

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
CENTRE – URBANISATION CULTURE SOCIÉTÉ

**TRANSFORMATIONS DES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT
SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE**

**Effets sur leur mise en oeuvre par les actrices et acteurs du milieu de l'habitation
à Montréal**

Par

Laurence SIMARD

Mémoire présenté pour obtenir le grade de

Maître ès sciences, M.Sc.

Maîtrise en études urbaines

Programme offert conjointement par l'INRS et l'UQAM

Avril 2025

Ce mémoire intitulé

**TRANSFORMATIONS DES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT
SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE**

**Effets sur la mise en oeuvre par les actrices et acteurs du milieu de l'habitation à
Montréal**

et présenté par

Laurence SIMARD

a été évalué par un jury composé de

Mme Hélène BÉLANGER, présidente, UQAM

M. Xavier LELOUP, directeur de recherche, INRS

Mme Chloé REISER, examinatrice externe, ENS Lyon

RÉSUMÉ

La crise du logement que vit actuellement le Québec est cadrée par les pouvoirs publics comme une crise de l'abordabilité pour tous. Ce discours de l'abordabilité met en lumière les inégalités croissantes liées à l'accès au logement, où les forces du marché dominant la réponse aux besoins fondamentaux des citoyen.ne.s. Ce projet de recherche s'intéresse à la réponse des pouvoirs publics à la crise et à la capacité de mise en œuvre des politiques et programmes par les organisations non-marchandes afin de :

1. Documenter les changements importants des politiques publiques qui sont survenus dans les dernières années;
2. Documenter les effets sur les pratiques des acteurs et actrices faisant la dispensation de services en logement social et communautaire;
3. Documenter les échanges entre les pouvoirs publics et les actrices et acteurs faisant la dispensation de services en logement social et communautaire.

Cette recherche n'a pas comme objectif d'évaluer la réussite ou la performance de ces politiques publiques, mais plutôt de mettre en lumière les dynamiques de pouvoir entre les pouvoirs publics et les acteurs et actrices faisant la dispensation de services en logement social et communautaire.

Afin d'atteindre les objectifs listés, 13 entretiens semi-dirigés ont été réalisés avec des actrices et acteurs des pouvoirs publics, parapublics et du tiers secteur. Les résultats présentent les enjeux identifiés par les répondant.e.s et les dynamiques de pouvoirs entre les acteurs et actrices en insistant sur les processus de communication et de négociation qui mènent à la création des politiques.

Mots-clés : politiques du logement; tiers-secteur; logement social; logement communautaire; logement abordable; Québec (province); Montréal

ABSTRACT

The housing crisis that Quebec is currently experiencing is framed by public authorities as a crisis of affordability for all. This talk of affordability highlights the growing inequalities in access to housing, where market forces dominate the response to citizens' basic needs. This research project looks at the public authorities' response to the crisis and at the capacity of non-market organisations to implement policies and programmes in order to:

1. Document the major changes in public policy that have occurred in recent years;
2. Document the effects on the practices of actors providing social and community housing services;
3. Document the exchanges between public authorities and the players involved in providing social and community housing services.

The aim of this research is not to evaluate the success or performance of these public policies, but rather to shed light on the power dynamics between the public authorities and the players involved in providing social and community housing services.

In order to achieve the objectives listed, 13 semi-structured interviews were conducted with actors from public and para-public authorities and the third sector. The results present the issues identified by the respondents and the power dynamics between the actors, with an emphasis on the communication and negotiation processes that lead to the creation of policies.

Keywords: housing policies; third-sector; social housing; community housing; affordable housing; Quebec (province); Montreal

REMERCIEMENTS

Ce travail de recherche n'aurait pas eu lieu sans le support et l'encadrement de mon directeur, Xavier Leloup, qui a su trouver l'équilibre parfait entre faire confiance en mes capacités et m'accompagner lorsque requis. Tu as toujours été disponible lorsque j'en avais besoin, tout en respectant mon besoin de sentir que mon travail est valorisé. Merci également pour toutes les opportunités professionnelles que tu m'as apportés au cours de mes études, elles ont certainement nourri ce travail de recherche.

Je tiens à remercier mon amoureux, Jean-Gabriel, qui est à mes côtés depuis le tout début de mon parcours à la maîtrise. Tu m'as toujours soutenu et encouragé. Bien que je n'aie jamais douté de ma décision, tu as été mon repère dans ce retour aux études qui n'a pas toujours été facile.

Merci à mes proches, ma famille, mes amis, toutes ces personnes qui m'ont côtoyé ces dernières années. Un merci plus spécial à ma coloc Valeria, pour ta présence et ton écoute. Merci aussi à Christopher qui m'a aidé à faire le saut.

Merci à toutes les personnes qui ont accepté de m'accorder leur temps, vos témoignages sont au cœur de ce travail de recherche.

NOTICE DE RÉDACTION

Ce mémoire a été rédigé en suivant les recommandations du guide Apprendre à nous écrire : guide & politique d'écriture inclusive, une collaboration entre les organismes Les 3sex* et Club Sexu (Fitzbay 2021). L'**écriture épiciène** a été priorisée lorsqu'elle n'entraînait pas une perte de sens ou une difficulté marquée de rédaction. Cette forme d'écriture nécessite souvent un remaniement des phrases qui n'était pas toujours propice à la transmission du propos dans le contexte de ce mémoire. Puisque l'**écriture non-binaire** est utilisée pour représenter spécifiquement les personnes de la diversité de genre, c'est la **féminisation** qui a été priorisée.

Les doublets tronqués (ex. les participant.e.s) ont été priorisés dans le texte, plutôt que les doublets lexicaux (ex. les participantes et participants), car ils permettent de mieux visibiliser la diversité de genre (les personnes issues du spectre de la non-binarité peuvent s'appropriier le terme tronqué). Lorsque le mot féminin est différent du terme masculin (ex. acteurs et actrices), les doublets lexicaux avec alternance de genre ont été utilisés. L'alternance aléatoire entre le genre féminin et masculin permet de casser le précédent qui veut que le masculin l'emporte sur le féminin. La même logique sera appliquée pour les accords, mais l'accord de proximité peut avoir été utilisé selon le contexte. Les citations ont également été féminisées en respectant le contexte.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Chapitre 1 : Évolution des politiques du logement au Canada et au Québec.....	6
1.1 Les bases du système de logement au Canada.....	6
1.2 Tendance générale : influence du néolibéralisme sur les politiques du logement.....	8
1.3 Historique des politiques publiques	10
1.3.1 Périodisation des politiques du logement canadiennes.....	10
1.3.2 Périodisation spécifique à la province du Québec	14
1.3.3 Évolution des politiques urbaines de la Ville de Montréal	17
1.4 Rôle des actrices et acteurs de l'écosystème du logement social et communautaire	19
1.4.1 Les pouvoirs publics	20
1.4.2 Acteurs et actrices faisant la dispensation de services en logement social et communautaire	22
1.5 Transformations récentes des politiques	25
Chapitre 2 : Approches d'analyse des politiques du logement	37
2.1 Approche discursive : emphase sur le discours et les dynamiques de pouvoir.....	38
2.2 Institutionnalisme et dépendance au sentier	40
2.3 Mise en œuvre des politiques	42
Chapitre 3 : Méthodologie.....	44
Chapitre 5 : Résultats.....	49
5.1 Enjeux rencontrés par les participant.e.s qui limitent la mise en oeuvre	50
5.2 Effet des transformations sur les pratiques et la mise en œuvre	58
5.2.1 Tensions entre les politiques publiques et leur mise en œuvre.....	58
5.2.2 Influence marquée du privé dans les politiques d'habitation	61
5.2.3 Diversification du secteur de l'habitation hors-marché	63
5.3 Dynamiques de pouvoir	65

5.3.1 <i>Processus de consultation et de communication</i>	66
5.3.2 <i>Capacité à se faire entendre, à influencer et à participer</i>	69
5.3.3 <i>Légitimité des pouvoirs publics</i>	71
Discussion et Conclusion	77
Bibliographie	85

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 : Unités financées au Québec par les programmes de la SCHL identifiés.....	28
Tableau 1.2 : Unités financées au Canada par les programmes de la SCHL identifiés.....	29
Tableau 3.1 : Secteur d'activité des participant.e.s.....	45
Tableau 3.2 : Thématique identifiées pour l'analyse des résultats.....	47

Liste des abréviations et des sigles

ACHAT	Alliance des corporations d'habitations abordables du territoire du Québec
AGRTQ	Association des groupes de ressources technique du Québec
BIL	Besoin impérieux en logement
CAQ	Coalition Avenir Québec
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
FNCIL	Fonds national de co-investissement pour le logement
FOHM	Fédération des OSBL d'Habitation de Montréal
FRAPRU	Front d'action populaire en réaménagement urbain
FTQ	Fonds des travailleurs du Québec
GRT	Groupe de ressource technique
HLM	Habitation à loyer modique
ICRL	Initiative pour la création rapide de logement
iFCLL	initiative Financement de la construction de logements locatifs
IRIS	Institut de recherche et d'informations socioéconomiques
NPM	<i>New public management</i> ou Nouvelle gestion publique
OBNL	Organisme à but non lucratif
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMH	Offices municipaux d'habitation
OMHM	Office municipal d'habitation de Montréal
OSBL	Organisme sans but lucratif
PHAQ	Programme habitation abordable Québec
PSL	Programme supplément au loyer
SCHL	Société canadienne d'hypothèque et de logement
SHQ	Société d'habitation du Québec
SNL	Stratégie nationale sur le logement

INTRODUCTION

La reconnaissance de la « crise du logement » par les pouvoirs publics n'est pas une action neutre. Bien présente dans l'univers médiatique, cette « crise » se manifeste par une diminution du taux d'inoccupation et par l'augmentation des loyers (Wiele Nobert et Posca 2023), menant à des phénomènes de déplacements forcés et d'abus. Montréal a vécu cette année une inflation record des prix des loyers des appartements locatifs selon les données de la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) (SCHL 2024). Cette crise est un symptôme d'une crise plus large des inégalités et qui reflète des tendances mondiales. Le nombre de décès dans la rue de personne en situation d'itinérance a atteint des records au Québec entre l'année 2023 et 2024 (Lebel 2024). La crise du logement est aussi de plus en plus souvent articulée à d'autres enjeux. L'immigration est par exemple directement nommée comme étant une des causes de la crise actuelle par le gouvernement du Québec dans sa plus récente stratégie en habitation (Gouvernement du Québec 2024), alors que le marché locatif est, selon l'institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), en déséquilibre depuis les années 1990 (Wiele Nobert et Posca 2023).

En introduction de leur livre *In Defense of Housing*, Madden et Marcuse (2016) expliquent que la réapparition du terme de crise dans les médias et dans les discours politiques est dû aux répercussions inévitables des déséquilibres du système de l'habitation sur les ménages de la classe moyenne. En effet, cette « crise du logement » est cadrée par les pouvoirs publics comme une crise de l'abordabilité pour tou.tes et se manifeste notamment par une pénurie de logements de tous types. Il existe cependant depuis longtemps une pénurie de logements non marchands et de logements à prix abordable pour répondre aux besoins des ménages à faible revenu. C'est d'ailleurs ce type d'habitation qui a le plus faible taux d'inoccupation, alors que les logements de meilleure qualité et plus chers sont moins rares (Centraide du Grand Montréal 2023). En ce sens, Madden et Marcuse (2016) mentionnent que l'emploi du terme « crise » sous-entend que la pénurie de logements actuelle est anormale, mais il en a toujours été ainsi pour les ménages à faible revenu. Le décalage entre le discours des pouvoirs publics et des organismes communautaires venant en soutien aux ménages à faible revenu illustre l'écart existant entre ces deux lectures de la crise du logement (une crise ponctuelle pour tou.tes ou une crise permanente pour les ménages à faible revenu). Au plus près des réalités du terrain, ces organismes employaient le terme « crise » depuis beaucoup plus longtemps, soit autour de 2018 plutôt qu'en 2022 (FRAPRU 2022a, 2024, 2023; Lachance 2022). Pour les groupes de

défense des droits des locataires, ce sont plusieurs crises qui se jouent en même temps : « spéculation immobilière, pénurie de logements, loyers trop chers, harcèlement et évictions, discriminations lors de la recherche d'un nouveau logement, itinérance visible et cachée, etc. : ce n'est pas une crise du logement qui sévit au Québec, mais plusieurs » (FRAPRU 2023, 1). L'inaction du gouvernement est ainsi présentée comme un « refus » de sa part de reconnaître la crise (Aile parlementaire de Québec Solidaire 2021; Bergeron 2021) mettant encore une fois en évidence le décalage entre les deux discours, celui d'un gouvernement qui reconnaît qu'il y a crise que lorsque les classes moyennes se trouvent négativement affectées par la situation, et celui des groupes de défense des droits qui soulignent la nécessité d'avoir une action en continu afin de répondre aux besoins en logement des ménages à faible revenu et vulnérables.

L'utilisation de plus en plus fréquente du terme *abordable*¹ est fortement critiquée (FRAPRU 2022a), bien que ce soit un terme utilisé pour définir un besoin en habitation depuis longtemps. Par exemple, ne pas avoir accès à un logement abordable est un des trois critères pour qu'un ménage se retrouve dans une situation de besoin impérieux en logement (BIL). Ce critère couramment employé dans les politiques base sa définition sur la part de revenu requise pour payer son loyer (le seuil de 30% du revenu brut des ménages servant de seuil). Il n'existe cependant pas de définition commune de l'abordabilité et on voit de plus en plus de définitions être basées sur le marché. Par exemple, la Société d'Habitation du Québec (SHQ) emploie désormais la terminologie logement social et *abordable*, plutôt que logement social et communautaire. La distinction entre ces termes est importante. Ainsi, « les logements sociaux sont hors marché et sans but lucratif; ils sont à propriétés collectives et [...] sont subventionnés » (FRAPRU 2023, 2). Les logements communautaires sont hors-marchés : ils sont détenus par des coopératives ou des organismes à but non lucratif (OBNL) d'habitation et les locataires ont la possibilité d'être subventionné.e.s. La notion d'abordabilité est donc beaucoup plus floue et ne respecte pas nécessairement la capacité de payer des ménages les plus pauvres. Ce changement dans le discours se traduit également par un recours de plus en plus marqué au secteur privé pour produire des logements, mais tel qu'expliqué par le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) « le logement abordable[, s'il est propriété privée à but lucratif,...] ne permet pas d'augmenter le patrimoine collectif pour les crises à venir » (FRAPRU 2022b, 3).

¹ Le terme *abordable* est en italique dans le texte lorsqu'il s'inscrit dans un discours ou que sa définition est floue. Lorsqu'il est question de logement social et abordable (en remplacement de l'appellation logement social et communautaire) le terme *abordable* est en italique. L'italique n'est pas employée lorsqu'il s'agit d'un nom de politique ou de groupe (de recherche, communautaire, etc.) ou dans une citation.

Ce discours de l'abordabilité met en lumière les inégalités croissantes liées à l'accès au logement, où les forces du marché dominant la réponse aux besoins fondamentaux. Les enjeux d'accès au logement étant très présents dans l'univers médiatique des dernières années, ce projet de recherche s'intéresse donc à la réponse des gouvernements à la « crise du logement ». Cette recherche n'a pas comme objectif d'évaluer la réussite ou la performance des politiques publiques qui seront abordées, mais plutôt de mettre en lumière les dynamiques de pouvoir entre les pouvoirs publics et les acteurs et actrices du milieu de l'habitation sociale et communautaire. Cette recherche s'intéresse à la capacité de mise en œuvre des politiques publiques par les actrices et acteurs impliqués dans la création de logements sociaux, communautaires et *abordables*, que ce soit des constructions neuves ou des logements existants sortis du marché et à rénover.

Ainsi, cette recherche étudie les effets des transformations des politiques publiques au niveau fédéral, provincial et municipal sur la mise en œuvre de ces politiques par les actrices et acteurs faisant la dispensation de services en logement social et communautaire sur le territoire de la Ville de Montréal. La recherche se décline en trois objectifs :

1. Documenter les changements importants des politiques publiques qui sont survenus dans les dernières années;
2. Documenter les effets sur les pratiques des acteurs et actrices faisant la dispensation de services en logement social et communautaire;
3. Documenter les relations entre les pouvoirs publics et les actrices et acteurs faisant la dispensation de services en logement social et communautaire.

Afin de comprendre en quoi l'étude des nouvelles politiques publiques en logement est pertinente, il est important de les recadrer au sein du système du logement au Canada et de retracer l'historique de l'évolution des politiques canadiennes et québécoises. L'interrelation entre les deux paliers de gouvernement offre une clé de compréhension pour les tensions vécues aujourd'hui lors de l'élaboration des politiques, notamment lors de l'application de politiques canadiennes au Québec. De plus, le système canadien de l'habitation limite d'une certaine manière ce qu'il est possible de faire en termes de politiques, puisque les politiques du logement social et communautaire, aujourd'hui plutôt social et *abordable*, s'inscrivent dans un environnement politique plus large qui valorise avant tout l'accès à la propriété. Le paradigme politique du néolibéralisme entraîne également un cadre de valeurs qui influence la perception

des enjeux, la manière dont ils sont interprétés et les instruments politiques employés pour y répondre. Ce cadre d'analyse permettra donc de placer les politiques publiques dans leur contexte plus large. Ce cadrage est important puisque, comme l'avancent les théories institutionnalistes et de dépendance au sentier, les structures institutionnelles, économiques et financières exercent une forte influence sur les politiques du logement (Streeck et Thelen 2005; Clapham 2019). Ces travaux soulignent qu'il est souvent difficile pour les institutions d'adopter de grands changements structurants (Chevalier et Palier 2022), voire qu'elles offrent une certaine résistance au changement (Giraud 2022). Les changements sont donc limités par le pouvoir des institutions en fonction de ce qui est considéré comme étant légitime au sein du système de logement en place (Clapham 2019).

Cette étude adopte une approche plaçant au centre de l'analyse les acteurs et actrices mettant en œuvre les politiques. Documenter les effets sur leurs pratiques permet entre autres de mieux comprendre la mise en œuvre de la politique et donc de mettre en lumière les possibles écarts entre la décision prise par les pouvoirs publics et l'application réelle et réaliste par les acteurs et actrices. Pour ce faire, 13 entretiens semi-dirigés ont été réalisés durant l'été et l'automne 2023 avec des participant.e.s issu.e.s de l'action publique, d'institutions parapubliques, des fédérations, des groupes de ressources techniques (GRT), d'OBNL d'habitation et de coopératives.

Dans un contexte où l'État adopte de plus en plus les préceptes de la Nouvelle Gestion Publique (Merrien, 1999), la réussite des politiques publiques est évaluée de manière croissante selon l'atteinte d'objectifs chiffrés qui sont ciblés par les décideuses et décideurs. Cette manière d'aborder la prestation des services publics et la reddition de comptes de la part des organismes publics a été largement critiquée, entre autres, parce qu'elle contribue souvent à renforcer les inégalités que ces services sont censés réduire (Griffith et Smith 2014). D'autres travaux ont aussi souligné l'importance, dans ce contexte, d'étudier les politiques publiques au moment de leur mise en œuvre, et pas seulement à l'étape de leur planification et élaboration. L'étape de la mise en œuvre contribue à en infléchir le contenu et les objectifs par l'entremise de la pratique quotidienne des acteurs et actrices chargé.e.s de leur application (Lipsky 1980; Brodtkin 2011; Brodtkin 2017). Ainsi, les résultats présenteront les enjeux rencontrés par les actrices et acteurs lors de la mise en œuvre des politiques du logement mais également lors de leur élaboration.

Finalement, un cadre théorique basé sur l'approche discursive permettra d'analyser les relations entre les différentes parties prenantes du secteur du logement social et communautaire. Cette

approche insiste sur les processus de communication et de négociation qui mènent à la création des politiques en reconnaissant l'importance du discours, un élément central des politiques publiques, car il représente l'interconnexion du pouvoir et du savoir par les idées et les concepts qui sont mis en pratique (Hajer et Versteeg 2005). Le discours permet de cadrer les problèmes (sociaux) et les interactions entre les différent.e.s acteurs et actrices (Clapham 2019). Le discours employé par les actrices et acteurs permet donc de comprendre comment elles et ils comprennent et transforment l'enjeu (de la « crise du logement ») (Durnova, Fischer et Zittoun 2016). Ainsi, la section des résultats montrera le processus d'élaboration des nouvelles politiques publiques du logement et la perception de ce processus par les acteurs et actrices.

Ce projet de recherche est divisé en 5 chapitres en plus de l'introduction. Le premier chapitre porte sur l'évolution des politiques du logement au Canada et au Québec. Il est composé de 6 sous-sections qui présenteront dans l'ordre, les bases du système du logement au Canada, l'influence du néolibéralisme en tant que tendance mondiale et appliqué aux politiques du logement, l'historique de l'évolution des politiques du logement au Canada, au Québec et à Montréal, le rôle des actrices et des acteurs de l'écosystème du logement social et communautaire et finalement, les transformations récentes identifiées grâce à de la littérature grise et aux entretiens. Le second chapitre présente les approches d'analyse des politiques du logement en trois sections. La première présente l'approche discursive, en mettant l'emphasis sur le discours et les dynamiques de pouvoir. La seconde présente l'institutionnalisme et la dépendance au sentier. La dernière sur la mise en œuvre des politiques présente quelques éléments théoriques pour l'analyse. Le troisième chapitre abordera brièvement la méthode de recherche employée. Le chapitre 4 présente les résultats et est divisé en 3 thèmes : les enjeux rencontrés par les participant.e.s, les effets des transformations sur les pratiques et la mise en œuvre et les dynamiques de pouvoirs entre les différent.e.s actrices et acteurs de l'écosystème du logement social et communautaire. Finalement, le dernier chapitre combine la discussion et la conclusion.

CHAPITRE 1 : ÉVOLUTION DES POLITIQUES DU LOGEMENT AU CANADA ET AU QUÉBEC

1.1 Les bases du système de logement au Canada

Les décisions politiques s'inscrivent dans un système plus large qui influence le portait de l'habitation sociale et communautaire actuel. Ainsi, chaque pays développe sa propre structure de système du logement et les actions du gouvernement sont au cœur de sa création, de son maintien et de sa transformation. Il est tenu pour acquis tant il est enraciné dans la culture et d'autres systèmes connexes. Pour comprendre les dynamiques issues du système de logement canadien, il faut le situer dans un contexte plus large de politiques sociales de l'État-providence. Le terme « État-providence » décrit l'ensemble des pratiques sociales créées pour faire face aux problèmes contemporains liés à la production et à la distribution de biens et de services (Hulchanski 2006). L'idée ici n'est pas de s'attarder aux approches générales des régimes de protection sociale, mais plutôt de situer le système canadien afin de comprendre les choix politiques, les enjeux au niveau de la mise en œuvre des programmes et les implications pour les différents secteurs de l'habitation.

Une référence des études sur le logement est la classification des régimes de protection sociale d'Esping-Andersen (1990), qui les classe en trois catégories en fonction de leurs idéologies politiques sous-jacentes au sein des sociétés capitalistes : libérale, conservatrice et sociale-démocrate. Selon lui, un régime reflète les dynamiques de pouvoir qui façonnent les structures de prestation sociale. Bien que son cadre original n'ait pas été conçu pour décrire les régimes de logement, il a néanmoins été repris pour décrire ce sous-ensemble de l'État-providence (Clapham 2019). Le Canada est positionné dans un régime de logement libéral (Bacher 1993). Ce régime est caractérisé par une forte proportion de propriétaires et une part limitée de logements locatifs hors-marché. Ces logements sont principalement alloués aux ménages à faible revenu ayant les besoins les plus importants (Hulchanski 2006). Au Canada, 66,5 % des ménages sont propriétaires (Statistics Canada 2022) et la part totale de logements hors-marché est inférieure à 4 %, soit un dixième de tous les ménages locataires (Statistics Canada 2019). Ainsi, le système de logement canadien est essentiellement basé sur le marché pour ce qui est de l'approvisionnement, de l'attribution et de l'entretien de l'habitation. Cette dépendance pose des problèmes aux ménages les plus défavorisés, qui peinent à trouver un logement

convenable au prix du marché (Hulchanski 2006). Historiquement, les programmes de logements sociaux et communautaires prennent deux grandes orientations, soit les aides à la pierre et les aides à la personne :

D'une part, ils ont pris la forme du soutien de l'État à l'offre de logements via la construction et la rénovation d'unités de logement à prix abordables. D'autre part, ils ont pris la forme du soutien à la demande à partir de subventions ou d'allègements fiscaux aux personnes à faibles revenus dans le but de rendre le loyer ou la propriété accessibles à un prix abordable (Vaillancourt et Ducharme 2000, 16).

Selon Hulchanski (2006), le système du logement canadien ne se résume pas qu'aux politiques et programmes visant à desservir les plus démunis, mais il inclut toutes les actions prises par le gouvernement en matière de logement. En fait, les politiques et programmes sont majoritairement destinés aux propriétaires occupants et priorisent l'accès à la propriété. De plus, les politiques fédérales d'aide au développement ont permis dès les années 1950 de soutenir des entreprises de promotion immobilière privée (Lormier 1981). S'il y a de nombreux débats dans l'espace public concernant la gestion et la production de logements sociaux et *abordables*, l'accès à la propriété n'est jamais remis en question ou débattu de la même manière, montrant le biais du Canada envers la propriété. Ainsi, le système canadien s'insère fermement dans le système dualiste (Hulchanski 2006) – il existe d'autres systèmes tels que le système unitaire ou intégré (voir Kemeny 1995; Hoekstra 2009). Dans un système dualiste, le secteur de l'habitation sociale et communautaire est un secteur résiduel destiné aux personnes ayant les plus grands besoins. Le taux de propriétaire y est typiquement assez élevé (Kemeny 1995; Hoekstra 2009). Il existe donc deux systèmes de prestation avec une répartition de moyens et d'attention politique qui desservent des groupes distincts de la société. Au Canada, le système primaire est composé de propriétaires et de locataires aisés qui ont sécurisé un logement qui répond à leurs besoins, de bonne qualité selon leurs moyens. Le second secteur comprend les propriétaires en situation de pauvreté et les locataires qui ne sont pas en mesure d'avoir accès à un logement qui répond à leurs besoins selon leurs moyens (Hulchanski 2006).

Ainsi, le régime canadien entretient deux secteurs d'habitation inégaux, qui sont le résultat d'une suite de décisions s'inscrivant dans un contexte historique plus large favorisant les interventions en faveur du marché (Hulchanski 2006). Les actions prises en fonction de ce secteur exercent une influence sur le fonctionnement des autres secteurs, par exemple en dictant la disponibilité et le coût des terrains. Ce système dualiste influence également la qualité et la distribution des

logements locatifs accessibles aux ménages à faible revenu. Puisque la priorité de ce secteur dans les politiques et les financements publics est moindre, cela se traduit par une baisse en qualité du logement disponible (Suttor 2015). Les décisions politiques en faveur du marché et privilégiant la propriété se sont renforcées et consolidées au milieu des années 1980, contribuant à aggraver les problèmes dans le secteur locatif, notamment des problèmes liés à l'itinérance (Hulchanski 2006). En effet, les décisions politiques sont au cœur de l'existence de l'itinérance dans sa forme actuelle (Buccieri et al. 2022).

Le système dominant dicte donc les règles de distribution du logement. Les logements hors-marché peuvent seulement influencer les dynamiques du marché si leur proportion relative aux logements privé est assez élevée pour offrir un choix de qualité et varié répondant aux besoins des ménages en fonction de leurs moyens. Le secteur est alors en mesure de faire compétition au marché privé et permet aux ménages d'obtenir en général un meilleur rapport qualité/prix (le système étant alors plutôt considéré comme unitaire) (Kemeny, Kersloot et Thalmann 2005).

1.2 Tendance générale : influence du néolibéralisme sur les politiques du logement

L'évolution des politiques de logement est marquée par différents paradigmes politiques plus généraux. Selon Hall (1993), un paradigme politique réfère à un cadre d'idées qui influence la perception des enjeux et des instruments politiques employés pour y répondre. Ce cadre influence donc également la manière dont ces enjeux sont choisis et interprétés. En conclusion de son livre *Still Renovating : A History of Canadian Social Housing policy*, Suttor (2016) expliquait d'ailleurs que chaque changement dans la politique du logement social au Canada se faisait en réaction à la période politique précédente. Bouchard, Lévesque et St-Pierre (2005) expliquent que trois modèles politiques ont été observés au Québec, soit le modèle fordiste (providentialiste) des années 1960 aux années 1980, le modèle partenarial des années 1980 et qui aurait pris fin en 2003 avec l'arrivée au pouvoir du parti libéral, ce qui a entraîné la mise en place d'un modèle néolibéral menant « à une gouvernance marchande et compétitive » (Bouchard, Lévesque et St-Pierre 2005, 15). Globalement, les politiques du logement ont connu une période basée sur l'égalitarisme, notamment garanti par des investissements publics considérables. Au tournant des années 1980, le paradigme politique mondial a connu un changement en réponse à la crise économique. Le nouveau paradigme qui émerge promeut les idées néolibérales et accélère la transformation des États-providence (Banting et Myles 2013).

En mettant de l'avant la marchandisation et le retrait de l'intervention directe de l'état, ces transformations ont entraîné une dérèglementation accrue (Zou 2022). La marchandisation implique une plus grande influence du marché sur les décisions politiques affectant significativement le secteur du logement. Les relations basées sur le marché induisent certaines dynamiques comme la compétition qui s'applique également au secteur du logement hors-marché (Clapham 2019). Cette dynamique expose particulièrement les personnes en situation de vulnérabilité aux aléas du marché, tout en protégeant les plus nantis, notamment en raison de la réduction de l'intervention de l'État dans le financement de logements sociaux et de la financiarisation de l'habitation qui contribue aujourd'hui à une crise de l'abordabilité (Zou 2022).

