

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

MODÈLE QUÉBÉCOIS DE POLITIQUES SOCIALES : RÉSILIENCE DES POLITIQUES DE
LOGEMENT ?

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
DAVID BEAUREGARD

FÉVRIER 2024

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.04-2020). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

J'aimerais d'abord remercier mon père qui m'a soutenu de plusieurs façons durant toutes mes années universitaires pour me permettre d'arriver à la fin de ce parcours académique. Ce mémoire représente la culmination de plusieurs années d'effort et de persévérance.

Je tiens également à souligner l'apport de M. Jean-Guy Prévost, pour sa patience, sa disponibilité et surtout ses judicieux conseils, qui ont contribué à alimenter ma réflexion.

Je remercie aussi Francis Mongeau, Vincent Lussier et Antoine Grenier qui par leurs discussions et leurs présences depuis plus de 15 ans m'ont permis de développer des qualités essentielles pour arriver à ce résultat.

Finalement, une reconnaissance éternelle à la flamme de ma vie, Charlotte, sans son soutien constant et sans ses encouragements, ce mémoire, n'aurait jamais été possible.

DÉDICACE

À mon père qui a toujours cru en moi

Table des matières

REMERCIEMENTS	ii
DÉDICACE.....	iii
LISTE DES GRAPHIQUES	vi
LISTE DES TABLEAUX.....	viii
LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES	ix
RÉSUMÉ.....	xi
Chapitre 1 : Introduction	1
1.1 Introduction générale.....	1
1.2 Position du problème.....	5
1.3 Les institutions politiques et l'évolution des politiques d'habitation : les constats de la littérature.....	7
1.4 : L'analyse des modes de changement politique de Hacker et Pierson	13
Objectifs et organisation du mémoire.....	19
Chapitre 2 : Situation du logement et politiques de logement depuis 1976 : un survol.....	21
Politiques provinciales : le Québec	29
Programme Accès Logis.....	32
Communauté métropolitaine de Montréal.....	38
Synthèse des constats.....	58
Chapitre 3 : L'héritage de Jacob Hacker et Paul Pierson et l'étude des politiques publiques pour expliquer l'évolution des politiques d'habitation au Québec	60
3.1 Retour sur les constats de la littérature	60
3.2 Les modes de changement politique.....	61
3.3 Changements politiques fondamentaux : étude des changements graduels et progressifs...62	
Années 1970 : la décennie de la conversion	62
Année 1980 : la conversion québécoise tardive du modèle public	65
Décennie 1980 : impasse politique ou dérive politique ?	69
Décennie 1990 : l'affaïssement des obstacles aux réformes.....	73
Décennie 90 au Québec : consensus au service de l'innovation sociale.....	77

Décennie 2000 : transformation politique sans réforme d'envergure ?	80
Décennie 2000 au Québec : Érosion de la portée du programme ACL.....	85
Décennie 2010 : conversion de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne	91
3.4 Tableau récapitulatif des transformations politiques.....	99
Conclusion : Résilience du système d'habitation québécois ?	101
BIBLIOGRAPHIE	106

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Logements mis en chantier, en construction et achevés par année au Canada entre 1948 et 2002	23
Graphique 2 : Dépenses des programmes de logement, crédits parlementaires, Canada, 1968-2018	25
Graphique 3 : Mode d'occupation des logements au Canada, 1951-2016 : Logements occupés par la propriété et la location	27
Graphique 4 : Canada : L'abordabilité du logement en perspective entre 1980 et 2021 :	28
Graphique 5: Canada : Variation de l'abordabilité au troisième trimestre dans 10 régions métropolitaines en 2022 :	29
Graphique 6 : Nombre de logements communautaires et abordables livrés au Québec entre 1998-2021	35
Graphique 7 : Proportion des ménages locataire en % parmi la population totale, CMM, 1971 à 2016	40
Graphique 8 : Répartition des logements mis en chantier dans la CMM, selon le mode d'occupation, 2002-2021	40
Graphique 9 : Part des logements construits dans des édifices à appartements de 5 étages et plus, entre 2016 et 2021, CMM	41
Graphique 10 : Ratio inscriptions en vigueur/ventes, CMM, 2008-2021	42
Graphique 11 : Montréal : L'abordabilité du logement mise en perspective entre 2000 et 2022 :	43
Graphique 12 : Augmentation des prix de vente médians et du revenu des ménages, CMM, 2011-2021	44
Graphique 13 : : Part du revenu brut qu'un ménage locataire au revenu médian devrait consacrer aux paiements hypothécaires pour l'achat d'une propriété au prix médian du marché, 2015 et 2021	45
Graphique 14 : Taux d'inoccupation (%) des logements locatifs privés, CMM, 1990-2021	46
Graphique 15 : Taux d'inoccupation (%) des logements locatifs privés, dans les cinq secteurs de la CMM et le Centre-ville de Montréal, 2010-2021	46
Graphique 16 : Taux d'inoccupation (%) des logements locatifs privés par tercile de loyer, CMM, de 2015 à 2021	47

Graphique 17 : Taux d'inoccupation (%) des logements locatifs privés par tercile de loyer, dans les cinq secteurs de la CMM, de 2019 à 2021	47
Graphique 18 : Estimation de l'évolution du loyer moyen (%), CMM, 2002 à 2021	48
Graphique 19 : Ménages locataires consacrant 30 % et plus de leur revenu brut pour se loger (nombres absolus) dans la CMM et le reste du Québec entre 2001 et 2021	49
Graphique 20 : Proportion des ménages locataires à faible revenu consacrant 30 % et plus de leur revenu brut pour se loger parmi l'ensemble des ménages locataires dans la CMM et le reste du Québec entre 2001 et 2021	51
Graphique 21 : Ménages propriétaires consacrant 30 % et plus de leur revenu brut pour se loger (nombre absolus) dans la CMM et le reste du Québec entre 2001 et 2021	51
Graphique 22 : Proportion des ménages propriétaires à faible revenu consacrant 30 % et plus de leur revenu brut pour se loger parmi l'ensemble de ménages propriétaires dans la CMM et le reste du Québec entre 2001 et 2021	52
Graphique 23 : : Ménages locataires éprouvant des besoins impérieux de logement (nombres absolus) dans la CMM et le reste du Québec entre 2006 et 2021	53
Graphique 24 : Part des ménages éprouvant des besoins impérieux en logement parmi les ménages locataires (%) dans la CMM et le reste du Québec entre 2006 et 2021	53
Graphique 25 : Ménages propriétaires éprouvant des besoins impérieux de logement (nombres absolus) dans la CMM et le reste du Québec entre 2006 et 2021	54
Graphique 26 : Part des ménages éprouvant des besoins impérieux en logement parmi les ménages propriétaires dans la CMM et le reste du Québec entre 2006 et 2021	54
Graphique 27 : Logement sociaux et communautaires par type de programmes, CMM, 2020.....	55
Graphique 28 : Nombre de nouveaux logements sociaux et communautaires par année de prise de possession, CMM, entre 1999 et 2020.	56
Graphique 29 : Logements bénéficiant du programme de supplément au loyer (PSL) (nombres absolus) dans la CMM entre 2006 et 2021	57
Graphique 30 : Montréal : perte de logements ayant un loyer inférieur à 750\$ par mois entre 2011 et 2021 (nombres absolus).....	57

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Le système de logement en deux parties du Canada : principales caractéristiques	9
Tableau 2 : Quatre modes de transformation politique	15
Tableau 3 : Logements réalisés dans le cadre d'AccèsLogis (1997-2014)	34
Tableau 4 : Résultats par programmes d'habitation au Québec, 2020-2021	36
Tableau 5 : Liste des principaux programmes en habitation de 1950 à 2020	37
Tableau 6 : Quatre exemples de transformation politique issue de notre analyse	99

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES

ACHRU : Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine
ACL : Accès Logis
AGRTQ : Association des groupes de ressources techniques du Québec
AHI : Affordable Housing Initiative
CAQ : Coalition Avenir Québec
CLD : Centre local de développement
CLSC : Centre local de services communautaires
CMA : Coûts maximaux admissibles
CMM : Communauté métropolitaine de Montréal
CNL : Conseil national du logement
CQCH : Confédération québécoise des coopératives d'habitation
CQCM : Conseil québécois de la coopération et de la mutualité
CRISES : Centre de recherche sur les innovations sociales
ECUS : Entente-cadre sur l'union sociale
FCM : Fédération canadienne des municipalités
FECHIMM : Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale de Montréal
FLHLMQ : Fédération des locataires de HLM du Québec
FNCIL : Fonds national de co-investissement pour le logement
FOHM : Fédération des OSBL d'habitation de Montréal
FQHC : Fonds québécois d'habitation communautaire
FRAPRU : Front d'action populaire en réaménagement urbain
GRT : Groupe des ressources techniques
HLM : Habitation à loyer modique
ICRL : Initiative pour la création rapide de logements
IEDM : Institut économique de Montréal
IFCLL : initiative Financement de la construction de logements locatifs
ILA : Initiative fédérale-provinciale en matière de logement abordable
IRIS : Institut de recherche et d'informations socioéconomiques

LAQ : Logement abordable Québec
MAMROT : Ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire
OBNL : Organisme à but non lucratif
OH : Office d'habitation
OMH : Office municipal d'habitation
OMHM : Office municipal d'habitation de Montréal
OSBL : Organisme sans but lucratif
PARCO : Programme d'achat-rénovation des coopératives et OSBL d'habitation
PHAQ : Programme d'habitation abordable Québec
PIQ : Programme intégré québécois
PLC : Parti libéral du Canada
PLQ : Parti libéral du Québec
PMH : Politique métropolitaine d'habitation
PPP : Partenariats public-privé
PQ : Parti québécois
PSL : Programme de supplément au loyer
RAPSIM : Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal
RCLALQ : Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec
ROHQ : Regroupement des offices d'habitation du Québec
RQOH : Réseau québécois des OSBL d'habitation
SCHL : Société canadienne d'hypothèques et de logement
SHDM : Société d'habitation et de développement de Montréal
SHQ : Société d'habitation du Québec
SIFQHC : Société d'investissement du Fonds québécois d'habitation communautaire
SNL : Stratégie nationale sur le logement
TAL : Tribunal administratif du logement

RÉSUMÉ

Depuis quelques années, une panoplie d'organismes communautaires et sociaux québécois et canadiens clame haut et fort que nous vivons présentement dans un contexte de crise du logement et que partout, les indicateurs sont au rouge. Selon leurs principaux indicateurs présentés, les taux d'inoccupation dans les villes du Québec se retrouveraient à leur niveau le plus bas depuis 20 ans ; on observerait une flambée du montant des loyers principalement dans la grande région de Montréal et ailleurs, ceci alimentée par le phénomène des « rénovictions » et par le phénomène de la location à court terme. Qu'en est-il réellement ? Que nous disent les données et les principaux indicateurs d'abordabilité résidentielle ? À la lumière des données fournies par Statistique Canada, par la Société canadienne d'hypothèque et de logement, par la Société d'habitation du Québec et par des organismes politiques et publics, pouvons-nous affirmer que les ménages québécois paient davantage pour se loger qu'ils ne le faisaient dix ou vingt ans plus tôt ? Nous verrons que l'évolution de l'abordabilité résidentielle appelle à la nuance.

Il n'en demeure pas moins que les causes du mouvement des indicateurs de l'(in)abordabilité résidentielle restent à ce jour débattues au niveau politique et au niveau académique. Ce qui appelle à des solutions bien différentes. Pour certains, les causes de cette (in)abordabilité sont davantage de nature politique et pour d'autres de nature économique où le politique n'a que très peu d'ancrage. Nous sommes d'avis que le rôle du politique est primordial dans cette évolution. Le gouvernement établit et applique les « règles du jeu » par le biais d'une législation définissant tout.

À cet effet, la littérature évoque qu'« aujourd'hui, le logement (social) a été relégué assez clairement en marge de l'État-providence. Cependant, malgré des tendances similaires, les processus de retranchement ne se sont pas déroulés de manière uniforme.

Concernant les travaux québécois, les chercheurs stipulent que le modèle québécois de développement recèle davantage d'éléments de résilience que les autres modèles nord-américains et n'a pas ou moins subi les processus de retranchement concernant ses programmes sociaux. Ce mémoire veut interroger ou mettre à l'épreuve ce jugement conventionnel en reconsidérant la trajectoire post-1970 des politiques publiques québécoises en habitation. Ce mémoire adopte en fait une position nuancée : si la plupart des programmes sociaux publics québécois ont effectivement résisté à un repli ou à un retranchement radical, il n'en reste pas moins que divers changements sont effectivement survenus depuis la fin des années 1970 au Québec et n'ont pas été sans effet sur le mouvement des indicateurs de l'abordabilité résidentielle. La source principale de ces changements n'a pas été une réforme législative à grande échelle : elle est plutôt à trouver dans un ensemble de processus décentralisés et semi-autonomes de modification dans les limites politiques existantes.

Mots clés : logement, politique d'habitation, crise du logement, transformation, changement institutionnel, dérive politique, conversion politique, superposition politique, révision politique, institution, État-providence, modèle québécois, système d'habitation, Québec, Canada.

*« Le secret du changement est de concentrer toute votre énergie,
non sur la lutte contre l'ancien, mais sur la construction du nouveau »
-Socrate*

Chapitre 1 : Introduction

1.1 Introduction générale

« La crise du logement est l'aboutissement de 35 ans d'échec politique », « des logements abordables éprouvés par la hausse des valeurs foncières », « les loyers prêts à exploser », « pénurie de logements et de logements sociaux », « crise du logement abordable », « crise du logement » : ces grands titres ne sont qu'une partie infime de la marée médiatique québécoise et canadienne qui touche aux questions d'habitation. À en croire ces titres, au Québec, mais aussi à l'échelle canadienne, nous serions entrés dans une décennie de profonds reculs d'accessibilité à l'habitation, alors que plusieurs ne parlent ni plus ni moins « d'une crise profonde » qui plonge une partie de la population en situation d'itinérance visible ou cachée.

En effet, les dernières données disponibles concernant le secteur de l'habitation au Québec tendent à démontrer que le marché de l'habitation ne parvient pas à loger adéquatement les ménages québécois. Selon le bilan annuel du Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), au lendemain du 1^{er} juillet 2023, 494 ménages québécois étaient sans logis. De plus, l'évolution des ménages québécois sans logis au lendemain du 1^{er} juillet est passée de 27 en 2014 à 494 en 2023 ce qui expose une situation passablement plus difficile pour les locataires.¹,

De plus, selon les données de Statistique Canada, en 2021, 50 800 ménages québécois étaient inscrits sur les listes d'attente en vue d'obtenir un logement répondant à leurs besoins².

Au niveau du pourcentage du revenu consacré aux frais de logement, la situation est préoccupante. En 2020, 25 % des locataires au Québec consacraient 30 % ou plus de leur revenu

¹Voir entre autres bilan annuel du FRAPRU dans Lubeck, 2023

² Voir Statistique Canada : Tableau 46-10-0058-01 : Statut de liste d'attente ainsi que la durée, selon le mode d'occupation, y compris les logements sociaux et abordables

aux frais de logement et près d'un locataire sur 10 (8.6 %) consacrait 50 % ou plus de son revenu à ces frais.³

Bien que l'affirmation qu'il existe une « crise du logement » ne date pas d'hier et fut invoquée à plusieurs reprises par des commentateurs politiques, des politiciens et des membres de la société civile à travers les décennies, il est possible de déceler que la manière de poser le problème du logement a évolué. Au tournant de la Seconde Guerre mondiale, la « crise du logement » apparaissait d'abord et avant tout comme un problème relevant de la qualité médiocre des logements où les besoins essentiels d'hygiène et d'accès à l'eau courante n'étaient pas satisfaits. Depuis les années 1960-1970, les préoccupations se concentrent sur les questions d'abordabilité et sur la manière dont les Canadiens dépensent généralement un pourcentage plus élevé de leur revenu pour se loger qu'ils ne disaient le faire dix, vingt ou trente ans plus tôt (Sewell, 1994, p. 1).

Ces préoccupations concernant les questions d'abordabilité ont mené, depuis, à de grands débats sur la meilleure manière de poser ces questions relatives à l'abordabilité. L'évolution de ces débats depuis 50 ans a bien montré la complexité inhérente de la question de l'habitation. Pour certains, la question de l'abordabilité a trait, en premier lieu, aux enjeux économiques. Selon cette vision, le problème d'abordabilité se comprend d'abord comme un problème de revenu ou de salaire : il s'agit d'enrichir la population en général avant de construire davantage de logements. Dans une sortie du 19 juin 2023, le premier ministre du Québec, François Legault, semblait adhérer à cette vision en commentant une question d'un journaliste où il affirmait « que la hausse des prix de l'immobilier au Québec est une conséquence négative d'un bien-être économique [...], mais, selon lui, les gens en moyenne ont plus d'argent pour s'acheter une maison (Thériault, 2023) ». Cette remarque de François Legault met en lumière la difficulté de séparer les questions qui relèvent uniquement de la question du logement de celles liées à d'autres préoccupations. Certaines préoccupations touchent davantage le côté économique de l'habitation comme bien de consommation ou utilitaire constituant, cependant, un levier de richesse économique pour plusieurs ménages et même, parfois, leur seul actif économique. De l'autre côté, l'habitation peut représenter

³ Statistique Canada, Tableau 98-10-0247-01, Besoins impérieux en matière de logement selon le mode d'occupation incluant la présence de paiements hypothécaires et le logement subventionné : Canada, provinces et territoires, divisions de recensement et subdivisions de recensement dans Posca et Hébert, 2023, p.3.

des préoccupations sociales reliées à l'État-providence en termes de redistribution économique et même un droit individuel à un logement adéquat.

De toute évidence, l'affirmation du « droit au logement » ne peut pas être complètement évacuée des débats sociaux concernant l'habitation, quoique cette approche juridique est peu mise en pratique par nos gouvernements canadien et québécois. Il peut être intéressant de se rappeler qu'au tournant de la Deuxième Guerre mondiale, au Canada, les programmes sociaux ont été particulièrement influencés par les principes généraux du Rapport Beveridge (1942) qui incluait, entre autres, l'idée selon laquelle l'accès à ces programmes devrait être traité comme un droit de citoyenneté plutôt que comme un privilège fondé sur l'adhésion (Béland et al, 2022, p. 320).

Plus récemment, la Loi sur la stratégie nationale sur le logement du gouvernement canadien (L.C. 2019, ch. 29, art. 313) a réaffirmé, à l'article 4, ce « droit au logement » où « le gouvernement fédéral a pour politique en matière de logement de reconnaître que le droit à un logement suffisant est un droit fondamental de la personne confirmé par le droit international; et de reconnaître que le logement revêt un caractère essentiel pour la dignité inhérente à la personne humaine et pour son bien-être, ainsi que pour l'établissement de collectivités viables et ouvertes [...] (<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/N-11.2/TexteCompleet.html>). » Au même titre, la responsabilité de l'État québécois, en matière de logement, est affirmée dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (paragraphe 5, article 9) : « 5. Favoriser l'accès à un logement décent à un prix abordable par des mesures d'aide au logement ou par le développement du logement social, de même que par le renforcement du soutien communautaire aux personnes les plus démunies socialement, dont les sans-abri (Loi 112, RLRQ, chapitre L-7) (2002) (<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/l-7>).

Pour revenir aux débats concernant l'enjeu de l'abordabilité, au Québec et au Canada, quand on parle de « crise du logement », deux concepts s'affrontent généralement : le manque d'offre et l'inabordabilité des logements disponibles. Différents experts et organisations ont eu tendance à associer strictement la crise de l'abordabilité à celle de l'offre (Polèse, 2019 ; Polèse, 2020 ; Giguère et Djabri, 2023). Dans ce contexte, il est entendu que plus on construira, plus on atteindra une certaine abordabilité (Ryan, 2023). À cet effet, une note d'étude de l'Institut économique de Montréal (IEDM) affirme que « même si les nouveaux logements construits sont haut de gamme, cela finit en effet par profiter à la classe moyenne et aux moins bien nantis de la société par un effet

de déplacement qu'on ignore trop souvent dans le débat sur le logement » (Giguère et Djabri, 2023, p. 2). Ces auteurs expliquent leur raisonnement en invoquant le concept de la « chaîne de déplacement » :

Ce phénomène s'explique par le fait que le premier déménagement vers le nouveau logement haut de gamme se répercute sur une série d'autres déménagements. Des logements de gamme inférieure sont libérés ailleurs, ce qui rend plusieurs logements disponibles pour des ménages de la classe moyenne ; de la même manière, en déménageant, ces derniers libèrent des logements pour les ménages plus modestes, qui voient aussi l'offre dans leur quartier indirectement augmenter (*Ibid.*).

La logique intrinsèque de l'abordabilité du logement qui repose sur l'offre et la demande ou dans ce cas du phénomène de la chaîne de déplacement ne peut certainement pas être rejetée du revers de la main, mais la réalité semble beaucoup plus complexe.

Aux yeux de Richard Ryan, consultant expert sur les enjeux de l'habitation abordable, une meilleure offre en logement pourrait être une solution à la crise, mais si l'abordabilité n'est pas protégée, cette solution ne sera pas durable. Il met en opposition, les notions d'une abordabilité à perpétuité ou protégée et celle d'une abordabilité pérenne limitée dans le temps (entre 10 à 35 ans) (Ryan, 2023).

Dans la même veine que Ryan, des chercheurs de l'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), soutiennent que

s'il est exact que la disponibilité de certaines catégories de logement fait défaut, c'est surtout le manque d'encadrement du marché locatif qui crée les conditions d'une augmentation constante des loyers et de l'érosion du parc locatif abordable, tout comme la présence importante d'entreprises à but lucratif dans le marché du logement (Posca et Hébert, 2023, p.3).

Leur argument se concentrant sur le manque d'encadrement (par les institutions politiques) du marché locatif suppose que l'habitation doit ici être entendue comme un besoin de nécessité commun où la responsabilité est donc collective, ce qui implique une prise de position forte des pouvoirs publics en vue de soutenir le développement d'habitation à des prix « abordables ». Notamment en retirant des unités locatives du marché privé à travers des coopératives d'habitations et/ou des logements publics. Pour ces chercheurs, le secteur de l'habitation constitue une politique publique sociale gérée par des programmes sociaux mis en place par les gouvernements et donc faisant partie intégrante de l'État providence.

1.2 Position du problème

Et pourtant, le logement a été qualifié de « pilier bancal de l'État-providence » (Torgersen, 1987), unique parmi les programmes sociaux » (Pierson, 1994 : 74) et constituant à la fois « un bien marchand et un bien public » (Bengtsson, 2001 : 256). Compte tenu de ses caractéristiques uniques, Harloe (1995 : 2) soutient que le logement a « conservé un statut ambigu et changeant en marge de l'État-providence (cité dans Blackwell et Bengtsson, 2023, p. 269).

Également, Blackwell et Bengtsson (2023) postulent qu'« aujourd'hui, dans de nombreux pays, le logement locatif social a été relégué assez clairement en marge de l'État-providence. Cependant, malgré des tendances similaires, les processus de retranchement ne se sont pas déroulés de manière uniforme (*Ibid.*). »

Concernant les travaux québécois, une posture empirique et analytique devenue dominante stipule que le Québec a suivi un modèle de développement distinct du reste du Canada (Lévesque, 2004 ; Bourque, 2000 ; Fahmy et Venne, 2014 ; Noël, 2013 ; Vaillancourt, 2003 ; Noël, 2017). De manière générale, ces auteurs s'entendent sur un récit selon lequel depuis la Révolution tranquille, les gouvernements québécois ont eu recours à des politiques économiques interventionnistes pour éliminer le désavantage économique et social historique des Canadiens français envers les anglophones. Dans cette veine, Bouchard, Lévesque et Saint-Pierre (2005) ont observé différentes modalités de gouvernance dans l'évolution plus large du « modèle de développement québécois » qu'il semble pertinent d'apposer également à l'étude de l'évolution du secteur du logement. Selon ces auteurs, le Québec aurait connu trois modèles depuis 1960 : un modèle fordiste ou providentialiste (1960-1980) caractérisé par une gouvernance hiérarchique et publique ; un modèle partenarial (1981-2003) reflétant une gouvernance distribuée ou simplement partenariale ; et un modèle hybride de type néolibéral et partenarial (2004-...), dont le mode de gouvernance reposerait sur le marché à travers les partenariats publics-privés (PPP) remettant en question les mécanismes de concertation avec les acteurs collectifs. (p.3)

La différence de modèle s'explique également par un ensemble de réformes adoptées après le référendum de 1995. Voulant instituer l'idée d'un « nouveau pacte social » axé sur l'atteinte du déficit zéro, mais également de politiques favorables à l'emploi et de redistributions économiques et sociales de la part de l'État. Par exemple : mise en place de politiques familiales offrant des

services de garde de qualité à faible coût, une loi sur l'équité salariale, un régime public d'assurance-médicaments. Cet historique de transformations politiques fera conclure à ces chercheurs que le modèle québécois de développement a eu des effets égalitaires qui ont marqué une différence avec le reste du Canada. Dans cette vision devenue conventionnelle, on concède que le modèle de développement québécois est mis à rude épreuve, que des coupures ont eu lieu, mais que les cadres des politiques publiques restent sûrs, ancrés par leur popularité durable et l'appui des électeurs. Malgré tout, la conclusion demeure sensiblement la même : le modèle québécois de développement recèle davantage d'éléments de résilience que le modèle canadien.

Cela dit, ce mémoire veut interroger ou mettre à l'épreuve ce jugement conventionnel en reconsidérant la trajectoire post-1970 des politiques publiques québécoises en habitation, considérée généralement comme un cas par excellence de stabilité dans un contexte nord-américain défavorable. Ce que ce projet de recherche cherche à faire est de préciser quels types de changements institutionnels ont été propulsés, par quels types de processus politiques, sous quels types de configurations politiques et ce, tout en étudiant leurs conséquences sociales et économiques. Nous pourrions voir ainsi si la résilience du modèle d'habitation québécois est (ou n'est pas) aussi forte qu'on l'affirme et si l'on doit porter (ou non) un jugement différent sur le modèle de développement québécois. Ce travail de recherche adopte en fait une position nuancée : si la plupart des programmes sociaux publics québécois ont effectivement résisté à un repli ou à un retranchement radical, il n'en reste pas moins que, dans certains domaines cruciaux, la protection contre les risques d'inabordabilité résidentielle et la croissance de ces dernières ne s'est pas révélée à la hauteur. En d'autres mots, ce travail de recherche veut souligner que, malgré la stabilité générale des politiques publiques visant à contenir l'inabordabilité, divers changements sont effectivement survenus depuis la fin des années 1970 au Québec et n'ont pas été sans effet sur le mouvement des indicateurs de l'abordabilité résidentielle. La source principale de ces changements n'a pas été une réforme législative à grande échelle : elle est à trouver plutôt dans un ensemble de processus décentralisés et semi-autonomes de modification dans les limites politiques existantes (Hacker, 2004, p.244).

Pourtant, les chercheurs commencent seulement à s'intéresser à ces formes « cachées » de changement institutionnel ; à quand et comment elles se produisent, et à la façon dont elles sont liées les unes aux autres (Hacker, Pierson et Thelen, 2015, p.181). Dans la foulée des travaux de J.

Hacker et P. Pierson, le recours au jeu de concepts construit autour du quadriptyque dérive/conversion/superposition/révision, dont chacune des modalités répond au nombre des acteurs disposant d'un veto, à la force ou à la faiblesse des coalitions impliquées ainsi qu'au niveau de discrétion dont disposent les autorités politiques, permettra de rendre compte de l'ensemble des changements, majeurs et mineurs, comme de l'absence de changement. Autrement dit, le mémoire projeté ne se restreindra pas à l'examen de l'évolution des coupures ou des augmentations de dépenses des gouvernements, mais consistera en une étude fondée sur l'approche institutionnaliste historique d'une politique publique au Québec depuis les années 1970. Compte tenu des limites imparties à un mémoire de maîtrise, nous avons choisi de considérer une série de politiques, soit celles touchant au logement.

Ce travail de recherche pose ainsi une question pertinente au vu de ces enjeux évoqués : comment et pourquoi les gouvernements successifs au Québec ont choisi d'agir - ou, parfois, de ne pas agir – au regard de l'accessibilité au logement depuis 1976 ? Avant d'aborder plus précisément les pistes d'interprétation mise de l'avant par Hacker et Pierson, nous considérons toutefois nécessaire d'effectuer une revue de la littérature sur les modèles théoriques qui ont proposé des interprétations à l'étude de l'évolution des politiques du logement afin de mieux faire ressortir les précisions théoriques et méthodologiques que nous souhaitons apportés.

1.3 Les institutions politiques et l'évolution des politiques d'habitation : les constats de la littérature

J.D Hulchansky (2006) nous rappelle à quel point il est essentiel de concevoir le rôle central des institutions politiques dans l'analyse du « système » de logement canadien :

Le gouvernement joue le rôle central dans la création, le maintien et la modification de ce système [de logement]. Il établit et applique les « règles du jeu » par le biais d'une législation définissant tout, des pratiques bancaires et de prêt hypothécaire aux mesures fiscales et réglementaires affectant les matériaux de construction, les pratiques professionnelles (par exemple, les transactions immobilières), les programmes de subventions et les modèles d'incitation pour les ménages moyens. Ce système est tellement ancré dans la culture et tellement entrelacé avec des systèmes connexes (tels que les mesures fiscales et les prestations de l'État-providence) qu'il a tendance à être tenu pour acquis, ce qui limite potentiellement la qualité de l'analyse et l'éventail des options politiques envisagées (p.221-222).

L'auteur poursuit en relevant une distinction intéressante :

Le Canada a un « système de logement », pas seulement des politiques et des programmes de logement particuliers pour les pauvres. Bien que de nombreux Canadiens se réfèrent au système de soins de santé ou au système d'aide sociale, peu font référence au système de logement. Dans la plupart des discussions sur le logement au Canada, la plupart des gens se réfèrent au marché du logement – comme à une activité non gouvernementale. Ils se réfèrent à la politique du logement comme à une activité gouvernementale axée sur la redistribution – aider les ménages qui ont besoin d'un logement convenable. Le marché du logement, dans les secteurs de la propriété et de la location, existe grâce aux politiques et programmes publics. Le Canada a son système de logement actuel grâce à une longue histoire et au rôle continu du gouvernement dans la création et le maintien de notre approche particulière en matière d'offre, d'attribution et d'entretien des logements (p.225).

À partir de cette prémisse, l'auteur explique que l'évolution du rôle du gouvernement fédéral en matière de logement dès son premier programme de logement en 1919, a été presque exclusivement axée sur le secteur de la propriété laissant évoluer du même coup un système « dualiste » où deux sous-systèmes d'habitation coexistent : un sous-système primaire (représentant près de 80 % des ménages) incluant grossièrement les ménages propriétaires et les locataires au sommet de la distribution du marché locatif privé et un sous-système secondaire (représentant 20 % des ménages) incluant les ménages locataires au bas de la distribution du marché locatif privé, les ménages ruraux et plus appauvris. Selon son approche pour analyser l'évolution des activités gouvernementales, chaque sous-système a sa propre forme d'intervention gouvernementale laissant entrevoir des formes d'inégalité institutionnelle concernant la planification, la gestion et l'entretien de ces sous-systèmes. Il est possible de résumer son approche de manière visuelle (tableau 1).

Tableau 1: Le système de logement en deux parties du Canada : principales caractéristiques⁴

	Partie primaire	Partie secondaire
	Comprend la plupart des propriétaires, les locataires du haut de gamme du marché locatif et certains résidents de logements sociaux (Environ 80 % des ménages)	Comprend les locataires à l'extrémité inférieure du marché locatif, certains propriétaires ruraux et pauvres et certains résidents de logements sociaux (Environ 20 % des ménages)
Type d'État-providence / Logique	État-providence de la sécurité sociale – assure un niveau de vie et une accumulation de rentes élevées au fil des aléas du cycle économique.	État-providence de l'assistance sociale - assure la subsistance des pauvres "méritants", sans concurrencer le mécanisme du marché.
Méthode de distribution des avantages	Avantages universels, distribués sous forme de droits, de « droits » « gagnés » par les investisseurs et les propriétaires	Prestations discrétionnaires sélectives, distribuées au moyen de tests et de ciblages
Logique économique	Assure des niveaux de consommation et d'accumulation élevés et stables (le logement en tant que secteur clé de l'économie).	Répond aux besoins de base (minimum) en matière de logement de certains des "vraiment nécessaires", tout en minimisant les effets de démarchandisation des programmes.
Logique politique	Influence politique de la classe moyenne et des secteurs de la construction de propriétés, des industries financières et de l'industrie immobilière	Un processus "stop and go" pour répondre aux besoins de logement, en fonction des circonstances politiques et de la force des groupes bénéficiaires
Rôle fédéral fondé sur des considérations constitutionnelles	Le gouvernement fédéral continuera de participer, peu importe l'arrangement constitutionnel; les questions de gestion économique et politique sont des facteurs plus importants.	Probable seulement si le gouvernement fédéral cherche à renforcer l'unité nationale par une stratégie exigeant une plus grande visibilité fédérale sur certaines questions jugées d'importance nationale.

Dans un cadre d'analyse similaire, Dalton (2009) cherche à comprendre l'évolution des politiques d'habitation canadiennes en les comparant à celles de l'Australie. Selon l'auteur, il n'est

⁴ Tiré de Hulchansky, 2006, p.238. (Traduction de l'auteur).

pas suffisant d'affirmer la montée des idées néolibérales dans le processus de prises de décision pour expliquer la chute des politiques de logement (p.63). Selon lui, il faudrait plutôt y voir que les agences d'habitation canadiennes n'ont pas été en mesure de mettre en place une politique du logement cohérente, structurante et compréhensive pour loger tous les types de ménages à cause des impératifs économiques imposés par le bureau du premier ministre et des ministres des Finances. Trois éléments retiennent notre attention à propos de son analyse.

Premièrement, l'argument de « cadrage » (*framing*) affirme que la reconnaissance des problèmes de logement est limitée par l'accent mis sur les « moyens de prendre en compte le logement dans les analyses keynésiennes de l'offre et de la demande globales visant à maintenir la stabilité du secteur du logement et le plein emploi (p.76). » Selon Dalton, les idées sociales-démocrates qui ont cherché à intégrer une perspective de politique sociale en se concentrant sur ceux qui continuaient d'être exclus ont échoué à travers les décennies.

Deuxièmement, dans la même veine qu'Hulchansky, Dalton considère que les gouvernements ont créé des agences de logement uniquement capables de poursuivre des objectifs de programme étroits. Il avance, entre autres, que :

l'accent a été mis sur l'amélioration d'un parc de logements limité et sur le soutien aux locataires à faible revenu. Les débats plus larges sur la politique du logement sont dominés par les agences centrales ou du premier ministre qui considèrent la politique du logement en grande partie en termes économiques. Les agences d'État chargées de la politique et des programmes de logement sont mal placées pour représenter les intérêts des ménages confrontés à des formes nouvelles et persistantes de désavantage en matière de logement (p.81).

Troisièmement, selon lui, l'évolution des politiques de logement des partis politiques laisse entrevoir peu de concurrence politique. L'aide à l'accession à la propriété a été un engagement partagé et les plateformes des partis l'ont reflétée. Les différences ont porté sur la nature et l'étendue du soutien. Cela ne signifie pas que le soutien aux locataires privés et aux locataires de logements sociaux a fait défaut, mais il a été plus limité (p.82). Notamment, à cause de la marginalisation de la SCHL subie par le bureau du premier ministre et du Ministère des Finances dans un contexte de restriction budgétaire de la fin des années 1980 au début des années 2000.

Également pertinent pour analyser l'évolution des politiques d'habitation canadiennes et québécoises est le cadre de la « financiarisation » du système de logement mis de l'avant par Louis Gaudreau (2020). L'auteur retrace trois logiques ou trois phases historiques : industrialisation,

organisation fordiste et financiarisation néolibérale pour permettre une compréhension plus fine de la situation actuelle. En mettant l'accent sur les facteurs institutionnels du développement du marché foncier, les acteurs dominants de la transformation et ultimement les formes d'habitat caractéristiques (tableau 3), Gaudreau nous fait poindre une image aussi bien théorique qu'historique et institutionnelle de l'évolution du marché de l'habitation. En ces mots :

La financiarisation de l'habitation en tant que processus d'ensemble se manifeste entre autres dans l'évolution du rôle que l'État joue dans ce secteur d'activité. Depuis que les politiques fordistes ont fait de la SCHL le principal soutien aux trois principaux sous-secteurs de l'économie résidentielle productive (financement, production et consommation), celle-ci a progressivement renoncé aux moyens dont elle disposait pour orienter la trajectoire du développement résidentiel, notamment en ce qui concerne le prix et le type d'habitations à mettre en marché (logement social, locatif ou accès à la propriété). L'institution publique se limite désormais à jouer le rôle d'assureur de dernier recours et d'opérateur financier pour le compte des banques (Gaudreau, 2017, p.159).

Dans ses travaux subséquents, l'auteur s'affaire à démontrer la place centrale qu'occupent, désormais, selon cette nouvelle logique (financiarisation néolibérale), les promoteurs immobiliers et les fonds d'investissement dans la dynamique et l'orientation du développement urbain au Québec, notamment à Montréal. Créant ainsi, une dynamique d'influence auprès des acteurs publics des plus perceptibles depuis les dernières décennies (Gaudreau, Fauveaud et Houle, 2021).

