

MEMOIRE CONJOINT

présenté par le

CONSEIL CENTRAL DE MONTREAL (CSN)

et le

SYNDICAT DES EMPLOYE-E-S DE L'OFFICE MUNICIPAL
D'HABITATION DE MONTREAL (CSN)

devant la

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DE L'HABITATION
ET DES TRAVAUX PUBLICS
DE LA VILLE DE MONTREAL

au sujet

DES RELATIONS DE L'OMH AVEC SES LOCATAIRES



NOVEMBRE 1988

Le Conseil central de Montréal est le porte-parole régional de la CSN. Nous regroupons quelque 70,000 membres répartis dans près de 450 syndicats, oeuvrant dans tous les secteurs de la vie économique. Le syndicat des employé-e-s de l'Office municipal d'habitation de Montréal compte parmi nos affiliés.

Le Conseil central de Montréal (CSN) a comme mandat spécifique de représenter ses membres sur toutes les questions touchant les conditions de vie. A ce niveau, le logement se trouve au centre de nos préoccupations. Historiquement, nous avons toujours reconnu le droit au logement comme un droit fondamental. Nous n'accordons pas de valeur particulière aux divers statuts d'occupation possibles, locataires du marché privé ou public, personnes habitant des coopératives ou encore des logements gérés par des OSBL ou encore petits propriétaires occupants. Pour nous, l'essentiel demeure la capacité de se loger selon ses besoins et ses revenus.

Nous reconnaissons la nécessité de maintenir un stock de logements sociaux, type HLM, suffisant pour répondre à la demande et de soutenir toutes les initiatives visant à y promouvoir la qualité de vie, notamment en permettant aux locataires de s'organiser sur une base autonome, pour mieux contrôler leur logement et leurs conditions de vie.

Comme plusieurs autres intervenants, nous réclamons depuis longtemps une politique globale d'accès au logement. Au niveau municipal, l'annonce d'une Commission sur un énoncé de politique d'habitation s'avère être un pas dans la bonne direction. Nous comptons développer beaucoup plus à fond nos positions sur le logement, dans le cadre de cette consultation.

Ce soir, nous avons choisi de laisser davantage de place au syndicat de l'OMH pour qu'il commente surtout le chapitre qui traite des ressources humaines. Ce choix est motivé par deux raisons. D'une part, le syndicat de l'OMH est directement en contact avec cet aspect de la réalité. Fort de cette expérience, il entend apporter une critique constructive quant aux propositions énoncées à ce chapitre. D'autre part, nous sommes profondément convaincus que les politiques de gestion des ressources humaines ont nécessairement une grande influence sur la capacité de l'Office d'offrir de meilleurs services à ses locataires. En terminant, le Conseil central de Montréal (CSN) entend quand même soumettre certaines réflexions quant au règlement de location et aux politiques mises de l'avant pour favoriser une meilleure prise en charge de leur milieu par les locataires de l'OMH. Ces réflexions vont dans le sens de mieux répondre aux besoins de logement et d'améliorer la qualité de vie d'un nombre croissant de montréalaises et de montréalais.

LE SYNDICAT DE L'OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION
ET LES POLITIQUES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Nous remercions la Commission de nous permettre de lui exposer nos réactions au Mémoire concernant les clientèles, le développement et la gestion soumis par l'Office municipal d'habitation de Montréal.

Notons d'abord que notre Syndicat représente tous les salarié-e-s de l'Office; il regroupe aussi tout le personnel d'entretien (préposé-e-s à l'entretien, préposé-e-s aux réparations et chefs d'équipe) ainsi que celui de l'administration (location, finances, construction, etc.) au total, plus de 250 travailleuses et travailleurs.

Ça n'est pas, nous tenons à le préciser, parce que notre convention collective vient à échéance le 31 décembre qui vient, que nous nous présentons ici. Si la Commission avait eu lieu il y a un an, nous nous y serions présentés pour faire sensiblement les mêmes remarques.