Ainsi, l'ère néolibérale est marquée par la réforme des institutions hors-marché (pas uniquement en logement) pour que leurs structures et modes de gestion se rapprochent de celles et ceux en vigueur dans le secteur privé. La diffusion du modèle de la Nouvelle Gestion Publique (*New Public Management (NPM)*) témoigne de ce processus qui tente d'appliquer les règles et processus du secteur privé au secteur public dans l'optique d'atteindre des critères spécifiques de performance (Merrien 1999; Clapham 2019). Ainsi, la réussite est basée sur l'atteinte de certains marqueurs (d'efficacité et d'efficience) sans considérer les méthodes et le processus, ce qui n'est pas toujours en adéquation avec le fonctionnement des organismes ou leur mission. Des études de terrain ont en revanche montré que ce mode de fonctionnement avait conduit à des attentes trop optimistes en ce qui a trait à ce que les organismes sont en mesure de réaliser, alors que les moyens mis à leur disposition sont souvent limités (Brodkin 2011). L'application du *NPM* semble avoir eu peu d'effet dans le domaine du logement social et communautaire, car il constitue un objet complexe, durable et concret dont la production dépend avant tout de la mise en application des programmes et d'un système de l'habitation qui combine de nombreux acteurs et nombreuses actrices (banques, architectes, entrepreneur.e.s, etc.) et opérations (demande des permis, devis, plans, construction, etc.). Si le *NPM* laisse croire que les programmes sont plus efficaces, cela ne se traduit donc pas forcément sur le terrain par de meilleures constructions qui répondent mieux aux besoins des ménages².

² Ainsi, Bendaoud (2016) interprète les changements survenus dans les politiques du logement au Canada comme un gain en efficacité dans un contexte de réduction des ressources. Il appuie en partie son analyse sur l'observation des apprentissages que les actrices et acteurs du secteur de l'habitation ont eu à accomplir pour répondre à cette nouvelle situation et sur le ciblage accru des populations les plus vulnérables dans les processus d'attribution du logement social. Il est toutefois difficile de conclure avec lui que cette « efficacité et efficience » renouvelées du système de l'habitation remettent en question le mouvement long de retrait de l'État (Bendaoud 2020). Il est possible de faire l'hypothèse que l'acquisition de nouvelles compétences (apprentissage) soit inhérente à de nombreuses activités, et que le domaine de l'habitation ne fasse pas exception. Il n'est pas non plus nécessaire que cet apprentissage se fasse automatiquement en réaction à une contrainte (diminution des ressources). Enfin, la plus

1.3 Historique des politiques publiques

1.3.1 Périodisation des politiques du logement canadiennes

La périodisation de l'évolution des politiques du logement au Canada a largement été documentée (voir Rose 1980; Bacher 1993; Suttor 2016). Cette revue de littérature tentera de mettre à l'avant-plan l'évolution des relations entre les différent.e.s actrices et acteurs (principalement étatique, mais pas seulement) et l'influence du marché dans les diverses politiques publiques du logement. La distinction par décennie est employée par Suttor (2016), puis synthétisée par Langille et al. (2023) et c'est globalement cette périodisation qui sera suivie.

Banting (1991) explique que les politiques du logement sont influencées par la structure des relations entre les acteurs et actrices au fédéral et au provincial, en particulier en raison de la répartition du pouvoir et de l'allocation des budgets au sein de la Confédération canadienne. Cette structure n'est pas stable dans le temps et a connu plusieurs tensions depuis la période d'après-guerre où le gouvernement fédéral exerçait une certaine domination dans le secteur du logement social. Graduellement, les différents gouvernements provinciaux ont remis en question ce contrôle des politiques par le gouvernement fédéral, ce qui a mené à une redéfinition des rôles, mais aussi à des tensions entre les différents niveaux de gouvernement.

La première loi nationale sur le logement, le *Dominion Housing Act*, est adoptée en 1935. Du point de vue du développement d'habitations destinées aux ménages à faible revenu, elle est perçue comme étant un échec. L'approche centrée sur le marché, notamment en offrant des prêts à des ménages aisés, en valorisant l'accès à la propriété et en mettant en place une infrastructure permettant les prêts hypothécaires, a eu un impact majeur sur le marché canadien du logement actuel (Belec 1997; Langille et al. 2023). En 1938, la nouvelle loi nationale sur l'habitation prévoit une section spécifique pour le logement social, mais aucun fond n'est alloué pour la mise en œuvre de cette politique (Suttor 2016). La production de logement social débute plutôt dans les années 1940 avec la modification de la loi et la création de la SCHL³,

grande sélectivité des publics du logement social a contribué indirectement à sa « résidualisation » et sa stigmatisation, sans que soit produit par ailleurs de nouvelles unités pour répondre aux besoins de la population, le Canada demeurant de loin un des pays de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ayant l'une des plus faibles proportions de logements sociaux (3-4% de l'ensemble du marché) (Hulchanski 2022).

³ La société a été créée sous le nom de Société centrale d'hypothèques et de logement, son nom a été changé en 1979.

responsable d'administrer la loi nationale sur l'habitation. Bien qu'environ 1700 unités de logements publics ont été construites par an (de 1945 à 1964), la loi est plutôt axée sur la production de logements locatifs privés et sur l'accès à la propriété. La confiance en l'efficacité du marché privé est une croyance au cœur de ces politiques et elles ont été jugées comme étant efficaces pour stimuler l'industrie (Langille et al. 2023). Les taux grandissants d'accession à la propriété en banlieue ont contribué à une baisse d'investissement dans les centres urbains, menant ultimement à des programmes de renouvellement urbain et d'éradication des taudis. Ces politiques ont mené au déplacement de ménages en situation de pauvreté qui résidaient dans les appartements plus anciens et moins chers. C'est à cette époque qu'apparaissent les premiers grands ensembles de logements sociaux financés grâce à des partenariats entre le fédéral et le provincial (Langille et al. 2023). À Montréal, les premières habitations à loyer modique (HLM) sont les habitations Jeanne-Mance, dont la construction débute plus tardivement qu'ailleurs au Canada, soit vers la fin des années 1950 (Séguin et Villeneuve 1999).

Vers le milieu des années 1960, le gouvernement commence à s'impliquer de manière croissante dans les programmes sociaux en raison des pressions exercées par les *baby-boomers* sur les services, dont le secteur du logement, menant à une hausse significative de la production de logements publics (Langille et al. 2023). En 1964, le gouvernement fédéral souhaite donner plus de pouvoir aux municipalités sans nécessairement avoir à passer par les provinces. Même si le logement social est une compétence provinciale, le gouvernement du Canada a un pouvoir de dépenser selon la constitution. Cela signifie que le gouvernement fédéral a le droit de distribuer des fonds à des individus, des institutions ou d'autres niveaux de gouvernement et d'y rattacher des conditions à sa guise, que les provinces soient d'accord ou non (Banting 1991). Cela crée des tensions, particulièrement avec le Québec qui souhaite établir un État-providence qui reflète les particularités linguistiques et culturelles de sa population. C'est dans ce contexte que certaines provinces vont se saisir d'une nouvelle disposition de la loi canadienne sur le logement introduite en 1964 et développent leurs propres sociétés d'habitation afin d'avoir plus de contrôle sur leur territoire (voir section 1.3.2). Des frictions se font sentir entre les différents paliers de gouvernement et entre les provinces, puisque l'élaboration d'entente au cas par cas met en lumière la nature asymétrique des relations entre les gouvernements (Banting 1991). Simultanément, les politiques de construction de logements publics connaissent leur âge d'or, la moyenne de logements publics construits annuellement passe à 16 000 (Langille et al. 2023). Cette période est caractérisée par une volonté des politiques et de la SCHL de redistribuer les richesses. Cette approche est mise de

l'avant jusqu'à la fin des années 1970, période durant laquelle émerge une préoccupation de réduction de la dette publique et de réduction des déficits annuels (Séguin et Villeneuve 1999).

À partir des années 1970, une nouvelle politique est mise en place, mettant davantage l'accent sur les modèles coopératifs et les organismes à but non lucratif en habitation, et éloignant les interventions en matière de logement du contrôle de l'État (Suttor 2016; Séguin et Villeneuve 1999). Ce changement s'explique notamment par la mauvaise presse que reçoivent les logements publics. À Montréal, les Habitations Jeanne-Mance sont par exemple décrites dans les médias comme étant un « ghetto de pauvreté » (Doyon 2010). Ainsi, les nouvelles politiques tentent de s'éloigner de la stigmatisation que suscite le logement public et valorisent en même temps le contrôle local de l'offre de logement (Langille et al. 2023). De plus, les programmes à frais partagés ne permettent pas aux provinces d'en bénéficier équitablement, n'ayant pas toutes les mêmes capacités budgétaires à dépenser. Pour répondre à cet enjeu, le gouvernement fédéral va miser sur des programmes unilatéraux où il fera directement affaire avec le tiers secteur qui opère séparément des offices municipaux d'habitation (OMH) (Banting 1991). Cette période représente une transformation importante dans l'évolution des politiques du logement, puisque les nouveaux programmes sont décentralisés et locaux, en plus de s'intégrer dans des développements mixtes (Langille et al. 2023). Dès le milieu des années 1970, le gouvernement fédéral transfère davantage de responsabilités aux provinces (Suttor 2016) et débute graduellement son retrait des politiques du logement social (Séguin et Villeneuve 1999). En 1978, « le gouvernement fédéral cesse de consentir des prêts directs pour la production de logements publics. Il fera désormais appel au marché hypothécaire privé » (Séguin et Villeneuve 1999, 31).

Dans les années 1980, les politiques de logements évoluent pour cibler des populations spécifiques qui auront accès aux logements construits par les OBNL et les coopératives d'habitation. Le gouvernement fédéral abandonne graduellement les investissements dans le logement public. Ce changement s'inscrit dans un processus de privatisation plus large en adéquation avec les tendances néolibérales qui s'imposent dans différentes sphères de la politique (Langille et al. 2023). La restructuration politique du gouvernement fédéral en 1984 renforce le rôle de soutien de la SCHL envers le marché privé d'habitation (pour l'achat, mais aussi la location privée) et le marché hypothécaire. Des ententes-cadres fédérales-provinciales lui permettent de diminuer son implication dans le domaine du logement social. Ainsi, la gestion et l'administration des programmes de logements publics et sociaux deviennent provinciales (Séguin et Villeneuve 1999).

La décennie 1990 est marquée par le retrait du fédéral du financement des nouvelles unités et par le non-renouvellement des ententes d'exploitation des logements sociaux et communautaires entraînant le transfert complet de la responsabilité aux provinces. Ce transfert de responsabilité est fortement critiqué puisqu'il met en péril la pérennité du parc de logements sociaux et communautaires une fois les ententes échues, en plus de ne pas prévoir de fonds pour certains travaux d'entretien (Séguin et Villeneuve 1999). Les provinces et territoires ont ensuite pris des directions différentes, la majorité ayant cependant choisi de ne pas intervenir. Le Québec, de son côté, a développé son propre programme d'aide présenté à la section suivante (Suttor 2016). Le rôle principal de l'État est alors de favoriser la participation du marché privé dans le domaine de l'habitation, en particulier pour répondre aux besoins des ménages en situation de pauvreté qui doivent se loger dans le marché locatif privé en raison de leur incapacité à accéder à des logements hors-marché (Séguin et Villeneuve 1999). Au cœur de cette approche se trouve la conviction que le logement locatif privé offre de meilleures opportunités que le logement social, se traduisant par une augmentation des aides à la personne pour les locataires ayant des besoins en logement (August 2020).

Une complexité du secteur du logement canadien provient de la superposition entre les politiques fédérales et provinciales qui agissent dans les mêmes marchés, mais dont les objectifs peuvent être divergents, limitant leur complémentarité. De plus, la tension entre les niveaux de gouvernement et leur évolution jouent sur la flexibilité des programmes et leurs capacités à répondre aux besoins. Dans un contexte où les relations sont tendues, les problèmes de coordination peuvent être accentués, ce qui vient complexifier la mise en œuvre des programmes pour les acteurs et actrices non étatiques. D'un autre côté, une meilleure collaboration entre les divers paliers de gouvernement a tendance à accentuer la négociation et la prise de décision à huis clos. Les actrices et acteurs non-étatiques ont donc plus de difficultés à participer et à faire valoir leur vision (Banting 1991).

Au tournant des années 2000, le gouvernement fédéral se réengage modestement dans le financement de la construction de logements *abordables*, mais en s'appuyant sur le marché pour réaliser ces habitations (Suttor 2016). L'intervention la plus récente du gouvernement fédéral sera présentée à la section 1.5, puisqu'il s'agit d'une politique importante mise en place en 2017 et qui témoignent d'un réinvestissement majeur du gouvernement fédéral sur 10 ans, soit la Stratégie Nationale sur le Logement (SNL).

1.3.2 Périodisation spécifique à la province du Québec

La périodisation de l'évolution des politiques du logement au Québec est quelque peu différente de celle qui a été présentée pour le Canada, notamment en raison du développement plus tardif des logements de type habitations à loyer modique (HLM), malgré les programmes de financement disponibles, ainsi que par le maintien d'une approche sociale-démocrate plus marquée que dans d'autres provinces à la suite du retrait du gouvernement fédéral. La périodisation en trois phases développée par Vaillancourt et Ducharme (2000) sera utilisée pour présenter l'évolution des politiques québécoises. Leur périodisation s'arrête en 2000, mais une quatrième phase pourrait s'être déroulée entre la création du programme Accès Logis et la fin de son financement.

Vaillancourt et Ducharme (2000) identifient la période s'étalant de 1945 à 1968 comme étant la première phase marquée par la contribution des mouvements associatifs qui réclamaient des habitations de meilleure qualité. Dans cette période commençant à l'après-guerre, le Canada développait des logements de type HLM afin de répondre aux besoins des populations les plus démunies. Tels que mentionné, ces projets ont pris plus de temps à être construits au Québec, le premier ensemble étant les habitations Jeanne-Mance (Vaillancourt et Ducharme 2000) dont la construction s'est étalée entre 1958 et 1962 sur le territoire de l'ancien Faubourg St-Laurent. (Choko 1995). Cette période est marquée par un mouvement de modernisation du Québec et de « nettoyage » des secteurs qualifiés de taudis. Ces secteurs sont identifiés dans le rapport *Projet de rénovation d'une zone d'habitat défectueux et de construction d'habitation à loyer modique*, aussi nommé le plan Dozois, publié en 1954 (Choko 1995). La révolution tranquille du début des années 1960 entraîne des réformes qui se veulent modernistes dans plusieurs domaines, comme la santé et l'éducation. Selon Vaillancourt et Ducharme (2000), ces transformations prennent un peu plus de temps à se manifester dans le logement social, puisqu'il faudra attendre la création de la SHQ en 1967 pour vivre pleinement l'essor de la création des HLM publiques. À cette époque, les logements dits publics ont mauvaise réputation, ce qui explique la réticence des villes à profiter des programmes fédéraux (Vachon 2017).

Ainsi, la deuxième période identifiée par Vaillancourt et Ducharme (2000) s'étend de 1968 à 1980 et est marquée par l'essor des politiques de l'État-providence. L'adoption de la Loi sur la Société d'habitation du Québec (SHQ) en 1967 permet à la société nouvellement créée d'aider les villes à utiliser les fonds venant du fédéral pour la création de HLM. La même année, la ville

de Montréal crée son service d'habitation. L'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM) est créé en 1969 et les mises en chantier se multiplient sur le territoire couvert par l'OMHM à l'époque (OMHM s.d.). Différents programmes sont disponibles pour la construction de logements communautaires, mais les acteurs et actrices du tiers secteurs sont moins visibles au sein de l'État, qui a de la difficulté à les mettre à contribution. L'attention se porte plutôt sur les réseaux d'institutions publiques (Vaillancourt et Ducharme 2000). Pourtant, dès le début des années 1970, le mouvement de l'habitat communautaire vise à répondre aux besoins des ménages à faible revenu pour lesquels le marché privé est inaccessible et les logements publics mal adaptés (Bouchard 2009).

Il faudra attendre la troisième phase identifiée par Vaillancourt et Ducharme (2000) pour assister à une présence soutenue du tiers secteur en habitation, cette période s'étalant des années 1980 aux années 2000. Elle est marquée par la crise de l'État-providence qui se déclenche plus tardivement au Québec qu'au Canada en général. Cette crise s'accompagne d'une remise en question du modèle de logements public et permet un positionnement fort des coopératives d'habitation et des organismes sans but lucratif (OSBL)⁴ (Vaillancourt et Ducharme 2000; Bouchard 2009).

Le Québec tarde un peu à agir lors du désengagement du fédéral dans les années 1990. Ainsi, c'est seulement en 1995 que le provincial commence à mettre sur pied de nouveaux programmes de construction de logements hors-marché pour pallier le désengagement du gouvernement fédéral. L'élément le plus significatif de la fin de cette période est la création du programme Accès Logis en 1997 (Vaillancourt et Ducharme 2000). Le programme Accès Logis a permis au Québec de maintenir une approche plus sociale-démocrate que dans les autres provinces où les aides en logement ont cessé à la suite du retrait du fédéral. Né d'une proposition formulée au gouvernement du Québec par le milieu de l'habitation communautaire, l'élaboration du programme, de ses normes et de son cahier des charges, s'est faite conjointement entre les différentes associations et la SHQ, témoignant ainsi d'une reconnaissance des actrices et acteurs professionnel.le.s de l'habitation communautaire par les pouvoirs publics, permettant une meilleure compréhension des réalités du terrain (Bouchard 2009). Les municipalités doivent contribuer au financement des projets en fournissant le tiers du montant de la subvention. Bien qu'administré par le provincial, le programme Accès Logis

⁴ OSBL et OBNL sont tous deux utilisés dans le texte selon le contexte. S'il s'agit d'une référence historique ou du nom d'un organisme (par exemple, la fédération des OSBL d'habitation), le terme OSBL est employé. Autrement, l'utilisation du terme OBNL a été privilégiée.

représentait d'une certaine manière une décentralisation vers les municipalités qui doivent fournir un financement et assumer un risque beaucoup plus élevé qu'avec les programmes précédents (Séguin et Villeneuve 1999).

Les débuts du programme Accès Logis ont été marqués par une période de collaboration entre le tiers secteur et les pouvoirs publics, menant à « l'émergence de plusieurs formes d'innovations sociales » (Vaillancourt et al. 2016, 40). Accès Logis a permis d'élargir la clientèle ayant accès à un logement social et communautaire en rendant des logements disponibles à des personnes en situation de vulnérabilité, laquelle ne se limitait pas à des difficultés financières. Le programme était composé de trois volets ouverts en continu. Le Volet 1 était destiné aux ménages à revenu faible et modeste, le Volet 2 était destiné aux personnes âgées en légère perte d'autonomie et incluait des services. Finalement, le Volet 3 visait des projets avec services destinés à des personnes avec des besoins particuliers.

En parallèle, Séguin et Villeneuve (1999) notent, au tournant des années 2000, que l'État a recours de manière croissante aux allocations-logement, illustrant la tendance du gouvernement à s'appuyer sur le marché afin de loger les ménages en situation de vulnérabilité. Cette orientation est justifiée par le fait que les allocations-logement permettent d'aider plus de personnes que les aides de type aide à la pierre à budget égal, voire moins élevé (Séguin et Villeneuve 1999; Vérificateur général du Québec 2020). Des études ont toutefois montré qu'il s'avère plus économique de venir en aide aux ménages en situation de pauvreté en construisant et en rénovant des habitations, plutôt qu'en misant sur les aides à la personne, qui ne sont pas pérennes dans le temps et dont une grande proportion se retrouve à financer des loyers dans le marché privé (SCHL 1990).

Enfin, la SHQ avait une certaine autonomie vis-à-vis du gouvernement en raison de son statut de société d'état (et non de ministère), qui lui permettait d'entretenir des relations horizontales avec les différent.e.s acteurs et actrices. La dynamique au Québec change en 2014 avec le retour au pouvoir d'un gouvernement libéral qui se désengage du financement du programme Accès Logis et qui met en place différentes mesures d'austérité. La relation avec les actrices et acteurs du milieu de l'habitation sociale et communautaire est désormais plus hiérarchique, elle ne permet plus d'assurer un lien du « bas » vers le « haut ». Elle permet seulement de communiquer les directives venant du gouvernement pour que ces acteurs et actrices réalisent la mise en œuvre (Vaillancourt et al. 2016).

1.3.3 Évolution des politiques urbaines de la Ville de Montréal

La section précédente introduisait les Habitations Jeanne-Mance construites entre 1958 et 1962 comme étant le premier ensemble de logement social au Québec (Vaillancourt et Ducharme 2000). La réalisation de ce projet d'envergure s'inscrit dans un mouvement de modernisation du Québec marqué par la démolition de secteurs qualifiés de « taudis » où réside une population composée de ménages à faible revenu (Charlebois et Linteau 2014). Le Faubourg St-Laurent (*Red Light District*) où se situent les Habitations Jeanne-Mance et la Place des Arts, n'est pas le seul quartier de Montréal visé dans le plan Dozois par l'administration publique de la Ville (Choko 1995; Hamel et Léonard 1980). En effet, le rapport identifie 13 zones ayant une forte concentration de logements vétustes (Choko 1995). Dans les quartiers identifiés se trouve par exemple le Faubourg à m'lasse démolis en 1963 pour faire place à la tour de Radio-Canada (Charlebois et Linteau 2014). L'administration publique laissait peu de place aux besoins des locataires évincé.e.s dans ses projets de démolition au profit des infrastructures modernes. La majorité des ménages doivent se débrouiller pour se relocaliser (Bednarz 2014) alors que plus de 28 000 logements sont démolis entre 1957 et 1974 (Girard 2022). À terme, la perte de logements abordables pour les ménages de ces quartiers surpasse largement le nombre de logements sociaux qui seront construits (Hamel et Léonard 1980). Le projet de rénovation urbaine du quartier de la Petite-Bourgogne (1965) et la construction de l'ensemble de logement social des Îlots St-Martin (1968) marquent un tournant. Les habitant.e.s du quartier qui s'opposent aux grands projets de démolitions de la Ville se rassemblent et portent des revendications auprès des autorités de la Ville de Montréal (Bednarz 2014; *La P'tite Bourgogne* 1968). À la même époque, un projet porté par *Concordia Estate* qui acquiert la majorité des habitations du quartier de Milton Parc se dessine. L'opposition au projet Cité Concordia a mené à des luttes historiques pour le logement à Montréal. La mobilisation citoyenne a alors permis la sauvegarde et la conversion de logements en coopératives et en OBNL d'habitation (Saillant 2018).

Le milieu de l'habitation à Montréal est marqué par une historique de lutte qui influence encore à ce jour la position très militante et revendicatrice des organismes en logement (Germain et Rose 2000). La confrontation, une stratégie particulièrement employée dans les luttes pour le logement, met alors de l'avant les rapports de pouvoirs entre les groupes de citoyen.ne.s et l'État (Sauvé et Provencher 2019; Berthiaume et Bergeron-Gaudin 2022). Bien que les luttes présentées n'aient pas mené à la transformation profonde des politiques urbaines de

modernisation, elles ont tout de même permis de contribuer significativement à l'avancement du droit au logement (par la création du bail par exemple, ou encore de l'ancienne Régie des Loyers) (Hamel et Léonard 1980).

Au cours des années 1970 s'amorce une nouvelle ère de développement urbain. La Ville de Montréal tente alors de freiner l'exode vers les banlieues, la « désarticulation du tissu social des principaux quartiers populaires [et le] manque de logements à coût modique » (Hamel et Léonard 1980, 80). Ainsi, bien que le logement ne soit pas une compétence municipale, les villes ont certains leviers pour encadrer le développement immobilier. Leurs rôles et responsabilités se situent par exemple au niveau réglementaire ou encore, en donnant leurs orientations aux plans d'urbanisme qui dictent des normes à respecter en fonction des secteurs (nombre d'étages, mixité des usages...). Un règlement est mis en place afin de freiner les démolitions de masse ayant eu lieu lors de la période précédente. Dans l'optique d'attirer les ménages qui ont quitté Montréal pour ses banlieues, la Ville lance l'Opération 10 000 logements (Hamel et Léonard 1980), suivi d'une deuxième phase nommée Opération 20 000 logements (Marchand 2000). La Ville vend ainsi des terrains à développer à bas prix et offre des rabais de taxes pour encourager la construction d'habitation (Marchand 2000). Ces orientations municipales qui favorisent les constructions neuves tout en visant les jeunes ménages de la classe moyenne montrent l'importance des mesures d'accès à la propriété (Charbonneau et Parenteau 1991).

Les tendances néolibérales des années 1980 influencent le développement immobilier des villes, notamment en raison de la place accordée aux entreprises privées de développement immobilier. En ce sens Gaudreau, Fauveaud et Houle (2021) expliquent que :

« depuis les années 1980, les activités, stratégies et dynamiques de production immobilière ont connu de profondes transformations, dont les manifestations sont identifiables à l'échelle globale. L'application de certains préceptes du courant économique néolibéral à partir des années 1980, conjuguée à l'évolution des politiques de gouvernance territoriales (décentralisation des pouvoirs, autonomisation des territoires infranationaux, émergence des villes comme espaces économiques et politiques plus autonomes), a donné aux [actrices et] acteurs immobiliers privés, en particulier aux promoteurs [et promotrices], un rôle beaucoup plus central dans la production et l'aménagement de la ville » (Gaudreau, Fauveaud et Houle 2021, 15).

Un transfert des responsabilités s'opère alors, les acteurs et actrices municipaux accompagnent et guident les acteurs et actrices privé.e.s qui prennent une part plus importante dans la production de la ville, sa planification et dans le financement du développement urbain (Gaudreau, Fauveaud et Houle 2021). À partir des années 2000, le développement immobilier à Montréal est essentiellement orienté vers une production de logements haut de gamme et des condominiums destinés aux classes moyennes supérieures contribuant fortement à la gentrification des quartiers (Gaudreau, Fauveaud et Houle 2021).

En 2005, la Ville de Montréal présente sa Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels afin d'encourager la mixité sociale et assurer la production de logements (locatifs et privés) répondant à une variété de besoins. La définition de logement abordable n'est pas encore liée au marché, elle reprend plutôt la notion d'un taux d'effort limité à 30%. La Ville est toutefois limitée dans ses actions, la loi québécoise ne permettant pas l'obligation d'inclure des seuils de logements abordables dans les projets. Ainsi, « l'approche retenue par l'administration municipale est de nature incitative et vise à maximiser sa capacité d'intervention à l'intérieur des pouvoirs qui lui sont conférés par la législation » (Ville de Montréal 2005, 15). Les programmes destinés à produire du logement social sur le territoire montréalais sont alors administrés par Québec, tel que le programme Accès Logis, mais la Ville peut aider les organismes porteurs des projets à produire des logements sociaux et communautaire (Ville de Montréal 2005).

Le secteur privé occupe une place importante dans le développement de la Ville et par le fait même, leur participation est de plus en plus encouragée dans les programmes actuels de financement du logement abordable.

1.4 Rôle des actrices et acteurs de l'écosystème du logement social et communautaire

Avant de détailler les transformations récentes des politiques publiques, il apparaît d'abord important de clarifier qui sont les actrices et acteurs impliqué.e.s dans l'écosystème du logement social et communautaire ainsi que leurs rôles⁵. Les acteurs et actrices sont distribué.e.s ici en deux grandes catégories, d'un côté les pouvoirs publics – ou l'État – et de l'autre celles et ceux

⁵ Les actrices et acteurs qui ne sont pas issu.e.s des pouvoirs publics et qui participent au financement des projets de logements sociaux et communautaires, tels les fonds fiscalisés et la philanthropie, ne sont pas inclu.e.s dans cette section.

qui assurent la dispensation de services en logement social et communautaire. Cette distinction a été priorisée pour le deuxième groupe plutôt que le terme tiers secteur pour inclure les OMH qui sont des organismes parapublics et qui ne sont donc pas considérés comme faisant partie du tiers secteur.

1.4.1 Les pouvoirs publics

L'état n'est pas un acteur unifié, mais plutôt un ensemble d'entités, d'institutions, d'organisations et d'agences avec des niveaux d'autonomie variables représentant les pouvoirs « publics » (Mitchell 1991). Cette section présentera les actrices et acteurs du gouvernement ainsi que les institutions publiques. Lorsqu'il est question de logement, ces acteurs et actrices peuvent entreprendre divers types d'actions comme le financement, la régulation et la dispensation (Clapham 2019). Leurs interventions se classent en « deux grands types : les interventions axées sur la production et la gestion de nouvelles unités de logement (aide « à la pierre ») et les programmes d'aide financière destinés à alléger le fardeau des dépenses de logement des ménages les plus pauvres (aide à la personne) » (Séguin et Villeneuve 1999, 25).

Au Canada, les pouvoirs publics sont divisés en différents paliers qui ont des compétences et des portées différentes; l'État fédéral, l'État provincial et les pouvoirs publics municipaux, et chaque niveau peut avoir sa propre complexité interne. Par exemple, le territoire de la Ville de Montréal est lui-même subdivisé en arrondissements. Cette division est source de conflits entre le gouvernement central (fédéral) et les gouvernements provinciaux – particulièrement le gouvernement du Québec qui se positionne en société distincte par rapport au reste du pays – selon les champs de compétences, qu'elles soient partagées ou exclusives, et sur la gestion et la distribution des budgets (Banting 1991). La division des domaines de juridiction est indiquée dans la constitution. Ainsi, les interventions du gouvernement fédéral dans un champ de compétence provincial, comme c'est le cas pour l'habitation, sont contestées par le gouvernement du Québec qui réclame le transfert des fonds et l'autonomie dans l'administration des programmes sur son territoire (Bouchard, Lévesque et St-Pierre 2005). Tel que mentionné, le gouvernement fédéral n'a pas de juridiction directe, mais un droit de dépenser, c'est-à-dire que son influence se manifeste au travers de programmes de financement via lesquels le gouvernement spécifie des directives d'aménagement du territoire ou spécifie des critères pour l'obtention des fonds. Toute politique en matière de logement venant du gouvernement fédéral devrait donc faire l'objet d'une entente entre Québec et Ottawa. Dans les faits, les programmes

unilatéraux démontrent bien ce pouvoir de dépenser qui donne une certaine marge de manœuvre au fédéral. La constitution limite les relations directes entre le gouvernement fédéral et les municipalités puisque les Villes sont de juridiction provinciale, mais selon Hulchanski (2006), cela ne représente pas nécessairement une barrière à la mise en place de programmes directs, puisqu'il est difficile pour le gouvernement provincial de refuser le transfert de fonds aux villes.

