation du Québec. »

**Mission 1989**

« Procurer aux personnes et aux familles à faibles revenus, des logements adaptés à leur réalité socio-économique et un cadre de vie propice à leur épanouissement. Pour ce faire, il construit et administre des habitations à loyer modique, gère des programmes de supplément au loyer, s'associe aux autres agents d'intervention dans le domaine de l'habitation et de la vie communautaire pour explorer de nouvelles avenues de développement et maximiser l'impact de ses interventions au profit de ses clientèles. »

Sources : OMHM, 1980a, p. 2; OMHM, 1989b, p. 4

Ces changements de culture organisationnelle, comme le désir de l'Office de s'associer « aux autres agents d'intervention dans le domaine de l'habitation et de la vie communautaire », montrent que l'organisation évolue vers une approche partenariale qui considère les locataires comme des alliés essentiels « pouvant contribuer à promouvoir la qualité de vie dans leurs habitations », au même titre que les CLSC et les organismes communautaires (OMHM, 1989b, p. 10; La Haye, 1992, p. 18; OMHM, 1988d).

Dans cet esprit, l'OMHM modifie ses pratiques dès 1987, en mettant sur pied une politique de financement des associations de locataires pour la première fois de son existence. Le but de cette initiative est « de favoriser [...] le développement de l'esprit communautaire [des locataires], la participation à des projets communs et la prise en charge de leur environnement » (OMHM, 1988b). L'OMHM appuie également la formation de plusieurs associations de locataires, surtout dans les milieux familles, où c'est plus difficile (Morin et Baillargeau, 2008). En remplacement du programme *Comment ça va?*, les nouveaux employés du Module des relations avec les locataires veillent à organiser des rencontres entre les associations de locataires d'un même quartier (OMHM, 2014d, 14:22). Animées par des CLSC appuyés par l'OMHM, ces dernières ont pour but de consulter les résidents, d'échanger sur la vie associative, d'aider d'autres associations de locataires à se constituer et d'inviter les résidents aux activités initiées par les associations (Morin et Baillargeau, 2008).

Outre l'élection du RCM, le passage de l'OMHM d'une approche responsabilisation à une approche partenariale à l'égard de la participation des résidents est également influencé par le mouvement Villes et villages en santé (VVS). Lancée en 1986 par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'initiative vise à promouvoir la santé sous tous ses aspects (l'alimentation, le logement, le travail, la sécurité, etc.) et « reconnaît aux citoyens et citoyennes la capacité et la responsabilité de prendre en main leur santé » (OMHM, 1989a). La principale stratégie de VVS est de « bâtir des communautés en santé en travaillant sur des objectifs réalisables » et ses principaux moyens sont d'encourager les acteurs d'un même milieu à se concerter, en favorisant, notamment, le développement de partenariats intersectoriels (Morin et Baillargeau, 2008, p. 135).

L'un des premiers projets de l'OMHM inspirés par VVS est le programme *Mercier-Est quartier en santé*, créé en 1987. Géré en collaboration avec le CLSC Mercier-Est-Anjou, l'initiative a pour but de consulter la population adulte du quartier sur des enjeux tels que l'environnement, l'habitation, la situation des jeunes, la famille, la santé physique et mentale, de même que le chômage (OMHM, 1989a). Plusieurs locataires de l'OMHM collaborent au processus et participent ensuite avec le CLSC à la planification des actions à entreprendre.

**Une rencontre avec des locataires de l'Office organisée par le Module de relation avec les locataires (1994).**

Source : OMHM, 1994b



Un peu plus tard, en 1991, l'OMHM participe également au financement et à l'organisation de forums populaires inspirés par le mouvement VVS dans les quartiers Saint-Michel, la Petite-Bourgogne, Mercier Ouest, Ahunatic et Villeray, où « des représentants des associations de locataires des HLM sont présents en grand nombre [...] » (Morin et Baillergeau, 2008, p. 136).

Tout comme l'élection du RCM et le mouvement VVS, le contexte particulier des années 1990 renforce également la pertinence d'une approche partenariale à l'égard de la participation des locataires et en stimule l'adoption. En fait, tout au long de la décennie, l'OMHM fait face à une aggravation importante du profil de ses résidents. L'organisation accueille des « personnes de plus en plus dépourvues et requérant différentes formes d'aide », telles que des « familles monoparentales, [des] personnes âgées en perte d'autonomie, des immigrants [et d'] ex-patients d'institut psychiatrique » (Leloup, Gysler *et al.* 2009, p. 15; Morin, Aubrey et Vaillancourt, 2007, p. 98). L'OMHM est aussi confronté à des problématiques graves dans certains quartiers, notamment dans la Petite Bourgogne, où le trafic de drogue, les piqueries, la violence et la criminalité ont un effet très négatif sur la qualité de vie des résidents (OMHM, 2014; Morin et Baillergeau, 2008).

