

Habitation à loyer modique

ENJEUX ET RÉSULTATS DE RECHERCHE

RÉALISÉ PAR L'ÉQUIPE DE RECHERCHE EN HLM
Février 2014 NUMÉRO 1

Les pratiques intersectorielles en logement public

Développées en de nombreux pays sous différentes formes, les pratiques intersectorielles consistent «à adopter des stratégies dans divers secteurs de la société, stratégies qui transcendent les seuls services de santé et services sociaux et visent des résultats de santé physique ou mentale en agissant sur les conditions de vie collectives d'une population, ainsi que sur les déterminants sociaux, économiques, culturels et politiques de ces conditions de vie» (White, Jobin, McCann et al., 2002).

POINTS PRINCIPAUX

- Les pratiques intersectorielles sont incontournables dans un contexte où les ressources des OH ne suffisent plus pour répondre aux besoins des locataires.
- Il existe deux types de pratiques, les concertations (moins formelles) et les partenariats (plus définis et exigeants).
- Les différences de culture organisationnelle entre les partenaires, la charge de gestion nécessaire et la mise en œuvre d'interventions vraiment communes, tant individuelles que collectives, sont les principaux défis des pratiques intersectorielles.
- Ces défis, parfois nommés controverses, sont normaux et leurs règlements servent à mieux aiguiller les pratiques.
- Leur bon fonctionnement dépend de la qualité de la relation entre les partenaires : besoins et intérêts communs, équité, ouverture, capacité à faire des compromis, bonne communication.
- La bonne gestion des concertations et des partenariats (définitions des rôles et des objectifs, structure organisationnelle claire, suivi et mécanismes de reddition de compte bien définis) est aussi un atout.
- Le contexte politique (appui financier et leadership du gouvernement) et social (milieu local intéressé et concerné, soutien de la communauté) a également une influence importante sur les pratiques.
- La présence d'experts (médiateur, coordonnateur) aide à favoriser le bon fonctionnement des pratiques et la création de nouvelles.
- Les pratiques intersectorielles ont des retombées documentées sur la vie associative, la qualité de vie et l'inclusion sociale des locataires HLM.

Depuis 2002, les pratiques intersectorielles sont encouragées par la Société d'habitation du Québec (SHQ) et s'imposent de plus en plus comme une nécessité chez les dirigeants des offices d'habitation (OH), afin de répondre à la complexité des situations les confrontant. Concrètement, ces pratiques en milieu d'habitations à loyer modique (HLM) renvoient aux ententes les unissant à des organismes, entreprises et institutions évoluant dans d'autres secteurs d'activités (santé et services sociaux, emploi, sécurité publique, culture, etc.) (SHQ, 2005).

Les pratiques multisectorielles désignent plutôt les alliances entre divers acteurs (institutions gouvernementales, entreprises privées, organismes communautaires) dans un même secteur d'activités. Par exemple, un partenariat entre un CSSS et un organisme communautaire oeuvrant auprès des mères monoparentales.



UNE NÉCESSITÉ

Confrontés à des problématiques complexes : « problèmes de santé mentale des locataires, multiethnicité, surpopulation de jeunes adolescents, augmentation des incivilités, départ des travailleurs », les OH n'ont pas toujours les ressources pour répondre aux besoins de leurs résidents (Morin et Baillergeau, 2008). Les pratiques intersectorielles deviennent donc nécessaires, car un « seul secteur d'activité, à lui seul, ne peut répondre à l'ensemble des difficultés » (White, Jobin, McCann et al. 2002). Les mots d'un gestionnaire sont éloquentes : « [...] on ne peut pas faire tout, tout seul [...] [parce que] nous n'avons pas l'expertise sur l'ensemble des problématiques de ces milieux. Et [...] on ne peut pas être présent dans les milieux de façon assidue » (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014).

Du soutien associatif à l'accompagnement communautaire, l'exemple de l'Office municipal d'habitation de Montréal

La nécessité de développer des pratiques intersectorielles s'impose dès le début des années 1990 à l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM). « À ses débuts en 1984, la stratégie de l'OMHM était axée sur un renforcement de la vie associative et l'autosuffisance des comités en matière de services communautaires à pourvoir aux locataires [...] En effet, les modifications des règlements encadrant les HLM en 1988 et 1991, le virage milieu opéré par le réseau de la santé et la nouvelle immigration ont affecté grandement les conditions de vie en HLM, compte tenu des nouvelles problématiques qu'ont engendrées ces changements majeurs [...] Malgré une écoute généreuse de l'OMHM, un dialogue soutenu avec les locataires et de maintes tentatives de revigorer la vie associative, un constat s'impose de plus en plus clairement : l'Office et les locataires n'arriveront pas seuls à donner de meilleures conditions de vie aux citoyens vivants en HLM [...] L'OMHM se voit contraint d'ajuster le tir et modifie sa stratégie. Tout en maintenant difficilement la vie associative, l'OMHM vise à développer des projets d'accompagnement communautaire et social [...] C'est ainsi que l'OMHM accélère l'installation d'organismes communautaires en HLM et le développement de logements avec accompagnement social [...] En 1996, le module des relations avec les locataires devient alors le service du développement social et communautaire [...] (Morin et Baillergeau, 2008).