Ainsi, le gouvernement fédéral finance le logement social et communautaire au Québec via ces ententes qui redistribuent les fonds dans les programmes québécois, mais aussi par des programmes qui s'adressent aux OBNL d'habitation. Un article paru dans la presse révélait que le gouvernement fédéral finance actuellement plus du 2/3 des montants investis pour les projets de construction et de rénovation, notamment dans les programmes du Québec exclusivement, pour augmenter l'offre de logements sociaux et communautaires. L'article révèle également que cette répartition des montants n'est pas nouvelle; les sommes allouées par le gouvernement fédéral ont rapidement dépassé celles du gouvernement provincial à la suite de leur réinvestissement au début des années 2000 (Brousseau-Pouliot 2024b).

Chaque palier de gouvernement a son propre organisme gouvernemental responsable de l'habitation. La SHQ (provincial) est responsable « de la mise en œuvre des programmes et des services à la population en matière d'habitation » (SHQ s.d.). La SCHL (fédéral), qui est une société d'État et une institution financière, produit aussi des données et de la recherche sur le logement au Canada. Ces organismes se classent comme institutions publiques.

Tel que mentionné, les villes sont de juridiction provinciale, c'est-à-dire que leurs pouvoirs et responsabilités sont limités et sont fonction des ententes avec le gouvernement provincial et des budgets alloués. Leur rôle consiste surtout à définir le plan d'urbanisme et planifier le développement de leur territoire, à mettre en place des règlements encadrant le développement de projet de construction. À la Ville de Montréal, le service de l'habitation développe et administre les programmes et initiatives en logement.

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) créée en 2001 contribue au développement d'habitations sociales et communautaires grâce au Fonds du logement social métropolitain mis en place pour assurer un financement équitable entre les municipalités de la CMM. Les municipalités de la CMM doivent verser une cotisation à ce fonds qui sert ensuite à financer la contribution issue du milieu (principalement assumée par la municipalité) dans les programmes de la SHQ (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023).

1.4.2 Acteurs et actrices faisant la dispensation de services en logement social et communautaire

Il n'y a pas que les acteurs et actrices institutionnel.le.s à considérer lorsqu'il est question de politiques du logement, mais également celles et ceux qui en font la mise en œuvre⁶. Ces organismes mettent en œuvre la politique et sont donc essentiels à son élaboration, puisque ce sont eux qui ont la connaissance de ce qu'il est réellement possible de réaliser en fonction des moyens alloués. Ils peuvent pallier au décalage qu'ont les décideurs et décideuses avec le terrain et la pratique (Brodkin 2011; Brodkin et Baudot 2012). Ces actrices et acteurs ne forment pas un tout. Il s'agit d'un écosystème complexe qui regroupe plusieurs types d'organisations. À différents moments, le secteur de l'habitation a dû s'adapter à des réalités changeantes. Lors de la première phase d'Accès Logis par exemple, le programme était réservé exclusivement au tiers secteur (coop et OBNL). Lorsque le programme a été ouvert aux OMH en 2002 (Vaillancourt et al. 2016), ce ne sont pas tous les acteurs et actrices qui accueillaient la nouvelle avec enthousiasme, voyant l'arrivée des OMH comme une source de compétition alors que les moyens disponibles n'augmentaient pas. L'écosystème avait jusqu'à récemment atteint un certain équilibre, même s'il existe depuis longtemps une insatisfaction quant aux fonds disponibles pour développer de nouveaux logements et entretenir les logements existants (FRAPRU 2013), ce qui pouvait mener à un climat de concurrence dans un contexte global où les ressources étaient rares (financement, terrains disponibles...).

Tel que mentionné précédemment, les OMH sont des organisations parapubliques; ce sont des organismes à but non lucratif lié à l'état, mais qui possèdent une plus grande autonomie qu'un organisme public. Ils ont été mis en place à la suite de la création de la SHQ avec le mandat de gérer l'habitation sociale sur leur territoire (INSPQ s.d.). À Montréal, l'OMHM a également le mandat de gérer le programme de supplément au loyer (PSL) qui permet aux ménages à faible revenu de payer uniquement 25% de leurs revenus pour leur loyer, même si les bénéficiaires de ce programme ne résident pas en HLM mais sur le marché privé ou dans d'autres formes de logement hors-marché (les coopératives d'habitation, par exemple). Ainsi, toute demande du programme supplément au loyer (PSL) passe par l'OMHM (OMHM 2023).

⁶ Les promoteurs et promotrices privé.e.s ne sont pas détaillé.e.s dans cette section. Lorsqu'ils et elles participent aux programmes, les logements construits sont plutôt de type abordable.

Le tiers secteur est constitué d'une variété d'organisations dont les fonctions diffèrent⁷ selon qu'elles sont des coopératives, des organismes communautaires ou à but non lucratif ou des GRT. Ces organismes sont tous des entreprises d'économie sociale (Bouchard, Lévesque et St-Pierre 2005). Selon Bouchard (2009),

« [l]a différenciation de l'habitat communautaire des autres formes de logement social tient au mode de propriété, qui est collectif sans être public, à l'autonomie des organisations, privées sans être à but lucratif, et au statut des résident[e.]s, qui sont des locataires regroupé[e.]s dans des milieux mixtes sur le plan socioéconomique » (Bouchard 2009, 62).

Il existe également différentes fédérations dont les membres sont les coopératives, les OBNL d'habitation ou les GRT et qui jouent un rôle d'information et de conseil, mais aussi de représentation politique. Les fédérations servent parfois d'interfaces entre les intérêts de leurs membres et les pouvoirs publics (voir par exemple FHCQ s.d.; FOHM s.d.). Sans adopter la même structure que les fédérations, l'Alliance des corporations d'habitations abordables du territoire du Québec (ACHAT) est un réseau d'organisme créé en 2017. Ces acteurs et actrices se regroupent dans l'objectif de mutualiser leurs ressources et ainsi les aider à changer d'échelle (en d'autres termes, pour leur permettre de sortir une quantité importante de logements du marché) (ACHAT s.d.).

Les OBNL et les coopératives d'habitation sont souvent confondues dans les politiques et programmes, ainsi que dans leurs analyses, alors qu'ils et elles répondent à des logiques d'action différentes. Selon la Fédération des OSBL d'Habitation de Montréal (FOHM), les OSBL (ou OBNL) d'habitation ont comme mission d'offrir des logements à des populations ciblées, telles que les familles, les aîné.e.s, les personnes en situation d'itinérance, etc. Les unités peuvent être subventionnées (le plus souvent par des PSL) ou non selon les besoins (FOHM s.d.). Le modèle des coopératives⁸ diffère dans sa nature et ses objectifs. Comme l'explique Bouchard (2000), « [c]e n'est pas seulement le besoin de logement qui anime ces [...] acteurs [et actrices], c'est aussi le souhait de redéfinir le logement aussi bien dans son usage que dans

⁷ Les associations de défense de droits sont des organismes de ce secteur, mais ne contribuent pas à la création ni à l'entretien de logements sociaux et communautaires. Elles sont essentielles dans leur travail pour accompagner les personnes aux prises avec des enjeux de logement et dans leur militantisme. Ces organismes doivent être mentionnés comme faisant partie de l'écosystème de l'habitation, mais ils ne sont pas considérés dans ce mémoire et n'ont pas été consultés lors des entretiens (voir Chapitre 3 : Méthodologie).

⁸ Le modèle de l'habitation coopératif a connu différentes phases, l'idée globale qui le sous-tend est uniquement présentée dans ce travail de recherche (voir Bouchard 2000)

sa fonction économique et sociale » (Bouchard 2000, 9). Ainsi, les coopératives vont favoriser dans leur sélection une mixité économique au sein de leurs membres. En raison du modèle en autogestion, une coopérative sera pérenne dans le temps et saura maintenir une bonne viabilité financière selon la capacité des membres à préserver un système de gestion et d'entretien fonctionnel (Bouchard 2000). Bouchard (2000) explique que le modèle de l'habitation coopérative, en se combinant à des politiques d'habitation sociale et communautaire, a dû faire des compromis sur la forme de son modèle pour s'arrimer aux objectifs des politiques, menant entre autres à une perte de la mixité économique des membres :

Parmi les conséquences du compromis entre l'État et le mouvement coopératif, on note la marge de manœuvre réduite des coopératives et de leur mouvement, l'iniquité entre générations de coopérateurs [et de coopératrices], et la fragilité de certaines coopératives (Bouchard 2000, 17).

Les GRT ont d'abord été créés par des étudiant.e.s en architecture et des animatrices et animateurs communautaires pour accompagner les groupes citoyens souhaitant développer des projets d'OBNL et des coopératives d'habitation, mais qui manquaient de compétences techniques. Les GRT ont développé au fil du temps une expertise et ont acquis une reconnaissance des pouvoirs publics, leur donnant un rôle central dans les projets de développement d'habitations sociales et communautaires (Bouchard 2005). Ainsi, les GRT sont des entreprises d'économie sociale qui interviennent dans toutes les étapes de réalisation du projet et servent d'intermédiaire entre le groupe citoyen, les professionnel.le.s et les instances publiques (AGRTQ s.d.).

Les acteurs et actrices du tiers secteur souhaitent une meilleure reconnaissance de leur travail et de leur importance par les pouvoirs publics, et ce, malgré la dépendance d'une majorité des actrices et acteurs au financement de l'État (Vaillancourt et Ducharme 2000). Cette nécessité d'avoir accès à des moyens financiers substantiels fait en sorte que leur « fonctionnement [...] est également en partie conditionné par les rapports qu'[ils et elles] entretien[nent] avec l'État, les institutions financières et le marché » (Bouchard et Hudon 2005, 1). Vaillancourt et Ducharme (2000) expliquent que cette relation doit passer d'un rapport de sous-traitance à un rapport de partenariat où les actrices et acteurs ont une agentivité lorsqu'il est question d'enjeux qui les concernent. Cette collaboration requiert de l'État de favoriser la participation de ces acteurs et actrices à l'élaboration et l'évaluation des politiques. Ainsi, Vaillancourt et Ducharme (2000) ajoutent que « [m]ême si les organismes du tiers secteur dépendent souvent de manière

importante du financement étatique, ils sont en droit de conserver l'autonomie qui leur permet de préserver leur identité » (Vaillancourt et Ducharme 2000, 50).

1.5 Transformations récentes des politiques

La présentation de l'évolution des politiques publiques au Canada et au Québec a permis de montrer les tensions historiques qui existent entre les différents paliers de gouvernement, mais aussi la diversité des modèles d'habitation sociale et communautaire. Cette section présentera les transformations récentes des politiques publiques qui ont émergé dans le contexte de la « crise du logement » au Canada, au Québec et à Montréal. Ainsi, deux grands changements ont eu lieu dans le secteur de l'habitation sociale et communautaire, désormais plutôt désignée dans les politiques comme sociale et *abordable* (voir SHQ), soit le lancement en 2017 de la Stratégie nationale sur le logement (SNL) par le gouvernement du Canada dirigé par le Parti libéral et la création en 2022 du Programme Habitation Abordable Québec (PHAQ) par le gouvernement du Québec dirigé par la Coalition Avenir Québec (CAQ).

La SNL représente un réinvestissement majeur dans le domaine de l'habitation par le gouvernement fédéral en prévoyant un budget de 40 milliards sur 10 ans « pour qu'un plus grand nombre de Canadien[ne]s aient un chez-soi d'abord » (Gouvernement du Canada 2017, 4). La SNL est composé d'une dizaine de programmes de financement qui utilisent des prêts et des subventions. Le gouvernement part de la prémisse que « tou[te]s les Canadien[ne]s méritent un logement sûr et abordable » (Gouvernement du Canada 2017, 4). Les premières évaluations qui en ont été produites sont peu concluantes sur sa capacité d'offrir des logements pour les ménages avec les plus grands besoins (Conseil national du logement 2023), même si elle a pour objectif de sortir 53 000 ménages des besoins impérieux en logement (BIL)⁹. Elle répond plutôt aux besoins de la classe moyenne, permet de « stimuler l'économie » (Gouvernement du Canada 2017, 4) et renforce les tendances à prioriser le marché et la propriété privée tel que précédemment observé :

La Stratégie nationale sur le logement a pour objectif principal de veiller à ce que les Canadien[ne]s les plus vulnérables et [celles et] ceux qui peinent à boucler leur budget aient accès à des logements sûrs et abordables, mais elle vise aussi à répondre aux

⁹ Les trois critères sont la taille, l'abordabilité et la qualité. Le principal critère qui fait un sorte qu'un ménage ait un BIL est l'abordabilité, c'est-à-dire que le ménage dépense plus que 30% de son revenu total pour se loger (les détails et définitions sont disponibles sur le site de la SCHL).

besoins dans tout le continuum du logement, notamment en soutenant l'accès des Canadien[ne.s] à la propriété abordable dans des marchés de l'habitation stables et concurrentiels (Gouvernement du Canada 2017, 23).

Le conseil national sur le logement (2023), responsable d'informer le gouvernement sur les impacts de la SNL dans le but de l'améliorer, expliquait dans son rapport de recommandations que les programmes de la stratégie ne répondent pas aux besoins des populations les plus vulnérables au pays. La stratégie se concentre sur l'offre de logement, c'est-à-dire le nombre de logements construits ou rénovés grâce aux programmes, mais néglige de cibler les populations ayant les plus grands besoins. Un problème majeur de la stratégie réside dans la manière dont est considérée l'abordabilité, puisque chaque programme a ses propres critères et définitions. Ainsi, la stratégie introduit 5 définitions différentes dont la majorité sont liées aux prix du marché dans la région (Conseil national du logement 2023), bien que la définition de base dans la SNL considère un logement comme étant abordable si le loyer est inférieur à 30% du revenu .

Un rapport produit par une firme externe pour le Conseil national du logement s'est penché sur la performance de trois des initiatives unilatérales de la stratégie (subventions et prêts), l'initiative Financement de la construction de logements locatifs (iFCLL)¹⁰, le Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL)¹¹ et l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL), qui est le seul des trois programmes conçus spécifiquement pour les personnes avec les plus grands besoins en logement (Blueprint ADE 2022a). Ainsi, c'est le seul programme qui sera présenté en profondeur dans cette section. Les programmes financés par la stratégie ne produisent pas exclusivement des logements dits *abordables*. Par exemple, le FNCIL permet à des promoteurs immobiliers et promotrices immobilières de réserver une part d'habitations abordables dans un projet de construction locatif. Le critère d'abordabilité dans ce programme demande « [qu']au moins 30 % des logements [soient] inférieurs à 80 % du loyer médian du marché pendant au moins 20 ans » (Conseil national du logement 2023, 46). L'iFCLL est plutôt destinée aux ménages de la classe moyenne qui ont des besoins moins importants que les autres ménages ciblés par la stratégie (Blueprint ADE 2022a).

L'ICRL est un programme de subvention administré par la SCHL (Blueprint ADE 2022b) qui soutient l'acquisition de terrain, la construction et la conversion de logements sous la forme d'une subvention unique supposée être clé en main (dans les faits, le programme ne permet pas

¹⁰ Maintenant renommé le Programme de prêts pour la construction d'appartements

¹¹ Maintenant renommé le Fond pour le logement abordable

de couvrir les coûts réels de construction). Ce programme a été créé en 2020, en réponse aux besoins criants mis en lumière lors de la crise sanitaire liée à la COVID-19. Ainsi, l'ICRL ne faisait pas partie de la Stratégie à son lancement en 2017, même si c'est l'initiation qui semble la plus apte à produire des logements pour les personnes ayant les plus grands besoins. Des trois programmes mentionnés, l'ICRL reçoit la plus petite enveloppe financière (Blueprint ADE 2022a). Un élément clé de ce programme est sa rapidité, puisqu'il est attendu que la construction soit terminée dans un délai de 12 mois. Pour y arriver, la première phase du programme exigeait que la construction soit réalisée en utilisant une technique modulaire (préfabriqué), un critère qui a été abandonné à partir de la deuxième phase (à l'automne 2024, 3 phases ont été annoncées). L'appel par phase est un enjeu au niveau de la prévisibilité du financement, d'autant plus que les délais pour déposer une demande de financement sont assez courts, ce qui crée de la concurrence entre les candidat.e.s pour les terrains et l'accès aux professionnel.le.s en plus de représenter un risque pour la qualité du bâtiment, en raison du peu de temps alloué à la conception. D'un autre côté, il a été mentionné que les délais de réponse venant de la SCHL pouvaient prendre jusqu'à quatre mois (en comparaison aux deux mois octroyés dans la phase 2 pour préparer la demande). Il est parfois difficile pour un organisme de garder un terrain à disposition aussi longtemps sans certitude de recevoir du financement (Blueprint ADE 2022b). Le nombre d'unités financées par programme de la SNL nommées dans la présente section se retrouvent dans le Tableau 1.1 pour le Québec, et dans le Tableau 1.2 pour l'ensemble du Canada.

Tableau 1.1 : Unités financées au Québec par les programmes de la SCHL identifiés

Programme	Nombre de projets	Nombre d'unités	Nombre d'unités abordables ⁱ	Dépenses fédérale (\$)	Proportion des dépenses fédérales totales allouées au Québec ^{ii,iii}
Fond pour le logement abordable (ou anciennement FNCIL)	14	6324	5655	186 126 106	3%
Programme de prêts pour la construction d'appartements (ou anciennement iFCLL)	42	5331	4649	1 679 618 480	15%
Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) - phase 1	47	1358	1358	178 579 080	25%
Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) – phase 2	61	1358	1358	310 800 471	37%
Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) - phase 3	6	440	404 ^{iv}	66 073 738	15%
ⁱ selon les critères du programme associé ⁱⁱ <i>Contributions fédérales (QC)/Contributions fédérales (Can)*100</i> ⁱⁱⁱ arrondi à l'unité ^{iv} la valeur de cette case devrait être identique, selon les critères du programme, à la valeur de la case <i>nombre d'unités</i> . La donnée a été directement extraite de la base de données du gouvernement du Canada. Il est possible qu'un projet ait mal été codé, menant à cet écart de 36 unités. Il n'est pas possible avec la base de données uniquement de fournir plus d'explication sur cet écart.					

Source : (Gouvernement du Canada 2024)

Tableau 1.2 : Unités financées au Canada par les programmes de la SCHL identifiés

Programme	Nombre de projets	Nombre d'unités	Nombre d'unités abordables ⁱ	Dépenses fédérale (\$)
Fond pour le logement abordable (ou anciennement FNCIL)	188	164 685	144 251	6 259 558 992
Programme de prêts pour la construction d'appartements (ou anciennement iFCLL)	198	32 329	23 312	11 312 073 534
Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) - phase 1	86	3 419	3 419	723 478 892
Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) – phase 2	124	3 528	2 604	841 782 369
Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) - phase 3	38	1 885	1 849 ⁱⁱ	449 378 762
ⁱ selon les critères du programme associé ⁱⁱ la valeur de cette case devrait être identique, selon les critères du programme, à la valeur de la case <i>nombre d'unités</i> . La donnée a été directement extraite de la base de données du gouvernement du Canada. Il est possible qu'un projet ait mal été codé, menant à cet écart de 36 unités. Il n'est pas possible avec la base de données uniquement de fournir plus d'explication sur cet écart.				

Source : (Gouvernement du Canada 2024)

Ces données montrent le décalage entre le nombre d'unités financées et le nombre d'unités « abordables » que les programmes ont permis de construire. Puisque seul l'ICRL produit des logements réellement abordables pour les personnes avec les plus grands besoins, « nombreux sont les [intervenant.e.s] qui invitent le gouvernement à revoir sa stratégie afin d'atteindre ses cibles et surtout, pour soutenir davantage les ménages les plus vulnérables qui sont les premiers à subir les impacts de la crise » (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023, 15). Malgré les recommandations émises au gouvernement fédéral, le budget 2023-2024 ne prévoit pas la refonte de la Stratégie :

Au contraire, il s'agit du premier budget en quatre ans sans nouveaux investissements dans l'Initiative de création rapide de logements (ICRL) qui est la plus structurante à ce

jour parmi les différents programmes de la SNL pour construire des logements sociaux et communautaires (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023, 16).

Alors que le quart des projets issus de l'ICRL se trouvent au Québec (Blueprint ADE 2022b), le Québec n'a pas souscrit à la SNL et ne fait pas partie du cadre de partenariat avec les provinces et territoires. Ainsi, l'utilisation des fonds des programmes de la SNL doit être négocié entre la SCHL et la SHQ dans l'entente Canada-Québec sur le logement et dans l'entente Canada-Québec pour l'initiative pour la création rapide de logement (ICRL) pour cette initiative particulière (voir par exemple SCHL et SHQ 2018). Les processus de négociation entre le Québec et le Canada peut engendrer des délais importants dans la distribution des fonds (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023). L'ICRL finance les projets en 2 volets, soit le volet des grandes villes (pour Montréal et Québec dans la phase 1 et pour Montréal, Québec, Gatineau, Laval et Longueuil dans la phase 2) et le volet des projets (SHQ s.d.). Ainsi, bien que des projets aient été réalisés avec l'ICRL, une partie des fonds a réellement servi à débloquer les projets en pause dans Accès Logis en raison du manque de financement du programme (RQOH 2021; Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023). L'application de l'ICRL n'a donc pas permis au Québec de réaliser autant de nouveaux projets que prévus par l'initiative. Dans le grand Montréal, les deux premières phases ont financé 502 nouvelles unités contre 742 unités via Accès Logis. La troisième phase de l'ICRL a pour sa part permis de soutenir financièrement des projets déjà financés en partie par Accès Logis et le nouveau Programme Habitation Abordable Québec (PHAQ) (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023).

Le programme Accès Logis est fortement critiqué, d'une part pour sa lourdeur administrative, mais notamment en raison de son sous-financement causant des blocages et des délais (le « back log »). Les montants disponibles ne permettent pas aux actrices et acteurs mettant en œuvre le programme de faire avancer leurs projets ; « la subvention n'a pas été en mesure de couvrir la totalité du 50 % des coûts prévu par le programme, car elle n'a pas été indexée aux coûts réels de réalisation, ce qui engendre l'allongement des délais de construction » (AGRTQ 2023, 3). Du 50 % initialement prévu, les montants admissibles ne représentaient plus que 32 % des coûts réels en 2022 (AGRTQ 2023). Le programme Accès Logis est décrit comme une « boîte noire » par la ministre responsable de l'habitation (Bergeron 2023). En 2020, le rapport du vérificateur général pour l'année 2018-2019 soulevait d'importants problèmes de gestion du programme par la SHQ qui « n'assume pas adéquatement ses responsabilités » (Vérificateur général du Québec 2020, 139). Il note différents enjeux, comme l'absence de stratégie

d'intervention qui n'assure pas une distribution et une gestion optimale des fonds et des programmes d'aide. De plus, la lenteur de développement des projets au sein de ce programme est soulevée par la ministre comme étant un problème majeur (Bergeron 2023). Le gouvernement caquiste en poste a alors choisi de créer en février 2022 son propre programme, le PHAQ, plutôt que de procéder à la réforme d'Accès Logis. Tel que rapporté dans les médias, le gouvernement souhaite aller plus vite avec ce nouveau programme (Hébert-Bernier 2023), s'inspirant de la performance de l'ICRL. Différents changements sont introduits pour permettre cette accélération, tels que l'ouverture du programme au privé et un critère pour déposer la demande de financement qui requiert des projets d'être assez avancés dans le processus de conception (Hébert-Bernier 2024). Il est vrai qu'Accès Logis était un programme d'une lourdeur administrative considérable, mais qui, selon les acteurs et actrices qui l'utilisaient, pouvait être adapté et assoupli (Ross 2021). Avant d'annoncer officiellement la fin d'Accès Logis en février 2023 (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023), le gouvernement avait « abandonné discrètement » le programme en ne renouvelant pas le financement lors du budget de novembre 2021 (Ross 2022). Ainsi, le gouvernement ne finance pas de nouvelles unités dans ce programme, mais prévoit tout de même des sommes additionnelles pour des projets qui ne pourraient pas être réalisés sans ce financement. À la base, ces projets « bloqués » ont été budgétés avec des coûts admissibles basés sur les coûts de construction de 2009. En 2018, c'est 15 000 logements au Québec qui étaient inadéquatement financés (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023). Ce que montre la réalisation de projets initiés dans le programme Accès Logis avec des fonds provenant de l'ICRL, c'est que le sous-financement chronique d'Accès Logis l'a rendu partiellement inopérant, et pas seulement les enjeux dans la conception du programme ou dans sa mise en œuvre par les actrices et acteurs du milieu de l'habitation social et communautaire. Le remplacement d'Accès Logis par le PHAQ a été d'ailleurs mal accueilli par la majorité de ces actrices et acteurs, qui sont en désaccord avec de nombreuses modalités du programme PHAQ et qui critiquent sa capacité à produire des logements pour les personnes les plus vulnérables et avec les plus grands besoins (AGRTQ 2023; Ross 2022).

Le PHAQ est composé de deux volets. Le premier volet fonctionne par appel à projet. Le premier appel à projet a eu lieu au printemps 2022 et a octroyé un financement pour 1723 unités réparties dans 41 projets. Le second appel a eu lieu plus d'un an plus tard, à l'automne 2023 et a financé nettement moins d'unités, soit 999 réparties dans 14 projets dont seulement 2 à Montréal (alors que 1500 unités étaient prévues, dont 500 réservées au privé). À l'automne

2024, un troisième appel à projet n'avait pas encore été annoncé sur le site de la SHQ. Le second volet est ouvert en continu et s'adresse à des projets visant à desservir des populations avec des besoins particuliers, telles que les personnes victimes de violence et les personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir (SHQ s.d.). En comparaison, tous les volets d'Accès Logis étaient ouverts en continu. Le taux de subvention applicable dans le PHAQ oscille entre 10% et 60% selon le nombre d'années d'engagement pour l'abordabilité (de 10 à 35 ans) (SHQ 2024). La contribution du milieu est fixée à 40% de la subvention de base de la SHQ. Puisque les projets portés par le secteur communautaire visent une abordabilité à long terme, ces projets ont tenance à aller chercher le taux de subvention maximum permis pour le nombre d'années d'engagement. Ainsi, la contribution municipale – remboursée par la CMM – est de 24% (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023). Comme pour les autres programmes, l'écart entre les subventions reçues et les coûts réels des projets est financé par les loyers, par une hypothèque ou autres sources de financement.

Une différence notable entre Accès Logis et le PHAQ est que le nouveau programme ouvre la porte à de nouveaux acteurs et nouvelles actrices issu.e.s notamment du privé, mais aussi aux OBNL portant des projets de logement étudiant. À ce sujet, l'Association des groupes de ressources technique du Québec (AGRTQ) explique que :

Le PHAQ met en compétition des organismes à but non lucratif et des promoteurs [et promotrices] privé.e.s à but lucratif dans un même programme. Ces [promotrices et] promoteurs privé.e.s ont accès à davantage de ressources financières pour la réalisation de leurs projets. Ils [et elles] sont susceptibles d'obtenir du financement plus rapidement, tandis que les organismes doivent avoir recours à de multiples sources de revenus pour compléter leurs montages financiers. Les règles, les normes et les budgets du PHAQ doivent être réfléchis différemment en fonction du type de promoteurs [et promotrices], qui n'ont pas les mêmes intérêts ni l'accès aux mêmes ressources de financement. Tandis que les [promotrices et] promoteurs privé.e.s à but lucratif ont pour objectifs de faire du profit, les organismes à but non lucratif veulent d'abord et avant tout répondre aux besoins des locataires pour qui les projets sont réalisés (AGRTQ 2023, 4).

Si dans la première phase du PHAQ, « les entreprises privées étaient admissibles au programme, mais n'avaient pas d'enveloppe dédié » (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023, 20), la seconde phase leur réservait le tiers de l'enveloppe (500 unités sur 1500) (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023). L'ajout du privé devait

permettre selon le gouvernement d'aider à accélérer la réalisation et la construction des projets, mais deux ans après la création du PHAQ, les données de la SHQ montrent que le privé ne participe pas avec autant d'entrain que souhaité. En effet, seulement 7% des unités attendues seront issues de ce secteur (Hébert-Bernier 2024). Ces résultats remettent en question l'approche priorisée par le gouvernement, puisque les 1000 unités à être construites dans la deuxième phase par le secteur communautaire sont bien en dessous des besoins :

Dans ce contexte, il apparaît injustifié de réserver le tiers des sommes prévues dans le budget 2023-2024 pour le secteur privé, alors que les fonds sont largement insuffisants pour répondre à la demande des OBNL, des coopératives et des offices d'habitation. Ceux-ci offrent les garanties les plus durables pour maintenir l'abordabilité des logements à long terme. En contrepartie, rien n'assure qu'un projet d'un promoteur [ou d'une promotrice] privé soutenu par le PHAQ demeurera abordable une fois la convention d'exploitation avec le gouvernement terminée. Cette convention pourrait être d'à peine 10 ans selon le minimum admissible (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023, 21).

De plus, au début de l'automne 2024, aucun logement financé par le PHAQ (pour les volets 1 et 2) n'était en exploitation¹², c'est-à-dire qu'aucun logement n'est prêt à recevoir des locataires, et 17% seulement étaient en cours de réalisation selon le tableau de bord de la SHQ¹³, alors que le programme prévoyait un délai de développement de 12 mois (SHQ 2024).

Le programme PHAQ s'éloigne du modèle de logement social et se réfère plutôt à la notion de logement *abordable*. Cette approche limite la capacité des ménages avec les plus grands besoins à accéder aux logements qui sont supposés leur être destinés. Par exemple, le programme vise à augmenter le nombre de logements dits *abordables* sans cible à atteindre pour du logement social, c'est-à-dire dont le loyer est en partie financé par des aides gouvernementales (un PSL, par exemple) pour que les ménages n'aient à consacrer que 25% de leurs revenus au logement. La première version du PHAQ ne prévoyait pas un soutien au loyer, alors que dans Accès Logis, c'est au moins la moitié des unités qui devaient avoir des PSL (Ross 2021). Un logement abordable est défini dans le PHAQ comme un « logement dont le loyer respecte le loyer maximum reconnu par la Société [d'habitation du Québec] lors des cinq

¹² Consulté le 15 octobre 2024.

