

# **AccèsLogis Québec (1997-2015) : les hauts et les bas de la co-construction d'une politique publique**

**Yves Vaillancourt,  
Marie-Noëlle Ducharme,  
François Aubry  
et Stéphane Grenier**

Janvier 2016

***Les Cahiers du CRISES***  
*Collection Études théoriques*  
**ET1601**

*Le contenu de ce Cahier de recherche n'engage que son/ses auteur(s).*

Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)  
Collection Études théoriques - no ET1601  
« **AccèsLogis Québec (1997-2015) : les hauts et les bas de la co-construction d'une politique publique** »  
Yves Vaillancourt, Marie-Noëlle Ducharme, François Aubry et Stéphane Grenier

ISBN : 978-2-89605-390-2

Dépôt légal : 2016

Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
Bibliothèque et Archives nationales du Canada

## PRÉSENTATION DU CRISES

Notre Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) est un centre institutionnel qui relève de la Faculté des sciences humaines (FSH) et de l'École des sciences de la gestion (ESG) de l'UQAM.

Organisation interuniversitaire et pluridisciplinaire, elle étudie et analyse principalement « **les innovations et les transformations sociales** ».

Une innovation sociale (IS) est une intervention initiée par des acteurs sociaux pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles.

En se combinant, les innovations peuvent avoir à long terme une efficacité sociale qui dépasse le cadre du projet initial (entreprises, associations, etc.) et représenter un enjeu qui questionne les grands équilibres sociétaux. Elles deviennent alors une source de transformations sociales et peuvent contribuer à l'émergence de nouveaux modèles de développement.

Les chercheurs du CRISES étudient les innovations sociales à partir de quatre axes complémentaires voués à l'analyse d'autant de dimensions de l'innovation sociale et de son inscription dans des processus de transformation sociale :

### Axe 1 : Innovations sociales et transformations dans les politiques et les pratiques sociales

Cet axe regroupe des projets qui se structurent autour de **la construction et l'application des politiques publiques et du rôle qu'y jouent les demandes sociales**. Les travaux des membres de cet axe se déclinent en 5 thèmes :

- L'IS à travers l'évolution historique des régulations sociales
- Les nouvelles pratiques démocratiques et sociales
- Le transfert des pratiques sociales et construction des politiques publiques
- Les IS et la transformation sociale dans la santé et la communauté
- L'IS dans le logement social.

### Axe 2 : Innovations sociales et transformations dans le territoire et les collectivités locales

Les projets qui se regroupent dans cet axe analysent les **innovations sociales dans la perspective du rapport des collectivités au territoire**, ce qui les amène à privilégier l'intersectorialité et à examiner l'effet des diverses formes de proximité (physique et relationnelle) sur la structuration et les nouvelles dynamiques des collectivités territoriales. Les travaux des membres de cet axe se déclinent en 5 thèmes :

- Les actions innovatrices de revitalisation des communautés

- L'IS en milieux ruraux et forestier
- L'action communautaire contre la pauvreté et l'exclusion
- Les modalités innovatrices de gouvernance territoriale
- Les nouvelles aspirations et la mouvance identitaire.

### **Axe 3 : Innovations sociales et transformations dans les entreprises collectives**

Regroupés autour de l'objet de **l'entreprise collective et de ses relations avec la sphère de l'économie dominante**, cet axe regroupe des projets qui analysent des innovations sociales qui se déploient autour des entreprises d'économie sociale, des sociétés d'État et des nouvelles formes hybrides d'entreprises. Les travaux de cet axe se déclinent en 5 thèmes :

- Les modèles de gouvernance et de gestion des entreprises sociales et collectives
- Le financement solidaire et l'accompagnement de l'entrepreneuriat collectif
- L'évaluation de l'économie sociale
- L'économie sociale et la transformation sociale
- Les modèles hybrides : partenariats publics-privés-économie sociale.

### **Axe 4 : Innovations sociales et transformations dans le travail et l'emploi**

Les membres de cet axe abordent **l'IS en lien avec l'évolution des politiques d'emploi et les conditions de réalisation du travail**. Ils analysent la qualité de l'emploi et du travail dans une perspective sociétale d'intégration socioprofessionnelle. Six thèmes de recherche seront privilégiés :

- L'IS dans les relations industrielles et la gestion des ressources humaines
- Les stratégies émergentes dans l'action syndicale
- Les nouveaux statuts d'emploi et le précaire
- Les problèmes et aspirations en matière de protections sociales
- Les nouvelles stratégies d'insertion en emploi
- La gestion des âges et des temps sociaux et la conciliation travail-famille.

**Retrouvez le descriptif complet des axes de recherche du CRISES sur :**

<http://crises.uqam.ca/recherche/axes-de-recherche.html>

## **LES ACTIVITÉS DU CRISES**

En plus de la conduite de nombreux projets de recherche, l'accueil de stagiaires postdoctoraux et la formation des étudiants, le [CRISES](#) organise toute une série de séminaires et de colloques qui permettent le partage et la diffusion de connaissances nouvelles. Le Centre dirige également plusieurs collections de Cahiers de recherche qui permettent de rendre compte des plus [récents travaux des membres](#).

**Juan-Luis Klein**  
Directeur

## NOTES SUR LES AUTEURS

**Yves VAILLANCOURT** est professeur émérite à l'École de travail social de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) où il a été professeur-chercheur de 1976 à 2006. Il a fondé la revue *Nouvelles pratiques sociales* en 1987 et l'a dirigée pendant 15 ans. Il a fondé le LAREPPS en 1992 et l'a dirigé pendant 15 ans. Il est demeuré membre du LAREPPS et du CRISES depuis sa retraite en 2006. Il s'intéresse vivement aux recherches sur le logement social et communautaire depuis 1995, lorsqu'il a accepté de diriger une recherche évaluative en partenariat avec la FOHM sur le logement social avec support communautaire (Jetté *et al.*, 1998). En tant que citoyen, il est engagé depuis cinq ans dans un OSBL d'habitation qui cherche à développer le logement social et communautaire pour des personnes à mobilité réduite dans la Ville de Saint-Lambert. Il est membre du conseil d'administration du GESQ (Groupe d'économie solidaire du Québec).

**Marie-Noëlle DUCHARME** détient une maîtrise en intervenante sociale. Pendant une quinzaine d'années, elle a travaillé comme professionnelle de recherche dans le domaine du logement social et communautaire en étant rattachée au LAREPPS, au CRISES et au Réseau québécois des OSBL d'habitation. Depuis 2014, elle dirige une fédération montréalaise de défense des droits des personnes handicapées.

**François AUBRY** est économiste et a travaillé pendant plusieurs années au Service de recherche de la Confédération des syndicats nationaux. Après son départ de la CSN en 1999, il a participé au sein du LAREPPS à plusieurs projets de recherche en économie sociale et solidaire, entre autres, dans le domaine du logement social et communautaire.

**Stéphane GRENIER** est professeur-chercheur à l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue. Depuis le début de ses études universitaires, les questions relatives au logement social ont retenu son attention. Dernièrement, il s'est intéressé aux crises du logement dans le Nord du Québec, sur la Côte-Nord et en Abitibi-Témiscamingue. Il a participé à plusieurs études et publié sur la question du logement, de l'itinérance et des hybridations entre le logement et l'hébergement. En tant que citoyen, il est un promoteur de logement social reconnu en Abitibi-Témiscamingue et travaille de pair avec le GRT d'Abitibi-Témiscamingue et de l'Ungava (GRATU). En 2014, il a été nommé au conseil d'administration de la SHQ par le gouvernement du Québec. Il a démissionné en janvier 2015 pour dénoncer les coupures gouvernementales dans le domaine du logement social et communautaire.



## TABLE DES MATIÈRES

TABLEAUX.....	IX
RÉSUMÉ .....	XI
SIGLES ET ACRONYMES .....	XIII
INTRODUCTION .....	15
1. LES CONCEPTS DE CO-PRODUCTION ET DE CO-CONSTRUCTION.....	17
1.1 Il ne s'agit pas de la co-production des services.....	17
1.2 Qu'entendons-nous par co-production des politiques publiques ? .....	17
1.3 Qu'entendons-nous par co-construction des politiques publiques ?.....	18
1.4 La co-construction des politiques peut être plus ou moins démocratique.....	18
2. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME ACCÈSLOGIS QUÉBEC .....	21
2.1 Les trois catégories d'acteurs .....	21
2.2 Le contexte d'émergence du programme AccèsLogis .....	23
2.3 Deux réalités inséparables à leur naissance en 1997 : le programme ACL et le FQHC25	
2.4 Les trois volets du programme AccèsLogis .....	25
2.5 Le financement des projets réalisés dans le cadre d'AccèsLogis Québec.....	26
2.6 Le nombre de logements réalisés ou en voie de réalisation (1997-2014) .....	28
3. ANALYSE DE QUELQUES ENJEUX RELATIFS À LA CO-CONSTRUCTION.....	31
3.1 Le Fonds québécois d'habitation communautaire, lieu et levier de la co-construction	31
3.2 Un mécanisme original de refinancement de l'habitation communautaire .....	33
3.3 La participation des milieux locaux au développement et au financement des projets	36
3.4 AccèsLogis a favorisé la coopération entre le tiers secteur et le secteur public .....	38
3.5 L'effet de contagion des valeurs du tiers secteur sur le secteur public.....	41
3.6 Depuis 2014, la co-construction est en panne.....	42
A) La soumission de la SHQ au gouvernement.....	43
B) Le gouvernement bloque le transfert de fonds de la SHQ vers le FQHC .....	45

C) La diminution du nombre de nouveaux logements en 2015-2016 .....	48
D) L'attraction pour un mode d'emploi néolibéral du Programme de soutien au loyer .....	49
3.7 L'absence de cofinancement fédéral dans les nouveaux projets provinciaux .....	50
A) Le fédéral cofinance les efforts des provinces (1945-1993) .....	50
B) Le fédéral se retire du cofinancement des nouveaux programmes provinciaux (1994-2015).....	51
C) La fin des conventions fédérales (2015-2020) génère des inquiétudes .....	52
D) Le cofinancement fédéral sera-t-il réinstauré par le gouvernement Trudeau ?..	53
CONCLUSION.....	55
BIBLIOGRAPHIE.....	59



## TABLEAUX

Tableau 1 : Répartition des sources de financement d'AccèsLogis (2002-2014).....	27
Tableau 2 : Logements réalisés dans le cadre d'AccèsLogis (1997 à 2014) .....	28



## RÉSUMÉ

Dans ce texte, en nous appuyant sur des travaux théoriques et empiriques menés depuis 20 ans et en utilisant des exemples québécois, canadiens et latino-américains, nous distinguons deux formes de participation des acteurs du tiers secteur (ou de l'économie sociale et solidaire) dans le développement des politiques publiques. Dans la première, qualifiée de co-production, la participation se limite à la mise en œuvre des politiques. Dans la seconde, qualifiée de co-construction, la participation du tiers secteur s'immisce dans la conception des politiques. À partir de cette distinction, nous examinons la participation du tiers secteur dans un programme québécois de logement social appelé AccèsLogis (ACL) Québec. Un programme qui a permis, de 1997 à 2015, de réaliser 27 000 nouvelles unités de logement social et communautaire dont la propriété et l'administration relève à 94 % du tiers secteur, c'est-à-dire des coopératives et des OSBL d'habitation. Le texte est structuré en trois parties. La première revient brièvement sur la distinction entre co-production et co-construction des politiques publiques. La deuxième présente les principales caractéristiques du programme ACL, ce qui fait ressortir la forte participation du tiers secteur à l'organisation de la politique, c'est-à-dire à la co-production. La troisième partie, plus analytique et critique, dresse un bilan de la politique ACL en se demandant jusqu'à quel point ce programme représente ou pas un exemple de co-construction des politiques publiques. Il en ressort que le programme ACL, depuis près de 20 ans, constitue une belle innovation sociale dans laquelle les acteurs du tiers secteur, en partenariat avec les acteurs du secteur public, ont participé à sa co-construction. Toutefois, le texte fait ressortir aussi que la dimension co-construction démocratique, fort présente au moment de la genèse et des quinze premières années du programme, se trouve en difficulté, voire en panne, depuis quelques années, notamment depuis l'arrivée du gouvernement Couillard qui semble ne pas lui octroyer beaucoup d'affection depuis son arrivée au pouvoir en avril 2014.