Ces réalités sont redevables à des facteurs propres à l'époque, comme le mouvement de désinstitutionnalisation dans le domaine de la santé mentale, le vieillissement de la population, la hausse de l'immigration, l'augmentation des familles monoparentales, ainsi que la crise économique du début des années 1990<sup>9</sup> (Morin, Aubrey et Vaillancourt, 2007; Morin, Dansereau et Nadeau, 1990).

L'adoption du Règlement d'attribution des logements à loyer modique, le 29 août 1990, est également responsable de la fragilisation du profil des résidents. Longtemps souhaité par l'AOMHQ, « après dix ans, des dizaines de comités et de multiples projets de règlement », ce dernier est accueilli positivement par les OH. Plusieurs de ces acteurs considèrent qu'il met « fin à l'application anarchique des critères d'attribution à travers la province » et permet « un traitement équitable et transparent aux requérants de logements publics » (Savoie, 1990; Paré, 1990).

Malgré ces avantages, le règlement a toutefois pour conséquence de favoriser l'admission des ménages dont les besoins en logement sont les plus impérieux. Le revenu maximum pour habiter dans un HLM, par exemple, passe de 26 844 \$ à 18 216 \$ pour un couple en 1990, une baisse de plus de 8 000 \$ (Paré, 1990). Il a aussi pour effet de mettre fin aux critères de sélection des OH qui encourageaient une mixité sociale dans les immeubles (Leloup, Gysler *et al.*, 2009). Ces modalités, qui étaient appliquées à l'OMHM depuis les années 1970, favorisaient un pourcentage d'au moins 35 %<sup>10</sup> de travailleurs chez les chefs de ménages des habitations familles (Morin et Baillergeau, 2008, p. 150). L'abolition de ces clauses a pour résultat de concentrer une population très largement défavorisée dans les immeubles et, par conséquent, d'augmenter le nombre de problèmes sociaux auxquels l'OMHM est confronté (Leloup, Gysler *et al.*, 2009).

La fin du financement du programme HLM par le gouvernement fédéral, en 1994, a aussi eu pour effet d'aggraver le profil des locataires. N'ayant plus les moyens de construire de nouveaux logements, l'Office voit son nombre d'unités vacantes diminuer et ses rares logements libres être conférés aux individus les plus démunis. Il est important de préciser que la coupure du programme HLM s'inscrit dans une période durant laquelle l'économie canadienne tombe en récession, la dette du pays augmente et la pertinence du rôle de l'État dans l'économie est de plus en plus reconsidérée (AOMHQ, 1993). Le programme HLM, déjà considéré coûteux pendant les années 1980, est à nouveau remis en question.

Cette coupure, conjuguée à une aggravation croissante du profil des locataires, place l'OMHM dans une situation délicate : l'organisation « doit faire plus avec moins de ressources [...] en surmontant toujours plus de défis » (Fauteux, 1994b). Pour s'adapter à ce contexte, elle révisé ses objectifs et se donne pour but de servir non plus uniquement les individus à faibles revenus, mais « les clientèles les plus démunies, les plus difficiles, celles dont le marché privé ne veut pas, celles que les réseaux publics délaissent » (AOMHQ, 1997). L'Office adopte également une orientation communautaire, faisant de lui non plus un simple fournisseur de logement, mais « un acteur stratégique

9 Entre 1991 et 1994, le taux de chômage se situe au-dessus de 10 % (Statistique Canada, 2015).

10 De 1970 à 1988.

dans l'évolution des quartiers » (*ibid.*, p. 4; OMHM, 1993; OMHM, 1995b). Cette nouvelle philosophie est inspirée du fait que l'organisation ne peut plus répondre aux besoins de ses locataires seule. Pour y arriver, elle doit, d'une part, offrir ses ressources à la collectivité, comme certains de ses logements par exemple, et, d'autre part, travailler en partenariat avec les acteurs du milieu, comme les CLSC et les organismes communautaires.

Dans ce processus de concertation, les locataires sont encore considérés comme des partenaires importants (OMHM, 2014b; Markrous, 1994). Dans la Petite Bourgogne, par exemple, l'OMHM, les associations de locataires et les organismes communautaires s'impliquent conjointement dans la Coalition de la Petite Bourgogne pour régler les problèmes de drogues et de violence du quartier. En 1992, ils se concertent pour élaborer un plan d'action « visant à améliorer la qualité de vie des résidents et des résidentes » (OMHM, 1992b). Au sein de cette initiative, l'aide de l'OMHM est substantielle : il s'engage à octroyer des locaux à la Coalition, aux organismes communautaires et aux associations de locataires du quartier. Cette pratique, très innovante pour l'époque, est d'ailleurs appliquée

