

## Nouvelles pratiques sociales



# Participation citoyenne et intervention communautaire : la Commission populaire pour la sauvegarde des maisons de chambres

Jean Gagné and Marjolaine Despars

Volume 23, Number 2, Spring 2011

Intervenir pour favoriser l'agir ensemble

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1006129ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1006129ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (print)

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Gagné, J. & Despars, M. (2011). Participation citoyenne et intervention communautaire : la Commission populaire pour la sauvegarde des maisons de chambres. *Nouvelles pratiques sociales*, 23(2), 65–82.  
<https://doi.org/10.7202/1006129ar>

Article abstract

Citizen participation is now presented as a good public management practice. A number of governments have adopted this credo in the spheres of social services and health services. This article describes a citizen-oriented application : the Commission populaire pour la sauvegarde des maisons de chambres de Montréal ("People's commission to protect Montreal's rooming houses"). From the data they gathered, the authors take into account the problem of protecting rooming houses, the issue of citizen participation as a democratic practice and the resulting outcomes. In conclusion, they discuss the conditions for citizens to have a voice in such commissions.

# Participation citoyenne et intervention communautaire : la Commission populaire pour la sauvegarde des maisons de chambres

---

Jean GAGNÉ

Professeur substitut, Unité d'enseignement et de recherche :  
Sciences humaines, lettres et communications, TÉLUQ

Marjolaine DESPARIS

Organisatrice communautaire, Réseau d'aide  
aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM)

La participation civique est présentée aujourd'hui comme une bonne pratique de gestion publique. Plusieurs États en ont adopté la règle entre autres dans les domaines du service social et de la santé. Cet article en décrit une application « citoyenne », soit la Commission populaire pour la sauvegarde des maisons de chambres de Montréal. Les auteurs qui ont participé à cette intervention font état de leur collecte de données, de la problématique de la préservation du parc des maisons de chambres,

des enjeux de la participation en tant que pratique démocratique et des résultats obtenus. Ils discutent en conclusion des conditions d'une prise de parole citoyenne par les participants et participantes à un tel exercice.

*Citizen participation is now presented as a good public management practice. A number of governments have adopted this credo in the spheres of social services and health services. This article describes a citizen-oriented application: the Commission populaire pour la sauvegarde des maisons de chambres de Montréal ("People's commission to protect Montreal's rooming houses"). From the data they gathered, the authors take into account the problem of protecting rooming houses, the issue of citizen participation as a democratic practice and the resulting outcomes. In conclusion, they discuss the conditions for citizens to have a voice in such commissions.*

## INTRODUCTION

Dans cet article, nous présentons nos réflexions sur une intervention en organisation communautaire visant la participation citoyenne d'une population discriminée et marginalisée : les personnes en situation d'itinérance ou de précarité résidentielle. Il est fondé sur l'expérience des auteurs qui ont accompagné la Commission populaire pour la sauvegarde des maisons de chambres de Montréal. Tenue en janvier 2010, cette Commission avait été lancée par un regroupement d'organismes communautaires, le Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM). Profitant de la campagne électorale municipale alors en cours, il visait à inscrire au débat public la discussion sur sa revendication pour la préservation du parc des maisons de chambres. Selon le RAPSIM, l'investissement public dans la rénovation et la conversion d'un nombre significatif de ces maisons en logements sociaux permettrait un meilleur accès des personnes seules et ayant de très faibles revenus à des logis salubres, sécuritaires et financièrement abordables. Une telle action publique favoriserait la réduction des situations pouvant les pousser à la rue ou à recourir aux hébergements d'urgence. Convaincu que cette revendication exprimait les intérêts des locataires et aspirants locataires des maisons de chambres, lesquels sont le plus souvent exclus du débat public, le RAPSIM créait, en septembre 2009, la Commission populaire en vue de leur offrir un porte-voix.

En tant que co-secrétaires et agents de recherche de cette commission, nous avons procédé à une consultation auprès de 11 petits groupes de personnes, dont un comité de citoyens, cinq groupes constitués par des usagers de ressources d'hébergement et quatre autres réunis dans des centres de jour d'organismes offrant différentes activités comme la défense des droits, du secours alimentaire, de l'accompagnement ou de l'orientation sociale. Outre la consultation d'un comité de citoyens du centre-ville, nous avons privilégié la rencontre de personnes ayant vécu en chambre ou susceptibles de recourir à ce type de logement. Nous voulions ainsi connaître de première source quel était le vécu en chambres à Montréal, quelles en sont les conditions matérielles réelles, pourquoi l'on choisit d'y habiter, pourquoi on quitte et ce qui devrait être fait, selon les participants à ces consultations, pour en préserver le meilleur. Ces thèmes de discussion, précédés d'une brève présentation des enjeux entourant la préservation du parc montréalais des maisons de chambres et de la conversion éventuelle d'une portion significative de celles-ci en logements sociaux, constituaient le canevas d'animation des consultations. La collecte de données visait ainsi à documenter le travail d'enquête des commissaires et à alimenter la rédaction de leur éventuel rapport. Pour ce faire, nous avons produit des comptes rendus écrits, rédigés le plus tôt possible après chacune des rencontres et à partir de notes prises sur place. Il s'agissait de repérer les avis et les témoignages qui correspondaient aux catégories prévues par notre grille d'animation tout en identifiant des éléments imprévus qui pourraient, le cas échéant, enrichir la discussion. Ces sessions se sont tenues de manière intensive tout au long du mois qui a précédé la session publique de la Commission. Nous avons ainsi rencontré et consulté une centaine de personnes. Autant de citoyens et citoyennes ont participé à la session publique de la Commission du 20 octobre 2009. Plusieurs groupes locaux avaient préparé des interventions et quelques-uns ont aussi déposé un mémoire. Plusieurs locataires de chambres sont intervenus. Pour rendre compte de nos observations et des avis recueillis, nous avons rédigé un journal de bord à deux et au fur et à mesure de la tenue de chacune de ces rencontres. Celui-ci a été remis aux commissaires pour la préparation de leur rapport final. Le rapport de la Commission fut présenté au public et à la presse en janvier 2010 avec encore une présence significative de personnes directement concernées par la survie des maisons de chambres à Montréal.