¹³ Pour consulter le tableau de bord de la SHQ, veuillez-vous rendre sur le site de la SHQ à l'adresse suivante et cliquer sur la touche *Consulter le tableau de bord* ou cliquez [ici](https://www.habitation.gouv.qc.ca/la-shq/tableau-de-bord-de-la-societe-dhabitation-du-quebec).

<https://www.habitation.gouv.qc.ca/la-shq/tableau-de-bord-de-la-societe-dhabitation-du-quebec>

premières années d'exploitation du projet » (SHQ 2024, 1). Après ces 5 premières années où les augmentations doivent respecter ce seuil, le loyer peut être augmenté selon les règles de fixation de loyer en vigueur pour l'ensemble du marché locatif. Le cadre mentionne également que :

Le tableau des loyers maximaux, par typologie et par secteur géographique est ajusté annuellement à partir de l'indice des prix à la consommation et des indices des prix de la construction de bâtiments, selon le type de bâtiment, de Statistique Canada. Il est rendu public par la Société par tous les moyens qu'elle juge appropriés. Cette section ne s'applique pas aux logements d'urgence, aux unités de répit et aux logements destinés aux personnes victimes de violence (SHQ 2024, 23).

Les loyers admissibles sont ainsi basés sur le marché et non sur la capacité de payer ou les coûts réels (Ross 2021, 20). Les projets développés par des acteurs et actrices du secteur privé doivent garantir que les logements seront abordables, mais seulement pour une durée variant de 10 à 35 ans selon la proportion du projet financé par le programme (SHQ 2024). Après cette période, les logements peuvent intégrer le marché privé régulier (Ross 2022).

Une partie de la réalisation des unités de logement abordable annoncées par le gouvernement est dirigée et financée par les fonds fiscalisés de Desjardins et du Fonds de Solidarité FTQ (Fonds des travailleurs du Québec). Plutôt que de déposer un projet dans le PHAQ, les OMH et les OBNL d'habitation peuvent se diriger directement vers Desjardins et le Fonds de Solidarité FTQ qui gèrent une partie de la subvention venant de Québec et y investissent du capital propre. Ils choisissent ainsi les projets qu'ils souhaitent financer. Les caractéristiques des projets, telles que le montant de la subvention, les loyers et les revenus maximaux sont déterminés selon les mêmes paramètres que le PHAQ. Au final, le gouvernement finance entre 40 et 50% du projet, alors que les fonds fiscalisés n'investissent que 5 à 10% (Hébert-Bernier 2024; Brousseau-Pouliot 2024a). Comme pour les autres projets, le reste du financement provient d'une contribution du milieu (soit les organismes locaux, communautaires ou institutionnels – cette contribution est principalement assumée par la Ville qui est remboursée en partie par le fonds de la CMM (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023)), par les loyers et, lorsque requis, d'une hypothèque.

En 2017, l'entente « Réflexe Montréal » transfère un certain nombre de responsabilités de la SHQ à la Ville de Montréal en raison de son statut particulier de Métropole, ce qui mène en 2018 à la création du programme Accès Logis Montréal (Commission de l'habitation et de la

cohésion sociale 2023). Bien que cette entente permette une plus grande autonomie à la Ville quant à la réalisation de projets sur son territoire, elle n'a pas de contrôle sur les budgets qui lui seront transférés, limitant son pouvoir d'agir, surtout dans un contexte où les politiques du gouvernement provincial ne permettent pas une grande prévisibilité (Lussier 2024). Avec le remplacement d'Accès Logis par le PHAQ, la Ville de Montréal n'a plus de rôle décisionnel sur les projets qui seront réalisés. En effet, les pouvoirs et responsabilités de la Ville de Montréal sont contraintes par les ententes avec le provincial (FRAPRU 2013). Ainsi, l'entente réflexe Montréal qui permettait à la ville d'administrer un programme provincial sur son territoire s'appliquaient spécifiquement au programme Accès Logis Montréal. De plus avec le PHAQ, « [l]e processus initial qui exigeait un appui municipal en amont du dépôt de projet est devenu facultatif en cours de processus, réduisant la capacité des municipalités à connaître les projets en émergence et à prioriser ceux jugés les plus pertinents en fonction des objectifs locaux » (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023, 21).

Tel que mentionné, les rôles et responsabilités des villes se situent plutôt au niveau réglementaire et des orientations du plan d'urbanisme. Les règlements et les différentes actions mises en place par la Ville de Montréal témoignent d'une reprise de contrôle de la Ville sur le développement immobilier à Montréal (Dolan 2024b). Ainsi, la Ville de Montréal s'est octroyée en 2020 un droit de préemption. La Ville peut donc assujettir certains terrains ou bâtiments au droit de préemption, ce qui lui donne la priorité pour leur achat lorsqu'ils sont mis en vente (Ville de Montréal 2020). Ces terrains peuvent ensuite être revendus à un organisme pour y construire du logement social et communautaire. La Stratégie d'inclusion de 2005 a par la suite été remplacée en 2021 par le Règlement pour une métropole mixte (aussi connu sous le nom règlement « 20-20-20 »). Une distinction importante du passage d'une stratégie à un règlement, est que l'incitatif à inclure des logements sociaux, abordables ou familiaux devient une obligation (Ville de Montréal 2019). Si les seuils minimaux fixés par la Ville ne sont pas respectés pour les projets d'environ 5 logements et plus, les promotrices immobilières et promoteurs immobiliers et doivent verser une compensation financière. Il est également possible de céder un immeuble ou un terrain (vente à rabais). Une entente doit être conclue avec la Ville avant l'obtention du permis de construction (Service de l'habitation 2023). Il s'agit d'une transformation importante dans le secteur du logement à Montréal et le nouveau règlement est assez mal reçu par les promoteurs et promotrices qui annoncent l'augmentation du prix des logements qui seront mis sur le marché pour pallier les pertes engendrées par l'application des seuils et pénalités (Dubuc 2023). De plus, les médias remettent en cause l'efficacité du

règlement, puisqu'il semblerait que très peu de chantiers incluant les seuils minimaux de logements sociaux ou abordable sont en construction (Dubuc 2023). À ce sujet, un bilan produit par le Service de l'habitation de la Ville montre un décalage entre l'adoption du règlement et les retombées initiales puisque les premiers projets réalisés à la suite de l'adoption étaient encore assujettis à la Stratégie d'inclusion. De plus, le sous-financement des programmes de logements sociaux induit par le Gouvernement du Québec affecte la prévisibilité du financement et par le fait même, l'application du règlement puisque les promoteurs et promotrices sont plus réticent.e.s à choisir la réalisation de logements clés en main. La Ville mise donc sur les compensations en cessation de terrain. Finalement, en termes de contributions financières versées, la Ville observe un décalage important entre l'indexation des montants prévus au règlement et l'augmentation des valeurs foncières des terrains. Ainsi, les contributions financières ne sont plus assez pénalisantes (Service de l'habitation 2023). La Ville de Montréal a également mis sur pied en 2022 le Chantier Montréal Abordable qui regroupe une panoplie d'actrices et d'acteurs du milieu de l'habitation. Un premier rapport a été publié en 2023 et cible une série de priorités pour améliorer l'accessibilité à un logement pour tous les quartiles de revenus à Montréal (Ville de Montréal 2023a). Elle a également, via sa Cellule facilitatrice immobilière, développé un Plan d'action pour accélérer le développement immobilier. Ce plan identifie les enjeux qui limitent le développement ainsi que différents leviers permettant d'y remédier (Ville de Montréal 2023b). Les retombées de ces différentes mesures restent encore à être étudiées.

CHAPITRE 2 : APPROCHES D'ANALYSE DES POLITIQUES DU LOGEMENT

Il existe différentes approches d'analyse des politiques publiques, de leur élaboration à leur mise en œuvre. Elles permettent de mettre en contexte les processus de création des politiques du logement par les pouvoirs publics. Clapham (2019) explique qu'elles sont traditionnellement divisées en deux grands types. D'un côté, il y a les approches qui posent que les actrices et acteurs suivent un processus d'analyse rationnelle lors de l'élaboration et la modification des politiques publiques. Il s'agit d'un processus continu incrémental composé de plusieurs étapes qui permet d'arriver à une décision. La réussite de la politique est évaluée selon l'atteinte des objectifs qui ont été ciblés par les décideuses et décideurs. Il n'y a pas de consensus sur les objectifs souhaités. De plus, une politique peut entraîner des résultats non anticipés et non souhaitables qui doivent être considérés dans l'évaluation de la politique. D'un autre côté, le second groupe d'approches suppose que l'élaboration des politiques est un processus conflictuel essentiellement de nature politique. L'approche politique part du principe qu'une politique est élaborée via un processus de négociation entre des partis aux pouvoirs inégaux et que cette division joue sur la forme finale de la politique ainsi que sur les résultats attendus. Ainsi, différents groupes de la société peuvent défendre des objectifs différents et l'analyse doit accorder de la valeur à ces discours alternatifs (Clapham 2019).

L'approche structurelle présentée par Clapham (2019) est inspirée des pensées de Foucault sur le discours et la gouvernementalité, où cette dernière fait référence aux stratégies et mécanismes qui seront employés par les gouvernements afin de maintenir leurs orientations politiques et défendre les intérêts des classes dominantes. Giraud (2022) explique, en se basant également sur Foucault, que « le langage est l'une des modalités clés du gouvernement [...] Concepts et idées sont alors l'expression d'une forme de pouvoir. [L]es idées sont l'enjeu d'une lutte pour l'hégémonie dans un contexte spécifique, comme un secteur d'action publique par exemple » (Giraud 2022, 186). Le discours est donc un élément central de la politique car il représente l'interconnexion du pouvoir et du savoir par les idées et les concepts qui sont mis en pratique (Hajer et Versteeg 2005). Cette approche met en évidence l'évolution historique des discours et les contraintes induites par les instruments politiques (Clapham 2019). En plus de cette approche politique, il existe d'autres formes d'approches structurelles qui considèrent, par exemple, les effets de la financiarisation du logement sur les trajectoires des systèmes du logement ou encore, qui insistent sur les changements dans le temps des politiques et les

causes de ces changements. Plus proche de l'approche politique, cette approche de la « dépendance au sentier » ou « institutionnelle » met l'accent sur les discours et les facteurs contextuels qui influencent une politique et son évolution (Clapham 2019).

Finalement, l'approche discursive rassemble des éléments des deux approches précédentes – politique et dépendance – en mettant l'accent sur les discours, plus précisément sur les processus de communication et de négociation dans les processus de création des politiques (Clapham 2019). Cette approche est au cœur de l'analyse des résultats de cette recherche, car en mettant le discours au premier plan, elle permet de dégager des concepts clés qui mettent l'accent sur les acteurs et les actrices et les relations entre elles et eux. Cette approche sera présentée plus en profondeur à la prochaine section, suivi d'une section sur l'institutionnalisme et la dépendance au sentier. Ce chapitre se conclura avec quelques mots sur la mise en œuvre des politiques publiques.

2.1 Approche discursive : emphase sur le discours et les dynamiques de pouvoir

L'approche discursive semble la plus pertinente pour analyser les relations entre les différent.e.s acteurs et actrices du secteur du logement social et communautaire puisqu'elle insiste sur les processus de communication et de négociation qui mènent à la création des politiques en reconnaissant l'importance du discours. Le discours est au cœur des politiques publiques, car il permet de cadrer les problèmes (sociaux) et les interactions entre les différent.e.s acteurs et actrices (Clapham 2019). Durnova, Fischer et Zittoun (2016) expliquent que :

Les approches discursives offrent non seulement différentes manières de comprendre les processus d'élaboration et de transformation des politiques, mais aussi différents moyens d'étudier les questions de pouvoir, de légitimité et de gouvernance au premier plan de l'action publique¹⁴ (Durnova, Fischer et Zittoun 2016, 39).

Durnova, Fischer et Zittoun (2016) expliquent que le discours est la clé de compréhension de cette approche, car il permet de comprendre comment les actrices et acteurs perçoivent un enjeu dans un système et comment elles et ils le transforment. Les actrices et acteurs rassemblent différents savoirs et créent un sens subjectif. Chaque acteur ou actrice crée donc une réalité qui lui est propre, basé sur ses perceptions et ses valeurs, dont l'influence varie en

¹⁴ Traduction libre de l'anglais

fonction de sa position et des pouvoirs associés. Ainsi, cette approche met de l'avant qu'il n'est pas possible de produire un savoir objectif sur les politiques (Durnova, Fischer et Zittoun 2016).

Qu'un enjeu soit défini comme un problème à adresser par les pouvoirs publics n'est pas objectif ni intrinsèque. C'est avant tout lié à la capacité dont disposent les actrices et acteurs à le définir, le promouvoir et le transformer en un problème public (Durnova, Fischer et Zittoun 2016). Le cadrage du contexte actuel comme une « crise du logement » pourrait être une représentation de ce passage d'un enjeu à un problème. Reconnaître et nommer une situation comme étant une crise et donc un problème à adresser nécessite une prise en charge par les gouvernements. Cela nécessite d'eux de proposer et de développer des solutions. Ainsi, reconnaître ou non la crise est un choix politique. Par exemple, les actrices et acteurs communautaires ont utilisé le terme de « crise du logement » dans leur discours bien avant que les gouvernements l'adoptent (voir la section *Introduction*). L'adoption du terme « crise du logement » cadre la fin du financement du programme Accès Logis et le lancement du programme PHAQ, qui adopte une nouvelle stratégie pour développer des logements sociaux et *abordables* (et non sociaux et communautaires) en permettant l'entrée du privé dans le programme.

Le discours employé par les actrices et acteurs – ou comme Jobert (2019) le nomme, les idées – permet l'élaboration d'un argumentaire qui légitime leur pouvoir et va ainsi cadrer et façonner leur identité (Jobert 2019). L'argumentaire lie le problème – dont le cadrage peut varier selon les actrices et acteurs – et la solution au problème qui prend la forme d'une politique. Cet argumentaire représente en soi un discours et permet la création d'un sens et n'est pas dissociable des acteurs et actrices qui le portent. Si d'un côté le problème identifié est du domaine public, l'argumentation entre les différentes organisations (qui sont par exemple les expert.e.s, les bureaucrates, les élu.e.s, les compagnies, etc.) ne l'est pas nécessairement. Par le conflit ou le consensus, les acteurs et actrices interagissent entre eux et elles (Durnova, Fischer et Zittoun 2016). Ainsi, l'interaction entre des actrices et acteurs en opposition définit la relation entre les discours et l'institution (Jobert 2019).

Durnova, Fischer et Zittoun (2016) nomment plusieurs pratiques sociales faisant partie du discours à observer en plus de l'argumentation, telles que la définition de termes, la négociation, l'expression de convictions, la persuasion, etc. qui sont fonction de l'identité, de la position et du pouvoir des actrices et acteurs. Toute action collective pour supporter un discours n'est donc

pas une action neutre. Elle permet de rééquilibrer les pouvoirs (Durnova, Fischer et Zittoun 2016) sur la base d'une représentation partagée d'un problème (Jobert 2019).

Ainsi, l'argumentation est un jeu de pouvoir entre les différent.e.s actrices et acteurs pour imposer ou soutenir une domination. Ce n'est pas seulement une question de savoir comment régler un problème, mais aussi de qui a la légitimité de le faire et quel genre de gouvernance cela promeut (Durnova, Fischer et Zittoun 2016). Cette question de la légitimité des acteurs et actrices est centrale puisque qu'il s'agit d'un concept intimement lié au pouvoir lorsqu'il est questions de décisions prises par l'État. La légitimité représente une forme d'acceptation des pouvoirs publics et des institutions par les personnes vivant sous leur autorité. Les actrices et acteurs ainsi que les membres de la société civile ne sont pas forcé.e.s de reconnaître la légitimité des pouvoirs publics, des institutions et de leurs discours (Bouquet 2014). Leur reconnaissance passe par un processus de légitimation, qui selon Bouquet (2014) englobe deux aspects centraux : la coproduction des stratégies d'intervention, afin de prendre en compte les enjeux et l'opinion de la société civile par l'État, et « le consentement sur la pertinence des politiques élaborées et leur appropriation par la population » (Bouquet 2014, 16).

2.2 Institutionnalisme et dépendance au sentier

Les années 1980 ont été marquées par une réforme de l'État social, par l'ouverture des marchés ainsi que l'intervention plus marquée des entreprises privées. Ces changements s'accompagnent d'une moins grande marge de manœuvre pour l'État (Hassenteufel 2022). Les politiques du logement sont influencées par plusieurs structures, soit institutionnelles, économiques et financières. Les structures institutionnelles ne réfèrent pas qu'à l'État : elles représentent également toutes les organisations qui œuvrent en logement (pour la distribution, la construction et la gestion) ainsi que les pratiques et interactions sociales entre les actrices et acteurs du logement¹⁵ (Clapham 2019). Ainsi, l'état n'est plus un agent neutre et il est désormais constitué d'un complexe d'institutions qui représentent les pouvoirs publics.

L'institutionnalisme est une école de pensée qui met de l'avant le rôle des institutions sur l'économie et la société dans leur milieu spécifique. Cette approche admet différents mécanismes qui expliquent le changement et l'inertie des politiques sociales (Giraud 2022).

¹⁵ Au Canada, une des institutions centrales des régimes libéraux du logement, c'est-à-dire fondés sur le marché, est le droit de propriété (voir section 1.1)

Giraud (2022) mentionne une résistance au changement des institutions, qui sont plutôt dans la production d'effets de routine et par l'action de faire des compromis avec les diverses parties impliquées dans un argumentaire (tels qu'une entente sur une solution ou une idée ou encore des arrangements institutionnels). Un changement brusque plutôt qu'incrémental est associé à un changement de paradigme (Giraud 2022). Un changement de paradigme ou de modèle politique est guidé par différents phénomènes, notamment par la réponse à une crise non adressée ou à une crise créée par des actions passées. C'est lorsque le paradigme politique ne parvient pas à répondre aux nouvelles contraintes d'un problème économique ou social, par exemple, qu'une crise est générée (Zou 2022). L'inertie des politiques est expliquée par les héritages institutionnels (Giraud 2022). Il est difficile pour les institutions d'adopter de grands changements structurants ; la dépendance au sentier limite leur capacité à adopter des réformes structurelles, ce qui contribue en partie à la stagnation des régimes d'État-providence observée à partir du milieu des années 1980 (Chevalier et Palier 2022).

L'approche de la dépendance au sentier est particulièrement importante dans l'évolution des politiques du logement. Sans entrer dans les détails et les limites de cette approche (l'article de (Bengtsson et Ruonavaara (2010) résume bien les différentes définitions), l'idée générale peut être définie comme la difficulté à rejoindre un chemin alternatif une fois qu'une trajectoire est empruntée (Bengtsson et Ruonavaara 2010). Ce cadre théorique met de l'avant que les structures institutionnelles, économiques et financières exercent une forte influence sur les politiques du logement. Ce sont des politiques progressives et auto-renforcées par les actrices et acteurs et les institutions ; le changement est limité par le pouvoir des acteurs et actrices et des institutions en fonction de ce qu'ils et elles considèrent comme légitimes. La structure des institutions propres à chaque pays définit et renforce la nature du régime du logement (Clapham 2019) en plus d'être influencée par les conditions de ce même régime. Ainsi, les organisations et institutions sociales et les pratiques dans le domaine du logement influencent la forme du régime du logement (Streeck et Thelen 2005).

Si les point d'inflexion sont plus rares, il existe différentes manières dont les dynamiques institutionnelles peuvent créer un changement incrémental telle la superposition, la conversion, la dérive, le déplacement et l'épuisement (Streeck et Thelen 2005, 31). Les politiques du logement seraient plus enclines à passer par les trois premiers processus que des réformes complètes en raison du status quo et des mécanismes de rétroaction institutionnels (Nielsen 2010 cité par Clapham 2019). Le processus de superposition consiste à l'évolution graduelle de nouveaux éléments associés à des institutions existantes. La conversion consiste à développer

de nouveaux objectifs ou à introduire de nouveaux acteurs ou nouvelles actrices qui modifient les objectifs initiaux. Finalement, le processus de dérive consiste en la négligence de la maintenance institutionnelle malgré les changements externes à la politique entraînant un dérapage dans la pratique sur le terrain (Clapham 2019). Des tendances économiques et sociales en évolution peuvent rendre les politiques et institutions existantes inadéquates si aucune réforme n'est mise en place (Hacker 2004). Les programmes seraient à la dérive lors du désintéressement des institutions, menant au maintien des problèmes, voir à leur aggravation à cause des solutions mises en œuvre par la politique (Carroll 1995). Cette négligence de la maintenance institutionnelle fait écho au sous-financement chronique du programme Accès Logis, justifiant son arrêt, car devenue inopérant selon le gouvernement, et à son éventuel remplacement par le PHAQ. Ainsi, l'inaction des pouvoirs publics peut entraîner des transformations institutionnelles significatives (Hacker 2004).

Bengtsson et Ruonavaara (2010) identifient trois mécanismes qui permettent de comprendre les limites des transformations institutionnelles. En premier lieu, le mécanisme d'efficacité concerne la capacité de coordination des institutions. Par exemple, dans le contexte des politiques du logement, ce n'est pas seulement la volonté du gouvernement de mettre en place des politiques qui est en jeu, mais aussi celle des actrices et acteurs à les mettre en œuvre et à rendre ces politiques opérantes. En deuxième lieu, ce que les acteurs et actrices perçoivent comme étant légitime vient influencer le sort réservé aux transformations au sein d'un domaine de l'action publique. L'adhésion des acteurs et actrices aux changements proposés contribue à les rendre opérants ou non sur le terrain, par l'entremise des pratiques d'intervention ou d'action. Et finalement, les acteurs et actrices qui sont admis.e.s dans le processus décisionnel est lié au mécanisme de pouvoir (Bengtsson et Ruonavaara 2010). Les mécanismes entourant l'élaboration des politiques publiques et leur prise en compte ou non des idées et valeurs véhiculées par les différentes parties prenantes peut avoir un effet sur leur efficacité et l'adhésion que les acteurs et actrices auront quant aux orientations proposées. Ces trois mécanismes interreliés sont centraux aux relations entre les actrices et acteurs qui seront étudiées.

2.3 Mise en œuvre des politiques

De nombreuses approches d'analyse des politiques – en particulier celles qui se concentrent sur l'atteinte et l'évaluation des résultats, mais pas seulement – laissent dans l'ombre une panoplie

d'actrices et d'acteurs, celles et ceux qui mettent en œuvre les politiques. Les organismes communautaires et autres opérateurs et opératrices des politiques du logement sont d'une grande importance, car ils et elles assurent l'implémentation de la politique. C'est grâce à elles et eux que les politiques ont le potentiel de fonctionner. De plus, ils et elles, même si indirectement, participent à la négociation des paramètres des politiques (Brodkin 2011).

La mise en œuvre est un moment critique, qui peut parfois être problématique, notamment en raison des différences d'interprétations lors de l'implémentation. Ce moment clé peut être un « vecteur de changement institutionnel » (Ledoux et Perrier 2022, 201). C'est également à ce moment qu'il est possible de constater les écarts entre la décision prise par les pouvoirs publics et l'application réelle et réaliste par les acteurs et actrices. Ainsi, il est important de porter attention aux différents effets inattendus qui peuvent survenir lors de l'implémentation des politiques. C'est pour cette raison que cette approche a souvent été utilisée dans le contexte de la mise en œuvre des politiques sociales et s'est focalisée sur le travail des agents de première ligne. Ces travaux ont souvent montré comment les politiques sociales venaient renforcer les inégalités qu'elles étaient censées combattre. Dans le cas du logement, la mise en œuvre des politiques apparaît plus complexe, puisqu'elle implique souvent des spécialistes porteurs d'un habitus particulier. Une étude sur les inspecteurs et inspectrices du service de l'habitation de Chicago montre ainsi comment leurs origines sociales populaires se reflètent dans un traitement différencié des violations du code du bâtiment, les inspectrices et inspecteurs tendant à être plus stricts et sévères avec les propriétaires de classes moyennes, alors qu'ils et elles apparaissent plus conciliants.e.s avec les propriétaires issus des classes populaires. Dans le présent cas, cette approche sera surtout appliquée afin de sélectionner les acteurs et actrices qui portent des projets de logements sociaux et communautaires (Bartram 2019). En partant du point de vue des actrices et acteurs (c'est-à-dire d'adopter une approche par le bas), il est possible de mieux comprendre les interactions entre elles et eux qui peuvent être influencées par les paramètres des politiques (Ledoux et Perrier 2022).

CHAPITRE 3 : MÉTHODOLOGIE

La démarche méthodologique employée consiste à effectuer la collecte de données par l'entremise d'entretiens semi-dirigés individuels (Dumez 2011) d'une durée d'environ une heure avec des actrices et acteurs impliqué.e.s dans la mise en œuvre ou dans l'élaboration des politiques publiques en habitation à Montréal. Cette méthode permet de comprendre comment ils et elles expérimentent la mise en œuvre des politiques de logement tout en permettant à la fois d'être proche des discours qu'elles et ils (ou leur organisation) portent. Ces éléments ne sont pas observables avec un niveau de détail acceptable pour l'atteinte des objectifs de recherche sans un contact direct avec les acteurs et actrices. Si des communications et rapports sont disponibles en ligne pour certaines des organisations rencontrées, ces documents ne permettent pas une compréhension fine et actuelle des enjeux de mise en œuvre.

Le recrutement s'est effectué de janvier à août 2023 et les participant.e.s ont été contacté.e.s par courriel, via des adresses publiques disponible sur le site internet des organisations ou par une recommandation venant d'autres participant.e.s. Les organisations ont été sélectionnées de manière à représenter une multitude de secteurs d'activités et ainsi diversifier les points de vue. La taille et la mission des OBNL d'habitation rencontrées varient. Certaines gèrent un parc immobilier important alors que d'autres gèrent un parc beaucoup plus petit et s'adressent spécifiquement à des populations en situation de marginalité. Les organismes rencontrés de cette deuxième catégorie offrent également un soutien communautaire en logement. Les entretiens se sont déroulés de mai à octobre 2023 avec 13 participant.e.s issu.e.s des différents secteurs d'activité présentés au Tableau 3.1. Les entretiens ont eu lieu en vidéoconférence ou en présentiel selon la préférence du ou de la participant.e. Bien que diversifié, l'échantillonnage comprend toutefois certaines limites. Tous les pouvoirs publics n'ont pas été interrogés et les participant.e.s faisant parti.e.s de cette catégorie représentent une minorité dans l'échantillon. De plus, le nombre total de participant.e.s reste limité en comparaison à la quantité d'acteurs et d'actrices impliquées dans la mise en œuvre des politiques de logement à Montréal.

Tableau 3.1 : Secteur d'activité des participant.e.s

Secteur d'activité	Nombre de participant.e.s
Action publique	2
Parapublic	1
Fédération	3
Alliance	1
OBNL et coopérative d'habitation	4
GRT	2
Total	13

Source : Autrice

Pour préserver l'anonymat tel que requis par le certificat d'éthique (CER-22-691), les secteurs d'activités du Tableau 3.1 sont le plus large et générique possible, tout en gardant un niveau de détail permettant une analyse des discours. Certain.e.s actrices ou acteurs peuvent donc se retrouver dans plus d'une catégorie, mais chaque participant.e ne se retrouve qu'une seule fois dans le tableau. Ainsi, un choix a été fait quant à la catégorie dans laquelle elles et ils sont comptabilisé.e.s afin de maintenir le niveau d'anonymat choisi par chaque participant.e lors de la signature du formulaire de consentement à participer à la recherche. Lors de la présentation des résultats, les participant.e.s sont cité.e.s de manière anonyme et sont distingué.e.s à l'aide d'un nombre entre 1 et 13 ainsi que leur secteur générique d'activité (la nomenclature utilisée n'a pas de lien avec le Tableau 3.1) afin de maintenir autant que possible la confidentialité des données. La majorité des personnes rencontrées occupent des postes de direction au sein de leur organisation. De plus, les OBNL d'habitation et les coopératives rencontrés varient en taille. Certain.e.s participant.e.s sont impliqué.e.s dans le milieu de l'habitation depuis plusieurs années et ont eu l'opportunité d'occuper plusieurs rôles leur permettant de partager un regard multiple au cours des entretiens. Leur participation à l'étude contribue à l'explication de l'évolution du secteur de l'habitation sociale et communautaire.

Comme le secteur de l'habitation social et communautaire est un milieu hétérogène où les acteurs et actrices et les formes de développement sont multiples et variées, un choix terminologique s'impose pour la présentation des résultats (mais basé sur les définitions présentées à la section 1.4). Ainsi, il sera question des *actrices et acteurs du milieu de*

l'habitation sociale et communautaire (ou *hors-marché*) et en version synthétique du *milieu de l'habitation*¹⁶ lorsque les résultats concernent tou.tes les acteurs et actrices qui ne sont pas issus des pouvoirs publics, c'est-à-dire les coopératives, les OBNL d'habitation, les organismes parapublics en habitations, les GRT et les fédérations. Cette spécification est requise puisque parler d'OBNL d'habitation exclu les coopératives, mais inclut par exemple les OMH qui ont un statut d'OBNL. Cette formulation a donc été choisie pour facilement désigner une panoplie d'acteurs et actrices concerné.e.s par la mise en œuvre des programmes. Il pourra être question également de *tiers secteur*, ce qui exclu les pouvoirs publics et les organisations parapubliques. L'utilisation de l'appellation *pouvoirs publics* sera utilisée pour désigner les acteurs et actrices du fédéral, provincial ou municipal, qu'ils et elles soient des élu.e.s ou des fonctionnaires. L'utilisation de *gouvernement (fédéral, provincial, du Canada, du Québec)* au lieu de pouvoirs publics peut être utilisé dans un contexte spécifique pour refléter chaque palier individuellement. Bien sûr, lorsque requis dans un contexte spécifique, les dénominations individuelles seront utilisées (coopérative, OBNL d'habitation, fédérations, fonctionnaires, etc.). Dans ce cas spécifique, l'utilisation d'OBNL d'habitation exclura les organisations parapubliques qui seront définies comme tel. Ces précisions terminologiques rappellent les défis à bien identifier de qui il est question dans ce secteur complexe et multiple.