dans d'autres quartiers. L'OMHM appuie aussi la Coalition financièrement, tout en déléguant un membre de sa direction à sa gestion (Morin et Baillergeau, 2008). Les associations de locataires de l'OMHM, de leur côté, sont appelées à collaborer à divers comités, comme ceux « sur l'habitation, l'environnement et la sécurité [...], ainsi que celui sur l'emploi-employabilité » (OMHM, 1992a). Le succès de l'action concertée dans la Petite Bourgogne, de même que celui de plusieurs autres concertations et partenariats avec les locataires, le réseau de la santé et le milieu communautaire, incite l'Office à continuer d'offrir des locaux à des organismes communautaires dans ses immeubles à travers la ville. En 1997, par exemple, l'OMHM en logeait plus d'une cinquantaine, selon son guide *L'action communautaire dans les HLM de Montréal* (OMHM, 1997c).

Pour faire face aux coupures budgétaires et « faire plus avec moins », l'Office incite les résidents à se responsabiliser et à prendre leur milieu de vie en charge en partenariat avec lui (SGDC, 1997-1998, p. 7). En fait, l'organisation s'engage à donner aux locataires « tous les services auxquels ils ont droits » en échange d'efforts de leur part pour assurer le bon fonctionnement des



La Petite Bourgogne : certifiée prioritaire (1991)

Source : OMHM, 1991

ensembles d’habitation (*Ibid.*, p. 8). Elle appuie aussi de nombreux projets dans lesquels les résidents s’impliquent en leur fournissant des locaux et en les

aidant à organiser des activités. Le Tableau 5 présente quelques-unes de ces initiatives regroupant plusieurs autres acteurs du milieu.

**TABLEAU 5 – INITIATIVES COMMUNES – LOCATAIRES, OMHM ET ACTEURS DU MILIEU**

TABLE DE CONCERTATION DES HLM DE ROSEMONT	Table de concertation composée de 14 comités de locataires travaillant en collaboration avec les CLSC, les organismes communautaires et la Ville de Montréal afin d’améliorer la qualité de vie des personnes âgées des HLM de Rosemont
JEUNES EN MOUVEMENT	Centre de jeunes mis sur pied par Jeunes en mouvement, en collaboration avec la Ville de Montréal, une association de locataires familles et des organismes communautaires, ayant pour « but d’offrir des services d’animation, de soutien, d’écoute, d’éducation et d’intervention psychosociale » aux jeunes
IMPACT	Projet de la Coalition de la Petite Bourgogne, de plusieurs organismes communautaires et d’une association de locataires ayant pour but de « favoriser la réinsertion sociale et communautaire des personnes ayant des problèmes de santé mentale [...] »
PLATEAU ANGERS CENTRE DE RÉADAPTATION LISETTE DUPRAS	Projet mené par le Centre de réadaptation Lisette Dupas, en collaboration avec le CLSC de Verdun, le CLSC de Ville-Émard-Côte-Saint-Paul, Éco-Quartier et un comité de locataires, visant « à favoriser l’intégration des personnes ayant des déficiences physiques et intellectuelles »

Sources : OMHM, 1992c; OMHM, 1997c, p. 92 et 98

En 1996, l’OMHM incite les résidents à améliorer leur environnement immédiat en mettant sur pied le concours Balcons fleuris. Ce dernier, qui se poursuivra les années suivantes, récompense les locataires ayant fleuri le plus joliment leur balcon (OMHM, 1996a; OMHM, 1996e). Dans le but de souligner l’implication et les efforts bénévoles des locataires, l’Office organise également, à partir 1992, une cérémonie de reconnaissance de l’action communautaire qui existe toujours aujourd’hui (OMHM, 1996c; OMHM, 1999).

Pour s’adapter aux défis de son époque, l’Office passe également « d’une approche exploitation à une approche client » (OMHM, 1995b, p. 8). Cette nouvelle orientation signifie que les services aux locataires se substituent au développement de nouveaux

logements comme priorité de l’Office. L’organisation s’engage à traiter les résidents comme on voudrait être traité soi-même et à veiller à leur offrir les conditions de base essentielles à la bonification et à la préservation de leur qualité de vie.

Afin d’atteindre cet objectif, l’OMHM modifie sa structure administrative de manière à se rapprocher des locataires et à solliciter davantage leur opinion et leur participation. En 1995, par exemple, l’organisation décentralise ses activités en répartissant son personnel dans trois secteurs « de façon à répondre plus rapidement et plus efficacement aux besoins locaux » (OMHM, 1995a). En 1997, l’OMHM crée un nouveau poste : les préposés aux locataires. Ces derniers ont pour but d’aider l’Office à s’adapter à la réalité des locataires,

**Le directeur du Module de relation avec le milieu, Robert Markrous, consulte les locataires des Habitations Saint-Raymond (1996)**

Source : OMHM, 1996f



à effectuer des réparations dans les immeubles et à améliorer le degré d'appartenance des résidents à leur milieu de vie (OMHM, 1997b). En continuité avec les pratiques implantées lors des années 1980, l'OMHM persiste à rencontrer les locataires par quartier et à les consulter sur des questions importantes comme la conversion de quelques tours de personnes âgées en habitation mixte et les travaux de rénovation (OMHM, 1997a; OMHM, 1996d).