Les perspectives de la dépendance au sentier (*path dependence*) et des moments critiques (*critical junctures*) (Bengtsson & Ruonavaara, 2010 ; Pierson, 2000 ; Malpass, 2011 ; Suttor, 2016) ont longtemps été employées par les chercheurs sur le développement des programmes sociaux. « L'idée générale est que si, à un moment donné, le développement historique prend une direction au lieu d'une autre, certaines voies alternatives, autrement réalisables, seront fermées – ou du moins difficiles à atteindre – à un moment ultérieur (Bengtsson & Ruonavaara, 2010, p. 193). » Selon la vision proposée par Bengtsson & Ruonavaara :

dans une analyse historique basée sur les acteurs, le cas typique de dépendance au sentier est celui où les acteurs conçoivent des institutions ou prennent des décisions politiques au point (ou aux points) A, qui, à un point ultérieur B, établissent les règles du jeu politique entre les mêmes acteurs ou d'autres acteurs. Rétrospectivement, le développement historique peut être perçu comme une chaîne continue et autorenforcée de jeux entre acteurs, changement institutionnel, nouveaux jeux, nouvelles institutions, etc. (*Ibid.*, p. 195).

L'illustration phare de l'utilisation de la perspective de la dépendance au sentier et des moments critiques pour l'étude de l'évolution de politiques d'habitation au niveau de la fédération

canadienne et au niveau provincial nous provient de Greg Suttor (2016). Son analyse historique s'étalant sur presque sept décennies (1940-2010), s'attarde à démontrer qu'à travers les moments critiques majeurs (il en identifie six), il est possible de déceler un entremêlement de facteurs économiques, idéologiques, institutionnels et législatifs qui ont poussé « l'âge d'or » du logement social (1965-1993) vers la sortie pour faire place à la dévolution et à la décentralisation des politiques d'habitation à l'échelle canadienne. Selon cette vision présentée par Suttor, le changement le plus significatif n'est pas à trouver dans la réorientation du logement public au logement communautaire durant les années 1970, mais bien dans la décision fédérale de faire table rase d'une stratégie nationale de logement durant les années 1990. Ce qui, selon lui, nous permet de comprendre les impacts du développement historique de l'arrangement institutionnel implanté durant les années 1990 par rapport à l'évolution des politiques d'habitation pour le moment présent.

Cependant, dans une optique de contribuer aux débats à propos de la perspective de la dépendance au sentier pour l'étude de l'habitation à l'intérieur d'un seul pays, Peter Malpass (2011) émet quelques réservations sur son application. Selon lui, plusieurs auteurs (Kemp, 2000 ; Nielsen, 2010, Robertson, McIntosh & Smyth 2010)

ont utilisé la dépendance au sentier [de manière étroite] pour expliquer la résistance au changement. La force et l'attrait de la dépendance au sentier semblent résider dans le fait qu'elle nous aide à comprendre la continuité [mais sans résider dans l'explication du changement dans un pays particulier] (Malpass, 2011, p. 305).

À cet effet, l'auteur considère que l'argument des rendements croissants (*increasing returns*) ne semble pas avoir la capacité d'expliquer comment les phases de changements rapides sont précipitées, en particulier si chaque étape sur une trajectoire augmente la probabilité d'autres étapes dans la même direction.

Malpass note, cependant, dans une tentative d'embrasser la possibilité de moteurs de changement générés en interne, une étude de Streeck et Thelen (2005, p. 18) qui soutiennent que « les transformations politiques peuvent souvent résulter d'une accumulation de changements graduels et progressifs » (cité dans Malpass, 2011, p. 308). Streeck et Thelen poursuivent en suggérant un certain nombre de moyens par lesquels les institutions et les pratiques enracinées peuvent être transformées sans « convulsions » dramatiques. Ils énumèrent les éléments suivants :

- Déplacement : saillance lentement croissante des institutions subordonnées par rapport aux institutions dominantes ;

- Superposition : de nouveaux éléments attachés aux institutions existantes changent progressivement de statut et de structure ;
- Dérive : négligence de l'entretien institutionnel malgré les changements externes entraînant un glissement des pratiques institutionnelles sur le terrain ;
- Conversion : redéploiement d'anciennes institutions à de nouvelles fins ; nouvelles vocations attachées aux anciennes structures ; et
- Épuisement : effondrement progressif (dépérissement) des institutions au fil du temps (Streeck & Thelen, 2005, p. 31).

Selon Malpass, cette approche a beaucoup à offrir aux explications de la continuité et du changement pour l'étude du logement et a été structurante pour l'approche de Hacker et Pierson. Nous y reviendrons.

1.4 : L'analyse des modes de changement politique de Hacker et Pierson

Dans leurs travaux, Jacob S. Hacker et Paul Pierson plaident pour un modèle analytique où les politiques publiques et les groupes d'intérêts occupent une place importante, l'influence des électeurs étant pour le moins conditionnelle aux politiques publiques adoptées par les législateurs, et la lutte clé des protagonistes politiques ne visant pas à simplement remporter les élections, mais plutôt à remodeler la gouvernance étatique. En d'autres mots :

La politique concerne essentiellement l'exercice de l'autorité gouvernementale à des fins particulières. De tels exercices d'autorité créent le « terrain » (*policy as terrain*) de la lutte politique, façonnant profondément le comportement politique des individus et des groupes. Plus important encore, parce que les politiques peuvent être si conséquentes, elles servent également de « prix » (*policy as prize*) pour bon nombre des acteurs politiques les plus durables, en particulier les groupes d'intérêts organisés. Les avantages d'une perspective axée sur les politiques publiques comprennent une représentation plus précise de l'environnement institutionnel de la politique moderne, une appréciation de l'importance fondamentale des groupes organisés, une meilleure compréhension de la dynamique du changement de politique et une cartographie plus précise des intérêts, des stratégies et des influences (Hacker et Pierson, 2014, p.643).

Au-delà des nuances apportées, Hacker et Pierson reconnaissent l'importance de s'attarder aux règles du jeu politique (l'activisme gouvernemental, les actions des groupes organisés et leurs contestations, la montée des politiques publiques partisans, la constitution de coalition partisane dense, etc.), tout en soulignant que bon nombre de ces règles centrales ne sont pas fixées par des

institutions formelles, mais par les dispositions politiques étendues associées à la gouvernance (2014, p. 648). Cette optique théorique permettrait, dès lors, de s'attarder véritablement au *comment* les politiques structurent la politique, et non l'inverse.

En complément, les auteurs soutiennent qu'une perspective axée sur les politiques (*policy-focused analysis*) mettant l'accent sur les connexions politiques (*policy connections*) qui promeuvent et soutiennent les coalitions de politiciens (partisans) et d'intérêts organisés peut illuminer et expliquer les développements politiques critiques (*Ibid.*, p.644).

De manière visuelle, Hacker (2004) conçoit un tableau à quatre quadrants illustrant les quatre modes de transformation (dérive, conversion, superposition et révision) de politiques publiques offerts aux législateurs et/ou aux décideurs politiques (tableau 2). Selon lui, ces concepts comportent des prescriptions qui vont à l'encontre de l'orientation méthodologique de nombreux travaux antérieurs sur le retranchement : « cela indique que nos explications doivent prendre au sérieux la perspective que les réformateurs politiques chercheront à changer les politiques sans révision formelle, employant à la place des moyens de changement moins visibles (p.249). »

Tableau 2 : Quatre modes de transformation politique

		Obstacles à la conversion des politiques internes	
		Élevés (Faible niveau de discrétion politique, forte coalition de soutien politique)	Bas (Haut niveau de discrétion, faible coalition de soutien)
Obstacles au changement de politique autoritaire	Élevés (Plusieurs acteurs veto)	<p align="center">Dérive</p> <p align="center">(Transformation d'une politique stable en raison de circonstances changeantes)</p> <p align="center">Exemple : érosion de la portée de la protection des programmes sociaux publics existants et des prestations privées</p>	<p align="center">Conversion</p> <p align="center">(Adaptation interne de la politique existante)</p> <p align="center">Exemple : Restructuration par les employeurs des avantages sociaux volontaires subventionnés par l'État</p>
	Bas (Peu d'acteurs veto)	<p align="center">Superposition</p> <p align="center">(Création d'une nouvelle politique sans l'élimination de l'ancienne)</p> <p align="center">Exemple : Création et extension des subventions fiscales pour les comptes de retraite privés</p>	<p align="center">Révision</p> <p align="center">(Réforme formelle, remplacement ou élimination de la politique existante)</p> <p align="center">Exemple : Réforme de l'aide sociale de 1996 aux États-Unis</p>

5

Nous pouvons apercevoir que deux axes bordent le graphique et raffinent l'analyse à effectuer. Sur l'axe horizontal, on peut déceler la présence d'une des deux variables intermédiaires selon laquelle le degré (élevé ou bas) de barrières institutionnelles internes aura un impact sur le mode de transformation des politiques à adopter pour les législateurs. L'auteur nous donne des indicateurs pour décerner les bornes établies : soit le niveau de discrétion politique est faible et il y a présence d'une coalition d'intérêts forte envers cette politique, donc les barrières institutionnelles seront élevées ; soit le niveau de discrétion politique est élevé et il y a peu de présence ou une présence faible d'une coalition d'intérêts et donc les barrières institutionnelles

⁵ Tiré de Hacker, 2004, p.248. (traduction de l'auteur)

seront peu élevées. La discrétion politique fait référence, de manière générale, à une situation où les règles et/ou les objectifs émis par l'administration politique ne reposent pas sur des normes ou des formulations claires. En surplus, la notion de discrétion politique inclut le niveau d'attention politique que génère une politique publique dans les sphères médiatiques, politiques et sociales lorsque les circonstances économiques et sociales évoluent et qui influence la latitude politique que l'administration politique peut se permettre (administration peut-elle amender une politique de manière unilatérale ou non ?).

Sur l'axe vertical, on aperçoit l'impact possible des barrières aux changements autoritaires des politiques publiques (allusion au niveau externe). Deux situations peuvent expliquer ce phénomène : soit le législateur se retrouve devant une situation où plusieurs personnes et/ou groupes institutionnels peuvent exercer un « veto » et donc on aura des barrières élevées au changement politique ; soit peu ou pas de personnes et/ou groupes institutionnels ne disposent d'un veto et donc les barrières au changement législatif seront plus légères ou moins élevées. George Tsebelis (1995) souligne le rôle de certains groupes d'intérêts et d'acteurs institutionnels comme acteurs veto (*veto players*), qu'il définit comme des « acteurs individuels ou collectifs dont l'accord est nécessaire pour modifier le statu quo. Il en résulte que tout changement nécessite un accord unanime de tous les acteurs veto. » Il ajoute que le cadre analytique « d'acteurs ayant un droit de veto » fait référence à des critères concernant le nombre d'acteurs ou d'instances décisionnelles qui doivent consentir au changement, à la distance idéologique entre ces acteurs et à leur cohérence à l'interne » (p.289-325). Ainsi, pour le dire plus simplement, plus le nombre d'acteurs décisionnels est grand, plus la distance idéologique entre ces acteurs est accrue et plus leur cohérence en tant que formation ou groupe politiques est grande, plus sera assurée la stabilité politique ; en revanche, moindres seront ces quantités, plus on aura de volatilité politique.

Quatre concepts centraux forment ainsi le cœur du cadre théorique. Premièrement, Hacker et Pierson définissent la dérive politique (*drift*) :

La dérive politique n'est pas la même chose que la simple inaction. Elle se produit plutôt lorsque les effets des politiques publiques changent considérablement en raison des changements dans le contexte économique ou social environnant et ensuite, malgré la reconnaissance d'alternatives, les décideurs politiques ne parviennent pas à mettre à jour les politiques en raison de la pression exercée par des intérêts minoritaires intenses ou des acteurs politiques exploitant les points de veto dans le processus politique (2010, p. 170).

En d'autres mots, pour se retrouver devant un processus de dérive politique, il faut se retrouver devant une situation où l'effet des politiques change en raison des circonstances économiques et sociales ; il y a une reconnaissance de ce changement par les autorités concernées ; ces autorités disposent d'alternatives viables ; et il y a présence d'acteurs possédant un droit de veto pour lesquelles ces alternatives ne sont pas adoptées. L'auteur ajoute :

La principale cause de dérive dans le domaine de la protection sociale est un changement dans le contexte social des politiques, comme la montée de risques sociaux nouveaux ou nouvellement intensifiés contre lesquels les programmes existants sont mal équipés pour lutter. La caractéristique d'un changement de ce type est qu'il se produit largement en dehors du contrôle immédiat des décideurs politiques, apparaissant ainsi naturel ou involontaire. La question pour les décideurs politiques devient de savoir si et comment répondre à l'écart croissant entre les objectifs initiaux d'une politique et les nouvelles réalités que l'évolution des conditions sociales a favorisées (Hacker, 2004, p. 246).

Deuxièmement, Hacker définit la conversion comme l'adaptation à l'interne des institutions politiques d'une politique publique déjà existante. Plus précisément, l'auteur se fonde sur la définition de Kathleen Thelen (2003) selon qui:

la conversion se produit lorsque « les institutions/agences existantes sont réorientées vers de nouveaux objectifs, entraînant des changements dans le rôle qu'elles remplissent et/ou les fonctions qu'elles remplissent ». [...] L'adaptation des politiques par la conversion reflète la réalité selon laquelle la plupart des institutions ou des politiques permettent aux acteurs travaillant dans le cadre de leurs contraintes de poursuivre des objectifs multiples (Hacker, 2004, p.246).

Pour donner du sens à sa définition et mieux situer ce concept, Hacker nous donne quelques pistes de réflexion pertinentes. Selon lui, il faut donc commencer par faire la distinction entre les changements de politique « internes » qui se produisent sans révision formelle, d'une part, et les changements de politique formels, d'autre part. La capacité à modifier une politique en interne est principalement influencée par les caractéristiques spécifiques d'une politique : sa structure, ses objectifs, ses effets de « rétroaction » distinctifs. Certaines politiques, par exemple, ont des objectifs clairs et cohérents ; d'autres pas. Certaines ont des procédures clairement spécifiées et comprises ; d'autres pas. Certaines donnent aux dirigeants centraux des outils solides pour contrôler les agents de première ligne ; d'autres pas. À un extrême, on trouve donc des politiques dont les diktats sont sans ambiguïté et où les agents de première ligne ont peu de latitude. De l'autre, des politiques dont les règles sont opaques et contestées et dont la mise en œuvre par les agents de première ligne est très variable. En général, la conversion d'une politique devrait être plus facile

lorsqu'elle délègue l'administration ou manque de règles ou d'objectifs généraux clairs, comme dans les programmes décentralisés entre le gouvernement fédéral et les [différents paliers] ou les accords de subvention qui façonnent les avantages privés volontaires (Hacker, 2004, p. 246-247).

Troisièmement, la notion de superposition (*layering*) s'inscrit dans une transformation politique où nous pouvons déceler une action des législateurs pour arrimer une nouvelle politique publique sans toutefois éliminer la précédente. Ce qu'Éric Schickler (2001) décrit comme une situation « selon laquelle les partisans du changement travaillent autour des institutions [politico-institutionnelles] qui ont démontré des intérêts probants et démontrent des attentes sur le long terme en ajoutant de nouvelles institutions/agences plutôt qu'en démantelant les anciennes » (p. 13). Ainsi, selon le modèle théorique de Hacker, la superposition survient principalement « lorsque les politiques existantes résistent à la conversion, mais que le contexte politico-institutionnel permet la création de nouvelles politiques » (2004, p. 248).

Quatrièmement, la révision (*revision*) fait référence à une réforme formelle, à un remplacement ou à l'élimination complète d'une politique publique. Ce mode de transformation politique ne peut se produire uniquement « lorsqu'une politique est à la fois facilement convertible et située dans un cadre politico-institutionnel propice au changement » (Hacker, 2004, p.247).

De manière synthétique, ce modèle théorique nous permet donc de lier conceptuellement un changement politique aux caractères des institutions et aux contextes politiques dans lesquels il s'y situent. De cette façon, l'utilisation de la dérive politique (*policy drift*) sera plus probable lorsqu'une politique publique pose des obstacles importants à la conversion interne (ce qui signifie qu'il est difficile de la déplacer vers de nouvelles fins) et lorsque le biais du statu quo du contexte politique externe est également élevé (ce qui signifie qu'il est difficile d'éliminer ou de supplanter les politiques existantes). Cependant, lorsque le contexte politico-institutionnel pose d'énormes barrières à une réforme autoritaire, mais qu'une politique est hautement modifiable, le modèle dominant est plutôt susceptible d'être la conversion (*conversion*). Lorsque les politiques existantes résistent à la conversion, mais que le contexte permet la création de nouvelles politiques, le modèle dominant de changement sera probablement la superposition (*layering*). Finalement, dans le modèle le plus simpliste si une politique est à la fois facilement convertible et située dans un cadre propice au changement, les législateurs adopteront la révision (*revision*) comme mode de changement politique (Hacker, 2004, p. 248).

Objectifs et organisation du mémoire

Maintenant que nous avons couvert les éléments essentiels de notre cadre théorique, nous pouvons formuler nos objectifs de recherche. L'objectif central du mémoire vise, donc, à rendre compte de l'évolution des politiques de logement au Québec, autrement dit des changements successifs, majeurs et mineurs, qui leur ont été apportés. Pour ce faire, nous avons constaté que des auteurs ont fait appel aux concepts de dépendance de sentier et de moments critiques, comme le fait Suttor, ou encore des grands « régimes » (fordiste, partenarial, néolibéral), comme le font les tenants du modèle québécois. Cela nous éclaire sur les grandes inflexions de ces politiques, les changements majeurs, mais laisse dans l'ombre les facteurs qui expliquent tantôt les difficultés à changer de politique, tantôt les changements « négligeables » apportés à celles-ci. Dans l'optique de révéler ces zones d'ombre, nous considérons pertinent de faire appel au modèle de Hacker et Pierson pour avoir une vue plus complète de l'évolution des politiques de logement. Le recours au jeu de concepts construit autour du quadriptyque dérive/conversion/superposition/révision, dont chacune des modalités répond au nombre des acteurs disposant d'un veto, à la force ou à la faiblesse des coalitions impliquées ainsi qu'au niveau de discrétion dont disposent les autorités politiques, permettra de rendre compte de l'ensemble des changements, majeurs et mineurs, comme de l'absence de changement. Dans ce mémoire, il y a aussi des éléments dont on ne traitera pas. C'est le cas de facteurs comme la politique monétaire du pays ou les mouvements cycliques de l'économie, que l'on peut considérer comme « exogènes ». Ce sera aussi le cas des politiques municipales de zonage (comme le 20-20-20 de Montréal), qui mériteraient une étude à part. Dans ce mémoire, l'objectif sera mis sur le niveau provincial. Mais, comme nous sommes dans le Canada et que le gouvernement fédéral intervient également dans le domaine du logement, on ne pourra que traiter également, bien que plus sommairement, de ce niveau.

L'organisation de la suite du mémoire se résume comme suit. Le deuxième chapitre, dont le contenu sera de nature descriptive, prendra la forme d'un survol de l'évolution des politiques du logement depuis 1976 au Canada (puisque le Québec est finalement toujours une province et à ce titre soumis aux politiques du gouvernement fédéral) et au Québec. Nous examinerons également l'évolution des données de l'abordabilité du logement pour la Communauté Métropolitaine de Montréal, qui correspond à plus ou moins la moitié de la population totale de la province. Nous concluons avec une synthèse des constats à retenir en vue du troisième chapitre. Ce dernier, dont

le contenu sera de nature analytique, s'ouvrira sur un rappel de notre question de recherche et de notre objectif ; ensuite, nous appliquerons la perspective des politiques publiques (*policy-focused analysis*) développée par Hacker et Pierson pour interpréter cette évolution et mettre en lumière les moteurs de changement et de stabilité des politiques d'habitation au Québec. Une conclusion permettra de récapituler et tirer les leçons nécessaires, identifier les limites intrinsèques à notre recherche et offrir une ouverture pour les prochains jalons de cette démarche que nous savons pertinente. Ultimement, nous voyons au moins deux grands bénéfices à la reconnaissance de ces quatre moteurs de changement. Le premier est une plus grande prise de conscience et une meilleure compréhension des luttes politiques qui se déroulent en dehors des législatures. Ces conflits cruciaux échappent souvent non seulement à l'attention des politologues, mais aussi au contrôle des électeurs, qui sont confrontés à de graves désavantages lorsque l'élaboration des politiques passe des législatures à des arènes politiques moins visibles. Un deuxième avantage majeur est une appréciation plus profonde du rôle des intérêts organisés – marginalisés par de nombreuses études contemporaines – dans le changement institutionnel et politique (Hacker, Pierson et Thelen, 2015, p.198).

« Housing cannot be treated in isolation: it is inextricably interrelated with broader issues of inflation, income policy, income maintenance, inner city decline, and a perplexing range of difficult social and economic trends. »

J.B Cullingworth (1979)

Chapitre 2 : Situation du logement et politiques de logement depuis 1976 : un survol

Ce chapitre vise à décrire l'évolution des politiques en matière de logement au Québec, de 1976 à 2020. Évidemment, la question du logement demeure vaste : elle comporte plusieurs ramifications économiques et politiques et renvoie à des interventions aux trois paliers de gouvernement (fédéral, provincial et municipal). Nous tenterons d'inclure le plus clairement possible l'ensemble des aspects liés à cette question, tels que le logement social, l'évolution des prix des loyers, l'accès à la propriété et la fiscalité. Cela étant dit, la question des logements sociaux et les diverses mesures gouvernementales reliées à l'aide au logement prendront une place importante, puisque ces mesures et leur évolution ont un impact direct sur le mouvement des indicateurs de l'abordabilité. Ainsi, au niveau quantitatif, nous observerons l'évolution du pourcentage des logements sociaux et des logements subventionnés (définis comme publics, sous tutelle parapublique ou subventionnés : Accès Logis, programme supplément au loyer (PSL) dans le parc immobilier québécois. Selon les données fournies par Statistique Canada, par la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) et la Société d'habitation du Québec (SHQ), nous observerons également le pourcentage des ménages québécois ayant accès la propriété, le pourcentage des propriétaires/locataires qui dépensent plus que 30 % de leurs revenus dans leur logement (indicateur établi pour un logement inabordable au niveau du revenu ménager). Puisque l'habitation relève des trois paliers de gouvernement au Canada, nous allons procéder par ordre de grandeur et ainsi offrir un aperçu à grands traits de la situation au niveau national (Canada), puis de la situation au niveau provincial (province de Québec), pour ensuite restreindre le cadre des données au niveau de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) qui regroupe plus ou moins la moitié de la population totale de la province de Québec depuis plusieurs décennies.

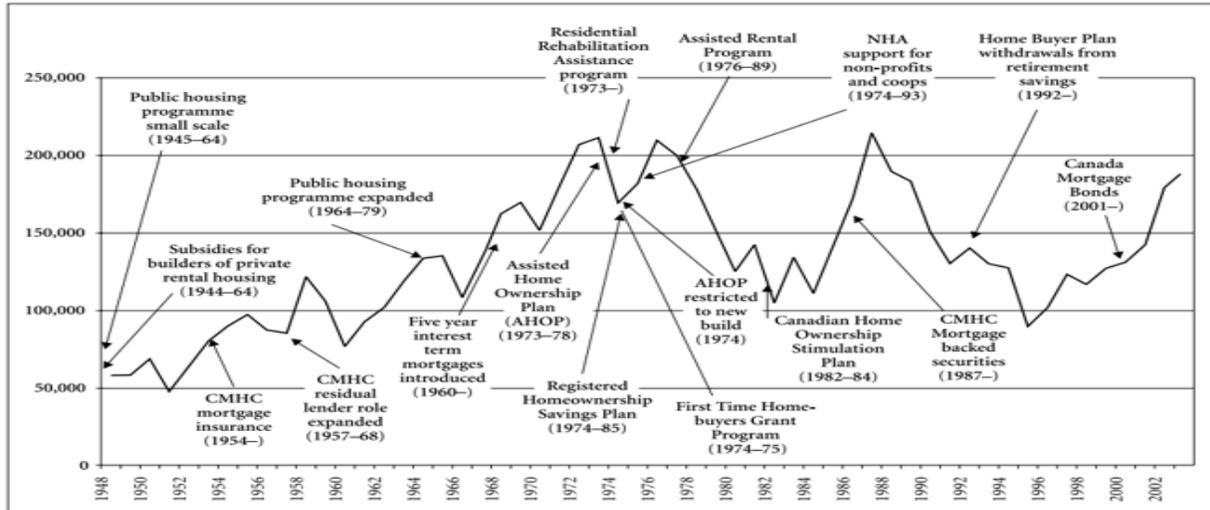
Politiques fédérales

John Sewell (1994) nous rappelle à juste titre la complexité caractéristique de la fédération canadienne en matière d'habitation :

Les responsabilités en matière de logement au Canada ne sont attribuées à aucun ordre de gouvernement en particulier par la Loi constitutionnelle de 1867. Les municipalités sont responsables de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire de l'autorisation de construire et d'entretenir des types spécifiques de logements à construire à des endroits particuliers. La direction de la politique du logement a souvent été prise par les villes [...], mais compte tenu de son importante assiette fiscale et de son pouvoir de dépenses, le gouvernement fédéral a joué le rôle le plus important dans la politique du logement, par le biais de la Loi nationale sur l'habitation et de ses diverses modifications. Toutes les provinces ont également été des acteurs importants, en particulier en assurant une base de services adéquats pour les nouveaux développements, mais aussi en aidant à mettre en œuvre (et en partageant) les programmes fédéraux. (p.6)

À ce titre, il convient de dresser un portrait de l'évolution des politiques d'habitation développées par le gouvernement fédéral compte tenu de sa prédominance historique. Les auteurs ne s'entendent pas tous sur l'évolution des interventions fédérales en matière d'habitation, divisant l'historique parfois en six phases distinctes (Suttor, 2016), parfois en quatre (Chisholm et Hulchanski, 2019), ou encore en trois logiques distinctes (industrielle, fordiste, néolibérale) (Gaudreau, 2020; Dalton, 2009). Cela dit, tous s'entendent pour reconnaître que le gouvernement fédéral a délaissé son « activisme » dans le secteur de l'habitation à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Le graphique 1, tiré d'un article de Tony Dalton (2009) illustre l'évolution des grandes politiques d'habitation mises en place par le gouvernement fédéral depuis leurs débuts jusqu'en 2002.

Graphique 1 : Logements mis en chantier, en construction et achevés par année au Canada entre 1948 et 2002



Source : Statistique Canada : Logements mis en chantier, en construction et achevés, tableau 027-0001 dans Dalton, 2009, p.70

Sans nous attarder aux liens que l'auteur trace entre ces politiques publiques et les mises en chantier de logement, notons que ce graphique permet de constater la multitude d'engagements pris par le gouvernement fédéral sur la question du logement à travers les décennies. Tentons, à présent, de compartimenter ces engagements d'une décennie à l'autre, notamment quant au logement social.

Si l'on se fie au cadre historique et analytique mis de l'avant par Greg Suttor (2016), l'histoire des politiques d'habitation canadiennes aurait connu six moments décisifs représentant plus ou moins une décennie :

- (1) 1949-1964 : création de la Loi nationale sur l'habitation gérée par la Société canadienne de l'hypothèque et du logement (SCHL) ;
- (2) 1964-1973 : décennie record dans la production exclusive de logements publics pour les citoyens à bas revenus ;
- (3) 1974-1985 : contexte d'expansion de l'État fédéral et insistance sur un régime « partenarial » de production de logements à but non lucratif et géré par les communautés pour permettre l'élargissement des subventions aux tranches de revenus moins démunies, ou de classe moyenne inférieure (l'année 1983 est le sommet historique pour la production de logements sociaux);

(4) 1985-1993 : maintien du régime partenarial, mais gestion des programmes laissée aux provinces, retour au palier fédéral au ciblage plus strict des faibles revenus et une baisse de la production vers la fin ;

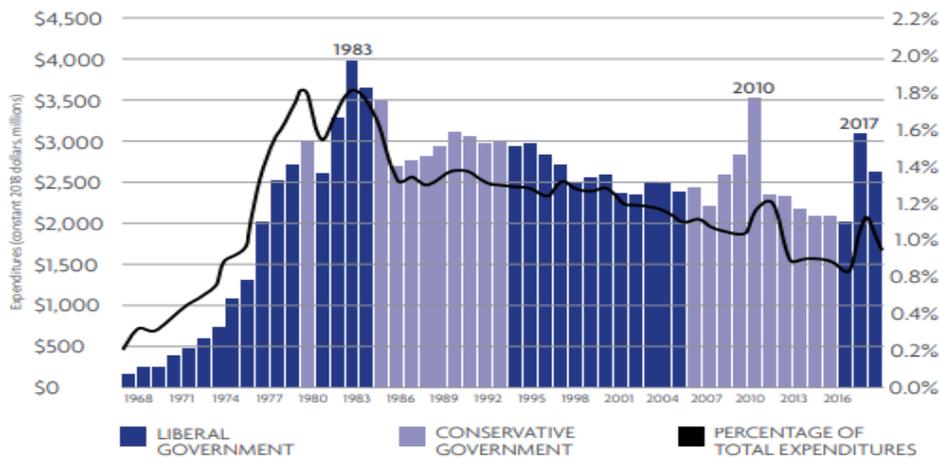
(5) 1993-2001 : période de décentralisation et de réduction des dépenses avec presque aucun financement pour de nouveaux logements sociaux ;

(6) 2001-2015 : réengagement modeste et création de modèles visant le logement « abordable » et atténuant la forte compression des dépenses sans inverser la dégradation fondamentale des priorités politiques, de la portée des programmes et de la capacité institutionnelle des années 1990.

Nous constatons, encore aujourd’hui (2015-2020), que le gouvernement fédéral se réengage modestement dans des programmes d’habitation, notamment à travers l’implantation en 2017 de sa Stratégie nationale sur le logement (SNL). Les investissements les plus importants de la SNL se concentrent à ce jour dans trois initiatives qui proposent des incitatifs financiers aux constructeurs et aux propriétaires d’immeubles existants : le Fonds national de co-investissement pour le logement (FNCIL), l’initiative Financement de la construction de logements locatifs (IFCLL) et l’Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) (Communauté métropolitaine de Montréal, 2022).

Le graphique 2 illustre l’évolution des dépenses fédérales qui correspond assez bien à l’historique présenté par Suttor :

Graphique 2 : Dépenses des programmes de logement, crédits parlementaires, Canada, 1968-2018



Source: CMHC, Canadian Housing Statistics, various years; for 2016-2018, Public Accounts of Canada; Canada, Fiscal Reference Tables

6

Aussi pertinentes soient-elles, les dépenses fédérales en habitation ne sont qu'une partie de la question à l'étude. Louis Gaudreau (2020) nous force à ce titre à nous concentrer aux aspects de la politique monétaire et fiscale, prérogative fédérale centrale : « au Canada, l'attention portée à juste titre au désengagement de l'État tend cependant à cacher une autre réalité, celle d'un redéploiement de l'aide publique fédérale vers le marché hypothécaire, plus particulièrement vers le soutien au marché financier pour les produits de la titrisation hypothécaire » (p.422). En effet, il semble essentiel de s'intéresser à l'évolution des politiques monétaires et fiscales qui ont des effets directs sur le marché de l'habitation à l'échelle canadienne.

Dans son chapitre portant sur l'évolution du système hypothécaire, Gaudreau retrace au moins trois événements centraux qui ont transformé le système de financement du logement au pays et ont eu des effets sur l'évolution de l'accessibilité au logement. Premièrement, l'adoption du principe de l'assurance hypothécaire publique [privatisation des profits et socialisation des pertes] qui a favorisé l'introduction d'un marché de masse pour la propriété foncière. Deuxièmement, l'assurance-prêt qui est devenue le principal champ d'intervention de l'État fédéral dans le domaine de l'habitation, a fourni aux institutions financières, en particulier aux banques, des garanties qui leur ont permis par la suite d'assouplir leurs exigences de qualification sans craindre pour leurs revenus (p.348). Troisièmement, l'avènement de la titrisation hypothécaire, où l'État fédéral a fourni une assurance titre, puis lancé en 2001 le programme des obligations

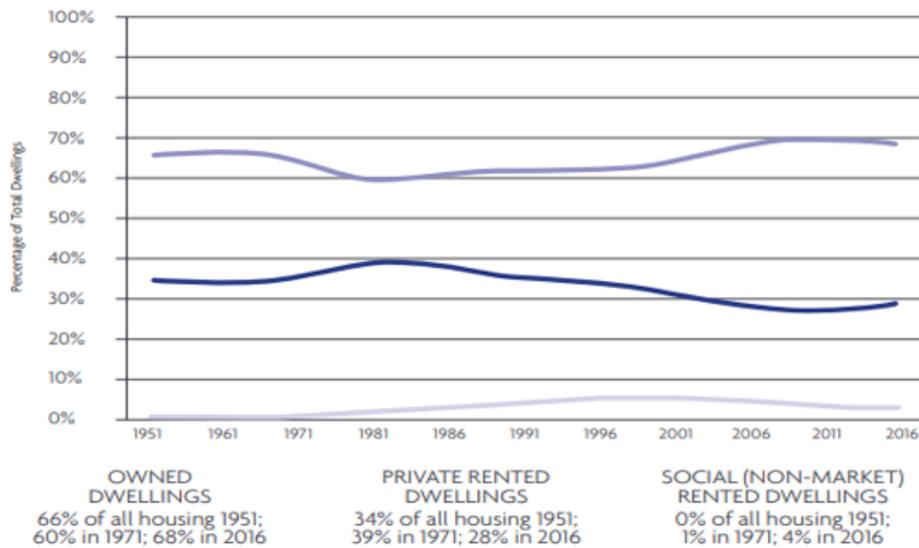
⁶ Graphique tiré de Chisholm et Hulchanski, 2019, p. 26.

hypothécaires visant à accroître la demande financière pour les titres hypothécaires et à attirer des investisseurs étrangers (p.358-360).

Chilsholm et Hulchansky (2019) affirment que l'histoire des politiques de logements canadiens s'est toujours basée sur un modèle « dualiste ou résidualiste » où les gouvernements ont toujours favorisé l'accès à la propriété plutôt que l'aide aux locataires. Le graphique 3 ci-dessous nous démontre effectivement que le pourcentage des Canadiens propriétaires n'est jamais descendu plus bas que 60 %, tandis que les logements sociaux n'ont jamais représenté plus de 4 à 5 % du stock total de l'habitation au pays. À ce titre, Arsenault (2018) considère au même titre que ces auteurs que les mandats de la SCHL et des gouvernements fédéraux ont toujours été de favoriser l'essor de la propriété privée individuelle en la soutenant par une variété de subventions directes et indirectes :

Depuis le milieu des années 1980, alors qu'il tentait de se retirer du logement social, le gouvernement fédéral a ainsi considérablement augmenté ses investissements visant à soutenir les propriétaires. Londerville et Steele (2014,p.53) calculent que les dépenses fiscales annuelles, comme la non-imposition du gain en capital sur les résidences principales ou le crédit d'impôt pour l'achat d'une première habitation, visant à soutenir les propriétaires, sont passées, en dollars constants de 2013, de 7 à 9 milliards de dollars entre 1993 et 2013- dans un contexte où le budget fédéral pour la construction de nouveaux logements sociaux était nul jusqu'en 2001 et qu'il oscille autour de 130 millions de dollars par an depuis (p.151-152).

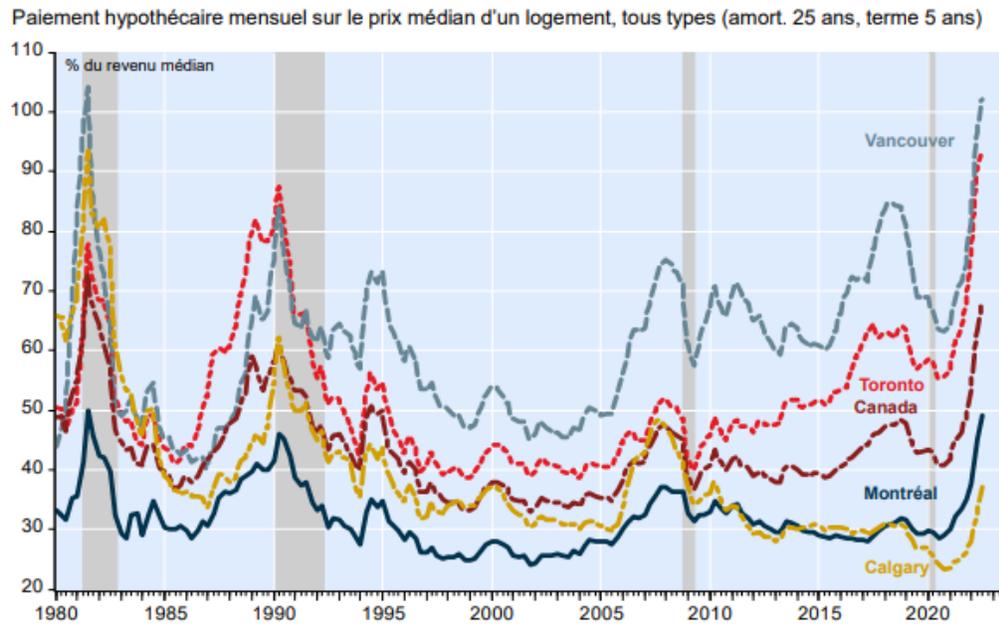
Graphique 3 : Mode d'occupation des logements au Canada, 1951-2016 : Logements occupés par la propriété et la location



Source : Statistique Canada, Recensement 1951-1971 archives et recensement 1981-2013 bases de données électroniques. Enquête nationale auprès des ménages 2011. Logement social SCHL, rapports annuels, années diverses dans Chisholm et Hulchanski, 2019, p. 22.