## **LES HABITS NEUFS DE LA PARTICIPATION**

La mobilisation des citoyens et citoyennes profanes à la discussion des affaires publiques ou à l'élaboration des politiques conséquentes est inscrite dans la tradition de l'organisation communautaire québécoise. Déjà, selon

Fernand Dumont, au début des années 1960, « l'idéologie de la participation » anime la Révolution tranquille (1995 : 48). Elle se traduira, en outre, par la naissance de l'animation sociale qui dans son application révélait déjà la tension entre une interprétation strictement gestionnaire et une autre plus politique. Selon Michel Corbeil, en effet, « l'histoire de l'animation sociale au Québec [serait] liée à un processus de désaliénation collective, qui va de la participation dépendante à l'exercice d'une liberté créatrice et agissante » (Corbeil, 1970 : 139). À cette époque, l'appel de l'État à la participation des populations dans l'aménagement des territoires et à la rénovation urbaine se présentait comme une technique d'implantation de sa propre planification du développement social et économique (Simard, 1979). En réplique à cette programmation venue d'en haut se sont organisés, par en bas, des comités de citoyens urbains et ruraux soucieux de ne pas subir passivement les conséquences de cette version univoque de la modernisation. Les deux mouvements étaient insérés dans une perspective commune du contrat social et l'animation communautaire participait à sa négociation.

Selon le texte classique de Sherry Arnstein, publié à cette époque (1969), la participation n'a pas une fonction constante. Elle se présente plutôt comme une échelle d'intensité du partage entre l'autorité institutionnelle et les citoyens. Au plus bas niveau, elle équivaut à l'éducation, voire à la manipulation, de l'opinion populaire en vue de la conditionner au bon usage des services. Aux échelons intermédiaires, elle vise plutôt à réunir des informations sur les avis et perceptions de la population visée par son action afin de l'ajuster et de la rendre plus efficiente. En bout du continuum, elle se traduirait par le pouvoir des citoyens « ordinaires » qui pourraient ultimement décider de la solution à apporter aux problèmes traités ou exercer leur liberté créatrice telle qu'elle est entendue par Michel Corbeil. En d'autres mots, la participation est une modalité de gouvernance qui, idéalement, en renforce le caractère démocratique. Pour s'en assurer, il faudrait maintenir et développer des processus de délibération permettant le respect des droits et la mise à contribution de tous les groupes sociaux concernés par l'adoption des lois et politiques qui les concernent. Une intervention communautaire conséquente devrait être orientée prioritairement vers les groupes « sans voix », les marginaux, les exclus ou les discriminés. La mise sur pied de la Commission populaire sur la sauvegarde des maisons de chambres s'inspire de cette dernière perspective.

Ce choix d'intervention qui plaçait à l'avant-plan la participation d'une population marginalisée n'est pas sans faire écho à l'émergence du nouvel « impératif participatif » qui, depuis plus ou moins le milieu des années 1990, a acquis le statut de bonne pratique de gestion publique (Blatrix, 2009 ; Blondiaux et Sintomer, 2009 ; Biagiotti, 2004). Elle a été adoptée dans la

plupart des États industriels et, dans certains cas, comme en France, en Angleterre ou en Hollande, des lois assurent la représentation des usagers dans l'organisation des systèmes de santé (Stanton-Jean et Callu, 2008; Sintomer 2007; Quetzal Tritter et McCallum, 2006). Le gouvernement du Québec a lui aussi relancé l'idée de la participation du public, notamment dans le domaine des affaires sociales et de la santé. Le Conseil de la santé et du bien-être du Québec (CSBE, 2004) reconnaît, de plus, deux types d'implication populaire aux affaires publiques. Le premier qualifié de « participation publique » est caractérisé par sa mise en place et son encadrement étatique, comme ce fut le cas pour l'élaboration des réseaux locaux de services et des plans d'organisation cliniques des Centres de services sociaux et de santé ou pour l'implantation locale du plus récent Plan d'action en santé mentale du Québec (Gagné, 2009a; 2009 b; MSSS, 2005; 2004). Le second, la « participation citoyenne », émerge de la société civile à l'instar de la Commission populaire.

Cette nouvelle vogue participationniste avec sa revalorisation des savoirs d'usage des profanes viendrait colmater une crise de légitimité des États post-providentiels, qui se traduit notamment par la désaffection populaire des consultations électorales<sup>1</sup>, la dénonciation récurrente des abus et des conflits d'intérêts impliquant des politiciens, les inégalités économique, sociale et de santé qui s'accroissent en dépit de l'enrichissement global et des développements scientifiques qu'ont connus la plupart de ces États<sup>2</sup> (Gagné, 2010; Barnes, Newman et Sullivan, 2007; Loncle et Rouyer 2004). En même temps, les divers services publics semblent être constamment en réorganisation, mais sans jamais arriver à répondre adéquatement à l'évolution des besoins de la population. Tout cela met à mal le contrat social d'après-guerre. Dans les domaines des services sociaux de santé et d'éducation, le fordisme semblait donner à tous l'assurance d'obtenir des services publics en échange d'un investissement accru de chacun dans la sphère productive. Ce nouveau contrat excluait ainsi les usagers de la participation aux décisions concernant leurs besoins et les modalités d'intervention. Un usager de l'ère providentialiste est un consommateur individuel et passif des services collectifs (Bélanger, 1988). Aujourd'hui, la confiance populaire en l'efficacité