Deux guides d'entretiens ont été développés pour adapter la discussion avec les participant.e.s selon qu'elles et ils étaient issu.e.s des pouvoirs publics ou non. Les thématiques déterminées à l'avance étaient essentiellement les mêmes dans les deux guides, les changements de l'un à l'autre étant plutôt au niveau de la formulation des questions pour refléter la fonction de la personne rencontrée. La première thématique abordait les impacts des transformations des politiques selon la perspective des participant.e.s. La seconde thématique était plutôt orientée autour du processus de créations et de modification des politiques publiques. Les entretiens ont été enregistrés, transcrits, puis traités dans le logiciel NVivo.

Les entretiens ont été traités selon une analyse thématique (Huberman 1991) et les thèmes sont présentés au Tableau 3.2.

¹⁶ L'utilisation de *milieu de l'habitation* ou encore *pouvoirs publics* facilite l'emploi de l'écriture épicienne, bien que ces termes puissent parfois sembler plus loin des acteurs et actrices.

Tableau 3.2 : Thématiques identifiées pour l'analyse des résultats

#	Thème principal	Sous thématique
1	Capacité de mise en œuvre	Enjeux de la mise en œuvre
		Stratégie d'adaptation
2	Discours et dynamiques de pouvoir	Décalage idéologique
		Processus de communication et de prise de décision
		Perception de la légitimité des politiques
		Actions collectives et regroupement
		Définition d'abordable/abordabilité
3	Gouvernance multiniveau	Fédéralisme
		Municipal
		Actrices et acteurs qui font la mise en œuvre

Source : Autrice

Les entretiens ont été analysés selon trois grands thèmes extraits des grilles d'entretiens. Les sous-thématiques ont ensuite progressivement émergées lors de l'analyse des retranscriptions des entretiens en les articulant au cadre théorique et aux objectifs de la recherche. Le premier thème concerne la capacité de mise en œuvre des politiques par les participant.e.s. Cette thématique permet de constater les potentiels écarts entre les décisions prises par les pouvoirs publics en termes de programmes et l'application réelle par les acteurs et actrices, notamment grâce au sous-thème qui concerne les enjeux rencontrés par les participant.e.s. Ces enjeux ne sont pas nécessairement propres aux transformations récentes et peuvent refléter des dynamiques à l'œuvre depuis de nombreuses années. Un sous-thème a été introduit pour identifier les stratégies d'adaptations mises en place par les actrices et acteurs, notamment pour mettre en lumière la manière dont les participant.e.s naviguent à travers les changements de programmes.

La seconde grande thématique s'insère dans l'approche discursive (Durnova, Fischer et Zittoun 2016) et concerne les discours portés par les acteurs et actrices et les dynamiques de pouvoir. Cette catégorie permettra de comprendre comment les actrices et acteurs perçoivent et transforment un enjeu dans un système (Durnova, Fischer et Zittoun 2016). Comme les pouvoirs

publics sont moins représentés dans l'échantillon, l'étude présente donc plutôt la perception de leur discours par les actrices et acteurs du milieu de l'habitation sociale et communautaire. La sous-thématique *décalage idéologique* permet de coder ces discours portés par les différent.e.s actrices et acteurs et de les positionner dans l'écosystème du logement social et communautaire, car l'interaction entre des actrices et acteurs en opposition définit la relation entre les discours et l'institution (Jobert 2019). Comme expliqué par Bouquet (2014), la question de la légitimité est centrale, car elle est intimement liée au pouvoir. La reconnaissance des politiques passe par un processus de légitimation qui dépend de la prise en compte de l'opinion de la société civile, ou dans le présent cas, des acteurs et actrices qui mettent en œuvre les politiques et la perceptions qu'ils et elles ont de leur pertinence. Deux thématiques répondent à cette dimension théorique, soit la thématique *processus de communication et de prise de décision et perception de la légitimité des politiques*. Plusieurs pratiques sociales font parties du discours et sont fonction du pouvoir et de la position qu'occupent les actrices et les acteurs. L'*action collective et les regroupements* ainsi que la *définition de termes* en font partie. Toute action collective permet de rééquilibrer le pouvoir asymétrique entre les différent.e.s acteurs et actrices (Durnova, Fischer et Zittoun 2016). Enfin, identifier spécifiquement les définitions données au logement abordable ou au concept d'abordabilité permet de positionner les acteurs et actrices dans l'écosystème selon leur discours.

Le troisième thème, bien que lié aux dynamiques de pouvoir, a été séparé pour faire émerger des tensions induites par la structure du système de logement. L'institutionnalisme admet des mécanismes qui expliquent le changement ou l'inertie des politiques sociales (Giraud 2022). Les trois sous-thématiques permettent d'analyser plus en détails les diverses relations entre les paliers de gouvernement et les acteurs et actrices qui contribuent à la mise en œuvre des politiques du logement. Ainsi, la thématique *fédéralisme* concerne les relations fédéral-provincial, la thématique *municipal* concerne plutôt les relations entre le municipal et le provincial, et finalement, la dernière thématique concerne les relations entre les acteurs et actrices qui mettent en œuvre les politiques avec chaque palier de gouvernement.

CHAPITRE 5 : RÉSULTATS

La section 1.5 présentait les principales transformations survenues depuis le milieu des années 2010, mais une transformation spécifique a émergé des entretiens avec les actrices et acteurs : le remplacement du programme Accès Logis par le Programme Habitation Abordable Québec (PHAQ). Ce remplacement constitue un point central des résultats.

Plusieurs éléments permettent d'expliquer pourquoi le PHAQ est une transformation aussi centrale dans ce projet de recherche. D'abord, le contexte des entretiens était propice à mettre ce programme de l'avant. L'annonce du PHAQ (2021) et son entrée en vigueur (2022) se sont déroulées peu de temps avant les entretiens (2023) et ont soulevé bien des réactions, notamment dans les médias. Ainsi, le remplacement d'Accès Logis par le PHAQ était un sujet d'actualité important au Québec pour les actrices et acteurs du milieu de l'habitation sociale et communautaire et pour les pouvoirs publics, mais aussi pour la société civile qui est de plus en plus exposée aux enjeux et aux discours liés au logement *abordable*. Ensuite, le remplacement d'Accès Logis par un autre programme marque un changement de paradigme dans l'histoire du développement du logement hors-marché au Québec. En premier lieu, parce que le PHAQ fonctionne par appel à projet (plutôt qu'être ouvert en continu) et en second lieu, car le PHAQ est ouvert aux promotrices et promoteurs privé.e.s. De plus, les projets doivent être significativement plus avancés dans leur conception pour être soumis au programme en comparaison à Accès Logis. Ainsi, le remplacement d'Accès Logis par le PHAQ a le potentiel de modifier les manières de faire de certain.e.s actrices et acteurs du milieu de l'habitation. Accès Logis est un programme considéré comme étant la référence au Québec, et ce, malgré ses enjeux importants de financement et de performance. Finalement, puisque le logement est une compétence provinciale, le gouvernement du Québec est l'acteur principal ayant juridiction dans ce domaine. Son rôle est donc central dans les relations entre les diverses parties impliquées dans la production et la gestion du logement social et communautaire sur le territoire de la Ville de Montréal.

L'habitation sociale et communautaire relève du gouvernement provincial. Ça relève pas du fédéral, ça relève pas du municipal. Les deux peuvent contribuer, mais tout devrait être géré par le Québec (participant.e 3 – parapublic).

C'est également un effet potentiel des transformations ayant eu lieu depuis le retrait du financement fédéral et la création d'Accès Logis il y a une trentaine d'années. Le milieu de

l'habitation au Québec continue de se référer principalement aux programmes provinciaux, bien qu'ils soient fortement financés avec l'aide du fédéral.

La présentation des résultats est divisée en trois parties, la première porte sur les enjeux rencontrés par les participant.e.s. La seconde présente les effets des transformations sur les pratiques et la mise en œuvre des programmes. La dernière section présentera les dynamiques de pouvoirs émergeant des transformations en mettant de l'avant les modalités de l'argumentation entre les parties et la perception de la compétence par les pouvoirs publics en place.

5.1 Enjeux rencontrés par les participant.e.s qui limitent la mise en oeuvre

L'analyse des entretiens a permis de dégager divers enjeux rencontrés, principalement par les acteurs et actrices du milieu de l'habitation social et communautaire, mais aussi par les pouvoirs publics municipaux dont les responsabilités en habitation sont limitées comparativement au provincial. Cette section ne se veut pas une liste exhaustive de tous les enjeux vécus, mais plutôt un survol donnant un aperçu des dynamiques vécues par le milieu de l'habitation afin de contextualiser les analyses des sections subséquentes. Cette section aborde des enjeux induits par les transformations des politiques, mais aussi des dynamiques à l'œuvre depuis longtemps, qui limitent la capacité des participant.e.s à mettre en œuvre les programmes.

L'**accès à l'information** est un enjeu central nommé par les personnes rencontrées lors des entretiens. Cet enjeu se manifeste de différentes manières, notamment concernant les modalités du PHAQ, mais aussi selon les dynamiques entre les multiples actrices et acteurs. De manière générale, un flou persiste autour du fonctionnement du programme, bien que le gouvernement du Québec ait déjà ouvert le financement pour deux appels à projet. Par exemple, les participant.e.s rapportent que la date d'ouverture des appels à projet n'est pas connue à l'avance, que les critères de sélection ne sont pas spécifiés et que les normes ont changé d'un appel à projet à l'autre. Il a été mentionné par un.e participant.e que la direction générale que souhaite prendre le gouvernement du Québec avec le programme est comprise, mais que le contexte est encore évolutif et que les détails ne sont pas connus des acteurs et actrices (participant.e 4 – OBNL et coopérative). Cette même participant.e ajoute que :

À chaque nouvel appel de projets PHAQ, on découvre un nouveau cahier de normes. Évidemment, c'est très difficile dans ce contexte-là de développer des projets qui vont...

qu'on sait qui vont bien rentrer dans ce que le gouvernement veut, parce qu'il nous dit pas ce qu'il veut exactement. Puis ça prend longtemps là, de développer un projet immobilier, ça présente des investissements, des dépenses aussi de concevoir les logements, puis tout ça fait qu'il y a un risque (participant.e 4 – OBNL et coopérative).

Il est donc difficile de prévoir des projets qui vont répondre aux critères du programme alors que les projets de logements prennent souvent des années à être élaborés et réalisés.

Ensuite, les entretiens ont montré que les pouvoirs publics municipaux n'ont pas un accès privilégié à l'information sur les programmes mis en place par le gouvernement du Québec, bien qu'une coordination et une adaptation rapide soit requise de leur part pour assurer le bon fonctionnement des processus de financement des projets sur leur territoire. Par exemple, la contribution du milieu assumé par la Ville de Montréal est toujours demandée dans le programme PHAQ et dans certains fonds fiscalisés, mais elle n'est plus impliquée dans le processus décisionnel des projets (en comparaison au programme Accès Logis Montréal) (participant.e 6 – OBNL et coopérative).

Il a aussi été fait mention dans les entretiens de l'importance du réseau de contacts. Cet exemple montre comment dans certains cas, ce réseau permet d'avoir accès à des informations privilégiées sur un programme à sortir ou en cours d'élaboration :

On a des contacts, on a développé des réseaux de contacts au provincial, au fédéral puis au municipal qui nous informent. Puis des fois, c'est X qui nous informent pour dire qu'il y a un programme qui s'en vient parce que personne ne sait. Alors que nous, on a des contacts ailleurs qui nous disent, sont en train de voter tel programme à Ottawa (participant.e 5 – GRT).

Cette dynamique rend l'accès à l'information asymétrique et privilégie les actrices et acteurs du milieu de l'habitation ayant plus d'expérience ou qui ont de meilleures relations avec des personnes clés. En ce sens, un.e participant.e explique comment les ressources limitées nuisent à la collaboration d'OBNL d'habitation bien établis avec des OBNL d'habitation plus récents :

C'est impossible pour un nouveau groupe qui voudrait se créer... un groupe de citoyens qui voudraient construire dans un quartier parce qu'y a pas de logement social, puis faire un nouvel OBNL pour développer. Il aurait de l'argent pour la brique s'il a de la chance avec le PHAQ. Mais il n'aurait pas d'enveloppe [pour le soutien social]. Puis quand les

enveloppes s'ouvrent, on est tellement nombreux [et nombreuses], puis on est au courant avant tout le monde parce qu'on est dans un petit milieu, fait qu'un nouveau groupe qui viendrait se développer recevrait l'information en retard. Et on est tellement [nombreuses et] nombreux qu'on se bat pour des miettes (participant.e 13 – OBNL et coopérative).

Ces deux exemples distincts montrent qu'il existe une asymétrie dans le milieu de l'habitation en fonction de la taille des organisations et de leur expérience. Il y a aussi une forme de concurrence pour l'accès aux ressources qui influence la collaboration entre les différent.e.s actrices et acteurs.

Plusieurs acteurs et actrices sont sollicité.e.s lors d'un projet d'habitation sociale et communautaire en plus des organisations porteuses des projets tel les OBNL d'habitation et les coopératives. Un.e participant.e note un enjeu de coordination qui semble mener à un bris d'information lors d'un passage d'une phase de projet à une autre, en fonction des acteurs et actrices concerné.e.s :

La Ville faisait sa sélection de projet sur recommandation des GRT, puis là, le projet était réalisé. Puis une fois qu'il était réalisé, puis qu'il arrivait à la phase d'exploitation, le dossier de l'organisme s'en allait à Québec à la SHQ, puis là, c'est la SHQ qui faisait le suivi des conventions d'exploitation. Et dans l'exploitation, les GRT sont plus là, c'est les fédérations régionales qui accompagnent les groupes qui font des demandes de services. Alors, il y avait un bris d'information entre le développement fait par la ville de Montréal et les GRT. Et les fédérations et les GRT, ça se parle à peu près pas, OK? Quand le dossier arrive à Québec, le dossier du développement, je sais pas s'il suivait, mais on voyait qu'il y avait comme une perte d'information, puis de suivi du dossier (participant.e 6 – OBNL et coopérative).

Les fédérations et regroupements permettent de faciliter l'accès à l'information de différentes manières, mais la référence d'un OBNL ou d'une coopérative à la fédération de son secteur n'est pas systématique. Ainsi, il peut être difficile pour un OBNL d'habitation ou une coopérative d'être mise en relation avec la fédération de sa région. Les fédérations et regroupements offrent un accompagnement des entreprises d'économie sociale et les aident à être autonomes. Elles et ils offrent notamment des formations et des documents d'information à leurs membres et non-membres (via des info-lettres par exemple). Ainsi, pour les coopératives ou OBNL de petite taille qui n'ont pas nécessairement une expertise spécifique en immobilier, ne pas faire partie de sa

fédération, ou ne pas connaître l'existence des fédérations, peut affecter négativement la viabilité du projet.

Les participant.e.s témoignent *d'une incompréhension des réalités du terrain* par les pouvoirs publics. Cette incompréhension se manifeste dans différents contextes et de différentes manières. D'abord, le stade d'avancement requis pour déposer un projet dans le PHAQ est un problème majeur qui a été soulevé à maintes reprises :

En ce moment, le PHAQ veut recevoir des projets dont le permis de construction est déjà émis. Ou en tout cas très avancé. Donc, c'est un programme qui refuse de recevoir des projets au tout début de la conception et qui veut voir des projets qui sont prêts à construire le plus vite possible (participant.e 4 – OBNL et coopérative).

Le démarrage d'un projet est une phase critique qui nécessite beaucoup de ressources :

Pour qu'un projet soit officiellement démarré, ça prend un terrain et de l'argent. Parce qu'il faut que tu aies sécurisé un site, puis que tu aies de l'argent pour payer tes professionnel[le].s, tes architectes, tes ingénieur[e].s pour commencer à le dessiner. Le défi de démarrer un projet, c'est que pour avoir de l'argent, ça prend un terrain, mais pour avoir un terrain, ça prend de l'argent (participant.e 4 – OBNL et coopérative).

En ne permettant pas aux acteurs et actrices du milieu de l'habitation sociale et communautaire de bénéficier d'une aide financière via le PHAQ lors du développement des premières phases du projet, ils et elles sont forcé.e.s de trouver du financement alternatif pour le démarrage. Il peut s'agir d'un soutien via la philanthropie, l'utilisation de ses actifs financiers existants lorsqu'applicables, ou encore de l'utilisation d'un programme de financement spécifique à cette phase du projet. La SCHL administre notamment le *Programme de financement initial* qui permet de financer les phases préliminaires d'un projet de logement communautaire à l'aide de subventions ou de prêts sans intérêts. Un projet en immobilier prend des années à être élaboré puis réalisé, ce financement de la SCHL montre la nécessité de reconnaître et soutenir les premières étapes des projets. Malgré tout, le format basé sur des appels à projets ne garantit pas l'obtention du financement, même si une somme initiale a été investie pour le démarrage, ce qui représente un risque important pour les organismes :

Mais c'est très difficile pour un OBNL d'investir des millions de dollars dans la phase risquée d'un projet immobilier sans avoir une garantie que à la fin tu vas avoir une

subvention pour la construction du projet. À la limite, si tu avais une garantie mais que l'argent était pas disponible tout de suite, mais il était disponible plus tard, déjà là, ça serait gérable, mais là, il faut que tu fasses tous ces investissements-là, que tu le déposes dans un appel de projets, puis t'as des chances de ne pas être retenu (participant.e 4 – OBNL et coopérative).

Il a également été fait mention du manque de flexibilité financière de l'ICRL par les participant.e.s (participant.e 11 – OBNL et coopérative; participant.e 13 – OBNL et coopérative). Son enveloppe unique ne peut pas être révisée une fois les montants octroyés, ce qui n'est pas réaliste au regard des aléas liés à un projet de construction. Le secteur de la construction immobilière est complexe et il est peu probable que les projets n'aient pas de dépassement de coûts en cours de route. Pour pallier l'écart, une hypothèque dont le montant ne peut pas être prévu à l'avance est alors requise (participant.e 11 – OBNL et coopérative).

Finalement, il y a un sentiment que les décisions sont prises loin des besoins. À Québec comme au Fédéral, ce sont des fonctionnaires qui ne connaissent probablement pas le milieu dans lequel s'intègre un projet qui prennent des décisions et qui gèrent les dossiers (participant.e 2 – fédération).

La **multiplication des sources de financement** et **l'arrimage entre les programmes** sont des enjeux représentatifs de l'écosystème actuel. Les multiples sources de financement peuvent provenir des différents paliers de gouvernement, mais aussi de la philanthropie et récemment des fonds fiscalisés, tel que Desjardins et le fonds de solidarité FTQ:

Maintenant, faut faire des appels, faut aller partout, chercher de l'argent partout et essayer de les coordonner ensemble, ce qui est presque impossible. Souvent même, ils ont des programmes entre le fédéral et le provincial qui se contredisent, donc il faut... on est là-dedans, essayer de mettre ensemble plusieurs programmes (participant.e 5 – GRT).

Cette même participant.e présente en exemple un projet d'une valeur de 1 M\$ totalisant 8 sources de financement différentes (participant.e 5 – GRT). En plus des sources de financement, il y a aussi une multiplication des types de financement (tels que les contributions simples, les prêts, les subventions et l'utilisation de capital patient) :

Ça crée un défi pour nos membres qui sont établis dans le réseau puis dans le secteur depuis des décennies. Dans plusieurs cas, ça crée un défi pour eux [et elles], puis c'est compliqué pour [elles et] eux de suivre la parade, puis de rester informé au jour le jour sur l'évolution des fonds, puis des outils financiers. Puis il faut dire qu'il n'y a pas juste les outils financiers des gouvernementaux, il y a beaucoup de partenaires financier[e.s] privés, puis en économie sociale en ce moment, qui investissent, qui développent des outils, qui développent des partenariats, qui font des deals à la pièce (participant.e 1 – alliance).

Cet environnement est décrit comme étant un casse-tête à coordonner, car chaque programme vient avec des critères différents (tels que des critères d'accessibilité universelle et des spécifications pour des logements destinés aux familles) et ne sont pas toujours compatibles :

Jusqu'à présent, c'était un patchwork de différents programmes. OK donc mettons. On dit le PHAQ, vous aurez complété avec du financement initial, puis va être complété avec du co-investissement. Puis là, c'est de faire rentrer toutes les exigences de la SCHL avec les exigences du provincial dans un contexte où ça se chicane. Ou en tout cas, il y a un bras de fer sur la compétence fédérale-provinciale. Fait que là, il y a la M 30 là-dedans. Fait que le M30 là c'est que si t'as pourcentage de subventions au-delà de certains seuils, ça prend l'autorisation de Québec pour avoir des fonds fédéraux, donc là la SHQ c'est une machine pas très agile, fait que ça prend du temps (participant.e 6 – OBNL et coopérative).

Un **climat de compétition** est de plus en plus présent ce qui « ne fait pas partie de la culture de développement au Québec en habitation communautaire » (participant.e 7 – GRT). L'appel à projet du PHAQ crée une forme de compétition dans le milieu de l'habitation en raréfiant les opportunités de financement :

Accès logis ne crée pas un climat de compétition forcément, il donne plutôt des opportunités, tandis que tous les appels à projets établis un système qui est compétitif. [...] Si on le voit d'une façon un peu plus éthique sociale, c'est effectivement la première fois que des groupes communautaires se trouvent en compétition entre eux pour la réalisation des projets (participant.e 7 – GRT).

Tel que mentionné, les ressources limitées nuisent au partage d'information au sein du milieu de l'habitation (participant.e 13 – OBNL et coopérative). De plus, le milieu de l'habitation social et

communautaire doit également compétitionner avec le secteur privé pour les ressources du programme, mais aussi dans le secteur de l'immobilier en général où le privé a l'avantage d'avoir rapidement accès à du capital pour financer ses projets. Il a été soulevé que le mode de fonctionnement par projet n'est pas propice dans un secteur comme l'immobilier, notamment en raison de la grande influence du « timing » pour l'acquisition d'un terrain :

C'est pas si évident que ça, là, d'avoir des projets dans l'immobilier. Des fois, t'as des opportunités sur le marché [...]. L'inconvénient avec les projets par appel, c'est qu'il y a une question de timing là-dedans [...]. On a besoin d'outils de financement performants, tu sais performants qui répondent à nos besoins, qui sont flexibles, plus flexibles. Parce que tu sais, là on nous demande de compétitionner sur un marché où les entreprises à numéro ont accès à des capitaux sur le bout des doigts comme ça, c'est facile pour [elles] de financer des projets. [Elles] sont acti[ve]s en permanence, [elles] ne dépendent pas des programmes. Fait que nous, on veut, on a besoin des partenariats gouvernementaux, mais ça nous prend de la flexibilité, puis [...] de l'agilité (participant.e 1 – alliance).

Il y a également un enjeu autour de la **reconnaissance du travail du milieu de l'habitation**. Une grande frustration émerge de la possibilité de faire du travail pour rien (par exemple en voyant son projet ne pas être retenu dans le PHAQ) et de ne pas considérer le coût engendré par les actrices et acteurs du milieu de l'habitation sociale et communautaire lors de la réalisation du projet et son exploitation. Dans Accès Logis par exemple, les GRT ne sont payés qu'après un certain seuil d'avancement. Ils doivent donc porter une charge salariale importante à l'interne (participant.e 2 - fédération). Le programme ne reconnaissait pas non plus les coûts engendrés pour l'organisme porteur du projet :

L'autre inconvénient qu'il y a dans ce modèle-là, Accès Logis, c'est qu'il y a aucun coût qui sont prévus pour l'organisme, c'est-à-dire on reconnaît pas l'engagement en réalisation de l'organisme alors que comme tu peux voir [ce projet] là, ça fait 3 ans qu'on l'exploite (participant.e 11 – OBNL et coopérative).

L'**absence de solutions pérennes** structure le secteur de l'habitation sociale et communautaire. Actuellement, il n'y a pas de partenariat gouvernemental qui permette à ce secteur d'être compétitif avec le privé et d'être aussi réactif et flexible (participant.e 1 – alliance). La solution mise de l'avant en réponse à la crise du logement est de favoriser la participation du privé afin de construire des logements dits *abordables* plutôt que de soutenir et renforcer la

capacité du milieu de l'habitation. Ces ententes avec le privé ont cependant une durée de vie en théorie limitée (les ententes d'abordabilité varient selon les programmes de financement) :

Tu sais, on donne de l'argent à des promoteurs immobiliers [et des promotrices immobilières] pour 10 ans [...]. Nous, c'est sûr que le logement social, le logement communautaire, on va le mettre sur 35 ans. On veut pas que ça débarque des subventions, on veut pas que ça devienne privé. On veut que ce soit toujours permanent. C'est ce qu'on essaie de faire, mais notre compétiteur à côté, c'est du privé et eux autres ils sont là dans le marchandage (participant.e 5 – GRT).

Selon un.e participant.e, avec ces ententes, « on est en train de pelleter en avant des problèmes sur la longévité de l'abordabilité, la qualité des projets, puis la réponse aux besoins » (participant.e 2 – fédération).

De manière transversale aux autres enjeux, la question des **ressources financières limitées** est au cœur du discours des actrices et acteurs du milieu de l'habitation sociale et communautaire. Si certains OBNL d'habitation ont la capacité de se débrouiller de manière autosuffisante grâce à leurs actifs immobiliers existants (comme le montrera la section 4.2.3), ce n'est pas le cas de la majorité qui dépendent des programmes, ce qui peut créer des écarts de vision. Les fonds alloués aux programmes sont insuffisants pour réaliser tous les projets :

Les sommes d'argent qui sont mises sur la table sont nettement insuffisantes pour lever des projets dans les quartiers centraux à Montréal. Donc, c'est un programme qui est conçu pour des projets de petite taille. Là, 30 à 50 unités, donc ça n'a pas l'envergure qui est requis pour faire face à la situation actuelle en habitation (participant.e 6 – OBNL et coopérative).

De plus, les montants alloués « par porte » ou par unité sont également estimés en dessous des coûts réels (participant.e 5 – GRT), une situation qui n'est pas nouvelle. Ainsi, les projets d'envergure prennent une part importante des budgets qui ne sont déjà pas assez élevés pour répondre aux besoins.

En abordant les enjeux induits par les transformations des politiques, mais aussi par des dynamiques à l'œuvre depuis longtemps, cette section montre que l'écosystème du logement social et communautaire est sous tension depuis de nombreuses années. Plusieurs des problèmes énoncés font référence à des dynamiques qui se reproduisent et se renforcent. Ces

problèmes sont connus, mais les politiques actuelles n'arrivent pas vraiment à les adresser. La prochaine section présente plus en détail les enjeux et les dynamiques entourant les transformations actuelles.

5.2 Effet des transformations sur les pratiques et la mise en œuvre

5.2.1 Tensions entre les politiques publiques et leur mise en œuvre

L'État n'est pas un acteur unifié, il est composé d'un ensemble de parties prenantes qui collaborent et qui représentent les pouvoirs publics. Dans le contexte actuel, la multiplication et la diversification des programmes mènent à des problèmes de coordination, mais ces enjeux sont également influencés par les relations qu'entretiennent les différents paliers entre eux. Le fait que les programmes manquent en général de flexibilité, d'agilité et de souplesse pour permettre au milieu de l'habitation d'être réactif, efficace et afin de répondre aux besoins des populations qu'il cherche à servir, revient fréquemment dans les entretiens comme un décalage avec les pouvoirs publics. Ce constat n'est pas nouveau, chaque programme, d'une certaine manière, entraîne des contraintes et limitations. Accès Logis était justement critiqué pour ses critères trop rigides, mais en souhaitant « l'assouplir » par l'entremise du PHAQ, le gouvernement provincial fait émerger de nouvelles préoccupations, tel que l'explique la Commission de l'habitation et de la cohésion sociale de la CMM :

La courte période accordée pour l'appel à projets s'est avérée contraignante tant pour les organismes demandeurs que pour les municipalités. L'incertitude quant au calendrier des futurs appels à projets nuit grandement à la prévisibilité qui est primordiale pour le développement de projets immobiliers, à but lucratif ou non (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023, 21).

La non-prévisibilité du financement fait en sorte que le milieu de l'habitation a de la difficulté à être réactif lorsqu'une opportunité se présente, notamment pour l'acquisition de terrain qui demande, dans un contexte de forte compétition, d'avoir accès à des liquidités rapidement (participant.e 1 – alliance; participant.e 4 – OBNL et coopérative). Ainsi, les acteurs et actrices du milieu de l'habitation sociale et communautaire ont également besoin de continuité et de stabilité dans les programmes (tels que des critères connus, compris et stables dans le temps).

Le milieu de l'habitation, qui participe lui-même à une forme de gouvernance, est généralement dépendant de l'engagement au niveau public et doit donc se référer à différents paliers :

Le fait qu'il y ait beaucoup, plusieurs niveaux, tu sais d'implication, pis d'acteurs [et d'actrices], de parties prenantes, pis de responsabilités partagées. Ça rend le dossier en habitation, puis le développement d'un projet de logements sociaux, plus complexe (participant.e 12 – action publique).