**Mots-clés** : Co-construction, Co-production, Politiques publiques, Tiers secteur, Économie sociale, OSBL, Secteur public, Logement social et communautaire, Soutien communautaire, Programmes à frais partagés, Innovation sociale.

## ABSTRACT

*In this paper, based on twenty years of theoretical and empirical research and using examples from Québec, Canada and Latin America, we distinguish two forms of participation of third-sector actors in the development of social policy. In the first form, called co-production, participation is limited to the implementation stage of public policy. In the second form, called co-construction, the third sector participates in the conception phase of public policy. With this distinction in view, we analyze the participation the third sector actors in a Québec social housing program called AccèsLogis*

*(ACL). This program is responsible for creating 27,000 social and community housing units from 1997 to 2015, 94% of which belong and are administered by third sector cooperatives and non profit organizations. This paper is divided into three parts. In the first part we revisit the distinction between co-production and co- construction of public policies. In the second part we present the main characteristics of the ACL program with emphasis on the important participation of the third sector in the organization process, which we label co-production. In the third part, which is more analytical, we present an assessment of the ACL program in which we try to evaluate to what extent it represents a case of co-construction of public policy. We conclude that for the past 20 years, the ACL program has constituted a rich example of a social innovation in which third sector actors, in partnership with public sector actors, contributed to its co-construction. However, this paper also emphasizes the fact that the democratic nature of the co-construction process, present during the conceptual phase and the first 15 years of the program has been seriously weakened if not completely eliminated since the election of the Couillard government in 2014.*

*Key words: Co-construction, Co-production, Public policy, Third sector, Social economy, Cooperatives, Non profit sector, Public sector, Social housing, Community support, Share-costs programs, Social innovation.*

## SIGLES ET ACRONYMES

ACHRU :	Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine
ACL :	AccèsLogis
AGRTQ :	Association des groupes de ressources techniques du Québec
ARSSS :	Agence régionale de santé et de services sociaux
CA :	Conseil d'administration
CHSLD :	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CLD :	Centre local de développement
CLSC :	Centre local de services communautaires
CPE :	Centres de la petite enfance
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
ESS :	Économie sociale et solidaire
FECHIMM :	Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale de Montréal
FLHLMQ :	Fédération des locataires de HLM du Québec
FQHC :	Fonds québécois d'habitation communautaire
FOHM :	Fédération des OSBL d'habitation de Montréal
FRAPRU :	Front d'action populaire en réaménagement urbain
GRT :	Groupe des ressources techniques
HLM :	Habitation à loyer modique
LAQ :	Logement abordable Québec
LAREPPS :	Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales
MAMROT :	Ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire
MSSS :	Ministère de la santé et des services sociaux
OBNL :	Organisme à but non lucratif
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
PLC :	Parti libéral du Canada
PLQ :	Parti libéral du Québec
PQ :	Parti québécois
PSL :	Programme de supplément au loyer
RAPSIM :	Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal
ROHQ :	Regroupement des offices d'habitation du Québec
RQOH :	Réseau québécois des OSBL d'habitation
RIGP :	Rencontres internationales de gestion publique
SCHL :	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SHQ :	Société d'habitation du Québec
SIFQHC :	Société d'investissement du Fonds québécois d'habitation communautaire



## INTRODUCTION

Voilà maintenant plus de quatre décennies que nous nous intéressons à l'évolution des politiques sociales au Québec. Sur le plan normatif, notre façon de concevoir les politiques sociales a connu deux grandes périodes. Au cours de la première période, de 1970 à 1985, nous considérons qu'une politique sociale de qualité dépendait d'abord de l'intervention de l'État (ou de la puissance publique). Puis, au fil des ans, notre vision des choses s'est modifiée de sorte que depuis 25 ans nous avons considéré qu'une telle politique sociale de qualité devait toujours relever de l'intervention de l'État, mais d'un État partenaire ouvert à la participation des acteurs de la société civile dont ceux du tiers secteur ou de l'économie sociale et solidaire (ESS)<sup>1</sup>.

C'est ce qui nous a amenés à distinguer deux formes de participation du tiers secteur aux politiques publiques. La première, que nous appelons co-production, est caractérisée par la participation du tiers secteur à la mise-en-œuvre des politiques, ce qui signifie qu'elle touche leur dimension organisationnelle. La deuxième, que nous nommons co-construction, concerne l'élaboration des politiques et a trait à leur dimension institutionnelle. Ces deux formes de participation sont complémentaires. Mais nous postulons que les réformes les plus novatrices et démocratiques des politiques publiques sont celles qui impliquent des arrangements institutionnels dans lesquels les acteurs de différents secteurs (tiers secteur, secteur privé à but lucratif et secteur public) instaurent entre eux des rapports qui définissent non seulement le mode d'application des politiques publiques (comment les services sont rendus) mais aussi leur contenu et leur évolution. Nous pensons que les politiques publiques qui seraient à la fois co-construites autant que co-produites, avec une forte participation du tiers secteur, peuvent, à certaines conditions, s'avérer davantage inclusives, redistributives et démocratiques.

Pour approfondir notre distinction entre la co-production et la co-construction des politiques publiques et la mettre à l'épreuve des faits, nous avons effectué au cours des vingt dernières années des recherches autant conceptuelles qu'empiriques en analysant des politiques publiques et sociales principalement québécoises, canadiennes et latino-américaines auxquelles nous avons fait référence dans deux écrits récents (Vaillancourt, 2014 et 2015).

Parmi les politiques publiques que nous avons analysées en portant attention à la participation des acteurs du tiers secteur, mentionnons :

- Des politiques latino-américaines comme celles concernant les budgets participatifs au Brésil et les Assemblées constituantes au Venezuela, en Bolivie, en Équateur et au Brésil;
- Des politiques adoptées par le gouvernement fédéral canadien en vue de reconnaître et soutenir certaines composantes du tiers secteur;

---

<sup>1</sup> Dans nos écrits, depuis les années 1990, nous avons mis l'accent sur les ressemblances plutôt que sur les différences entre les concepts d'ESS et de tiers secteur (Vaillancourt et Ducharme, 2001 ; Vaillancourt *et al.*, 2004 ; Jetté et Vaillancourt, 2011 ; Vaillancourt, 2008, 2010 et 2012). Dans le présent texte, nous privilégions l'usage du concept de tiers secteur dans la mesure où il était retenu dans le titre même du colloque des Rencontres internationales de la gestion publique (RIGP).

- Une dizaine de politiques sociales et socioéconomiques adoptées par le gouvernement provincial québécois<sup>2</sup> qui font appel à la participation du tiers secteur. Parmi ces politiques, mentionnons : la politique de reconnaissance des organismes communautaires; la politique de reconnaissance de l'économie sociale; la politique qui a permis la création d'entreprises d'économie sociale dans les domaines des services à domicile; la politique des Centres de la petite enfance (CPE); la politique des Centres locaux de développement (CLD); les politiques de logement social et communautaire; la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Dans ce texte, nous nous pencherons sur le programme AccèsLogis Québec, la principale composante de la politique de logement social et communautaire mise en place par le gouvernement du Québec en 1997 et toujours en vigueur aujourd'hui. Le bilan que nous présenterons fera ressortir que l'originalité et la réussite de ce programme proviennent du fait que, loin d'avoir été élaboré en vase clos par l'État québécois, il a bel et bien été co-construit grâce aux relations partenariales entre l'État, le tiers secteur et d'autres acteurs provenant de la société civile et du marché du travail.

Notre présentation se fera en trois temps. Premièrement, nous évoquerons notre cadre d'analyse en revenant sur notre distinction entre la co-production et la co-construction des politiques publiques. Deuxièmement, nous présenterons de manière descriptive les principaux éléments du programme AccèsLogis Québec (ACL). Enfin, sur un registre plus analytique, nous ferons ressortir comment le programme ACL, pendant les quinze premières années de son existence, a constitué une innovation sociale dans laquelle les acteurs du tiers secteur ont participé non seulement à la co-production, mais aussi à la co-construction du programme. Nous verrons aussi que, depuis 2014, la co-construction est devenue moins évidente, voire tombée en panne.

---

<sup>2</sup> Dans nos travaux sur les politiques publiques québécoises et canadiennes, nous sentons toujours le besoin de rappeler que le système politique canadien est un système fédéral dans lequel il y a 14 États qui sont responsables des politiques publiques, c'est-à-dire l'État fédéral et 13 États provinciaux et territoriaux, dont l'État Québécois.



## 1. LES CONCEPTS DE CO-PRODUCTION ET DE CO-CONSTRUCTION

Depuis une dizaine d'années, nous avons publié plusieurs textes dans lesquels nous faisons la distinction entre co-production et co-construction des politiques publiques en tenant compte de diverses recensions d'écrits et de plusieurs études de cas. Nous éviterons de faire la liste de nos publications antérieures ici<sup>3</sup>. Nous nous contenterons de référer les lecteurs à deux publications récentes (Vaillancourt 2014 et 2015). En procédant de la sorte, nous pouvons ici aller droit aux éléments essentiels sans avoir à étayer à nouveau les revues de littérature qui fondent notre propos et les études de cas qui l'illustrent. Pour condenser la formulation de notre point de vue théorique ici, nous allons le résumer dans quatre remarques.

### 1.1 Il ne s'agit pas de la co-production des services

*Nous parlons bel et bien de co-production des politiques publiques et non pas de co-production des services, laquelle peut émaner d'entreprises ou d'organismes relevant du secteur public, du secteur privé lucratif ou du tiers secteur. Autour de ce dernier sujet s'est constituée depuis les années 1970, en provenance des sciences de la gestion et de la sociologie du travail, une riche littérature scientifique, professionnelle et militante qui parle de co-production dans un sens micro pour mettre en évidence non seulement la participation des travailleurs, des intervenants et des gestionnaires, mais aussi celle des usagers dans la planification, la production et la livraison des services. L'idée de co-production rompt ici avec l'image suggérant que les usagers sont cantonnés dans un rôle de consommateurs passifs. Pour qu'il y ait co-production, les parties prenantes impliquées doivent être au moins deux, soit les usagers et les travailleurs. Ce courant de pensée est particulièrement important dans les milieux d'intervention et de recherche qui s'intéressent au renouvellement des pratiques dans le domaine des services relationnels et réflexifs, dans le domaine des services de proximité et du *care* par exemple. Cette façon de considérer la co-production nous intéresse dans certains de nos travaux de recherche, mais ce n'est pas celle à laquelle nous nous référons lorsque nous invoquons la co-production des politiques publiques.*

### 1.2 Qu'entendons-nous par co-production des politiques publiques ?

*Lorsque nous parlons de co-production des politiques publiques, nous nous situons sur un plan davantage macro que dans le cas précédent et nous mettons l'accent sur la mise en application des politiques. La co-production a trait à la dimension plus organisationnelle -par opposition à la dimension institutionnelle- des politiques publiques. Elle surgit en aval des politiques, une fois qu'elles ont été adoptées, et commencent à être mises en œuvre ou à être produites. Pour qu'il y*

---

<sup>3</sup> Plusieurs de ces textes sont disponibles en français sur les sites internet du CRISES ([www.crisis.uqam.ca](http://www.crisis.uqam.ca)) et du LAREPPS ([www.larepps.uqam.ca](http://www.larepps.uqam.ca)).

ait politique publique, il doit y avoir intervention de l'État ou de la puissance publique aux niveaux fédéral, provincial, régional ou local, si nous faisons référence à un pays doté d'un système politique fédéral tels le Canada, la Belgique, le Brésil<sup>4</sup>. Sans intervention des pouvoirs publics, il n'y a tout simplement pas de politiques publiques. Mais lorsqu'il y a co-production des politiques publiques, cela signifie que l'État et les acteurs du secteur public ne sont pas les seuls à jouer un rôle dans leur mise en œuvre. Cela signifie que des acteurs non étatiques, par exemple ceux qui proviennent du secteur privé lucratif ou du tiers secteur, interviennent dans l'organisation de la politique, par exemple en participant à l'administration ou à la fourniture des services. C'est le cas, par exemple, des organisations ou des entreprises non étatiques qui produisent des services collectifs d'intérêt public que l'on qualifie souvent de « services publics ». Pensons à des organisations collectives qui offrent des services de soutien à domicile à des personnes âgées ou handicapées ou des services de garde éducatifs à des enfants d'âge préscolaire, tout en étant astreintes à une régulation étatique.

