



Agir face au problème du logement à Olomouc (République tchèque)

Sommaire

La municipalité tchèque de Olomouc travaille avec des partenaires canadiens en vue de remédier à un sérieux problème de logement et de sensibiliser les intervenants au besoin d'une réforme législative. Ensemble, ils ont identifié les questions préoccupantes et ont fait pression sur les autorités à l'échelle locale et nationale. Cette initiative s'inscrivait dans le cadre du Projet de gestion municipale République tchèque-Canada, mis en œuvre par la Fédération canadienne des municipalités. Le but des deux parties était d'améliorer la situation du logement et de disséminer de nouvelles connaissances et expériences dans d'autres municipalités de la République tchèque. Le projet a été fondé sur un échange mutuel d'expérience canadienne et tchèque dans la location et la gestion d'appartements.

À mesure que la République tchèque évolue vers un régime axé sur les marchés, elle se heurte à des obstacles importants dans la prestation de logements adéquats pour ses citoyens. Bien que l'on s'accorde à dire que les lois tchèques gouvernant le logement doivent être remaniées de façon à répondre aux demandes d'une économie de marché, il y a également eu une résistance considérable au changement. Le concept de citoyens assumant la responsabilité de leurs propres besoins en matière de logement est relativement nouveau en République tchèque, et bon nombre de citoyens croient encore que le gouvernement devrait fournir et entretenir leurs logements. Il existe une sérieuse pénurie de logements locatifs, en raison d'une législation inadéquate, d'une mauvaise planification, de la vente sur le marché libre de biens municipaux à des prix beaucoup plus bas que la valeur marchande, et de procédures inadéquates pour l'établissement et la collecte des loyers.

Le Projet d'habitation de Olomouc (1997-2001) a été conçu pour permettre aux administrateurs, politiciens et citoyens de Olomouc et d'autres municipalités tchèques de se familiariser avec les méthodes occidentales d'administration du logement. Dans le cadre de ce projet, les participants comprenaient des associations tchèques telles que la Union of Town and Cities (UTC), des administrateurs municipaux,

des représentants de la collectivité et des politiciens locaux. Les partenaires canadiens comprenaient la FCM, les villes ontariennes de Niagara Falls, Hamilton, Oakville et Guelph; et le WoodGreen Community Centre à Toronto. Ensemble, ils ont analysé les problèmes, recueilli des idées sur les politiques et pratiques occidentales en matière de logement, et commencé à générer le dynamisme nécessaire pour réaliser des changements importants en République tchèque. Les participants espèrent que l'expérience acquise dans le cadre de ce projet inspirera d'autres municipalités à préconiser les réformes législatives et administratives nécessaires qui amélioreront l'accès à des logements abordables pour tous les citoyens.

Introduction

La FCM et le Projet de gestion municipale République tchèque-Canada (PGMRCC)

En 1990, conformément à sa politique de démocratisation et de décentralisation des pouvoirs, le gouvernement tchèque a promulgué une loi établissant des gouvernements municipaux autonomes dirigés par des maires et des conseils municipaux démocratiquement élus. Toutefois, il arrivait souvent que les nouveaux gouvernements ne disposent pas de l'expérience et des ressources financières requises pour gérer leurs responsabilités.

En 1997, la Fédération canadienne des municipalités et l'Agence canadienne de développement international ont initié le Projet de gestion municipale République tchèque-Canada (PGMRCC), doté d'un budget de 1,8 million de dollars, pour augmenter la capacité de gestion des municipalités et accroître la participation des citoyens à la gestion municipale dans la région de la Moravie. Au départ, le projet a mis l'accent sur le perfectionnement des connaissances, sur les relations et sur la confiance. Une fois cette base établie, la réalisation du projet s'est concentrée sur des interventions plus ciblées ayant pour but d'introduire des changements dans la manière dont les municipalités tchèques sont gérées. Les activités du projet comprenaient des échanges techniques de représentants municipaux, des visites au Canada de petits groupes d'officiels pour participer à des séminaires et des ateliers. L'apport



Dans le cadre du projet, les participants ont examiné des façons novatrices d'élargir le parc de logements existant, comme cette méthode utilisée à Prerov. La municipalité a ajouté un étage de plus sous le toit des bâtiments existants.

canadien comprenait une expertise en gestion municipale, les technologies et connaissances canadiennes, ainsi que des valeurs canadiennes telles que les rapports sociaux entre les sexes, la participation du public et la gestion de l'environnement.