Finalement, il importe également de s'intéresser à l'évolution d'un indicateur primordial lorsque nous nous intéressons aux politiques d'habitation : l'abordabilité. Dans son dernier rapport (Dahms et Ducharme, 2022), la Banque Nationale du Canada a émis un constat glaçant : « Nous traversons toujours la plus longue séquence de baisse de l'accessibilité au logement depuis l'épisode 1986-1989. [...] Par conséquent, le remboursement de l'hypothèque d'une maison représentative au Canada accapare maintenant 67,3 % du revenu médian, soit le plus haut niveau depuis 1981 » (*ibid.* p.1), comme l'indique le graphique 4 ci-dessous.

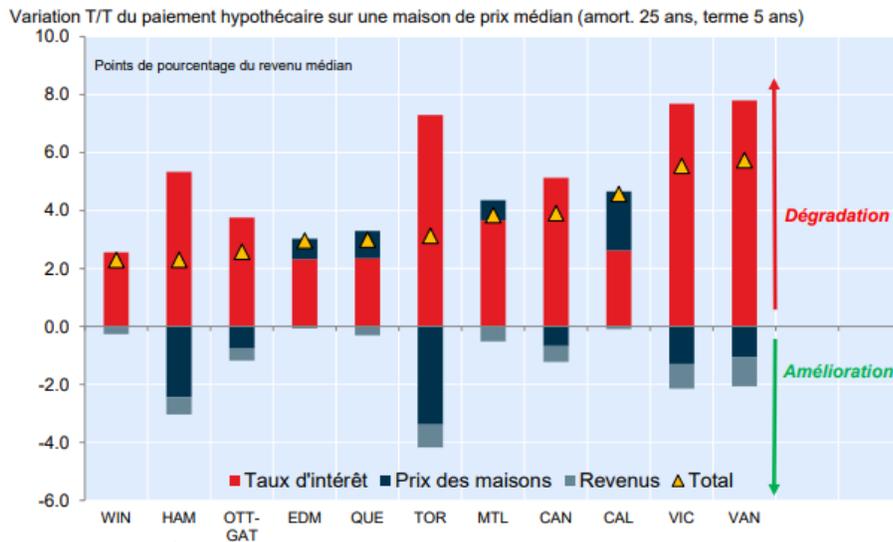
Graphique 4 : Canada : L'abordabilité du logement en perspective entre 1980 et 2021 :



Source : FBN Économie et Stratégie (données de Statistique Canada, Teranet-Banque Nationale, ACI) dans Dahms et Ducharme, 2022, p. 1.

De plus, comparativement à l'année précédente, l'accessibilité s'est détériorée dans les dix marchés couverts au premier trimestre de 2022. Sur une échelle mobile des marchés, de la pire détérioration à la moins marquée : Vancouver, Victoria, Calgary, Montréal, Toronto, Québec, Edmonton, Ottawa-Gatineau, Hamilton, Winnipeg (voir graphique 5). Il s'agit du septième trimestre consécutif avec une détérioration dans tous les marchés. À l'échelle nationale, l'accessibilité s'est détériorée de 2,7 points de pourcentage dans le segment des copropriétés, contre 4,8 points de pourcentage dans le segment des autres logements (*Ibid.* p. 1).

Graphique 5: Canada : Variation de l'abordabilité au troisième trimestre dans 10 régions métropolitaines en 2022 :



Source : FBN Économie et Stratégie (données de Statistique Canada, Teranet-BN) dans dans Dahms et Ducharme, 2022, p. 1.

Ce court aperçu avait pour but de faire comprendre au lecteur que l’engagement du gouvernement fédéral envers le logement remonte aux années 1950 avec une vaste panoplie de programmes touchant autant aux facteurs financiers (accès hypothécaires), économiques (pouvoir de dépenses) tout en favorisant grandement le mode d’occupation de propriété privée (référence au graphique 3). Ce qui a irrémédiablement eu une grande importance sur l’évolution des politiques de logement entrepris par la province de Québec.

Politiques provinciales : le Québec

Alors qu’après la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement fédéral prend conscience que le marché ne peut fournir, à lui seul, un logement convenable aux ménages les plus démunis, notamment à travers les séries statistiques de l’époque et dans la lignée politique du Rapport Beveridge (1942) et s’efforce, à cet effet, de stimuler la construction d’habitations à loyer modique (HLM) ; qu’en est-il de l’historique du gouvernement québécois en matière d’habitation ?

Bouchard, Lévesque et Saint-Pierre (2005) ont observé trois modalités de gouvernance ou trois modèles dans l'évolution plus large du « modèle de développement québécois » qu'il semble pertinent d'apposer également à l'étude de l'évolution du secteur du logement. Selon ces auteurs, le Québec aurait connu trois modèles depuis 1960 : un modèle fordiste ou providentialiste (1960-1980) caractérisé par une gouvernance hiérarchique et publique ; un modèle partenarial (1981-2003) reflétant une gouvernance distribuée ou simplement partenariale ; et un modèle hybride de type néolibéral et partenarial (2004-...), dont le mode de gouvernance reposerait sur le marché à travers les partenariats publics-privés (PPP) remettant en question les mécanismes de concertation avec les acteurs collectifs. (p.3)

Tentons de décrire l'historique des politiques publiques en matière d'habitation à travers ces trois modèles.

Les balbutiements du gouvernement provincial sont pour le moins modestes. Héritée de la philosophie sociale-démocrate d'après-guerre du Rapport Beveridge (1942), une des premières politiques en matière de logement fut la mise en place de la Commission des loyers en 1951. Ce cadre législatif énonce un sentiment de bonne foi du gouvernement pour favoriser la conciliation entre les locataires et les propriétaires, mais le mandat de la Commission des loyers demeure renouvelable annuellement. Il faudra attendre en 1971 pour que le mandat de la Commission des loyers soit rendu permanent et sera remplacé par la Régie du logement en 1980 (ancêtre du tribunal administratif du logement (TAL)). Cela dit, en 1967, dans l'optique d'assurer une plus grande autonomie face aux politiques d'Ottawa, le Québec prend en main la question du logement sur son territoire et crée sa propre société d'habitation provinciale, la Société d'habitation du Québec (SHQ), soit 20 ans après la SCHL.

La SHQ a été créée en 1967 en vertu de la Loi sur la Société d'habitation du Québec (RLRQ, c. S-8) (ci-après LSHQ). Elle relève du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Elle gère différents programmes visant à assurer aux ménages des conditions de logement adéquates et adaptées à leurs besoins et à leurs ressources financières. Elle propose au gouvernement des orientations et lui soumet des avis sur les besoins, sur les objectifs nationaux et sur les choix stratégiques en matière d'habitation au Québec. Elle définit les règles encadrant la gestion des programmes d'aide au logement social et abordable ainsi que celles des programmes d'amélioration de l'habitat. Elle permettait également au gouvernement du Québec d'exercer un

pouvoir sur les efforts de rénovation urbaine, jusqu'alors pris en charge par le gouvernement fédéral (Québec, Société d'habitation du Québec, 2017, p.4).

En matière de subventions au logement, des expériences de logement public (habitations à loyer modique) et de logement coopératif (en copropriété ou en location) verront le jour entre les années 1950 et la fin des années 1960, jusqu'aux années 90, soutenues par des programmes fédéraux et provinciaux. À titre d'exemple, à travers plusieurs ententes signées entre la SCHL et la SHQ, le parc HLM québécois regroupe, en date de 2016, quelque 74 000 habitations à loyer modique (*Ibid*, p.7).

Cela dit, l'échec et le poids du déficit d'exploitation du logement public au tournant des années 1970 conduisent l'État à opérer un virage vers des mesures caractéristiques des politiques de soutien de la demande. L'attrait de la flexibilité mène à s'en remettre au secteur privé coopératif et sans but lucratif ainsi qu'aux municipalités pour livrer et gérer le logement social (Bouchard, Lévesque et Saint-Pierre 2005, p.19).

Ainsi, durant les années 1970-1980 le gouvernement québécois se positionnera en matière d'aide au développement des logements coopératifs notamment à travers la notion « d'aide à la pierre » (rénovation, subvention aux coûts de fonctionnement, etc.). En 1977, la Société d'habitation du Québec (SHQ) met sur pied le programme LOGIPOP d'aide au logement populaire, qui offre une subvention au démarrage de coopératives d'habitation. Cependant, la portion des aides dites « à la personne » (axées sur des clientèles spécifiques à très faibles revenus) augmenta progressivement dans les programmes avec les années.

Dans le modèle partenarial, les instruments de la politique d'habitation s'appuient largement sur les motivations des acteurs sociaux à s'organiser en organisations privées et sans but lucratif, bénéficiant de l'appui financier de l'État pour le développement et le rabatement des charges d'une partie des résidants. (Bouchard, Lévesque et Saint-Pierre 2005, p.21)

En 1981, le gouvernement lance le programme LOGINOVE, qui offre d'avantageuses subventions à la rénovation. S'ajoute, en 1983, le programme Corvée-Habitation, qui s'adresse initialement au marché privé. En 1984, le gouvernement québécois décide d'en faire un peu plus en offrant aux coopératives le Programme intégré québécois (PIQ). Ce premier programme entièrement québécois de développement de coopératives et d'OSBL est en fait une fusion des trois

programmes existants de l'époque : LOGIPOP, LOGINOVE et Corvée-Habitation. En 1986, le provincial et le fédéral concluent une Entente-cadre en vertu de laquelle la province devient le seul livreur, sur son territoire, du logement social. La SHQ s'engage alors, grâce à un financement provenant à 75 % du fédéral, à réaliser des logements destinés uniquement aux ménages à très faible revenu. L'Entente-cadre Canada-Québec donne ainsi naissance au Programme sans but lucratif privé (PSBL-P), qui vient remplacer le PIQ après seulement trois années d'existence. Pendant près de dix années, l'intervention québécoise sera exclusivement consacrée aux démunis. (Association des Groupes de Ressources techniques du Québec, 2002, p.11-12)

Programme Accès Logis

Au début des années 1990, dans un contexte aux conditions défavorables pour le développement du logement social et communautaire à la fin des années 1980 auquel s'ajoute l'annonce en 1994 de la fin abrupte de la participation gouvernement fédéral au logement social, le gouvernement du Québec se retrouva devant une impasse majeure.

À la tête de gouvernements du Parti Québécois (PQ) entre 1994 et 2000, Jacques Parizeau et Lucien Bouchard jongleront entre un mélange de nouvelles politiques publiques dont certaines seront considérées conservatrices, et d'autres, plus novatrices et progressistes, le tout dans un contexte de « crise » des finances publiques. Parmi les projets socioéconomiques novateurs de cette période, il faut mentionner la création du Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC) et le programme Accès Logis Québec (ACL) dont l'émergence était apparue au cours des années 1994-1996. L'implantation du programme ACL survient, en fait, de la réussite d'un projet pilote négocié entre la SHQ et la coalition de réseaux d'organismes d'habitation « pour la mise en œuvre d'un programme expérimental visant la réalisation de 1 200 logements », ce qui allait donner lieu à la création du Programme d'achat-rénovation des coopératives et des OSBL d'habitation (PARCO). (Vaillancourt et al., 2016, p.25-26)

Le programme Accès Logis qui semblait novateur et essentiel pour le gouvernement du Québec dans l'optique de reprise du flambeau des programmes en habitation de l'époque était encore tout récemment le plus grand projet d'envergure pour le Québec Il est présenté par le gouvernement du Québec comme suit et présente trois volets :

Accès Logis Québec est un programme d'aide financière qui encourage le regroupement des ressources publiques, communautaires et privées afin de favoriser la réalisation de logements sociaux et communautaires pour des ménages à revenu faible ou modeste, ou pour des clientèles en difficulté ayant des besoins particuliers en habitation ». Le programme se divise en trois volets : Le volet 1 est destiné à des ménages à revenu faible ou modeste (familles, personnes âgées autonomes) et offre des logements permanents; Le volet 2 est destiné à des projets de « logements permanents avec services pour des aînés de plus de 75 ans ou des aînés en perte légère d'autonomie »; Le volet 3 est destiné à des projets de logements temporaires ou permanents avec services pour des personnes ayant des besoins particuliers d'habitation (par exemple, déficients intellectuels légers, handicapés physiques, personnes victimes de violence, personnes à risque ou en situation d'itinérance, familles monoparentales avec besoins particuliers, etc.) (Gouvernement du Québec, 2011)

Au cours des années 1997-2001, le gouvernement du Québec assume seul, sans cofinancement fédéral, le développement des nouvelles unités de logement social au Québec. À partir de 2002, avec la signature d'une nouvelle entente-cadre sur le logement abordable avec le gouvernement fédéral, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral cofinancent ensemble un nouveau programme, Logement abordable Québec (LAQ). Donc, à partir de 2002, il y a deux programmes qui permettent de développer au Québec de nouvelles unités de logement social. Le programme ACL continue d'être soutenu financièrement par le gouvernement du Québec sans contribution du gouvernement fédéral (Vaillancourt et al., 2016, p.28-29).

L'arrivée du gouvernement Charest attaché aux réformes « néolibérales » en 2003 ne viendra pas changer la donne instantanément. Comme le décrit Arsenault (2018) : « lorsque les libéraux revinrent au pouvoir, en 2003, Accès Logis était un programme établi et ils décidèrent de le maintenir [...], mais se développa peu (p.159). » Les données concernant la réalisation de logements sociaux ou abordables durant la phase (2002-2014) démontrent qu'en moyenne plus de 2 000 logements sont construits par année (tableau 3).

Tableau 3 : Logements réalisés dans le cadre d'AccèsLogis (1997-2014)

Logements réalisés phase 1 (1997-2002)	6 174
Logements réalisés phase 2 (2002-2014)	19 156
Sous-total	25 330
Logements en voie de réalisation	5 846
Logements en développement	6 120
Total	37 296

Sources : SHQ, 2014b.

7

Le véritable choc pour le programme Accès Logis adviendra néanmoins à l'arrivée du gouvernement Couillard en 2014. Vaillancourt et al. (2016) ont identifié quatre changements majeurs dans les orientations mises en place par l'administration Couillard qui ont sapé les caractéristiques fondamentales du programme Accès Logis. Premièrement, les auteurs constatent que la SHQ [instance première de gestion et de subvention des logements sociaux] devient une docile succursale du gouvernement et revient à des relations hiérarchiques avec les acteurs du logement social sur le terrain. Les directives du gouvernement Couillard vis-à-vis la SHQ l'invitent à renoncer à sa relative autonomie et à devenir une docile courroie de transmission du gouvernement et du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, Pierre Moreau (p.45). Deuxièmement, le gouvernement du Québec décida de bloquer le transfert de fonds de la SHQ au Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC) qui avait pour objectif originel d'implanter un mécanisme de refinancement des logements sociaux autonome (p.47-48). Troisièmement, dans son budget d'avril 2015 le gouvernement Couillard imposa sans dialogue social une diminution de moitié du nombre annuel de nouvelles unités de logement qui seraient construites au cours de l'année 2015-2016. De 3 000 en 2014-2015, le nombre de nouveaux logements passe à 1 500 en 2015-2016 (p.50). Quatrièmement, le gouvernement Couillard conviendra de soutenir davantage les locataires de logements privés à but lucratif à travers le

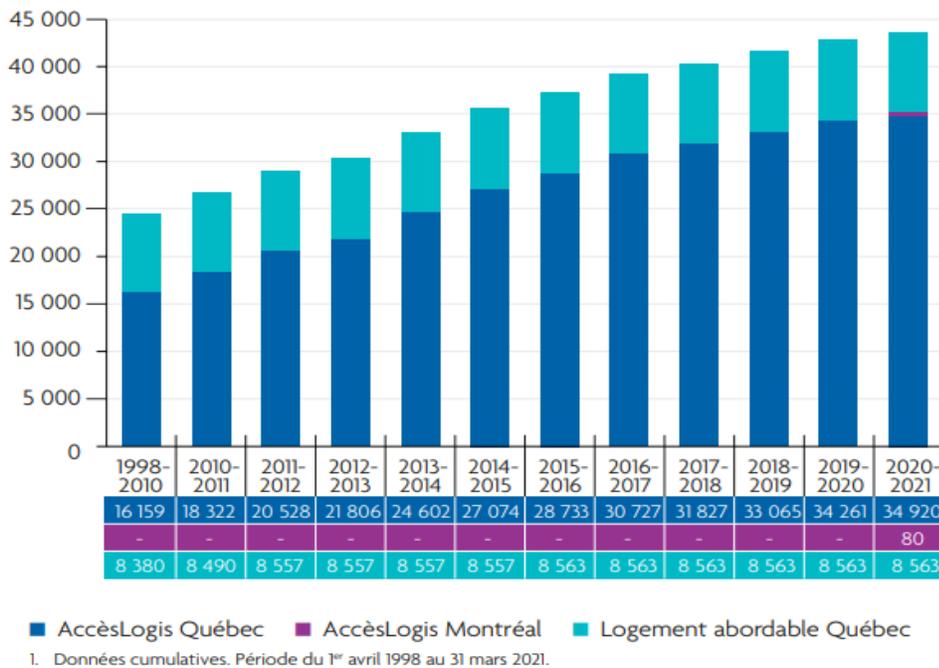
⁷ Tiré de Vaillancourt et al, 2016, p. 30

Programme de Subventions au loyer (PSL) au risque de réduire l’attribution de PSL aux locataires de logements sociaux et communautaires (p.51).

La décision du gouvernement Couillard de miser sur un « nouvel équilibre » entre l’utilisation du PSL et celle programme ACL provient en fait de l’idéologie déjà présente dans les années 1970 d’aide directe à la personne au lieu d’aide à la pierre. Mais en quoi consiste ce programme ? Le Programme de supplément au loyer (PSL), mis en place en 1978 permet à des ménages à faible revenu d’habiter dans des logements qui font partie du marché locatif privé ou qui appartiennent à des coopératives d’habitation (COOP) ou à des organismes sans but lucratif (OSBL), tout en payant un loyer similaire à celui d’une habitation à loyer modique. Les locataires qui bénéficient de ce programme paient un loyer correspondant à 25 % de leur revenu.

Selon les dernières données disponibles pour l’année 2021 de la SHQ, ces deux programmes (ACL et LAQ) ont livré plus de 43 483 logements communautaires et abordables pour la période 1998-2021 dans la province de Québec (Graphique 6).

Graphique 6 : Nombre de logements communautaires et abordables livrés au Québec entre 1998-2021



8

⁸ Tiré de Société d’habitation du Québec (SHQ), 2021, p. 1

Au final, en date du 31 mars 2021, la Société d’habitation à travers une multitude de programmes (20 au total) soutient quelque 213 000 ménages avec ces 236 000 unités et/logements tels que l’illustre le tableau 4.

Tableau 4 : Résultats par programmes d'habitation au Québec, 2020-2021

Programme	Nombre d'interventions	Nombre de ménages distincts aidés
Programme de logement sans but lucratif (Programme HLM) ¹	74 328	74 328
AccèsLogis Québec (ACL) ²	34 920	34 920
Logement abordable Québec (LAQ) ²	8 563	8 563
Allocation-logement (PAL) ³	71 506	71 506
Programme de supplément au loyer (PSL) ¹	34 709	15 744
Programme d'adaptation de domicile (PAD) ⁴	4 518	966
RénoRégion (PRR)	803	803
Rénovation Québec (PRQ) ⁵	1 184	1 005
Programme d'urgence volet V ⁶	1 357	1 357
Programme d'aide financière aux locataires pour le paiement de leur loyer - pandémie de la COVID-19	2 165	2 165
Programme visant le financement de programmes municipaux d'habitation de la Ville de Montréal	1 752	1 626
Autres interventions ⁷	218	168
Total	236 023	213 151

En 2022, le gouvernement québécois a déployé deux nouvelles initiatives, soit le Programme Habitation Abordable Québec (PHAQ) et un partenariat avec le Fonds de solidarité FTQ, le Mouvement Desjardins et le Fondation de la CSN.

Tout récemment, le 27 février 2023, la ministre responsable de l’Habitation, France-Élaine Duranceau confirmait la fin du programme Accès Logis, après plus de 25 ans d’existence, pour miser plutôt sur le Programme PHAQ lancée en 2022.

⁹ Tiré de Société d’habitation du Québec (SHQ), 2021, p. 1

Le tableau 5 offre un tableau récapitulatif des principaux programmes en habitation pour la province de Québec s'échelonnant de 1950 à 2020. Il met, notamment, en lumière que les années 1980 et 1990, au Québec, auront été fort fertiles en programmes d'habitation social, tandis que depuis 1997, seulement trois nouveaux programmes s'ajouteront. À ce titre, les données du Grand Montréal dénotent que près de 72 % des logements sociaux et communautaires recensés en 2020 ont été construits avant 1994 (Communauté métropolitaine de Montréal(b), 2022, p. 105). Nous laissant entrevoir un âge d'or des programmes d'habitation entre 1980 et 1997 et une certaine décélération des interventions provinciales par la suite. Nous y reviendrons dans la prochaine section et tenterons d'expliquer les phénomènes politiques de cette décélération dans le chapitre 3.

Tableau 5 : Liste des principaux programmes en habitation de 1950 à 2020

Programmes	Années en vigueur
Programmes de logement sans but lucratif (Programmes HLM)	1950 à aujourd'hui
LOGIPOP	1977 à 1986
Programme de subvention au loyer (PSL)	1978 à aujourd'hui
LOGINOVE	1981 à 1986
Corvée-Habitation	1983 à 1986
Programme intégré québécois (PIQ)	1984 à 1986
Programme sans but lucratif privé (PSBL-P)	1986 à 1997
Programme expérimental d'achat-rénovation en coopératives et OSBL (PARCO)	1995 à 1997
Programme Accès Logis (ACL)	1997 à 2023
Logement abordable Québec (LAQ)	2002 à aujourd'hui
Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ)	2022 à aujourd'hui

Communauté métropolitaine de Montréal

Nous avons pu constater que l'historique du gouvernement du Québec en matière de politiques de logement se révèle complexe et comporte une multitude de programmes. Il importe de souligner que la plupart des programmes sont destinés à reprendre en main les subventions échues de la part du gouvernement fédéral au tournant des années 1990. Cela dit, tournons-nous vers l'évolution des politiques mises en place par la CMM depuis les vingt dernières années et les impacts que les trois paliers de gouvernement ont eus sur le parc immobilier dans la grande région de Montréal.

Geneviève Breault (2021) souligne un élément important pour notre étude des politiques municipales concernant, entre autres les logements sociaux :

selon le partage historique des pouvoirs en habitation, ni la Ville de Montréal ni ses arrondissements n'ont pu jouer un rôle déterminant dans la réalisation de leur parc de logements sociaux, car elle était la chasse gardée du gouvernement provincial qui intervenait dans la planification et la mise en place des programmes à l'aide de prêts et de subventions en provenance du gouvernement fédéral. (p.175)

De ce fait, cette section mettra l'accent sur les responsabilités assignées à la Communauté métropolitaine de Montréal soit : l'aménagement du territoire, c'est-à-dire l'autorisation de construire et d'entretenir des types spécifiques de logements à construire à des endroits particuliers et les données pertinentes sur l'évolution de son parc immobilier. La grande partie des données de cette section sont tirées de la Communauté métropolitaine de Montréal : Cahier métropolitain (2022(b)) qui tire ses données de l'Observatoire Grand Montréal (plateforme de diffusion d'analyses, de données et d'outils de suivi de la CMM).

Ceci dit, à travers l'évolution des politiques mises en place par les gouvernements fédéral et provincial, il est important de souligner que la Ville de Montréal s'est dotée d'outils pour orienter sa pratique pour le logement social. Plusieurs politiques ou orientations méritent à ce titre d'être soulignées. Premièrement, Montréal s'est constituée à la fin des années 1980 d'une Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM) qui avait, entre autres, pour mission d'acheter des logements privés et de les « municipaliser » (Lanctôt, 2021). Deuxièmement, depuis 2005, Montréal a développé une stratégie incitative dite d'« inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels », s'appliquant aux opérations immobilières de plus de 200 logements. Les promoteurs, dans le cadre de leurs négociations avec la ville et les arrondissements,

sont incités à contribuer à la réalisation de 15 % de logements sociaux, ainsi que 15 % de logements dits « abordables » (Desage, 2017, p.16). De plus, en 2006, la Ville publie un document de planification intitulé « orientations en matière de logement social et abordable ». Elle s’est ensuite dotée de deux plans d’action métropolitains pour le développement du logement social et abordable (PAMLSA), couvrant respectivement la période 2009-2013 et 2015-2020. Finalement, en novembre 2022, la CMM a adopté la première Politique métropolitaine d’habitation, intitulée la Politique métropolitaine d’habitation (PMH) en proposant une série d’actions, notamment des cibles de logements sociaux et abordables déterminés en fonction des besoins et des particularités du milieu (Communauté métropolitaine de Montréal : Communiqué de Presse, 2022).

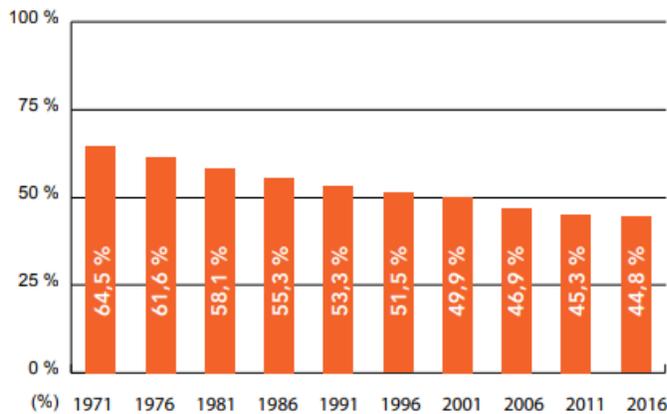
Possédant enfin un portrait des grandes interventions politiques des trois paliers de gouvernement concernant l’habitation, observons l’évolution du parc immobilier de la grande région de Montréal afin de faire ressortir les grands traits concernant la situation du logement.

Premièrement, il convient de stipuler que le Grand Montréal concentre une proportion toujours plus importante de la population québécoise. Cette proportion est passée de 42,6 % en 1961, à 47,3 % en 2021¹⁰. C’est donc dire de l’importance de s’attarder à cette région québécoise, vu son poids démographique.

Une autre caractéristique du Grand Montréal en matière d’habitation est son important parc de logements locatifs. Près de la moitié (44,8 %) des ménages du Grand Montréal sont locataires. Le graphique 7 nous démontre que la proportion des ménages locataires a progressivement diminué entre 1971 et 2016, mais devrait s’être stabilisée, voire avoir augmenté, entre 2016 et 2021, en raison de la forte hausse des mises en chantier de logements locatifs durant cette période (graphique 8).

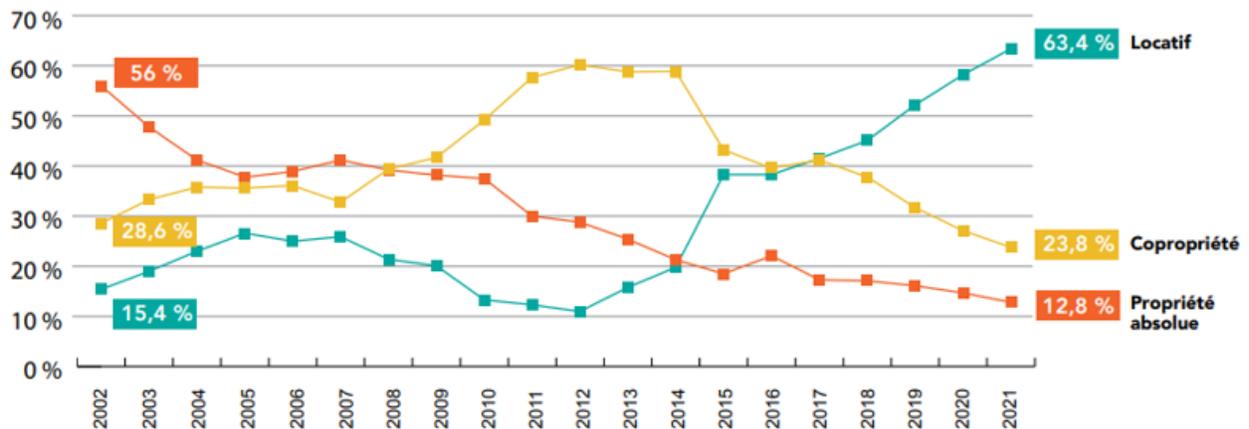
¹⁰ Statistique Canada, Recensements de la population 1961 à 1996, Institut de la statistique du Québec, Estimation de la population des municipalités du Québec au 1^{er} juillet des années 2001 à 2021 et Projection de population, Édition 2021, Traitement : CMM, 2022.

Graphique 7 : Proportion des ménages locataires en % parmi la population totale, CMM, 1971 à 2016



Source : Statistique Canada, Recensements de la population et ENM 2011. Traitement : CMM, 2021.

Graphique 8 : Répartition des logements mis en chantier dans la CMM, selon le mode d'occupation, 2002-2021



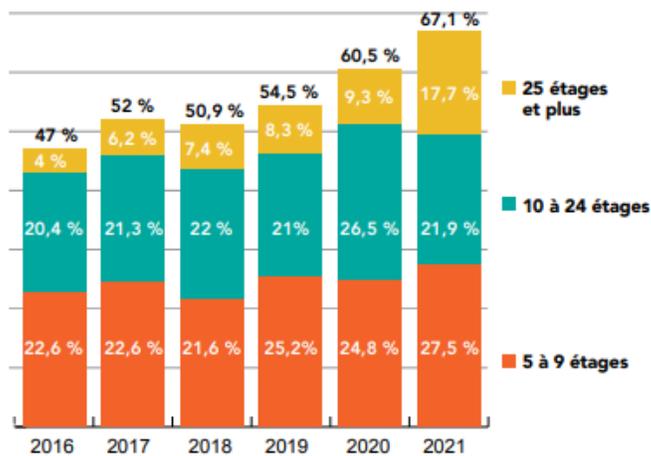
Source : SCHL, Relevés des mises en chantier 2002 à 2021. Traitement : CMM, 2022.

Le graphique 9 nous indique un revirement de situation concernant la typologie des logements mis en chantier depuis les vingt dernières années. Du début des années 2000 jusqu'au milieu des années 2010, la proportion de mises en chantier de logements locatifs dans le Grand Montréal est demeurée relativement basse, comparativement aux mises en chantier de copropriétés ou de logements en propriété absolue. Toutefois, depuis le milieu des années 2010 (2015), on assiste à un changement de tendance, avec une augmentation rapide des mises en chantier de logements locatifs. Les choix faits entre 2002 et 2015 pour une typologie de logements de propriétés individuelles et de copropriétés, souvent de plus haut de gamme (notamment attractif

pour les condominiums « de luxe » ayant un grand potentiel de retour sur investissement pour les promoteurs immobiliers) a certainement eu un impact sur l'offre des logements locatifs « abordables » (moins de 750\$ par mois) pour le quinquennat 2015-2020 (Gaudreau, 2020).

Si le Grand Montréal se caractérise par la forte présence de « plex », détenus généralement par de petits propriétaires, les projets résidentiels d'envergure et en hauteur occupent néanmoins une place grandissante dans le paysage métropolitain (figure 14). En 2016, 9,2 % des ménages privés de la région demeuraient dans des édifices de cinq étages et plus, alors qu'entre 2016 et 2021, plus de la moitié (56,4 %) des logements mis en chantier se trouvaient dans ce type d'immeuble.

Graphique 9 : Part des logements construits dans des édifices à appartements de 5 étages et plus, entre 2016 et 2021, CMM



Source : SCHL, Relevés des mises en chantier 2016 à 2021.
 Traitement : CMM, 2022.

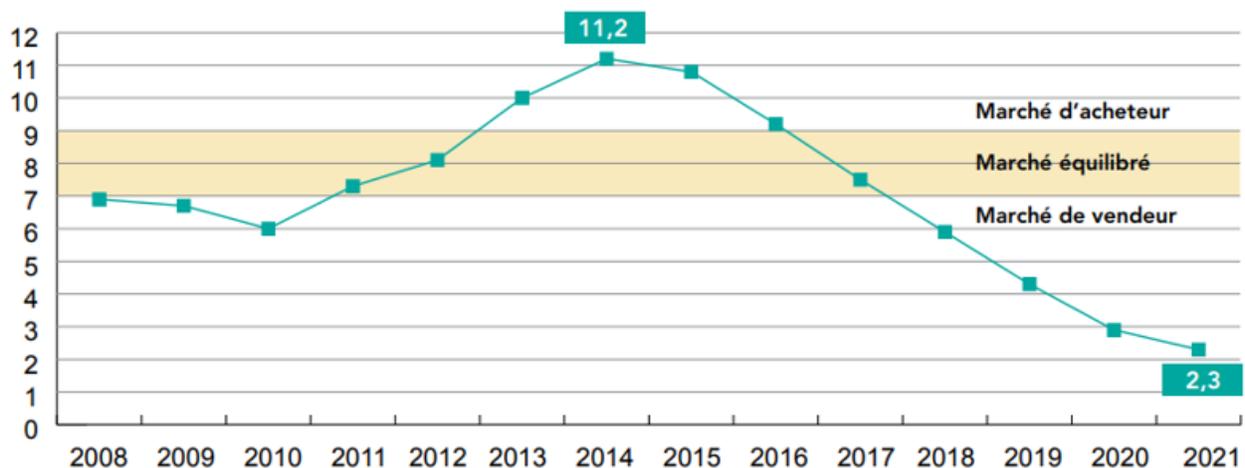
Ces quelques traits liés à l'habitation du Grand Montréal se voulaient une courte mise en contexte de l'évolution du parc immobilier dans l'optique de mieux cerner l'enjeu qui nous intéresse dans ce mémoire soit : l'évolution des indicateurs d'abordabilité du logement dans le Grand Montréal.

Pour ce qui est de l'abordabilité du logement, il existe plusieurs indicateurs pertinents nous permettant de saisir la tendance à l'œuvre : ratio entre l'offre de propriétés et la demande ; différence des variations des prix des propriétés et des salaires ; taux d'inoccupation ; évolution de la moyenne des prix des loyers ; proportion des ménages dépensant plus de 30 % de leurs revenus

pour l'habitation ; besoins impérieux ; logements accessibles aux faibles revenus ; proportion de logements sociaux disponibles.

Concernant le rapport entre l'offre et la demande de propriété dans le Grand Montréal, l'évolution de 2008 à 2014 tend à nous démontrer que, tirés par une économie favorable, des taux d'intérêt peu élevés et des mises en chantiers de propriétés absolues et en copropriétés, ces éléments ont favorisé un marché d'acheteurs (plus d'offres que de demandes). Cependant, entre 2015 et 2021, en raison de records en matière de croissance démographique, de la pandémie de COVID-19 qui a tourné les gens vers le télétravail et d'une légère baisse de nouvelles mises en chantiers le marché a engendré une rareté et donc grandement favorisé un marché de vendeurs. Tel que nous le montre le graphique 10, le marché de la propriété est dit équilibré lorsque le ratio entre les inscriptions en vigueur et les ventes se situe entre 8 et 10, ce qui correspond concrètement à une proportion de 8 à 10 vendeurs par acheteur. Un marché où ce ratio dépasse 10 est considéré comme favorable aux acheteurs, alors qu'un marché où ce ratio reste au-dessous de 8 peut être considéré comme un marché favorable aux vendeurs. Sur le territoire de la CMM, ce ratio est en baisse constante depuis le milieu des années 2010 et il est sous le seuil d'équilibre depuis 2017. En 2021, il aurait fallu entre 24 000 et 32 000 logements supplémentaires disponibles à la vente pour atteindre un ratio équilibré de 8 à 10 vendeurs par acheteur.

Graphique 10 : Ratio inscriptions en vigueur/ventes, CMM, 2008-2021



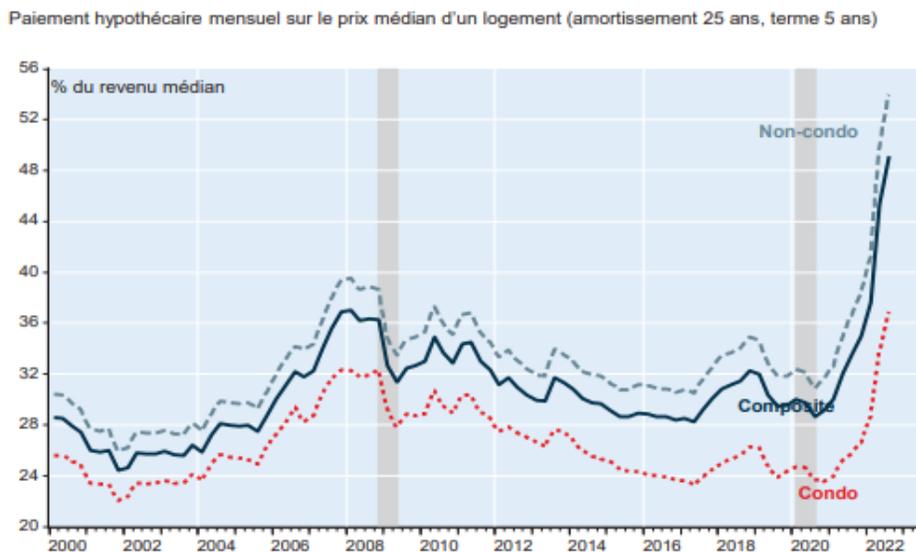
Sources : APCIQ, Baromètre résidentiel (au 4^e trimestre de chaque année). Traitement : CMM, 2022.

De cet état de « non-équilibre » entre l'offre et la demande de l'immobilier résidentiel découle une forte augmentation des prix depuis les cinq dernières années : une augmentation du

prix médian de 71 % pour les maisons unifamiliales ; de 50 % pour les copropriétés et de 51 % pour les « plex » de 2 à 5 logements sur le territoire de la CMM (Communauté métropolitaine de Montréal(b), 2022, p. 74).