### **1.3 Qu'entendons-nous par co-construction des politiques publiques ?**

*Nous faisons une distinction importante entre le concept de co-production et celui de co-construction, en réservant ce dernier concept pour désigner la participation d'acteurs non étatiques à la définition des arrangements institutionnels, c'est-à-dire à la construction des politiques publiques elles-mêmes. Il y a co-construction des politiques lorsque les acteurs du secteur privé lucratif ou ceux du tiers secteur participent à leur conception ou à leur élaboration, en plus de ceux du secteur étatique. En opposition à un simple exercice de consultation, la co-construction fait référence à un processus de co-décision auquel participent à la fois les acteurs de la société civile et du marché du travail, en plus des élus et des fonctionnaires de l'État et de la société politique.*

### **1.4 La co-construction des politiques peut être plus ou moins démocratique**

*La question qui nous intéresse est moins celle de savoir s'il y a ou non de la co-construction des politiques publiques, mais davantage celle de savoir si la co-construction est démocratique ou non. En fait, pour nous, la co-construction pleinement démocratique s'apparente à un idéal-type. Si nous mettons en relief le caractère démocratique du processus de co-construction des politiques publiques, c'est pour bien la distinguer de ses formes non démocratiques. Par exemple, il se peut qu'il y ait co-construction, mais que cette dernière demeure néolibérale dans la mesure où seuls les groupes dominants de la société civile et du marché du travail auraient droit au chapitre dans les négociations avec l'État. Ou encore, il se peut qu'il y ait co-construction corporatiste lorsque*

---

<sup>4</sup> Par contre, si nous faisons référence à un pays doté d'un système politique unitaire tel la France, le Chili, Haïti, nous parlerons d'interventions des pouvoirs publics aux plans national, régional, départemental, municipal ou communal.

certaines composantes de la société civile, jouissant habituellement de plus de capital économique et politique, participent au processus de délibération politique en imposant leurs intérêts particuliers et ignorant ceux d'autres composantes de la société civile et notamment ceux du tiers secteur ou de l'ESS. Au contraire, dans un processus de co-construction démocratique, une grande diversité d'acteurs participe à un processus de délibération démocratique et, dépendamment de la qualité de l'animation du processus de délibération, peuvent contribuer à développer des consensus et à prendre des décisions qui reflètent l'intérêt général. Dans un tel contexte, la participation du tiers secteur est une condition nécessaire pour qu'il y ait co-construction démocratique. Mais elle ne constitue pas une condition suffisante.



## 2. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME ACCÈSLOGIS QUÉBEC

Dans cette section, nous présentons de manière factuelle les principales caractéristiques du programme AccèsLogis (ACL). À cet effet, nous nous pencherons successivement sur les trois grandes catégories d'acteurs impliqués dans sa préparation et sa réalisation; sur le contexte d'émergence du programme; sur les trois volets du programme; sur le financement des projets développés dans le cadre du programme; sur le nombre de logements réalisés de 1997 à 2015; sur les liens entre le programme ACL et d'autres composantes de la politique québécoise d'habitation.

### 2.1 Les trois catégories d'acteurs

Pour être en mesure de comprendre et d'analyser la genèse et le développement du programme ACL, nous tiendrons compte de trois grandes catégories d'acteurs, soit ceux qui relèvent du secteur public, du tiers secteur et du secteur privé à but lucratif. Afin de faciliter la compréhension de notre texte, il est utile d'identifier dès maintenant les acteurs les plus importants appartenant à chaque secteur et dont il sera question fréquemment dans les pages qui suivent.

a) *Les acteurs du secteur public* proviennent des trois ordres de gouvernement, de leurs ministères et des réseaux d'organismes publics et parapublics qui les prolongent :

- Le gouvernement fédéral et les organismes publics et parapublics concernés, notamment la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL);
- Le gouvernement du Québec et les organismes publics et parapublics concernés, principalement la Société d'habitation du Québec (SHQ) et certains ministères sollicités par le développement d'AccèsLogis dont le Ministère de la santé et des services sociaux (MSSS) et le Ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire (MAMROT), ainsi que leurs composantes régionales et locales le cas échéant;
- Les municipalités, leurs Offices municipaux d'habitation (OMH), le Regroupement des offices d'habitation du Québec (ROHQ) et leur parc de 63 000 logements de type Habitations à loyer modique (HLM).

b) *Les acteurs du tiers secteur* comprennent :

- Plus de 1 100 organismes à but non lucratif (OBNL) ou OSBL<sup>5</sup> d'habitation et 1 300 coopératives d'habitation « qui possèdent et gèrent environ 75 000 logements<sup>6</sup> »

---

<sup>5</sup> Dans le domaine du logement social et communautaire, l'acronyme OSBL (Organisme sans but lucratif) est utilisé plus fréquemment par les acteurs concernés que celui d'OBNL jugé plus correct par les spécialistes de la langue française. Dans notre texte, nous suivrons l'usage courant sur le terrain et nous parlerons d'OSBL.

(FQHC, 2015 :6), de même que leurs fédérations nationales québécoises et régionales dont la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH), la Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain (FECHIMM), le Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH) et la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM);

- Une trentaine de Groupes de ressources techniques (GRT) qui sont des OSBL spécialisés dans l'accompagnement des groupes lors de l'initiation et la réalisation des projets d'habitation communautaire et à leur regroupement provincial, l'Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ);
- De nombreux organismes de défense des droits des locataires et de promotion du logement social regroupés autour du Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU);
- L'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU) sur la scène canadienne;
- Des associations de locataires de HLM comme la Fédération des locataires de HLM du Québec (FLHLMQ);
- Des organismes communautaires qui font du soutien communautaire auprès des locataires d'immeubles de logement social et communautaire;
- Des regroupements québécois d'économie sociale et solidaire, notamment le Chantier de l'économie sociale, le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité (CQCM) et les institutions financières du mouvement Desjardins qui font des prêts;
- Des organismes d'accompagnement de personnes vulnérables comme le Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM).

c) *Les acteurs du secteur privé à but lucratif* comprennent :

- Les institutions financières privées à but lucratif qui font des prêts aux organismes promoteurs de projets de logement social lorsqu'il s'agit d'acquérir des terrains et des immeubles ou de construire ou de rénover des immeubles;
- Les entreprises privées à but lucratif qui font de la construction, de la rénovation et autres travaux reliés à l'industrie de la construction.

On le réalise déjà, la simple énumération des divers secteurs et acteurs concernés par l'histoire du programme ACL attire l'attention sur le fait que cette histoire en est une d'économie plurielle et d'hybridation de ressources (Laville, 1992; Boyer, 1998; Billis, 2010; Proulx, Ducharme et Grenier, 2013; Grenier et Deziel, 2015). Dans cette histoire d'économie plurielle, 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. D'où l'importance de bien cerner la contribution de

---

<sup>6</sup> D'après les données fournies sur les sites internet du RQOH et de la CQCH, il y aurait 50 000 logements sociaux dans les OSBL d'habitation et 30 000 dans les coopératives d'habitation, ce qui donnerait un total de 80 000 unités relevant du tiers secteur, comparativement à 63 000 unités de type HLM, soit du secteur public.

chacun des trois secteurs impliqués dans les différentes configurations qui se dessinent et évoluent au fil des ans (Vaillancourt, 2010 et 2012; Jetté et Vaillancourt, 2011).

## **2.2 Le contexte d'émergence du programme AccèsLogis**

Le programme ACL a vu le jour dans un contexte économique et politique difficile qui a caractérisé les années 1990 au Québec : référendum perdu sur la souveraineté du Québec, crise des finances publiques. Arrêtons-nous sur certains facteurs qui ont affecté l'évolution des politiques québécoises de logement social et communautaire sur la scène canadienne et fédérale d'abord, puis sur la scène québécoise.

Sur la scène fédérale, certaines conditions se sont avérées plutôt défavorables pour le développement du logement social. Avec le retour au pouvoir du Parti libéral du Canada (PLC) en 1993 sous la direction de Jean Chrétien comme Premier ministre et de Paul Martin comme ministre des Finances, le gouvernement fédéral s'est lancé dans un programme d'assainissement des finances publiques à saveur néolibérale en sabrant à la fois dans le Programme d'assurance-chômage ; dans les transferts de ressources financières et fiscales aux provinces ; et dans sa participation au financement des initiatives de logement social lancées par les provinces et les territoires (Vaillancourt et Ducharme, 2000 et 2001). Dans le domaine du logement social, l'année 1994 s'est avérée une date charnière puisqu'elle a marqué la fin abrupte de la participation du gouvernement fédéral au cofinancement de nouveaux programmes provinciaux et territoriaux de logement social. Ce cofinancement fédéral avait connu son âge d'or au cours des années 1970, puis avait commencé à s'effriter au cours des années 1980 sous le gouvernement conservateur de Brian Mulroney (1983-1993). Donc, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1994, les provinces qui voulaient encourager le développement du logement social et communautaire sur leur territoire devaient le faire avec leurs propres moyens financiers (Pierre, 2007 : 3-4). À la suite du retrait du fédéral, le Québec et la Colombie-Britannique sont les deux seules provinces qui ont développé de nouveaux programmes à la fin des années 1990 et au début des années 2000 (Hulchanski, 2002 et 2005; Irwin, 2004; Dansereau, 2005).

Sur la scène provinciale québécoise, certains facteurs favorisaient, tandis que d'autres défavorisaient, le développement de nouveaux programmes d'habitation. Sous la direction de Jacques Parizeau, de 1994 à 1995, et de Lucien Bouchard, de 1996 à 2000, le gouvernement du Parti québécois (PQ) s'est fait connaître, en matière de développement économique et social, par un ensemble de nouvelles politiques publiques dont certaines paraissent plus conservatrices, voire néolibérales, et d'autres, plus novatrices et progressistes. Ce caractère parfois contradictoire des politiques sociales et économiques introduites par le gouvernement du PQ au cours de cette période ressort clairement lorsque l'on examine ce qui s'est passé, avant, pendant et après les deux sommets socioéconomiques convoqués par le gouvernement de

Lucien Bouchard en 1996<sup>7</sup>. Ces deux sommets 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 (Lévesque, 2007; Vaillancourt, 2012; Noël, 2013).