La situation à Olomouc

À mesure que la République tchèque évolue vers un système axé sur les marchés, on constate des changements importants dans l'appropriation, la gestion et le financement du secteur du logement. Les défis les plus grands sont une sérieuse insuffisance de logements, la détérioration du parc de logements, et une grave pénurie de fonds et de mécanismes de financement. La loi actuelle sur le logement en République tchèque est désuète, et, bien qu'une nouvelle loi ait été ébauchée, la volonté politique n'a pas été assez forte pour adopter des changements qui s'avèrent nécessaires mais peu populaires. Bon nombre de citoyens tchèques croient encore que l'État devrait fournir, entretenir et rénover leurs logements. Le principe des droits de propriété et de responsabilité individuelles est encore en voie d'évolution.

La pénurie actuelle de logements, plus particulièrement de logements locatifs, est attribuable à toute une gamme de facteurs, y compris une législation inadéquate, une planification insuffisante, la vente sur le marché libre d'une énorme quantité de propriétés municipales à des prix très inférieurs à la valeur marchande, et des procédures inadéquates pour établir et percevoir les loyers. Alors que le coût des services continue d'augmenter, 98 % des loyers en République tchèque sont encore contrôlés. En 2002, par exemple, environ 60 % des dépenses totales en matière de logement seront allouées aux services, alors que seulement 40 % seront pour les loyers à proprement parler.

Les objectifs du Projet d'habitation de Olomouc étaient d'améliorer la situation du logement à Olomouc en aidant la municipalité et la SDFMO (Administration des propriétés résidentielles de la ville de Olomouc) à gérer et à louer des appartements, et à diffuser l'information relative au projet aux autres municipalités de la République tchèque, dans le but d'améliorer la législation municipale et nationale.



Malgré ses problèmes de logement, Olomouc offre une magnifique vue. On voit ici l'église Saint-Maurice, l'hôtel de ville et l'église Saint-Michel.

Approche – Partage de l'expérience et acquisition de connaissances

Le projet était fondé sur un échange mutuel d'expérience canadienne et tchèque, et les partenaires ont travaillé ensemble pour déterminer les objectifs. Vu les différences entre la situation du logement au Canada et celle en République tchèque, il était important d'identifier les domaines particuliers dans lesquels l'information et l'expérience canadiennes seraient les plus utiles pour les partenaires tchèques. À la fin de la première mission en République tchèque, les partenaires ont tenu un atelier au cours duquel ils ont établi les objectifs et déterminé les réalisations attendues dans le cadre du projet.

Les objectifs du projet étaient les suivants :

- Sensibiliser les participants aux méthodes et pratiques exemplaires du Canada en matière de gestion des logements, de manière à ce qu'ils puissent les appliquer ou les adapter à leur propre situation;
- Fournir des renseignements sur la politique et la loi relatives au logement, pour que les participants tchèques puissent mieux aborder la situation législative à Olomouc;
- Fournir certaines stratégies visant à régler des problèmes particuliers en matière de logement (p. ex. les locataires vulnérables); et
- Établir des liens entre les fournisseurs de logements dans les diverses municipalités tchèques, dans le but d'améliorer les possibilités de réseaux d'entraide et d'établir des mécanismes de soutien permanent.

Les participants ont décidé que le Projet d'habitation de Olomouc mettrait l'accent sur trois composantes : une analyse du contexte du logement en République tchèque, y compris une analyse comparative des situations canadienne et tchèque en matière de logement; une série de visites de travail pour partager l'information, les expériences et les méthodes de résolution des problèmes de logement; et un atelier pour partager les résultats avec d'autres municipalités de la République tchèque.

Mise en œuvre et expansion des activités

En mai-juin 1998, les partenaires canadiens du WoodGreen Community Centre ont visité la République tchèque pour se familiariser avec les problèmes particuliers des municipalités participantes en matière de logement.