Même si ces avancées par rapport à la participation des locataires sont importantes, il faut cependant souligner qu'elles ne semblent pas toujours avoir un effet positif sur la satisfaction des locataires face à l'entretien des immeubles. Selon un sondage publié par la FLHLMQ en 1998, seulement 50 % d'entre eux se considèrent satisfaits, comparativement à d'autres OH qui affichent des taux de 86 % et 82 % (FLHLMQ, 1998a; Hébert, 1998). Il est possible que cet écart entre

les pratiques de consultation de l'Office (notamment au sujet de l'entretien) et leurs faibles retombées en termes de satisfaction des locataires soit causé par une différence importante entre les orientations de l'Office et l'application de ces dernières par les employés. Un ancien conseiller du RCM, Arnold Bennett, décrit cette situation en 1994 :

L'attitude de certains employés de l'Office municipal d'habitation de Montréal [...] va carrément à l'encontre des directives de leurs patrons. Le personnel traite encore les gens comme si c'était un privilège d'être dans un logement social [...]. S'ils ont un problème avec les conditions dégradées de leur logement ou la présence d'un trafiquant de drogue, on leur demande de se taire et de ne pas déranger. (Fauteux, 1994a)

# L'approche participative (1998-2012)

## LE CONTEXTE DE L'ÉPOQUE

Malgré cet écart entre le discours de l'organisation et les actions de certains de ses employés, l'OMHM continue néanmoins d'innover face à la participation des locataires en passant, entre 1998 et 2012, d'une approche partenariale à une approche participative. Cette nouvelle orientation l'amène non seulement à traiter ses résidents comme des partenaires, mais également à les inciter à s'impliquer dans certains des aspects de la gestion de l'organisation. La première pratique de l'Office en ce sens (et innovante pour l'époque) est le comité de relation avec la clientèle, mis sur pied en 1998. Composé des deux locataires élus au CA de l'OMHM, du représentant des locataires au comité de sélection et d'un administrateur du CA (agissant comme président), le mandat de cette nouvelle structure « consiste à étudier et à discuter des politiques qui concernent de près les locataires tels : la location, la perception, l'entretien et les relations avec la clientèle » (OMHM, 1996b). Elle permet aux résidents de s'exprimer sur les politiques de l'organisation et d'influencer plusieurs de ses décisions face à des dossiers importants, comme son budget. Elle met les résidents directement en relation avec des employés de la direction (OMHM, 2014d).

Dans l'esprit du comité de relation de la clientèle, l'OMHM va également développer d'autres pratiques s'inscrivant dans une approche participative au cours de la période comprise entre 2000 et 2012. L'adoption de la Loi modifiant la Loi de la Société d'habitation du Québec (Loi 49), en 2002, motive d'ailleurs l'organisation à poursuivre dans cette voie. Elle force les OH à reconnaître toutes les associations de locataires qui « se conforment aux directives émises par la Société » (Québec, 2002). Elle leur suggère ensuite de

« mettre en œuvre toutes activités à caractère social et communautaire favorisant le mieux-être de sa clientèle » (*ibid.*). Finalement, elle oblige tous les OH à créer des comités consultatifs de résidents (CCR) et exige que ceux de plus de 2 000 logements mettent également sur pied des comités de secteur (CS), selon les modalités énoncées dans le Tableau 6.



La présidente du Comité de relations avec les clientèles : Monique Verschelden (1998)

Source : OMHM, 1998

### TABLEAU 6 – MODALITÉS ET OBJECTIFS DES CCR ET CS

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

Source : Québec, 2002

Ces nouvelles lignes directrices face à la participation des locataires sont notamment redevables aux revendications répétées des résidents des HLM et de la FLHLMQ<sup>11</sup> au cours des années 1990. La clause obligeant les OH à reconnaître les associations de locataires, par exemple, s'inscrit à la suite d'une directive émise par la SHQ en 1998 qui demandait aux OH de financer, d'informer et de consulter les associations de locataires (FLHLMQ, 1998b). Selon la FLHLMQ, cette directive a été obtenue après de nombreuses représentations et moyens de pression, dont une manifestation de 700 résidents devant l'Assemblée nationale en 1998 (FLHLMQ, s.d.). Ces actions s'avéraient nécessaires, car, bien qu'un bon nombre d'offices – dont l'OMHM – se montraient favorables à la participation des locataires, la majorité s'opposait à une quelconque législation à ce sujet (FLHLMQ, 2014b).