Les deux sommets de 1996 ont donné lieu à des échanges vigoureux qui ont généré une série des politiques sociales et économiques structurantes pour les années qui ont suivi. Certaines furent de nature plus conservatrice, dont celle impliquant l'atteinte du déficit zéro en quatre années en misant principalement sur un plan largement improvisé de compressions de dépenses, notamment en matière de santé, de services sociaux et d'éducation. Ces compressions ont entraîné des départs massifs à la retraite d'enseignants, de médecins et d'infirmières, créant au sein de ces secteurs des effets délétères. Par ailleurs, grâce en bonne partie aux importantes luttes sociales qui les avaient précédés, les deux sommets, notamment celui d'octobre 1996, ont favorisé la création d'un large consensus sur la mise en place d'une pléthore de nouvelles politiques publiques progressistes et novatrices que nous avons identifiées en introduction (Vaillancourt, 2014; Lévesque, 2015).

Parmi les projets socioéconomiques novateurs qui ont été en quelque sorte conçus à l'occasion des sommets socioéconomiques de 1996, il faut mentionner le Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC) et le programme ACL Québec dont l'émergence était apparue au cours des années 1994-1996, comme l'explique clairement Andrée Richard lors d'une conférence au 35<sup>e</sup> congrès de l'ACHRU en avril 2003. Cette émergence a été rendue possible grâce à des concertations étroites et fréquentes de divers réseaux intéressés à la promotion du logement social et communautaire. Parmi ces réseaux se trouvaient le FRAPRU, la CQCH, l'AGRTQ, la FOHM<sup>8</sup>, ainsi que les villes de Québec et de Montréal. Lors de la campagne électorale de l'automne 1994, ces concertations ont amené le PQ à prendre des engagements en faveur du développement de nouveaux logements sociaux. C'est ainsi qu'en 1995, avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement dirigé par Jacques Parizeau, la coalition des organismes mentionnés ci-dessus a entrepris des négociations avec la SHQ « 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). Grâce à l'expérimentation de PARCO et à la mobilisation des acteurs concernés autour de ce projet-pilote, en 1995 et en 1996, il a été possible de concevoir à la fois le nouveau programme ACL et l'institutionnalisation de la coalition d'organismes du tiers secteur et du secteur public qui l'avait conçu. Cette institutionnalisation allait donner naissance au FQHC, incorporé comme OSBL en mars 1997 (Richard, 2003 : 7-8).

---

<sup>7</sup> Au cours de l'année 1996, le gouvernement du PQ dirigé par Lucien Bouchard a tenu deux sommets socioéconomiques. Un premier, tenu pendant une journée en mars 1996, a été tenu sous le nom de *Conférence sur le devenir social et économique du Québec* et visait deux objectifs, réaliser l'équilibre budgétaire (ou le déficit zéro) et relancer l'emploi. Le second, s'est déroulé en trois jours à l'automne 1996 (les 30, 31 octobre et 1<sup>er</sup> novembre 1996) et a été retenu sous le nom de *Sommet sur l'économie et l'emploi* (Vaillancourt, 2008 :10-13).

<sup>8</sup> À l'époque, la FOHM, en dépit de son ancrage montréalais, représentait l'ensemble des OSBL d'habitation dans la mesure où le RQOH n'allait apparaître qu'en 2000.



### 2.3 Deux réalités inséparables à leur naissance en 1997 : le programme ACL et le FQHC

Avant d'aborder les caractéristiques du programme ACL, il importe de mettre en relief le fait que la naissance du nouveau programme ACL et celle de la nouvelle institution qu'est le FQHC sont deux initiatives inséparables l'une de l'autre qui ont été revendiquées par la société civile et appuyées par gouvernement du Québec. Deux initiatives qui, de façon non surprenante, avaient émergé dans un même contexte social et politique au cours des années 1994-1996. Elles ont toutes les deux fait l'objet d'un engagement du gouvernement du PQ à la suite d'un débat avec les acteurs de la société civile au Sommet sur l'économie et l'emploi de l'automne 1996. L'inséparabilité des deux initiatives ressort nettement dans le *Discours sur le budget* du 25 mars 1997 lorsque le ministre des Finances, Bernard Landry, annonce un financement du FQHC qui sera en même temps le financement du nouveau programme ACL : « [...] nous mettrons sur pied le Fonds québécois du logement social [sic]. Avec les 43 millions de dollars que nous y injecterons à chaque année, nous pourrons rendre disponibles annuellement :

- 1 200 logements pour des ménages à faibles revenus;
- 500 logements pour des personnes âgées en perte d'autonomie;
- 120 logements pour des personnes ayant des besoins particuliers comme les femmes victimes de violence, les individus atteints d'une déficience intellectuelle ainsi que les itinérants. » (Gouvernement du Québec, 1997 : 25).

En fait, même si le FQHC ne sera incorporé comme OSBL qu'en septembre 1997 (FQHC, 2015 : 5), il existait déjà aux yeux du gouvernement depuis mars 1997 et même avant, à la manière d'un lieu de délibération, qui sans être institutionnalisé, permettait néanmoins de mettre dans le coup de la délibération et de la décision publiques des acteurs qui provenaient de la société civile tout autant que de la société politique. Nous y reviendrons dans la section 3 lorsque nous ferons ressortir l'apport du FQHC à la co-construction de la politique ACL. Pour le moment, soulignons que même si le programme ACL devait être géré officiellement par le conseil d'administration de la SHQ, il fallait s'attendre à ce que cette gestion bénéficie d'une gouvernance hybride qui ferait des emprunts à la culture partenariale du FQHC autant qu'à la culture hiérarchique de la SHQ. Certes, sur le plan légal, cette hybridation n'était pas tout à fait orthodoxe. Mais sur le plan pratique, à l'époque, cela ne causait pas de problèmes parce qu'il y avait une relation de confiance entre la direction de la SHQ et la direction du FQHC et que le gouvernement ne voyait pas cette relation d'un mauvais œil.

### 2.4 Les trois volets du programme AccèsLogis

Le programme AccèsLogis a été lancé en 1997 pour une période de 5 ans (1997-2001). Par la suite il a été reconduit à diverses reprises jusqu'à aujourd'hui. Le répertoire des programmes du gouvernement du Québec présente le programme AccèsLogis de la manière suivante :

« AccèsLogis 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 » (Gouvernement du Québec, 2011).

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.) » (SHQ, 2015e : 8).

Les organismes intéressés à présenter un projet doivent faire appel à l'expertise d'un groupe de ressources techniques en habitation (GRT) ou d'une société acheteuse à but non lucratif reconnue par la Société d'habitation du Québec (SHQ). Les GRT ou sociétés acheteuses doivent gérer les projets de logement social en conciliant les attentes des organismes intéressés à présenter un projet avec les normes administratives tatillonnes de la SHQ, du code du bâtiment, des certifications multiples (qui se multiplient dans le réseau de la santé), des comités d'urbanismes et des motivations concurrentielles des architectes, des ingénieurs et contracteurs.

## 2.5 Le financement des projets réalisés dans le cadre d'AccèsLogis Québec

Au cours de la première phase d'AccèsLogis (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) (SHQ, 2009 et 2014a)<sup>9</sup>. 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. Le

---

<sup>9</sup> Dans notre texte, l'accent est mis sur le programme AccèsLogis Québec. Ainsi, les 25 330 unités de logement réalisées de 1997 à 2014 dont il est question dans le Tableau 2 relèvent de ce seul programme. Si on tient compte des unités de logement réalisées dans cadre du programme Logement abordable Québec depuis 2002, il faut ajouter 8 557 unités de logement de plus, dont 5 271 relevant du « volet social et communautaire » et 3 174 relevant du volet privé (selon des données de la SHQ colligées au 31 mai 2014). C'est ainsi que la SHQ comptabilise 33 159 unités de logement ayant été réalisées par l'entremise des deux programmes (ACL Québec et LAQ), entre le 1<sup>er</sup> avril 1998 et le 31 mars 2014 (SHQ, 2014a : 28-29).

deuxième programme, LAQ, à la suite d'une entente entre le fédéral et le Québec est cofinancé par les deux paliers de gouvernement. Mais puisque notre texte porte sur le programme ACL, nous allons nous concentrer sur ce dernier, ce qui ne nous empêchera pas de tenir compte des interactions entre les deux programmes.

Le financement du programme AccèsLogis prévoit trois composantes :

- a) Une subvention de la SHQ représentant environ 45 % du montant total;
- b) Une contribution du milieu (municipalités, communautés) représentant au moins 15 %<sup>10</sup> du total;
- c) Un prêt hypothécaire fourni par une institution financière et correspondant à un pourcentage de 30 à 40 % du cout total de la réalisation. Ce prêt est garanti par la SHQ « pour une période de 25 ans pouvant aller jusqu'à 35 ans » (SHQ, 2015e). L'hypothèque est remboursée à partir des loyers versés par les locataires.

Depuis les débuts du programme ACL, il est prévu dans la « convention d'exploitation » signée par l'organisme et la SHQ qu'une partie du remboursement de l'hypothèque effectué par l'organisme (coopérative, OSBL, office d'habitation) sera versée par l'organisme dans le Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC)<sup>11</sup>. Cela dans le but de permettre au FQHC « d'autofinancer la mise en œuvre de ses propres programmes ou interventions » (SHQ, 2005 : 2). Nous reviendrons sur cet aspect dans les sections 3.2 et 3.6.

Le Tableau 1 montre la répartition réelle des fonds investis pour les logements réalisés ou en voie de l'être entre 2002 et 2014 pendant la phase II d'AccèsLogis.

**Tableau 1 : Répartition des sources de financement d'AccèsLogis (2002-2014)**

Sources de financement	En millions \$ (CND)	%
Subventions publiques	1 357,4	44,8
Contributions du milieu	519,0	17,1
Organismes de financement (de l'hypothèque)	1 156,1	38,1
Total	3 032,5	100,0

Source : Société d'habitation du Québec (2014b).

<sup>10</sup> Dans les faits, le taux de 15 % est souvent dépassé. En régions éloignées, c'est le cas dans presque tous les projets. Le gouvernement du Québec avait même mis en place une mesure temporaire octroyant un montant supplémentaire de 8 000 \$ de financement par unité pour réduire cette difficulté particulière rencontrée en régions éloignées. Cette mesure temporaire a pris fin en février 2015.

<sup>11</sup> L'organisme (coopérative, OSBL ou office d'habitation) qui gère un projet développé dans le cadre du programme ACL, ou LAQ, volet social et communautaire, « doit signer avec la SHQ une convention d'exploitation dans laquelle on retrouve un ensemble de conditions à respecter pendant la durée du prêt hypothécaire » (SHQ, 2005 :1 ; SHQ, 2015e : 14). Parmi ces conditions à respecter, il y a une « contribution des organismes au Fonds québécois d'habitation communautaire » (SHQ, 2005, p. 2, article 11.6).

Les données du tableau 1 reflètent la formule de partage des coûts présentée ci-dessus.

Précisons que, selon le volet du programme, entre 20 et 100 % des locataires sont admissibles à une subvention du Programme de supplément au loyer (PSL) qui vise à faire en sorte que le coût du loyer corresponde à 25 % ou moins des revenus bruts des locataires.

## 2.6 Le nombre de logements réalisés ou en voie de réalisation (1997-2014)

Comme le fait ressortir le Tableau 2, 25 330 unités de logement ont été réalisées dans le cadre du programme ACL de 1997 à 2014, tandis que 5 846 nouvelles unités étaient en voie de l'être et que 6 120 étaient en développement pour un total de 37 296.

**Tableau 2 : Logements réalisés dans le cadre d'AccèsLogis (1997 à 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
<b>Total</b>	<b>37 296</b>

Sources : SHQ, 2014b.

Selon les données dont nous disposons, environ les deux tiers des projets sont pilotés par des OSBL d'habitation, tandis que le quart le sont par des coopératives d'habitation et environ 6 % par les offices municipaux d'habitation (OMH). L'entrée en scène plus tardive des OMH et la décision des plus grandes municipalités (dont Montréal) d'opter pour un autre programme de développement du logement abordable (Logement abordable Québec volet « social et communautaire ») expliquent en partie la place modeste des unités de logement social développées et administrées par des OMH, c'est-à-dire les acteurs publics municipaux, dans le cadre du programme AccèsLogis.