- 
1. Le taux de participation aux élections générales du Québec de 2008 n'atteignait pas 60 %, alors que depuis les années 1930 il s'était toujours maintenu au-dessus de 70 %.
  2. Ainsi au Québec de 1976 à 2006, alors que l'économie globale progressait, la population déjà la plus pauvre voyait progressivement réduire sa part de la richesse collective au profit de l'enrichissement des déjà riches (Couturier et Schepper, 2010). Selon une étude de Statistique Canada, le revenu des familles faisant partie des 10 % les plus fortunées a augmenté de 22 % de 1989 à 2004, alors qu'il a diminué de 11 % parmi les familles faisant partie des 10 % les moins fortunées. Durant la même période, le revenu après impôt moyen des familles les plus riches a crû de 24 % alors que celui des familles les plus pauvres a reculé de 8 %. En ligne : <<http://www.statcan.ca/Daily/Francais/070511/q070511b.htm>>.

de ce compromis « providentialiste » est minée par son échec à réduire l'expansion des problèmes sociaux et, en particulier, les plus criants, comme l'exclusion sociale des personnes en situation de pauvreté ou d'itinérance, de celles aux prises avec des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie. C'est précisément parce que ce sont des problèmes sociaux récalcitrants aux solutions des « savoirs experts » reconnus et mis en pratique par le système public depuis un demi-siècle qu'ils incitent à l'expérimentation de l'approche participative. Malgré cette tendance des décideurs à privilégier le recours aux savoirs experts, le recours simultané aux savoirs pratiques serait néanmoins nécessaire aujourd'hui :

[...] la science ne paraît plus à même de répondre seule et avec certitude à la complexité des enjeux de société [...]. Parallèlement, un certain type de savoir profane tend à acquérir un droit de cité : on reconnaît aux individus le fait de détenir un savoir concret, proche de la réalité qui leur permettrait d'adapter le savoir dit scientifique aux exigences de la vie quotidienne (Ghadi et Naiditch, 2000 : 34).

L'enjeu est de faire de la participation un moyen d'intégrer dans le système de gestion publique une nouvelle parole instituante au lieu de n'en faire qu'un alibi pour légitimer des approches unidimensionnelles ou « prêtes à porter » comme le modèle de gestion « Toyota » ou les « *best practices* ».

Cela ne va pas sans difficulté. D'abord, étant donné que la participation réelle des usagers et profanes aux instances de consultation ou de concertation qui leur sont ouvertes par les institutions publiques est plutôt faible, certains auteurs remettent en question la réalité des assises populaires de la demande sociale qui justifieraient qu'on y ait recours. Plutôt que d'exprimer un désir populaire, elles proviendraient de groupes de pressions ou d'intérêts déjà présents sur la scène publique et constamment à la recherche de nouvelles tribunes. Qui plus est, les dispositifs de participation tels qu'ils sont encadrés par les pouvoirs publics contribueraient à entretenir les inégalités au lieu de les atténuer. Ce sont, en effet, habituellement les membres des groupes les mieux informés des dossiers soumis à la concertation ou à la consultation qui se présenteront en plus grand nombre aux éventuelles instances de discussion publiques (Contandriopoulos, 2009 ; Blatrix, 2009). Les obstacles à la participation des profanes et en particulier des plus pauvres sont nombreux. Il y a d'abord les obstacles reliés aux coûts du transport, du gardiennage des enfants ou des repas pris à l'extérieur, mais aussi ceux reliés à l'estime de soi et au sentiment d'accomplissement comme le manque de maîtrise du vocabulaire spécialisé utilisé dans le domaine mis en discussion ou l'ignorance des procédures de délibération, de même que la méconnaissance de système global de l'institution mise en cause, de ses principes de gestion ou simplement le fait de se retrouver le plus souvent en position

minoritaire parmi un panel d'experts. Toutes ces entraves font que l'effort demandé excède les bénéfices attendus, c'est-à-dire des changements suffisamment substantiels. Dans ces conditions, le candidat participant/usager s'interrogera sur la pertinence de son investissement et mettra en doute, tout à la fois, sa compétence à participer, sa représentativité et l'impact réel de sa contribution sur les décisions qui seront prises. Le nombre conséquemment restreint des volontaires entraînerait presque naturellement « l'absorption de la participation dans la représentation » (Blatrix, 2009), c'est à dire la reconduction des autorités des élus, des experts, des groupes d'intérêts et des associations spécialisées avec éventuellement la formation d'une nouvelle élite de citoyens devenus quasi professionnels par leur captation dans la logique institutionnelle ou parce que s'étant autoproclamée représentante des citoyens d'un quartier ou des usagers d'un service public (Blatrix, 2009; Contandriopoulos, 2009, Maudet, 2002). Peu de chambreurs ou de chambreuses peuvent aspirer à un tel titre.

### **LE CONTEXTE DE L'INTERVENTION : « LE LOGEMENT, C'EST BIEN CONNU, ÉVITE DE SE R'TROUVER DANS RUE ! »**

Des milliers de personnes, surtout des hommes, habitent dans des maisons de chambres à Montréal. Elles y louent une pièce pour dormir avec accès à une toilette, une douche ou une baignoire qu'elles partagent avec au plus cinq autres locataires, du moins selon le règlement sur la salubrité et l'entretien des logements (S. 2, Art. 39) de la Ville de Montréal. Ces locataires sont de petits travailleurs, des personnes bénéficiaires de l'aide sociale ou des immigrants de récente date. C'est un groupe hétérogène dont une partie aurait autrefois été prise en charge à long terme par des structures publiques, mais qui, de désinstitutionnalisations en virage ambulatoire ne l'est plus. Localisées à 85 % dans les quartiers centraux de Montréal (Ville-Marie, Plateau Mont-Royal, Sud-Ouest, Rosemont-La Petite-Patrie et Mercier-Hochelaga-Maisonneuve), les maisons de chambres constituent une offre de logement pour les plus démunis, mais aussi pour les gens temporairement en difficulté pour toutes sortes de raisons (divorce, endettement, etc.). Ces maisons ont une véritable « fonction sociale » dans le paysage urbain. Dans les termes entendus en commission, la chambre louée est à la fois un rempart contre l'itinérance et un tremplin pour en sortir.