Non, nous réglerons cette convention à la table des négociations. Mais qu'on le veuille ou non, le Mémoire évoque directement des choses qui concernent spécifiquement nos membres et leurs conditions de travail. C'est de ces sujets que nous traiterons particulièrement.

Notre intervention se place sous le signe de la critique constructive et est motivée par le mieux-être des usagères et usagers comme celui des employé-e-s. Ne nous le cachons pas.

L'attitude des employé-e-s

Nous partageons l'objectif énoncé par le Conseil d'administration concernant la personnalisation des services à la clientèle et nous l'avons démontré en collaborant étroitement à la restructuration des services de la location évoquée à la page 80 du mémoire.

Par ailleurs, nous nous expliquons mal comment l'Office peut efficacement atteindre cet objectif de personnalisation du service alors que de façon constante, 25% de l'effectif salarié (65/250) est composé de personnes ayant le statut précaire d'occassionnel.⁽¹⁾ Cela est surtout vrai au Service de la location et au Service des immeubles, qui sont précisément les plus directement en contact avec les usagères et usagers.

Cette catégorie de salarié-e-s connaît un taux de roulement effarant et est à l'antipode de la personnalisation des services. La situation de la qualité du service est affectée, des remarques ont même été faites à cet effet dans le cadre de la présente consultation par d'autres intervenants. Il est à remarquer que les conditions de travail de ces salarié-e-s sont à l'image de la qualité du service qu'ils sont en mesure de produire; il faudra se pencher sur toute cette situation sans tarder.

Cette préoccupation pour la qualité du service, nous avons su en faire preuve à notre tour et à l'occasion, ceux qui y souscrivent aujourd'hui, nous en ont dissuadé carrément.

(1) Selon l'article de la convention collective, elles doivent être mises à pied après 90 jours de travail.

Ainsi, depuis 1985, les préposés aux réparations qui justifiaient alors de s'appeler "mineures", ont considérablement accru leur champ d'activité, passant de la "petite maintenance" à la rénovation complète de logis, cuisines et salles de bains incluses. Cette augmentation des responsabilités s'est faite à la demande de l'Office, qui y investit beaucoup en inventaire d'outils et de matériaux.

Cela permettait d'office un service de qualité égale, voire meilleure que celui offert par la sous-traitance et généralement à l'intérieur de délais beaucoup plus courts. C'est, croyons-nous, cette rapidité qui fait toute la personnalisation du service quand il s'agit d'utilisation de ses propres installations sanitaires plutôt que celles du voisin de palier.

Après avoir mis temps et énergies à occuper ce champ, à parfaire leur compétence, après en avoir retiré une satisfaction personnelle certes, sans aucune rémunération additionnelle, ce groupe de salariés s'est trouvé éconduit cavalièrement par l'administration au moment de discuter de rémunération, malgré une entente déjà conclue sur la description des fonctions.

S'il est toujours possible d'agir ainsi dans les relations de travail, de jouer le livre comme on dit, ce n'est habituellement pas la méthode utilisée par ceux qui veulent personnaliser les services à la clientèle.

Dans un autre ordre d'idée, un énoncé de la page 80 voulant que l'insatisfaction des requérants des logis soit reliée à l'attitude des employés, soulève notre désaccord pour ne pas dire plus, alors qu'on y avoue la vraie cause: l'absence de règlement de sélection.

Nous croyons que le degré de satisfaction des requérants augmenterait certainement, si l'on allouait plus d'espace pour les salles d'attente, qui sont trop souvent bondées et les bureaux des commis, qui ont la responsabilité des entrevues de sélection, qui doivent se tenir actuellement dans des bureaux si petits que les futurs usagers doivent être assis dans les aires de circulation.

La formation des employé-e-s

Le Syndicat des employé-e-s de l'Office municipal d'habitation de Montréal (CSN) croit fermement que le développement de l'office et une meilleure qualité du service passent par la mise sur pied, de façon concertée, d'un programme de formation de ses membres visant à atteindre certains objectifs avancés, tels que la connaissance des clientèles et la personnalisation des services que nous partageons, tout comme certains autres que nous aimerions savoir partagés, comme la formation en santé-sécurité et la compétence professionnelle du personnel.