En novembre 1998, les partenaires tchèques ont effectué une visite de travail d'une semaine à Toronto pour chercher à mieux comprendre le système et les pratiques du Canada dans ce domaine. Ils ont eu l'occasion de rencontrer des représentants d'organismes de logement sans but lucratif, d'organismes de gestion, des travailleurs sociaux et des gestionnaires de l'immigration. Les partenaires canadiens ont fourni des documents juridiques et administratifs utiles et ont organisé des visites dans différents genres de propriétés locatives canadiennes (logements privés et sociaux), de manière à ce que les partenaires tchèques puissent se rendre compte de certains des aspects pratiques de la résolution des problèmes de logement.

En novembre 1999, les partenaires canadiens ont effectué une mission en République tchèque, dans le but de déterminer les besoins en formation dans les domaines de la gestion immobilière et des indemnités de logement. Ils ont également procédé à un examen de la structure municipale concernant la fonction et la responsabilité pour le logement, ainsi que de la loi existante sur le logement et son impact sur les politiques et procédures municipales. Les résultats de la mission ont été communiqués aux partenaires tchèques en janvier 2000.

L'analyse des besoins en formation a été présentée aux politiciens municipaux ainsi qu'au personnel des divers services du logement. Au départ, cette analyse devait être utilisée pour déterminer les besoins courants en formation; cependant, le délai d'exécution du projet rendait ceci quelque peu difficile. Les participants espèrent que l'organisation de gestionnaires immobiliers, établie par le Service du logement de Olomouc, pourra éventuellement être en mesure d'utiliser l'analyse pour la mise en œuvre de la formation.



À l'instar d'Olomouc, la municipalité de Zlín a construit de nouvelles copropriétés et de nouveaux immeubles pour répondre à son problème de logement.

En 2000, les partenaires du projet ont organisé des visites de travail réciproques, dans le but de partager des expériences et des solutions concrètes aux problèmes de logement. Grâce à ces visites, les partenaires tchèques ont acquis une expérience pratique, plus particulièrement dans le domaine du logement social, ainsi que des connaissances directes sur la manière dont le Canada gère ses programmes d'aide au logement.

Les partenaires canadiens ont visité la République tchèque en janvier 2001 pour aider à préparer des ateliers prévus pour mai 2001. Les ateliers étaient conçus pour disséminer les résultats du projet de Olomouc dans d'autres municipalités de la République tchèque. Les participants espèrent que d'autres municipalités tireront avantage de l'expérience acquise à Olomouc et qu'elles participeront au mouvement pour réclamer une modification législative en République tchèque.

Participation des institutions, des organisations et de la collectivité

En République tchèque, les partenaires comprenaient la UTC (Union of Town and Cities) et des représentants des cinq municipalités – Olomouc, Ostrava, Zlín, Sumperk et Prerov. Les partenaires canadiens du projet comprenaient la FCM; les villes ontariennes de Niagara Falls, Hamilton, Oakville et Guelph; et le WoodGreen Community Centre de Toronto. Le WoodGreen Community Centre est un organisme sans but lucratif qui possède une vaste expérience dans les méthodes communautaires de résolution de problèmes. Pendant toute la durée du projet, la FCM et le WoodGreen Community Centre ont défrayé les coûts des activités de mission au Canada et ont fourni les installations pour les réunions et le matériel audiovisuel.

L'Administration des propriétés résidentielles de la ville de Olomouc (SDFMO) s'est impliquée dans le projet au printemps de 2000. La SDFMO administre des propriétés municipales comprenant des biens à usage commercial, des logements résidentiels, des logements locatifs, des logements pour personnes âgées et des logements accessibles pour personnes handicapées. La SDFMO voit à la réparation et à la reconstruction des logements existants et participe, jusqu'à un certain point, à la construction de logements neufs.

Résultats – Encourager le soutien à l'égard du changement

Bien qu'une partie des connaissances acquises par le biais du Projet d'habitation de Olomouc soit applicable au niveau de la politique municipale, les partenaires ont compris que des changements significatifs nécessiteraient le soutien des politiciens et administrateurs à l'échelle nationale et locale, dont plusieurs étaient réticents à adopter des mesures impopulaires.