Évidemment, en croisant les données sur l'évolution des prix de vente médians des habitations du Grand Montréal et l'évolution des revenus citoyens, il ressort un manque à gagner du côté des revenus depuis 20 ans. À cet effet, l'analyse conduite par la Banque Nationale du Canada (Dahms et Ducharme, 2022, p.6) illustre l'évolution des 20 dernières années du paiement hypothécaire mensuel nécessaire sur le prix médian d'un logement montréalais (graphique 11).

Graphique 11 : Montréal : L'abordabilité du logement mise en perspective entre 2000 et 2022 :

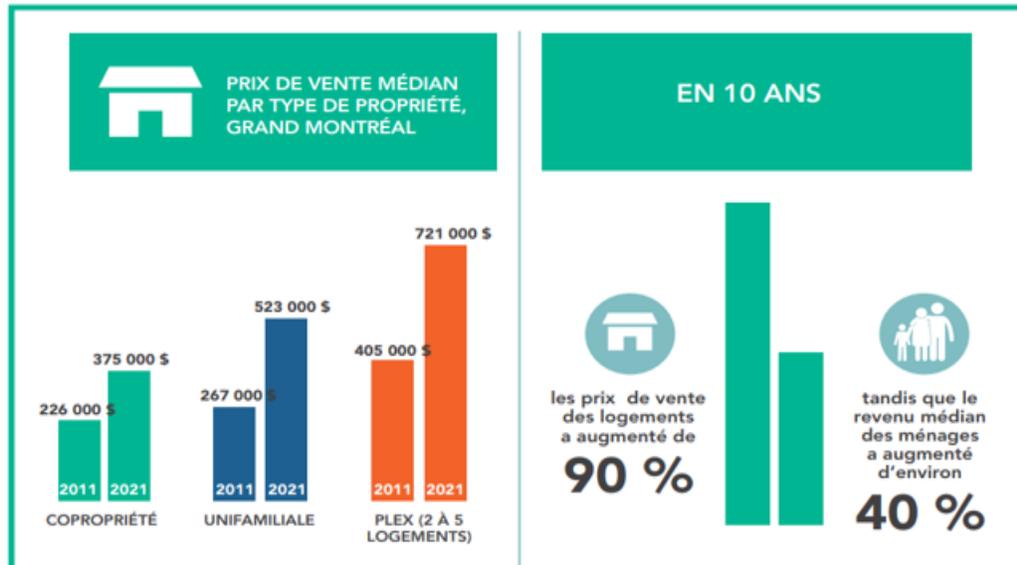


Source : FBN Économie et Stratégie (Données de Statistique Canada et Teranet-Banque Nationale) dans Dahms et Ducharme, 2022, p. 6.

On aperçoit en effet une tendance à la hausse concernant la moyenne composite des prix médians d'un logement avant 2008, une légère baisse entre 2009 et 2020 et un sommet atteignant au troisième trimestre de 2022, 49.2 % du revenu médian citoyen.

Selon les données présentées par la CMM, les dix dernières années et même les cinq dernières se sont révélées très problématiques concernant la différence des variations des prix du logement et des revenus : depuis 2011, le prix de vente des logements dans le Grand Montréal a augmenté de 90 %, alors que le revenu des ménages n'a augmenté que d'environ 40 %, tel qu'illustré ci-dessous.

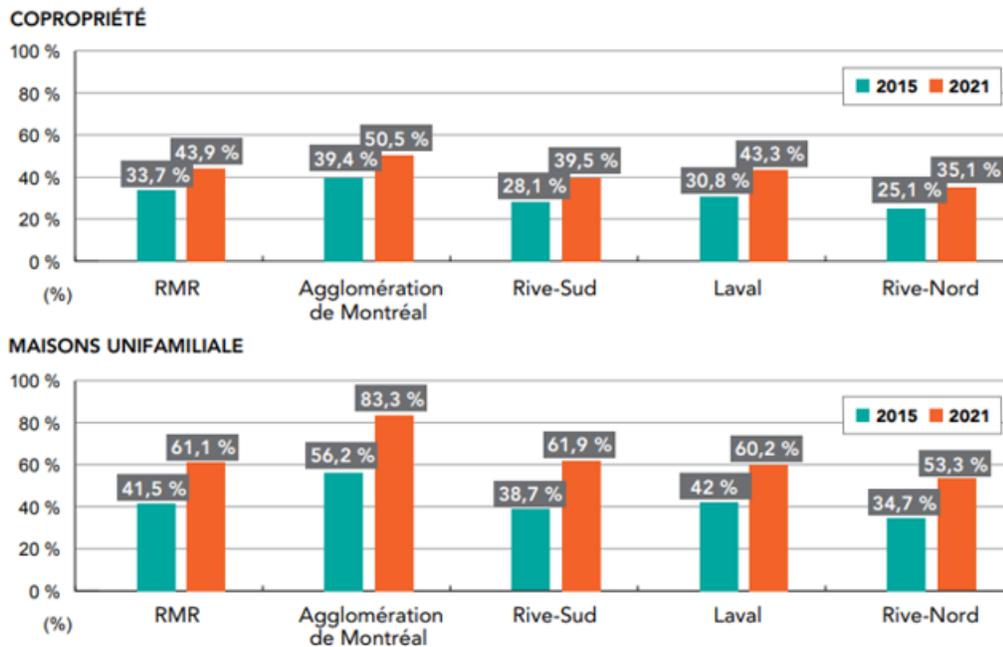
Graphique 12 : Augmentation des prix de vente médians et du revenu des ménages, CMM, 2011-2021



Sources : APCIQ, Baromètre, 4^e trimestre 2011 et 2021; ACI, IPP, 4^e trimestre 2011 et 2021; Statistique Canada, estimation CMM à partir de l'Enquête canadienne sur le revenu. Traitement : CMM, 2022.

Les données récentes dénotent également une variation positive de la part du revenu brut nécessaire pour accéder à la propriété pour les ménages locataires : en 2015, pour un ménage dont le revenu brut correspondait au revenu médian des ménages locataires de la région (43 000 \$), les paiements hypothécaires associés à l'achat d'une copropriété au prix médian du marché (240 000 \$) correspondaient à 33,7 % de son revenu, ce qui se situait près du seuil d'abordabilité de 30 %. Cette proportion variait entre 25 % et 40 % selon le secteur géographique de la région. En 2021, un ménage dont le revenu brut correspond au revenu médian des ménages locataires de la région (50 000 \$) aurait maintenant dû consacrer 43,9 % de son revenu brut pour les paiements hypothécaires d'une copropriété au prix médian du marché (375 000 \$). Cette proportion varie entre 35 % et 50 % selon le secteur de la région (graphique 13) (Communauté métropolitaine de Montréal(b), 2022, p.81).

Graphique 13 : : Part du revenu brut qu'un ménage locataire au revenu médian devrait consacrer aux paiements hypothécaires pour l'achat d'une propriété au prix médian du marché, 2015 et 2021



Notes : Calculs basés sur la mise de fonds minimale (5 % du prix d'achat pour les propriétés de 500 000 \$ et moins et 5 % de la première tranche de 500 000 \$ du prix d'achat et 10 % du reste du prix d'achat pour les propriétés de plus de 500 000 \$); sur le prix de vente médian sur le réseau CENTRIS d'une maison unifamiliale et d'une copropriété au 4^e trimestre 2015 et 2021; sur les taux de prêts hypothécaires ordinaires, terme de 5 ans au 4^e trimestre 2015 et 2021 (SCHL); et sur le revenu brut médian des ménages locataires non-étudiants et ne demeurant pas dans un logement subventionné en 2015 (43 000 \$) et en 2021 (estimé par la SCHL à 50 000 \$).

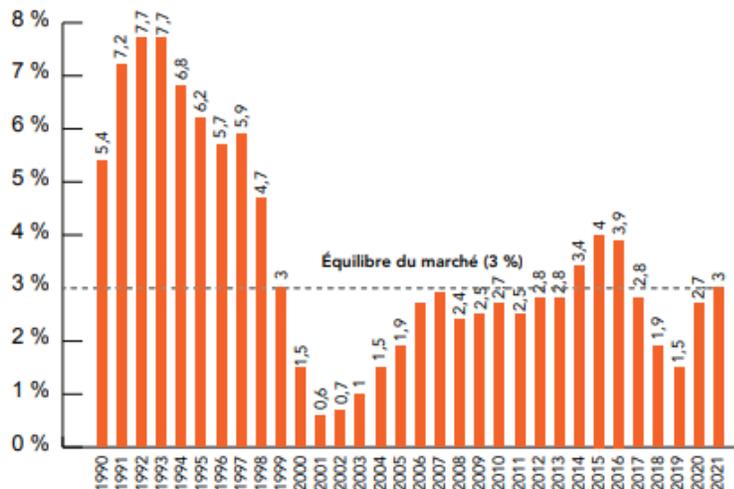
Sources : APCIQ; Statistique Canada; SCHL. Traitement : CMM, 2022.

À la lumière de ces quelques traits de l'habitation concernant l'accessibilité à la propriété, on peut dénoter une évolution qui restreint les ménages à revenu médian à devenir propriétaires, notamment depuis les dix dernières années. Mais qu'en est-il de l'évolution du niveau d'abordabilité pour les ménages locataires ? Nous avons mentionné plus haut (graphique 7) que le territoire de la CMM est composé depuis 50 ans d'une proportion de près de 50 % de ménages locataires, ce qui démontre la pertinence de s'intéresser de manière minutieuse aux ménages locataires.

Plusieurs indicateurs nous permettent de répondre à cette question. Un indicateur clé de l'analyse des besoins en matière de logements locatifs est l'évolution du taux d'inoccupation (soit la proportion de logements locatifs non loués et disponibles à la location). La pertinence de cet indicateur vient du fait que malgré la régulation des loyers au Québec (à travers le tribunal administratif du Logement), un faible taux d'inoccupation tend à mettre une pression à la hausse sur le coût des loyers. Le graphique 14 nous démontre qu'à la suite du début des années 2000, le

taux d'inoccupation avait progressivement augmenté dans le Grand Montréal avant de connaître, entre 2016 et 2019, une autre période de baisse rapide.

Graphique 14 : Taux d'inoccupation (%) des logements locatifs privés, CMM, 1990-2021

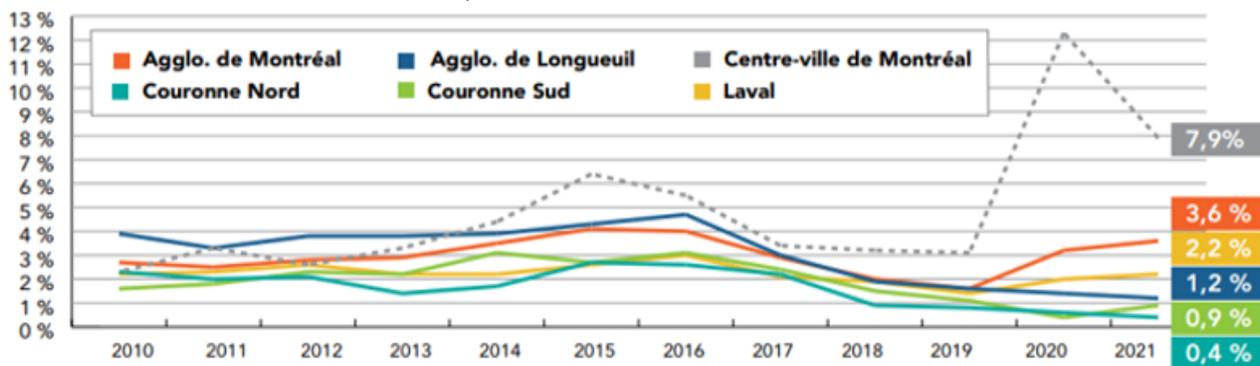


Note : Les données portent sur les logements locatifs dans les immeubles d'initiative privée de trois logements locatifs ou plus.

Source : SCHL, *Enquêtes sur le marché locatif, 1990 à 2021*. Traitement : CMM, 2022.

Bien entendue, la pandémie de COVID 19 a eu ses impacts sur le taux d'inoccupation en augmentant artificiellement le taux d'inoccupation des logements locatifs à cause de la fermeture des frontières et du départ en grand nombre d'étudiants internationaux entre autres. Cela dit, à l'exception de l'agglomération de Montréal et du Centre-ville de Montréal, les taux d'inoccupation des logements locatifs privés demeurent très bas ces dix dernières années, sous le seuil d'équilibre de 3 % (graphique 15).

Graphique 15 : Taux d'inoccupation (%) des logements locatifs privés, dans les cinq secteurs de la CMM et le Centre-ville de Montréal, 2010-2021

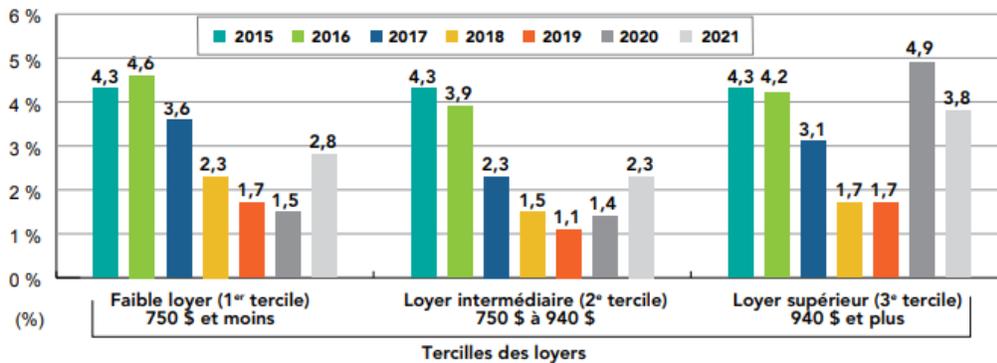


Note : Les données portent sur les logements locatifs dans les immeubles d'initiative privée de trois logements locatifs ou plus.

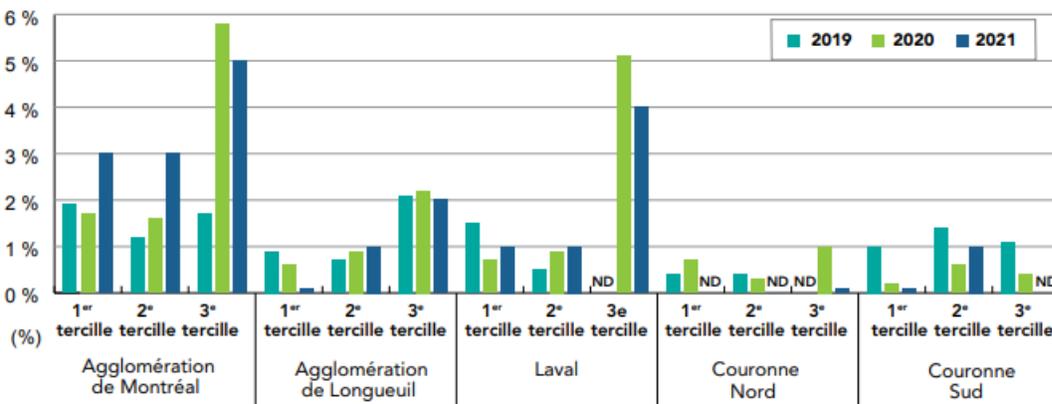
Source : SCHL, *Enquêtes sur le marché locatif, 2010 à 2021*. Traitement : CMM, 2022.

Par contre, si on décompose le taux d'inoccupation de ces logements par tercile de loyer (faible loyer ; loyer intermédiaire ; loyer supérieur) on constate (graphique 16 et 17) qu'entre 2015 et 2021 la disponibilité des logements locatifs à loyer plus modeste et intermédiaire a diminué bien en deçà de la moyenne de la CMM (référence au graphique 14).

Graphique 16 : Taux d'inoccupation (%) des logements locatifs privés par tercile de loyer, CMM, de 2015 à 2021



Graphique 17 : Taux d'inoccupation (%) des logements locatifs privés par tercile de loyer, dans les cinq secteurs de la CMM, de 2019 à 2021

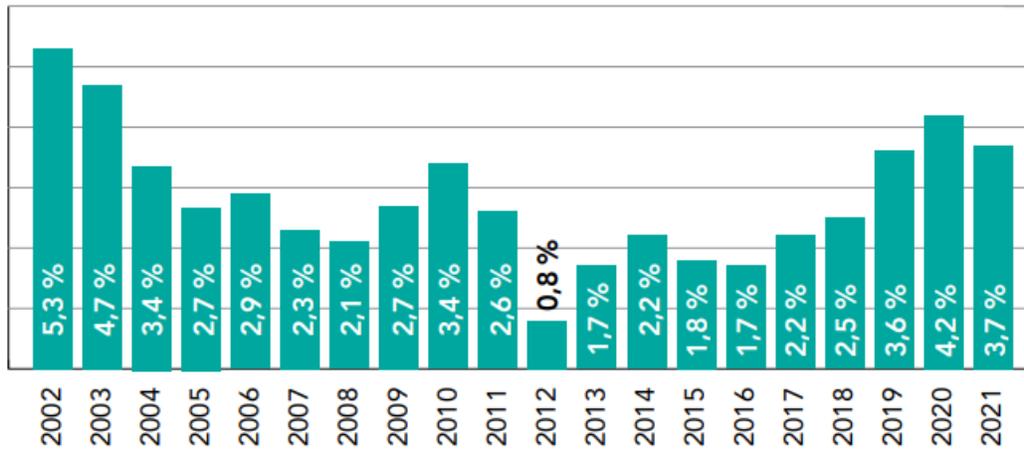


Note : Les données portent sur les logements locatifs dans les immeubles d'initiative privée de trois logements locatifs ou plus.

Source : SCHL, Enquêtes sur le marché locatif. Traitement : CMM, 2022.

Il convient également de s'intéresser à l'évolution du loyer moyen de ces vingt dernières années. Il est possible de constater que les trois dernières années (2019 à 2021) ont connu une augmentation annuelle nettement supérieure à la moyenne des 20 dernières (2.8 % pour la période 2002 à 2021) (graphique 18).

Graphique 18 : Estimation de l'évolution du loyer moyen (%), CMM, 2002 à 2021



Note : Les données portent sur les logements locatifs dans les immeubles d'initiative privée de trois logements locatifs ou plus.

Source : SCHL, *Enquêtes sur le marché locatif*. Traitement : CMM, 2022.

Cela dit, la mesure de l'évolution du loyer moyen dans la région de Montréal, si elle n'est pas apposée à l'évolution du revenu des ménages, ne peut nous donner une image valable de l'évolution de l'abordabilité.

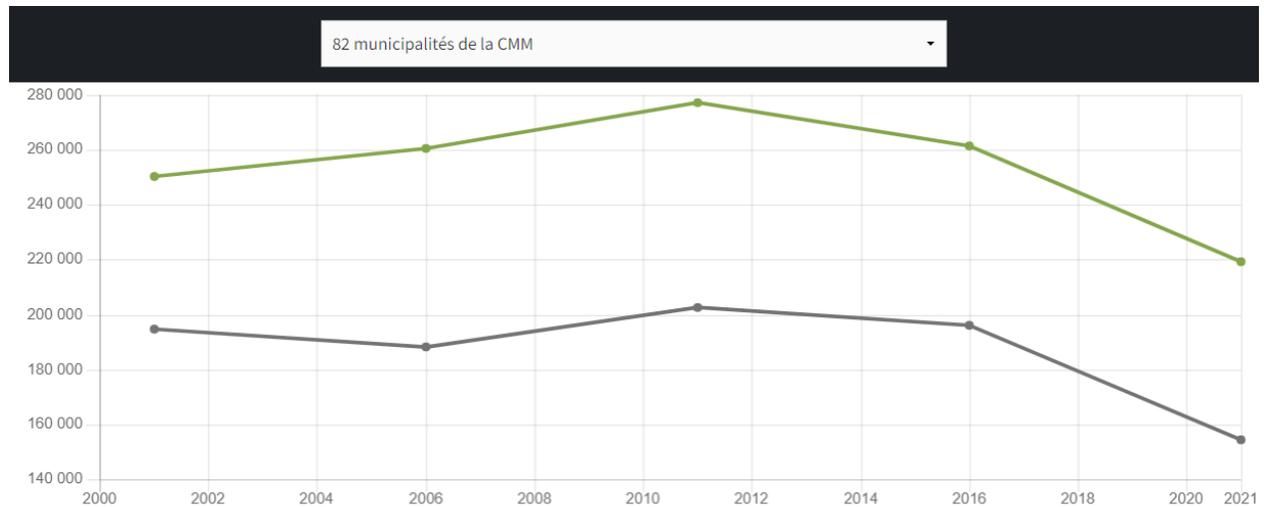
C'est pourquoi il convient d'observer la mesure du « taux d'effort » d'un ménage. Selon la communauté métropolitaine de Montréal (Communauté métropolitaine de Montréal(b), 2022), cette mesure est définie comme le pourcentage du revenu mensuel total moyen d'un ménage consacré au loyer brut. Le loyer brut comprend les paiements au titre de l'électricité, de l'huile (mazout), du gaz, du charbon, du bois et de tout autre combustible, les paiements au titre de l'eau et des autres services municipaux, ainsi que le loyer mensuel en argent.

À ce titre, l'Observatoire Grand Montréal (Grand Montréal en statistiques) nous offre une plateforme interactive nous permettant d'accéder facilement aux données des recensements publiés par Statistique Canada. À partir de cette plateforme, il est possible de sélectionner les paramètres pertinents et ainsi créer nos propres graphiques. Les graphiques 19 à 26 et 29 sont tous issus de la plateforme « Grand Montréal en statistiques »¹¹. Le graphique 19 nous permet de constater l'évolution en nombres absolus des ménages locataires consacrant 30 % et plus de leur revenu brut pour se loger de 2001 à 2021. La ligne verte représentant les 82 municipalités incluses dans la

¹¹ Communauté métropolitaine de Montréal. *Grand Montréal en statistiques*. En ligne. [«https://observatoire.cmm.qc.ca/grand-montreal-en-statistiques/»](https://observatoire.cmm.qc.ca/grand-montreal-en-statistiques/). Consulté le 4 février 2024.

Communauté métropolitaine de Montréal et la ligne grise représentant les données pour le reste du Québec. On constate une augmentation entre les années 2001 et 2011 et finalement une tendance à la baisse jusqu'en 2021 pour le Grand Montréal. On aperçoit également que le taux d'effort du Grand Montréal est plus important pour bon nombre de ménages que dans le reste du Québec.

Graphique 19 : Ménages locataires consacrant 30 % et plus de leur revenu brut pour se loger (nombres absolus) dans la CMM et le reste du Québec entre 2001 et 2021



Source : Statistique Canada, Recensement de la population 2001 à 2021. Traitement : CMM, 2022.

Tel que le graphique 19 nous le donne à voir, en 2001, 250 350 ménages consacraient un taux d'effort jugé trop important pour leur logement. En 2011, on atteint un sommet de 277 370 ménages pour finalement atterrir à 219 455 en 2021. Ainsi, la différence entre 2001 et 2021 se chiffre à -30 895 ménages sur une période de 20 ans. L'hypothèse la plus plausible pour expliquer la diminution des ménages locataires consacrant 30% et plus de leur revenu brut pour se loger, pour le quinquennat 2016-2021, semble être liée à l'anomalie de la hausse subite, ponctuelle et temporaire des revenus et de l'épargne des ménages à faible revenu dans le cadre de la pandémie, et permise par les programmes d'aide gouvernementale. À cet effet, plusieurs rapports de la Chaire en fiscalité et en finance publique de l'Université de Sherbrooke (Provencher, Gerges et Godbout, 2021; Godbout, Hallé-Rochon et St-Cerny, 2023 ; Collectif, 2021) des dernières années pointent du doigt les programmes d'aide gouvernementale liés à la pandémie de COVID-19, comme cause essentielle, où « les montants ponctuels offerts de 2020 à 2022, que ce soit pour la COVID-19 ou pour pallier la hausse du coût de la vie, ont permis de stabiliser [et même d'augmenter, selon les types de ménages] la variation de l'indice du pouvoir d'achat durant ces années mouvementées

(Hallé-Rochon, Godbout et St-Cerny, 2022, p.32). » Bien que des chercheurs de l'IRIS soulignent également ce point de vue, ils considèrent que le portrait est toutefois possiblement beaucoup plus sombre que ce que révèlent les plus récentes données :

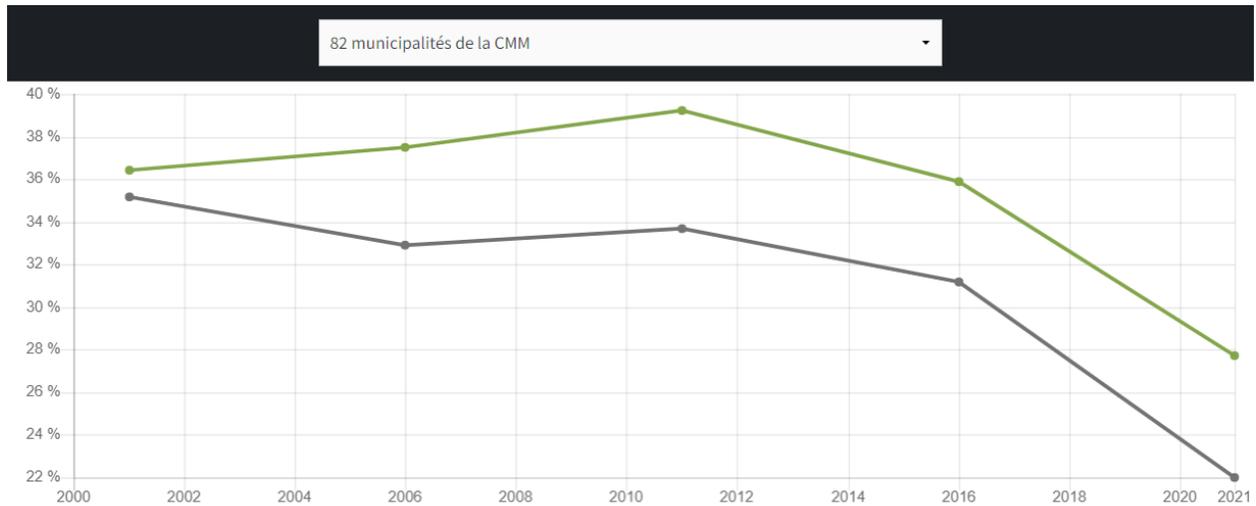
En effet, le recensement de 2021 a été réalisé en 2020, année où les revenus après impôt ont augmenté grâce aux aides gouvernementales liées à la pandémie de COVID-19¹², tout comme l'épargne des ménages, qui a atteint un niveau record au 2^e trimestre de 2020¹³. Cela pourrait expliquer pourquoi le logement pesait moins dans le budget des ménages en 2020 que lors de la précédente édition du recensement de la population. [...] Il faudra attendre 2026 pour voir comment la situation a évolué après la pandémie et sous l'effet de la poussée inflationniste qui a frappé l'ensemble de l'économie (Posca et Hébert, 2023).

Que nous disent ces chiffres en termes de proportion de ces ménages parmi l'ensemble des ménages locataires ? Le graphique 20 illustre qu'en termes de proportions le Grand Montréal et le reste du Québec se retrouvaient presque identiques en 2001 pour ensuite suivre une tendance inverse jusqu'en 2011 et finalement retrouver une variation négative entre 2011 et 2021 pour les deux secteurs. Ainsi, il est possible de constater une évolution similaire des graphiques 21 et 22, particulièrement pour la Communauté métropolitaine de Montréal, où la différence en proportion entre 2001 et 2021 affiche un solde négatif de 8.7 % de ménages locataires consacrant plus de 30 % de leur revenu brut à se loger.

¹² INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, [Revenu et faible revenu des particuliers en 2020 : répercussions de la première année de la pandémie de COVID-19](#), 20 décembre 2022.

¹³ STATISTIQUE CANADA, Tableau 36-10-0112-01, *Comptes courants et compte du capital - Ménages, Canada, trimestriel*, 31 mai 2023.

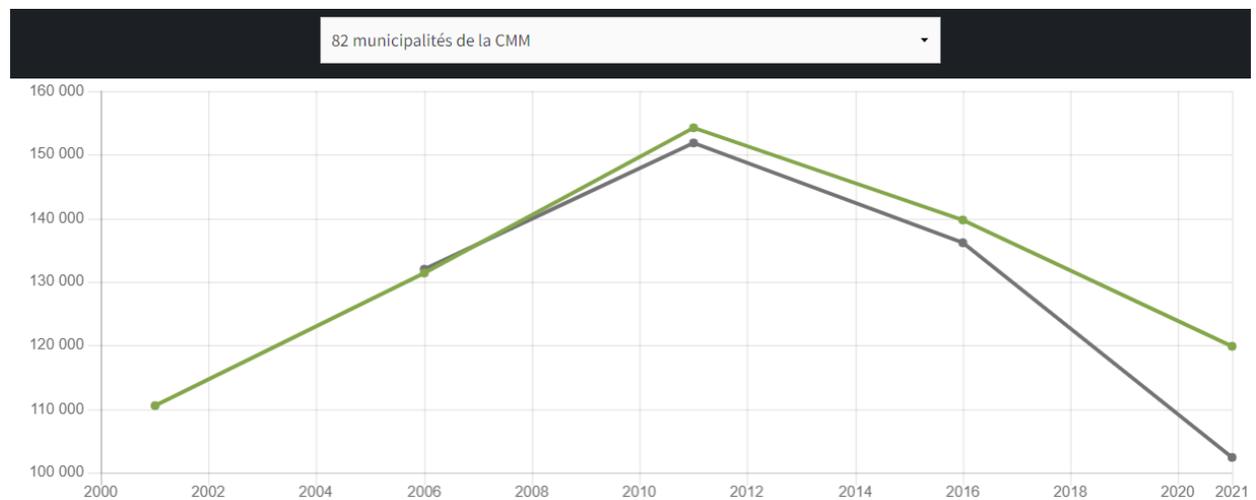
Graphique 20 : Proportion des ménages locataires à faible revenu consacrant 30 % et plus de leur revenu brut pour se loger parmi l'ensemble des ménages locataires dans la CMM et le reste du Québec entre 2001 et 2021



Source : Statistique Canada, Recensement de la population 2001 à 2021. Traitement : CMM, 2022.

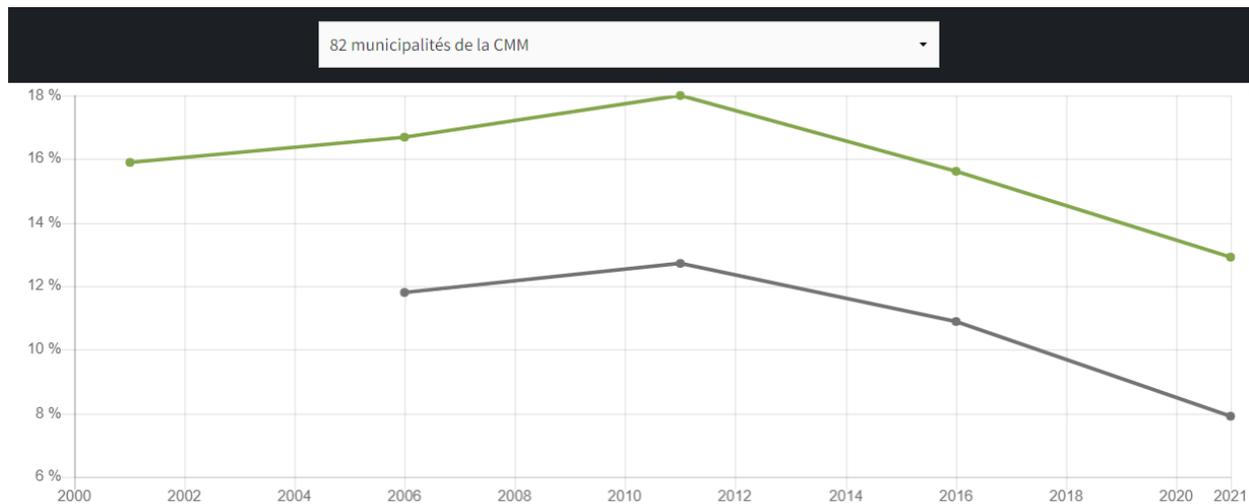
Les graphiques 21 et 22 reprennent le même exercice que les graphiques 19 et 20, mais cette fois pour les ménages propriétaires. Cette fois, par contre, la tendance montréalaise diverge selon le nombre absolu et en proportion.

Graphique 21 : Ménages propriétaires consacrant 30 % et plus de leur revenu brut pour se loger (nombre absolus) dans la CMM et le reste du Québec entre 2001 et 2021



Source : Statistique Canada, Recensement de la population 2001 à 2021. Traitement : CMM, 2022.

Graphique 22 : Proportion des ménages propriétaires à faible revenu consacrant 30 % et plus de leur revenu brut pour se loger parmi l'ensemble de ménages propriétaires dans la CMM et le reste du Québec entre 2001 et 2021

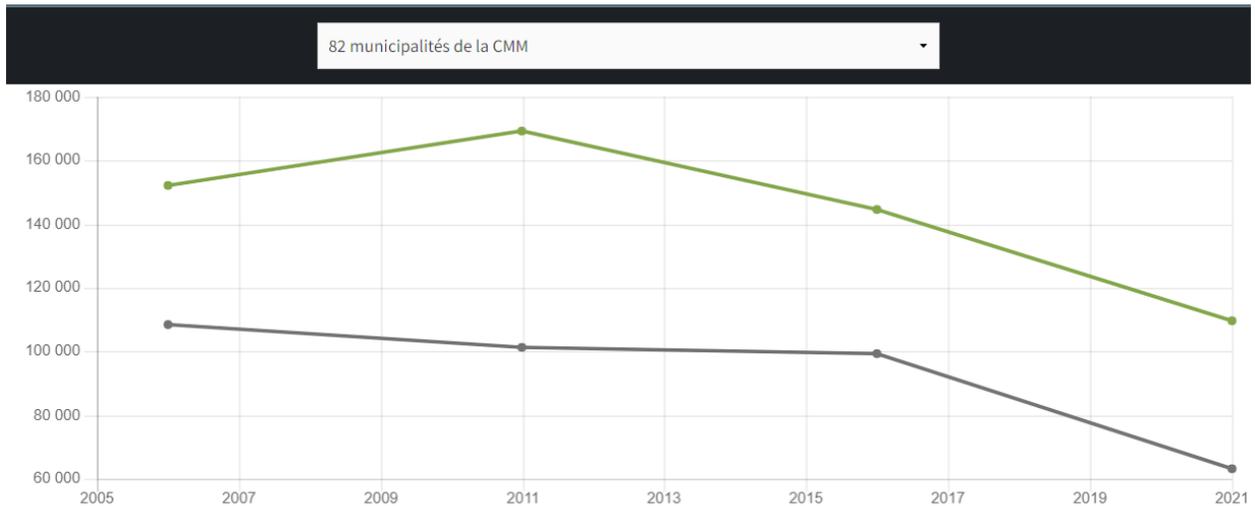


Source : Statistique Canada, Recensement de la population 2001 à 2021. Traitement : CMM, 2022.

On constate qu'en termes absolus, la différence pour la période 2001 et 2021 de la région de Montréal affiche un solde de 9 215 nouveaux ménages propriétaires consacrant plus de 30 % de leur revenu brut, malgré une tendance à la baisse suite au sommet de 2011. Tandis qu'en proportion la différence est négative entre 2001 et 2021 (-3 %).

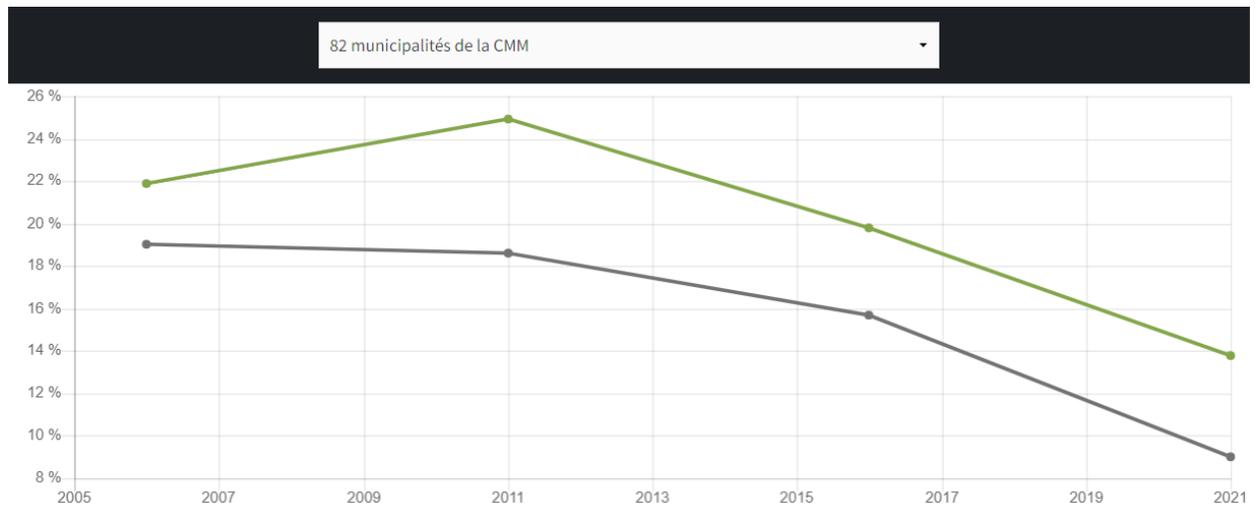
Regardons du côté d'un autre indicateur pertinent : les besoins impérieux. Tel que défini par Statistique Canada : les ménages éprouvant des besoins impérieux en logement sont des ménages qui occupent un logement qui ne répond pas à une ou à plusieurs normes en matière de qualité, de taille et d'abordabilité, et qui sont incapables d'acquitter le loyer médian d'un autre logement local répondant à toutes les normes sans dépenser 30 % et plus de leur revenu avant impôt. On constate à la vue des graphiques 23 à 26 que la tendance est sensiblement la même que pour l'indicateur du taux d'effort. Après une tendance à la hausse de 2006 à 2011, une tendance à la baisse se dessine pour la décennie suivante. Fait intéressant, le graphique 31 nous indique qu'en nombres absolus le reste du Québec fait moins bonne figure que la CMM en termes de ménages propriétaires improuvant des besoins impérieux, mais s'est rapproché considérablement de la CMM pour l'année 2021.