Pourtant, le phénomène de l'attrition du parc des maisons de chambres à Montréal est constaté depuis le tournant des années 1970 aux années 1980, alors que l'économie occidentale connaissait une crise de reconfiguration. On a vu apparaître à cette époque un groupe de « nouveaux pauvres » créé par les modifications du marché de l'emploi qui offrait désormais des postes



de plus en plus précaires tout en exigeant de nouvelles compétences, ce qui déqualifiait et poussait au chômage une bonne partie de la main-d'œuvre non spécialisée, peu scolarisée ou d'une manière ou d'une autre mal équipée pour faire face à cette compétition accentuée. Malgré ce contexte, force est de constater que la demande conséquente de logis modestes comme des maisons de chambres n'était pas assez intéressante sur le plan pécuniaire pour susciter l'intervention bénéfique de « la main invisible » du libre marché économique.

En 1987, la Ville de Montréal évaluait qu'en dix ans 40 % du parc de maisons de chambres avait disparu. On en déplorait la piètre qualité avec de nombreux cas d'insalubrité. Vingt ans plus tard, en 2007, « la tendance se maintenait » : il ne restait plus que 2915 chambres privées réparties dans 180 maisons (Ville de Montréal, 2007 : 12). La même année, un rapport de la consultation de la Ville de Montréal sur le phénomène de l'itinérance faisait état de deux recommandations à ce sujet. La première demandait à la Ville de planifier « une opération particulière sur la problématique des maisons de chambres, impliquant des interventions d'achat-rénovation par des organismes communautaires ». La seconde lui suggérait « [d']encourager les propriétaires privés de maisons de chambres à rénover leurs immeubles, [de prévoir] avec les arrondissements, l'intensification du dépistage des cas d'insalubrité graves dans les maisons de chambres » (Commission du Conseil municipal sur le développement culturel et la qualité du milieu de vie, 2008 : 4). Depuis cette date, nombre de maisons de chambres ont changé de vocation pour devenir des hébergements pour touristes, des résidences pour étudiants ou ont tout simplement été fermés. Néanmoins, il faut reconnaître aussi qu'un certain nombre a été préservé ou remplacé par la construction de maisons de chambres neuves ou par la rénovation de maisons existantes du marché privé que l'on a transformées en logements sociaux grâce à différents programmes gouvernementaux. Ces maisons de chambres socialisées sont gérées par des organismes sans but lucratif (OSBL). De même, au cours des années 1980-1990, la Ville a acheté plusieurs maisons de chambres privées pour ensuite les convertir en logements sociaux. Elle en a aussi confié la gestion à des OSBL. On compterait ainsi, dans l'ensemble, près de 2000 unités socialisées OSBL à Montréal (AHM, 2009 : 4).

Le prix pour une chambre dans le réseau des OSBL s'établit généralement à 25 % du revenu du locataire, avec parfois d'autres frais pour payer des services supplémentaires. Ce loyer, d'environ 200\$ à 250\$ par mois, équivaut à la moitié du coût de location d'une chambre privée. De plus, les maisons de chambres socialisées sont habituellement mieux entretenues. Ce serait certainement une alternative de logement intéressante pour les personnes seules. Mais victimes de leur succès, ces maisons ont un faible roulement de

locataires. Cette limite d'accès est particulièrement pénible dans un contexte où Montréal fait toujours face à une pénurie de logements offerts à un prix que peuvent payer les personnes vivant avec un faible revenu. L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques estime en effet qu'un loyer moyen à Montréal est de 637\$, ce qui équivaut à une hausse de près de 29 % depuis 2000 (Daoud et Hébert, 2009). En même temps, les prestations de la sécurité du revenu pour une personne seule se limitent à 564\$, si elle est considérée apte à l'emploi, tandis que même en travaillant à temps plein le revenu d'un travailleur rémunéré au salaire minimum le laisse sous le seuil du faible revenu fixé par Statistique Canada. En conséquence, on ne s'étonne pas que la Conférence régionale des élus de Montréal déplore que : « [...] la pauvreté touche presque trois personnes sur dix à Montréal [de plus] les personnes pauvres restent dans une situation de précarité financière importante plus longtemps qu'auparavant. Les écarts entre les riches et les pauvres continuent de s'accroître » (CRÉ, 2004 : 7).

## LES MOTS DE LA PARTICIPATION

La Commission populaire pour la sauvegarde des maisons de chambres à Montréal a tenu sa séance publique de consultation en octobre 2009 à l'Église unie de Saint-Jean<sup>3</sup> à Montréal et le 20 janvier suivant elle y déposait officiellement son rapport intitulé « Maisons de chambres en péril : La nécessité d'agir ». Il comportait 10 recommandations faites aux gouvernements municipal et provincial. Elle fut présidée par Pierre Legros, un organisateur communautaire du CSSS Jeanne-Mance, pionnier de la socialisation des maisons de chambres à Montréal. Tous les autres commissaires étaient des personnes également très impliquées dans le milieu du logement : Kader Altader, ex-chambreur et membre du conseil d'administration du Comité logement Centre-Sud ; Winnie Frohn, professeure au Département d'études urbaines et touristiques de l'École des sciences de la gestion (ESG) à l'UQAM et ancienne conseillère municipale élue de la Ville de Québec de 1985 à 1993 ; et Pierre Gaudreau, coordonnateur du RAPSIM.

Au cours de notre tournée de petits groupes menée dans le cadre de la Commission, nous avons pu recueillir quelques constats récurrents. Parmi ceux-ci, le coût élevé pour la location des chambres en milieu privé était le plus évoqué. En effet, le taux d'effort du locataire, qui est le plus souvent bénéficiaire de la sécurité du revenu, équivaut généralement à 75 % et plus de son revenu. Des participants commenteront cette situation en disant qu'ils

3. Cette église abrite la ressource « Le sac à dos (Action Réinsertion) » qui offre un service de comptoir postal et d'entreposage, ainsi que diverses activités de réflexion et d'échanges aux personnes sans abri de Montréal.

sont « pris à la gorge » ou qu'ils ne peuvent tout simplement pas songer à se loger tant qu'ils sont « sur l'aide sociale ». Ils ont aussi dénoncé des pratiques abusives comme l'exigence d'un dépôt pour garantir la réservation d'une chambre convoitée en plus du paiement à l'avance du dernier mois de location. Nancy Keays, infirmière à l'équipe itinérance du CSSS Jeanne-Mance, qui participait à la Commission à titre de témoin expert, a donné en exemple le cas d'un concierge qui avait encaissé les dépôts de sept postulants locataires pour une même chambre avant de disparaître, bien entendu, le jour où ceux-ci prévoyaient aménager.