L'inclusion des CCR et des comités de secteur dans la loi de la SHQ est aussi le résultat d'une idée proposée par la FLHLMQ (FLHLMQ, 2001). Selon un membre de l'organisation s'exprimant lors d'une commission parlementaire, l'existence de ces comités était nécessaire, car la législation existante ne suffisait pas à garantir que les locataires étaient réellement consultés :

Notre participation se limite à élire deux locataires [...] au conseil d'administration de l'Office. C'est trop peu [...]. Malgré le fait que nous avons gagné, en mai 1998, une directive de la SHQ suggérant aux OMH de consulter les associations de locataires sur un certain nombre de sujets, notre expérience nous prouve que cela ne marche pratiquement pas. Pourquoi? Parce que la consultation ne doit pas être laissée au bon vouloir des administrateurs, mais plutôt être obligatoire et prévue par des mécanismes précis. (Québec, 2000)

Une fois lancée, l'idée des CCR et des comités de secteur est appuyée rapidement par le gouvernement du Québec, car plusieurs pratiques de consultation efficaces avaient également été identifiées par la SHQ, notamment à l'OMHM, avec le Comité de relation avec la clientèle, et dans des OH d'autres régions : Baie-Comeau, Charlesbourg, Chicoutimi, Drummondville et Laval (voir Tableau 7).

L'inclusion des CCR dans la Loi sur la Société d'habitation du Québec est également facilitée par le fait que la SHQ est en faveur de la participation des locataires et incite les offices à s'investir dans le développement social et communautaire. De 1998 à 2002, par exemple, elle offre le *Programme d'aide aux associations de locataires*, qui confère un budget d'environ 200 000 \$ aux comités de locataires de l'ensemble du Québec souhaitant développer des projets pour favoriser la prise en charge et l'amélioration de leur milieu de vie. En 2002, elle renouvelle cet appui en mettant sur pied, en collaboration avec le ministère de la Famille et de l'Enfance, le *Programme d'aide à l'initiative communautaire et sociale en HLM (PAICS)*<sup>12</sup>. Avec un budget de 400 000 \$, ce nouveau programme s'adresse non seulement aux associations de locataires, mais aussi aux OH qui désirent présenter des projets et bénéficier des subventions.

Dans ce contexte très propice à la participation des locataires, l'OMHM considère les résidents comme des acteurs pouvant s'impliquer dans la gestion de l'organisation (approche participative) (OMHM, 2003). L'exemple le plus probant de cette réalité est le fonctionnement du CCR de Montréal, créé en 2002, et de ses retombées. Au sein de cette structure, les résidents sont consultés et travaillent conjointement avec les employés sur plusieurs dossiers ayant des retombées tangibles sur les orientations et les pratiques de l'Office (voir Tableau 8).

11 La FLHLMQ est fondée en 1993, trois ans après la faillite de APLLMQ. Selon un employé du ROHQ, de l'OMHM et de la FLHLMQ, l'APLLMQ n'aurait pas eu un impact significatif dans la représentation et la réalisation des revendications des locataires. Certains témoignages affirment également que certains de ses membres n'étaient pas là pour les bonnes raisons (ROHQ, 2014; FLHLMQ, 2014a).

12 Ce programme sera en vigueur jusqu'en 2011 et sera remplacé ensuite par l'Initiative de développement durable, d'entraide et de mobilisation.

**TABLEAU 7 – PRATIQUES DE CONSULTATIONS AVANT LES CCR**

OH	DATE	STRUCTURE	DESCRIPTION
OH DE MONTRÉAL	1998	Comité de relation avec la clientèle	Comité composé des deux locataires élus au CA de l'OMHM, du représentant des locataires au comité de sélection et d'un administrateur du CA. Permet aux résidents de s'exprimer sur les politiques de l'organisation et d'influencer plusieurs de ses décisions face à des dossiers importants, comme son budget.
OH DE BAIE-COMEAU	1999	CA public	CA public au cours duquel les locataires peuvent poser des questions directement au CA et où le CA peut expliquer des réalités aux résidents.
OH DE CHARLESBOURG	1988	CA public annuel	Les membres du CA invitent les membres des CA des associations de locataires à leur réunion. 30 minutes sont allouées aux questions des résidents.
OH DE CHICOUTIMI	1999	Table de concertation OH et associations de locataires	Présence du président, du secrétaire et du trésorier de chaque association de locataires, ainsi que du directeur général de l'OH et de ses trois directeurs de services (immeubles, clientèle et finances). Les choix de l'OH sont discutés et parfois modifiés. Travaux menés en concertation avec les résidents.
OH DE DRUMMONDVILLE	1999	Rencontres mensuelles avec l'Association de locataires de l'OH	À la première partie de la réunion de l'Association de locataires, les résidents discutent entre eux. Dans la deuxième partie, le directeur d'immeuble informe les locataires des projets en cours et les consulte.
OH DE LAVAL	1998	Comité consultatif	Comité consultatif composé des représentants de chacune des associations de locataires, des deux locataires membres du CA, d'un membre du CA, du directeur général et de sa secrétaire. Plusieurs sujets sont abordés, dont le budget de l'OH.