Cette complexité crée des problèmes au niveau de l'arrimage entre les différentes politiques. Un.e participant.e explique par exemple que les projets touchant des populations en situation de vulnérabilité peuvent se prémunir de l'article 89.4 de la charte de la Ville de Montréal. Cet article entraîne un processus accéléré d'approbation dont le déclencheur est d'être financé par la SHQ. Avec le programme Accès Logis, le financement survient tôt dans la vie d'un projet. Le lien est donc établi avec la SHQ assez rapidement. Or, le PHAQ demande à recevoir des projets dont le permis de construction est déjà émis (ou alors qui sont très avancés). Il n'est donc plus possible, sauf une modification éventuelle de la charte, de se prémunir de cet article en début de projet (participant.e 4 – OBNL et coopérative). Les enjeux de coordination ne sont pas présents qu'entre les pouvoirs publics provinciaux et municipaux. Le récit d'un.e participant.e au sujet de son expérience d'application dans le cadre de l'ICRL 1 montre d'importants enjeux de coordination, mais également de collaboration entre les différents paliers de gouvernement et avec son organisme. L'ICRL est un programme fédéral administré par les villes (mais qui fait tout de même l'objet d'entente entre le fédéral et le provincial), qui prévoit la construction rapide de logement notamment grâce à l'utilisation de modulaire¹⁷. Cependant, ce type de conception n'était pas adapté aux normes rigides de la Ville de Montréal (les normes étant plutôt conçues pour Accès Logis) qui ne permettent pas de revoir les dimensions d'un plan une fois approuvé :

J'ai l'impression que ça leur a demandé encore plus de temps de tout revoir avec le constructeur [ou la constructrice] de modulaire pour dire "Ah, mais c'est pas classique, comment ça peut rentrer?" On a des architectes qui ont déjà fait une enveloppe. La ville ne bougera pas. On peut pas être un petit peu plus haut, un petit peu plus gros, un petit peu... on peut plus bouger ça et ça. Ça a été hyper complexe, les conduits et les

¹⁷ L'utilisation de modulaire était requise dans la première phase du programme. Ce critère a été abandonné dans les phases subséquentes (voir section 1.5).

La particularité de ce type de conception est que la structure est préfabriquée puis assemblée en chantier, ce qui permet d'accélérer la mise en œuvre. C'est un type de conception, de construction et de coordination différent de celui en vigueur au Québec où la structure en bois ou en béton est habituellement construite sur place (même si de plus en plus discuté et sporadiquement utilisé).

machins à placer dans les murs. Jusqu'à la fin, ça a été un enjeu. Jusqu'à rentrer les boîtes aux lettres, ça a été un enjeu (participant.e 13 – OBNL et coopérative).

Le manque de flexibilité des parties vis-à-vis des normes de l'ICRL et les normes de la Ville a nui au développement du projet, mais a aussi demandé beaucoup d'énergie et de ressources à l'organisme en question. L'ICRL est également un programme qui ne requiert pas du donneur ou de la donneuse d'ouvrage de choisir le ou la plus bas.se soumissionnaire pour la réalisation du projet. Cependant, c'est un prérequis pour la subvention de la Ville de Montréal pour la décontamination des terrains :

Donc pour ça l'ICRL, en tout cas la première cohorte, encore une fois ça a peut-être changé, mais ce n'était pas le plus bas soumissionnaire, ce qui nous a aidés à aller plus vite quand même, à mettre le chantier en branle plus vite. Mais tu vois, ça nous a joué des tours sur la décontamination, la subvention, décontamination de terrain. Parce que cette subvention-là, il y a un livre entier de critères hyper rigides à respecter, puis un de ceux-là, c'est de s'assurer d'avoir été avec le plus bas soumissionnaire, ce qui est pas du tout avec l'ICRL. Tu te dis, mais c'est la ville [qui administre] les deux (participant.e 13 – OBNL et coopérative).

Cet extrait révèle en fait l'incompréhension de ce.tte participant.e sur le manque de coordination à l'interne à la Ville, notamment sur l'arrimage entre les critères des deux programmes mentionnés. L'exemple de ce projet montre également une potentielle déresponsabilisation des pouvoirs publics au regard des conséquences engendrées par des enjeux de coordination et d'arrimage entre les programmes :

Eux se réfugiaient toujours derrière de dire "Ah Ben oui. Mais nous, c'est la Convention qu'on a avec le fédéral". Ok, mais moi la Convention je l'ai avec toi, puis c'est avec toi que j'essaie de négocier. [...] À chaque fois qu'on apportait une question ou une demande de modification, c'était non, non, non, non, non, non, non. Convention. [...] Pour certaines choses on leur disait "Ben OK, mais on peut pas. Tout est bloqué à partir de maintenant, tout est bloqué, on peut pas, qu'est-ce que vous faites". On était obligé d'être bête comme ça parce que sinon il y avait aucune flexibilité, aucune réalité de terrain qui leur parvenait (participant.e 13 – OBNL et coopérative).

Ces enjeux reflètent la complexité des programmes et des projets d'habitation. Cette situation peut aussi être le symptôme d'une lourdeur administrative au municipal qui rend le suivi des

dossiers à l'interne complexe. Sous-jacent à ces exemples se trouve également le manque de coordination entre les différents paliers de gouvernement, mais aussi le manque de flexibilité des programmes qui restreint significativement la capacité des actrices et acteurs du milieu de l'habitation sociale et communautaire à mettre en œuvre leurs projets.

Au-delà de ces enjeux de coordination, la tension qu'il peut y avoir entre différent.e.s acteurs et actrices qui ont un pouvoir décisionnel peut poser des problèmes lors de la mise en œuvre. Ultimement, ces situations nuisent aux personnes les plus démunies qui ont des besoins en logement. Dans un autre exemple, ce.tte même participant.e parle de « gimmick d'égo » entre différent.e.s actrices et acteurs où « il y en a aucun des deux qui veut faire un pas », bloquant ultimement l'accès à des PSL pour son projet (participant.e 13 – OBNL et coopérative).

5.2.2 Influence marquée du privé dans les politiques d'habitation

La culture entrepreneuriale du gouvernement du Québec formé par la Coalition Avenir Québec (CAQ) est marquée par l'influence du privé dans leur politique d'habitation en termes d'attentes envers la performance et le rendement du milieu. En plus de la commercialisation du secteur de l'habitation sociale et communautaire, les politiques de la CAQ mettent de l'avant la compétition entre les acteurs et actrices, notamment en permettant au privé de déposer des projets dans le PHAQ. L'inclusion du privé dans le programme vient, pour un.e participant.e, briser l'équilibre qui s'était établi dans l'écosystème :

Là, le privé arrive, mais le privé a une culture de développement et des modes de financement et d'opération diamétralement différents (participant.e 3 – parapublic).

Un équilibre qui est toutefois complexe à maintenir en raison de la multitude d'acteurs et actrices impliqués dans le développement du logement social et *abordable* sur le territoire de la Ville de Montréal. Ils et elles ont des objectifs spécifiques, une structure et des moyens différents, mais ont tout de même une conception commune du logement, c'est-à-dire le logement comme droit fondamental ayant une valeur sociale plus importante que sa valeur d'échange. Il existait un consensus implicite pour maintenir et défendre le logement social au Québec, en partie grâce au travail et à la force de l'économie sociale et des organismes communautaires, entre autres sur le logement, en particulier les mouvements de droit au logement et défense des locataires. Ces actrices et acteurs ont permis au fil des luttes d'influencer les politiques qui sont aujourd'hui en place en réponse aux demandes des mouvements sociaux (Tranjan 2023).

Accès Logis était d'ailleurs au départ, une proposition du milieu de l'habitation pour les aider et assister dans les projets d'achat et de rénovation, qui a été porté à la SHQ et aux élus (participant.e 2 – fédération; participant.e 3 – parapublic).

Les moyens et les objectifs du secteur privé étant bien différents de ceux des acteurs et actrices du milieu de l'habitation sociale et communautaire, la compétition entre les deux secteurs pour l'accès aux ressources reste inégale. Cependant, tel que montré à la section 1.5, malgré l'ouverture au privé, ce secteur n'a pas significativement participé au PHAQ (participant.e 11 – OBNL et coopérative).

La logique du privé axée sur la rentabilité n'est pas compatible avec les principes de développement de logement sociaux et communautaires, même si le paradigme néolibéral a mené à voir le logement pour sa valeur d'échange, plutôt que comme un droit humain (Clapham 2019). Un projet de logement hors-marché, comme l'explique un.e participant.e, n'est pas toujours rentable économiquement (du moins pour la personne qui en fait le développement, les retombées économiques sur d'autres systèmes sociaux de loger les gens dans le besoin sont bien connues). Ainsi, cette personne citait l'exemple d'un projet sur lequel son organisme a participé, pour lequel de nombreux donateurs et nombreuses donatrices ont contribué, car la rentabilité sociale du projet était plus grande que la rentabilité économique (participant.e 5 – GRT).

La logique de développement qui découle du passage du programme Accès Logis au PHAQ, mais aussi tout le discours autour du besoin de construire beaucoup de logements rapidement, limite le travail de certain.e.s acteurs et actrices du milieu de l'habitation sociale et communautaire en priorisant les constructions de grande taille. Un.e participant.e expliquait comment le PHAQ n'est pas accessible pour son organisme, qui vient en aide aux personnes en situation d'itinérance :

On n'a pas déposé dans le PHAQ parce qu'il n'y a pas vraiment de porte d'entrée pour nous. Nous ce qu'on fait, c'est quand même des petits immeubles, le PHAQ toutes les études ont démontré que finalement ça prend un grand immeuble [...] pour que l'immeuble devienne rentable (participant.e 11 – OBNL et coopérative).

D'un autre côté, un.e autre participant.e note que le PHAQ n'est pas adapté aux très grands projets requis dans les centres urbains en raison du nombre d'unité restreint dans chaque appel d'offre :

Donc les sommes d'argent qui sont mises sur la table sont nettement insuffisante pour lever des projets ici dans les quartiers centraux à Montréal. Donc c'est un programme qui est conçu pour des projets de petite taille. Là, 30 à 50 unités, donc ça n'a pas l'envergure qui est requis pour faire face à la situation actuelle en habitation (participant.e 6 – OBNL et coopérative).

La section 1.5 qui présentait la Stratégie Nationale sur le Logement montrait comment différents programmes qui la constituent ont des définitions différentes de ce qu'est un logement *abordable*, dont plusieurs définitions étaient liées au marché. Cette tendance n'est pas propre au gouvernement fédéral et représente une transformation générale des politiques sociales en logement. De manière assez répandue, les participant.e.s estiment que de de lier le logement *abordable* au marché spéculatif constitue une erreur, puisque cela représente un enjeu pour la pérennité du parc locatif *abordable*. L'abordabilité est aujourd'hui plus perçue comme un continuum, mais les politiques actuelles ne permettent pas de répondre aux besoins des personnes les plus démunies.

5.2.3 Diversification du secteur de l'habitation hors-marché

Le milieu de l'habitation hors-marché voit émerger une nouvelle catégorie d'organismes ayant des capacités financières leur permettant d'agir hors programme. Ces organismes ont constitué leurs actifs immobiliers sur le long terme, ce qui leur donne « la capacité [d']injecter des capitaux propres dans les montages financiers » (participant.e 1 – alliance). Un premier réseau d'organismes, l'Alliance des corporations d'habitations abordables du territoire du Québec (ACHAT), a été créé en 2017, dans l'optique de permettre à ses membres de changer d'échelle. Ainsi, leur stratégie est de sortir rapidement des logements du marché en employant les mêmes outils financiers que le secteur privé :

Du côté des membres de l'ACHAT puis de ceux qui avaient atteint une certaine taille, puis qui étaient devenus par la force des choses des entreprises immobilières avec des actifs, avec des employés, avec une expertise en gestion, là tout à coup on, on réalisait que d'aller s'asseoir avec le banquier, c'était plus du tout le même discours. Il y avait, tout à coup, une crédibilité financière, une crédibilité, une expertise en gestion immobilière fait que à un certain moment autour de 2017, c'est devenu évident pour eux qu'il y avait d'autres moyens de développer du logement. Il y avait d'autres moyens, en

dehors des programmes traditionnels de grossir le parc de logements hors marché spéculatif (participant.e 1 – alliance).

Ces actrices et acteurs ne voient plus nécessairement les GRT comme jouant un rôle central, tel que ce fut le cas historiquement, car ils et elles ont l'expertise de faire de l'auto-développement (participant.e 6 – OBNL et coopérative). Malgré cette transformation récente de l'écosystème, les GRT restent tout de même une ressource essentielle pour le développement de projets d'habitation sociale et communautaire, car ce ne sont pas tous les organismes qui ont cette capacité, ni cette expertise immobilière :

Il y a à peu près 1500 OBNL ou 1200 OBNL je sais plus combien, mais qui ont 40 logements en moyenne, donc c'est beaucoup de groupes d'habitation de petite taille. Nous on est un groupe d'habitation de 920 logements au moment où on se parle, fait que le modèle est différent, puis ça fait aujourd'hui que dans la situation actuelle, des changements de programme, mais on peut être qu'on s'en tire mieux que certains (participant.e 6 – OBNL et coopérative).

Les membres de cette alliance perçoivent les changements comme des opportunités ou des outils additionnels et non nécessairement comme un frein, même s'ils peuvent être fortement en désaccord avec les méthodes et orientations du gouvernement en place (participant.e 1 – alliance). L'Utile par exemple, membre de l'ACHAT qui produit du logement étudiant abordable, a désormais la possibilité de déposer des projets dans le PHAQ, ce qui n'était pas possible avec Accès Logis. Si l'Utile n'est fondé que depuis 2012, d'autres organismes membres de l'ACHAT sont présents dans l'écosystème depuis beaucoup plus longtemps, tel qu'Hapopex (1995), la Shapem (1988) ou encore Interloge (1978). Gérer son quartier (1996), une initiative du GRT Bâtir son quartier, est également membre.

Cette diversification du milieu de l'habitation hors-marché s'accompagne d'une différence au niveau des approches, mais aussi de tensions en raison des visions qui peuvent ne pas être en adéquation. Ainsi, deux discours émergent des entretiens réalisés. D'une part, celui plutôt porté par l'ACHAT et ses membres, qui promeuvent l'augmentation du nombre de logements hors-marché dans le but de construire une abordabilité à long terme et pérenne. Ils et elles se positionnent comme des acteurs et actrices « axé[e.s] sur l'innovation, la mise en place de solutions [et] le partage d'expertise » (participant.e 1 – alliance), ce qui est mis en opposition à l'écosystème dans sa forme actuelle :

Il y a une culture dans le milieu communautaire, dans le milieu de l'habitation communautaire qui est très revendicatrice, puis très militante. Puis je pense que ça a du bon là évidemment, il faut revendiquer, mais il n'y a pas de grande culture de proposition, puis y a pas une grande culture de solution, puis d'innovation, ou en tout cas d'ouverture, à faire les choses autrement, puis faire les choses mieux (participant.e 1 – alliance).

D'autre part, émerge un discours plutôt centré sur le logement social, qui place au centre de ses préoccupations les populations avec les plus grands besoins et qui *revendique* une plus grande contribution de l'État. En produisant de l'*abordable*, plutôt que du *social*, les ressources ne sont pas allouées aux personnes qui vivent le plus durement la crise actuelle. Par exemple, au sujet de la possibilité de déposer des projets de logements étudiants dans le PHAQ, un.e participant.e explique qu'en raison de la quantité limitée de ressources du programme, l'utilisation de fonds pour ce type de logements prend des places pour les personnes en situation d'itinérance et les donnent à des étudiants qui sont dans des situations moins précaires (participant.e 2 – fédération). Ainsi, si les différentes approches préconisées par les organismes permettent ultimement d'augmenter la part de logements hors-marché, ces logements ne servent pas les mêmes populations. Dans le contexte où les ressources sont limitées, cette différence de vision est source de tensions.

5.3 Dynamiques de pouvoir

De l'approche discursive, le chapitre 2 présentait différents éléments des dynamiques d'argumentation entre les parties prenantes d'un problème, soit dans le présent contexte, de la crise du logement. Si le problème est du domaine public, l'argumentaire entre les parties ne l'est pas et s'inscrit dans des dynamiques de pouvoir pour imposer ou soutenir une domination. Ainsi, il n'est pas seulement question de comment régler le problème, mais aussi de qui a la légitimité de participer à l'élaboration de la solution (Durnova, Fischer et Zittoun 2016). La capacité de coordination des institutions avec le milieu de l'habitation joue grandement sur l'efficacité des politiques et la perception de la légitimité des institutions est intimement liée à la confiance que les actrices et acteurs leurs portent. En fonction de la manière dont les relations de pouvoirs sont perçues entre les actrices et acteurs, cela peut influencer celles et ceux qui auront à prendre part aux décisions (Bengtsson et Ruonavaara 2010).

Cette section présentera d'abord les processus de consultation et de communication avec les actrices et acteurs du milieu de l'habitation sociale et communautaire mis en place par les pouvoirs publics, suivie de la capacité du tiers secteur à se faire entendre, à influencer et à participer à l'élaboration des politiques. La présentation des résultats se termine sur la perception de la légitimité des pouvoirs publics en place du point de vue des participant.e.s.

5.3.1 Processus de consultation et de communication

Par leurs fonctions, les gouvernements ont plus de pouvoir qu'un organisme ou une coalition d'organismes (Durnova, Fischer et Zittoun 2016). Ainsi, les espaces qui sont créés ou non par l'État pour consulter les actrices et acteurs du milieu de l'habitation sociale et communautaire vont orienter le ton et la structure des discussions. Le PHAQ est un exemple parfait de politique qui s'est construite en vase clos. Ce mode de fonctionnement marque un changement de culture en comparaison à ce qui s'était implanté auparavant où les actrices et acteurs du milieu de l'habitation sociale et communautaire avaient plus l'impression d'avoir l'opportunité de collaborer (participant.e 3 – parapublic), notamment dans le cas des consultations multiples pour l'amélioration du programme Accès Logis (participant.e 6 – OBNL et coopérative). Le PHAQ a plutôt été conçu sans consultation ou discussion avec le milieu :

Le PHAQ nous a été annoncé... Il n'a pas été... Il a été comme présenté... les prémices du PHAQ ont été présentées à la fin de 2021, mais ce n'était pas une consultation. Ils voulaient pas avoir nos commentaires, ils voulaient juste dire, c'est comme ça qu'on va fonctionner (participant.e 3 – parapublic).

Cette manière de « présenter » le programme à des professionnel.le.s de l'habitation témoigne du rapport de force entre les parties, malgré la relation d'interdépendance entre les pouvoirs publics, qui dépendent du milieu de l'habitation pour la mise en œuvre des programmes, et les acteurs et actrices du milieu qui dépendent des pouvoirs publics pour l'accès aux ressources. Plusieurs participant.e.s notent la présence de représentant.e.s du Service de l'habitation de la Ville de Montréal à cette rencontre d'information qui semblaient apprendre les modalités du PHAQ en même temps que les autres acteurs et actrices du milieu. Tel qu'il a été présenté, la Ville de Montréal était mandataire d'Accès Logis et avait donc une grande part de responsabilité dans la mise en œuvre du programme alors que l'administration du nouveau programme PHAQ est la responsabilité unique de la SHQ. Les pouvoirs publics municipaux n'ont pas plus été

consultés que les acteurs et actrices du milieu communautaire pour l'élaboration du PHAQ et n'ont pas été mis au courant des modifications à venir (participant.e 6 – OBNL et coopérative).

Plusieurs éléments qui ont posé ou qui posent aujourd'hui des problèmes dans le PHAQ auraient pu être atténués ou évités en organisant des consultations avec le milieu de l'habitation, selon les participant.e.s rencontré.e.s. Par exemple, le gouvernement du Québec a, entre autres, omis de prévoir la possibilité d'inclure des PSL dans la première mouture du programme (participant.e 13 – OBNL et coopérative). En faisant le choix de développer le PHAQ derrière des portes closes, la CAQ a mis sur pied un programme inopérant à sa sortie :

On a reçu la documentation, on a appris dans la documentation des affaires, des choses qui ont changé en cours de route, puis qui ont changé tout de suite après, parce que c'était inopérant, puis qui continuent à changer parce que justement, sont partis avec quelque chose qui était pas opérationnel comme programme (participant.e 3 – parapublic).

Un constat similaire est porté sur l'octroi d'une enveloppe à des fonds fiscalisés. Un.e participant.e explique que le gouvernement provincial a aussi négligé de considérer la part de la contribution de la Ville de Montréal qui est remboursée par la CMM et l'arrimage requis avec la SHQ. Cette absence de coordination a eu comme effet de retarder l'octroi des fonds pour son projet, car la réglementation n'était pas adaptée au changement de programme :

On s'est rendu compte en cours de route que la Ville ne serait pas capable de décaisser sa contribution (participant.e 6 – OBNL et coopérative).

En effet, selon le rapport 2023 sur le Financement métropolitain du logement social et abordable de la Commission de l'habitation et de la cohésion sociale de la CMM (2023) :

À l'annonce de ces ententes [avec Desjardins et le fonds de solidarité de la FTQ], la CMM n'avait pas le pouvoir de rembourser des contributions municipales exigées par ces partenaires puisque les projets ne relevaient pas d'un programme mis en œuvre par la SHQ, condition nécessaire pour que la CMM soit habilitée à rembourser les municipalités. Cela a occasionné des délais d'engagement de municipalités sollicitées pour soutenir des projets, mais qui n'avaient pas de garanties de remboursement par la CMM. Une consultation en amont de la CMM par le gouvernement aurait permis

d'entrevoir et d'éviter ces enjeux juridiques à posteriori (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023, 24).

Cette absence de consultation ne s'explique pas par le manque de volonté ni de disponibilité du milieu de l'habitation : « on est là, appelez-nous » (participant.e 13 – OBNL et coopérative). Il semble donc que cette attitude témoigne de la déconnexion du gouvernement provincial en place avec la réalité du terrain et de centralisation des décisions. Lorsqu'ils et elles arrivent à avoir une consultation avec un.e acteur ou actrice du gouvernement provincial, ce.tte participant.e témoigne d'une ouverture de leur part même si les répercussions de ces rencontres restent floues :

On sait dans quelle direction le gouvernement veut aller grosso modo, parce que quand tu réussis à avoir une rencontre avec eux, ils vont te dire « Oui, on veut que ça soit plus flexible », mais on est encore dans un contexte où les trucs évoluent, puis on est mis devant des faits accomplis (participant.e 4 – OBNL et coopérative).

Ce décalage avec le terrain est perçu comme venant de tous les pouvoirs publics, pas seulement des élu.e.s. La relation avec les fonctionnaires de la SHQ est décrite comme étant difficile par les participant.e.s. Si les élu.e.s politiques porte les programmes, la SHQ de son côté, permet leur mise en œuvre. Les entretiens révèlent qu'il est difficile d'obtenir des informations complètes de la part de la SHQ, qu'il n'y a pas de prévisibilité ni de transparence et que le partage des intentions politiques n'est pas aussi précis que ce qu'il serait souhaitable. En ce sens, l'information est une chasse gardée par les pouvoirs publiques. Par exemple, ni les pouvoirs publics municipaux, ni les actrices et acteurs du milieu de l'habitation sociale et communautaire, sont en mesure de savoir quand auront lieu les appels d'offre du PHAQ.

Du côté des relations avec la Ville de Montréal, les personnes rencontrées mentionnent que contrairement au gouvernement provincial, la Ville a la volonté de mettre en place des solutions facilitantes (telles que le chantier Montréal abordable et la cellule facilitatrice). Même s'ils sont beaucoup plus en contact avec le milieu de l'habitation, il subsiste une relation de pouvoir qui dans certains cas, peut mener à des difficultés de mise en œuvre des projets (participant.e 13 – OBNL et coopérative). La relation avec les pouvoirs publics au fédéral a peu été mentionnée, mais il semblerait que ces derniers soient plus ouverts à parler avec les actrices et acteurs du milieu de l'habitation sociale et communautaire. Cependant, ces rencontres ont démontré une grande déconnexion du gouvernement fédéral du milieu dans lequel travaillent les participant.e.s (participant.e 5 – GRT).

5.3.2 Capacité à se faire entendre, à influencer et à participer

Le milieu de l'habitation a plusieurs moyens à sa disposition pour participer aux débats contemporains et faire passer ses points de vue. Le fait de rencontrer ou non les pouvoirs publics doit venir d'une volonté mutuelle, ce qui n'est pas toujours le cas (voir section 4.3.1). Il est nécessaire que les pouvoirs publics soient ouverts à entendre le milieu de l'habitation, mais ils semblent plus écouter le secteur privé (participant.e 6 – OBNL et coopérative). Le témoignage de ce.tte participant.e va en ce sens :

Est-ce qu'ils se laissent influencer? Je pense que c'est la SHQ qui influence le politique puis le privé. Moi je ne sens pas beaucoup d'influence qui vient du milieu comme tel parce que y a eu une grosse grosse campagne avant les élections de l'année dernière, énorme, pour maintenir Accès Logis. Mais tout ça a été balayé. Les ministres tiennent mordicus à leur orientation. Ils [et elles] ne se laisse pas influencer (participant.e 3 – parapublic).

De plus, ces consultations demandent du temps et de l'énergie, surtout lorsque, dans le cas des consultations pour Accès Logis, elles n'ont mené à aucun changement. Cette inaction est perçue comme une lenteur du gouvernement provincial (participant.e 7 – GRT). Comme alternative, le milieu de l'habitation, surtout les fédérations, représentent les intérêts de leurs membres de diverses manières. Certaines fédérations vont participer à des projets de recherche ou publier des communiqués sur leur sites. Ces acteurs et actrices peuvent également faire des apparitions dans les médias. De plus, il y a une distinction à faire entre les espaces de communication auxquels le milieu de l'habitation a accès via les fonctionnaires comparativement aux élu.e.s. Si les participant.e.s témoignent être capables de parler (sans nécessairement être en mesure d'influencer) au service de l'habitation (autant au provincial qu'au municipal), ce ne sont pas les fonctionnaires qui décident des orientations des programmes. Ainsi, ce contact-là n'a pas de réelle influence sur les critères et les budgets, rapporte un.e participant.e. C'est la responsabilité des ministres et du conseil du trésor avec qui le milieu de l'habitation n'a pas ou peu de contacts (participant.e 1 – alliance).

Comme il a été mentionné dans la section précédente, il n'y a pas qu'avec les acteurs et actrices du milieu de l'habitation sociale et communautaire que le gouvernement emploie une attitude de centralisation des décisions. En mettant le PHAQ en place, Québec retire le partage de pouvoir et de responsabilité qui s'était établi avec la Ville dans le cadre d'Accès Logis via l'entente

Réflexe Montréal. Au sujet de la possibilité pour les villes de se faire entendre par le provincial, un.e participant.e explique :

Ils [et elles] veulent pas, ils [et elles] sont sourd[e.]s. Puis je pense qu'ils [et elles] font, ils [et elles] font la sourde oreille aux revendications puis aux demandes des villes. Ils [et elles] considèrent que les villes c'est encore traditionnellement, des, ce que j'appelle des créatures de Québec, donc c'est à Québec de décider, c'est à dire Québec d'imposer ses façons de faire (participant.e 3 – parapublic).

Malgré ce portrait d'une gouvernance plutôt verticale et hiérarchique, Durnova, Fischer et Zittoun (2016) expliquaient que les décisions politiques ne sont pas que du haut vers le bas. Les mouvements sociaux ont le potentiel d'influencer le discours dominant et ainsi permettre des alternatives. Une manière pour le milieu de l'habitation de s'opposer à ce discours est de s'allier ou de se regrouper plus officiellement en coalition. Ces regroupements permettent de pallier l'écart de pouvoir entre ces actrices et acteurs et les pouvoirs publics (Durnova, Fischer et Zittoun 2016).

Les entretiens ont permis d'identifier trois formes de regroupement qui permettent au milieu de l'habitation d'augmenter leur capacité d'influence et de s'opposer au discours dominant. Les fédérations sont des véhicules de représentation pour leurs membres en portant un discours qui représente leurs voix et leurs intérêts. Les fédérations peuvent également porter entre elles un message commun qui est actuellement essentiellement centré sur le financement. Leurs membres peuvent être d'assez petite taille et donc, ne portent pas nécessairement eux-mêmes ce type de discours. Cependant, toutes les coopératives et OBNL d'habitation ne font pas nécessairement parties d'une fédération. Tel que mentionné, les GRT et la SHQ qui sont présent.e.s en phase de conception et réalisation du projet n'ont pas l'obligation de diriger les coopératives et OBNL d'habitation vers les fédérations lorsqu'ils et elles sont en phase d'exploitation. Cela représente une rupture importante de l'accompagnement de ces actrices et acteurs à ce point de transition (participant.e 6 – OBNL et coopérative).

Au travers de l'ACHAT, des organismes se sont regroupés dans l'optique de changer d'échelle (ACHAT s.d.). Ce regroupement est issu d'une insatisfaction par rapport aux moyens offerts au milieu de l'habitation et d'une volonté de prendre action. Cette alliance a la particularité de regrouper des organismes qui ont la capacité de prendre en charge le développement de projets, qui sont autoportants et indépendants et qui ont donc la capacité d'agir avec une intervention minimale de l'État :

La raison pour laquelle ces joueurs [et joueuses]-là ont décidé de se rassembler, puis de former une Alliance, c'était vraiment de dire, on a des moyens chacun[e], individuellement, on a des moyens plus grands que la moyenne des OBNL et des coops parce qu'on a une certaine taille. On est capable de faire davantage de développement, mais on aurait vraiment intérêt à se réunir puis à travailler en équipe dans le but de réussir à changer d'échelle et à vraiment livrer plus d'unités (participant.e 1 – alliance).

Finalement, il arrive que plusieurs actrices et acteurs du milieu se réunissent pour un temps restreint afin d'allier leurs forces pour faire pression en réaction à un enjeu précis où tous vivent une impuissance individuelle (participant.e 13 – OBNL et coopérative).

5.3.3 Légitimité des pouvoirs publics

Le milieu de l'habitation est « confronté » à un écart de vision avec le gouvernement du Québec qui a une mentalité économique et comptable plutôt que centrée sur l'individu (participant.e 2). Cette approche néglige de considérer la valeur sociale et les retombées liées à un projet de logement social et communautaire (participant.e 5). Ainsi, les acteurs et actrices qui mettent en œuvre les politiques de logement, ne sont pas en mesure de répondre aux marqueurs de réussite établis par le gouvernement provincial qui s'inspire des règles et processus du secteur privé (Clapham 2019). Ces marqueurs font référence par exemple à la rapidité d'exécution ou aux coûts engendrés. Ainsi, un.e participant.e mentionne que le gouvernement de la CAQ veut financer des résultats qui sont quantifiables dans un secteur qui ne fonctionne pas de cette manière :

C'est un des grands angles morts de l'évolution des programmes, parce qu'il y a une tension entre le fait que le gouvernement veut juste financer des résultats. Donc, il veut juste financer des projets quand ils sont prêts à construire, puis comme garantie de se construire, même si ça ne marche pas vraiment comme ça. Et le fait que le mécanisme de réalisation de projets qui garantit le plus des résultats, mais à long terme, en matière d'abordabilité, c'est le secteur à but non lucratif et le secteur à but non lucratif a pas des millions à investir dans des projets (participant.e 4 – OBNL et coopérative).