Graphique 23 : : Ménages locataires éprouvant des besoins impérieux de logement (nombres absolus) dans la CMM et le reste du Québec entre 2006 et 2021



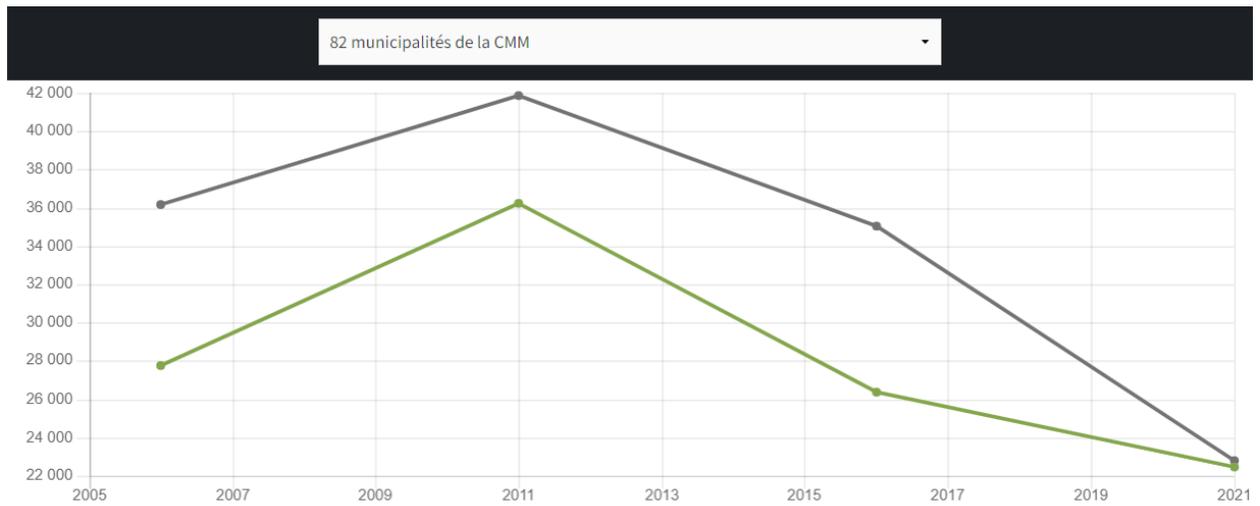
Source : Statistique Canada, Recensement de la population 2006 à 2021. Traitement : CMM, 2022.

Graphique 24 : Part des ménages éprouvant des besoins impérieux en logement parmi les ménages locataires (%) dans la CMM et le reste du Québec entre 2006 et 2021



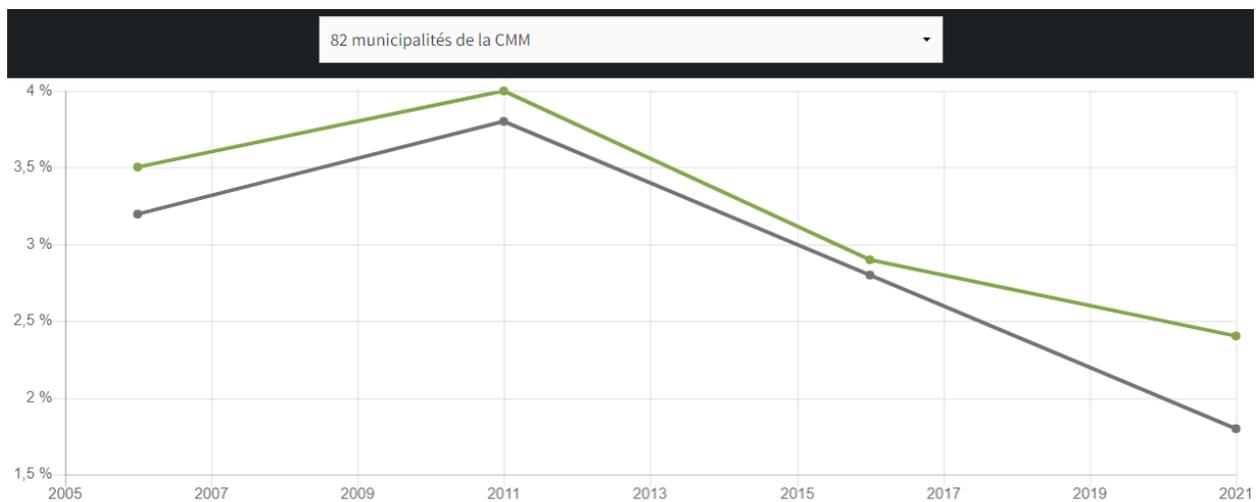
Source : Statistique Canada, Recensement de la population 2006 à 2021. Traitement : CMM, 2022.

Graphique 25 : Ménages propriétaires éprouvant des besoins impérieux de logement (nombres absolus) dans la CMM et le reste du Québec entre 2006 et 2021



Source : Statistique Canada, Recensement de la population 2006 à 2021. Traitement : CMM, 2022.

Graphique 26 : Part des ménages éprouvant des besoins impérieux en logement parmi les ménages propriétaires dans la CMM et le reste du Québec entre 2006 et 2021



Source : Statistique Canada, Recensement de la population 2006 à 2021. Traitement : CMM, 2022.

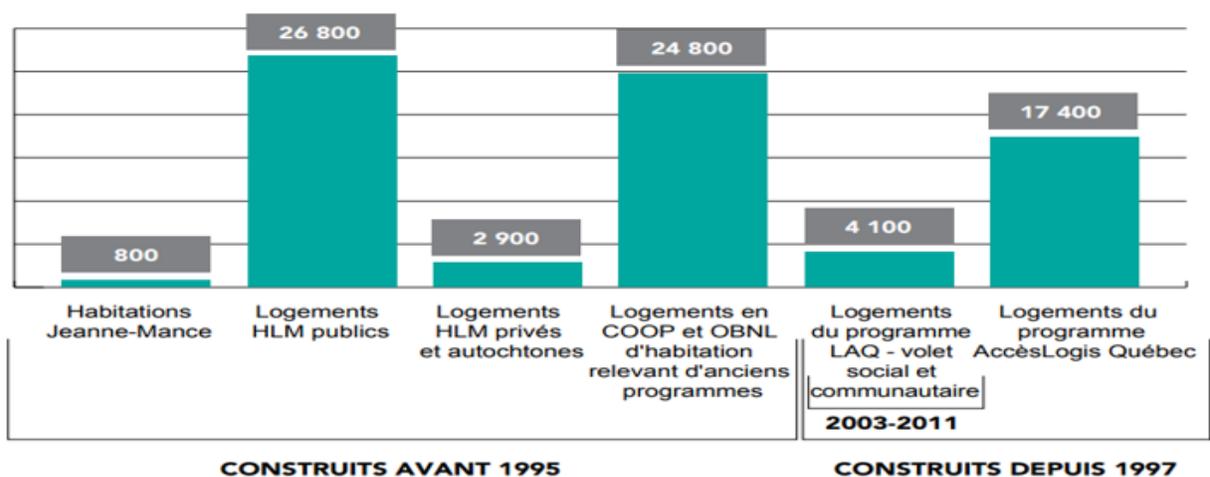
En dernier lieu, il nous semble important de mettre en lumière l'évolution des formes de logements sociaux, communautaires et abordables qui constituent une réponse possible à des besoins de logement de qualité à un prix abordable, en particulier pour les ménages à faible revenu ou les personnes les plus vulnérables. Nous avons mentionné plus haut qu'au Canada et au Québec ce modèle d'habitation est relativement peu répandu, ne représentant historiquement jamais plus

de 4 à 5 % du stock total de l’habitation. Qu’en est-il pour la Communauté métropolitaine de Montréal ?

Sur le territoire de la CMM, 76 700 logements sociaux et communautaires ont été comptabilisés en 2020, soit environ 4,1 % des logements de la région et approximativement 9,1 % des logements locatifs. Cette offre est constituée d’un parc de logements géré par des offices d’habitation (OH) et des coopératives et organismes à but non lucratif (OBNL) d’habitation. Ces logements ont été construits au fil du temps avec le soutien financier de divers programmes gouvernementaux (Communauté métropolitaine de Montréal(b), 2022, p. 105).

Près de 72 % des logements sociaux et communautaires du Grand Montréal ont été construits avant 1994, année marquant le désengagement du gouvernement fédéral dans la construction de logements sociaux. Cette période faste du développement du logement social, découlant d’un soutien majeur du gouvernement fédéral, a également permis la réalisation de près de 24 800 logements sous forme de coopératives ou d’OBNL d’habitation. Après le désengagement fédéral du milieu des années 1990, le Québec a mis en place son propre programme de développement de logements communautaires : AccèsLogis Québec. Depuis 1997, la construction de nouveaux logements communautaires a reposé essentiellement sur ce programme, ainsi que sur le programme Logement abordable Québec, qui a permis de livrer 4 100 logements entre 2003 et 2011. Au total, ces deux programmes ont soutenu la création d’un peu plus de 21 000 logements en une vingtaine d’années (*Ibid.*, p. 106)

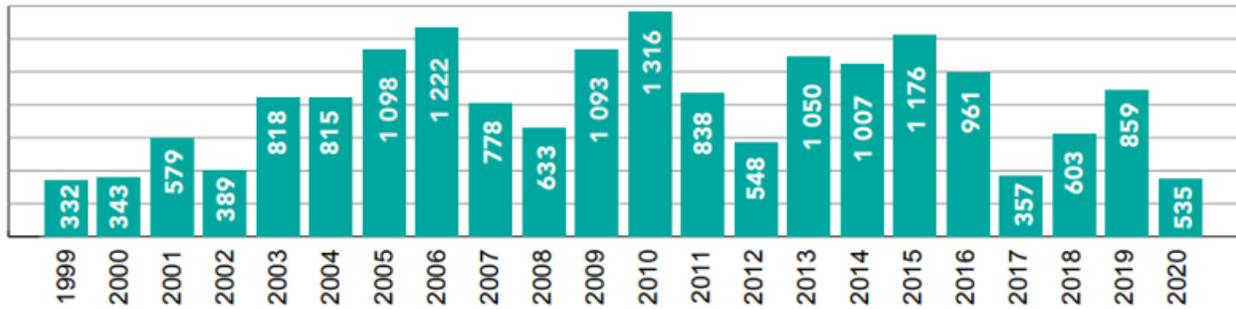
Graphique 27 : Logements sociaux et communautaires par type de programmes, CMM, 2020



Sources : CMM à partir des données de la SHQ et de la Ville de Montréal. Traitement : CMM, 2022.

Le graphique 28 nous permet de considérer le nombre de nouveaux logements sociaux et communautaires pris en possession par la CMM depuis 1999.

Graphique 28 : Nombre de nouveaux logements sociaux et communautaires par année de prise de possession, CMM, entre 1999 et 2020.



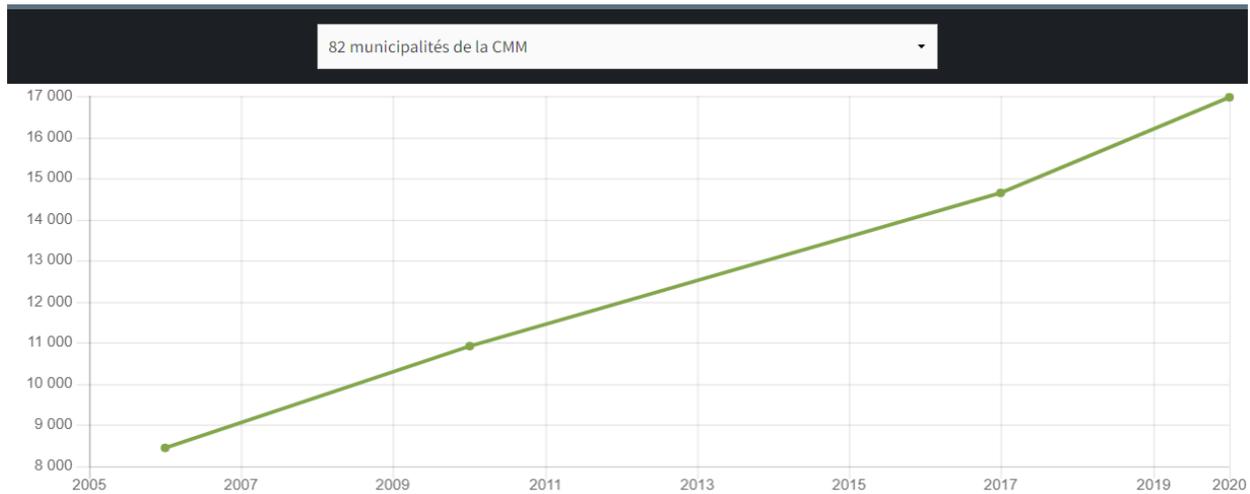
Note : Les logements sociaux et communautaires ayant été construits entre 1999 et 2020 ont été financés dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement abordable Québec (entre 2003-2011 pour ce dernier programme).

Source : SHQ. Traitement : CMM, 2021.

Malgré qu'il soit difficile de déceler une tendance claire, il est possible de noter que les années 1999 à 2004 et 2016 à 2020 ont été marquées par moins de 1 000 nouveaux logements terminés annuellement sur le territoire de la CMM.

À noter qu'à l'offre de logement social et communautaire s'ajoute une offre de soutien de type « aide à la personne » financé par le Programme de Supplément au Loyer (PSL) du gouvernement du Québec. Le graphique 29 nous permet de constater la tendance à la hausse depuis 2006. En 2021, on recensait près de 17 000 ménages bénéficiant du PSL sur le territoire de la CMM. Parmi eux, plus de 6 000 ménages demeuraient dans un logement sur le marché locatif privé, tandis que 10 800 vivaient dans un logement social et communautaire, et plus précisément dans une coopérative ou dans un logement appartenant à un OBNL d'habitation.

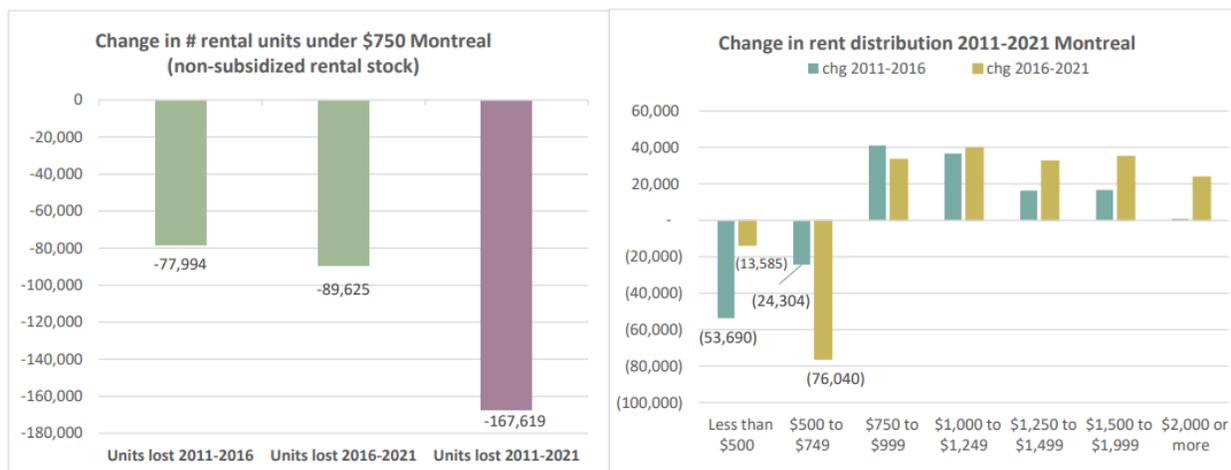
Graphique 29 : Logements bénéficiant du programme de supplément au loyer (PSL) (nombres absolus) dans la CMM entre 2006 et 2021



Source : Société d’habitation du Québec (SHQ), 2006 à 2021. Traitement CMM 2021.

Concernant l’évolution des loyers « abordables », Steve Pomeroy (2022), expert des questions sur l’urbanisme canadien, a récemment mis à jour ces données sur l’érosion des loyers modestes en comparant les recensements canadiens de 2011 à 2021 dans les grandes villes canadiennes. En utilisant un seuil de loyer de 750\$ par mois qui équivaut à un revenu de 30 000\$ par an (se rapprochant approximativement du revenu annuel au salaire minimum) et qui respecte le critère d’abordabilité de 30 % communément accepté ; il constate une perte nette de 167 619 logements « abordables » pour la ville de Montréal (voir graphique 30).

Graphique 30 : Montréal : perte de logements ayant un loyer inférieur à 750\$ par mois entre 2011 et 2021 (nombres absolus)



Source : Statistique Canada, Recensement de la population 2011 à 2021 dans Pomeroy, 2022, p.7.

À la lumière de ce graphique l'auteur pose l'hypothèse que la forme de « perte » probablement la plus importante, n'est pas une perte absolue, mais simplement une augmentation du loyer au-dessus d'un certain seuil spécifié (ici 750 \$/mois). L'unité existe toujours, mais à un loyer moins abordable (Pomeroy, 2022, p.7-8).

Synthèse des constats

Ayant exposé nos résultats, la prochaine étape de notre démarche consistera à tenter d'expliquer les constats que nous en tirons à la lumière du cadre d'analyse de Hacker et Pierson. Cette section envisagera les formes du changement des politiques publiques en se centrant davantage sur l'étude sur des formes « anodines » ou parfois « imperceptibles » de changement institutionnel en lien avec le jeu des acteurs (groupes organisés). Les principaux constats que nous dégagons du présent chapitre se résument ainsi :

- Au niveau fédéral, il est possible de discerner trois grandes tendances en termes de financement de programmes de logements sociaux :
 - phase 1 (1974-1993) : expansion des programmes de logements sociaux et communautaires ;
 - phase 2 (1993-2001) : dévolution, décentralisation et réduction des dépenses ;
 - phase 3 (2001-2020) : réengagement modeste atténuant la forte compression des dépenses sans inverser la dégradation fondamentale des priorités politiques, de la portée des programmes et de la capacité institutionnelle des années 1990.

Il est à noter la propension fédérale à soutenir l'accessibilité à la propriété des ménages canadiens à travers une politique monétaire restreignant les taux d'intérêt et en favorisant l'émergence des produits hypothécaires et à travers les programmes de subventions directes ou indirectes (non-imposition du gain en capital sur les résidences principales ou crédit d'impôt pour l'achat d'une première habitation).

- Au Québec, où le gouvernement provincial détient un rôle prédominant en termes de subventions aux programmes d'habitation sociale et communautaire, on a connu trois modèles depuis 1960 :

- le modèle fordiste ou providentialiste (1960-1980) caractérisé par des subventions hiérarchiques et publiques ;
 - le modèle partenarial (1981-2003) reflétant des subventions distribuées ou simplement partenariales ;
 - et un modèle hybride de type néolibéral et partenarial (2004-2020) dont le mode de subventions reposerait sur le marché à travers les partenariats publics-privés (PPP).
- Au niveau de la Communauté métropolitaine de Montréal, bien que largement tributaire des gouvernements provinciaux et fédéraux, il est possible de constater la volonté de la Communauté de se doter d'outils pour orienter sa pratique pour le logement social depuis les années 1980 (SHDM). Nous pouvons noter une augmentation d'outils et de stratégies mises en place par la communauté depuis 2005 pour inclure des logements sociaux et abordables dans les projets résidentiels.
 - Concernant l'évolution du parc immobilier du Grand Montréal, les données concernant les principaux indicateurs de l'abordabilité du logement nous ont démontré une évolution dont l'analyse doit être nuancée : l'accessibilité à la propriété s'est détériorée sur 20 ans en termes du pourcentage du revenu médian nécessaire pour le paiement hypothécaire d'un logement médian (moyenne composite) ; la part des ménages consacrant 30 % de leurs revenus et les besoins impérieux des ménages ont suivi une tendance à la hausse entre 2001 et 2011 pour ensuite connaître une phase descendante jusqu'en 2021 ; cependant depuis 2011, l'érosion en nombres absolus des loyers modestes (750\$ et moins) semble s'accroître au profit des loyers intermédiaires et supérieurs ; les mises en chantier des logements sociaux et communautaires se retrouvent depuis 2015 à leur niveau plancher du début des années 2000 après une phase d'expansion entre 2005 et 2015.

Chapitre 3 : L'héritage de Jacob Hacker et Paul Pierson et l'étude des politiques publiques pour expliquer l'évolution des politiques d'habitation au Québec

Nous avons vu que l'évolution des politiques d'habitation tant au palier fédéral qu'au palier provincial se divise en trois tendances ou modèles depuis le milieu des années 1970. Nous avons également pu constater que ces tendances/modèles ont eu des incidences nuancées concernant les principaux indicateurs d'abordabilité du logement pour la grande région métropolitaine de Montréal. Pour expliquer cette évolution, nous avons identifié plus haut au moins deux théories : la théorie du modèle de développement québécois et la perspective de la dépendance au sentier et des moments critiques. Bien que nous considérions l'apport essentiel de la théorie du modèle de développement québécois et la force intellectuelle et empirique du trinôme société-marché-État mis de l'avant par cette approche, nous jugeons que l'approche centrée sur l'évolution des politiques publiques défendue par Hacker et Pierson pourra nous permettre d'expliquer plus en détail les moteurs de changements et de continuité des politiques d'habitation. Notamment en nous permettant d'élargir les formes de changements prises en considération en s'intéressant non plus à leurs règles formelles, mais aussi à leurs conséquences sociales et économiques.

3.1 Retour sur les constats de la littérature

De manière générale, il est évident que les observations empiriques et théoriques que nous utiliserons ci-dessus pour interpréter l'évolution des politiques d'habitation au Québec tirent leurs sources des multiples travaux antérieurs. Ces sources sont indéniablement essentielles pour notre compréhension, mais nous considérons que, dans l'ensemble, elles ne permettent pas de jeter de lumière sur les transformations institutionnelles qui sont survenues malgré l'absence d'action législative. Le cadre mis de l'avant par Hulchanski (2006 ; Chisholm et Hulchanski, 2019) d'un « système de logement » en deux parties, ou dualiste, et qui crée des inégalités résidentielles, peut effectivement nous éclairer sur les moments critiques (*critical junctures*) des programmes

d'habitation sans toutefois nous permettre d'appréhender les transformations informelles. Les cadres théoriques qui mettent l'accent sur les impératifs économiques (Dalton, 2009 ; Gaudreau, 2020) nous éclairent également de manière empirique, mais fondent leur argument sur des facteurs systémiques et sur les évolutions des conditions du marché de l'habitation plutôt que sur les acteurs et leurs prises de décisions. Autrement, un ouvrage qui a été essentiel pour notre rédaction fut celui de Greg Suttor (2016) et son étude de l'évolution de l'État-providence, des conditions économiques et des enjeux du développement urbain au Canada. Encore une fois, son étude très fortement influencée par les notions de dépendance au sentier et de moments critiques (*critical junctures*) pour expliquer les changements politiques nous force à conserver le grand volume de détails empiriques tout en nous obligeant à observer les parts d'ombre que, selon nous, recèle l'étude des changements des politiques d'habitation.

3.2 Les modes de changement politique

En insistant sur le fait que le « système de logement canadien et québécois » comporte des acteurs impliqués dans ce jeu institutionnel, nous postulons, dans la foulée de Hacker et Pierson, que le changement institutionnel prend des formes multiples et que les stratégies de changement institutionnel diffèrent systématiquement selon le caractère des institutions et les contextes politiques dans lesquels elles se situent. En révélant le caractère des institutions et les contextes politiques, cette perspective théorique nous permettrait d'expliquer comment et pourquoi les gouvernements au Canada et au Québec ont choisi d'agir - ou, parfois, de ne pas agir – concernant la question du logement.

Ainsi, le recours au jeu de concepts construit autour du quadriptyque dérive (transformation des effets attendus d'une politique stable en raison de circonstances changeantes)/conversion (adaptation interne de la politique existante) /superposition (création d'une nouvelle politique sans élimination de l'ancienne) /révision (réforme formelle, remplacement ou élimination de la politique existante), dont chacune des modalités répond au nombre des acteurs disposant d'un veto, à la force ou à la faiblesse des coalitions impliquées ainsi qu'au niveau de discrétion dont disposent les autorités politiques, permettra de rendre compte de l'ensemble des changements, majeurs et mineurs, comme de l'absence de changement.

3.3 Changements politiques fondamentaux : étude des changements graduels et progressifs

Années 1970 : la décennie de la conversion

Selon le récit présenté par Greg Suttor présenté dans le chapitre deux, les années 1970, au niveau fédéral, se retrouvent au centre de la période de l'« âge d'or » (1965-1993) des politiques de logements sociaux. Cependant, durant la décennie 70, les institutions et les programmes de logements sociaux, au niveau fédéral, ont été redirigés vers de nouveaux buts, fonctions ou objectifs. L'événement décisif de cette « redirection » ou, dans les termes de Hacker et Pierson, de cette « conversion politique » fut un amendement porté à la Loi nationale sur l'habitation en 1973. Si l'objectif avoué du gouvernement fédéral était de rediriger les financements de la SCHL des programmes d'habitation publics vers des programmes d'habitation communautaires à des fins non lucratives gérés par des coopératives d'habitations, la promulgation de cet amendement ne nous dit pas tout sur l'histoire de cette transformation politique. Streeck et Thelen (2005) nous offrent des pistes de réflexion pour comprendre les causes de cette transformation. Selon eux :

Une telle réorientation peut résulter de nouveaux défis environnementaux, auxquels les décideurs politiques répondent en déployant les ressources institutionnelles existantes à de nouvelles fins. Et/ou elle peut résulter de changements dans les relations de pouvoir, telles que des acteurs qui n'étaient pas impliqués dans la conception originale d'une institution et dont la participation à celle-ci n'a peut-être pas été prise en compte, s'en empare et la tourne vers de nouvelles fins (p.26).

À travers le modèle de Hacker et Pierson et des « interactions » entre les acteurs, nous démontrerons comment et pourquoi l'adaptation institutionnelle à l'interne de l'approche publique vers l'approche coopérative a été rendue possible.

Premièrement, il est important de situer que la réorientation des ressources institutionnelles durant les années 1970 s'est produite par le biais d'une contestation politique sur les fonctions et les objectifs que la SCHL devait remplir en termes de livraison de logements sociaux et de (re)vitalisation des quartiers moins nantis. Cette contestation politique a été rendue possible par les écarts qui ont émergé au fil du temps entre les règles institutionnalisées et leur application locale.

Durant la période 1968-1978, il est possible d'identifier trois principaux courants d'opposition aux développements de logement public. Le plus important mouvement provient des résidents de quartiers de banlieue. S'ajoutent à ce mouvement des militants du logement

principalement issu des centres-villes canadiens et finalement un courant plus disparate incluant des intellectuels, des urbanistes et même des nouvelles entreprises de développement immobilier faisant peser leurs revendications sur leurs mairies locales (Suttor, 2016, p. 91-92).

Ainsi, le début des années 1970 au Canada, particulièrement dans la région de Toronto, mais aussi dans le reste de l'Ontario et au Québec, a vu croître une opposition locale, constituée d'acteurs divers et influents, sur les ensembles résidentiels de nature publique commandés par la SCHL et les différentes sociétés d'habitation provinciales. Les principales critiques, de l'époque, portaient sur une peur d'une « ghettoïsation » qui concentrerait abusivement les ménages pauvres dans de grands immeubles, détruisant ainsi la vitalité des quartiers. Dans un contexte politique et économique où le fédéral était toujours le financier et l'architecte des programmes d'habitation, ces activistes se sont tournés vers le fédéral pour trouver une solution. Selon Suttor (2016) : « [l'opportunité de porter cette cause au niveau fédéral] était le canal qui permettait le moins de résistance pour obtenir un changement de politique (p. 93).

En ce sens, au niveau interne de l'appareil gouvernemental fédéral, nous pouvons noter au moins deux éléments qui ont permis d'abaisser les obstacles à la conversion interne des politiques de logements publics. Au niveau de la discrétion politique, bien que la décennie 1970 fut une décennie de forte augmentation des rôles provinciaux dans le domaine du logement social, le rôle prééminent du gouvernement fédéral a été rendu possible par une prospérité sans précédent et des ressources budgétaires abondantes, ainsi qu'un boom mondial des ressources et des taux de croissance économique similaires à ceux des années 1960 (*Ibid.*, p. 179). À ce titre, il faut comprendre que le caractère des programmes d'habitation de l'époque était hautement dépendant des transferts monétaires intensifs du fédéral vers les provinces pour assurer la viabilité des nouvelles mises en chantier. Démontrant ainsi le degré de latitude politique que pouvait se permettre le fédéral dans ses relations avec ses homologues provinciaux. Cela dit, au niveau des relations intergouvernementales, la fin des années 1970 amorçait également un nouveau tournant : « à ce moment-là, la politique du gouvernement Trudeau consistant à résister aux demandes provinciales avait cédé la place à l'accommodement et à la décentralisation. Les demandes de financement global (*block funding*) pour le logement sont devenues courantes (*Ibid.*, p.101-102). » En d'autres mots, le fédéral s'assurait de garder le premier rôle en termes de pourvoyeur

économique des programmes d'habitation provinciaux de l'époque, mais délaissait les tâches administratives aux instances provinciales.

Par suite des efforts des provinces (Québec, Ontario et Colombie-Britannique) entre 1974 et 1978, le fédéral adopta un changement politique important en 1978 en matière de logements sociaux. Le fédéral annonçait pratiquement la fin du financement des unités publiques de logement social pour se concentrer dorénavant sur la production d'unités à but non lucratif, généralement gérées par des coopératives d'habitation (Coop). Cette *conversion* politique « [aurait donc] été rendue possible par l'expérience de 1974-1978 qui a montré qu'avec un soutien fédéral et provincial prudent, les logements sans but lucratif et coopératif pouvaient atteindre une capacité suffisante pour remplacer les logements publics en maintenant des volumes de production comparables (*Ibid.*, p. 102.) ».

Un deuxième élément d'importance nous éclaire sur la faiblesse des coalitions d'acteurs politiques se portant à la défense du modèle d'habitation public. Entre 1968 et 1971, le cabinet du premier ministre canadien commanda trois rapports gouvernementaux (1968 : Rapport Hellyer ; 1970-71 : Rapport sur une initiative spéciale pour le développement de logement abordable et ; 1971 : Rapport sur l'habitation à loyer faible). Ceci pour faire le point sur la situation du financement des programmes d'habitation (*Ibid.*, p. 96). Bien que ces trois rapports ne convergeassent pas tous sur les recommandations à privilégier, le rapport de 1971, renommé le Rapport Fish et Dennis, du nom de leurs auteurs, eu le plus d'impact dans le cercle rapproché du Parti Libéral du Canada. Le Rapport Fish et Dennis recommandait de manière décisive « l'abandon des programmes de productions de logements sociaux du type des années 1960 pour se concentrer sur le financement des programmes provinciaux, municipaux et à but non lucratif (cité dans Suttor, 2016, p. 96). » En plus de gagner un large support de la part du caucus libéral de l'époque, ce rapport gagna en popularité chez les activistes du logement social à travers les métropoles canadiennes. Dans les mots de Suttor, « ce rapport a servi le programme du cabinet libéral de Trudeau consistant à répondre [aux requêtes des différents acteurs] concernant la politique du logement, en éclipsant les idées axées sur le marché et la prudence budgétaire des fonctionnaires du ministère des Finances (*Ibid.*, p. 97). »

Au final, dans les termes de Hacker et Pierson, la *conversion* ou l'adaptation à l'interne de l'approche publique vers l'approche coopérative reflète la réalité selon laquelle la plupart des

institutions et des politiques d'habitation permettent aux acteurs travaillant dans le cadre de leurs contraintes de poursuivre des objectifs multiples (Hacker, 2004, p.246). Nous avons pu prendre conscience que cette *conversion politique* a été possible parce que le contexte politique favorisait toujours la prééminence du palier fédéral dans l'élaboration d'une politique nationale pour le logement, notamment grâce à son assiette fiscale. Cependant, il ne faut pas oublier que dans l'optique du renforcement des institutions/agences fédérales, le gouvernement Trudeau père a adopté une approche d'accommodement et de décentralisation vers les provinces afin de parvenir à un « compromis » politique avec les acteurs provinciaux. De l'autre côté, au niveau fédéral, les coalitions politiciennes partisans libérales n'ont émis que très peu de barrières au changement politique, mais au contraire, se sont servi des rapports d'experts du début des années 1970 pour faire pencher le débat vers l'approche coopérative. Au niveau des acteurs veto, les contestations locales des années 1970 ont révélé qu'une large coalition d'acteurs issus de milieux divers (résidents de banlieue, métropolitains, intellectuels, promoteurs, mairies) ont su porter leurs revendications coopératives aux échelons politiques supérieurs pour influencer cette transformation politique.

Année 1980 : la conversion québécoise tardive du modèle public

Pendant que l'intérêt du gouvernement fédéral pour les contributions aux coopératives et aux OSBL augmentait au milieu des années 1970, le gouvernement québécois tardait toujours à entreprendre une transformation de son modèle d'habitation public, malgré les recommandations de plusieurs rapports gouvernementaux (Rapport Loger au Québec de 1976, Habiter au Québec, Loger au Québec, Rapport Castonguay, Rapport Legault de 1980). Durant la période 1974-1985, le gouvernement québécois à travers son maître d'œuvre de projets d'habitation, la SHQ, continue fortement à financer la construction de HLM (sous financement et administration publique), tout en initiant un soutien au développement de logements à but non lucratif en collaboration active avec les objectifs municipaux et communautaires de logement social, notamment en fournissant des petites subventions en capital aux projets et par l'octroi de fonds de démarrage. Cela dit, durant les années 1970, le logement social de type public demeure la principale activité du gouvernement du Québec en matière de logement social avec 2 900 nouvelles unités par année en moyenne

(Vaillancourt et al, 2001, p. 13). Les propos du ministre des Affaires municipal, Guy Tardif, en 1980, résumant bien l'orientation privilégiée de l'époque :

Il n'est pas question de mettre un terme à la réalisation des HLM. Toutefois, ceux-ci ne seront plus l'unique ni la principale façon d'aider les gens. Les organismes sans but lucratif, les coopératives d'habitation, l'allocation-logement et la restauration [...] seront dorénavant d'autres façons d'aider les gens à faible revenu (cité dans Gouvernement du Québec, 2017, p. 33).

Dans ce contexte, pourquoi le gouvernement du Québec a-t-il décidé, au tournant des années 1980, de convertir son approche vers le logement communautaire ? Nous proposons des pistes de réponse, ci-dessous, à travers les modalités de la conversion politique présentée par Hacker et Pierson.

De manière générale, nous postulons que le gouvernement du Québec, dans un contexte de remise en question de l'État-providence de type fordiste, a entrepris un virage de gouvernance axé sur le partenariat ce qui a permis d'abaisser les obstacles internes à cette transformation politique, en plus de se retrouver dans un contexte d'émergence de plusieurs groupes associatifs et fédératifs au Québec (Confédération québécoise des coopératives d'habitation, Regroupement québécois des OSBL d'habitation, Association des groupes de ressources techniques du Québec et FRAPRU) qui ont décidé de réclamer un mode de prise en charge collectif de l'habitat. Il peut être intéressant de résumer cette transformation politique de la manière suivante :

[L'émergence du logement communautaire (coopératif et associatif)] s'agit d'une histoire jouée par différents acteurs sociaux, qui s'entendront sur un programme de développement de l'habitat communautaire. [...] [Dans cette histoire], les ambitions des citoyens se conjuguent avec celles des politiques d'habitation, dessinant un compromis entre les caractéristiques de la forme associative et les objectifs de la politique de logement social (Bouchard et Hudon, 2005, p. 1).

Premièrement, on peut noter la propension des coalitions politiciennes partisans du gouvernement du Québec à arrimer de nouvelles logiques d'économie sociale (logiques qui ont notamment été proposées par les rapports Castonguay et Legault) afin d'abaisser les barrières internes à la conversion des politiques d'habitation. Trois traits sont à noter : 1) une réaffirmation de l'importance de l'État, davantage partenaire et plus ouvert à la participation de la société civile, notamment des acteurs du tiers secteur, ce qui implique une ouverture à la décentralisation des politiques; 2) une valorisation de formes de gouvernance des organismes publics dans les régions et les communautés locales qui font de la place à la participation citoyenne; 3) une participation

des acteurs du tiers secteur non seulement à la mise en application, mais aussi à la co-construction démocratique des politiques (Vaillancourt, 2011, p. 16).