Malheureusement, les pratiques actuelles, pas plus que les recommandations avancées par le mémoire n'annoncent rien qui soit susceptible de nous permettre d'atteindre ces objectifs.

L'Office doit certainement consacrer plus de ressources à la formation du personnel. A ce titre, les dépenses de l'année 1987, selon nos informations, n'ont été que de 1,100\$ ou 4,40\$ par employé-e, il s'agirait de l'allocation au développement individuel. Si c'est là la portée de recommandation # 127, alors elle nous semble trop peu engageante.

En santé-sécurité par exemple, malgré le dossier peu reluisant de la compensation, celui de la prévention ne fait encore l'objet que d'efforts discrets de formation.

Nous nous permettons de paraphraser le mémoire pour décrire les efforts faits jusqu'ici à ce chapitre:

"(...) les employés de l'Office ont accès aux cours de formation des employés de la Ville. (...) Certains cours de formation, offerts par la Ville à ses employés, conviennent parfois aux employés de l'Office, mais ne sont pas toujours adaptés à leurs besoins. (...) Ainsi, la majorité des employés de l'entretien se sont prévalus du cours de santé et sécurité au travail."

Notez qu'à ce sujet, les efforts souhaités ne vont pas que dans le sens de la formation, car la place et le rôle des travailleurs eux-mêmes et de leur syndicat, dans la prévention et la réparation des accidents du travail, doivent être considérablement valorisés.

Nous invoquons plus haut le rôle du syndicat dans la négociation d'un programme de formation du personnel car la discussion de l'allocation des ressources, du contenu des cours et de la participation des salarié-e-s, constituent, croyons-nous, une étape essentielle dans la poursuite de tous les objectifs, surtout au moment où des restructurations importantes du service sont envisagées.

LE REGLEMENT DE LOCATION

Au départ, nous tenons à exprimer notre déception quant à la majorité des recommandations de ce chapitre, qui visent, entre autres, à majorer la contribution financière des locataires ou encore à accroître les mesures de contrôle administratif.

Souvent motivées par des objectifs d'équité, de capacité de s'acquitter de son mandat, ou encore par une volonté de répondre aux besoins les plus pressants, plusieurs recommandations risquent d'entraîner des effets pervers, ou encore de nous confiner dans une politique étroite, qui vise à gérer une situation de crise, sans répondre pour autant aux besoins réels de la population.

Elargissement de la notion de personnes indépendantes

Les recommandations 52, 53 et 64, en élargissant la notion de personnes indépendantes et en cherchant à les mettre à contribution au niveau du coût du loyer, risquent de faire fuir bon nombre de jeunes qui demeurent avec leur famille. Pour escompter quelques revenus additionnels au niveau des loyers, c'est la mixité sociale que l'on remet davantage en cause, renforçant ainsi le phénomène de ghetto qui frappe déjà lourdement certains quadrilatères de HLM de grande dimension. En outre, cet exode va détériorer le sort de personnes plus âgées ou moins autonomes, qui avaient trouvé à s'arranger grâce à la présence de jeunes dans le ménage ou dans l'entourage. Enfin, il faut y voir une mesure qui risque d'augmenter le nombre des sans-abri (15,000 en juin 1987, selon le CSSMM) parmi lesquels on retrouve de plus en plus de jeunes.

Dans l'hypothèse où ces mesures n'entraîneraient pas le départ massif des nouvelles personnes considérées comme indépendantes, ces dernières risquent de ne pas contribuer effectivement à défrayer les coûts additionnels de loyer.

La précarité des revenus des jeunes, qu'ils proviennent de l'aide sociale ou de revenus de travail, l'insécurité d'emploi qui caractérise ce groupe, appellent à plus de réalisme. C'est le ménage tout entier que l'on risque de pénaliser, tant au plan financier, qu'au niveau des tensions qui ne manqueront pas de s'ajouter.