Les types de pratiques

LES CONCERTATIONS

Il existe deux types de pratiques intersectorielles : les concertations et les partenariats. La concertation « est un processus volontaire, plus ou moins formel [...] de mise en commun d'analyses et de solutions à des problèmes reconnus. Elle permet le rassemblement des acteurs qui cherchent un consensus fondé sur une problématique commune, en vue [...] de mettre en oeuvre [...] des stratégies et des politiques économiques et sociales » (INSPQ, 2002).

Au sein des logements publics québécois, ce type de pratiques fait souvent référence aux services d'intervention en soutien communautaire encouragés par le Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social (Aubé et Ruest, 2007). Dans ce type de collaboration, les CSSS fournissent des ressources que les OH ne possèdent pas ou ne peuvent pas offrir en quantité suffisante à leurs locataires. L'aide fournie peut aller de la « gestion des conflits entre locataires, l'intervention en situation de crise, l'intervention de soutien, le support au comité de locataires [...] et l'organisation communautaire » (Ibid.).

LES PARTENARIATS

À la différence des concertations, les partenariats sont des ententes formelles. Il s'agit d'un « engagement contractuel entre différents acteurs [...] dont la mission, les objectifs, les moyens d'action et la durée sont clairement définis. L'engagement est contraignant, avec des responsabilités précises, des mandats, des ressources et des structures organisationnelles pour les réaliser » (INSPQ, 2002).

Un partenariat balisé : l'entente spécifique de Chaudière-Appalaches

L'entente conclue dans la région de Chaudière-Appalaches (2008-2012) est un bel exemple de partenariat intersectoriel. Seize organismes de diverses vocations ont signé l'entente, dont le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, la Société d'habitation du Québec, la Conférence régionale des élu(e)s de la Chaudière-Appalaches, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, l'Agence de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches, le Forum jeunesse régional Chaudière-Appalaches et le CSSS de Beauce (Bernier, 2010; Dubuisson, 2011).

Les facteurs affectant les pratiques intersectorielles

La recension des écrits tant québécoise qu'internationale fournit des pistes intéressantes quant aux facteurs qui facilitent et contraignent le bon fonctionnement des pratiques intersectorielles.

LES CONTRAINTES

Une des contraintes les plus communes est «le choc des cultures» soit les problèmes rencontrés lorsque plusieurs acteurs dotés de cultures organisationnelles¹ différentes s'engagent dans un partenariat ou une concertation. Dans le milieu des OH, ces malentendus caractérisent parfois la relation entre les OH et leur partenaire le plus fréquent: le CSSS. Les modes de fonctionnement des deux organisations ne sont pas toujours faciles à concilier.

¹ La culture organisationnelle est un ensemble de significations partagé par les membres d'une organisation et qui constitue une synthèse de sa transformation au cours des ans (Abravanel et al., 1988; Hatch, 2000).

Le choc des cultures: OH et CSSS (citation)

Contrairement aux offices, les intervenants des CSSS doivent se soumettre à un cadre réglementaire assez formalisé «consentement du patient, formulaires à remplir, etc.». En conséquence, les employés du CSSS ont davantage «un profil administratif, institutionnel et non pas “communautaire”». Ceci expliquerait pourquoi ils n'aiment parfois pas travailler avec l'OH, ne collaborent pas toujours efficacement avec lui et pourquoi les locataires ne seraient pas entièrement satisfaits des services du CSSS (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014).

La recension des écrits montre également que les pratiques intersectorielles demeurent difficiles à établir, car elles ne sont pas toujours considérées comme un enjeu important par plusieurs organisations. Un bon nombre de contraintes peuvent aussi constituer un frein à leur bon fonctionnement.