Source : Québec, 2002

**TABLEAU 8 – RÉALISATIONS DU CCR DE 2002 À 2012**

<p><b>ENTRETIEN ET RÉPARATIONS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Révision des politiques d'entretien</li> <li>• Possibilité pour les locataires de parler directement à leur directeur d'entretien</li> <li>• Réparations dans les logements habités par les locataires</li> <li>• Influence sur les priorités et les choix des budgets</li> <li>• Représentation auprès des différents acteurs afin de faire reconnaître les budgets RAM<sup>13</sup> à la hauteur des besoins des locataires</li> <li>• Installation de revêtements de plancher adaptés aux besoins des locataires</li> </ul>
<p><b>SÉCURITÉ</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation des budgets en sécurité</li> <li>• Installation de dispositifs de sécurité supplémentaires</li> <li>• Embauche d'un directeur de la sécurité</li> <li>• Création d'un centre de coordination de la sécurité</li> <li>• Embauche d'agents de sécurité supplémentaires</li> </ul>
<p><b>POLITIQUES DE L'OMHM</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entente de gestion des salles communautaires</li> <li>• Refonte de l'organisation de cinq secteurs à trois</li> <li>• Instauration d'un nouveau règlement d'immeuble</li> <li>• Participation à la mise sur pied d'une nouvelle politique de transfert, <i>Transfert optionnel 60</i></li> <li>• Mise sur pied d'un bureau des plaintes</li> </ul>

Source : Vachon, LeBlanc, Morin et Morin, 2014



**Les membres du CCR lors d'une réunion en 2014**

Source : Vachon et al., 2016

13 Les budgets de remplacement, d'amélioration et de modernisation (RAM) sont des montants accordés par la SHQ.

En complément au CCR, la mise sur pied de comités de secteur, composés d'employés de l'Office et de représentants d'associations de locataires, permettent aux résidents « d'être parties prenantes du processus décisionnel et d'avoir leur mot à dire sur les décisions qui affectent leur milieu au quotidien » (OMHM, 2003, p. 14). Dans le même esprit, l'Office crée également des comités d'audit, formés de deux employés et d'un locataire, chargés de visiter aléatoirement des immeubles dans chaque secteur afin de s'assurer de leur qualité (OMHM, 2006b). L'Office continue aussi à inclure deux locataires au Conseil d'administration.

Ces actions s'inscrivent dans le nouvel objectif de l'OMHM d'établir des rapports personnalisés avec les locataires et de les consulter davantage face à la qualité de leur milieu de vie (OMHM, 2003). De 2004 à 2008, par exemple, l'organisation effectuée, à l'aide des firmes Léger Marketing et CROP, une série de sondages pour évaluer le taux de satisfaction des locataires (OMHM, 2010). Confronté à la nécessité de rénover ses immeubles<sup>14</sup>, l'Office procède également à une vaste consultation des résidents dans le cadre d'un chantier de rénovation de 2008 à 2012, financé par le *Programme québécois des infrastructures* (PQI)<sup>15</sup>. Pour ce faire, une équipe dédiée formée de trois organisateurs communautaires et d'un agent en communication est mise en place. Cette équipe s'occupe de gérer l'accompagnement des locataires, l'information et les consultations, en collaboration avec le CCR, les comités de secteur et les associations de locataires. Entre 2008 et 2012, l'OMHM organise 580 rencontres de consultation avec les résidents, pour un total de 8 803 participations. De l'avis d'un ancien employé, l'Office consulte ses locataires ainsi parce qu'elle les perçoit comme « des experts de l'usage des lieux » lui permettant d'identifier plus rapidement les principaux irritants et les problèmes dans les immeubles (OMHM, 2014a, p. 20; OMHM, 2014b, 59:01).

Comme dans la période précédente, l'OMHM considère toujours les locataires et leurs associations comme des partenaires importants. L'organisation a également une opinion positive de ces derniers. En 2005, par exemple, le directeur de la recherche et du développement de l'Office affirme que « les locataires des HLM sont des gens spécialement énergiques et dignes, qui ont à cœur leur qualité de vie et celle de leurs voisins » (Angiolini, 2005). Pour ces raisons, il continue de « développer des projets structurants d'actions communautaires » avec les locataires et les organismes du milieu (OMHM, 2005, p. 7 et 16). En utilisant le fonds PAICS, des projets de diverses natures sont initiés : aides aux devoirs, initiatives pour briser l'isolement et renforcer la santé des personnes âgées, projets d'intégration et de socialisation avec les immigrants, festivals interculturels, activités sociales, intervention de milieu, etc. Entre 2006 et 2008, environ 88 initiatives sont mises sur pied avec les locataires (OMHM, 2006a; *ibid.*, 2007; *ibid.*, 2008).