Les informations synthétisées dans cette section font ressortir clairement la forte participation des acteurs du tiers secteur à la mise en œuvre du programme AccèsLogis. À partir de notre cadre conceptuel, nous pouvons donc affirmer que le tiers secteur participe très majoritairement à la co-production de la politique publique ACL puisque, en 2012, 94 % des nouvelles unités de logement social développées étaient détenues et gérées par des OSBL et des coopératives d'habitation, ce qui veut dire que les OMH détenaient et géraient le reste, soit 6 % des nouvelles unités (Ducharme et Vaillancourt, 2012). En outre, l'ensemble de ces nouvelles unités ont été

développées grâce à l'accompagnement de groupes de ressources techniques (GRT), c'est-à-dire des OSBL soutenus financièrement par la SHQ. Enfin, il faut ajouter la contribution de nombre d'organismes communautaires gravitant autour des unités de logements issues du programme ACL pour leur offrir de l'aide sur le plan de la défense de droits et de la fourniture de services. Donc, sur un plan quantitatif, les organisations du tiers secteur sont très présentes dans la mise en œuvre du programme ACL. Mais sur un plan davantage qualitatif, pouvons-nous dire que les acteurs du tiers secteur ont participé dans le passé et participent encore aujourd'hui à la co-construction du programme ACL? C'est la question qui retiendra notre attention dans la section 3.



### 3. ANALYSE DE QUELQUES ENJEUX RELATIFS À LA CO-CONSTRUCTION

Dans cette troisième partie, nous comptons dresser un bilan du programme ACL en étant particulièrement attentifs à la question de la co-construction démocratique des politiques publiques. À l'aide de ce concept, nous allons examiner certains facteurs qui permettent de mieux saisir les innovations sociales favorisées par la participation du tiers secteur à la politique ACL. Parmi ces facteurs, nous retenons le rôle du Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC); le mécanisme du refinancement autonome du logement communautaire à partir de contributions faites au FQHC par des organismes qui ont développé des projets dans le cadre d'ACL; la participation des milieux locaux et municipaux au financement des projets; la culture de partenariats féconds avec les organismes communautaires mobilisés par les projets d'ACL, par exemple, en offrant des services; les « effets de contagion » des pratiques de l'habitation communautaire sur le secteur public; la détérioration du climat de co-construction depuis 2014; les impacts de l'absence du cofinancement fédéral dans les nouveaux projets provinciaux.

#### 3.1 Le Fonds québécois d'habitation communautaire, lieu et levier de la co-construction

Dans ses grandes lignes, le programme ACL, en continuité avec son ancêtre, le Programme Achat-rénovation des coopératives et OSBL d'habitation (PARCO) des années 1994-1996, émane d'une proposition de certains acteurs du tiers secteur et du secteur public en habitation, au milieu des années 1990. À ce moment, le développement du logement social était au ralenti à la suite du désengagement fédéral et la direction de la SHQ était à l'écoute des attentes des groupes communautaires et des autres acteurs engagés sur le terrain en matière de logement social (voir 2.2). À partir de 1997, c'est au sein du Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC) que les contours du programme ACL seront dessinés conjointement par des acteurs du secteur public et du tiers secteur. Nous avons vu dans la section 2.3 que le FQHC est un OSBL qui, tout comme le programme ACL, a été mis en place à l'initiative du gouvernement du Québec suite au *Sommet sur l'Économie et l'Emploi* de l'automne 1996. La mission du Fonds comprend deux volets : le premier volet touche « la dimension concertation-conseil dans la mise en œuvre des programmes d'aide au développement de logements communautaires »; à ce volet qui a prédominé pendant les 15 premières années d'ACL, « doit s'ajouter, à présent, un volet soutien financier à la réalisation de projets » (FQHC, 2015 : 5).

Le conseil d'administration du FQHC est composé de 19 représentants des milieux municipal, financier, communautaire et gouvernemental. Son noyau central est composé des opérateurs du logement social et communautaire (CQCH, RQOH et ROHQ). Il est complété par des représentants des alliés de ces derniers (AGRTQ, FRAPRU, FLHLMQ, Chantier de l'économie sociale, 4 représentants additionnels des milieux municipaux, 2 représentants de la SHQ, un représentant nommé par le ministre responsable de l'habitation et un représentant des institutions financières responsables des prêts hypothécaires). La spécificité du mode de gouvernance du FQHC depuis

ses origines et encore aujourd'hui réside dans le fait que les représentants du milieu communautaire et du tiers secteur jouissent d'une représentation majoritaire au sein de son conseil d'administration (Richard, 2003; Dansereau, 2005; Bouchard et Hudon, 2008; Ducharme et Vaillancourt, 2005; FQHC, 2015).

En somme, le FQHC est un lieu de délibération et d'arbitrage entre les forces vives du tiers secteur et du secteur public impliqués dans le développement du logement social. Il s'intéresse à de nombreuses questions liées à la conception (co-construction) ainsi qu'à la livraison (co-production) des programmes d'aide à la réalisation de logements sociaux et communautaires. Il a été créé pour agir à titre de comité-conseil auprès des instances gouvernementales sur des dossiers liés à ces questions. Il s'apparente à une institution intermédiaire, à une sorte de passerelle où se rencontrent et co-décident les forces vives de la démocratie représentative et de la démocratie participative munies d'expertises et de responsabilités en matière de logement social. Nous avons vu dans les sous-sections 2.2 et 2.3 que le Fonds existait *de facto* et informellement au cours des années 1994, 1995 et 1996, soit avant sa création formelle en 1997, lorsque les acteurs du tiers secteur et du secteur public se sont concertés et ont gagné l'appui des gouvernements du PQ dirigés par Parizeau (1994-1995) et Bouchard (1996-2000) pour préparer et lancer les programmes PARCO et ACL.

Avec le recul du temps, il ressort que les premières années du FQHC ont été déterminantes pour le développement, le prolongement et l'amélioration du programme ACL, tandis que les dernières l'ont été à un moindre degré. Dès sa création et au cours des années 1997-2011, le Fonds a participé, en collaboration partenariale avec la SHQ, à l'élaboration des orientations et des paramètres du programme. À diverses croisées de chemin, par exemple au début des années 2000, le Fonds a pesé positivement dans les débats sur la prolongation du programme ACL avec une phase II et sur la pertinence de participer au nouveau programme fédéral à frais partagés, Logement abordable, tout en contribuant à la négociation des modalités québécoises, ce qui a mené, en 2002, à la mise sur pied de Logement abordable Québec (LAQ). Lors de ces moments stratégiques pour l'évolution des politiques d'habitation et de logement social au Québec, le Fonds a permis aux acteurs du tiers secteur de se présenter en rangs moins dispersés et avec une plus grande capacité persuasive dans les délibérations avec les élus politiques et administratifs du secteur public, de même qu'avec les acteurs du secteur privé.

Au fil des ans, le FQHC a favorisé la concertation du tiers secteur et du secteur public dans la co-construction des politiques québécoises en matière de logement social et communautaire au Québec. Sa forme de gouvernance hybride reflétait bien la volonté de l'État québécois, relayée par celle de la SHQ, de travailler avec les forces vives de la société civile, du moins dans le domaine du logement social et communautaire (Ducharme et Vaillancourt, 2005; Richard, 2003; FQHC, 2015). Cela s'est manifesté de deux manières. D'une part, le Fonds a aidé les acteurs du tiers secteur (coopératives et OSBL, GRT, FRAPRU, etc.), en dépit de leurs différences, à dépasser leurs intérêts particuliers et développer des orientations stratégiques communes dans les débats publics. D'autre part, il a encouragé les acteurs du secteur public provincial et municipal (SHQ, villes, OMH, etc.) à se distancer de la logique hiérarchique « top down » pour établir des complicités et des relations partenariales avec leurs vis-à-vis du tiers secteur. En d'autres termes,



le Fonds constitue une école de formation qui a permis aux acteurs du tiers secteur et du secteur public d'améliorer leurs capacités de débattre entre eux et avec les autres parties prenantes, en visant la co-construction démocratique d'orientations communes. C'est ce qui permet au FQHC, encore en avril 2015, d'affirmer que « les résultats obtenus témoignent de la réussite de cette co-construction de l'État avec les communautés » (FQHC, 2015 : 2).

Toutefois, depuis quelques années, cette co-construction connaît quelques ratés. Les relations entre le gouvernement et le Fonds semblent être devenues plus laborieuses et tendues. Cela s'est manifesté dans les débats sur l'avenir du programme ACL et du Fonds.

### 3.2 Un mécanisme original de refinancement de l'habitation communautaire

Lors de la genèse et de la mise en œuvre du programme ACL et de son ancêtre PARCO, les acteurs du tiers secteur, notamment ceux de la FQCH, du FQHC, de la FOHM et de l'AGRTQ<sup>12</sup>, se sont entendus entre eux et avec la SHQ sur la définition et l'instauration d'un mécanisme de refinancement autonome pour l'habitation communautaire. Ce mécanisme était prévu dans les conventions d'exploitation développées et gérées par la SHQ en lien avec les programmes PARCO et ALC et il avait été intégré dans la convention d'exploitation du programme LAQ lors de sa création en 2002. La présence du mécanisme de refinancement autonome s'harmonisait avec le deuxième volet de la mission du FQHC mentionné plus haut, c'est-à-dire soutenir financièrement l'habitation communautaire. Selon les plans initiaux, le FQHC, ou la nouvelle « instance » créée par lui<sup>13</sup>, devait être chargé de gérer le Fonds à la manière d'un capital patient utilisé pour accorder des prêts et non pas des subventions (FQHC, 2012; FOHM, 2014).<sup>14</sup> Cette instance devait permettre « la réalisation de la mission première du Fonds : maintenir, développer et pérenniser le logement social et communautaire. » (FQHC, 2013).

Quant aux modalités du mécanisme de refinancement, elles étaient complexes et variaient selon les programmes (PARCO, ALC et LAQ) dont relevaient les conventions d'exploitation signées entre la SHQ et les organismes. Déjà, en 2012, la contribution financière des organismes qui participaient à la capitalisation du FQHC concernait 1 142 unités de logement livrées dans le cadre de PARCO, 21 134 unités livrées dans le cadre des phases I et II du programme ACL et 5 271 unités livrées dans le cadre du programme LAQ (volet social et communautaire) (FQHC, 2012).

---

<sup>12</sup> La création d'un Réseau québécois des OBNL d'habitation (RQOH) fut réalisée plus tardivement (en 2000) que la CQCH (en 1987). C'est ce qui explique son absence formelle des débats concernant PARCO, ACL et le FQHC dans la deuxième moitié des années 1990, ce qui n'empêchait pas les OSBL d'habitation de participer à ces débats, notamment par l'intermédiaire de la FOHM.

<sup>13</sup> La nouvelle instance est appelée SIFQHC (Société d'investissement du Fonds québécois d'habitation communautaire) par le FQHC en 2012 (FQHC, 2012).

<sup>14</sup> En attendant que la SIFQHC soit créée et entre en fonction, les fonds recueillis pour la FQHC sont gérés par la SHQ (SHQ, 2015a; FQHC, 2012).

Dans le cas des conventions d'exploitation signées dans le cadre du programme ACL, il était convenu qu'après dix années d'opération, l'organisme qui gérait le projet de logement social et communautaire devait « à l'expiration de la période de 10 ans qui suit la signature de l'acte de prêt hypothécaire, refinancer pour une période additionnelle maximale de 25 ans, ou toute autre période reconnue par la Société, la totalité du prêt hypothécaire initialement consenti et remboursable par l'organisme et verser au Fonds un montant équivalent à la portion de capital du prêt hypothécaire qu'elle aura remboursée à cette date » (SHQ, 2005 : 2; Morin, Richard et Cuierrier, 2008; FQHC, 2012; FOHM, 2014).