Dans presque tous les groupes que nous avons visités, il a été question de l'insalubrité des chambres privées. On nous a parlé de la présence de moisissures et de champignons, de vermines, de la mauvaise isolation thermique ou sonore et de la fourniture d'équipements désuets et parfois dangereux. La réponse des propriétaires aux plaintes formulées à ces égards par les locataires semble être le plus souvent de les accuser de causer ces troubles par eux-mêmes. Ainsi un locataire a raconté qu'il s'est vu offrir un aérosol insecticide pour éliminer les punaises de sa chambre alors que ces insectes prolifèrent dans toute la ville de Montréal. Guy Robert, expert invité à la Commission, entrepreneur en construction et membre du conseil d'administration de l'OSBL d'habitation Chambreville, a confirmé le mauvais état du parc des maisons de chambres. La majorité des immeubles, disait-il, date du début du siècle dernier avec des normes de construction à l'avenant. Cela valide les plaintes entendues en commission et justifie d'autant plus la mise en chantier de la rénovation globale de ce patrimoine.

Enfin, un troisième ordre d'irritants serait la promiscuité et le voisinage typique en maison de chambres. Plusieurs dénoncent l'exiguïté de leur chambre; un participant décrivait la sienne comme une « cabine de bateau ». Dans plusieurs cas, le propriétaire multiplie les cloisons sur un même étage pour augmenter le nombre d'unités avec pour conséquence de mettre en location des espaces exagérément réduits et parfois même sans fenêtre. L'hétérogénéité des locataires est souvent vue comme un facteur de désordre, puisque cela amène des confrontations entre divers modes de vie peu ou pas compatibles. En particulier, la sollicitation pour de l'argent, des cigarettes ou des drogues y serait fréquente. Mais ces intrusions ne seraient pas toujours le seul fait des voisins. Des propriétaires et des concierges sont aussi dénoncés. Ceux-là auront un prétexte éventuellement plus légitime pour le faire, comme la collecte du loyer ou le traitement d'une plainte quelconque, mais sans pour autant prévenir adéquatement le locataire de leur visite. Il semble aussi que certains propriétaires se font une spécialité d'offrir des chambres à des toxicomanes actifs pour ensuite exploiter leur

dépendance, allant même jusqu'à se présenter comme des thérapeutes. C'est du moins ce que nous ont affirmé deux personnes rencontrées dans des groupes différents.

### **LA PARTICIPATION : LE CHOC DES IDÉES PLUTÔT QU'UN CONSENSUS HÂTIF**

Même si les critiques envers les maisons de chambres gérées par des organismes à but non lucratif (OBNL) sont moins nombreuses que celles émises à l'endroit des maisons de chambres du marché privé, elles ne sont pas absentes pour autant. Des personnes témoignant à la Commission ont dénoncé la petitesse de plusieurs chambres socialisées et l'obligation qui y est parfois faite aux locataires de partager les équipements sanitaires. Les gestionnaires communautaires de ces ressources le déplorent eux aussi en précisant que ce sont les critères de subvention des bailleurs de fonds publics pour les projets de réalisation de logements sociaux et communautaires qui favorisent la multiplication des unités au détriment du confort de chacun des locataires. En revanche, ils font valoir que les équipements collectifs ont au moins l'avantage de favoriser une socialisation minimale des locataires les plus enclins au retrait social, ne serait-ce qu'en suscitant *de facto* des rencontres de corridor qui peuvent leur permettre de renouer contact avec un intervenant ou simplement leur rappeler la présence de pairs auprès d'eux. Les promoteurs communautaires et leurs locataires s'entendent par ailleurs pour revendiquer que soit inclus dans le financement de chacun des projets qui leur est alloué celui de l'aménagement d'une salle de séjour commune pour favoriser la tenue d'activités collectives et l'intégration à la communauté. Un autre sujet de débat semble être la spécialisation des maisons de chambres qui regroupent des populations affectées par un problème social ou un trouble de santé commun. Pour certains, cette formule aurait l'avantage d'éviter à ces personnes d'être quotidiennement confrontées à la discrimination et à la stigmatisation sociale. De plus, ce regroupement permettrait une meilleure adaptation des ressources tout en favorisant le sentiment d'appartenance et l'entraide des locataires. Une participante à la tournée de la Commission rencontrée dans une maison de chambres destinée à des locataires aux prises avec un problème de santé mentale insistait, quant à elle, sur la nécessaire discrétion d'un tel organisme, car personne ne veut être identifié comme résident d'une « maison de fous ». La même crainte de la stigmatisation sociale des locataires des maisons à logements regroupés a été émise par une autre participante en session publique.

Les modalités de la préservation du parc et de son rôle social ont aussi été mises en discussion dans un mémoire présenté par un Comité de citoyens du centre-ville. Ce mémoire suggérait à la Commission de recommander la formation de nouvelles alliances entre les propriétaires privés et les organismes en mesure d'offrir du soutien communautaire en logement, et cela, selon une approche de «partenariat privé/communautaire». Le porte-parole de ce comité a aussi insisté en public pour que le travail de préservation des maisons de chambres se fasse au cas par cas, sur le terrain et en dialogue avec chacun des propriétaires. Cette position fait appel à une mobilisation des citoyens avec un minimum d'interventions étatiques, alors que d'autres ont plutôt insisté sur la responsabilité du secteur public. Selon ces derniers, le parc des maisons de chambres est plus qu'un marché, c'est aussi un bien commun essentiel. Les organismes communautaires déjà actifs dans les domaines de l'habitation et du soutien communautaire en logement revendiquaient, pour leur part, des investissements collectifs pour acheter et rénover des immeubles en vue de préserver globalement le nombre de chambres disponibles à Montréal tout en améliorant leur accessibilité et leur qualité. Pour ce faire, arguaient-ils, les gouvernements devraient intervenir par des règlements qui favoriseraient le retrait du marché d'une partie du parc des maisons de chambres au bénéfice des organismes promoteurs. En appui à cette revendication, ils faisaient valoir les bienfaits de leur intervention. Leurs locataires, assuraient-ils, sont globalement en meilleure santé et significativement plus stables que ceux qui logent dans une chambre privée. Les commissaires ont retenu ces arguments et recommandé des engagements importants de la part de l'État. En particulier, ils ont réclamé la socialisation de 100 chambres par année et l'imposition d'un moratoire de deux ans sur toutes les transformations de maisons du parc actuel en vue d'en faire l'évaluation et le suivi avant l'édiction de politiques de gestion urbaine responsables.