Quelques contraintes aux pratiques intersectorielles

- Coût temporel important
- Retombées difficiles à évaluer
- Manque de ressources financières
- Coordination problématique
- Objectifs imprécis
- Organisations naturellement introverties
- Divergences idéologiques
- Concurrence entre les organisations

(Bilodeau et al., 2010; Larivière, 2001; Potvin et Aumaître, 2010)

Ces difficultés sont cependant une partie intégrante des pratiques intersectorielles. En fait, un partenariat ou une concertation se vit et se bâtit par les défis et les embûches qui le caractérisent. Nommées «controverses», par certains auteurs, celles-ci «sont importantes et ne doivent surtout pas être contournées et écartées sans discussion, car elles soulignent les faiblesses dans les connexions établies [...] et permettent enfin les bricolages nécessaires pour bien aligner les intérêts des parties en présence» (Potvin et Aumaître, 2010).

LES FACTEURS FACILITANTS

Les facteurs favorisant le succès des pratiques intersectorielles sont nombreux. L'examen des écrits sur le sujet permet d'en dégager trois types: les facteurs relationnels, les facteurs de gestion et les facteurs contextuels.



LES FACTEURS RELATIONNELS

Les facteurs relationnels réfèrent à la qualité de la relation entre les partenaires. Pour fonctionner, les partenariats et les concertations doivent être plus qu'un lieu d'échange de services, d'informations ou de réseau, ils doivent répondre à un enjeu majeur qui mobilise les ressources (idéalement complémentaires) des partenaires. La mobilisation des acteurs autour d'une vision et d'objectifs communs (compatibles avec la culture et les ressources de chacun) s'avère également un atout. Le maintien de l'autonomie des services de chaque organisation est aussi souhaitable. L'équité est un autre principe important. Le sentiment de participer, d'être écouté et d'avoir un réel pouvoir d'influencer les décisions constitue un facteur positif pour les partenaires. Leurs pouvoirs et leurs responsabilités doivent idéalement être « comparables, [et leurs] droits et [...] devoirs réciproques [...] » (INSPQ, 2002). La satisfaction de leurs « intérêts personnels ou corporatifs » est aussi à considérer : « chaque acteur doit pouvoir [...] tirer quelques avantages du projet » (Ibid.).

Confronté à des acteurs possédant des compétences, des attentes et des motivations différentes, le fonctionnement des pratiques intersectorielles est également facilité lorsque les partenaires font preuve d'ouverture et de compréhension en parvenant à dépasser « leurs intérêts propres pour converger vers l'intérêt des populations qu'ils ont à desservir » (Bilodeau et al., 2010). La diversité des points de vue n'est pas une contrainte, mais un moyen d'élargir les possibilités d'actions.

L'objectif et non la façon de répondre à l'objectif

Pour le gestionnaire d'un office de grande taille, un véritable partenariat c'est « de s'entendre sur l'objectif du service à donner et non pas sur la façon [de répondre à] l'objectif. La façon d'atteindre l'objectif peut être différente selon que c'est moi ou c'est l'autre qui le donne. Mais lorsqu'on s'entend sur l'objectif à atteindre avec le client visé, on n'a pas de problème. C'est tout l'enjeu du partenariat et c'est énorme » (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014).

Une communication adéquate s'avère également un facteur facilitant. Une bonne connaissance des partenaires (leurs services, leurs ressources, leur champ d'action) et des échanges fréquents (dans un langage accessible) sont des pratiques gagnantes. Elles assurent un bon suivi sur les partenariats et les concertations et évitent « le cloisonnement et la sectorialisation » (INSPQ, 2002).

Les tables de concertation, un outil contre le cloisonnement

Les tables de concertation permettent aux organismes partenaires de se rencontrer et « d'arrimer leurs ressources et leurs intérêts vers des objectifs ou des projets communs et de conclure ainsi des partenariats dotés de bases durables. Dans certains cas, les relations qui s'y établissent “ouvrent des portes” » :

« Un jour, j'ai appelé au CLSC et demandé : “Cette personne-là est-elle suivie par quelqu'un? [...] - Confidentiel, on ne peut rien dire. J'étais pris avec le problème et personne pour m'aider : la porte est fermée bien dur. [La porte] a commencé à s'ouvrir quand je me suis impliqué sur des tables de concertation ” » (Morin, LeBlanc et Vachon, 2014).

Finalement, le succès des concertations et des partenariats est facilité quand la contribution de chaque acteur est reconnue. Une bonne conscience des embûches inhérentes aux pratiques intersectorielles et la capacité d'être capable d'en discuter lorsque les intérêts des partenaires paraissent conflictuels représentent un autre facteur positif.