Pour ce qui concerne les contributions des organismes qui avaient développé des unités de logement dans le cadre du programme PARCO, un accord avait été conclu en 2006 entre la SHQ et le FQHC. Cet accord prévoyait « une contribution mensuelle de 10 \$/unité de logement, indexée dès la cinquième année d'exploitation » (FQHC, 2012).

Dans le modèle de convention d'exploitation, encore utilisé en décembre 2015, en lien avec le programme ACL, il est stipulé à l'article 7.2 que :

« l'ORGANISME doit, à la 'date d'ajustement des intérêts' ou à une autre date acceptée par la SOCIÉTÉ, verser une contribution financière au FONDS QUÉBÉCOIS D'HABITATION COMMUNAUTAIRE ou à tout autre organisme lui succédant. Cette contribution équivaut à la portion de capital que l'ORGANISME devrait rembourser sur une période de 10 ans, évaluée et actualisée selon les paramètres établis par la SOCIÉTÉ » (SHQ, 2015e : 13)<sup>15</sup>.

Dans les conventions d'exploitation signées par les organismes dans le cadre d'autres programmes comme PARCO et LAQ (volet social et communautaire), les formules utilisées pour fixer le montant versé par l'organisme au FQHC peuvent varier. Mais en bout de ligne, le résultat est le même. Ce sont les organismes eux-mêmes -qui développent des projets d'habitation dans le cadre des trois programmes de la SHQ mentionnés- qui sont appelés à verser des fonds dans le FQHC. Autrement dit, l'argent transféré provient des coopératives et des OSBL d'habitation, de même que des offices d'habitation.

Toutefois, jusqu'à maintenant (en janvier 2016), les argents des organismes qui opèrent des projets d'habitation n'ont pas été versés directement au FQHC. Ils ont été temporairement recueillis par la SHQ qui les gère en attendant de les transférer au FQHC. Selon des estimations récentes du FQHC (2015), les montants recueillis en provenance des OSBL, des Coopératives et des OMH seraient de 60 millions \$ au début de 2015. Ils devraient être de 200 millions \$ en 2020 et continuer de croître par la suite.

Le transfert de ces fonds vers le FQHC aurait dû commencer en 2010, mais les choses ne se sont pas passées ainsi. Au cours des années 2010 à 2015, le FQHC a réitéré à plusieurs reprises sa demande de transfert des fonds déposés à la SHQ (FQHC, 2011, 2012, 2013 et 2015). En avril 2015, dans un mémoire adressé au ministre Pierre Moreau, responsable de l'habitation, le FQHC revient à la charge une fois de plus avec sa demande au gouvernement : « que les contributions

---

<sup>15</sup> Les lettres capitales dans la citation sont de la SHQ et non pas de nous.

reçues des coopératives et des OSBL d'habitation, actuellement retenues par la SHQ, soient remises au FQHC, afin qu'elles puissent servir aux fins pour lesquelles elles ont été transmises par les organismes. » (FQHC, 2015 : 3).

Toutefois, en dépit des demandes insistantes du FQHC, les négociations se sont enlisées. La SHQ, tout comme le gouvernement, ont fait la sourde oreille et se sont laissé trainer les pieds (FQHC, 2015b : 3 et 8-9)<sup>16</sup>. Depuis l'élection du gouvernement Couillard et l'intensification de sa politique d'austérité, en avril 2014, la réticence du gouvernement et de la SHQ à opérer le transfert des fonds de la SHQ vers le FQHC est devenue plus évidente que jamais. En dépit de nombreuses demandes de rencontres faites par le FQHC, le ministre Moreau a refusé, tout au long de l'année 2015, de rencontrer ses représentants.

Il faut ajouter que la réticence du gouvernement et de la SHQ n'est pas le seul facteur qui explique la lenteur des négociations devant mener au transfert. En effet, il faut le reconnaître, au cours des années 2010, des différences de point de vue et des tensions sont apparues parmi les membres du conseil d'administration du FQHC, y compris parmi les organismes que nous qualifions d'opérateurs (coopératives, OSBL et offices municipaux d'habitation), à l'occasion des discussions sur la gestion et l'utilisation des sommes transférées, de même que sur les modalités à privilégier dans la façon d'opérer les transferts<sup>17</sup>. Est-ce que les sommes devraient être transférées au FQHC et gérées directement par lui, ou bien devraient-elles être confiées à une nouvelle institution mise sur pied par le FQHC pour collecter et administrer ces sommes ? Quels critères devraient être utilisés pour décider de l'utilisation du capital patient accumulé au Fonds ? Après 20 ans d'existence, comment le FQHC voyait-il son mode de gouvernance ? (Vermette, 2011; FOHM, 2014).

Ces questions et d'autres, tout aussi épineuses, étaient légitimes et normales au moment où le deuxième volet de la mission du Fonds (le volet soutien financier), entrevu dès ses origines, était sur le point d'être mis en application. Les débats étaient d'autant plus prévisibles que l'institutionnalisation du Fonds dans les années 1990 avait laissé quelques zones d'ombre, notamment au chapitre de son mode de gouvernance (voir 2.2, 2.3 et 3.1). Cela ne faisait pas problème dans un contexte marqué par les relations partenariales qui prévalaient entre les acteurs du tiers secteur d'un côté et ceux de la SHQ et du gouvernement de l'autre. Mais dans un contexte où surviendrait une détérioration de cette relation partenariale et de confiance, cela pouvait faire problème.

Au cours de l'année 2015, les débats internes au sein de la direction du FQHC semblent avoir progressé en direction d'un consensus sur le mode de gouvernance de « l'instance du fonds » qui

---

<sup>16</sup> « Dans tous les cas, les contributions sont versées à la SHQ qui conserve les montants reçus en fidécommiss avant de les remettre au Fonds. » (FQHC, 2015: 9).

<sup>17</sup> Par exemple, en 2014, la FOHM, la fédération régionale la plus importante du RQOH, a rendu publique une position qui semblait aller à l'encontre de la solidarité à maintenir entre les parties prenantes du FQHC, en proposant que les contributions recueillies au fil des ans par la SHQ en provenance des OSBL d'habitation soient remises directement aux OSBL d'habitation et non plus au FQHC (FOHM, 2014). D'où le sens du titre accrocheur du document de la FOHM : *Les pauvres participent au financement du développement de logements sociaux et communautaires*.

aurait la responsabilité de gérer les fonds transférés par la SHQ. C'est ainsi que dans son mémoire d'avril 2015, le FQHC a demandé au Ministre de « maintenir le FQHC dans sa composition actuelle; que la fonction de financement soit réalisée par une instance dont la gouvernance, y incluant la détermination des orientations de la politique d'investissement, sera exercée par les parties prenantes dont la majorité devra être attribuée au RQOH, à la CQCH et au ROHQ à laquelle se joindront la SHQ, les municipalités ainsi qu'un membre désigné par le FQHC; que l'instance chargée de la fonction financement fasse rapport de ses activités lors de l'assemblée générale annuelle du FQHC» (FQHC, 2015 : 3). Au cours de l'automne 2015, les parties prenantes du FQHC ont fait un pas de plus dans l'élaboration de leur vision partagée de la gouvernance du FQHC. Cette orientation commune est synthétisée dans un texte récent du RQOH qui mérite d'être cité *in extenso* parce qu'il permet de comprendre, dans un style direct et coloré, les enjeux des débats et leur dénouement :

« Si la première moitié de l'année [2015] a été une période d'intenses discussions entre les membres du FQHC, la seconde moitié s'est déroulée dans une ambiance marquée par un état proche de l'hébétude. Les nombreuses tensions vécues au FQHC depuis des années ont finalement connu un dénouement spectaculaire quand, après un intense ballet diplomatique, le conseil d'administration du fonds adoptait à l'unanimité une résolution redéfinissant son fonctionnement. En résumé, les réseaux contributeurs (RQOH, ROHQ et CQCH) obtiennent une position de contrôle sur l'ensemble des enjeux financiers (politique d'investissement) tandis que l'ensemble des groupes présents autour de la table (FRAPRU, Desjardins, Chantier d'économie sociale, villes et municipalités, AGRTQ, FLHLMQ, RQOH, ROHQ, CQCH) continuerait de siéger autour d'une table de concertation permanente de promotion du logement social.

Depuis lors, le FQHC attend la réponse du ministre Moreau à cette proposition. Étant donné les sommes en jeu et l'impact de la contribution au Fonds sur les projets PARCO, ACL et LAQ, il est légitime d'espérer du ministre une réponse positive sans équivoque d'ici peu. » (RQOH, 2015b : 20).

De fait, la réponse du ministre Moreau fut rendue publique le 1<sup>er</sup> décembre 2015 à partir de l'annonce du projet de loi 83. Elle était « sans équivoque », mais moins « positive » que ce que souhaitait le RQOH. Nous y reviendrons dans la section 3.6.

### **3.3 La participation des milieux locaux au développement et au financement des projets**

Les normes de financement pour la réalisation des projets AccèsLogis prévoient, en complément des fonds fournis ou garantis par l'État québécois, une contribution du milieu local. Cette contribution a été établie à 15 % de l'ensemble du coût de construction des projets<sup>18</sup>. Elle

---

<sup>18</sup> En réalité, la contribution du milieu a souvent représenté plus de 25 % des coûts totaux de réalisation des projets.

provient, dans la majorité des cas, des municipalités<sup>19</sup> (sous forme de fonds, d'exemptions de taxes, de vente de terrains à des prix inférieurs à celui du marché, etc.). Elle peut provenir aussi des acteurs locaux à partir de levées de fonds, de dons provenant de fondations et d'établissements de santé, etc. En fait, même si la participation financière des municipalités n'est pas nouvelle, l'augmentation des coûts de construction et de la valeur des terrains incite les promoteurs de projets à rechercher de nouvelles formes de participation des acteurs locaux et à diversifier les sources de financement. Ainsi, la composante « locale » du financement peut devenir l'opportunité de « ficeler » des projets plus originaux dans lesquels on intègre, par exemple, une offre de services de santé, un souci de respecter l'environnement, une contribution à la revitalisation du territoire, etc. Du point de vue des acteurs du tiers secteur, cette contribution a pu agir comme un révélateur du dynamisme des milieux et des volontés politiques locales à l'œuvre. En ce sens, la règle de la contribution du milieu a souvent favorisé une forme de gouvernance qui encourage la participation des élus locaux et des communautés locales. Elle permet ainsi l'enracinement des projets d'habitation dans le tissu social et patrimonial du territoire. Elle constitue un levier pour l'innovation.

Toutefois, l'indispensable soutien financier, social et politique des communautés locales peut contenir un revers. Il peut amener une distribution inégale des ressources d'une collectivité locale à l'autre. Notamment, il peut pénaliser les municipalités (souvent les plus petites) qui ne participent pas à des fonds régionaux de logement social et dans lesquelles les élus et fonctionnaires municipaux se désintéressent du logement social. Cela signifie que dans certains territoires, notamment en milieu rural<sup>20</sup>, les autorités municipales s'avèrent insensibles aux besoins de développement du logement social et s'intéressent uniquement à des projets immobiliers susceptibles de faire entrer dans leurs coffres de plus amples revenus fiscaux. Dans ces cas, le dispositif que constitue le programme ACL Québec est demeuré sous-utilisé, voire non utilisé au cours des 18 dernières années.