Notons au passage que la recommandation 64, visant à responsabiliser les jeunes quant à une participation au coût du loyer, mérite aussi d'être reconsidérée. Toute mesure de responsabilisation sociale qui n'a d'effet contraignant réel que sur les clientèles les plus démunies est suspecte, voire même discriminatoire.

Revenu des familles d'accueil

La recommandation 54, qui vise à inclure dans les revenus les montants reçus par les familles d'accueil, ignore complètement les difficultés que rencontre notre société à recruter des familles d'accueil. Elle néglige aussi le fait que le principal bassin pour recruter ces dernières, se situe dans l'entourage immédiat des familles en difficulté. Il serait souhaitable dans ces circonstances de continuer à soustraire ces sommes de la définition du revenu, au même titre d'ailleurs que d'autres montants qui demeurent exclus, précisément parce qu'ils constituent des incitatifs à mieux répondre à des besoins sociaux réels.

Les personnes qui ne se prévalent pas de l'aide sociale

La recommandation 55 mérite aussi quelques commentaires. Bien qu'admissible à l'aide sociale, certaines personnes n'y ont pas recours. Selon le document de consultation, il faudrait considérer qu'elles soient réputées recevoir cette assistance. Deux catégories de personnes tombent sous le coup de cette mesure. D'autre

part les itinérants, dont on ne règlera pas les problèmes d'incapacité de gérer adéquatement leurs affaires, en leur imposant une nouvelle contrainte financière. D'autre part, les personnes qui estiment ne pas avoir besoin de l'aide sociale pour s'en sortir. Cette attitude doit être respectée au nom de la dignité humaine. Considérer les choses autrement au niveau de la fixation du loyer, risque d'ailleurs de pénaliser davantage le ménage au sein duquel ces personnes vivent que d'inciter ces dernières à se prévaloir des programmes sociaux.

La pertinence des règles actuelles de fixation des loyers

Les notions de taux progressif, de déductions pour enfants, de réévaluation de la pertinence des taux de 25% sont écartées d'emblée par le document de consultation. Les raisons invoquées reposent sur les énormes changements qu'aurait connu le Québec depuis 1971 au chapitre des politiques sociales.

L'affirmation semble grosse. Si on peut facilement reconnaître que la période du début des années '70 a été plus généreuse au plan des politiques sociales, force nous est aussi de constater qu'à la fin de cette décennie, on a connu un essoufflement certain et que les années '80, à la faveur des compressions budgétaires, ont entraîné plus d'une contre réforme. Il ne suffit pas d'énoncer qu'il y a un progrès, il faut être en mesure de faire une démonstration probante à l'effet que les politiques de calcul des loyers des HLM, n'ont pas détérioré le sort de celles et ceux qui les acceptent.

Invoquer par exemple l'existence de nouveaux programmes, telle l'aide financière au service de garde, comme un élément qui rehausse le revenu familial, c'est nier aux résidentes et résidents des HLM, le droit d'améliorer leur situation au même titre que l'ensemble des québécoises et des québécois à faibles revenus. Nos lois reconnaissent maintenant de nouveaux besoins sociaux, soit. Ce n'est pas une raison pour reprendre de l'autre main par le biais du loyer, ce qui a été acquis par toute une couche de la population qu'elle réside ou non dans des HLM.

D'autres raisons nous incitent à exiger une analyse plus rigoureuse, avant de fermer le débat. L'existence du projet de Loi 37 au niveau de l'aide sociale risque de modifier considérablement l'échiquier.

Les représentations de l'Office auprès des gouvernements

Nous ne nions certes pas à l'Office la responsabilité d'user de son pouvoir de représentation auprès des autorités gouvernementales compétentes. Nous souhaitons simplement qu'elle le fasse dans une perspective plus connectée à la réalité, plus sensible à considérer les effets pervers de certaines recommandations, plus globale et plus progressiste.