Les partenaires tchèques ont informé l'administration de la municipalité de Olomouc des résultats de l'analyse de contexte du logement effectuée dans le cadre du projet et ont initié le processus de persuader progressivement les administrateurs et politiciens locaux des avantages d'appliquer les connaissances et l'expérience canadiennes – par exemple, en fixant les loyers en fonction du niveau de revenu et en modifiant le système d'allocation des appartements. Ils ont également encouragé l'administration à maintenir son influence générale sur la politique du logement, tout en transférant progressivement la gestion comme telle des propriétés municipales à des sociétés d'habitation sans but lucratif.

Les participants tchèques ont également fait pression sur les membres du Parlement pour qu'ils agissent face à la question du logement et adoptent de nouveaux règlements juridiques tels que la loi tant attendue sur les condominiums de logements sans but lucratif. Ils ont accentué les pressions exercées sur les législateurs en s'assurant du soutien de l'Association des gestionnaires immobiliers (Asociace spravcu nemovitosti). Entre autres fonctions, cette association de professionnels coopère avec les organismes gouvernementaux pertinents à l'élaboration de la politique du logement.

Recommandations du projet au gouvernement

En conséquence du projet, les participants canadiens et tchèques ont dressé une liste de recommandations à l'intention d'autres municipalités et des ministères gouvernementaux appropriés.

- Apporter des modifications à la loi, dans le but de soutenir un processus d'éviction plus facile et opportun.
- Élaborer des politiques municipales pour la gestion du parc de logements municipaux, afin de s'assurer que des critères de « logement social » soient mis au point.



Olomouc a construit de nouveaux immeubles à appartements pour aider à atténuer les problèmes de logement.



Les délégués tchèques ont assisté à la présentation sur le logement social et la politique du logement social en Ontario. L'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario (ONPHA) a collaboré avec les municipalités tchèques et le Centre communautaire WoodGreen dans le cadre de ce projet.

- Imposer un moratoire sur la vente du parc de logements municipaux, jusqu'à ce que les conseillers municipaux aient élaboré une politique détaillée en matière de logement pour leurs zones de responsabilité.
- Trouver des appuis municipaux en vue de la vente du parc de logements à leur valeur marchande.
- Établir un programme d'allocation de logement qui comprenne un élément « loyer adapté au revenu ».
- Adopter des modifications à la loi, pour aider les municipalités à mettre en œuvre une politique de loyers selon le marché.
- Encourager le soutien de l'État pour aider les municipalités à composer avec l'impact de la déréglementation du prix des services, qui a résulté en une structure disproportionnée des dépenses des ménages (les services d'utilité publique comptent pour la majeure partie des dépenses).
- Encourager le soutien aux projets pilotes visant à travailler avec la population Roma pour se pencher sur les problèmes courants entre les municipalités et la collectivité Roma.

Analyse – La nécessité de changement aux plan politique et social

Le résultat le plus positif du projet a été les vastes connaissances et la compréhension que les partenaires tchèques ont acquises au sujet de la gestion immobilière dans une économie de marché. Au fur et à mesure du déroulement du projet, tous les partenaires ont cependant reconnu que la solution éventuelle à bon nombre des problèmes de logement à Olomouc dépend de deux types de changements interdépendants : le changement politique et le changement social.

Le logement est un besoin humain fondamental et un droit. Des logements inadéquats occasionnent des problèmes et des risques considérables qui ont un impact négatif sur plusieurs aspects de la vie. Voilà pourquoi la question du logement ne peut être laissée uniquement aux rouages du marché. Elle nécessite un certain niveau d'intervention de la part de l'État et des municipalités, afin de s'assurer que les conditions économiques et législatives nécessaires soient en place pour permettre à la population de se procurer des logements adéquats. Elle nécessite également que les citoyens assument une responsabilité personnelle pour leur comportement et leurs actions en matière de logement. Un locataire n'a le droit de faire certaines réclamations et d'exiger que ses besoins soient satisfaits que s'il est prêt à se conformer aux modalités et conditions stipulées par la loi et supervisées par le locateur.