**Consultation des locataires sur les travaux dans les corridors des habitations De Mentana (2008)**

Source : OMHM, 2014a, p. 25

<sup>14</sup> En 2002, l'âge moyen des immeubles de l'Office est de 24 ans et les demandes de réparations sont nombreuses (110 000) par année (OMHM, 2014).

<sup>15</sup> Lancé en 2007, le PQI a pour but de « résorber graduellement ce déficit et à ramener ainsi, d'ici 15 ans, l'ensemble des infrastructures publiques dans l'état où elles auraient dû être si les budgets requis pour le maintien d'actifs leur avaient été alloués dans le passé » (Québec, 2007, p. 9).

L'OMHM continue de favoriser la responsabilisation, la prise en charge et l'accès à l'emploi des locataires. Ces orientations sont d'ailleurs incluses dans sa première planification stratégique, lancée en 2005 (OMHM, 2005). En 2004, l'OMHM publie une édition révisée de son *Guide des organismes communautaires dans les HLM* pour faire la promotion de 90 projets menés en collaboration avec des organismes communautaires et des locataires (OMHM, 2004).

Le nouveau Service du développement communautaire et social (anciennement le Service du secrétariat général et du développement communautaire) poursuit également son soutien à la formation et au fonctionnement des associations des locataires (OMHM, 2003). Ce service voit son nombre d'employés augmenter « de trois organisatrices communautaires » à une équipe composée, en 2014, d'une dizaine de personnes (OMHM, 2014b, 45:20). Dans le but de souligner les efforts des résidents dans leur milieu de vie, l'Office maintient son concours Balcons en Fleurs (devenu Les Pouces verts en 2002) et ses soirées de reconnaissance de l'action communautaire (OMHM, 2003). L'OMHM offre également des formations et des ressources aux locataires qui souhaitent s'engager dans leur milieu (OMHM, 2007b). Pour aider ceux qui s'impliquent, l'organisation leur offre, par exemple, des formations sur la gestion financière, la prise de notes et la prise de parole en public. Elle assiste également les locataires impliqués au CCR en les aidants à planifier leurs rencontres et en participant activement avec eux aux échanges ainsi qu'aux réflexions. Elle offre aussi un service de secrétariat pour la prise de notes lors des réunions du CCR et publie les messages de ses représentants dans ses outils de diffusion (OMHM, 2015). De plus, elle participe activement à valoriser les retombées positives du CCR et les réalisations de ses membres.

Finalement, ce qui distingue l'approche participative de l'OMHM, entre 1998 et 2012, de celle des périodes précédentes est le souhait de la direction que les orientations et les pratiques de l'OMHM face à la participation des locataires soient portées par tous les employés « et non pas juste par une équipe [qui] [...] essaie de convaincre tout le monde » (OMHM, 2014b, 45:20). L'un des objectifs du nouveau *Plan d'intégration du développement social à l'OMHM*, publié en 2011, va d'ailleurs en ce sens. Il propose notamment de « faire mieux connaître les approches en développement social auprès des employés » et de « faire connaître aux employés les milieux de vie HLM [...] » (OMHM, 2011a, p. 10). Pour respecter ces engagements, l'OMHM prévoit des actions innovatrices, telles que l'organisation de visites d'employés dans les immeubles pour les sensibiliser à la réalité du logement social et la publication d'une chronique régulière dans son bulletin interne (OMHM, 2011b).

## Conclusion

Depuis sa fondation en 1969 jusqu'à 2012, l'OMHM passe par quatre approches face à la participation des locataires. Chacune d'entre elles, de même que le passage de l'une à l'autre, est le résultat d'une combinaison de déterminants : la priorité de l'organisation, le contexte sociopolitique, le profil des locataires, la perception des locataires, la perception de la participation des locataires, le profil des dirigeants et des employés, ainsi que l'influence des locataires. Chacun de ces aspects, combinés à l'apparition de nouveaux problèmes que l'organisation ne peut régler avec ses pratiques du moment, pousse l'Office à innover d'une approche de gestion face à la participation des locataires à l'autre.