LES FACTEURS DE GESTION

Plusieurs pratiques de gestion ont un effet positif sur les pratiques intersectorielles. Un cadre de pratique clairement défini par des « ententes ou protocoles définissant les rôles et balisant les contributions attendues de chacun des partenaires » est un premier



élément important (Larivière, 2001). Un résumé clair de l'enjeu central de la collaboration «en quelques grandes questions» encadré par un petit nombre d'objectifs, constitue aussi un atout. (INSPQ, 2002). Finalement, la cristallisation du partenariat par la création d'un organisme indépendant qui regroupe, dans un conseil d'administration, tous les partenaires a des effets positifs reconnus.

Un organisme sans but lucratif pour gérer un partenariat

«Nous avons convenu qu'un CA tripartite serait créé. Il est composé de représentants de l'OMH, du CSSS, de résidents et de quelques membres de la communauté, comme la caisse populaire [...] Nous avons décidé avec l'OMH que la meilleure formule administrative serait de créer un OSBL. Le CA gère cet OSBL» (Archambault et Battaglini, 2011).

Un suivi sur les objectifs de la pratique intersectorielle est également nécessaire, car «le quotidien prend facilement le pas sur l'action prospective» (INSPQ, 2002). La présence de critères et de mécanisme de reddition de comptes «(à qui, quand et sur quoi rendre compte)» entre les partenaires est aussi un facteur facilitant (Bilodeau et al., 2010).

LES FACTEURS CONTEXTUELS

Les facteurs contextuels, notamment le contexte politique et social, peuvent influencer grandement sur les pratiques intersectorielles. Le leadership politique du gouvernement, de même que les ressources financières qu'il affecte aux projets de concertations et de partenariats, constituent des facteurs très facilitants². En 2007 et 2008, la SHQ a fait preuve de leadership, par exemple, en co-organisant avec le Regroupement des offices d'habitation du Québec une série de colloques régionaux.

² Il faut également considérer qu'il y a actuellement une tendance générale vers une gouvernance intersectorielle de la part des ministères du gouvernement du Québec. Les actions du gouvernement ne dépendent donc pas uniquement du «parti au pouvoir», mais davantage d'un avancement des connaissances.

Les colloques régionaux 2007-2008

Après la publication du Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social (qui constitue déjà une marque de leadership du gouvernement du Québec), la SHQ, le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ) et l'Association des directeurs d'offices d'habitation du Québec (ADOHQ) ont également organisé une série de colloques réunissant des intervenants «du réseau des OMH et de la santé et des services sociaux, afin d'établir des liens formels au niveau local, de partager des pratiques exemplaires basées sur des collaborations réussies favorisant le maintien à domicile d'une clientèle commune et d'établir les bases d'un plan d'action conjoint par territoire d'affinités» (ROHQ, SHQ et ADOHQ, 2008). Entre mai 2006 et décembre 2007, ces rencontres ont réuni environ 1315 intervenants. (Ibid.)

Outre le contexte politique, le succès des pratiques intersectorielles est aussi redevable au contexte social ou à leur capacité de s'arrimer avec leur milieu. En d'autres mots, les projets fonctionnent bien lorsque les acteurs locaux participent et sont concernés par le problème et les solutions proposées (Bilodeau et al.). Plus le projet est ancré dans la communauté locale, plus il est pertinent aux yeux des acteurs. En fait, le contexte social et communautaire où s'inscrit la concertation ou le partenariat doit être perçu comme une source de solutions et non comme une source de problèmes.



La Coalition de la Petite Bourgogne en santé, un contexte social facilitant

La mise sur pied de la Coalition de la Petite Bourgogne en santé, un collectif formé en 1989 et composé de l'OMHM, d'organismes communautaires, de CLSC et de la SPVM est un bon exemple de pratique s'inscrivant dans une dynamique locale et communautaire. «À la fin des années 1980 [...] le quartier est sous l'emprise de dealers de drogue, [...] les nouveaux résidents sont plus fragiles [...] les citoyens craignent de plus en plus de sortir de chez eux [...] des coups de feu se font entendre [...] des «piqueries» se sont installées dans les HLM [...] Le silence et la crainte règnent [...] Pour faire face à cette crise, la Coalition de la Petite Bourgogne en santé [...] met sur pied des comités d'action dédiés à redonner aux citoyens du quartier des conditions de vie sécuritaires et comparables aux autres quartiers de Montréal.» Quelques années plus tard, le travail de la coalition a porté fruit: «une soixantaine de dealers ont été évincés, dont certains, les plus actifs, emprisonnés; une dizaine de “piqueries” démantelées [...] et le taux de criminalité a chuté sous la moyenne des autres quartiers montréalais.» (Morin et Baillergeau, 2008)



Les retombées des pratiques intersectorielles

Les recherches accordent également de l'importance aux pratiques intersectorielles en raison de leur efficacité. En réunissant plusieurs acteurs complémentaires autour d'une problématique partagée, ces dernières ont donné naissance à plusieurs projets innovants qui ont eu des retombées positives sur la qualité de vie, la vie associative et les relations sociales («vivre ensemble») des locataires HLM.