Trop souvent, à la lecture du document de consultation, on a l'impression que l'on vise au premier chef à maximiser les revenus, à écrêmer la liste d'attente, à prioriser les contrôles administratifs, sans se soucier de répondre pleinement au mandat confié à l'OMH. Même d'un point de vue strictement comptable, cette approche demeure contestable puisqu'encore aujourd'hui, la Ville de Montréal retire plus en taxes de ses HLM, qu'elle ne verse en subvention au niveau des loyers à coût modique.

POUR UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DE LEUR MILIEU

PAR LES LOCATAIRES DE L'OMH

Dans cette section, nous irons de quelques réflexions sur la politique de subvention des associations de locataires, sur la mise en place d'un mécanisme adéquat de traitement des plaintes et sur d'autres formules préconisées par le document de consultation au chapitre de la gestion partagée et de la conversion de HLM en coopératives ou en OSBL.

La politique de subvention des associations de locataires

Nous accueillons d'un bon oeil la recommandation 44 à l'effet de soutenir financièrement les associations de locataires. Nous considérons ce geste comme conséquent par rapport à la reconnaissance de ces groupes et à l'importance du travail qu'ils effectuent.

Cette politique de subvention doit être examinée à la lumière de deux exigences fondamentales. D'une part, assurer l'autonomie de ces groupes et éviter de fixer des exigences qui freineraient leur développement. D'autre part, assurer que l'utilisation de fonds publics à cette fin, présente des garanties suffisantes en terme de représentativité de ces associations.

Certaines dispositions de la recommandation 45 posent problème pour garantir l'autonomie des associations de locataires, notamment celles qui laissent à un comité le soin d'apprécier la pertinence des projets

d'activités. De plus, l'obligation d'obtenir ses lettres patentes comme corporation à but non lucratif peut constituer un obstacle dans l'organisation d'une nouvelle association.

Enfin, il nous apparaît aussi que, de fixer un quorum de participation aux assemblées pour constituer une association de locataires, semble arbitraire et peut ne pas répondre adéquatement à la réalité des personnes occupant des logements familiaux.

D'autres moyens peuvent s'avérer pertinents pour s'assurer du caractère représentatif d'une association par exemple, détenir un certain pourcentage de cartes de membre, exiger l'élection démocratique pour désigner la direction, exiger que les convocations d'assemblée rejoignent tous les locataires de l'établissement ou du regroupement.

Si l'abaissement des normes de quorum ne présente pas une solution magique pour faciliter l'émergence d'associations de locataires, il faut au moins ne pas être trop rigide et miser sur l'autonomie et l'initiative des gens du milieu pour favoriser la création d'organisations démocratiques et représentatives.

Le traitement des plaintes et la création d'un poste d'ombudsman

Le document de consultation écarte d'emblée la création d'un poste d'ombudsman, estimant que cette fonction devrait être assumée au niveau de la municipalité.

Cependant, en mettant de l'avant aux recommandations 125 et 126, la création d'un poste de conseiller au Service à la clientèle, de même qu'une politique de communication visant à rassurer les locataires quant au dépôt de demandes ou de plaintes, on jette tout de même l'embryon d'un mécanisme de traitement des plaintes.

Il nous apparaît, qu'en raison des craintes de représailles formulées par les locataires, il serait pertinent de confier ces tâches à un ombudsman qui présente les garanties suffisantes d'indépendance de par son statut.

Son mandat devrait être suffisamment large pour examiner l'ensemble des demandes et plaintes qui lui seraient adressées, sans se limiter à celles qui ne concernent que les relations avec la clientèle. Il aurait à formuler auprès des instances appropriées, les recommandations qui s'imposent, tant en terme d'amélioration des services proprement dits, qu'en terme de mesures susceptibles de corriger certaines lacunes dans les relations avec la clientèle. Il est essentiel qu'il ne s'immisce pas dans le processus des mesures disciplinaires. Il doit traiter chacune des plaintes non pas comme si elles étaient formulées contre un individu, mais bien comme si elles étaient adressées à OMH en regard de la qualité des services qu'il dispense.