Ils ont aussi retenu plusieurs propositions lancées aux autorités publiques par le Comité Logement de Centre-Sud pour mieux assurer le respect des droits des locataires. L'une d'elles concernait la protection du courrier privé. Cette revendication se fonde sur de nombreux témoignages de chambreurs victimes de saisies intempestives de leur correspondance par des propriétaires qui se posent, de leur propre chef et sans aucun mandat légal, en banquiers et en fiduciaires de leurs locataires les plus vulnérables. Ensuite, il a beaucoup été question du respect et de l'application plus stricte du code du logement de la Ville de Montréal, y compris l'exercice de son droit de sévir et d'effectuer les travaux recommandés. Plusieurs ont réclamé des mesures concrètes pour assurer le relogement de toutes personnes

évincées d'un logement jugé impropre à l'habitation. Dans l'état actuel de la pratique, nombre de locataires et d'intervenants sociaux préfèrent tolérer des cas flagrants d'insalubrité, car « C'est ça ou la rue ! ».

L'abordabilité du coût du loyer, sa salubrité, l'intimité et la sécurité qu'il assure sont des besoins souvent relevés par les personnes consultées lorsqu'il est question de la qualité de vie en chambre. L'agitation qui caractérise plusieurs maisons de chambres est un facteur d'exclusion pour plusieurs locataires qui ne peuvent en supporter le stress. Des femmes, pour la plupart, refusent carrément d'aller en chambre de peur des abus qu'elles pourraient y subir. Ce climat a pour conséquence de leur interdire l'accès à ce qu'on nous a décrit comme étant l'alternative au refuge et à la rue. Le coût du loyer est certainement un autre grand facteur de stress puisque, trop élevé, il remet constamment en question l'acquis d'un « toit au-dessus de la tête », une condition de base au sentiment de sécurité, s'il en est une. En ce sens aussi, de nombreux témoignages nous autorisent à affirmer que les locataires de chambre sont souvent mal informés de leurs droits. Ainsi, la plupart sont convaincus que n'ayant pas en leur possession un bail écrit, leur locateur pourrait les évincer sans préavis et en tout temps. Plusieurs se disent intéressés par un logement social, mais ne savent pas où s'adresser ni comment prouver leur admissibilité. Faute d'information et de soutien face à ce qui leur apparaît être une machine à tracasseries bureaucratiques, ils préfèrent recourir à leur débrouillardise : déménager ou se serrer la ceinture.

Enfin, plusieurs représentants d'organismes d'habitation ont réclamé la mise sur pied d'un fonds d'investissement afin de pouvoir acheter des immeubles dès leur mise en vente et de les réserver le temps que des organismes communautaires réunissent les sommes nécessaires pour les acquérir et les rénover. La réalité du marché immobilier au centre-ville fait que les coûts grimpent à une telle vitesse qu'il est aujourd'hui très difficile pour un organisme de passer à travers la machine administrative des bailleurs de fonds à temps pour obtenir les ressources suffisantes pour la réalisation d'un projet d'acquisition avant un acheteur privé.

## **UNE APPROPRIATION COLLECTIVE DE LA CITOYENNETÉ**

La tenue de la Commission en pleine campagne électorale municipale visait à profiter de la couverture médiatique du moment afin que la préservation du parc des maisons de chambres devienne un enjeu du scrutin. Cette campagne fut plutôt dominée par les révélations et les accusations de malversations et de corruption que s'échangeaient allègrement tous les candidats. Ce contexte renforçait le cynisme des électeurs en plus d'exclure du débat public

leurs préoccupations, *a fortiori* celles de citoyens déjà considérés comme des marginaux. La création d'une commission populaire visait à contrer ce double écueil en donnant la parole à ces citoyens et citoyennes et en leur assurant qu'elle allait avoir une portée publique.

La formule de la « commission populaire » peut être présentée comme une alternative aux consultations organisées par des instances publiques et, dans le cas présenté dans cet article, aux commissions parlementaires. Bien que ce modèle soit lié à une vieille tradition parlementaire britannique, on s'efforce d'en réformer le modèle au Québec depuis 1984, c'est-à-dire à l'époque d'émergence du contexte « post-providentialiste » que nous avons décrit plus haut. La réforme parlementaire « Place aux citoyens », adoptée par l'Assemblée nationale en avril 2009, vise explicitement à stimuler la participation civique aux travaux des parlementaires, mais sans changer les mandats ni substantiellement les règles du jeu des Commissions. L'organisation de leurs travaux et la sélection de leurs invités sont toujours soumises aux décisions des cabinets des ministres, aux leaders et aux whips des partis. En fait, ce sont l'exécutif du gouvernement et les appareils de parti qui, de l'extérieur, en dirigent les débats et les soumettent à la logique de la « ligne du parti ». Un document récent de l'Assemblée nationale pourra les présenter comme des « forums de consultations publiques sur les grands enjeux sociétaux » (Direction du secrétariat des commissions, 2009), leur fonction se restreint à informer les élus tandis que le pouvoir des participants se limite à tenter de les influencer. Il ne s'agit donc aucunement de créer un espace de débats citoyens hors des cadres de la représentation et de la logique parlementaire. Les commissaires sélectionnent les organismes, associations ou individus qu'ils entendront selon des critères qui leur sont propres. La participation populaire peut ainsi être limitée par des décisions politiques sur lesquelles les éventuels participants n'ont aucune prise. Bien que moindres qu'auparavant, les exigences institutionnelles comme le dépôt d'une demande d'intervention ou d'un mémoire écrit, le caractère intimidant du protocole et du lieu de la séance ainsi que les coûts reliés à la préparation de la présentation et au déplacement d'une ou plusieurs personnes vers Québec demeurent des entraves à la participation des groupes qui, comme les chambreurs de Montréal, disposent de faibles ressources techniques et financières ou sont peu organisés.