En République tchèque, ces deux facteurs – les conditions législatives et les conditions sociales – doivent être développés si l'on veut améliorer la situation du logement.

La loi actuelle en matière de logement, qui est incapable de répondre aux besoins changeants, est en place depuis les trois derniers gouvernements. À ce jour, aucun gouvernement n'a voulu apporter des modifications impopulaires et risquer de perdre des votes pour son parti lors de la prochaine élection. Les partenaires du projet ont dû décider ce qui pouvait être fait immédiatement et ce qui nécessiterait une planification

à plus long terme. Ils ont pu mettre en pratique certaines des connaissances acquises dans le cadre du projet, comme les contrats de location sur papier; d'autres changements nécessiteront un effort concerté à plus long terme pour susciter des modifications législatives. Les partenaires espèrent que la collaboration des diverses municipalités tchèques qui participent au projet contribuera à s'assurer d'un soutien politique et public en vue d'une réforme plus importante.

L'amélioration de la situation du logement en République tchèque est un processus à long terme qui nécessite non seulement des modifications législatives, mais également un changement dans les façons de penser et les attitudes des citoyens à l'égard de leurs logements. Un cas impliquant des immigrants gitans à Toronto est un très bon exemple. En 1998, 200 familles et personnes gitanes de la République tchèque ont immigré au Canada. On leur a fourni des logements temporaires, mais il leur fallait respecter certaines conditions établies par les installations canadiennes. (Les conditions comprenaient l'obligation de payer pour le logement, de chercher un emploi, de participer à des cours de langue, et de respecter les règlements des installations en matière de cohabitation avec les autres familles.) Environ 80 % des immigrants se sont conformés aux exigences et se sont adaptés aux conditions. Ces familles se sont prévalu de l'occasion de demeurer au Canada en permanence. Les 20 % qui n'ont pas pu ou voulu s'adapter sont retournés en République tchèque, où ils ont encore demandé que des logements leur soient fournis. Ainsi, les changements fondamentaux dans les valeurs et le comportement des gens ne se produisent pas facilement, mais ils peuvent se réaliser si on leur accorde suffisamment de temps et si les conditions sont favorables.

Leçons tirées et transfert d'application dans d'autres municipalités

Leçon : Le contexte du projet doit être bien compris avant que l'expérience et l'expertise canadiennes puissent être transférées de manière appropriée. Lors de l'évaluation des questions liées au logement en République tchèque, les partenaires canadiens devaient d'abord comprendre plusieurs facteurs : l'environnement dans lequel la politique du logement avait été élaborée au sein d'un État doté d'un gouvernement central, les changements qui se sont produits à la suite de la « révolution de velours », et les incidences sur le système de logement en République tchèque.

Leçon : Les modifications législatives demandent du temps et nécessitent une volonté politique. À la suite de l'analyse comparative de la situation du logement en République tchèque et au Canada, il est devenu évident que la République tchèque aura besoin de beaucoup plus de temps que ce que le projet avait prévu pour trouver un soutien aux modifications législatives qui s'imposent à divers niveaux.

L'approche utilisée par les partenaires du Projet d'habitation de Olomouc pourrait s'appliquer à d'autres municipalités, à la lumière des deux leçons mentionnées ci-dessus. Ensemble, les partenaires ont analysé les problèmes, recueilli l'information sur les politiques et pratiques canadiennes en matière de logement, et ont commencé à gagner du terrain pour que se produisent des changements importants en République tchèque. Les participants espèrent que l'expérience acquise dans le cadre de ce projet inspirera d'autres municipalités à préconiser les réformes législative et administrative nécessaires pour que tous les citoyens puissent avoir accès à des logements abordables.

Pour de plus amples renseignements sur ce programme, communiquez avec :



La Fédération canadienne des municipalités –
Centre international pour le développement municipal

24, rue Clarence, Ottawa (Ottawa) Canada K1N 5P3

Téléphone : (613) 241 5221

Télécopieur : (613) 241 7117

Courriel : international@fcm.ca

La FCM est reconnaissante à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) pour l'aide financière qu'elle apporte à ses publications et à ses programmes internationaux.