Un.e participant.e explique que cette manière de concevoir les politiques publiques de logement social et communautaire laissent entendre que ce qui est fait par le secteur hors-marché n'est pas aussi performant que le secteur privé, puisque contrairement au privé, ce ne sont pas des

« spécialistes » (participant.e 2 – fédération). Pourtant, que ce soit les organismes eux-mêmes ou les GRT, ces actrices et acteurs ont développé une expertise en habitation et en construction. De plus, ils et elles font affaire avec des professionnel.le.s (issu.e.s du privé) de la construction dans différentes phases de leurs projets (i.e ingénieur.e.s, architectes, etc) (participant.e 5 – GRT). Ainsi, les actrices et acteurs sentent qu'il n'y a pas de reconnaissance de la compétence de l'écosystème qui a le potentiel de bien fonctionner lorsque le financement est adéquat :

Présentement, ce n'est que des fonctionnaires et des gens en politique qui improvisent des programmes sans assentiment des réseaux, puis de ce qui existe déjà et là, on est en train de fragiliser tout l'écosystème parce qu'on a financiariser le logement, parce qu'il y a le privé en plus qui embarque là-dedans. Comme si financer le privé était une option pour sortir des crises du logement. Si ça fonctionnait, on serait plus en crise du logement (participant.e 2 – fédération).

La dynamique actuelle témoigne en fait d'une « méconnaissance » des pouvoirs publics envers les programmes de financement et les organismes communautaires qui se traduit en « une attitude qui est projet par projet au lieu d'être un système compréhensif, une vision plus compréhensive du développement social à Montréal et au Québec » (participant.e 7 – GRT). Ainsi, un.e participant.e déplore l'attitude actuelle des pouvoirs publics qui est basée sur l'impératif de construire (i.e du logement *abordable*) plutôt que sur les besoins et le milieu (participant.e 3 – parapublic). Cette participant.e ajoute que les pouvoirs publics, par leur approche, mettent le blâme sur tou.tes les autres acteurs et actrices plutôt que sur eux-mêmes lorsque les objectifs ne sont pas atteints, représentant un décalage important en termes d'orientation et de culture gouvernementale (participant.e 3 – parapublic). La ministre est également décrite comme étant « de mauvaise foi » (participant.e 1 – alliance). Différentes tactiques de manipulation et de contrôle du « narratif de la crise » ont été relevés par les participant.e.s, notamment en contrôlant les chiffres annoncés et leur cadrage :

En plus maintenant, ils [et elles] ont réussi à mettre les médias contre nous, en disant « Ah mais comment ça se fait que ça ne lève pas de terre, parce que nous on en donne de l'argent, c'est de la faute du communautaire, tu sais, c'est de la faute au développeur [ou à la développeuse] ». Non, on va reprendre ça s'il vous plaît. Il y a une manipulation des médias. Oui, dans les mots, mais aussi dans tout ce qui a mené autour de ça de dire « Ah bien, on n'a jamais octroyé autant d'unités. On n'a jamais mis autant d'argent dans

le développement d'unité de logement » C'est faux. Mais les gens vont quand même rester imprégnés de ça (participant.e 13 – OBNL et coopérative).

Cette divergence claire de visions s'accompagne donc également d'une méfiance du milieu de l'habitation envers les pouvoirs publics, notamment sur la gestion des fonds (ententes entre le gouvernement fédéral et provincial, octroi de fonds à Desjardins et au FTQ, octroi de fonds au privé, etc). Un.e participant.e mentionne par exemple que les pouvoirs publics basent les programmes sur les ressources financières qui sont disponibles, ce qui « est problématique parce qu'au lieu de répondre aux besoins, ils créent des programmes en fonction des montants [qu'ils sont prêts à mettre] pour la réalisation de projets » (participant.e 2 – fédération). En effet, dans son rapport sur le Financement métropolitain du logement social et abordable, la commission de l'habitation et de la cohésion sociale de la CMM expliquait au sujet de la première phase du PHAQ que :

Au lancement de l'appel à projets, le gouvernement prévoyait financer 3 200 unités. Le cadre normatif du programme fut toutefois modifié en juin 2022. Les coûts de construction reconnus ont notamment été ajustés pour refléter l'augmentation des coûts sur le marché. Un tel ajustement était souhaitable et nécessaire pour assurer la viabilité des projets en démarrage, mais, à défaut d'augmenter l'enveloppe disponible, le nombre d'unités financées a été revu à la baisse. Les 1 723 logements financés ne représentent que 54 % de la cible initiale du gouvernement de 3 200 logements (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023, 21).

En parallèle au déploiement du PHAQ, l'octroi de 350 millions en fonds à la caisse Desjardins et au FTQ est perçu comme une manière pour le gouvernement du Québec de se désengager et comme un désaveu de la SHQ. Cette action est également perçue comme « un changement radical en termes de politique publique et de gestion de subvention des fonds publics » (participant.e 3 – parapublic). Un.e participant.e explique qu'en donnant la gestion de cet argent à la FTQ et à la caisse Desjardins plutôt qu'à la SHQ, le gouvernement se déresponsabilise si les cibles de logements construits ne sont pas atteintes en plus de rendre opaque une partie de la gestion des fonds publics. Les critères de sélection des projets sont à la discrétion de Desjardins et du Fonds de la FTQ :

Là, c'est rendu que la commande, c'est de réaliser du logement et non plus de répondre à des besoins en logement (participant.e 2 – fédération).

La crainte qu'ont certain.e.s participant.e.s sur la capacité du gouvernement du Québec à bien gérer les fonds publics se manifeste aussi au travers des transferts dans les ententes sur le logement entre le Canada et Québec. Par exemple, la redirection des sommes de l'ICRL vers Accès Logis est perçue comme étant une manière pour le gouvernement du Québec de ne pas prendre action directement et à la hauteur requise pour permettre à ces projets de voir le jour (participant.e 3 – parapublic). À titre de rappel, la section 1.5 présentait comment le gouvernement de la CAQ a contribué au cours de sa présence au pouvoir à rendre le programme Accès Logis inopérant en n'y injectant pas les fonds nécessaires à la réalisation des projets. Un.e participant.e a vu un de ses projet Accès Logis aller de l'avant grâce aux fonds de l'ICRL sans savoir exactement pourquoi son projet recevait de tels fonds (participant.e 11 – OBNL et coopérative). En plus des craintes liées à la gestion des fonds venant du fédéral, les participant.e.s déplorent les délais requis pour la négociation des ententes :

Chacun des programmes doit être négocié entre Québec et Ottawa. Il y a des programmes qui ont pris trois ans à se négocier. Donc pendant ce temps-là, il y a aucune unités qui sont livrées au Québec, mais elles sont livrées partout au Canada (participant.e 5 – GRT)

Ce qui émerge des entretiens avec les participant.e.s, c'est une remise en question de la légitimité et de la capacité du gouvernement du Québec à apporter des solutions aux problèmes liés à l'accès au logement, problèmes qu'il a lui-même aidé à empirer (participant.e 2 – fédération). L'attitude distante et lointaine qu'emploie la CAQ pour gouverner entraîne une perception négative des actrices et acteurs à leur égard. La création du PHAQ est perçue par plusieurs comme une stratégie politique, une affaire d'égo presque (participant.e 13 – OBNL et coopérative), afin d'être en mesure de dire que c'est leur programme :

On peut pas féliciter le gouvernement là, dans cette affaire de PHAQ. Faire le PHAQ là c'était... c'est tellement dogmatique du point de vue politique. C'est vraiment... « Ah non, on veut pas de ce modèle parce que c'est pas le nôtre. On va faire un modèle nous, on sait ce qu'il faut ». Voyons! C'est juste parce que le privé, il embarque quoi, il a pas plus embarqué avec le PHAQ (participant.e 11 – OBNL et coopérative).

Le PHAQ est reçu comme étant une « improvisation » du gouvernement du Québec (participant.e 2 – fédération). Bien que le gouvernement du Québec ait le désir que le PHAQ soit un programme plus flexible que son prédécesseur, Accès Logis, leur mauvaise compréhension des enjeux de mise en œuvre, causé par le manque de consultation avec le milieu, créent des

angles morts qui induisent des difficultés additionnelles et rendent le programme inopérant (participant.e 4 – OBNL et coopérative). Les acteurs et actrices reconnaissent qu'il y a des enjeux au niveau de la lenteur du développement et de la lourdeur administrative, tels que reproché par la ministre de l'Habitation, mais il y a une discordance sur la solution employée et surtout la manière dont elle est mise en place. Le climat crée actuellement de fortes tensions, ce qui nuit au développement de solutions, car « la tension est pas très créative » (participant.e 3 – parapublic). Plutôt que de travailler collectivement vers une solution commune opérante, les participant.e.s déplorent les enfantillages dont elles et ils sont témoins :

Quand le gouvernement du Québec, puis la Ville de Montréal, le politique, s'investit par voie des médias. C'est pas fort, il y a un problème, un problème sérieux (participant.e 3 – parapublic)

Du côté du fédéral, l'ICRL est elle aussi décrite comme une stratégie politique qui serait en réaction à la situation critique de l'itinérance au Canada, une situation qui a été pointée du doigt par les Nations Unies (participant.e 11 – OBNL et coopérative). Ce contexte explique pourquoi l'ICRL n'est pas un programme qui a été inclus d'emblée dans la SNL. Au sujet de la SNL, cette même participant.e explique que :

Il y a pas de planification, une stratégie ça viserait un objectif à long terme, à priori, c'est ça une stratégie et donc on n'en sait rien parce que y a pas de... C'est toujours découpé par petits investissements qui sont généralement la réponse à des situations de crise, c'est tout ce qui se passe (participant.e 11 – OBNL et coopérative)

Bien que l'habitation soit également un enjeu électoral à Montréal, la situation est différente de ce qui a été présenté pour le gouvernement du Canada et du Québec. Les pouvoirs publics municipaux sont beaucoup plus près de la situation sur le terrain :

Montréal c'est vraiment différent, Montréal a une vraie problématique d'habitation. [Elle le sait]. L'administration actuelle, [...] ça fait partie là de de ses grande préoccupation. [Elle] place l'habitation au cœur de son programme puis met en place des mesures, on pourrait dire ça agressive au niveau réglementaire, pour prendre contrôle du développement immobilier (participant.e 6 – OBNL et coopérative).

Même si l'habitation est au cœur de ses préoccupations, la Ville de Montréal est limitée dans son pouvoir d'agir :

Il faut qu'elle aille les moyens de ses ambitions aussi. Donc oui elle a des pouvoirs spéciaux, mais si elle a pas d'argent ça va être plus difficile là de de mener à bien sa stratégie (participant.e 12 – action publique).

Ainsi, ce qui ressort actuellement est le manque criant de direction, autant des politiques québécoises que canadiennes, qui ne permettent pas de solutions pérennes à la crise. Les politiques actuelles n'offrent pas au milieu de l'habitation une vision claire de l'avenir :

C'est de la réaction que tu comprends, il y a pas une planification raisonnée si tu veux, qui nous permet de savoir où on va. Moi, je sais pas où on va (participant.e 11 – OBNL et coopérative)

DISCUSSION ET CONCLUSION

L'objectif de cette étude était de décrire et analyser les transformations récentes des politiques du logement au niveau fédéral, provincial et municipal, et leurs effets sur les actrices et acteurs qui en assurent la mise en œuvre sur le territoire de la Ville de Montréal. L'étude s'intéressait ainsi aux différents organismes du secteur de l'économie sociale, mais aussi aux pouvoirs publics locaux, en charge de l'élaboration et de la réalisation de nouveaux projets de logements sociaux et communautaires.

Au terme de cette étude, les résultats obtenus illustrent toute la pertinence que revêt un cadre théorique qui s'éloigne de l'approche rationnelle dans l'analyse des politiques publiques pour lui préférer une approche politique. Les politiques du logement ne sont pas à aborder uniquement sous l'angle de leurs objectifs et résultats (le nombre d'unités produites), mais aussi comme étant le produit d'un processus conflictuel de nature essentiellement politique (Clapham 2019). Au sein de ces approches, l'étude s'est principalement appuyée sur les analyses en termes de discours (Durnova, Fischer et Zittoun 2016). Cette approche permet non seulement de mieux décrire comment les actrices et acteurs cadrent les problèmes publics, mais elle rend aussi possible l'analyse de leurs interactions, marquées par des dynamiques de pouvoir, de légitimation et de gouvernance. L'accent mis sur les acteurs et actrices du milieu de l'habitation sociale et communautaire et en charge de la mise en œuvre des politiques du logement a permis, pour sa part, de mieux saisir leur changement et les nouvelles dynamiques qui peuvent s'instaurer au sein de l'écosystème du logement social et hors-marché. Les propos recueillis lors des entretiens soulignent l'importance que revêt l'étude de la mise en œuvre d'une politique publique pour à la fois en saisir les effets concrets sur le terrain mais également pour mieux comprendre comment cette étape oriente l'application en modifiant indirectement les objectifs (Brodkin 2011). Autrement dit, l'accent mis dans l'analyse sur la mise en œuvre des politiques permet d'en suivre les évolutions dans un contexte de changement de paradigme ou de modèle politique, en allant au-delà de la seule lecture des programmes, de leurs bilans et des discours officiels portés par les différentes actrices et acteurs.

De manière générale, les résultats de la présente étude montrent comment les politiques du logement au Québec ont connu un phénomène de *dérive (drift)* (Streeck et Thelen 2005). Le principal changement mis de l'avant par les participant.e.s aura été le remplacement du programme Accès Logis par le Programme habitation abordable Québec (PHAQ). Le fait que ce

changement se situe au niveau provincial traduit l'importance que conserve ce palier de gouvernement au sein du fédéralisme canadien en ce qui a trait aux politiques du logement (Banting 1991). Le logement continue, au Québec, à être perçu comme une question qui doit d'abord et avant tout se régler au niveau provincial. Le changement survenu dans l'architecture des programmes provinciaux en logement s'est accompagné d'un glissement dans la manière dont les politiques sont élaborées au Québec. L'élaboration du PHAQ a en effet introduit une rupture avec les processus de consultation et d'échange qui avaient contribué à l'adoption puis aux réformes d'Accès Logis. L'étude montre ainsi que les programmes actuels destinés à produire du logement social et *abordable* sont autant inopérants en raison d'enjeux structurels connus de longue date – manque de financement, difficulté d'accès à l'information, tensions au sein du fédéralisme canadien, etc. – qu'en raison d'un manque de légitimité quant à la manière dont le gouvernement du Québec cadre le problème de la crise du logement et avance des solutions pour tenter de la résoudre.

À ce changement dans la manière d'élaborer les politiques au niveau provincial s'est ajouté une forme de *négligence dans la maintenance institutionnelle* du système de l'habitation (Streeck et Thelen 2005). Cette négligence se traduit entre autres dans les relations que le gouvernement provincial a entretenues avec le milieu de l'habitation. L'écosystème du logement social et communautaire a d'abord été décrit comme étant dans un état de relatif équilibre, même s'il était traversé par des tensions qui limitent la capacité d'action des acteurs et actrices qui en sont issu.e.s. L'actuel gouvernement provincial de centre-droit l'aura en partie rompu en instaurant un mode de gouvernance centralisé au sein duquel les consultations avec les autres parties prenantes sont le plus souvent absentes. Ce nouveau mode de gouvernance, étranger au milieu de l'habitation durant les 20 dernières années, a été à plusieurs reprises critiquées par les participant.e.s à l'étude. Il est non seulement perçu comme inopérant, car il rend une partie des nouvelles orientations gouvernementales impraticables (comme dans le cas des projets financés par les fonds fiscalisés et pour lesquels la CMM ne pouvait pas immédiatement compenser les municipalités), mais également comme une rupture par rapport aux pratiques antérieures qui donnaient plus de pouvoir et de légitimité au tiers secteur dans le domaine de l'habitation (Bouchard 2009; Vaillancourt et al. 2016). La négligence institutionnelle se traduit aussi par un sous-financement chronique d'Accès Logis et un manque d'engagement du gouvernement par rapport à la crise du logement. Ce sous-financement et le manque de responsabilité affiché par le gouvernement provincial conduisent à une crise de légitimité au sein de l'écosystème du logement. Les participant.e.s reprochent ainsi différentes orientations et initiatives prises par le

gouvernement du Québec, comme l'ouverture du programme PHAQ au secteur privé ou le manque de coordination entre les différents paliers de gouvernement, voire la concurrence qui les anime, ce qui rend plus difficile l'élaboration et la réalisation des projets.

Ces changements survenus dans la manière d'élaborer les politiques du logement traduisent également une modification des relations de pouvoirs entre les acteurs et actrices du milieu de l'habitation sociale et communautaire. Ils débouchent également sur des programmes jugés moins opérants par les participant.e.s. Les décisions qui entourent les politiques et programmes en logement continuent à être prises en vase clos et derrière des portes closes, un point déjà souligné à la fin des années 1970 par un acteur communautaire, dans le livre qu'il consacrait au système de l'habitation au Canada (Rose 1980). Cette manière de faire était en particulier à l'œuvre au niveau fédéral et lors des négociations sur les ententes fédéral-provincial en logement. Aujourd'hui, bien que la SNL ait été produite à la suite d'une grande consultation pancanadienne, les négociations internes entre pouvoirs publics restent le modèle dominant. Pour le PHAQ, les entretiens montrent que le nouveau programme a été élaboré exclusivement à l'intérieur du gouvernement provincial et à l'insu des acteurs et actrices du milieu de l'habitation et des pouvoirs publics locaux, lesquels s'attendaient plutôt à une réforme d'Accès Logis tel que les campagnes de consultation antérieures le suggéraient. Les entretiens mettent aussi en évidence, qu'en plus d'un manque de consultation en amont, il n'y a pas vraiment eu de gestion du changement en aval par les pouvoirs publics. La capacité de l'ensemble du système à produire de nouveaux logements est ainsi mise en péril par une mauvaise gestion dans la transition de programme. Il manque aux pouvoirs publics une compréhension fine du fonctionnement du secteur de l'habitation social et communautaire, laquelle se traduit dans des décalages entre les critères du nouveau programme et les réalités du terrain. L'écart entre des programmes qui fonctionnent sur la base d'appels à projets, comme le PHAQ et l'ICRL, et la durée nécessaire afin de planifier les projets, a souvent été soulevé comme un frein au développement de nouvelles unités de logements sociaux et hors-marché. Le calendrier des appels à projets peut en effet difficilement convenir à un ensemble de projets qui se situent à des stades différents de développement, les subventions à la construction devant arriver à un moment précis dans le processus.

Un autre enjeu structurel concerne les dynamiques induites par un fédéralisme qui continue à alterner les phases de collaboration et de conflit (Banting 1991), engendrant une dépendance au sentier forte au Canada. Un.e participant.e notait le « jeu de pouvoir » qui se jouait entre les différents paliers de gouvernement. Ces dynamiques renforcent la concurrence entre les

pouvoirs publics, laquelle apparaît rarement au bénéfice du milieu de l'habitation sociale et communautaire, et indirectement des populations mal-logées. Les relations entre Québec et Ottawa influencent l'élaboration des ententes pour la redistribution des fonds des enveloppes des programmes bilatéraux. Les fonds de l'ICRL de la SNL ont tardé à être disponibles au Québec en raison de négociations qui se sont éternisées entre les deux parties. Ces délais sont fortement critiqués dans le contexte de la crise actuelle où les besoins sont criants et où le milieu de l'habitation est prêt à mettre en marche des projets. Une partie des fonds issus de l'ICRL ont aussi été redirigés vers les projets sous-financés d'Accès Logis. Ainsi, des fonds qui auraient dû servir à financer de nouveaux projets ont été utilisés pour pallier le sous-financement chronique par le gouvernement du Québec.

L'habitation n'est pas une compétence des villes qui ont plutôt des pouvoirs sur des outils réglementaires comme le zonage, les plans d'urbanisme et des processus facilitant l'octroi de permis. Elles disposent d'une faible capacité financière pour administrer des programmes sans transferts des paliers supérieurs. Cependant, il est requis des villes, dans la majeure partie des cas, qu'elles assument la contribution du milieu dans les programmes. Le fond commun de la CMM avait été créé pour rendre plus équitable la distribution de la charge financière induite par cette contribution, puisque la Ville de Montréal concentre un parc de logements sociaux et hors-marché comparativement plus élevé que celui de ses banlieues. Dans ce contexte, la CMM a observé une augmentation de la charge financière que doivent assumer les villes :

Les constats précédents témoignent d'une part accrue des contributions financières exigées par le gouvernement du Québec aux municipalités pour réaliser de nouveaux projets de logement abordable. Ce transfert de charge financière aux municipalités préoccupe la commission, dans le contexte où les municipalités doivent déjà composer avec des sources de revenu limitées pour suivre la hausse des coûts des projets d'infrastructures municipales, particulièrement dans un contexte d'adaptation aux impacts des changements climatiques. À moyen et long terme, la modernisation de la fiscalité municipale sera cruciale pour que les villes et la CMM soient en mesure d'assumer les coûts qu'implique le développement de nouveaux logements sociaux et abordables, tout en répondant aux cibles ambitieuses, mais nécessaires, qu'elles se donnent collectivement (Commission de l'habitation et de la cohésion sociale 2023, 30).

Il y a donc une tension dans le niveau d'intervention de ces villes qui sont perçues comme des « créatures de Québec » et les responsabilités qu'elles doivent assumer avec des moyens limités.

La répartition actuelle des compétences en matière de logement peut ainsi être interprétée en la comparant à la dévolution progressive qui avait caractérisé la période des années 1980 et 1990 (Suttor 2016), le fédéral se défaisant de ses responsabilités pour les transférer aux provinces et territoires. Certaines provinces (l'Ontario, par exemple) les transférant ensuite aux municipalités. Actuellement, il y a plutôt au Québec une forme de centralisation des décisions au niveau provincial en ce qui a trait aux orientations des programmes, mais à une dévolution des coûts et responsabilités au milieu de l'habitation, qui sont appelé.e.s à financer une part croissante des projets et à arrimer les exigences de programmes peu coordonnés. Les entretiens réalisés montrent les difficultés éprouvées par les participant.e.s à naviguer dans un tel système et à élaborer une réponse efficace à la crise actuelle du logement.

Les transformations actuelles des politiques du logement conduisent à une série d'enjeux qui sont moins structurels mais plutôt le résultat de dynamiques conflictuelles qui persistent dans le temps et du climat politique actuel. La forte influence du privé dans le secteur du logement mène à un type de politiques qui fonctionne par projet, avec des attentes de rendement élevées. Ces éléments sont le résultat du passage à un paradigme néolibéral qui influence les pouvoirs publics et qui les poussent à réformer des institutions non marchandes en leur imposant une logique de fonctionnement plus commerciale (Clapham 2019). La création du PHAQ s'accompagne d'une attente envers la performance du programme, puisqu'il prétend être une réponse au « back log » d'Accès Logis. Or, les résultats préliminaires du programme et les entretiens réalisés montrent que ce programme ne permet pas d'atteindre le rendement souhaité. Cela met en lumière un enjeu central des politiques de logement mentionné précédemment. La sous-performance des politiques du logement est imputable à leur sous-financement plutôt qu'aux compétences des actrices et acteurs du milieu de l'habitation sociale et communautaire. Il s'agit d'ailleurs d'une vieille tension de l'action publique où le manque de ressources chroniques serait comblé par des demandes accrues d'efficacité (Merrien 1999).

Outre les enjeux de transparence et de gestion des fonds publics abordés dans la section résultats, le choix d'octroyer des fonds publics à des fonds fiscalisés est questionnable. Bien que le mouvement Desjardins et la FTQ aient une branche plus sociale, il n'en reste pas moins que leur objectif principal est de faire fructifier un capital financier. La FTQ est ainsi régulièrement critiquée pour ses investissements dans des projets qui contribuent à la gentrification des quartiers centraux de Montréal, contribuant à la spéculation foncière et nuisant au développement de projets sociaux et *abordables* dans ces secteurs (Dolan 2024a). Cette critique met en évidence une possible contradiction des actuelles politiques du logement, qui

visent à répondre à une crise d'abordabilité mais qui encourage en même temps des investissements privés qui contribuent à la marchandisation et à la financiarisation croissantes du secteur de l'habitation. Comme le mentionnait un.e participant.e, le marché ne fonctionne pas pour tous les ménages, et si cela avait été le cas, il n'y aurait sans doute pas de crise du logement actuellement. L'ouverture des programmes de subvention ou de financement au secteur privé, le PHAQ au niveau provincial et le Programme de prêts pour la construction d'appartements de la SNL, soulève aussi des critiques de la part des participant.e.s. Elles y voient une forme de concurrence inégale avec des organisations, des entreprises privées, qui ont accès à des fonds privés plus aisément et qui ne sont pas contraintes dans leurs opérations de développement par un calendrier qui leur est imposé, les appels à projets du nouveau programme PHAQ. Le milieu de l'habitation sociale et communautaire compétitionne ainsi avec un secteur qui a des moyens plus importants et une plus grande autonomie.

Les acteurs et actrices du milieu de l'habitation social et communautaire ne sont pas resté.e.s sans réaction face à ces évolutions. Ceux et celles ayant la capacité d'agir hors programme se sont par exemple organisés autour d'une vision plus pérenne de l'abordabilité en créant une structure de mutualisation visant le développement de leurs capacités organisationnelles et financières (l'ACHAT). Mais cette option n'est pas accessible à tou.tes participant.e.s. Elle est praticable pour des organisations d'une certaine taille qui disposent déjà d'un capital immobilier accumulé sur lequel elles peuvent faire reposer leur développement à venir (en utilisant ce capital en garantie pour des prêts). Les organisations de plus petite dimension continuent à se regrouper de manière plus classique au travers de fédérations et regroupements qui défendent leurs intérêts, bien que les membres de l'ACHAT puissent également être membre des fédérations et regroupements. Cette tendance à privilégier des organismes de plus grande taille s'est renforcée après l'enquête de terrain. À la fin août 2024, le gouvernement du Québec a annoncé qu'il octroyait 193 millions de dollars, provenant pour moitié du fédéral, pour soutenir la construction de 1001 logements abordables à Montréal et Rimouski. Les projets seront réalisés par une seule organisation, la Société de développement Angus. Cette initiative a été décrite par la ministre responsable du logement, comme « une nouvelle manière de faire ». Elle est cependant prise hors programme, les sommes étant octroyées par l'entremise d'un décret publié dans la Gazette officielle du Québec. Ce développement récent dans les politiques du logement confirme certaines des évolutions mises au jour dans cette étude, le gouvernement provincial voulant contrôler les décisions en matière d'habitation, et adoptant un mode d'intervention unilatéral. Il décide en effet seul des orientations générales à suivre – produire du logement

abordable plutôt que du logement social –, et des opérateurs et opératrices du logement qui seront en charge des projets. Il est difficile de savoir si cette nouvelle manière de faire va s'imposer à moyen et long terme, et quels en seront les effets sur l'écosystème du logement social et hors-marché. Il est toutefois possible, au regard des propos recueillis lors des entretiens, de se poser des questions sur l'asymétrie d'information et de moyens que cette manière de procéder introduit dans le système, sur la concurrence entre organismes qui pourrait en découler, et sur la capacité globale du système à produire des logements destinés aux plus démunis. La logique prônée par le gouvernement, qui valorise les grands opérateurs, et l'autonomisation accrue d'une partie du secteur de l'habitation social et communautaire à l'égard des subventions, semblent plutôt inciter à l'adoption croissante d'une logique marchande au sein même du secteur du logement hors-marché, avec des critères de recouvrement des coûts, voire de rentabilité, qui peuvent indirectement pousser les loyers à la hausse.

Ainsi, il est possible de supposer qu'il y a un manque de mise en œuvre par manque de légitimité du système, entre autres, parce que les politiques développées ne sont pas en mesure de mener à un changement structurant, et ne sont donc pas apte à résoudre l'actuelle « crise du logement », une des plus profondes traversées par le Québec. Ces constats renforcent le propos que l'intention n'est pas de construire du logement social et communautaire, mais de répondre à un électorat et à des intérêts politiques qui servent la classe moyenne. Tout le discours autour de la « crise » et du terme « abordable » en est un exemple. Il met en lumière les inégalités croissantes liées à l'accès au logement, où les forces du marché sont censées répondre à un besoin de base de la population. Le système du logement, en entretenant deux secteurs inégaux, place encore au centre des priorités l'idéal de l'accès à la propriété, et donc les besoins d'une classe moyenne qui peine à y accéder. Bien qu'il y ait une demande accrue pour la construction de logements locatifs plutôt que de condominiums, ces logements ne sont accessibles que pour une classe moyenne plus aisée, avec des loyers basés sur ceux du marché. Le seul consensus qui semble se constituer – bien qu'il ne soit pas partagé par toutes les actrices et acteurs, mais par les pouvoirs publics et certains organismes – dans le cadre de cette crise généralisée porte sur la nécessité de construire des logements de tous types pour répondre aux besoins, et pour favoriser un processus de filtrage (*filtering down*) entre les unités anciennes et les nouvelles constructions. Dans un système basé sur le marché, ce mécanisme est la méthode principale pour fournir des logements aux locataires à revenu faible et modéré (Suttor 2015). Cependant, ce qui est actuellement construit est bien insuffisant pour sortir de la crise, en plus d'être inaccessible financièrement pour une large proportion des ménages, ne

libérant pas les unités plus anciennes au profit des ménages à faible revenu. Le discours qui est porté par les pouvoirs publics joue directement sur leur légitimité et sur la légitimité des solutions qu'ils proposent. Le discours permet de comprendre comment les actrices et acteurs perçoivent un enjeu dans un système et comment elles et ils le transforment (Durnova, Fischer et Zittoun 2016). Outre le contenu qui peut être source de désaccord, la manière de le porter est aussi importante. Quand les participant.e.s rapportent que le gouvernement manipule les chiffres ou qu'il noie le poisson dans les définitions, cela traduit un manque de confiance envers les pouvoirs publics et les politiques qu'ils portent. Le rapport inégalitaire limite la collaboration et les échanges entre les pouvoirs publics et les actrices et acteurs qui mettent en œuvre les politiques du logement. Ces dernièr.e.s vont utiliser tous les moyens à leur disposition pour développer des projets, mais le développement de programmes sans consultation leur fait « perdre du temps », dans la mesure où ils apparaissent inopérants et que le gouvernement lui-même finit par agir hors programme (comme dans la plus récente annonce concernant les 1001 unités à Montréal et Rimouski). Il devient alors compréhensible que les participant.e.s déplorent le fait de ne pas être écouté.e.s, consulté.e.s, voire perçu.e.s comme des professionnel.le.s de l'habitation.