Si nous favorisons l'implication locale des locataires, nous questionnons néanmoins la pertinence de certains projets annoncés dans le document de consultation. Parmi ceux-ci il y a la prise en charge par les locataires de HLM, des réparations mineures des bâtiments.

Nous craignons que ces nouvelles expériences pavent la voie au désengagement de l'Etat au niveau des HLM. De plus, n'est-ce pas là l'occasion d'écramer les clientèles des HLM au profit de personnes plus autonomes, laissant sans ressource adéquate de logements des populations plus démunies.

De façon plus pratique, nous questionnons la qualité des services de réparation qui seraient maintenus. Qui serait responsable de la sécurité des réparations effectuées? Qui répondrait de la rapidité d'exécution des travaux, dans un contexte où le ou les locataires participants n'ont d'autre statut que celui de bénévole?

Conversion de HLM en coopératives d'habitation ou en OSBL

Nous considérons prématuré la conversion de HLM en coopératives d'habitation ou en OSBL. Avant de s'engager plus avant dans cette voie, il faudra, à notre avis, procéder à une étude exhaustive des clientèles actuelles et potentielles de l'OMH. Il importe que l'on ne diminue pas indûment le stock de logements de type HLM, à un point tel où on ne pourrait plus répondre aux besoins des personnes pour lesquelles l'actuelle formule des HLM constitue la seule réponse praticable pour se

loger convenablement. Le vieillissement de la population, la désinstitutionnalisation, l'intégration sociale des personnes handicapées, nous amènent à penser à la nécessité de conserver un nombre important de loyers à prix modiques pour satisfaire à des besoins croissants.

Suite aux résultats d'une telle étude, il y aura lieu de régir de façon très stricte les conversions qui pourraient s'avérer envisageables. A ce chapitre, nous préconisons les mesures suivantes:

1) interdiction de convertir si 100% des locataires ne sont pas d'accord dans le cas de cinq (5) unités locatives occupées; et si 51% ne sont pas d'accord, dans le cas de plus de cinq (5) unités locatives occupées;

2) droit de préemption des locataires avec un délai raisonnable pour s'organiser en association (180 jours);

3) aide financière et technique adéquate pour soutenir la réalisation et la viabilité du projet;

4) maintien, dans des lieux, des locataires occupants non désireux d'adhérer à ces formules, et ce pour un délai illimité.

Il nous apparaît essentiel que l'on ne procède pas à de tels changements, tant qu'une politique globale d'accès au logement pour toutes et tous ne soit adoptée. Cette politique devrait s'inspirer des éléments suivants:

- qu'elle favorise un plus grand contrôle des occupants sur leur logement;

- qu'elle soit axée prioritairement sur le logement social;

- qu'elle reconnaisse la responsabilité de l'Etat dans le respect du droit au logement;

- qu'elle assure le maintien de la population résidante dans leur lieu.

Enfin, tout changement dans la gestion des HLM et/ou leur conversion en d'autres types d'habitation devrait offrir aux travailleuses et travailleurs de l'Office des protections nécessaires en terme de sécurité d'emploi, de recyclage, etc.

EN GUISE DE CONCLUSION

Nous réitérons l'appel lancé par le syndicat de l'OMH à l'effet de démontrer une plus grande ouverture et davantage d'envergure dans les politiques de gestion des ressources humaines, notamment au chapitre de la formation professionnelle, de la qualification et de la rémunération de la main d'oeuvre, de la sous-traitance, de la sécurité d'emploi et de la précarité des statuts.

Nous souhaitons aussi une approche plus progressiste, moins orientée sur les contrôles administratifs au niveau du règlement de location.

Nous pensons qu'il faut valoriser le rôle des associations de locataires, en les soutenant financièrement et en préservant leur autonomie.

Enfin, nous réclamons l'adoption d'une politique globale d'accès au logement et la réalisation d'étude d'impact avant de modifier la gestion de l'actuel réseau de HLM.