Il faut spécifier que les quatre approches présentées ne correspondent pas à la même périodisation pour tous les OH du Québec. Elles visent plutôt à servir de modèle pour évaluer dans quelle approche les OH se situent aujourd'hui ou lors d'une période donnée. En 2012, par exemple, ce ne sont pas tous les OH qui avaient adopté une approche participative. Plusieurs ont encore une approche propriétaire, car ils ne sont pas confrontés aux mêmes changements contextuels, ni aux mêmes déterminants et ne possèdent pas les mêmes ressources. C'est le cas, par exemple, des offices d'habitation de petite taille, qui ne comptent parfois qu'un employé à temps partiel. Avec des ressources si limitées, il peut s'avérer plus difficile d'innover.



**Des locataires impliquées et une direction accessible.**

**René Saint-Arneault, représentant des locataires au comité de sélection, Yolande Breton, représentante famille au CA de l'Office et Gilberte Fortin, représentante des personnes âgées, en compagnie du directeur général de l'Office, Normand Daoust (1995)**

Source : OMHM, 1995c.

La participation des locataires n'est également pas un fait généralisé dans les HLM du Québec. Selon un gestionnaire, « un réel virage a été enclenché » (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014, p. 100), mais la pratique n'est pas complètement intégrée à l'intérieur de l'ensemble des offices du Québec. En 2011, une étude de la SHQ précise aussi que :

Les structures démocratiques prescrites [par la SHQ] ne sont pas toutes présentes dans les offices d'habitation : seulement la moitié d'entre eux ont un comité consultatif de résidents [...] certains offices de 2 000 logements ou plus n'ont pas de comités de secteur [...] [et les associations de locataires] existent dans un peu plus de la moitié des ensembles immobiliers (dans Morin, LeBlanc et Vachon, 2014; SHQ, 2011, p. 4).

Ce ne sont pas non plus tous les employés des OH qui croient en la participation des locataires. L'idée de les consulter sur des décisions, par exemple, n'est pas unanime. De l'avis d'un employé de l'OMHM, par exemple, « il y a des gens qui y croient », mais « ce n'est pas tout le monde qui est vendu à cela » (OMHM, 2014e, 15:30). Cette opposition est toutefois moins exprimée qu'avant parce que la participation des locataires est maintenant encouragée par la loi.

Ces précisions révèlent aussi que ce n'est pas parce qu'un OH s'inscrit officiellement dans une approche positive face à la participation que la majorité de son personnel y adhère. Il est important de distinguer l'approche officielle des OH face à la participation des locataires de celle des individus membres de l'organisation, qui peut être beaucoup moins favorable et avoir pour effet de freiner les actions des OH.

Finalement, les pratiques de participation des locataires ne sont pas toujours efficaces, et ce, malgré les bonnes intentions des dirigeants. En fait, ce n'est pas parce qu'un OH a une approche en faveur de la participation et que des structures de consultation comme les CCR sont en place que les résidents ont automatiquement plus de pouvoir et un impact significatif sur leur habitation. Par exemple, bien qu'il soit responsable de plusieurs réalisations au bénéfice des locataires, le CCR de l'OMHM comporte ses limites et ses défis. Les résidents doivent avoir suffisamment de temps, de soutien et de ressources pour être en mesure d'étudier les dossiers sur lesquels ils sont consultés. Autrement, selon un employé de la FLHLMQ, la consultation ne se fait pas d'égal à égal :

L'Office, quand ils amènent une proposition, ils ont [...] dix professionnels qui ont travaillé dessus. On présente ça aux locataires et ils demandent « Qu'en pensez-vous? » [...] Tu as un organisme [...] versus du monde qui sont ben pauvres [...] c'est un combat un peu inégal [...] (FLHLMQ, 2014b, 36:40).

Selon la FLHLMQ, pour que la participation des locataires ait des résultats positifs et soit réelle, il ne faut pas que les OH se contentent uniquement d'informer et de consulter les locataires. Ils doivent rechercher un consensus avec les résidents et veiller à les impliquer dans l'élaboration des politiques importantes, et ce, avant de les soumettre pour consultation (FLHLMQ, 2015).

Cette nuance montre l'importance de s'attarder non pas exclusivement aux approches, aux pratiques et aux structures des OH par rapport à la participation des locataires, mais également à leurs impacts réels sur les résidents et leur milieu de vie. Une étude qui s'intéresserait à cette question amènerait une autre contribution significative au milieu HLM.

## RÉFÉRENCES

Pour avoir accès aux références, allez à l'adresse internet suivante :  
<http://www.csss-iugs.ca/iupl-focus-sur-le-logement-public>

## Institut universitaire de première ligne en santé et services sociaux

Pour toute information supplémentaire, contactez-nous à l'adresse suivante :  
[marilou.landry.ciusse-chus@ssss.gouv.qc.ca](mailto:marilou.landry.ciusse-chus@ssss.gouv.qc.ca)



Conseil de recherches en  
sciences humaines du Canada

Social Sciences and Humanities  
Research Council of Canada

Canada