En lien avec ce problème, une consultation gouvernementale a permis aux acteurs politiques locaux et à ceux du tiers secteur de réaffirmer que, bien qu'ils demeurent d'accord avec le principe qu'une portion du financement provienne du milieu, « le financement du logement social est d'abord une responsabilité du gouvernement provincial et que le financement ne devrait pas être assumé par les impôts fonciers » (CMM, 2009 : 8; FQHC, 2009). D'où l'importance dans la politique d'ACL que la part prépondérante du financement public provienne du gouvernement provincial, d'une part, et de la garantie hypothécaire fournie par la SHQ, d'autre part.

---

<sup>19</sup> Depuis 2002, la loi qui encadre les municipalités prévoit l'obligation, pour les moyennes et grandes municipalités, de mettre en place des « fonds de développement du logement social » destinés essentiellement au financement de la contribution du milieu.

<sup>20</sup> Les difficultés particulières du programme ACL à performer autant en milieu rural qu'en milieu urbain ont été soulignées dans un mémoire de la Confédération québécoise des coopératives d'habitation : « [...] les promoteurs de projets en milieu rural rencontrent fréquemment d'importantes difficultés à trouver une contribution du milieu suffisante pour compléter le montage financier du projet [...] » (CQCH, 2014 : 5).

### 3.4 AccèsLogis a favorisé la coopération entre le tiers secteur et le secteur public

La mise en œuvre du programme ACL a stimulé de diverses manières les coopérations entre le tiers secteur et le secteur public. Du même coup, elle a contribué à l'émergence de plusieurs formes d'innovations sociales. Elle a contribué à élargir la diversité des besoins auxquels répond le logement social et communautaire en faisant en sorte que l'offre de logements sociaux ne soit pas réservée aux seuls ménages ayant des revenus faibles ou modestes, mais devienne accessible aussi à diverses catégories de personnes ayant des vulnérabilités sur le plan social. Par exemple, elle a contribué au développement de diverses formules de logement social avec services dont la majorité a suscité des collaborations novatrices entre les acteurs du tiers secteur et ceux du secteur public. Cela est devenu évident au fil des années avec l'accumulation des nouvelles initiatives de logement social et communautaire réalisées grâce à deux des trois volets du programme.

En effet, tel que mentionné dans la section 2.4, parmi les trois volets d'ACL Québec, il y en a deux, -le 2<sup>e</sup> et le 3<sup>e</sup>- qui impliquent l'aménagement d'une offre de services. En effet, pour le volet 2 qui vise les personnes âgées en légère perte d'autonomie et le volet 3 qui vise des personnes avec des besoins particuliers, il est prévu qu'une offre de services doit être mise à la disposition des locataires et proviendra le plus souvent des organismes du tiers secteur et du secteur public. C'est ce que rappelle un document de la SHQ :

« Dans le cadre de la conception et de la définition de leur projet, les organismes [les coopératives, OSBL et OMH] auront à s'associer des représentants d'organismes locaux, communautaires ou institutionnels, œuvrant auprès des aînés [...]. Cette collaboration pourra s'exercer tant au plan de la conception du projet physique qu'au plan de la définition des services à offrir, de l'évaluation et de la sélection de la clientèle, du suivi de leur autonomie et de la fourniture même des services » (SHQ, 2012).

Cette citation fait bien ressortir que la philosophie de base d'un programme de logement social et communautaire comme ACL ne se contente pas de miser sur l'apport, par ailleurs essentiel, des coopératives, OSBL et OMH qui développent et gèrent les projets d'habitation. Elle incite aussi les porteurs de projets à tisser des réseautages avec les communautés locales (les organismes communautaires et bénévoles, les organisateurs communautaires de CLSC, les professionnels des directions de santé publique, des initiatives d'ESS, etc.) pour enrichir la planification, la réalisation et l'évaluation de leurs projets d'habitation, de même que le choix des services à offrir.

Grâce à ses volets 2 et 3, le programme ACL Québec a contribué à élargir et à consolider, dans l'ensemble des régions du Québec, des pratiques novatrices de logement social avec services et support communautaire qui avaient commencé à émerger au cours des années 1980 et 1990 dans certains grands territoires urbains, comme le grand Montréal, grâce à la débrouillardise des acteurs locaux. En ce sens, l'arrivée du programme ACL a contribué à l'augmentation des pratiques innovantes de soutien communautaire. Elle a entraîné l'essor d'une offre de services de plus en plus diversifiée. Elle a favorisé l'apparition de nouvelles formes d'hybridation qui ont

modifié les frontières entre le logement et l'hébergement (Proulx, Ducharme et Grenier, 2013; Grenier et Deziel, 2015; Grenier et Proulx, soumis). Ces transformations ont permis de maintenir dans leurs logements des personnes socialement et économiquement vulnérables qui, à une époque antérieure, auraient été confinées à l'hébergement et à l'institutionnalisation (Jetté *et al.*, 1998; Vaillancourt et Ducharme, 2001). Elles ont conféré au logement social avec soutien communautaire une légitimité et une visibilité accrues dans l'ensemble du territoire québécois.

L'un des avantages de la formule du logement communautaire, lorsqu'on la compare avec des réalisations de logements publics ou privés lucratifs, renvoie à la gouvernance démocratique et aux divers ancrages locaux leur donnant accès à des ressources nombreuses allant du bénévolat à des appuis institutionnels (Vaillancourt et Charpentier, 2005; Bouchard, Frohn et Morin, 2010). En somme, l'ouverture à la communauté et au partenariat fait partie de l'ADN des projets développés dans le cadre du programme ACL. Ainsi, les conseils d'administration font place à la contribution de diverses ressources des communautés locales concernées : locataires, ressources professionnelles, leaders locaux, etc. (Ducharme et Dumais, 2007; Dumais et Ducharme, 2008; Ducharme et Bouchard, 2010; FQHC, 2015 :7).

Toutefois, la possibilité de développer de nouveaux projets de logement social et communautaire à partir des volets 2 et 3 d'ACL ne signifiait pas que le problème du financement des services avait trouvé une solution institutionnelle. Au contraire, ce problème (Jetté *et al.*, 1998) n'allait que s'accroître avec l'arrivée du programme ACL (Jetté et Bergeron-Gaudin, 2015). Les deux volets de « logement avec services » du programme ACL ont engendré une gamme de services plus étendue, dont certaines formules qui prévoient des alternatives aux Centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) pour des personnes âgées en lourde perte d'autonomie. Ces formules ont été mises de l'avant par le MSSS, dans la foulée de son Plan d'action pour les aînés 2005-2010 (Québec, 2005). Elles encouragent des ententes de services entre les Centres de santé et de services sociaux et des résidences pour aînés (privées ou communautaires). Parmi la trentaine de projets qui ont été développés, plus d'une dizaine ont été réalisés dans le cadre du programme Accès Logis<sup>21</sup>. Une évaluation des formules alternatives a fait ressortir l'avantage de la formule communautaire sur la formule privée à but lucratif en regard de l'accessibilité financière (Dubuc *et al.*, 2008).

Bien que cela dépasse les seuls projets d'habitation sociale développés dans le cadre du programme ACL, la reconnaissance et le soutien financier étatiques des pratiques de soutien communautaire en logement social à partir de 2007, grâce à l'adoption du *Cadre de référence sur le soutien en logement social* (MSSS et SHQ, 2007; Vermette, 2012), ont marqué une nouvelle étape dans les avancées sociales initiées par les OSBL et les coopératives d'habitation (MSSS et SHQ, 2007; Ducharme et Roy, 2009; Dumais et Ducharme, 2008). Le cadre de référence était le fruit d'une intervention intersectorielle entre deux types d'intervenants depuis longtemps habitués à travailler en silo, celui de la santé et des services sociaux et celui de l'habitation. Dans le domaine du logement social avec soutien communautaire, cette nouvelle politique représentait un passage de l'expérimentation à l'institutionnalisation d'une formule gagnante rodée par des

---

<sup>21</sup> Les autres initiatives ont été développées principalement dans des résidences privées pour personnes aînées.

entrepreneurs sociaux pendant deux décennies. Cette institutionnalisation demeurait toutefois timide au départ, avec un budget annuel de 5 millions \$, qui a été heureusement augmenté par la suite à 9.7 millions \$ en 2009 et 12.7 \$ en 2013<sup>22</sup>.

Comme l'atteste une recherche évaluative réalisée près de dix ans après son entrée en vigueur, la politique « représente une forme de compromis institutionnel puisqu'au départ, les acteurs du tiers secteur voulaient obtenir une véritable politique de financement, alors que les représentants gouvernementaux souhaitaient l'adoption d'un simple cadre de gestion ». La gestion du Cadre de référence a été confiée aux Agences régionales de santé et de services sociaux (ARSSS) et elle a donné des résultats inégaux d'une région à l'autre, dépendamment du mode de gouvernance qui a imprégné les relations entre les ARSSS et les opérateurs de la politique (OSBL, coopératives et OMH). En effet, cette gouvernance s'est avérée être plus « hiérarchique » dans certaines régions et plus « partenariale » dans d'autres (Jetté et Bergeron-Gaudin, 2015).

En dépit des efforts pour mieux structurer les formes d'habitation communautaire avec services dans le programme ACL, la majorité des projets résultent d'un ensemble, souvent fragile, d'ententes formelles ou informelles, d'engagements bénévoles, de contribution financière des locataires, etc. En outre, le développement de ces projets a amené la création d'un nombre impressionnant d'emplois et de contrats plutôt précaires, notamment dans le secteur des OSBL d'habitation (Ducharme et Dumais, 2007; Binhas et Ducharme, 2010). Qu'il s'agisse des intervenants, des coordonnateurs, des cuisiniers, des préposés aux soins ou des surveillants, les conditions de travail de ces « nouveaux employés » se caractérisent par des bas salaires et une faible protection sociale.

Par ailleurs, malgré le fait que ces projets d'habitation communautaire ont favorisé l'essor d'une diversité de formules novatrices grâce à une offre de services de plus en plus diversifiée et de nouvelles formes d'hybridation entre l'hébergement et le logement, il n'en demeure pas moins que ces hybridations sont toujours fragiles et pourraient induire des glissements vers l'hébergement pur et dur. En effet, les besoins grandissants de ces populations ayant des besoins particuliers et l'absence de financement pour construire plus de places en hébergement amènent une pression accrue pour l'adaptation du logement. D'où le risque bien réel de voir l'hébergement venir « coloniser » le logement en dénaturant sa vocation première. (Grenier *et al.* (2014).

En somme, même si les projets de logements avec services réalisés dans le cadre du programme ACL demeurent un laboratoire très riche en innovations de toutes sortes et même si le défi du financement de ces projets a été allégé par la nouvelle politique de 2007 sur le soutien communautaire en logement social, le « bricolage » et la débrouillardise continuent de s'avérer nécessaires pour arracher ces projets à la précarité et consolider l'institutionnalisation du soutien communautaire (Jetté et Bergeron-Gaudin, 2015).

---

<sup>22</sup> Les chiffres mentionnés ici ont été fournis courtoisement par Christian Jetté et Jean-Vincent Bergeron-Gaudin à partir de données recueillies dans une recherche en cours.