Les retombées de l'Entente spécifique de Chaudière-Appalaches

VIE ASSOCIATIVE

Mise sur pied de nouvelles associations de locataires (18)
Soutien et formations données aux associations de locataires (28)
Meilleur fonctionnement des comités de locataires
Diminution du temps de soutien nécessaire aux associations
Identification de stratégies favorisant l'implication et la participation des locataires

QUALITÉ DE VIE

Organisation de conférences et d'ateliers de prévention et de promotion de la santé
Activités de santé pour les aînés
Visites de courtoisie pour des personnes ayant ou ayant eu des problématiques de santé mentale
Amélioration du transport en commun

«VIVRE ENSEMBLE»

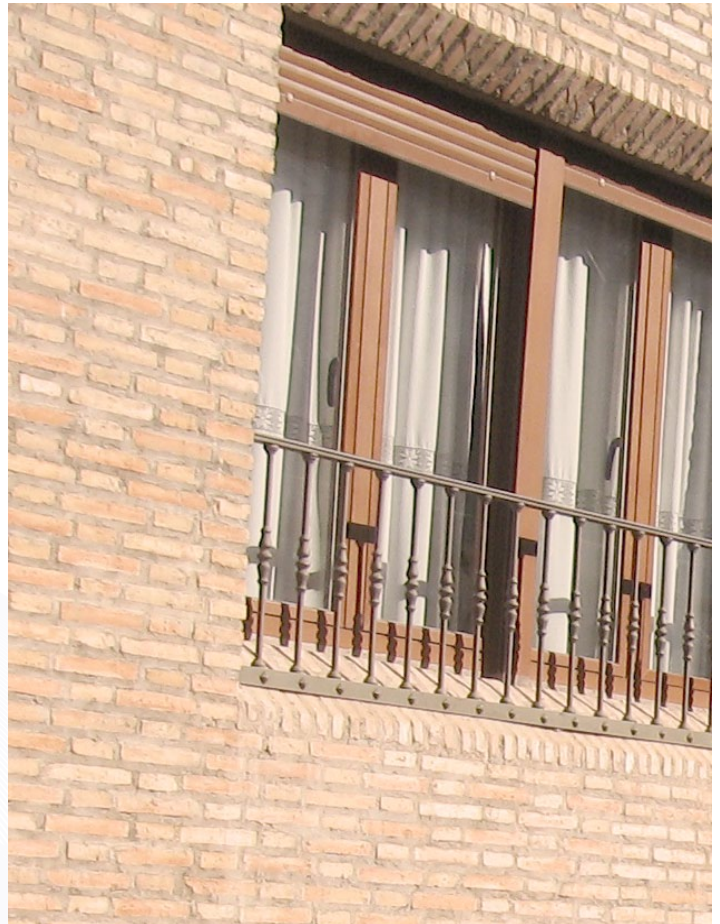
Aménagement d'un local communautaire
Activités sociales
Amélioration des relations sociales entre les locataires

(Bernier, 2010; Bureau et al., 2012; Dubuisson, 2011)

Le dialogue entre plusieurs acteurs locaux peut aussi donner naissance à des projets qui visent à favoriser l'inclusion sociale des locataires. À ce sujet, la recension des écrits révèle que l'accès à un logement combiné aux conséquences d'une intervention intersectorielle peut créer des effets de combinaison susceptibles de favoriser l'inclusion sociale (Popkin, Buron et Levy, 2000).

Le partenariat intersectoriel aux HLM Place de la Rive

Depuis 2007 à Québec, une intervention intersectorielle de proximité associant étroitement le CSSS de la Vieille-Capitale, l'OMH de Québec et deux organismes communautaires se déroule aux HLM Place de la Rive, un ensemble immobilier habité par 480 personnes de plus de 20 nationalités. Un ensemble de services, comme la présence régulière d'un travailleur social du CSSS et des activités collectives, a ainsi été mis en place. Une réduction importante du vandalisme et des incivilités a été notamment constaté de même qu'une implication des locataires dans la prise en charge de leur milieu de vie (Vaillancourt, Aubry et Santerre, 2013).



RÉFÉRENCES

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

Centre affilié universitaire du CSSS-IUGS

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



Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada

Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Canada

Fonds de recherche
Société et culture

Québec