Dans le cas de la Commission populaire, ce sont des organismes communautaires qui en ont déterminé l'enjeu, qui ont choisi les experts invités et encadré le déroulement. Elle a tenu ses séances directement dans les milieux où se posait le problème qu'elle voulait documenter. La participation y était volontaire et ouverte à tous sans exigence particulière. Son rôle était de donner la parole à des groupes marginalisés ou exclus en vue de les

réinsérer dans le débat public. Le cas échéant, la tenue de la Commission populaire aura ou non influencé des décisions en leur faveur. Bien que souhaitable, cela ne sera pas la mesure du succès de la participation. Le mandat de la Commission populaire était avant tout d'être un véhicule d'éducation populaire où les participants s'enseignent mutuellement, décryptent leur réalité collective et se mobilisent pour la transformer.

## EN CONCLUSION : DES BIAIS ET DES PISTES

Plusieurs des témoignages recueillis directement dans les ressources visitées ont été rapportés aux commissaires en session publique. Certaines présentations avec ou sans mémoire avaient été préparées en groupe, à la suite de la visite des émissaires de la Commission et d'autres ont été communiquées spontanément. Plusieurs participants à la tournée étaient présents et actifs. La plupart des participants et participantes à l'audience publique ont formulé leurs préoccupations et leurs questions dans un registre politique. On ne s'en étonnerait pas de la part d'organismes communautaires ou de comités de citoyens et de locataires qui en ont l'habitude. Ce qui est exceptionnel, c'est que des groupes de chambreurs ou d'aspirants chambreurs, familiers de l'exclusion sociale, aient accepté l'invitation de la commission à faire confiance au débat public et aient pris le temps de s'y préparer. Ainsi, les membres du groupe PLAISIIRS<sup>4</sup> ont déposé un mémoire à la Commission où ils déclaraient : « Une chambre est un toit, un toit est un droit pour tous et chacun [...] la chambre est gage d'autonomie, de responsabilisation, d'intégration à la société et d'ouverture à une meilleure perspective d'avenir. » Ils revendiquaient en ces termes leur appartenance à la communauté de droits pour ensuite inscrire cette éventuelle reconnaissance dans un projet commun. Cette montée en généralité (Blondiaux et Sintomer, 2009; Ghadi et Naiditch, 2006), c'est-à-dire le passage du témoignage privé à un discours sur l'intérêt général, est l'effet recherché par la participation, par opposition à une contribution de type « échantillon » comme pour une étude marché.

Pour y arriver, la Commission a dû vaincre plusieurs obstacles à la participation réelle de citoyens marginalisés. En recrutant ses participants et participantes dans leur milieu de vie plutôt que de les convoquer isolément, elle leur a permis de « se faire une tête » et de constater que leur condition était commune. Étant ainsi mieux préparés à une prise de parole publique, ils ont transcendé leurs expériences privées pour en faire un « savoir » sur les éléments socialement structurés qu'elles comportaient. Le dépôt du rapport

4. Programme de lieu d'accueil et d'implication sociale pour les personnes qui consomment des drogues par injection et inhalation responsables et solidaires.



de la Commission en présence de nombreux participants à la tournée ainsi que de beaucoup d'intervenants du milieu, dont des promoteurs communautaires, des fonctionnaires concernés par la question à l'ordre du jour ainsi que des représentants de la presse montréalaise, a conféré un certain prestige et une crédibilité certaine à l'évènement. De là, les participants ont pu voir un résultat, quelque chose a changé, leur parole a été considérée comme valable par la société et leur expérience, reconnue comme une compétence.

Les résultats de cette expérience sont nécessairement empreints de divers biais en raison des conditions de son exercice qui étaient celles d'une intervention militante. Une grande partie des témoignages recueillis provenait d'usagers et d'usagères des groupes membres de l'organisme promoteur de la Commission, ce qui a pu en inciter certains à en reprendre le discours. De plus, le contenu des entrevues de groupe et des sessions publiques, faute de temps et de ressources, n'a pu être transcrit *in extenso* et conséquemment analysé complètement ni confronté à des avis d'évaluateurs externes. Certaines visites ont été effectuées à deux avec une prise de notes plus exhaustive que lorsque nous agissions seul avec un risque accru d'exercer une mémoire sélective au moment de la rédaction du rapport. Nous ne pouvons ainsi prétendre à l'objectivité ni à la représentativité de nos résultats. Les conditions du travail militant de même que celles de leur accompagnement par l'organisation communautaire ne sont pas celles de la recherche. Néanmoins, ne serait-ce qu'à titre exploratoire, nous pouvons postuler que le cas présenté peut offrir des pistes de recherche sur les conditions des participations citoyenne et civique. Il nous apparaît ainsi, à l'instar d'autres auteurs (Quetzal Tritter et McCallum ; 2005, Santé Canada, 2003), que l'échelle d'Arnstein occulte une dimension importante de la participation qui ne se limite pas à l'enjeu de la prise de pouvoir. Les différents « échelons » de participation peuvent être légitimement proposés et utilisés pourvu que la répartition des rôles et des pouvoirs soit clairement posée à l'avance. Arnstein ignore les avantages « latéraux », c'est-à-dire ceux de la constitution d'une confiance identitaire et d'une appartenance à une communauté sociale, le développement d'un argumentaire crédible et communicable qui donne de la valeur à son expérience et à ses perceptions ainsi qu'une prise sur la réalité.