Concernant la notion de discrétion politique, il est important de souligner que le contexte politique à partir de 1986 va positionner la SHQ davantage comme un leader en habitation dont l'objectif est non seulement d'intervenir dans le domaine, mais de travailler en collaboration avec les acteurs du milieu à trouver des solutions aux multiples enjeux touchant le secteur. Pour s'adapter à ces changements, les mandats de la SHQ (inchangés depuis 1967) sont élargis et modifiés en 1987 au sein de la Loi sur la Société d'habitation du Québec. Dès ce moment, le rôle de l'organisation ne se limite plus à la création et à la gestion de programmes d'habitation. Elle a aussi pour objectif d'exercer son leadership dans le domaine en avisant le gouvernement sur le sujet, en faisant la promotion de l'amélioration de l'habitat et en stimulant le développement et la concertation d'initiatives propres à ce secteur. Ainsi de manière concrète, les administrations publiques sont progressivement amenées à collaborer avec ces groupes dans la définition des programmes. La signature de l'Entente-cadre Canada-Québec en 1986 sur l'habitation sociale entre les gouvernements du Québec et du Canada contribue également à établir le leadership de la SHQ. Après son entrée en vigueur, en 1986, l'organisation est chargée de mettre en œuvre et de gérer des programmes d'habitation développés conjointement avec l'administration fédérale dans l'ensemble du territoire du Québec (à l'exception des réserves autochtones) (Gouvernement du Québec, 2017, p.45). On peut ainsi comprendre que la latitude politique du gouvernement québécois à travers la SHQ devient beaucoup plus large à partir de 1986, sans toutefois que les acteurs municipaux et la société civile soient laissés pour compte.

Deuxièmement, au niveau des acteurs veto, on peut noter l'émergence à la fin des années 1970 de plusieurs groupes associatifs et fédératifs au Québec (Confédération québécoise des coopératives d'habitation, Regroupement québécois des OSBL d'habitation, Association des groupes de ressources techniques du Québec et FRAPRU) qui réclament un mode de prise en charge collectif de l'habitat dans le contexte de l'échec et le poids du déficit d'exploitation du logement public. Suttor (2016) rapporte que la fin des années 1970 a vu apparaître la création d'un secteur organisé, important et politiquement actif pour le logement sans but lucratif et coopératif. Ce « secteur » comprenait trois sous-secteurs distincts : les coopératives (exploitées collectivement

par les résidents) ; les organisations privées à but non lucratif (organisations communautaires) ; et les organisations municipales (p.109). De même, Jean-Vincent Bergeron-Gaudin (2016) stipule

qu'à la fin des années 1970, l'ensemble des groupes communautaires entre dans une phase de structuration politique qui donne lieu à la formation de plusieurs regroupements sectoriels, notamment le FRAPRU en 1978. Ce second regroupement représente une forme de convergence des luttes concernant le logement, dans la mesure où les militants qui participent à sa fondation proviennent de différents milieux (comités logement, coopératives d'habitation, GRT). Dans le domaine de l'habitation comme ailleurs, ces structures politiques vont permettre aux groupes communautaires de développer un plus grand rapport de force avec les pouvoirs publics (p.224-225).

De plus, Bouchard, Lévesque et St-Pierre (2005) nous expliquent comment l'action des groupes sociaux comportait des avantages pour le gouvernement québécois :

L'attrait de la flexibilité mène à s'en remettre au secteur privé coopératif et sans but lucratif ainsi qu'aux municipalités pour livrer et gérer le logement social. Outre la réduction des coûts de gestion des ensembles immobiliers en comparaison du logement public, la mixité socioéconomique recherchée par le mouvement d'habitation communautaire pour créer des milieux de vie équilibrés comportait, pour l'État, l'avantage de rejoindre un large éventail de la population, s'adressant tant aux ménages à faibles revenus qu'à ceux faisant partie du bas des couches moyennes (p.19).

Au final, nous avons tenté de démontrer qu'en insistant sur la compatibilité des attentes du modèle partenarial mis en place par le gouvernement québécois au début des années 1980 et sur les capacités de représentations politiques des groupes d'intérêts en faveur du logement communautaire ; que le gouvernement québécois a choisi de convertir l'approche « publique » du logement social vers une approche « coopérative », puisque le contexte de l'époque favorisait une large autonomie de la part de l'administration publique au Québec, notamment à travers les rôles de meneur de la SHQ et de la dimension financière du gouvernement, mais où la convergence relative entre la position des différents groupes de défenses du logement au Québec qui réclamaient fermement un mode de prise en charge collectif de l'habitat posait une barrière importante aux actions gouvernementales.

Ainsi, la réorientation de l'approche publique vers l'approche communautaire, au Québec, peut refléter la réalité selon laquelle lorsque l'action des groupes d'intérêts pose des barrières élevées à un changement autoritaire, mais les politiques du logement public sont relativement faciles à changer à l'interne des institutions, notamment à cause des objectifs communs des deux

approches, le mode de transformation politique priorisé par le gouvernement correspond davantage à adapter ou réorienter les politiques antérieures plutôt que de les remplacer ou les éliminer.

Décennie 1980 : impasse politique ou dérive politique ?

Cela étant dit, au milieu des années 1980, le Canada fut marqué par une décennie de conflits entourant les questions de remise en cause du modèle d'État-providence d'après-guerre comportant des régimes de couvertures universelles et les tendances à la déréglementation, la décentralisation et les programmes sociaux ciblés. L'élection du gouvernement Mulroney en septembre 1984 raffermira cet état de conflit en proposant une vision hybride du logement social reflétant la volonté du fédéral d'être toujours le chef de file, tout en déléguant toujours plus de responsabilité des programmes aux provinces : « la sélection des projets, l'acheminement des fonds vers les organismes publics ou sans but lucratif/coopératifs, ainsi que la surveillance et la responsabilisation sont devenus des rôles provinciaux pour le logement après 1985 (Suttor, 2016, p.111). »

Au niveau de la portée des nouvelles unités d'habitation, les années Mulroney (1984-1993) ont initié un retour à un ciblage plus strict des personnes à faible revenu et disposant de conditions spéciales, reculant quelque peu sur les projets résidentiels mixtes et sur les projets axés sur l'offre locative. Il est à noter que le premier mandat Mulroney (1984-1988) fut marqué par des dépenses sociales soutenues en général, et par extension la production d'unités sociales fut maintenue, mais connaîtra rapidement un plateau en 1988 pour finalement décroître lentement dès la récession économique de 1990. De manière générale, l'analyse de Suttor (2016) semble, dans une certaine mesure, concorder avec notre postulat de transformation politique par la non-décision. Selon lui, les années 1984-93 sont plus le reflet d'un incrémentalisme accommodant que d'une véritable stratégie politique (p.112).

Ainsi, ce dont nous cherchons à rendre compte, dans cette section, est que l'évolution institutionnelle des années 1980, au niveau fédéral, nous démontre qu'il n'y a rien d'automatique dans la « stabilité institutionnelle » des politiques de logements. Ayant comme point de départ théorique que le changement institutionnel peut advenir par l'inaction politique, nous analyserons les interactions des acteurs impliqués dans le « jeu » du logement canadien à partir des postulats du changement institutionnel suivants : les institutions ne survivent pas en restant immobiles, bien

au contraire, les institutions nécessitent un entretien actif ; pour rester ce qu'ils sont, ils doivent être réinitialisés et recentrés, ou parfois plus fondamentalement recalibrés et renégociés, en réponse aux changements de l'environnement politique et économique dans lequel ils s'inscrivent. Sans une telle « prise en charge », ils peuvent être sujets à l'érosion ou à l'atrophie par dérive. Le changement par dérive politique, bien que potentiellement fondamental, peut être masqué par la stabilité en surface (Streeck et Thelen, 2005, p. 24).

Premièrement, pour comprendre cette transformation, il est pertinent de s'attarder au contexte du marché de l'habitation canadienne entre 1984-1993 qui créa une série de pressions politiques et mit la question de l'abordabilité du logement en avant-plan de l'agenda politique fédéral. Au moins trois éléments ont fait monter la pression vers le haut. Premièrement, les années 80 (dès 1983) ont connu des taux d'intérêt hypothécaires de l'ordre de 10 à 13 %, quoique moindre que le sommet de 1980, ce qui créa une flambée des prix de l'immobilier à travers les grandes villes canadiennes et qui amena les jeunes ménages à revenu médian à rester sur le marché locatif. Deuxièmement, par extension, la demande sur le marché locatif demeura élevée, entraînée par l'entrée de la dernière cohorte des baby-boomers sur le marché de l'habitation et de l'augmentation des seuils d'immigrations fédéraux en 1985. Troisièmement, et par conséquent des facteurs précédents, les années 80 ont connu une sévère diminution d'habitation locative à loyer modique. Conséquemment, cet amalgame d'éléments reflète la réalité selon laquelle des changements considérables sont survenus dans les effets de l'abordabilité résidentielle pour les Canadiens et qu'il y avait une reconnaissance des autorités politiques. La question devenait donc de savoir comment y répondre avec le cadre des programmes d'habitation existants.

Selon nous, il apparaît assez clairement que les décideurs politiques ne sont pas parvenus à mettre à jour les politiques en raison de la pression exercée par des intérêts minoritaires intenses et des acteurs politiques exploitant les points de veto dans le processus politique.

Au niveau du débat politique interne, deux grandes coalitions partisanes commencèrent leur affrontement au milieu des années 1980. La coalition Mulroney semblait plus précaire qu'auparavant, hésitant entre des idées «pro-marché » agissant de manière directe sur la demande (aide à la personne) et entre les idées plus favorables à l'aide au logement social (aide à la pierre). Suttor (2016) note que les idées néolibérales s'étaient ancrées dans les agences centrales fédérales, où globalement, elles en sont venues à dominer (p.112). À titre d'exemple, les préoccupations du

ministère fédéral des Finances et du Conseil du Trésor concernant les engagements pluriannuels des programmes de logement social se faisaient de plus en plus sentir pour les dirigeants de la SCHL. Robert Warne cite, à cet effet, un ancien dirigeant de la SCHL qui affirmait que « les demandes de limitation des dépenses publiques venaient de partout. Nous avons compris la nécessité de se serrer la ceinture (cité dans Warne, 1989, p. 18) ». De plus, il peut être intéressant de noter un rapport, de 1983, provenant de la SCHL (SCHL, 1983, Section 56.1) qui notait la problématique de l'augmentation des coûts des programmes sans s'adresser à une large part de la population. Ce qui a, ultimement, contribué à faire émerger des perceptions négatives concernant le logement social et qui fut cité par plusieurs agents fédéraux plus enclins à favoriser le logement subventionné (aide à la personne) dans le gouvernement Mulroney (tiré de Lithwick, 2005, p.55-56).

Ces débats auront des effets directs sur la conduite des politiques de logement : « la politique canadienne du logement social oscillait dans les années 1980 entre la logique fiscale et l'idée libérale d'un ciblage plus serré, et la logique politique d'un ciblage plus large (Suttor, 2016, p. 116). » Dans les termes du modèle développé par Hacker et Pierson, la conduite de la politique du logement locatif des années 1980 est devenue une question de répondre à la plus grande coalition d'intérêts. Sur ce point, cependant, les militants sociaux du secteur de l'habitation à but non lucratif et des coopératives d'habitation et des municipalités représentaient toujours le plus grand lobby des années 80 en représentant plus de votes et leur vision possédait plus d'attrait politique (*Ibid.*, p. 119). Sans véritablement régler la question, le contexte politico-institutionnel des années 1980 a révélé la force du mouvement pour le logement social et démontré que le soutien politique pour de nouveaux transferts liés au revenu (aide à la personne) n'avait que trop peu de soutien au sein de paliers gouvernementaux inférieurs et des organisations émanant de la société civile pour effectuer un virage politique important.

Également, le contexte politique des relations intergouvernementales entre le fédéral, les provinces et les municipalités de cette décennie est marqué par une disjonction entre la pensée néolibérale croissante au niveau fédéral et un consensus centriste aux niveaux locaux et provinciaux (*Ibid.*, p. 117). Cette disjonction idéologique a rendu le rôle du gouvernement fédéral politiquement vulnérable. Par exemple, l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique forts de leur nouveau pouvoir en matière de gestion des programmes d'habitation après 1985 et forts de

leurs réseaux d'organismes associatifs, d'activistes municipaux de logements sociaux se lancèrent dans des programmes d'aide à la construction de logements sociaux. Pour les agences provinciales de logement, l'écart grandissant entre le besoin des subventions et les coûts de construction, rendait évident que les subventions « à la personne » ne pourraient pas remplir la demande de leurs citoyens et a donc renforcé l'idée d'aide à la pierre du logement social comme stratégie d'offre à promouvoir. Conséquemment, le modèle de décentralisation des agences d'habitation de 1985 affaiblit les prérogatives fédérales en cette matière et créa donc un contexte politique où plusieurs agences institutionnelles, au niveau provincial et municipal, exerçaient un droit de veto, ou du moins influençait grandement sur la conduite des politiques de logements.

Ayant identifié les éléments attirés à des barrières élevées aux niveaux interne et externe, nous pouvons conclure que les politiques d'habitation du milieu des années 80 jusqu'en 1993 ont subi une transformation politique du type *dérive*. Nous avons mis à l'évidence que les livraisons d'unités de logement social et leur financement, par l'État fédéral, sont restés relativement stables, entre autres, du fait, que les opposants (dont le ministère des Finances et d'autres agents fédéraux) à l'État-providence se sont abstenus de s'attaquer directement aux vieux programmes populaires. Mais le changement s'est opéré néanmoins, par une sorte de comportement passif agressif refusant de mettre fin au « dérapage » provoqué par des évolutions exogènes qui font lentement perdre pied aux institutions existantes. Ne pas maintenir activement une institution équivaut, dans ce cas-ci, à la laisser activement se dégrader.

Également, ce « laissez-faire » du gouvernement Mulroney nous permet d'illustrer le contexte ambivalent de l'époque où les discours néolibéraux concernant les politiques sociales ont tranquillement créé une impasse politique, entre eux et les partisans d'une vision plus élargie du logement social. Cela dit, les coalitions d'intérêts en faveur du logement social ont su élever leurs jeux face à leurs adversaires afin d'écarter une révision formelle des politiques de logements sociaux vers des visées « pro-marché ». Il ne reste pas moins que cette transformation politique traça la voie institutionnelle pour la décennie 1990.

Décennie 1990 : l'affaïssement des obstacles aux réformes

Comme mentionné dans le chapitre deux, la décennie 90 (1993-2001) au niveau fédéral est caractérisée comme une phase « extrême » de décentralisation politique et de retranchement des dépenses publiques en matière d'habitation. La question se pose ainsi : comment expliquer au niveau institutionnel cette *révision politique* drastique ? Comme pour les transformations politiques précédentes, nous répondrons en nous attachant aux caractères des institutions et les contextes politiques dans lesquels elles s'y situent. Évidemment, l'ampleur de cette transformation politique doit être compartimentée afin de bien saisir l'ensemble du tableau. Deux étapes essentielles doivent être mises en lumière : 1) la décision de couper le financement aux programmes d'habitation et 2) la décision de décentraliser le rôle, les capacités et les ressources de la SCHL aux agences provinciales.

Concernant le définancement des programmes sociaux d'habitation, il est possible de constater que contrairement à ce qu'on avait vu dans les années 1980, les barrières aux changements politiques internes et externes sont rapidement tombées. Plusieurs éléments historiques nous fournissent des preuves. Au niveau des coalitions politiciennes partisans fédérales, il est intéressant de noter que l'ère de la contestation des programmes onéreux en habitation des années 1980 a cédé sa place à une offensive directe. Au fédéral, le bureau du premier ministre Chrétien et le ministère des Finances ont appelé à une révision approfondie des programmes sociaux en 1994 et 1995. La plupart des programmes sociaux devaient dorénavant être évalués selon six nouveaux critères soit : l'intérêt public ; la nécessité de l'implication du gouvernement ; les rôles fédéraux et provinciaux appropriés ; la possibilité d'accroître le rôle du secteur privé ou du secteur à but non lucratif ; la marge d'efficacité ; et l'abordabilité budgétaire (Bourgon, 2009, p.15). Dans les mots de Suttor : « dans cet environnement promu par le gouvernement fédéral, les préoccupations financières l'emportaient sur tout, même sur les libéraux centristes favorables aux programmes sociaux (Suttor, 2016, p. 127). » Nous pouvons noter à ce titre que les directives émanant du haut n'étaient plus que de simples suggestions ou une remise en question, comme dans les années 1980, mais bien une priorité à ne pas ignorer pour les échelons inférieurs ; l'heure n'était plus à la limitation des dépenses, mais bien à leur réduction.

Au niveau des coalitions d'intérêts défendant le logement social, la récession économique de 1990-1993 entraîna un krach immobilier qui altéra fondamentalement l'enjeu de l'abordabilité

pour les Canadiens. Une forte baisse simultanée des prix des maisons et des taux d'intérêt hypothécaires a considérablement amélioré l'abordabilité des propriétés, entraînant un mouvement important de locataires vers la propriété. Ces éléments économiques ont vu naître une décennie (1996-2006) d'accès à la propriété se traduisant par une augmentation du pourcentage de 63.6 % à 68.4 % de propriétaires immobiliers canadiens (Suttor, 2016, p.130). Dans ce contexte, bon nombre des militants qui avaient défendu l'habitation coopérative dans les années 1970 et 1980 étaient maintenant propriétaires. À part la communauté de pourvoyeurs de logements sociaux, peu de voix s'élevèrent pour contester les vagues de définancement et de décentralisation. Au contraire, le milieu des années 90 a vu croître une stigmatisation et des sentiments négatifs à l'endroit du logement social dans la population en général.

De plus en plus de discours s'élevèrent identifiant le logement social comme étant coûteux, mais également mal ciblé et en ne réglant pas les problèmes de logement des personnes à faible revenu. Il y avait une fausse idée commune selon laquelle les programmes de logements sociaux coûtaient de nombreux ménages qui n'en avaient pas besoin (Suttor, 2016, p. 131).

De plus, au milieu des années 90, l'organisation des propriétaires de l'Ontario lança une attaque organisée contre le logement social, claironnant que les allocations de logement (aide à la personne) étaient une politique plus efficace et moins chère que les politiques de soutien à la pierre. Selon Suttor, cette attaque fut largement reprise par les médias ontariens et canadiens et transforma le climat politique au niveau fédéral (*Ibid.*, p. 132).

Résultat, le logement social ne pouvait plus se présenter comme une préoccupation politique dominante concernant l'enjeu de l'abordabilité du logement, mais au contraire se présentait comme un programme public coûteux dans un système de marché qui fonctionnait bien pour la plupart des gens.

Au niveau de la structure politique des institutions fédérales-provinciales, la dépression économique de 1990-1993 changea drastiquement la relation d'autorité et offrit une plus grande discrétion politique au gouvernement fédéral. Concernant le « centre » de prise de décision fédérale par rapport aux politiques sociales, Battle (2001), Banting et Myles (2013) postulent qu'au sein du gouvernement, le pouvoir est passé des départements de politique sociale aux départements des finances :

Traditionnellement, le pouvoir en matière de politique sociale fédérale était partagé entre les ministres de la Santé, du Bien-être social et des Finances. Cela était logique, puisque les programmes sociaux constituaient une part importante – et croissante – des dépenses fédérales. Cependant, l'influence du ministère des Finances sur la politique sociale s'est accrue au cours de [cette période]. [...] Le ministère des Finances en est venu à régner de manière décisive sur l'élaboration de la politique sociale, débordant et éclipsant la santé et la protection sociale (Battle, 2001, p. 224).

À titre d'exemple, Alan Redway, ministre responsable de la SCHL de 1989 à 1991, affirmait que le message dominant de ses responsables était la nécessité de répondre à l'impératif du Conseil du Trésor de réduire les dépenses, de plus en plus chaque année (cité dans Suttor, 2016, p. 134). À partir de ces directives, la SCHL et les agences provinciales se retrouvaient de plus en plus les mains liées et en attentes des directives du Conseil du Trésor fédéral.

En prenant le « règne » de l'élaboration des politiques d'habitation, le gouvernement Chrétien de 93-97 était maintenant décidé à s'attaquer au statu quo des relations fédérales-provinciales concernant le logement afin de s'attaquer au déficit fiscal fédéral. Fort de son pouvoir de dépenser, le gouvernement fédéral proposa, dès 1993, un budget qui annonçait de manière unilatérale des changements majeurs à d'importants programmes sociaux (fin du partage des coûts), sans préavis et avec peu de débats publics. Évidemment, ces coupes budgétaires ont forcé les provinces à renforcer leurs mesures de contraintes budgétaires. Mais plus dramatique fut l'annonce en 1994 de la fin du renouvellement du financement des nouvelles initiatives de logements sociaux qui altéra la dynamique politique et altéra les intérêts institutionnels et fiscaux des provinces et leurs agences dans leur relation avec la SCHL. Les coupures dans la production des logements en coop ont diminué la plus forte voix des groupes organisés pour le logement social, aidant ainsi à faire passer de plus en plus de coupures (Suttor, 2016, p. 135). En d'autres mots, en annonçant des coupes budgétaires majeures, le gouvernement fédéral s'assurait également de mettre de côté les acteurs institutionnels provinciaux, les activistes municipaux et de la société civile dans leurs décisions.

Ainsi, la cohérence des éléments politiques et du contexte institutionnel politique créa une situation propice à l'élimination du financement (ou à une *révision formelle*) des programmes de logements sociaux. En effet, peu d'acteurs possédaient désormais une voix pour contrebalancer le discours du gouvernement canadien et de la SCHL et l'enjeu de l'abordabilité du logement ne pouvait plus se présenter à travers ces programmes sociaux.

La période (1996-1999) de décision de décentraliser le rôle, les capacités et les ressources de la SCHL aux agences provinciales, tout comme la phase de réductions des dépenses, recèle des éléments se rapportant à des barrières peu élevées pour advenir à une *révision politique*. La proposition du gouvernement fédéral de décentraliser le rôle de la SCHL aux agences provinciales s'est faite lors de l'introduction du budget fédéral de 1996. L'extrait suivant nous démontre indéniablement que les éléments politiques internes et externes (haut degré de discrétion politique et faible coalition d'intérêts ; et le manque d'acteurs possédant un droit de veto dans la décision) sont à prendre en compte dans l'analyse de cette décision :

L'offre de dévolution fédérale est arrivée à un moment favorable de la vie politique. Il y a eu un effondrement des réseaux et des coalitions qui animaient les politiques du logement antérieures, et un éclatement des valeurs et des objectifs des différentes parties prenantes. Le courant politique dominant s'est désintéressé. Les défenseurs sociaux étaient occupés à défendre l'État-providence en général. Le caucus libéral fédéral comptait de nombreux partisans du logement social, mais le programme du cabinet du PM et du ministre des Finances était une marée à laquelle il était impossible de résister (Suttor, 2016, p.139).

Au final, nous pouvons saisir de cette illustration que la tendance institutionnelle au logement social qui avait résisté à plusieurs *révisions* (ou réformes) politiques durant les années 70 et 80 (conversion et dérive) s'était maintenant essoufflée drastiquement. L'enjeu du logement social ne possédait presque plus de soutien politique de la part de ses militants et même de la population générale et encore moins de la classe politique, en plus de se retrouver dans un contexte intergouvernemental d'action unilatérale du cabinet du premier ministre et du ministère des Finances, ce qui permit au gouvernement d'aller de l'avant avec une réforme de grande ampleur.

Bien que nous considérons que plusieurs facteurs économiques, idéologiques ou fiscaux peuvent nous permettre d'approfondir l'analyse de ces décisions gouvernementales de mettre fin à « l'âge d'or » du logement social au Canada. Nous croyons que les éléments présentés ci-dessus nous permettent de répondre de manière adéquate à l'évolution du processus politico-institutionnel de cette décennie à travers les interactions des acteurs clés.

Décennie 90 au Québec : consensus au service de l'innovation sociale

Immanquablement, ces révisions politiques de la décennie 1990 ont créé une impasse majeure pour les gouvernements provinciaux et plusieurs sentiers différents seront empruntés. Dans le cas du Québec, nous nous intéresserons, désormais, aux enjeux politico-institutionnels qui fit naître le programme Accès Logis (ACL) ; transformation qui correspond à une *révision politique* selon notre cadre d'analyse. Présentés devant un cataclysme en matière de financement des programmes de logements sociaux sur son territoire, nous démontrerons que le gouvernement du Québec de 1994 à 2001 a été poussé à entreprendre des politiques de logements novatrices en partie grâce à une hybridation d'acteurs large et très bien organisée et grâce à un contexte politico-institutionnel mettant de l'avant la construction d'une culture de consensus, abaissant les barrières aux changements institutionnels.

Au niveau des barrières institutionnelles internes au mode de transformation politique, nous appliquerons un raisonnement inverse, comparativement aux transformations politiques précédentes. En d'autres mots, nous démontrerons que les barrières internes étaient peu élevées, puisque le contexte politique nous permet effectivement de constater un haut niveau de discrétion de la part des décideurs politiques, mais cette fois-ci, justement, parce que l'enjeu du logement social et communautaire ne faisait pas l'objet de profonds désaccords partisans. Également, ce contexte nous permettra de clarifier que les coalitions d'intérêts de la société civile et politique se prononçant contre une réforme des programmes de logements étaient effectivement très faibles, cette fois, parce que le travail de coalition en faveur du logement social fut tel qu'aucune alternative possible ne put émerger. Cette limitation de notre cadre théorique peut s'expliquer, entre autres, parce que les auteurs ont pensé et réfléchi ce modèle dans une optique de retranchement de l'évolution des politiques sociales. Cette limitation démontre aussi que la complexité des transformations des politiques publiques au niveau institutionnel ne peut être, parfois, simplifiée en quatre catégories d'idéal type.

Malgré cette limitation, tentons d'appliquer ce raisonnement aux faits historiques et politiques. Premièrement, il est possible de déceler l'exercice d'une réelle pression de plusieurs groupes de la société civile sur le gouvernement québécois entre 1993 et 1996 pour que le gouvernement prenne le relais du gouvernement fédéral en matière de logement social (Arsenault, 2018, p. 160). Il est à noter que le logement social, comme mentionné plus haut, était déjà depuis

le milieu des années 1970 une priorité bien défendue par les acteurs du tiers secteur québécois. Selon Arsenault, deux groupes se distinguent toutefois en matière de revendication pour un élargissement du parc de logements sociaux : Les Groupes de Ressources Techniques (GRT) et le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU).

L'auteur affirme qu'en plus de jouer un rôle clé dans la mise en œuvre des politiques d'habitation, les GRT ont contribué à la conception d'Accès Logis dans les années 1990. « En février 1993, l'Association des GRT du Québec (AGRTQ) et la [Confédération québécoise des coopératives d'habitation] (CQCH) ont rédigé une ébauche de programme d'habitation provincial et en ont proposé l'adoption au gouvernement du Québec (*Ibid.*, p. 160-161). » Il affirme même « que la continuité entre le document de 1993 ébauché par le CQCH et l'AGRTQ [...] et Accès Logis est frappante et a été plusieurs fois soulignée lors de [ses] entretiens ainsi que dans la littérature (AGRTQ, 2002, p. 24-26 ; Groupe d'études et actions urbaines, 2008, p. 20-21 ; Comité achat-rénovation, 1997) (cité dans Arsenault, 2018, p. 161). »

Du côté du FRAPRU, l'auteur affirme que ce groupe jouissait d'une réelle crédibilité auprès des gouvernements et que, malgré qu'il soit difficile d'évaluer l'impact concret de ce groupe. Il peut être intéressant de citer un événement, en avril 1994, où le FRAPRU a organisé une manifestation à la porte des locaux du Parti Québécois (toujours dans l'opposition à ce moment) qui a permis de rencontrer le comité chargé de l'élaboration de la plateforme électorale du PQ. Le FRAPRU demanda d'inclure la création d'un nouveau programme de logement social qui sera finalement inclus dans la plateforme électorale et naîtra plus tard sous le nom du programme PARCO (FRAPRU).

Au niveau de la discrétion politique que le gouvernement pouvait s'offrir à l'époque, Arsenault nous informe que le débat institutionnel autour du Programme ACL portait davantage sur la « forme » à prendre afin « d'avoir l'assentiment de l'ensemble des partenaires présents » (Arsenault, 2018, p.164). D'un côté le milieu coopératif s'attachait au principe de prise en charge par l'État, ses institutions et ses agences (SHQ), et de l'autre côté, le milieu des affaires et du patronat s'appuyait sur des demandes à caractère « résidualiste » notamment la création analogue au programme ACL du FQHC qui pouvait permettre à moyen long terme à l'économie sociale de se substituer et/ou compléter l'État en matière de financement du logement social (*Ibid.*, p. 166). Ainsi, ces éléments nous démontrent que le gouvernement du PQ de l'époque se retrouvait

dans une situation où les barrières institutionnelles internes à une réforme des programmes de logement étaient très basses, puisque soutenues par une très large coalition d'acteurs et disposait d'une marge de manœuvre politique pour implanter ce nouveau programme.

Au niveau des barrières extérieures, il est possible de déceler des éléments mettant de l'avant la construction d'une culture de consensus politico-institutionnel, abaissant les barrières aux changements institutionnels.

Pour bien raffermir l'analyse, il est essentiel de s'attarder aux trois catégories d'acteurs qui ont eu une incidence sur la prise de décision d'une politique sociale comme le programme ACL. Premièrement, nous pouvons noter la présence des acteurs du secteur public, de leurs ministères et des réseaux d'organismes publics et parapublics. Deuxièmement, nous pouvons noter celle des acteurs du tiers secteur comprenant les OBNL ou OSBL, GRT, association de HLM et autres. Finalement, les acteurs du secteur privé à but lucratif, dont les institutions financières privées à but lucratif qui font des prêts et les entreprises à but lucratif qui font de la construction, rénovation et autres travaux reliés à l'industrie de la construction, sont également présents.

De manière à obtenir un consensus sociétal sur l'orientation des politiques publiques, le gouvernement québécois convoqua deux sommets socioéconomiques en 1996 qui, selon Vaillancourt et al. (2016),

constituaient une innovation sociale et politique puisque, pour la première fois, les acteurs de la société civile, dont ceux de l'économie sociale, du mouvement communautaire, du mouvement étudiant, du mouvement féministe et des milieux de l'éducation se sont joints aux acteurs habituellement invités à de telles rencontres, c'est-à-dire les représentants patronaux, syndicaux et les élus des différents partis politiques provinciaux (p.26).

De manière plus directe, ces auteurs affirment que « l'émergence [du programme Accès Logis] a été rendue possible grâce à des concertations étroites et fréquentes de divers réseaux intéressés à la promotion du logement social et communautaire (p.26). » Plus intéressant encore dans notre optique d'analyse du jeu des acteurs possédant un droit de « veto », les auteurs posent l'analyse que la genèse du Programme ACL se rapporte à une histoire d'économie plurielle où « la logique concurrentielle du secteur privé ne disparaît pas, mais se trouve à coexister avec les valeurs d'équité et de redistribution propres à l'économie publique ainsi qu'avec les valeurs de solidarité et de réciprocité propres au tiers secteur (*Ibid.*, p. 24). »

Ces éléments du contexte historique et institutionnel illustrent qu'un accord unanime (ou presque) des trois catégories d'acteurs « veto » (secteur public, tiers secteurs et secteur lucratif) s'est matérialisé lors des sommets socioéconomiques de 1996 ce qui a permis d'abaisser les barrières institutionnelles au changement politique.

En fin de compte, selon notre cadre théorique, il est possible d'expliquer la genèse du programme Accès Logis dans les termes suivants : le gouvernement du PQ de l'époque jouissait d'une grande discrétion politique puisque le gouvernement était soutenu par une large coalition d'intérêts partisans en faveur d'un programme de logements sociaux et l'enjeu de l'abordabilité du logement social ne constituait pas un objet de discorde entre les acteurs partisans. De plus, le gouvernement, à travers, la convocation des sommets socioéconomiques a réussi à matérialiser un consensus institutionnel entre les acteurs veto pour faire advenir cette réforme (ou *révision* politique) d'ampleur.

Décennie 2000 : transformation politique sans réforme d'envergure ?

Ainsi, pendant les années suivantes de la genèse du programme ACL (1997-2001), le gouvernement du Québec assume seul, sans cofinancement fédéral, le développement des nouvelles unités de logement social au Québec. Cependant, à partir de 2002, le gouvernement fédéral décida de se réengager modestement dans l'appui financier de programmes de logements sociaux en partenariat avec les provinces.

Selon la narration de Suttor (2016),

À l'aube du XXI^e siècle, des programmes de nouveaux logements abordables ont vu le jour, ce qui équivaut à un modeste réengagement dans la location abordable par les gouvernements fédéraux et provinciaux du Canada. Celles-ci comprenaient l'Initiative fédérale-provinciale en matière de logement abordable (ILA ou *Affordable Housing Initiative* (AHI)). [...] Les initiatives post-2000 ont atténué, mais n'ont pas inversé les changements fondamentaux du repli et de la décentralisation des années 1990. Les arrangements institutionnels et les rôles [des agences] des années 1990 sont restés en place (p.151).

Ces termes portent les éléments du mode de transformation politique relié à la *superposition* politique dans le sens défini par Hacker où la notion de superposition (*layering*) s'inscrit dans une

transformation politique où nous pouvons déceler une action des législateurs pour arrimer une nouvelle politique publique sans toutefois éliminer la précédente.

De manière générale, dans cette section, nous cherchons à rendre compte du fait que les cycles successifs de transformations institutionnelles, au niveau fédéral, des années 1980 (dérive) et 1990 (révision) ont produit un modèle très « décousu » et un haut degré d'incohérence institutionnelle, ce qui a réduit les possibilités des modes de transformations politiques au début des années 2000. Cependant, il est intéressant de noter que, durant la décennie 2000, pour ne retomber dans l'impasse politique des années 1980, les acteurs politiques (ex. le Réseau national du droit au logement et de l'itinérance, provinces, municipalités, OBNL et les partisans libéraux attachés au logement social) ont mis en mouvement de nouvelles dynamiques « en marge » des programmes d'habitations existants afin de ne pas provoquer de contre-mobilisation de la part des défenseurs du statu quo (notamment le ministère des finances fédéral). En d'autres mots, nous cherchons à démontrer que les programmes d'habitation, au début des années 2000, étaient difficilement modifiables à l'interne de l'appareil politique fédéral en partie à cause des coalitions partisanes libérales qui étaient attachés aux valeurs de rigueur budgétaire des programmes sociaux mis en place durant les années 1980 et 1990 et où le modèle de décentralisation des années 90 avait donné presque l'entièreté du pouvoir de gestion de ces programmes aux provinces, mais où les « nouvelles initiatives » conjointes ont été promu par les acteurs veto au niveau provincial et communautaire.

À titre de contexte, nous pouvons noter qu'au début des années 2000, les problèmes d'habitation et de vitalisation des quartiers sont à nouveau apparus comme des préoccupations politiques dominantes. Notamment, pour le secteur de l'habitation locatif. Le logement locatif était devenu un secteur à faible revenu. Il abritait désormais de nombreuses personnes occupant des emplois mal rémunérés qui vivaient sans épargne, utilisaient les banques alimentaires et étaient souvent en retard de paiement et au bord de l'expulsion. Suttor (2016) raconte que le bureau du premier ministre du Canada « a surveillé de près la question et était conscient que les points de pression ne provenaient pas d'une seule source, mais d'organisations, des provinces, de municipalités, de députés et du grand public (p.159). »

Pour répondre à ces enjeux d'habitation, au niveau des relations intergouvernementales, le gouvernement fédéral, au début des années 2000, consentit de rompre avec le contexte de « crise

fiscale » et d'unilatéralisme des années 90 et opta pour une nouvelle forme de « fédéralisme collaboratif ». Une cause assez simple peut nous expliquer ce revirement. Le contexte politique et économique du début des années 2000 nous indique qu'une bonne reprise économique et budgétaire a amené le budget fédéral à un excédent. De cette manière, le contexte de crise fiscale des années 1990 qui mit à l'avant-scène de l'arène politique les préoccupations financières du ministère des Finances fédéral ne correspondait plus au contexte présent. Cette reprise économique et budgétaire conduisit le Canada et le Parti libéral au pouvoir à revenir vers une politique plus centriste et plus ouverte sur comment disposer de ces nouveaux dividendes fiscaux (*Ibid.*, p. 151-152).

L'événement majeur pour l'avènement du fédéralisme collaboratif fut la signature d'une nouvelle entente-cadre sur l'union sociale (ECUS ou SUFA en anglais), en 1998, afin d'apporter les acteurs institutionnels à la table de négociation concernant le financement conjoint des nouveaux programmes sociaux. Cette entente-cadre confirme explicitement le pouvoir d'Ottawa de dépenser dans les domaines de compétence provinciale. Mais ce pouvoir ne peut plus être exercé unilatéralement. De nouveaux programmes conjoints ne seront pas introduits, ni ceux existants modifiés, sans préavis et sans consentement substantiel des provinces. De plus, la responsabilité provinciale en matière de conception et de prestation des programmes est affirmée (Cameron et Simeon, 2002, p. 57). Ainsi, à partir de 1998, le contexte des nouvelles initiatives de programmes sociaux est inscrit dans un accord intergouvernemental, sans avoir force constitutionnelle néanmoins, mais démontre tout de même que le niveau de discrétion politique du fédéral a grandement chuté comparativement aux années 1990. Le fédéral devait dorénavant avoir l'assentiment des provinces avant toute forme de modifications des programmes sociaux.

Également pertinent, le contexte partisan au sein du gouvernement libéral se retrouvait de nouveau à l'image des années 1980 dans une position centriste et ambivalente créant des points de blocage importants. Suttor (2016) résume bien le contexte partisan en vigueur de l'époque :

La maîtrise des dépenses publiques et la réduction du déficit sont restées les thèmes dominants de toute discussion sur les impôts et le rôle du gouvernement. [...] Il n'y aurait pas de retour au rôle croissant du gouvernement aux programmes sociaux des années 1940 aux années 1980, mais il y avait beaucoup d'espace politique pour de nouvelles initiatives de dépenses modestes visant à servir les intérêts de l'économie nationale, des communautés locales ou des gains politiques (p.156).