En terminant, il importe de souligner que cette démarche de recherche comporte certaines limites. Tous les pouvoirs publics n'ont pas été interrogés. Les participant.e.s faisant parti.e.s de cette catégorie représentent une minorité dans l'échantillon, c'est donc plutôt le point de vue des actrices et acteurs du tiers secteur qui est mis de l'avant. La recherche étant centrée sur Montréal, les observations et conclusions présentées ne s'appliquent pas nécessairement au reste du Québec, spécifiquement lorsqu'il est question des relations qui impliquent le municipal. Enfin, la taille de l'échantillon reste limitée. L'enquête par entretiens a néanmoins pu faire ressortir un discours riche et engagé de la part des actrices et acteurs interrogé.e.s, et l'accent mis sur la mise en œuvre des politiques plutôt que sur leur élaboration a permis de développer un regard original sur les politiques du logement et leur évolution à ce que l'on peut identifier comme un moment charnière de l'écosystème de l'habitation au Québec.

BIBLIOGRAPHIE

- ACHAT (Alliance des corporations d'habitations abordables du territoire du Québec). s.d. « L'habitation abordable de demain au service des gens aujourd'hui. » ACHAT. Consulté le 4 décembre 2024. <https://www.achat-habitation.org/fr/>.
- AGRTQ (Association des groupes de ressources technique du Québec). 2023. « Abandon d'AccèsLogis : Quelles sont les conséquences pour l'habitation communautaire et sociale? » s.l.: s.n. <https://www.cdchl.org/wp-content/uploads/Questions-reponses-Abandon-dAccesLogis.pdf>.
- . s.d. « Développer l'habitation communautaire avec et pour les collectivités. » Consulté le 22 novembre 2024. <https://agrtq.qc.ca/>.
- Aile parlementaire de Québec Solidaire. 2021. « Crise du logement: la CAQ doit sortir du déni, prévient Québec solidaire. » *Gouvernement du Québec*. s.l.: s.n. <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/crise-du-logement-la-caq-doit-sortir-du-deni-previent-quebec-solidaire-30477>.
- August, Martine. 2020. « The financialization of Canadian multi-family rental housing: From trailer to tower. » *Journal of Urban Affairs* 42 (7). Routledge: 975-997. doi:10.1080/07352166.2019.1705846.
- Bacher, John C. 1993. *Keeping to the Marketplace: The Evolution of Canadian Housing Policy*. Montreal ; Buffalo: McGill-Queen's University Press.
- Banting, Edited Keith et John Myles. 2013. *Inequality and The Fading of Redistributive Politics*. s.l.: Vancouver: UBC Press.
- Banting, Keith G. 1991. « 5. Social Housing in a Divided State. » In 5. *Social Housing in a Divided State*, 115-163. s.l.: University of Toronto Press. doi:10.3138/9781442675889-006. <https://www.degruyter.com/document/doi/10.3138/9781442675889-006/html?lang=en>.
- Bartram, Robin. 2019. « Going Easy and Going After: Building Inspections and the Selective Allocation of Code Violations. » *City & Community* 18 (2): 594-617. doi:10.1111/cico.12392.
- Bednarz, Nicolas. 2014. « Les quartiers disparus de Montréal : la Petite-Bourgogne. Mouvements citoyens. 1966-1969. » s.l.: Archives de Montréal. <https://archivesdemontreal.com/2023/03/06/les-quartiers-disparus-de-montreal-la-petite-bourgogne-mouvements-citoyens-1966-1969/>.
- Belec, John. 1997. « The Dominion Housing Act. » *Urban History Review / Revue d'histoire Urbaine* 25 (2). Urban History Review / Revue d'histoire urbaine: 53-62. doi:10.7202/1016071ar.
- Bendaoud, Maroïne. 2016. « L'État-providence soutient qui et comment ? Le logement des ménages à revenu modeste dans trois provinces canadiennes, 1975-2015. » Université de Montréal.
- . 2020. « Does Targeting Always Mean Retrenchment? Housing Assistance "Exceptionalism" in the Canadian Welfare State. » *Administration & Society* 53 (3): 327-487. doi:<https://doi.org/10.1177/0095399720947992>.
- Bengtsson, Bo et Hannu Ruonavaara. 2010. « Introduction to the Special Issue: Path Dependence in Housing. » *Housing, Theory and Society* 27 (3): 193-203. doi:10.1080/14036090903326411.
- Bergeron, Maxime. 2023. « Logement abordable: Des « centaines de millions » gelés à Québec. » *La Presse*, 27 février, sect. Chroniques. <https://www.lapresse.ca/actualites/chroniques/2023-02-27/logement-abordable/des-centaines-de-millions-geles-a-quebec.php>.

- Bergeron, Patrice. 2021. « Legault refuse de parler de crise du logement: «ça a des impacts». » *L'Actualité*. <https://lactualite.com/actualites/pas-du-tout-de-crise-du-logement-legault-cautionne-sa-ministre/>.
- Berthiaume, Annabelle et Jean-Vincent Bergeron-Gaudin. 2022. « L'organisation communautaire au Québec: quelques zones d'ombre dans l'état des connaissances. » *Canadian Social Work Review / Revue canadienne de service social*. https://www.academia.edu/86234837/Lorganisation_communautaire_au_Qu%C3%A9bec_c_quelques_zones_dombre_dans_l%C3%A9tat_des_connaissances.
- Bérubé, Martin. 2021. « La saga de la Cité et les citoyens de Milton-Parc. » *ProposMontréal*. s.l.: s.n. <https://proposmontreal.com/index.php/la-saga-de-la-cite/>.
- Blueprint ADE. 2022a. « Analyse de l'offre de logement abordable créée par les programmes unilatéraux de la stratégie nationale sur le logement - rapport de recherche. » Ottawa: Conseil national du logement.
- . 2022b. « Implementation of the Rapid Housing Initiative. » Ottawa: National housing council.
- Bouchard, Marie. 2000. « Le logement coopératif au Québec : Entre continuité et innovation. » *Working Paper*. s.l.: ARUC-ÉS. <https://depot.erudit.org/id/004199dd>.
- . 2009. « L'habitation communautaire au Québec, un bilan des trente dernières années. » *Revue internationale de l'économie sociale : recma* (313). Association Recma: 58-70. doi:10.7202/1020923ar.
- Bouchard, Marie et Marcellin Hudon. 2005. « Le logement coopératif et associatif comme innovation sociale émanant de la société civile. » *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy* (32). Télé-université, UQAM. doi:10.4000/interventionseconomiques.856. <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/856>.
- Bouchard, Marie J., Benoît Lévesque et Julie St-Pierre. 2005. *Modèle québécois de développement et gouvernance : entre le partenariat et le néolibéralisme ?* Vol. Cahiers du CRISES. Collection Études théorique no ET0505. s.l.: CRISES et Chaire de recherche du Canada en économie sociale.
- Bouquet, Brigitte. 2014. « La complexité de la légitimité. » *Vie sociale* 8 (4). Toulouse: Érès: 13-23. doi:10.3917/vsoc.144.0011.
- Brodkin, E. Z. 2011. « Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. » *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (Supplement 2): i253-i277. doi:10.1093/jopart/muq093.
- Brodkin, Evelyn Z. 2017. « The Ethnographic Turn in Political Science: Reflections on the State of the Art. » *PS: Political Science & Politics* 50 (1): 131-134. doi:10.1017/S1049096516002298.
- Brodkin, Evelyn Z. et Pierre-Yves Baudot. 2012. « Les agents de terrain, entre politique et action publique. » *Sociologies pratiques* 24 (1): 10. doi:10.3917/sopr.024.0010.
- Brousseau-Pouliot, Vincent. 2024a. « Logement abordable: L'arme secrète de la CAQ : les « fonds fiscalisés ». » *La Presse*, 19 avril, sect. Chroniques. <https://www.lapresse.ca/dialogue/chroniques/2024-04-19/logement-abordable/l-arme-secrete-de-la-caq-les-fonds-fiscalises.php>.
- . 2024b. « Logement abordable: Surprise, le fédéral paie 72 % de la facture au Québec ! » *La Presse*, 2 juillet, sect. Chroniques. <https://www.lapresse.ca/dialogue/chroniques/2024-07-02/logement-abordable/surprise-le-federal-paie-72-de-la-facture-au-quebec.php>.
- Buccieri, Kristy, James Davy, Cyndi Gilmer et Nicole Whitmore. 2022. *Understanding Homelessness in Canada*. s.l.: s.n. <https://ecampusontario.pressbooks.pub/homelessness/part/2-politics-policy-housing-in-canada/>.

- Carroll, Barbara Wake. 1995. « Program Drift: The Rational Road to Policy Perversity. » *Canadian Journal of Urban Research* 4 (1). Institute of Urban Studies, University of Winnipeg: 21-41.
- Centraide du Grand Montréal. 2023. « Engagé.es pour le logement. » s.l.: s.n.
https://www.centraide-mtl.org/wp-content/uploads/2023/06/Rapport_Engage_es_pour_le_logement_2023.pdf.
- Charbonneau, François et René Parenteau. 1991. « Opération 20 000 logements et l'espace social de Montréal. » *Recherches sociographiques* 32 (2). Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval: 237-254. doi:10.7202/056609ar.
- Charlebois, Catherine et Paul-André Linteau. 2014. *Quartiers disparus: Red Light, Faubourg à M'lasse, Goose Village*. Montréal: Éditions Cardinal Inc.
- Chevalier, Tom et Bruno Palier. 2022. « Les approches institutionnalistes. » In *Politiques sociales : l'état des savoirs*, sous la dir. de Olivier Giraud et Gwenaëlle Perrier, La Découverte, 153-170. Paris: s.n.
- Choko, Marc H. 1995. *Les Habitations Jeanne-Mance, un projet social au centre-ville*. Montréal: Éditions Saint-Martin.
- Clapham, David. 2019. *Remaking Housing Policy: An International Study*. s.l.: Routledge.
<https://www.routledge.com/Remaking-Housing-Policy-An-International-Study/Clapham/p/book/9781138193956>.
- Commission de l'habitation et de la cohésion sociale, Communauté métropolitaine de Montréal. 2023. « Financement métropolitain du logement social et abordable. » s.l.: s.n.
https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2023/10/Rapport_suivi_financier_2023_CHCS_vf.pdf.
- Conseil national du logement. 2023. « Renouveler la stratégie nationale sur le logement du Canada. » s.l.: s.n.
- Dolan, Francis. 2024a. « La revitalisation des frises industrielles comme mode de passage du capitalisme rentier : L'exemple de la mise en valeur du secteur Bridge-Bonaventure à Pointe-Saint-Charles. » Montréal.
- . 2024b. « Portrait de l'habitation à Pointe-Saint-Charles 2017-2024. » présenté à Portrait de l'habitation à Pointe-Saint-Charles 2017-2024, 30 octobre, Montréal.
- Doyon, Frédérique. 2010. « Exposition virtuelle - Un autre point de vue sur les Habitations Jeanne-Mance. » *Le Devoir*, 9 mars. <https://www.ledevoir.com/culture/arts-visuels/284570/exposition-virtuelle-un-autre-point-de-vue-sur-les-habitations-jeanne-mance>.
- Dubuc, André. 2023. « Règlement pour une métropole mixte: Des logements neufs plus chers à Montréal. » *La Presse*, 7 décembre, sect. Marché immobilier.
<https://www.lapresse.ca/affaires/marche-immobilier/2023-12-07/reglement-pour-une-metropole-mixte/des-logements-neufs-plus-chers-a-montreal.php>.
- Dumez, Hervey. 2011. « Qu'est-Ce Que La Recherche Qualitative ? » *Le Libelio* 7 (4): 47-58.
- Durnova, Anna, Frank Fischer et Philippe Zittoun. 2016. « Discursive Approaches to Public Policy: Politics, Argumentation, and Deliberation. » In *Contemporary Approaches to Public Policy*, sous la dir. de B. Guy Peters et Philippe Zittoun, 35-56. London: Palgrave Macmillan UK. doi:10.1057/978-1-137-50494-4_3. http://link.springer.com/10.1057/978-1-137-50494-4_3.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- FHCQ (Fédération de l'habitation coopérative du Québec). s.d. « Mission, principes et valeurs. » Consulté le 22 novembre 2024. <https://fhcq.coop/fr/mission>.
- Fitzbay, Magali Guilbault. 2021. *Apprendre à nous écrire : guide et politique d'écriture inclusive*. Montréal, Québec: Les 3 sex* et Club Sexu.

- FOHM (Fédération des OSBL d'habitation de Montréal). s.d. « À propos de la FOHM. » *Fédération des OSBL d'habitation de Montréal*. s.l.: s.n. Consulté le 22 novembre 2024a. <https://fohm.org/a-propos-de-la-fohm/>.
- . s.d. « Qu'est-ce qu'un OSBL d'habitation ? » *Fédération des OSBL d'habitation de Montréal*. s.l.: s.n. Consulté le 22 novembre 2024b. <https://fohm.org/osblh-definition/>.
- FRAPRU (Front d'action populaire en réaménagement urbain). 2013. « Urgence en la demeure : Rapport de la Commission populaire itinérante sur le droit au logement. » s.l.: s.n.
- . 2022a. « Crises du logement et des droits humains au Québec : Rapport à la Défenseure fédérale du droit au logement. » s.l.: s.n. <https://www.frapru.qc.ca/wp-content/uploads/2022/12/RapportCriseLogementDroitsHumains.pdf>.
- . 2022b. « Le grand négligé : le logement social. » s.l.: s.n.
- . 2023. « Les crises du logement briment les droits humains! » s.l.: s.n. https://www.frapru.qc.ca/wp-content/uploads/2023/01/2023jan09_4pagesDroitsHumains.pdf.
- . 2024. « 2018-2023 : Au front pour le logement social. » s.l.: s.n. <https://www.frapru.qc.ca/wp-content/uploads/2024/02/depliant-aufront-2024-finalweb.pdf>.
- Gaudreau, Louis, Gabriel Fauveaud et Marc-André Houle. 2021. « L'immobilier, moteur de la ville néolibérale. Promotion résidentielle et production urbaine à Montréal. » Montréal: Collectif de recherche et d'Action sur l'Habitat (CRACH). <http://crach.ca>.
- Germain, Annick et Damaris Rose. 2000. Montreal : The Quest for a Metropolis. Chichester/Toronto: Wiley.
- Girard, Emilie. 2022. « Combat pour Milton Parc : 1960-1970, le premier temps. » s.l.: Mémoire des Montréalaises. <https://ville.montreal.qc.ca/memoiresdesmontrealais/combat-pour-milton-parc-1960-1970-le-premier-temps>.
- Giraud, Olivier. 2022. « Le rôle des idées dans la dynamiques de l'État social. » In *Politiques sociales : l'état des savoirs*, sous la dir. de Olivier Giraud et Gwenaëlle Perrier, La Découverte, 183-199. Paris: s.n.
- Gouvernement du Canada. 2017. « Stratégie nationale sur le logement du Canada. » s.l.: s.n. [chezsoidabord.ca](https://www.chezsoidabord.ca).
- . 2024. « Housing Funding Initiatives Map. » s.l.: s.n. <https://www.placetocallhome.ca/housing-funding-initiatives-map>.
- Gouvernement du Québec. 2024. *Stratégie d'habitation : Bâtir ensemble pour mieux se loger*. s.l.: s.n. <http://www.quebec.ca/gouv/affaires-municipales-habitation>.
- Griffith, Alison I. et Dorothy E. Smith, dir. 2014. *Under New Public Management: Institutional Ethnographies of Changing Front-Line Work*. s.l.: University of Toronto Press. <https://www.jstor.org/stable/10.3138/j.ctt7zwbzq>.
- Hacker, Jacob S. 2004. « Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. » *American Political Science Review* 98 (2). Cambridge University Press: 243-260. Cambridge Core. doi:10.1017/S0003055404001121.
- Hajer, Maarten et Wytske Versteeg. 2005. « A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives. » *Journal of Environmental Policy & Planning* 7 (3). Routledge: 175-184. doi:10.1080/15239080500339646.
- Hall, Peter A. 1993. « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. » *Comparative Politics* 25 (3). Comparative Politics, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York: 275-296. doi:10.2307/422246.
- Hamel, Pierre et Jean-François Léonard. 1980. « Ambivalence des luttes urbaines et ambiguïté des interventions de l'État. » *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire* (4). Lien social et Politiques: 74-82. doi:10.7202/1035042ar.

- Hassenteufel, Patrick. 2022. « Sociologie politique de la mise en place et des transformations de l'État social. » In *Politiques sociales : l'état des savoirs*, sous la dir. de Olivier Giraud et Gwenaëlle Perrier, La Découverte, 137-152. Paris: s.n.
- Hébert-Bernier, Francis. 2023. « Renforcement de la place du privé dans le programme de logement abordable. » *Pivot*, 27 juin. <https://pivot.quebec/2023/06/27/renforcement-de-la-place-du-privé-dans-le-programme-de-logement-abordable/>.
- . 2024. « Un programme d'habitation abordable fait pour le privé, ignoré par le privé. » *Pivot*, 15 janvier. <https://pivot.quebec/2024/01/15/un-programme-dhabitation-abordable-fait-pour-le-privé-ignore-par-le-privé/>.
- Hoekstra, Joris. 2009. « Two Types of Rental System? An Exploratory Empirical Test of Kemeny's Rental System Typology. » *Urban Studies* 46 (1). Sage Publications, Ltd.: 45-62.
- Huberman, Michael A. 1991. *Analyse des données qualitatives : recueil de nouvelles méthodes*. s.l.: Bruxelles : De Boeck université.
<http://archive.org/details/analysedesdonnees0000amic>.
- Hulchanski, J David, dir. 2006. « What Factors Shape Canadian Housing Policy? The Intergovernmental Role in Canada's Housing System. » In *Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*. Canada: The State of the Federation 2004. Chesham: Combined Academic.
- Hulchanski, John David. 2022. « Private Rental Housing in Canada's Four Largest Metropolitan Areas: Trends and Prospects. » In *Cities and Affordable Housing: Planning, Design and Policy Nexus*, sous la dir. de Sasha Tsenkova, 274-288. New York/London: Routledge.
<http://archive.org/details/hulchanski-2022-private-rental-sector-canada-trends>.
- INSPQ (Institut national de la santé publique du Québec). s.d. « Société d'habitation du Québec et offices d'habitation. » *Institut national de santé publique du Québec*. Consulté le 30 septembre 2024. <https://www.inspq.qc.ca/qualite-de-l-air-et-salubrite-intervenir-ensemble-dans-l-habitation-au-quebec/acteurs-et-partenaires/secteur-de-l-habitation/societe-d-habitation-du-quebec-et-offices-d-habitation>.
- Jobert, Bruno. 2019. « Les trois pôles de la régulation politique. » In *Les métamorphoses de la régulation politique*, sous la dir. de Jacques Comaille et Bruno Jobert, 2e édition, 53-71. Droit & Société. Classics. Paris: LGDJ.
- Kemeny, Jim. 1995. *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. s.l.: Routledge.
- Kemeny, Jim, Jan Kersloot et Philippe Thalmann. 2005. « Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies. » *Housing Studies* 20 (6). Routledge: 855-872. doi:10.1080/02673030500290985.
- Lachance, Nicolas. 2022. « Oui, il y a une crise du logement, admet finalement Québec. » *Journal de Québec*, 19 avril. <https://www.journaldequebec.com/2022/04/19/oui-il-y-a-une-crise-du-logement>.
- Langille, Kimberly, Sahla Mitchell, Shayne St. Denis, Sarah Cooper et Shauna MacKinnon. 2023. « Social Housing as a Human Right: A Housing Rights Primer. » s.l.: Manitoba Research Alliance. <https://mra-mb.ca/wp-content/uploads/Social-Housing-and-Human-Rights-Conference-Primer-small.pdf>.
- La P'tite Bourgogne*. 1968. s.l.: National Film Board of Canada.
https://www.nfb.ca/film/la_ptite_bourgogne/.
- Lebel, Cassandra. 2024. « Décès chez les itinérants, des chiffres en deçà de la réalité. » *Radio-Canada*, 18 octobre. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2113395/deces-itinerance-augmentation-trois-rivieres-shawinigan>.
- Ledoux, Clémence et Gwenaëlle Perrier. 2022. « Les approches de la mise en oeuvre des politiques sociales. » In *Politiques sociales : l'état des savoirs*, sous la dir. de Olivier Giraud et Gwenaëlle Perrier, La Découverte, 200-218. Paris: s.n.

- Lipsky, Michael. 1980. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. s.l.: Russell Sage Foundation. <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>.
- Lorimer, James. 1981. *La cité des promoteurs*. s.l.: Montréal, Qué. : Boréal Express. <http://archive.org/details/lacitedespromote0000lori>.
- Lussier, Laurent. 2024. « A Short history of the city of Montreal's housing interventions. » présenté à Villes Régions Monde - Critical Thinking Masterclass: Reclaiming Housing, Montréal.
- Madden, David et Peter Marcuse. 2016. *In Defense of Housing*. London New York: Verso.
- Marchand, Denys. 2000. « L'habitat urbain à Montréal : la ville telle que vécue. » *Continuité* (86): 19-22.
- Merrien, François-Xavier. 1999. « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique. » *Lien social et Politiques* (41). *Lien social et Politiques*: 95-103. doi:10.7202/005189ar.
- Mitchell, Timothy. 1991. « The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics. » *American Political Science Review* 85 (1): 77-96. doi:10.2307/1962879.
- Nielsen, Birgitta Gomez. 2010. « Is Breaking Up Still Hard to Do? – Policy Retrenchment and Housing Policy Change in a Path Dependent Context. » *Housing, Theory and Society* 27 (3): 241-257. doi:10.1080/14036090903326486.
- OMHM (Office municipal d'habitation de Montréal). 2023. « L'année Rosemont : Rapport annuel d'activité 2022 avec résultats financiers. » s.l.: s.n. https://www.omhm.qc.ca/sites/default/files/publications/Rapport_annuel2022SPREAD.pdf.
- . s.d. « Historique. » *OMHM*. Consulté le 22 août 2024. <https://www.omhm.qc.ca/fr/a-propos-de-nous/historique>.
- Rose, Albert. 1980. *Canadian Housing policies (1935-1980)*. Toronto: Butterworth.
- Ross, Alexis. 2021. « Le gouvernement Legault abandonne la construction de logements sociaux. » *Pivot*. s.l.: s.n. <https://pivot.quebec/2021/11/26/le-gouvernement-legault-abandonne-la-construction-de-logements-sociaux/>.
- Ross, Claire. 2022. « Logement « abordable » : le nouveau programme provincial exclut les personnes à faible revenu. » *Pivot*, 8 février. <https://pivot.quebec/2022/02/08/logement-abordable-le-nouveau-programme-provincial-exclut-les-personnes-a-faible-revenu/>.
- RQOH (Réseau québécois des OSBL d'habitation). 2021. « Une nouvelle entente Canada-Québec pour la phase 2 de l'ICRL. » *Réseau québécois des OSBL d'habitation*. s.l.: s.n. <https://rqoh.com/une-nouvelle-entente-canada-quebec-pour-la-phase-2-de-licrl/>.
- Saillant, François. 2018. « Chapitre 2 – Vingt ans pour sauver et réinventer Milton Parc (1968-1987). » In *Lutter pour un toit. Douze batailles pour le logement au Québec*, Les Éditions Écosociété, 32-46. Montréal: s.n.
- Sauvé, Méric et Ysabel Provencher. 2019. « Les stratégies de défense collective des droits au Québec : discours et pratiques. » *Service social* 64 (1): 30-46. doi:10.7202/1055889ar.
- SCHL (Société canadienne d'hypothèque et de logement). 1990. « Programme de logement public. Rapport de l'évaluation de programme. » s.l.: SCHL/CMHC.
- . 2024. « Rapport sur le marché locatif. » s.l.: s.n. <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/professional/housing-markets-data-and-research/market-reports/rental-market-report/rental-market-report-2023-fr.pdf?rev=b092b53f-8190-4a1c-98dc-34f637e3e805>.
- SCHL et SHQ (Société canadienne d'hypothèque et de logement et société d'habitation du Québec). 2018. « Entente Canada-Québec sur le logement. » s.l.: s.n. <https://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/SHQ/entente-Can-Qc-logement-2020.pdf>.
- Séguin, Anne-Marie et Paul Villeneuve. 1999. « Intervention gouvernementale et habitation sociale. » *Recherches féministes* 12 (1). *Revue Recherches féministes*: 25-42. doi:10.7202/058019ar.

- Service de l'habitation. 2023. « Règlement pour une métropole mixte : Bilan des deux premières années de mise en oeuvre. » s.l.: Ville de Montréal.
https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOCUMENTATION_METROPOLEMIXTE_20231031.PDF.
- SHQ (Société d'habitation du Québec). 2024. « Programme d'habitation abordable Québec : Cadre Normatif 2021-2014. » s.l.: s.n.
<https://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/Programmes/PHAQ/cadre-normatif-phaq.pdf>.
- . s.d. « Mission, vision, valeurs. » *Société d'habitation du Québec*. Consulté le 22 novembre 2024a. <https://www.habitation.gouv.qc.ca/la-shq/mission-vision-valeurs>.
- . s.d. « Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) - Société d'habitation du Québec. » Consulté le 4 décembre 2024b.
<https://www.habitation.gouv.qc.ca/programme/programme/initiative-pour-la-creation-rapide-de-logements-icrl>.
- . s.d. « Programme d'habitation abordable Québec - Société d'habitation du Québec. » Consulté le 20 février 2024c.
<https://www.habitation.gouv.qc.ca/programme/programme/programme-dhabitation-abordable-quebec>.
- Statistics Canada. 2019. « First Results from the Canadian Housing Survey, 2018. » *The Daily*.
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/191122/dq191122c-eng.htm>.
- . 2022. « The Daily — To Buy or to Rent: The Housing Market Continues to Be Reshaped by Several Factors as Canadians Search for an Affordable Place to Call Home. » *The Daily*, 21 septembre. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220921/dq220921b-eng.htm>.
- Streeck, Wolfgang et Kathleen Thelen, dir. 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. s.l.: Oxford University Press.
- Suttor, Greg. 2015. *Rental Housing Dynamics and Lower-Income Neighbourhoods in Canada*. University of Toronto: Neighbourhood Change Research Partnership.
- . 2016. *Still Renovating : A History of Canadian Social Housing Policy*. McGill-Queen's studies in urban governance 6. s.l.: McGill-Queen's University Press.
- Tranjan, Ricardo. 2023. *The tenant class*. Toronto: Between the Lines.
- Vachon, Jean-François. 2017. *L'habitation à coeur depuis 50 ans, 1967 à 2017*, Société d'habitation du Québec. Québec: s.n.
<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/3512120>.
- Vaillancourt, Yves et Marie-Noëlle Ducharme. 2000. « Le logement social, une composante importante des politiques sociales en reconfiguration : État de la situation au Québec. » In . Ottawa: Cahiers du LAREPPS.
- Vaillancourt, Yves, Marie-Noëlle Ducharme, François Aubry et Stéphane Grenier. 2016. *AccèsLogis Québec (1997-2015) : les hauts et les bas de la co-construction d'une politique publique*, Centre de recherche sur les innovations sociales. Vol. ET1601. Études théoriques et méthodologiques. s.l.: Centre de recherche sur les innovations sociales. <https://crises.uqam.ca/cahiers/et1601-acceslogis-quebec-1997-2015-les-hauts-et-les-bas-de-la-co-construction-dune-politique-publique/>.
- Vérificateur général du Québec. 2020. « Programme Accès Logis Québec: réalisation des projets d'habitation. » In *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*, 138-195. s.l.: s.n.
- Ville de Montréal. 2005. « Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels. » s.l.: s.n.
https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/librairie_fr/documents/Strategie_inclusion.pdf.

- . 2019. « Règlement pour une métropole mixte : Montréal, métropole de l'habitation - Résumé. » s.l.: s.n.
https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/habitation_fr/media/documents/reglement_metropole_mixte-resume_fr.pdf.
- . 2020. « Droit de préemption. » *Montréal*. 29 octobre. <https://montreal.ca/sujets/droit-de-preemption>.
- . 2023a. *Chantier Montréal abordable – Rapport d'étape du comité-conseil, Déclaration commune pour un Montréal abordable et résilient*. s.l.: s.n.
<https://montreal.ca/articles/chantier-montreal-abordable-pour-des-logements-cout-accessible-34118>.
- . 2023b. « Plan d'action pour accélérer le développement immobilier. » s.l.: s.n.
<https://montreal.ca/articles/des-actions-structurantes-pour-optimiser-lavancement-des-projets-immobiliers-45636>.
- Wiele Nobert, Geneviève Vande et Julia Posca. 2023. « Logement et immigration : attention aux raccourcis. » *IRIS*, 19 décembre. <https://iris-recherche.qc.ca/blogue/logement/crise-logement-immigration/>.
- Zou, Yonghua. 2022. « Paradigm shifts in China's housing policy: Tug-of-war between marketization and state intervention. » *Land Use Policy* 122: 106387.
doi:10.1016/j.landusepol.2022.106387.