## BIBLIOGRAPHIE

ARNSTEIN, Sherry R. (1969). « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, juillet, 216-224.

Atelier habitation Montréal (2009). *Plan d'affaires pour une intervention sur le parc de maisons de chambres de Montréal*, janvier.

- BARNES, Marian, NEWMAN, J. et H. SULLIVAN (2007) *Power, Participation and Political Renewal: Case Studies in Public Participation*, The Policy Press, Royaume-Uni.
- BÉLANGER, Paul, R. (1988). «Les nouveaux mouvements sociaux à l'aube des années 90», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 1, n° 1, 101-114.
- BIAGIOTTI, Isabelle (2004). «Les forums mondiaux: une application paradoxale de la doctrine de la participation», *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 4, n° 182, 591-602.
- BLATRIX, Cécile (2009). «La démocratie participative en représentation», *Sociétés contemporaines*, vol. 2, n° 74, 97-119.
- BLONDIAUX, Loïc et Yves Sintomer (2009). «L'impératif délibératif», *Rues Descartes*, n° 63, 28-38.
- Conférence régionale des élus de Montréal (2004), *Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal – Rapport sur la pauvreté à Montréal*, Montréal, Conférence régionale des élus de Montréal.
- Commission du conseil municipal sur le développement culturel et la qualité du milieu de vie (2008). *L'itinérance: des visages multiples, des responsabilités partagées*, mai.
- Commission populaire sur la sauvegarde des maisons de chambres à Montréal (2010). *Maisons de chambres en péril: la nécessité d'agir*. Rapport de la Commission populaire sur la sauvegarde des maisons de chambres à Montréal, Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM). En ligne: <[http://www.frapru.qc.ca/IMG/pdf/RapportCommission\\_maisons-ch.pdf](http://www.frapru.qc.ca/IMG/pdf/RapportCommission_maisons-ch.pdf)>, consulté le 13 décembre 2010.
- Comité de réflexion sur le travail des commissions (2000). *De la nécessité du contrôle parlementaire: document de réflexion. Pour des commissions stimulantes et performantes*, Québec, Assemblée nationale, Secrétariat des commissions.
- Conseil de la santé et du bien-être (2004). *Participation et consultation des citoyennes et citoyens en matière de santé et de bien-être*, Québec, Conseil de la santé et du bien-être.
- CONTANDRIOPOULOS, Damien (2009). «La participation publique: définitions, défis et usages», *Santé, société et solidarité: revue de l'Observatoire franco-québécois de la santé et de la solidarité*, n° 2, 27-32.
- CORBELL, Michel (1970). «Historique de l'animation sociale au Québec», *Relations*, mai, 139-147.
- COUTURIER, Ève-Lyne et Bertrand SCHEPPER (2010). *Qui s'enrichit s'appauvrit, 1976-2006*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives; Montréal, Institut de recherche et d'informations socio-économiques.
- DAOUD, Marc et Guillaume HÉBERT (2009). «Pénurie de logements et hausse de loyers», *Institut de recherche et d'informations socio-économiques*, juin, 1-5.

- Direction du secrétariat des commissions (2009). *Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec. En ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/publications/fiche-commissions-parlementaires.html>>, consulté le 13 décembre 2010.
- DUMONT, Fernand (1995 [1987]). « L'idée de développement culturel : esquisse pour une psychanalyse », dans *Le sort de la culture*, Montréal, Typo, 39-75.
- GAGNÉ, Jean (2010) « La participation des personnes utilisatrices dans l'implantation du Plan d'action en santé mentale 2005-2010. La force des liens : une mesure mal définie et non soutenue », *L'autre espace*, vol. 2, n° 1, juin, 17-20.
- GAGNÉ, Jean (2009a). « La participation citoyenne en santé mentale : une expérience locale au Québec », *Santé, société et solidarité : revue de l'Observatoire franco-québécois de la santé et de la solidarité*, n° 2, 119-126.
- GAGNÉ, Jean (2009b). « Renouveau et démocratie », *Revue du Centre de recherche de Montréal sur les inégalités sociales et les discriminations (CREMIS)*, hiver, vol. 2, n° 1, 20-24.
- GHADI, Véronique et Michel NAIDICHT (2006). « Comment construire la légitimité de la participation des usagers à des problématiques de santé ? », *Santé publique*, vol. 2, n° 18, 171-186.
- GHADI, Véronique et Michel NAIDICHT (2000). « Le patient et le système de soins : quelle implication pour l'individu ? », *Actualité et dossier en santé publique*, n° 33, 33-35.
- Gouvernement du Québec (2009). *La réforme parlementaire 2009 : Place aux citoyens*, Québec, Assemblée nationale du Québec.
- LONCLE, Patricia et Alice ROUYER (2004). « La participation des usagers : un enjeu de l'action publique locale », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 133-154.
- MAUDET, Gwénaëlle (2002). « La "démocratie sanitaire" : penser et construire l'usager », *Lien social et Politiques*, n° 48, 95-102.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (2004). *Cadre de référence pour les réseaux locaux de services de santé et des services sociaux*, Québec.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (2005). *Plan d'action en santé mentale 2005-2010. La force des liens*, MSSS, Québec
- QUETZAL TRITTER, Jonathan et Alison MCCALLUM (2005). « The Snakes and Ladders of User Involvement: Moving Beyond Arnstein », *Health Policy*, vol. 76, n° 2, 156-168.
- SIMARD, Jean-Jacques (1979). *La longue marche des technocrates*, Laval, Éditions coopératives Albert Saint-Martin.
- STANTON-JEAN, Michèle et Marie-France CALLU (2008). « Participation des patients et des citoyens dans la transformation des pratiques cliniques : enjeux et perspectives », *Pratiques et organisation des soins*, vol. 39, n° 3, 243-247.
- Ville de Montréal, Division du développement de l'habitation, Direction de la planification et des interventions stratégiques (2007). *Cadre d'intervention sur les maisons de chambres*, Document interne, mars.