À ce titre, bien que les orientations axées sur le marché concernant le logement prévalussent largement, des contre-courants partisans émergeaient sur plusieurs préoccupations : concernant l'offre de logement locatif ; concernant l'espace pour de nouvelles initiatives sociales ; et sur un nouveau discours sur la pauvreté, les opportunités et les fractures sociales. L'extrait suivant nous démontre de manière directe l'ambivalence du contexte partisan de l'époque tout en soulignant l'impossibilité de réviser les financements à leurs niveaux pré-1996 : « Le Réseau national du logement et de l'itinérance a appelé [le gouvernement canadien] à la restauration des dépenses d'avant 1996 ; une demande impossible dans les circonstances, mais faisant partie d'un discours qui légitimait des propositions plus limitées comme une voie médiane (*Ibid.*, p. 161). » Finalement, ces quelques éléments nous font prendre conscience que les barrières internes au sein du gouvernement Chrétien pour advenir à une réforme ou un « retour en arrière » concernant le financement des programmes sociaux était trop élevé. Entre autres, parce que les partisans du repli fédéral en matière de logement et de décentralisation pesaient toujours lourd dans la balance, malgré des positions plus centristes sur certaines préoccupations.

Cela dit, pendant que les partisans libéraux s'entêtaient à axer leurs orientations sur un rôle minimal dans les programmes d'habitation, des inquiétudes politiques se sont exprimées au niveau local. Il est possible de noter plusieurs groupes communautaires et des municipalités qui ont mené des études pour documenter l'ampleur de ce problème social causé par le manque de financement en logements abordables, ont attiré l'attention politique sur celui-ci et ont formulé des réponses.

Partout à travers le Canada anglais, des forums de discussion concernant les problèmes de sans-abri ont vu le jour au tournant des années 2000. Un exemple intéressant nous provient de La *Calgary Homeless Foundation* qui fut créée en 1998 et qui a réussi à impliquer des politiciens conservateurs fédéraux qui ont parrainé des projets de logements et des services et a effectivement inscrit la question à l'agenda politique fédéral (Suttor, 2016, p. 158). En mars 1999, à la suite de la publication du rapport du groupe de travail sur les sans-abris de Toronto, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et la ville de Toronto ont parrainé un symposium national sur le logement et les sans-abris, auquel ont participé des personnes de partout au Canada. De ce cette activité nationale, les activistes du logement ont déclaré que le problème des personnes sans-abri était une catastrophe nationale et appelait des mesures fédérales concernant l'habitation. La FCM a formé une équipe d'options politiques nationales en matière de logement, dirigée par Jack Layton, en 1999

et a adopté l'année suivante un ensemble de propositions plus fermes qui établissent un cadre politique national en matière de logement abordable. Les élus locaux et leurs défenseurs ont fait pression sur les députés de tout le pays, et ces questions ont eu un impact dépassant leur petite influence normale sur la politique fédérale, ayant même des échos dans le cercle des conseillers en politique sociale du Cabinet du premier ministre (*Ibid.*, p. 159). Malgré ces efforts d'influence, l'ampleur d'un éventuel réengagement fédéral dans le logement restait assez floue. En partie à cause de l'engagement libéral en faveur des restrictions budgétaires mentionné plus haut. À titre d'exemple, le budget fédéral de février 2000 proposait un nouveau programme d'envergure pour les routes provinciales et les infrastructures municipales, mais ne faisait pas mention du logement abordable (Canada, ministère des Finances, Plan budgétaire 2000, p. 120-121). Dans ce contexte, La FCM et l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU) se sont penchées sur ce qu'elles pensaient réalisable dans le contexte de l'ECUS et de l'intérêt fédéral modéré : des subventions en capital pour de nouveaux logements locatifs abordables qui seraient financées par le gouvernement fédéral, mais administrées par des organisations autonomes et complétées par des fonds provinciaux (Canadian Housing and Renewal Association, *Submission to the Standing Committee on Finance* ; FCM, *Quality of Life Infrastructure Program*). C'est finalement ce cadre de financement des programmes d'habitations qui sera conservé par le gouvernement libéral, en 2001, après une rencontre des ministres d'habitations fédéraux, provinciaux et territoriaux à Fredericton, qui annonçait 680 millions de dollars sur cinq ans sous le titre d'Initiative fédérale-provinciale en matière de logement abordable ((ILA) ou *Affordable Housing Initiative* (AHI)). Ce programme de financement conjoint restera en place jusqu'en 2018.

Au final, la transformation politique par la superposition au tournant des années 2000, au niveau fédéral, reflète la réalité selon laquelle les partisans de changement ont travaillé autour des institutions politiques dans un contexte où les obstacles à la transformation interne étaient très élevés. Nous avons identifié que le modèle de décentralisation des programmes d'habitation des années 1990 et la nouvelle entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) au tournant des années 2000 avaient mis un terme à l'unilatéralisme fédéral dans la conception de nouvelle politique sociale. De plus, le caucus partisan libéral était toujours réfractaire à l'idée d'engager des objectifs élargis des programmes d'habitation dans l'optique de maîtrise des dépenses publiques et la réduction du déficit. Cependant, les acteurs municipaux et communautaires ont activement exploité les failles d'un modèle très « décousu » et comportant un haut degré d'incohérence institutionnelle pour

mettre à l'agenda politique fédéral leurs revendications en termes de logements abordables afin de trouver des positions « mitoyennes » entre les acteurs fédéraux et locaux.

Décennie 2000 au Québec : Érosion de la portée du programme ACL

Suite à ce réengagement fédéral, depuis 2002, au Québec, deux programmes permettent de développer de nouvelles unités de logement social (Accès Logis et Logement abordable Québec (LAQ)). Comme mentionné dans le chapitre précédent, le programme majeur, Accès Logis, fut maintenu, mais se développa peu. Durant la décennie 2000, la production d'unités d'habitation s'est maintenue et a même augmenté atteignant annuellement près de 2,100 unités entre 2009 et 2013. Ceci dit, les indicateurs de l'abordabilité du logement québécois se détérioraient atteignant un sommet en 2011 comme illustré dans le chapitre précédent. Ces données nous poussent à proposer une relecture de cette période dans les termes suivants et nous forcent à tenter d'expliquer ce phénomène :

Bien que la principale source de protection contre l'inabordabilité résidentielle des Québécois s'érodât, les programmes publics n'ont pas réussi à combler le vide et, à certains égards, se sont également érodés de manière significative. Le programme Accès Logis, une pièce maîtresse de soutien résidentiel, est essentiellement restée dans une situation d'attente : sa popularité et la force politique de ses bénéficiaires (démontrant une situation où le gouvernement québécois possédait un faible niveau de discrétion politique), notamment à travers la Coalition pour l'habitation communautaire formée de cinq organisations nationales : l'Association de groupes des ressources techniques du Québec (AGRTQ), la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH), le Chantier de l'économie sociale, le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité et le RQOH, ont effectivement bloqué les replis radicaux. Mais, le programme est devenu de plus en plus inadapté, entre 2003 et 2011, à mesure que les coûts des logements ont rapidement dépassé les dépenses limitées du programme. Dans une démonstration frappante de dérive politique, les bénéficiaires payaient plus de leur poche, en 2011, pour se loger qu'ils ne le faisaient lors de l'adoption du programme ACL en 1997.

Les outils théoriques de Hacker et Pierson se rapportant à la dérive politique peuvent, selon nous, nous éclairer sur les processus qui ont eu cours durant cette période :

La dérive politique n'est pas la même chose que la simple inaction. Elle se produit plutôt lorsque les effets des politiques publiques changent considérablement en raison des changements dans le contexte économique ou social environnant et ensuite, malgré la reconnaissance d'alternatives, les décideurs politiques ne parviennent pas à mettre à jour les politiques en raison de la pression exercée par des intérêts minoritaires intenses ou des acteurs politiques exploitant les points de véto dans le processus politique (2010, p. 170).

Ainsi théorisé, nous voulons démontrer que bien que le programme ACL fût maintenu par le gouvernement libéral de Jean Charest, les effets du programme ACL se sont détériorés en termes de protection des risques sociaux et économiques en partie à cause d'une volonté délibérée des acteurs gouvernementaux d'empêcher le recalibrage de ce programme social. Autrement dit, nous voulons démontrer que comparativement aux transformations institutionnelles des années 1980 et 1990, au Québec, l'évolution des politiques de logements des années 2000 s'agit d'une histoire jouée par différents acteurs institutionnels et sociaux, qui ne parviendront pas à s'entendre sur un programme de développement de l'habitat communautaire. Dans cette histoire, les ambitions des citoyens et des groupes sociaux n'ont pas réussi à se conjuguer avec celles des politiques d'habitation, dessinant un état de conflit entre les caractéristiques du modèle de gouvernance hybride entre néolibéralisme et partenarial établi par le gouvernement Charest et les objectifs de la politique de logement social, laissant activement se dégrader les effets du programme ACL.

Il est à propos de noter que pour ne pas rester immobiles et faire du surplace, les institutions et les programmes politiques nécessitent un entretien actif ; pour rester ce qu'ils sont, ils doivent être réinitialisés et recentrés, ou parfois plus fondamentalement recalibrés et renégociés, en réponse aux changements de l'environnement politique et économique dans lequel ils s'inscrivent. Sans une telle « prise en charge », ils peuvent être sujets à l'érosion ou à l'atrophie par dérive. À ce propos, Jacques Gariépy, PDG de la SHQ au début des années 2000, résume bien les indications à prendre pour ne pas tomber dans l'immobilisme institutionnel : « Premièrement, ça prend les efforts et les convictions des groupes de la communauté ; Deuxièmement, ça prend la collaboration soutenue de fonctionnaires convaincus ; Troisièmement, ça prend l'apport de politiciens qui poussent très fort dans le même sens » (cité dans Vaillancourt et al., 2016, p. 44).

De cette façon, en retraçant le processus politique des années 2000, nous cherchons donc à bonifier les analyses précédentes qui ont tendance à minimiser les façons importantes dont les acteurs politiques (premier ministre, ministre des Finances, ministre de l'Habitation) peuvent

façonner et restreindre l'ordre du jour du débat et empêcher certains types de décisions collectives (Hacker, 2004, p. 245).

Pour ce faire, nous démontrerons que le virage entrepris par le gouvernement Charest de réorienter le modèle québécois vers des visées plus néolibérales à accentuer les barrières à une transformation interne (rendre plus difficile de la déplacer vers de nouvelles fins) et institutionnelle (verrouiller les points de décision) au changement politique, malgré les revendications des organismes d'habitation québécois.

Il importe de souligner que, selon la vision néolibérale proposée par le PLQ de Jean Charest, le modèle québécois doit être revu et en premier lieu le rôle de l'État, et ce, sur trois aspects : 1) la réduction de l'intervention de l'État dans l'économie, notamment pour ce qui est de la planification et du financement du développement économique ; 2) des politiques plus autoritaires et dont la régulation laisse place aux influences des groupes de lobby, en particulier celui du milieu des affaires ; 3) une coordination donnant la priorité à la consultation avec des individus citoyens plutôt qu'à la concertation avec les grands acteurs sociaux. De plus, la vision proposée par le gouvernement libéral réduit l'économie aux seules activités marchandes en supposant que le marché peut spontanément prendre en compte l'intérêt général (Bouchard, Lévesque, Saint-Pierre, 2005, p. 5).

Concernant les barrières à la conversion interne des programmes d'habitation, nous pouvons noter, de la part du gouvernement Charest, un incrémentalisme concernant les cibles annuelles de productions d'unités sociales, ce qui reflète également la proposition néolibérale de réorientation de l'intervention étatique. Suttor (2016) et Arsenault (2018) s'entendent sur les faits où le réengagement modeste du fédéral en 2002 a évité au gouvernement du Québec de prendre position, seul, sur les cibles de production. Pouvant compter sur les subventions fédérales, le Québec s'assura d'égaliser les montants fédéraux dans le nouveau programme à frais partagés (LAQ) et utilisa également les sommes pour son programme ACL. Dans les mots d'Arsenault (2018) : « il [était] peu probable que les libéraux de Jean Charest aient pris l'initiative dans ce contexte [de réengagement du fédéral] de créer un nouveau programme strictement provincial, après leur arrivée au pouvoir (p.159) ».

De plus, dans la réorientation du modèle québécois par les libéraux, la pensée même de la démocratie se trouve à être modifiée pour être définie exclusivement par la démocratie

représentative selon laquelle les citoyens pris individuellement donnent un mandat apparemment clair et défini une fois pour toutes, à leur gouvernement, pour une période d'environ quatre ans. Lévesque (2004) nous démontre dans l'extrait suivant comment la proposition du modèle néolibéral a tenté d'émettre des barrières aux modifications des politiques sociales pour finalement remettre le pouvoir aux mains seul des élus politiques :

les élus peuvent sans doute consulter les organisations de la société civile, mais ils doivent également s'en méfier puisqu'elles portent des intérêts corporatistes, soit une agglomération d'intérêts individuels. La participation de la société civile aux diverses formes de gouvernance doit être limitée à des individus sous le contrôle exclusif des élus, parce que ces derniers sont imputables et les autres non. (p.17)

Tout aussi pertinent pour comprendre les barrières mises en place au niveau institutionnel est le fait que le gouvernement Charest proposa de mettre fin au régime de la concertation avec les grands acteurs sociaux qui, dans leur réflexion, « bloquent le changement par leur comportement corporatiste et (qui) entravent le fonctionnement des institutions démocratiques pour miser davantage sur les individus » (*Ibid.*, p. 12). Ainsi, en insistant sur les mécanismes de concurrence entre les acteurs d'influence, le modèle post-partenarial verrouille les positions des acteurs veto dans leur optique d'influence individualisée envers les représentants politiques.

En somme, Lévesque (2004b) nous résume la proposition du gouvernement libéral dans sa volonté de verrouiller les points de décision du processus délibératif :

Comme le modèle néolibéral ne prend pas au sérieux la démocratie délibérative, il lui est difficile, pour ne pas dire impossible, de voir comment les syndicats et les associations volontaires peuvent arriver à construire des intérêts intermédiaires entre l'intérêt particulier et l'intérêt général. Il ne voit pas comment un gouvernement légitimement élu peut tirer avantage d'une mobilisation des divers intérêts collectifs autrement que sur un mode individuel, celui du lobbying ou de la consultation privée. [...] En somme, ce modèle refuse les ressorts de la démocratie sociale sous prétexte qu'elle prend en otage les représentants légitimement élus. Ce refus de la démocratie plurielle entraîne une incapacité des élus de voir un arrimage du développement économique et du développement social [...] (p.23).

Ainsi, contrairement aux décennies précédentes, durant les années 2000, les groupes communautaires évoluent de plus en plus dans une sorte de coopération conflictuelle avec l'État québécois (Bergeron-Gaudin, 2016, p. 226).

À ce titre, il peut être intéressant de noter que plusieurs groupes communautaires, dont le FRAPRU, le Réseau québécois des OSBL d'habitations, le Regroupement des comités logement, les associations de locataires du Québec (RCLALQ) et la CMM ont tenté, tout au long, des années

2000 d'attirer l'attention du gouvernement pour la mise en œuvre d'une stratégie globale, notamment par la tenue à la fin d'octobre 2004 d'un camp de deux jours à Québec et de mémoire (Portrait de l'offre et des besoins en soutien communautaire dans les OSBL d'habitation au Québec). Ces efforts porteront leurs fruits dans la mesure où le gouvernement québécois continue d'annoncer, année après année, de nouveaux logements par l'entremise d'AccèsLogis, mais refuse de présenter un plan quinquennal d'investissements, comme le revendiquent tous les organismes nationaux en logement social. De ce fait, le gouvernement entretient ainsi une incertitude constante et oblige le FRAPRU à reprendre les pressions à chaque budget (Saillant, 2019, p.20).

Concernant le refus de mise à l'agenda du débat d'une politique globale d'habitation au Québec, il est possible d'illustrer ce phénomène d'obstruction politique en lisant un extrait d'allocation lors de la période de questions à l'Assemblée nationale :

Il disait ceci, le programme libéral : « Élaborer et adopter, avec l'ensemble des partenaires et des mandataires du gouvernement, une véritable politique globale de l'habitation au Québec. » On nous a dit : Automne 2004, c'est fait. Ensuite, on dit : oups! Ça va aller en hiver 2005. Après, on a parlé du printemps 2005. On est rendus à l'automne 2005, pas encore un élément de politique ne nous apparaît dans notre paysage. Et là je rappelle très amicalement à mes collègues d'en face qu'ils sont au pouvoir depuis deux ans et demi. « Élaborer et adopter, avec l'ensemble des partenaires et des mandataires du gouvernement, une véritable politique globale d'habitation... », on ne parle pas d'un rapport d'orientation puis d'évaluation des constats puis des besoins, on parle d'une véritable politique. Deux ans et demi, rien, rien à l'horizon à ce sujet-là.

Et plus que ça, si M. Cliche, le président-directeur, a été un petit peu avec la langue de bois sur certaines de ses réponses à nos questions, sur celle-là il a été très clair. On lui a posé la question : est-ce que la Société d'habitation a été demandée ? Est-ce que le gouvernement a demandé de l'assister dans la production d'une telle politique d'habitation ? D'ailleurs, politique fort importante, là, qui est attendue par tous les milieux reliés à l'habitation. Il disait ceci : il n'y a pas eu de consultation formelle de faite pour préparer le document d'orientation gouvernementale en matière de politique. On était en janvier 2005. On a beau dire, on a beau croire : Ça s'en vient, ça s'en vient, mais... (Journal des débats de l'Assemblée nationale, 2005, allocution de Serge Deslières, député du Parti québécois).

Ainsi, simplement en délégitimant et en bloquant les interventions publiques concernant l'habitation, le caucus libéral s'adonnait à une pratique de transformation de l'orientation des politiques d'habitation.

Autrement, le document des consultations prébudgétaires de 2003 émis par le ministre des Finances de l'époque, Yves Séguin, peut nous éclairer sur les priorités financières du gouvernement Charest qui ont eu des impacts sur cet immobilisme. On peut, notamment y trouver :

qu'un des constats que nous [ministère des Finances] pouvons dresser est que la situation des finances publiques demeure très fragile. [...] De plus, malgré le déficit zéro, la dette totale du Québec n'a cessé de croître. [Ainsi], aujourd'hui des réformes profondes sont nécessaires. La simple recherche d'économies n'est plus, depuis longtemps, à la mesure des défis (Québec, ministère des Finances, 2003, p. 11).

En réponse à ces préoccupations de réformes fiscales profondes, il peut être intéressant de noter un mémoire provenant du Réseau Québec des OSBL d'habitation (RQOH), qui mentionne, entre autres choses, qu'il apparaît impératif d'assurer la continuité du développement de logements sociaux au moyen du programme ACL pour au moins une raison simple. Contrairement à certains autres programmes de logement social, ACL est un programme qui n'implique pas un financement récurrent annuel du déficit des projets immobiliers qu'il suscite. [...] De plus, il génère un retour sur l'investissement, car après dix ans d'opération, les organismes tels les OSBL-H qui utilisent ce programme, doivent refinancer de façon autonome leur projet et retourner un montant substantiel à la collective [à travers le Fonds québécois de l'habitation communautaire (FQCH)]. Cette méthode de financement du logement social favorise donc une indépendance financière substantielle des projets, évite la situation coûteuse pour l'État et les contribuables de financer à fonds perdu et de façon récurrente des projets et va donc tout à fait dans le sens d'un allègement du fardeau de l'État et des contribuables (Réseau québécois des OSBL d'habitation, 2004, p. 6-7).

Au final, bien que les actions des organismes d'habitation québécois aient semblé trouver un certain écho auprès du caucus libéral – 329 millions de dollars seront introduits pour le logement social pour l'exercice budgétaire de 2004-2005 (Québec, ministère des Finances, 2004, p.3) –, ces sommes font pâle figure comparativement au 400 millions consentis dans le budget de l'ancienne ministre des Finances de 2003, Pauline Marois, avant l'arrivée au pouvoir du gouvernement Charest (FRAPRU, 25 ans, p. 71). Pouvant démontrer une influence certaine du ministère des Finances dans la poursuite des politiques d'habitation, au Québec, durant cette période dans un contexte d'imposition de restrictions budgétaires aux autres ministères.

En somme, l'objectif de cette section était de faire prendre conscience au lecteur que malgré qu'il soit difficile d'imputer au gouvernement Charest de 2003 à 2012 d'avoir eu recours à une

transformation politique, dite classique, notamment par une modification législative, il est possible de noter une transformation politique à travers la détérioration des effets sociaux et économiques en raison des changements dans le contexte économique ou social environnant. Il nous apparaissait important de rendre compte ce changement politique, malgré la stabilité institutionnelle en surface. À travers les outils théoriques de Hacker et Pierson se rapportant à la dérive politique, nous avons voulu mettre en lumière les éléments de cette transformation. À ce titre, nous avons posé que lorsque les libéraux de Jean Charest sont arrivés au pouvoir, Accès Logis était déjà un programme établi depuis 1997 ; ce programme jouissait d'une popularité parmi la population et détenait une forte coalition de soutien politique, notamment à travers la Coalition pour l'habitation communautaire formée de cinq organisations nationales – l'Association de groupes des ressources techniques du Québec (AGRTQ), la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH), le Chantier de l'économie sociale, le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité et le RQOH –, ce qui a certainement permis de bloquer les replis radicaux. Cela dit, à mesure que le programme devenait de plus en plus inadapté à répondre aux besoins de ces bénéficiaires, nous avons révélé que les acteurs politiques au pouvoir, en connaissance de cause, n'ont pas simplement eu recours à l'inaction politique, mais ont activement participé à la dégradation des effets du programme ACL. Nous avons démontré qu'en proposant une réorientation à saveur néolibérale du modèle de développement social et économique qui avait eu cours durant les années 1980 à 2003 et en façonnant et restreignant l'ordre du jour du débat sur l'habitation, les décideurs politiques ont délibérément refusé de combler les lacunes émergentes en matière de couverture sociale. De cette façon, le concept de dérive politique reflète la réalité selon laquelle les partisans politiques au pouvoir, dont en tête de liste, le premier ministre Charest et son ministre des Finances, Yves Séguin, ont utilisé leur influence et ont exploité les points de veto dans le processus politique québécois (notamment en délégitimer le débat) pour refuser de combler les lacunes émergentes en matière de couverture sociale.

Décennie 2010 : conversion de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne

Afin de poursuivre notre « retraçage des processus » décisionnels, analysons à présent, une autre transformation du programme Accès Logis qui s'est manifesté lors du mandat de Philippe Couillard de 2014 à 2018. Tout d'abord, il importe de préciser que depuis sa création en 1997, le

programme ACL (qui devait en principe durer cinq ans) fut renouvelé à diverses reprises, par divers gouvernements québécois. Vaillancourt et al. (2016) affirme même « qu'avec le temps [Accès Logis] est devenu plus qu'une politique gouvernementale, mais bien une politique de l'État québécois (p. 57). » Cela dit, après plus de dix ans de gouvernement libéral au Québec, presque sans interruption, le programme ACL n'était pas à sa dernière transformation.

La prise du pouvoir des libéraux de Philippe Couillard en 2014 reprend en quelque sorte l'idée de réingénierie de l'État québécois que son prédécesseur, Jean Charest, n'a que partiellement réussi à mener à terme. Ainsi, dans une volonté d'atteindre et de maintenir l'équilibre budgétaire de l'État québécois, les libéraux s'attarderont à mettre en œuvre des politiques d'austérité où la plupart des programmes de l'État ont été passés à la loupe avec l'objectif avoué d'en éliminer plusieurs ou du moins d'en réduire la portée (FRAPRU, Historique). Concernant les programmes d'habitation, l'objectif avoué du gouvernement Couillard dans ce cas-ci, était de réorienter les financements publics davantage vers une aide financière personnalisée aux citoyens (aide à la personne) plutôt qu'à travers des organismes communautaires faisant de la promotion immobilière sociale (aide à la pierre) (voir plus bas le communiqué du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire de l'époque, Pierre Moreau).

Le processus de conversion politique qui eut cours durant l'administration Couillard (2014-2018) porte en lui des prescriptions différentes de la transformation précédente par la dérive politique ; « contrairement à la dérive politique, les institutions ne sont pas tant autorisées à se dégrader plutôt que réorientées vers de nouveaux buts, fonctions ou objectifs (Streeck et Thelen, 2005, p. 26). Autrement dit, l'argument proposé par le concept de conversion politique va à l'encontre des arguments classiques des rendements croissants (*increasing returns*) qui suggèrent une dynamique selon laquelle les acteurs adaptent leurs stratégies aux institutions existantes, ici la conversion fonctionne dans l'autre sens : les institutions existantes sont adaptées pour servir de nouveaux objectifs.

Pour bien comprendre les tenants et aboutissants de cette transformation, il convient d'observer quelques caractéristiques essentielles. Tout d'abord, la réorientation des ressources institutionnelles que nous associons à la conversion peut se produire à travers une contestation politique sur les fonctions et les objectifs qu'une institution existante devrait remplir. De plus, le temps compte. De nombreuses institutions existent depuis assez longtemps pour avoir survécu, non

seulement à leurs concepteurs et à la coalition sociale sur laquelle elles ont été fondées, mais aussi aux conditions extérieures de l'époque de leur fondation. Ainsi, l'analyse de la conversion doit prendre en compte que les changements dans la nature des défis auxquels les acteurs sont confrontés ou dans l'équilibre des pouvoirs permettent de réorienter les institutions pour servir certains intérêts vers des buts et des fins très différents. En d'autres termes, le temps et les changements qu'il entraîne ouvrent des brèches qui entraînent des possibilités de conversion institutionnelle (*Ibid.*, p.26-28).

Ainsi, en partant de ces caractéristiques associées à la conversion politique, nous pouvons analyser l'évolution du programme ACL en situant que la réorientation des ressources institutionnelles durant les années 2014-2018 s'est produite par le biais d'une contestation politique des élites politiques du caucus libéral (premier ministre, ministre des Finances et ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire) sur les fonctions et les objectifs que la SHQ devait remplir afin de répondre adéquatement aux besoins des Québécois. Selon nous, cette contestation politique a été rendue possible par les écarts du programme ACL qui ont émergé au fil du temps, entre les règles institutionnalisées mises en place par un gouvernement du Parti Québécois, en 1997, et son application locale par les gouvernements successifs. Rappelons qu'à sa fondation, le programme ACL était promu comme un programme d'aide financière qui encourage le regroupement des ressources publiques, communautaires et privées afin de favoriser la réalisation de logements sociaux et communautaires pour des ménages à revenu faible ou modeste, ou pour des clientèles en difficulté ayant des besoins particuliers en habitation. Ainsi, devant les défis budgétaires et fiscaux de l'État québécois, le caucus libéral de Couillard contestait activement les règles originelles du programme ACL de réalisation de logements sociaux et communautaires pour proposer l'application de nouvelles règles institutionnelles afin d'axer davantage l'aide financière vers les citoyens.

Pour expliquer cette réorientation des ressources financières, nous nous attarderons aux éléments du contexte politico-institutionnel dans le même esprit que les transformations précédentes. Ainsi nous démontrerons que le gouvernement Couillard s'assura de ne pas commettre la même erreur que son prédécesseur libéral et s'emploiera à subordonner la SHQ et les acteurs du logement social sur le terrain à des relations hiérarchiques avec le gouvernement afin de s'offrir un plus haut niveau de discrétion politique. Par contre, le contexte politique et social nous informe

que les acteurs veto, fortement influencés par les groupes de pression en faveur du logement social et les municipalités ont efficacement posé des barrières externes à une réforme formelle ou même une élimination de ce programme, notamment en participant massivement lors de la tournée nationale de consultation en 2016, intitulé « Une nouvelle approche d'intervention en habitation ».

Vaillancourt et al. (2016) nous informe sur le changement de culture suivant l'élection du nouveau gouvernement du PLQ en avril 2014 concernant la relation entre la SHQ et le gouvernement :

Les directives du gouvernement Couillard vis-à-vis la SHQ l'invitent à renoncer à sa relative autonomie et à devenir une docile courroie de transmission du gouvernement et du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire de l'époque, Pierre Moreau. [...] Le gouvernement, quand il ne le fait pas lui-même, s'attend à ce que la SHQ communique les politiques de haut en bas en direction des acteurs concernés dans la société civile pour que ces derniers les mettent en œuvre. Dans un tel contexte, il n'est plus question de miser sur la SHQ pour faire remonter vers le haut des demandes qui proviennent des divers acteurs. La nouvelle SHQ se contente de faire descendre vers le bas les directives gouvernementales (p.45-46).

Selon nous, ce changement de culture imposé par le gouvernement aux échelons inférieurs dont la SHQ et les organisations de promotion de logements sociaux comportent des conséquences directes sur l'état des relations entre ces deux catégories d'acteurs. Et change drastiquement le niveau de discrétion politique dont les élites politiques peuvent s'offrir dans l'élaboration des priorités des programmes d'habitation. Dorénavant, les relations et donc les décisions deviennent autoritaires et hiérarchiques reposant sur les orientations stratégiques émanant uniquement du ministre Moreau et du premier ministre Couillard. Dans cette culture relationnelle, il n'est plus question de tendre l'oreille aux doléances des échelons inférieurs, ceux-ci ne servant que de courroie de transmission aux orientations décidées au sommet de la pyramide politique.

Il peut être intéressant de citer, à cet effet, une lettre composée par trois administrateurs démissionnaires de la SHQ datant du 5 février 2015 qui dénonce ce qui constitue pour eux « une instrumentalisation gouvernementale sans précédent dans l'histoire du Québec, orchestrée par le ministre Pierre Moreau et ayant pour effet de faire en sorte que la Société d'habitation du Québec n'est plus ! [en tant que société d'État] (cité dans Vaillancourt et al., 2016, p. 46). »

De plus, dans le contexte d'austérité des finances publiques, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire de l'époque, Pierre Moreau, et le ministre des Finances

Carlos Leitao se sont montrés particulièrement durs envers les dispositions d'Accès Logis, démontrant ainsi que le Parti libéral du Québec n'était pas particulièrement attaché à défendre les orientations précédentes et préférait se concentrer sur les partenariats public-privé (PPP).

Fort de la nouvelle culture hiérarchique implantée l'année précédente, le budget provincial de mars 2015 du ministre Leitao ne tarde pas à imposer sans dialogue social une diminution de moitié du nombre annuel de nouvelles unités de logement qui seraient construites au cours de l'année 2015-2016. De 3 000 en 2014-2015, le nombre de nouveaux logements passe à 1 500 en 2015-2016. De plus, selon le FRAPRU « le gouvernement Couillard ouvre même la porte à une plus grande privatisation de l'aide au logement en annonçant le financement au cours des cinq prochaines années de 5800 suppléments au loyer privés, soit 1000 en 2015-2016 et 1200 à chacune des quatre années suivantes (FRAPRU ; Historique). »

Du côté du ministre Moreau, dans un communiqué datant de janvier 2016, le ministre minimise les coupures des nouvelles unités de logement, tout en s'attardant avec fierté sur la décision gouvernementale de bonifier sa participation financière au programme supplément au loyer (PSL). Il souligne que son gouvernement recherche

un équilibre entre la construction de logements et l'aide directe à la personne afin de répondre adéquatement aux besoins des Québécois [...] [En ajoutant] : Notre gouvernement croit fermement qu'une aide à la personne par opposition à l'aide à la pierre est nécessaire afin de répondre adéquatement aux besoins des Québécois en tenant compte des particularités de leur milieu (Vaillancourt et al, 2016, p. 51).

Également pertinent pour comprendre la volonté de réorientation du programme ACL est la réponse de l'attaché de presse du ministre Moreau, en juillet 2016, à la suite des critiques formulées par le FRAPRU et la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) : « la visée du ministre consistait à étudier différentes avenues qui permettraient de venir en aide à un plus grand nombre de personnes vulnérables [tout en respectant] la capacité de payer des Québécois (*Ibid.*, p. 52). »

Cela étant dit, il nous manque toujours une pièce du *puzzle* pour comprendre pourquoi le gouvernement Couillard n'est tout simplement pas allé de l'avant avec une réforme complète ou même une élimination du programme Accès Logis. Pour comprendre cette transformation, il faut maintenant se tourner vers l'action des acteurs veto.

Entre juin et décembre 2016, le gouvernement québécois se lance dans une tournée nationale de consultation intitulée « Une nouvelle approche d'intervention en habitation » (Québec, Société d'habitation du Québec, 2017), où l'existence même d'AccèsLogis est ouvertement questionnée, selon le FRAPRU. Dans son bilan de la consultation publique, le gouvernement fait éloge de la participation remarquable des acteurs et des intervenants en habitation où « 1 300 personnes ont participé à ces rencontres et sont venues échanger avec M. Morin et les représentants de la SHQ. Au total, 54 mémoires et documents connexes ont été déposés et 120 questionnaires en ligne ont été remplis. Par l'entremise de tous ces moyens, 1 500 personnes se sont exprimées au sujet de l'habitation au Québec (*Ibid.*, p. 2).

Quelques positionnements des acteurs sont dignes de mention. Concernant le débat entourant l'aide à la personne et l'aide à la pierre, le bilan gouvernemental exprime le constat suivant :

Bien que la mixité d'aide soit accueillie favorablement par la majorité, des participants ont insisté sur l'importance que soit augmenté le nombre d'unités ACL accordées annuellement. Si la majorité n'est pas en désaccord avec l'existence du PSL – marché privé, plusieurs considèrent que cette mesure ne peut pas entièrement répondre aux besoins ni offrir un soutien communautaire à des clientèles qui ont des besoins particuliers aussi bien que le fait le programme ACL. C'est pourquoi certains participants soulignent l'importance de faire en sorte que les unités du PSL ne soient pas accordées au détriment de celles offertes dans le cadre du programme ACL, mais bien qu'elles soient octroyées de façon complémentaire (*Ibid.*, p. 13).

En dépit du débat concernant l'aide à la personne et l'aide à la pierre, la majorité des intervenants reconnaissent que le programme ACL demeure pertinent, mais qu'il doit évoluer en fonction du contexte. De plus, « la très grande majorité des participants ont mentionné que le financement du programme était inadéquat et insuffisant et qu'il ne pourrait assurer la réalisation et la pérennité des projets. Selon eux, ce sous-financement touche autant la phase de réalisation des projets que celle de leur exploitation (*Ibid.*, p. 14). »

À propos de la réalisation des unités d'habitation, les positions majoritaires pour l'augmentation des coûts maximaux admissibles (CMA) sont claires :

La majorité des intervenants s'entendent pour dire que les coûts maximaux admissibles doivent être augmentés afin qu'ils reflètent les coûts de construction actuels, en fonction de la réalité de chaque région. À cet égard, plusieurs ont rappelé que les CMA utilisés aujourd'hui correspondent à ceux en vigueur en 2009, c'est-à-dire qu'ils sont nettement trop bas et qu'ils ne reflètent pas les coûts de construction actuellement en vigueur dans le

marché. En effet, comme la contribution de la SHQ correspond à un pourcentage des CMA, les sommes accordées sont plus faibles. Le milieu, notamment les municipalités, est contraint de compenser et de financer davantage les projets. Ce faisant, les municipalités disposant de budgets restreints se trouvent dans l'incapacité d'assumer une augmentation de leur participation financière (*Ibid*).

En somme, nous pouvons conclure que ces positionnements des acteurs intervenant en habitation ont posé des obstacles à une réforme autoritaire ou à une élimination du programme ACL entre autres par leur activisme et par la cohérence de leurs interventions pour le maintien, et même, l'amélioration des dispositifs d'aide à la pierre prévus dans le programme ACL.

En résumé, nous avons tenté de démontrer que la réorientation des ressources financières du programme ACL vers l'aide individuelle (aide à la personne) provenait d'une contestation des règles originelles du programme ACL par les élites politiques libérales entre 2014-2018. Pour comprendre le processus de conversion politique, nous avons mis en lumière que le gouvernement Couillard s'est affairé à réduire les obstacles internes pour atteindre ses objectifs politiques, notamment en imposant un changement de culture relationnelle entre le gouvernement, la SHQ et les acteurs civils du logement social. En misant sur des relations hiérarchiques et autoritaires, le gouvernement s'est, entre autres, offert la latitude politique nécessaire pour émettre des orientations et des décisions unilatéralement. En contrepartie, en participant massivement lors de la tournée nationale de consultation en 2016, où plus de 1 500 personnes se sont exprimées au sujet de l'habitation au Québec, et la cohérence de leurs interventions ont certainement permis de bloquer les replis radicaux des fondements de réalisation de logements sociaux et communautaires prévus par le programme ACL.

Ce qui demeure pertinent dans notre analyse est que plutôt de démanteler les anciennes capacités institutionnelles, les élites politiques libérales les ont réorientées vers de nouvelles fins. Pour notre objectif de rendre compte des transformations politiques, cela constitue en soi un résultat d'un intérêt considérable. Le message important de notre analyse s'agit, en réalité, du fait que les élites libérales, à travers la SHQ, ont réussi à faire évoluer les fondements du programme ACL progressivement dans une direction libérale ou « pro-marché ». De plus, cet angle analytique nous permet de mettre en lumière le processus où les décideurs politiques tirant pleinement parti des capacités institutionnelles considérables dont ils disposaient ont réussi à faire apparaître le changement comme moins fondamental qu'il ne l'était ou, en fait, de manière à ce que le

changement fondamental se fasse suffisamment progressivement pour qu'il ne soit pas reconnu comme tel par les membres de la société québécoise (Streeck et Thelen, 2005, p. 28).

Finalement, suite à l'élection de la Coalition Avenir Québec (CAQ) en 2018, il est difficile d'affirmer que le programme Accès Logis a subi une transformation politique, selon les quatre modes de transformation proposés par Hacker et Pierson. Malgré les nombreux rapports et analyses¹⁴ de la Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM) démontrant un manque de considérations financières et politiques flagrant du gouvernement caquiste, les données sur l'abordabilité du logement (revoir chapitre 2) nous démontrent une situation passablement meilleure que les années précédentes. Cet état des choses nous indique que le mouvement des indicateurs d'abordabilité du logement peut être en partie causé par des décisions politiques, bien que le contexte socioéconomique de la population québécoise ne puisse être négligé. Dès lors, il serait imprudent d'imputer au gouvernement de François Legault d'avoir eu recours à la dérive politique concernant le développement d'Accès Logis. Cela étant dit, au moment d'écrire ces lignes, la ministre responsable de l'Habitation, France-Élaine Duranceau confirmait la fin du programme Accès Logis, après plus de 25 ans d'existence, pour miser plutôt sur le Programme PHAQ lancée en 2022, nous faisant poindre un remplacement (*révision politique*) du programme ACL dans les prochains mois. Tout cela restera bien sûr à suivre. Et nous illuminera certainement sur le contexte politico-institutionnel qui s'est mis en branle depuis l'élection du gouvernement caquiste depuis 2018. Cela étant dit, notre angle analytique porte en lui une prescription non négligeable qui serait assurément pertinente d'accoler à l'analyse de cette révision politique qui est présentement en cours : « si elles réussissent à saper les coalitions de soutien aux politiques ou la capacité des politiques à atteindre leurs objectifs, toutes ces formes de changement [dérive, conversion, superposition] devraient également réduire les obstacles aux futurs changements politiques » (Hacker, 2005, p. 48-49).

¹⁴ Voir en outre : (Communauté métropolitaine de Montréal, 2020)

3.4 Tableau récapitulatif des transformations politiques

Au terme de ce chapitre qui, nous en conviendrons, comporte beaucoup d'informations et couvre près de cinq décennies de transformation politique concernant les politiques d'habitation, nous jugeons pertinent d'offrir au lecteur une reprise du tableau de Jacob S. Hacker utilisé en introduction qui schématise les quatre concepts centraux de notre analyse, mais cette fois en y introduisant des exemples tirés de notre propre analyse.

Tableau 6 : Quatre exemples de transformations politiques issues de notre analyse

		Obstacles à la conversion des politiques internes	
		Élevés (Faible niveau de discrétion politique, forte coalition de soutien politique)	Bas (Haut niveau de discrétion, faible coalition de soutien)
Obstacles au changement de politique autoritaire	Élevés (Plusieurs acteurs veto)	<p>Dérive</p> <p>(Transformation d'une politique stable en raison de circonstances changeantes)</p> <p>Exemple : Érosion de la portée de la protection du programme Accès Logis pour les ménages à bas revenu entre 2003-2011</p>	<p>Conversion</p> <p>(Adaptation interne de la politique existante)</p> <p>Exemple : Restructuration par les élites du caucus libéral de Philippe Couillard des aides à la pierre vers les aides à la personne</p>
	Bas (Peu d'acteurs veto)	<p>Superposition</p> <p>(Création d'une nouvelle politique sans l'élimination de l'ancienne)</p> <p>Exemple : Création de l'Initiative fédérale-provinciale en matière de logement abordable par le gouvernement fédéral en 2002</p>	<p>Révision</p> <p>(Réforme formelle, remplacement ou élimination de la politique existante)</p> <p>Exemple : Création du Programme Accès Logis en 1997 par le Parti Québécois</p>

Ainsi, nous espérons que le recours au jeu de concepts construit autour du quadriptyque dérive/conversion/superposition/révision, dont chacune des modalités répond au nombre des acteurs disposant d'un veto, à la force ou à la faiblesse des coalitions impliquées ainsi qu'au niveau de discrétion dont disposent les autorités politiques aura permis de rendre compte de l'ensemble des changements, majeurs et mineurs, comme de l'absence de changement concernant les politiques d'habitation au Canada et au Québec. Nous discuterons des prescriptions théoriques et des limites de notre modèle en conclusion.

Conclusion : Résilience du système d'habitation québécois ?

Les théories contemporaines du développement institutionnel localisent principalement les changements significatifs dans des ruptures ou des ouvertures historiques « convulsives » (entendre des changements majeurs, impliquant souvent une transformation législative). Dans les travaux québécois, la principale source des changements institutionnels est plutôt à trouver à travers les grands « régimes » (fordiste, partenarial, néolibéral) du modèle de développement. Ce n'est pas ce que nous avons fait ici. Plutôt que d'être abrupts et discontinus, nous avons démontré que les changements transformateurs résultent souvent d'une accumulation de changements graduels et progressifs. En outre, plutôt que d'émaner de l'extérieur, le changement est souvent endogène et, dans certains cas, il est produit par le comportement même qu'une institution génère elle-même. En particulier, nous avons documenté, sous différents angles, comment des changements significatifs peuvent émaner d'ambiguïtés et de « lacunes » inhérentes qui existent de par leur conception ou qui émergent au fil du temps entre les institutions formelles et leur mise en œuvre ou application effective. Comme le montrent plusieurs de nos sections à travers les décennies, ces écarts peuvent devenir des sites clés de contestation politique sur la forme, les fonctions et l'importance d'institutions spécifiques dont les résultats peuvent être un moteur important de changement institutionnel (Streeck et Thelen, 2005, p. 18-19).

De plus, ce cadre conceptuel éclaire et clarifie les stratégies parfois dissimulées que les acteurs politiques adoptent lorsqu'ils tentent de transformer les engagements politiques des programmes sociaux. Mais surtout, les arguments présentés dans ce mémoire donnent lieu à remettre en question le récit conventionnel de la résilience de l'État-providence au Québec. Bien que la plupart des programmes sociaux publics québécois aient effectivement résisté à un repli radical, le cadre de protection sociale québécois a également, dans le domaine de l'habitation, offert une protection incomplète, par moment, contre les principaux risques sociaux auxquels les Québécois se retrouvant au bas de l'échelle des revenus sont confrontés (Hacker, 2004, p.243).

L'implication centrale est qu'il n'existe pas un seul modèle de changement institutionnel, qu'il s'agisse du « big bang » d'une transformation soudaine ou des « révolutions silencieuses » d'un ajustement progressif. Le changement institutionnel prend plutôt des formes multiples, et les stratégies de changement institutionnel diffèrent systématiquement selon la nature des institutions

et les contextes politiques dans lesquels elles se situent. En explorant ces sources de variation, nous avons voulu rendre compte que les acteurs qui souhaitent changer les institutions populaires et ancrées dans des environnements politiques qui militent contre une réforme autoritaire peuvent trouver prudent de ne pas attaquer directement ces institutions. Au lieu de cela, ils peuvent chercher à modifier le fonctionnement de ces institutions sur le terrain, à empêcher leur adaptation à des circonstances extérieures changeantes ou à construire de nouvelles institutions par-dessus elles (Hacker, 2004, p. 244).

Revenons rapidement sur ces sources de variations politiques, au Québec, que nous avons illustrées à travers les décennies. Initialement, nous avons pu constater la réticence des pouvoirs publics québécois et de la SHQ, durant les années 70, à convertir le modèle d'habitation public vers un modèle d'habitation coopérative. Cependant, nous avons mis en lumière que plutôt que d'être abrupts et discontinus, le changement durant les années 80 a résulté d'une accumulation de changements graduels et progressifs, venant à la fois du modèle coopératif implanté au niveau fédéral et provenant d'une revendication des milieux communautaires québécois qui réclamèrent un mode de prise en charge collectif de l'habitat. Nous avons également constaté que durant cette période, le changement s'est produit à l'interne des institutions où les attentes du modèle de développement partenarial se sont retrouvées à coexister avec les revendications du milieu communautaire.

Par la suite, bien que notre mémoire portait moins sur la stabilité des politiques d'habitation, mais plus sur les changements potentiellement subversifs, la relative stabilité des politiques d'habitation au Québec entre 1980 et 1997, dans un contexte de remise en question de l'État providence au niveau fédéral, nous démontre que malgré que les conditions politiques et économiques sont généralement les facteurs explicatifs les plus puissants, les interactions entre les acteurs au niveau institutionnel demeure très près. Pour reprendre les termes des tenants du modèle de développement québécois : « L'existence et la cohabitation des fonctions connaissance (expertise), représentation (associations) et revendication (défense des droits) sont les bases fondamentales qui expliquent en grande partie les succès du milieu communautaire québécois durant ces années (Hudon et Bouchard, 2004) ».

Nous ne pouvons cependant passer sous silence, durant la décennie 90, les changements significatifs dans la rupture du modèle de financement des habitations sociales au niveau fédéral et

québécois. Bien que cette rupture historique fût abondamment traitée par d'autres, et que leurs analyses demeurent plus que pertinentes pour comprendre les causes et les effets de cette ouverture, pour nous, il était important de mettre de l'avant les interactions entre les acteurs institutionnels qui ont fait parvenir l'avènement du programme Accès Logis, si conséquent pour l'évolution des programmes d'habitation au Québec. À ce titre, nous avons mis en lumière que l'avènement du programme Accès Logis résulte, en partie, du travail de concertation entre les élites économiques, institutionnelles, politiques et les membres de la société civile où « la logique concurrentielle du secteur privé ne disparaît pas, mais se trouve à coexister avec les valeurs d'équité et de redistribution propres à l'économie publique ainsi qu'avec les valeurs de solidarité et de réciprocité propres au tiers secteur (Vaillancourt et al., 2016, p. 24) ».

Dans un monde idéal, ce travail de concertation entre les « forces vives » du logement social aurait continué de coexister à travers les changements dans l'environnement économique, social et politique des décennies suivantes. Cependant, et c'est là que se retrouve notre apport théorique, nous avons documenté qu'au moins deux sources de variations fondamentales ont été menées par les caucus libéraux afin de modifier le caractère originel du programme Accès Logis.

Premièrement, nous avons présenté que, bien que le programme ACL fût maintenu par le gouvernement libéral de Jean Charest, les effets du programme ACL se sont détériorés en termes de protection des risques sociaux et économiques en partie à cause d'une volonté délibérée des acteurs gouvernementaux d'empêcher le recalibrage de ce programme social. En proposant un modèle de développement d'habitation basé sur les forces publics-privés et en délégitimant activement les débats sur l'élaboration d'une politique cohérente, structurante et compréhensive pour loger tous les types de ménages, les libéraux de Jean Charest n'ont pas simplement eu recours à l'inaction politique, mais ont activement laissé dégrader les effets du programme ACL. Le résultat de ces actions illustre un phénomène de transformation politique, digne de mention, dans la mesure où il nous permet théoriquement et empiriquement d'observer que plutôt de démanteler les anciennes capacités institutionnelles, les élites politiques libérales sous Jean Charest n'ont pas eu besoin d'adopter des réformes majeures pour progresser vers leurs objectifs. Simplement en délégitimant et en bloquant les interventions compensatoires destinées à corriger les dérives politiques, les opposants à l'État-providence ont progressivement transformé l'orientation de la politique sociale. La dérive politique illustre également que les luttes autour de l'évolution de

l'État-providence et ses programmes sociaux portent davantage que sur la seule question de savoir si les programmes sociaux seront réduits ou supprimés. Ces luttes politiques concernent également la mesure selon laquelle les politiques sociales respecteront leurs objectifs originels et s'adapteront à l'environnement économique et social qui les entoure (Hacker, 2004, p. 257).

Deuxièmement, nous avons présenté que le caucus libéral sous Philippe Couillard s'est empressé à réorienter les financements publics du programme ACL davantage vers une aide financière personnalisée aux citoyens (aide à la personne) plutôt qu'à travers des organismes communautaires faisant de la promotion immobilière sociale (aide à la pierre). Nous avons illustré que cette transformation politique provenait en fait d'une contestation de la part des élites politiques libérales sur la forme et les fonctions que devait remplir le programme ACL. Cette section éclaire et clarifie les stratégies parfois dissimulées que les acteurs politiques adoptent lorsqu'ils tentent de transformer les engagements politiques des programmes sociaux. En imposant une culture relationnelle autoritaire et hiérarchique entre le gouvernement, la SHQ et les milieux communautaires, mais sans réformer ou éliminer formellement les dispositifs originels du programme ACL, le caucus libéral a cherché à modifier son fonctionnement sur le terrain tout en réussissant à faire apparaître le changement comme moins fondamental qu'il ne l'était ou, en fait, de manière à ce que le changement fondamental se fasse suffisamment progressivement pour qu'il ne soit pas reconnu comme tel par les membres de la société québécoise. Dans ce cas-ci, la transformation par la conversion politique nous permet d'illustrer que contrairement à la superposition et à la dérive politique, les institutions ne sont pas tant modifiées ou autorisées à se dégrader que réorientées vers de nouveaux buts, fonctions ou objectifs, mais demeure en soi un changement politique, digne d'être reconnu comme tel pouvant avoir des conséquences réelles sur le terrain dans la poursuite des objectifs originels du programme Accès Logis.

Finalement, notre démonstration contient, selon nous, des prescriptions importantes concernant l'angle des changements institutionnels de manière globale, mais encore plus concernant les transformations politiques pour le champ des politiques sociales. Il met de l'avant qu'il n'y a rien d'automatique dans la « stabilité institutionnelle » des politiques d'habitation au Québec. Bien au contraire, les institutions ne survivent pas en restant immobiles, les institutions nécessitent un entretien actif ; pour rester ce qu'ils sont, ils doivent être réinitialisés et recentrés, ou parfois plus fondamentalement recalibrés et renégociés, en réponse aux changements de

l'environnement politique et économique dans lequel ils s'inscrivent. Mais une question fondamentale reste en suspens : le modèle de développement et le système d'habitation québécois sont-ils en train d'être plus ou moins discrètement démantelés sous le voile de politiques apparemment solides ? Selon nous, c'est une question qui mérite de plus en plus d'être posée dans le contexte présent où de plus en plus de membres de la société québécoise clament haut et fort la présence d'une crise du logement au Québec. Même si les aspects informels, sournois et potentiellement subversifs des variations de changement politique associé à la dérive politique, la conversion politique et la superposition politique rendent son analyse difficile, ses conséquences ne sont pas moins importantes que celles d'un changement par la révision politique.

BIBLIOGRAPHIE

- Arsenault, Gabriel. (2018). *L'économie sociale au Québec : une perspective politique*. Coll. « Politeia » Québec : Presse de l'Université du Québec, 256 pages.
- Association des Groupes de Ressources techniques du Québec. (30 mars 2002). *Manuel de développement de projet : Intro IV-Programmes et subventions*. Montréal, 35 pages.
- Banting, K. et J. Myles (2013). *Inequality and the Fading of Redistributive Politics*, Vancouver : UBC Press, 462 pages.
- Battle, Ken. (2001). « Relentless Incrementalism : Deconstructing and Reconstructing Canadian Income Security Policy ». In Keith Banting, Andrew Sharpe and France St-Hilaire, eds., *The Review of Economic and Social Progress : The Longest Decade- Canada in the 1990s*, p. 183-229. Montreal : Institute for Research on Public Policy.
- Béland, D., Marchildon, G. P., Mioni, M., & Petersen, K. (2022). Translating social policy ideas: The Beveridge report, transnational diffusion, and post-war welfare state development in Canada, Denmark, and France. *Social Policy & Administration*, 56(2), 315-328.
- Bélangier, H., & Roudil, N. (2021). Inégalités d'appropriation du logement et de l'habitat. *Lien social et Politiques*, (87), 5-19.
- Bengtsson, B. & Ruonavaara, H. (2010). «Introduction to the Special Issue: Path dependence in housing », *Housing, Theory and Society*, 27, pp. 193–203.
- Bengtsson, B. (2001). « Housing as a social right: Implications for welfare state theory », *Scandinavian Political Studies*, 24, pp. 255–275.
- Bergeron-Gaudin, Jean-Vincent. (2016). « Les luttes relatives au logement au Québec : un portrait historique » chapitre dans Groupes d'intérêt et mouvements sociaux, dir par, Stéphane Paquin et Jean-Patrick Brady, Presses de l'Université Laval : Québec, p. 219-240.
- Beveridge, W. (1942). *Social insurance and allied services: A report*. London: HMSO.
- Blackwell, T. & Kohl, S. (2019). « Historicizing housing typologies: Beyond welfare state regimes and varieties of residential capitalism », *Housing Studies*, 34, pp. 298–318.
- Blackwell, Timothy & Bengtsson, Bo (2023). « The resilience of social rental housing in the United Kingdom, Sweden and Denmark. How institutions matter. » *Housing Studies*, 38:2, 269-289, DOI: [10.1080/02673037.2021.1879996](https://doi.org/10.1080/02673037.2021.1879996)
- Bouchard, M. J. et M. Hudon. (2004). « Le logement coopératif et associatif comme innovation émanant de la société civile », Congrès international du CIRIEC, Lyon.
- Bouchard, M.J, Lévesque, B. et J. Saint-Pierre. (2005). « Modèle québécois de développement et gouvernance : entre le partenariat et le néolibéralisme ? » *Cahier du CRISES*, ET0505, 30 pages.

- Bouchard, Marie J. et Hudon, Marcellin, (2005). « Le logement coopératif et associatif comme innovation sociale émanant de la société civile », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 32. URL : http://journals.openedition.org/interventions_economiques/856 ; DOI : 10.4000/interventionseconomiques.856. 15 pages.
- Bouchard, Marie J. et Marcellin Hudon. (2008). « L’histoire d’une innovation sociale » dans *Se loger autrement au Québec*.
- Bouchard, Marie. (2021). *L’innovation et l’économie sociale au cœur du modèle québécois : Entretiens avec Benoît Lévesque*. Coll. « Politeia ». Québec : Presses de l’Université du Québec, 374 pages.
- Bourgon, Jocelyn. (2009). *Program Review: The Government of Canada’s Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 : A Canadian Case Study*. Waterloo, ON: Centre for International Governance Innovation.
- Bourque, G. L. (2000), *Le modèle québécois de développement. De l’émergence au renouvellement*. Québec, Presses de l’Université du Québec, 236 pages.
- Breault, G. (2021). « Limites et défis du recours au modèle coopératif dans la mise en oeuvre des politiques étatiques d’habitation. » *Lien social et Politiques*, (87), 175-191
- Cameron, David et Richard Simeon. (2002). « Intergovernmental Relations in Canada : The Emergence of Collaborative Federalism. » *Publius: The Journal of Federalism* 32 , no. 2, p. 49-71.
- Chisholm, Sharon et Hulchanski, David. (Mars 2019). « Canada’s Housing Story » Chap. In *Shaping Futures, Changing the Housing Story: Final report*, p. 21-28. Coll. «n.d». Glasgow: Policy Scotland. ISBN 978-1-5272-3901-2
- Collectif de recherche et d’action sur l’habitat (CRACH). (17 décembre 2015). « Bilan critique de la ‘Stratégie d’inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiel’ de la Ville de Montréal (2005-2015) », rapport de recherche, 5 pages.
- Collectif, « Finances publiques et défis sociétaux dans le contexte de « l’avec COVID » : une synthèse », Regard CFFP n° R2021-07, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2021.
- Communauté métropolitaine de Montréal (c). (2022). *Politique métropolitaine d’habitation : Agir pour un Grand Montréal inclusif, attractif et résilient*. Montréal : CMM, 86 pages
- Communauté métropolitaine de Montréal(b). (Mai 2022). *Portrait de l’habitation dans le Grand Montréal*. Montréal : Cahiers Métropolitains. No 10. 126 pages
- Communauté métropolitaine de Montréal. (2022). *Communiqué de Presse : La CMM se dote d’une première politique en habitation*.

- Communauté métropolitaine de Montréal. (2023). *Grand Montréal en statistiques*. En ligne. [«https://observatoire.cmm.qc.ca/grand-montreal-en-statistiques/»](https://observatoire.cmm.qc.ca/grand-montreal-en-statistiques/). Consulté le 4 février 2024.
- Communauté métropolitaine de Montréal. (9 juin 2020). Suivi du financement et des programmes d'habitation soutenus par la communauté métropolitaine de Montréal- Années 2019 : Rapport de la commission du logement social réalisé dans le cadre de son mandat permanent. Montréal, 23 pages.
- Couturier, Ève-Lyne et Gaudreau Louis. (2015). « Fiscalité municipale- Peut-on faire mieux ? » Montréal (Québec), *Institut de recherche et d'informations socioéconomiques*, ressource en ligne, BANQ, 13 pages
- Dahms, Kyle et Ducharme, Alexandra. (30 novembre 2022). « Abordabilité du logement : Retour aux années 1980 ! » *Banque Nationale du Canada, Suivi de l'abordabilité du logement : Économie et Stratégie*, T2, 16 pages.
- Daigneault, P. M., & Béland, D. (2015). Introduction: Understanding Welfare Reform in the Canadian Provinces. In D. Béland & P.-M. Daigneault (Eds.), *Welfare Reform in Canada: Provincial Social Assistance in Comparative Perspective* (pp. 1–16). University of Toronto Press. <http://www.jstor.org/stable/10.3138/j.ctv1005dhc.6>
- Dalton, Tony. (Janvier 2009). « Housing Policy Retrenchment: Australia and Canada Compared ». *Urban Studies*, 46 (1), p. 63-91. DOI: 10.1177/0042098008098637.
- De Marcellis-Warin, Nathalie, Peignier, Ingrid et Gleize, Thomas. (Septembre 2022). « Supplément thématique-Économie : Série : Baromètre CIRANO 2022 sur la perception des risques au Québec ». *CIRANO*, 25 pages
- Desage, Fabien. (2017). « Les exclus de l'inclusion. Construire du logement social en temps d'austérité et de mixité (France-Québec) ». *Espaces et sociétés*, numéro 170, 3, pages 15 à 32.
- Dufour, Pascale. (2007). « Le Québec et le Canada dans l'ensemble nord-américain », *Informations sociales*, vol. 7, no 143, p. 32-33
- Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU). *Historique*. En ligne. <https://www.frapru.qc.ca/historique/>. Consulté le 2 juin 2023.
- Gaudreau Louis, Fauveaud, Gabriel et Houle Marc-André. (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), 123 p., disponible en ligne sur <http://crach.ca>. ISBN 978-2-9819585-1-8
- Gaudreau, L., Hébeert, G., & Posca, J. (2020). *Analyse du marché de l'immobilier et de la rentabilité du logement locatif*. Institut de recherche et d'informations socioéconomiques. 20 pages.

- Gaudreau, Louis. (2017). « Quand le domicile devient un actif financier. Économie politique de la financiarisation du marché de l'habitation au Canada », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 18, no. 1, pp. 143-163.
- Gaudreau, Louis. (2020). Le promoteur, la banque et le rentier : fondements et évolution du logement capitaliste. Coll. « Humanité ». Montréal : Lux éditeur, 441 pages.
- Giguère, Gabriel et Djabri, Elias. (Juillet, 2023). « Des milliers de logement entravés par la ville de Montréal. » *Institut économique de Montréal (IEDM)*, Le point, collection réglementation, 3 pages.
- Gilens, M. et B.I Page. (2014). « Testing Theories of American Politics: Elites, Interest groups, and Average citizens » *Perspective on Politics*, 12, #3, p. 564-58.
- Godbout, Luc, Hallé-Rochon, Frédérick et St-Cerny, Suzie (2023). Évolution du pouvoir d'achat des ménages québécois : Que disent les chiffres et les comparaisons ? Regard CFFP R2023/10, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 43 p
- Gouvernement du Québec (2011). Répertoire des programmes et des services. En ligne : www.formulaires.gouv.qc.ca.
- Gouvernement du Québec. (1976). Rapport du Groupe de travail sur l'habitation, Québec, Groupe de travail sur l'habitation.
- Gouvernement du Québec. (1986). Entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale.
- Gouvernement du Québec. (2017). *L'habitation à cœur depuis 50 ans- 1967-2017*. Rédigé par Société d'habitation du Québec, 108 pages.
- Hacker, J. and P. Pierson. (2010b). « Winner-Take-All Politics and Political Science: A Response. » *Politics and Society*, 38 (2), 266-282
- Hacker, J., P. Pierson, and K. Thelen (2015). Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change. In J. Mahoney and K. Thelen, eds., *Advances in Comparative-Historical Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press), 180–208.
- Hacker, Jacob S et Pierson, Paul. (2010). *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer-And Turned Its Back on the Middle Class*. Simon & Schuster: New York, 357 pages.
- Hacker, Jacob S. (2002). *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hacker, Jacob S. (2004b). Dismantling the Health Care State? Political Institutions, Public Policies and the Comparative Politics of Health Reform, *British Journal of Political Science* (34): 693-724.

- Hacker, Jacob S. (2005). « Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment. » In *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, edited by Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen. Oxford: Oxford University Press.
- Hacker, Jacob S. (Mai 2004). « Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State : The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States.» *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2, pages 243-260.
- Haddow, R. (2015). *Comparing Quebec and Ontario: Political economy and public policy at the turn of the millennium*. Toronto : University of Toronto Press.
- Hallé-Rochon Frédérick, Godbout, Luc et St-Cerny, Suzie (2022), « Entre inflation et mesures ponctuelles : Qu'en est-il de l'évolution du pouvoir d'achat des ménages québécois? », *Regard CFFP 2022/14*, Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, 44 p.
- Harloe, M. (1995) *The Peoples' Home? Social Rented Housing in Europe & America* (Oxford: Blackwell).
- Hassenteufel, Patrick. (2016). « Les groupes d'intérêt et les mouvements sociaux dans l'analyse des politiques publiques. » chapitre dans *Groupes d'intérêt et mouvements sociaux*, dir par, Stéphanne Paquin et Jean-Patrick Brady, p. 7-33. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Hulchanski, J. D. (2006). "What factors shape Canadian housing policy? The intergovernmental role in Canada's housing system." Chapter 10 in Young, R., & Leuprecht, C., Eds. *Municipal-federal provincial relations in Canada*. Montreal: McGill-Queens University Press p. 221-247.
- Hulchanski, J. David. (1995). « The concept of housing affordability: Six contemporary uses of the housing expenditure-to-income ration. » *Housing Studies*. Vol. 10, #4, /10/01, p. 471-491.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, (20 décembre 2022). [Revenu et faible revenu des particuliers en 2020 : répercussions de la première année de la pandémie de COVID-19](#).
- Jetté, Christian, Lévesque, Benoît, Mager, Lucie, et Vaillancourt, Yves (1999). « Économie sociale et transformation de l'Etat-providence dans le domaine de la santé et du bien-être : une recension des écrits », *Cahiers du Larepps*, n° 99-02, 145 p
- Journal des débats de l'Assemblée nationale. Version finale. 37^e législature, 1^{re} session (4 juin 2003 au 10 mars 2006). Le mercredi 19 octobre 2005-Vol.38 # 172.
- Juan Yan, Marietta Haffner & Marja Elsinga (2022) Embracing market and civic actor participation in public rental housing governance: new insights about power distribution, *Housing Studies*, 37:3, 435-458, DOI: [10.1080/02673037.2020.1813258](https://doi.org/10.1080/02673037.2020.1813258)
- Kemp, P. (2000). « Housing benefit and welfare retrenchment », *Britain, Journal of Social Policy*, 29(2), 263–279.

- Lanctôt, Aurélie. (Automne 2021). « Pour que le logement soit un droit : Entretien avec Véronique Laflamme et Louis Gaudreau. » *Revue Liberté : art et politique*, #332, pp.23.
- Lévesque, B. (2004a). Les enjeux de la démocratie et du développement dans les sociétés du Nord : l'expérience du Québec. Montréal, *Cahier du CRISES*, collection Études théoriques, no. ET0410, 18 pages.
- Lévesque, B. (2004b). Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois ? Montréal, *Cahier du CRISES*, collection Études théoriques, no ET0405, 30 p
- Lévesque, Benoît, Bourque, Gilles L., et Vaillancourt, Yves (1999), « Trois positions dans le débat sur le modèle québécois », *Nouvelles Pratiques sociales*, vol. 12, no 2, automne 1999, 1-10
- Lithwick, Harvey. (1985). « The Decline and Fall of the Housing Market ». In *How Ottawa Spends 1985: Sharing the Pie*, edited by Allan. M. Maslove, p. 30-57. Toronto: Methuen.
- Londerville, J et M. Steele. (2014). *Housing Policy Targeting Homelessness*, Toronto, Homeless Hub Press.
- Lubeck, Andrea. (4 juillet 2023). [En graphique] Voici l'évolution du nombre de ménages sans logement au 1^{er} juillet depuis 10 ans. *24 heures*. <https://www.24heures.ca/2023/07/04/en-graphique-voici-levolution-du-nombre-de-menages-a-la-rue-depuis-10-ans>
- MacLennan, Duncan & Miao, Julie (2017). « Housing and Capital in the 21st Century». *Housing, Theory and Society*, 34:2, 127-145, DOI: [10.1080/14036096.2017.1293378](https://doi.org/10.1080/14036096.2017.1293378)
- Malpass, P. (2011). « Path dependence and the measurement of change in housing policy », *Housing, Theory and Society*, 28, pp. 305–319.
- National Housing and Homelessness Network, « Canada's Nation-Wide Housing Crisis. »
- Nielsen, B. G. (2010). « Is breaking up still hard to do? Policy retrenchment and housing policy in a path dependent context », *Housing, Theory and Society*, 27(3), pp. 241–257.
- Noël, A. (2013). « Introduction » and «Quebec's new politics of redistribution», dans K. Banting et J. Myles (dir.), *Inequality and the Fading of Redistributive Politics*, Vancouver, UBC Press, p. 256-282.
- Noël, A. (2015). Québec: The Ambivalent Politics of Social Solidarity. In D. Béland & P.-M. Daigneault (Eds.), *Welfare Reform in Canada: Provincial Social Assistance in Comparative Perspective* (pp. 127–142). University of Toronto Press. <http://www.jstor.org/stable/10.3138/j.ctv1005dhc.12>.
- Noël, Alain. (2002). «Une loi contre la pauvreté : La nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », *Lien social et politiques*, no 48, p. 101-114.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment* (Cambridge: Cambridge University Press).

- Pierson, P. (2000). « Increasing returns, path dependence and the study of politics. » *American Political Science Review*, 94(2), pp. 251–267.
- Pierson, Paul. (1996). *The New Politics of the Welfare State*. World Politics 48 (2): 143-79.
- Pierson, Paul. Ed. 2001. *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press
- Polèse, Mario. (11 janvier 2022). « Un grand pas en avant...mais seulement un pas ». *La Presse* (Montréal). En ligne. <https://www.lapresse.ca/debats/opinions/2023-01-11/politique-d-habitation-de-la-cmm/un-grand-pas-en-avant-mais-seulement-un-pas.php>. Consulté le 11 janvier 2022.
- Polèse, Mario. (2019). Chapitre 6: Montreal: Story of a Successful (But Costly) Social Revolution et Chapitre 7: Shaping the Playing Field : Costs, Connectivity, and the Battle for Markets, Brains and the Top Spot. Chapter In: *The Wealth and Poverty of Cities: Why Nations Matter*, p. 171-225. New York, ; online edn, Oxford Academic, 24 Oct. 2019), <https://doi.org.proxy.bibliotheques.uqam.ca/10.1093/oso/9780190053710.002.0007>, accessed 26 Sept. 2022.
- Polèse, Mario. (Winter 2020). « How One City Makes Housing Affordable: The Montreal example». *City Journal*. En ligne. Economy, finance, and budgets. <https://www.city-journal.org/montreal-affordable-housing>. Consulté le 26 septembre 2022.
- Pomeroy, Steve. (Octobre 2022). *Updating analysis on erosion of lower rent stock from 2021 census*. Hamilton : Collectif canadien pour la recherche sur le logement, 16 pages.
- Posca, Julia et Hébert, Guillaume. (29 juin 2023). « Crise du logement : un marché locatif en manque d'encadrement. » *IRIS : fiche socioéconomique*, #27, 4 pages.
- Provencher, Ysabel, Gerges, André et Godbout, Luc (2021), Des dépenses budgétaires aux dépenses fiscales : cerner l'ensemble de la protection sociale au Québec, Cahier de recherche 2021/12, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 28 p., Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. (Février 2014). *Politique nationale sur l'habitation : Rapport synthèse des rencontres préparatoires*. Rédigé par M. André Villeneuve. Québec : Société d'habitation du Québec, 19 pages.
- Québec, ministère des Finances. (Décembre 2003). *Document de consultations prébudgétaires : Budget 2004-2005*. 54 pages.
- Québec, ministère des Finances. (Décembre 2004). *Budget 2004-2005 : Points saillants*. 26 pages.
- Québec, Société d'habitation du Québec (2017). *Vers une nouvelle approche d'intervention en habitation : Bilan de la consultation publique*. Rédigé par Nobeit Morin. Québec : ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 98 pages.

- Québec, Société d'habitation du Québec. (11 avril 2017). *Vers une nouvelle approche d'intervention en habitation : Bilan de la consultation publique*. Rédigé par Norbert Morin. Québec : ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 98 pages.
- Réseau québécois des OSBL d'habitation. (2004). *Mémoire : Budget 2004-2005 : Consultations prébudgétaires*. 10 pages.
- Robertson, D., Smyth, J., & McIntosh, I. (2010). « Neighbourhood identity: The path dependency of class and place », *Housing, Theory and Society*, 27(3), 258–273.
- Rod Hick & Mark Stephens. (2023). « Housing, the welfare state and poverty: On the financialization of housing and the dependent variable problem », *Housing, Theory and Society*, 40:1, 78-95, DOI: 10.1080/14036096.2022.2095438
- Ryan, Richard (Janvier 2023). *Logement : travailler sur la crise actuelle et prévenir les prochaines*. [Blog]. En ligne. <https://richardryan.ca/2023/04/24/logement-travailler-sur-la-crise-actuelle-et-prevenir-les-prochaines/>
- Saillant, François. (2019). *Quarante ans au Front : Seule la lutte paie !* <https://clvm.org/wp-content/uploads/2020/04/Brochure40eFRAPRU.pdf>. 28 pages.
- Sewell, John. (1994). *Houses and Homes: Housing for Canadians*. Toronto: James Lorimer & Company Ltd, 272 pages.
- Société canadienne de l'hypothèque et du logement. (23 juin 2022). L'observateur du logement. Pénurie de logements au Canada : Rétablir l'abordabilité d'ici 2030. En ligne. <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/lobserveur-du-logement/2022/retablir-labordabilite-dici-2030>. Consulté le 25 janvier 2023.
- Société d'habitation du Québec (SHQ), (2021). *L'habitation en bref 2021*. Québec. SHQ.
- Société d'habitation du Québec. (1976). Rapport annuel 1975, ministère des Affaires municipales du Québec.
- Société d'habitation du Québec. (22 juin 2022). Programme d'habitation abordable Québec : Cadre normatif 2021-2024. Québec : ministère des Affaires municipales et de l'habitation, 37 pages.
- STATISTIQUE CANADA, (31 mai 2023). Tableau 36-10-0112-01, *Comptes courants et compte du capital - Ménages, Canada, trimestriel*.
- Statistique Canada. [Tableau 46-10-0058-01. Statut de liste d'attente ainsi que la durée, selon le mode d'occupation, y compris les logements sociaux et abordables](https://doi.org/10.25318/4610005801-fra) DOI : <https://doi.org/10.25318/4610005801-fra>
- Streeck, W. & Thelen, K. (Eds) (2005) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (Oxford: Oxford University Press).

- Suttor, Greg. (2016). *Still Renovating: A History of Canadian Social Housing Policy*. Coll. «n.d». Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 316 pp., Paperback, ISBN 9780773548152.
- Thériault, Jean-François. (19 juin 2023) « Hausse du prix de l'immobilier : un mal pour un bien, selon François Legault ». *Radio-Canada Info*. En ligne. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1989401/crise-logement-habitation-legault-hausse-prix-maison-duranceau>.
- Torgersen, U. (1987). « Housing: The wobbly pillar under the welfare state», *Scandinavian Housing and Planning Research*, 4, pp. 116–126.
- Tsebelis, George. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25: 289–325.
- Vaillancourt, Y. (2003). «The Quebec model in social policy and its interface with Canada's social union », dans S. Fortin, A. Noël et F. St-Hilaire (dir.), *Forging the Canadian Social Union: SUFA and Beyond*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, p. 157-95.
- Vaillancourt, Y., Ducharme, M. N., Cohen, R., Roy, C., & Jetté, C. (2001). *Social housing: A key component of social policies in transformation: The Quebec experience*. Toronto, ON: Caledon Institute of Social Policy. 36 pages.
- Vaillancourt, Yves (2011). « Le modèle québécois de politique sociale, hier et aujourd'hui. » *Cahier du Larepps*, No 11-09.
- Vaillancourt, Yves and Louis Favreau. (2000). *Le modèle québécois d'économie sociale et solidaire*. Montréal: *Cahiers du LAREPPS*, no. 00-04, UQAM.
- Vaillancourt, Yves et al. (Janvier 2016). « AccèsLogis Québec (1997-2015) : Les hauts et les bas de la co-construction d'une politique publique ». *Les Cahiers du CRISES*. En ligne. Coll. Études théoriques, ET1601. 68 pages.
- Warne, Robert D. (1989). « Canadian Housing policy : A Chronology of the Past ». In *Perspectives on Canadian Housing Policy*, edited by Tom Carter. Occasional paper no.17. Institute of Urban Studies, University of Winnipeg.
- White, Deena (2012). « Interest representation and organisation in civil society: Ontario and Quebec compared. » *British Journal of Canadian Studies* vol. 25, no. 2, p. 199-229.
- Wowa Leads. *Taux préférentiels au Canada*. Mis à jour le 28 novembre 2022. En ligne. <https://wowa.ca/taux-preferentiel-canada>. Consulté le 9 février 2023.
- Zorn, N. (2017). *Le 1 % le plus riche. L'exception québécoise*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 202 pages.

Zorn, Nicholas et Vandelle, Anne. (4 avril 2016). « Bulletin des budgets 2016 : Analyse d'un panel d'experts estimant les effets des budgets provincial et fédéral sur les inégalités. » Montréal : *Institut du nouveau monde*, 36 pages.