### 3.5 L'effet de contagion des valeurs du tiers secteur sur le secteur public

Au début, le programme AccèsLogis était exclusivement réservé à des projets développés et gérés par des acteurs du tiers secteur. Les nouvelles unités de logement développées dans le cadre du programme relevaient uniquement des coopératives et des OSBL d'habitation. Mais à partir de 2002, le gouvernement du Québec a ouvert la possibilité de développer de nouvelles unités d'habitation dans le cadre du programme ACL aux opérateurs du secteur public municipal, les OMH, responsables de la gestion des HLM. Ce virage s'explique dans le contexte des fusions municipales qui, au début des années 2000, a permis aux représentants des OMH de faire valoir leurs intérêts auprès de Louise Harel, la ministre des Affaires municipales de l'époque. Il s'explique aussi par le fait que les élus, gestionnaires et intervenants des milieux municipaux, avec l'appui souvent des associations de locataires de HLM et des organisateurs communautaires de CLSC, ont développé des complicités avec les acteurs du tiers secteur engagés dans la promotion du logement social et communautaire. Il faut mentionner ici l'influence considérable du Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) qui, en conjuguant l'art de s'opposer aux lacunes des politiques publiques et l'art de proposer des façons concrètes de les améliorer, s'est imposé comme étant un intervenant social et politique stratégique dans le développement du logement social au Québec depuis plus de trois décennies. Or, le FRAPRU a toujours pris position en faveur d'une politique de logement qui favorise à la fois le développement du logement public (les HLM) et du logement relevant du tiers secteur, c'est-à-dire des OSBL et des coopératives d'habitation. À partir d'une telle vision, le FRAPRU, appuyé entre autres par les associations de locataires de HLM, a lutté pour que les OMH aient leur part du gâteau parmi les nouveaux projets de logement social développés dans le cadre d'ACL. En cours de route, la part des OMH dans ACL est toutefois demeurée modeste, puisqu'elle ne représentait que 6 % des projets et des unités de logement réalisés en 2012. En contrepartie, la part des OSBL était de 68 % et celle des coopératives de 26 % (Ducharme et Vaillancourt, 2012, tableau 2). Ainsi, les nouvelles unités étaient co-produites à 94 % par le tiers secteur et à 6 % par le secteur public.

Ainsi, les OMH, qui relèvent du secteur public municipal, se trouvent à développer des projets de logement social dont les paramètres ont été fortement influencés par les valeurs de participation (des usagers, des personnels, des communautés locales) et de gouvernance démocratique chères aux coopératives et OSBL d'habitation. Ainsi, la régulation de l'État québécois à l'œuvre dans AccèsLogis a favorisé la diffusion des valeurs du tiers secteur au sein du secteur public (les HLM). On l'a constaté en 2002, lorsque la législation concernant la SHQ a été amendée de manière à ce que la gouvernance des HLM puisse devenir plus démocratique en faisant de la place à la participation de deux locataires au sein des conseils d'administration et en favorisant la création de comités de locataires. On peut donc avancer que les principes du tiers secteur comme la participation des locataires à la vie démocratique ont été exportés vers le secteur public. C'est l'effet de contagion auquel font référence Robert Boyer (1998) et Benoît Lévesque (2007 et 2015).

### 3.6 Depuis 2014, la co-construction est en panne

La culture de co-construction qui a marqué l'évolution du programme ACL au cours des décennies 1990 et 2000 connaît des reculs à partir de l'arrivée du nouveau gouvernement du PLQ dirigé par Philippe Couillard en avril 2014. Pour prendre la mesure de ces reculs, il suffit de rappeler les indices des relations partenariales qui prévalaient au cours la période florissante de la co-construction des politiques de logement social et communautaire (de 1994 à 2010) et de prendre note de l'effritement de ces indices au cours de la période de baisse de la co-construction de ces mêmes politiques. Tout cela en suivant les incidences sur le programme ACL et le dossier du FQHC.

Comme l'attestent les données et analyses présentées ci-dessus, de 1994 à 2010, les relations entre la SHQ et les forces vives du logement social et communautaire engagées sur le terrain étaient de nature partenariale. Pour illustrer ces relations qui incarnaient l'appropriation des principes de la co-construction démocratique, partons des propos tenus par Jacques Gariépy, PDG de la SHQ au début des années 2000, dans le cadre d'un congrès de l'ACHRU à l'Hôtel Château Laurier à Ottawa. Gariépy avait fait une intervention chaudement applaudie sur les politiques d'habitation du Québec, en parlant notamment du programme ACL Québec. Cette intervention avait été reçue comme une bouffée d'air frais par les congressistes, dans un contexte marqué par le désengagement fédéral. Gariépy avait résumé sa pensée en affirmant que les avancées du Québec dans le domaine du logement social dépendaient de trois facteurs : « 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 »<sup>23</sup>.

Ces propos tenus par un dirigeant de la SHQ qui a laissé sa marque en habitation communautaire ramassent bien ce qui se passe dans les temps forts de la co-construction.

- Au départ, les forces vives de la société civile, notamment celles qui sont ancrées dans le tiers secteur -avec, en première ligne, ceux que nous appelons les « opérateurs » du logement social et communautaire, soit les coopératives, OSBL et OMH d'habitation- sont mobilisées, cultivent des alliances et font remonter leurs demandes et propositions en direction de l'appareil gouvernemental, c'est-à-dire vers la SHQ et les décideurs politiques. Autrement dit, la co-construction part d'un mouvement ascendant du bas vers le haut. Cela signifie que les acteurs du tiers secteur doivent d'abord pratiquer la co-construction dans leur propre cour en délibérant entre eux pour élaborer des orientations stratégiques communes, ce qui implique le dépassement de leurs seuls intérêts collectifs particuliers et la recherche de consensus allant dans le sens de l'intérêt général (Vaillancourt, 2015).

---

<sup>23</sup> Les propos de Jacques Gariépy nous ont été rapportés le 7 janvier 2016 par Claude Roy, professionnel de la SHQ qui a pris sa retraite en 2014. Nous en profitons pour remercier ce dernier, maintenant conseiller en habitation, pour les commentaires stimulants qu'il nous a transmis tout au long de l'écriture des diverses versions de ce texte.

- En second lieu, comme le mentionne Gariépy, il y a des « fonctionnaires convaincus » qui, dans la co-construction démocratique, jouent le rôle de relais, d'accompagnement et de soutien pour que les poussées des acteurs de la base cheminent jusqu'aux décideurs politiques. Ces fonctionnaires ou employés du secteur public peuvent être des professionnels et gestionnaires de la SHQ, des ministères, des villes et des OMH; des organisateurs communautaires de CLSC; des intervenants des directions de santé publique, etc.
- Toutefois, le mouvement qui vient d'en bas, aussi nécessaire qu'il soit, ne suffit pas pour que la co-construction démocratique réussisse. Il faut aussi que des efforts soient déployés à partir d'en haut, c'est-à-dire des diverses composantes de l'appareil gouvernemental. Sinon, il n'y a pas de dialogue social et les demandes d'en bas demeurent inaudibles. En matière de logement social, par exemple, la co-construction exige des vibrations positives provenant du gouvernement en place et de la SHQ. En fait, la SHQ n'est pas un ministère, ni une agence gouvernementale, mais bien une société d'État. C'est la raison pour laquelle elle est dotée d'un conseil d'administration (CA) de neuf membres, nommés par le gouvernement mais choisis dans la société civile. Ce CA a pour « rôle d'établir les orientations stratégiques de la SHQ et de s'assurer de leur mise en application », en plus d'être imputable des décisions de la SHQ auprès du gouvernement (Grenier et Beauregard, 2015). En somme, la SHQ n'est pas une simple succursale du gouvernement. Pour jouer pleinement son rôle, elle doit faire preuve d'une certaine autonomie face à ce dernier. Tout en étant loyale vis-à-vis le gouvernement, elle ne craint pas d'établir des relations horizontales et partenariales avec les forces vives du logement social dans le monde municipal et dans la société civile. Elle mise sur sa proximité de la gouvernance du FQHC, voire sur sa participation à cette dernière pour faire remonter en haut, vers les décideurs politiques, les attentes et les propositions qui proviennent de la société civile.

Voilà ce qui se passe lorsque la co-construction est favorisée, comme ce fut le cas au cours des décennies 1990 et 2000. Par contre, lorsque la co-construction connaît des ratés, comme c'est le cas depuis quelques années, notamment depuis 2014, les indices mentionnés ci-dessus passent du positif au négatif. Pour illustrer le tournant survenu ces dernières années, nous allons identifier et documenter quatre changements significatifs qui vont de pair avec l'abandon des principes de la co-construction.

### ***A) La soumission de la SHQ au gouvernement***

Ici nous constatons que la SHQ 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 Moreau. À ce moment-là, la SHQ cesse d'être une véritable société d'État, c'est-à-dire une institution intermédiaire entre le gouvernement et la société civile qui jouirait d'une certaine marge

d'autonomie. Elle devient un rouage gouvernemental parmi d'autres. Cela signifie que le gouvernement, par l'entremise du ministre responsable de l'habitation, s'attend à ce que la SHQ renonce à encourager le CA à « établir des orientations stratégiques » et se contente tout simplement d'avaliser les politiques et stratégies du gouvernement. 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 aux 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.

Ce changement de cap s'est manifesté rapidement dans les mois qui ont suivi l'élection du nouveau gouvernement du PLQ en avril 2014. C'est ainsi qu'un nouveau PDG est nommé et que plusieurs membres du CA sont amenés à démissionner au tournant des années 2014 et 2015. Certains le font en rendant publiques leurs désaccords avec la direction du gouvernement et de la SHQ.

Le 22 janvier 2015, deux administrateurs démissionnaires écrivent :

« Le CA ne peut plus s'acquitter adéquatement de son rôle de gouvernance, car il ne sert plus essentiellement, dans les faits, qu'à avaliser les décisions du gouvernement. Dans un tel contexte, la notion d'imputabilité du CA est vidée de son sens [...] Mais tant que la SHQ est une société d'État [et pas un ministère], elle devrait être gouvernée en tant que tel, avec un conseil d'administration qui bénéficie de la marge de manœuvre suffisante pour pouvoir assumer ses responsabilités avec la diligence requise (et ce, tant en ce qui concerne son rôle de décision, que son rôle de vigie et son rôle de gestion). Malheureusement, dans l'état actuel des choses, des décisions importantes de la SHQ sont prises sans que le CA ne soit impliqué (ni même parfois informé), ou alors que le CA n'agit, en définitive, que comme observateur. » (Grenier et Beauregard, 2015).

Le 5 février 2015, trois administrateurs démissionnaires (dont les deux signataires de la lettre du 22 janvier) reviennent à la charge pour dénoncer 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]. Parmi les faits étayés pour fonder leur analyse, les trois démissionnaires mentionnent : la nomination, pour une deuxième fois en deux ans, d'un nouveau PDG dont la « connaissance du domaine du logement social est très limitée »; les manœuvres gouvernementales visant à « se débarrasser de ce CA non conciliant »; les consignes données aux employés de la SHQ « de ne plus parler aux membres du CA »; la tendance à faire des « coupures joliment cachées au logement social »; le fait d'avoir « entièrement passé au cabinet du ministre Moreau » « le rôle du CA de la société d'État qui était d'établir les orientations et les politiques et d'adapter les règles des programmes d'aide » [comme le programme ACL]. (Grenier, Beauregard et Sasseville, 2015).

En somme, l'analyse des administrateurs démissionnaires du CA de la SHQ met en lumière le fait que dans les belles années de co-construction, le gouvernement et la SHQ étaient capables de

tisser entre eux des relations partenariales, c'est-à-dire des relations bi-directionnelles qui faisaient place à un double mouvement, un mouvement descendant du gouvernement vers la SHQ et un mouvement ascendant de la SHQ vers le gouvernement.

Nous comprenons ici que lorsque les relations entre le gouvernement et la SHQ deviennent autoritaires et hiérarchiques, il n'y a pas à se surprendre si les relations entre la SHQ et les forces vives du logement social dans la société civile, elles aussi, ne tardent pas à devenir non partenariales, autoritaires et hiérarchiques.

C'est ainsi que les relations de la SHQ avec les réseaux d'OSBL, de coopératives et d'offices municipaux d'habitation sont devenues davantage verticales et moins partenariales.

C'est ce que déplorait Denis Robitaille, encore récemment directeur général du ROHQ :

« Un changement de culture devra aussi animer le gouvernement et la SHQ dans leur relation avec notre réseau. Il faudra qu'il y ait une manifestation concrète de la volonté d'établir une véritable relation partenariale, respectant la gouvernance et l'autonomie des organismes qui émaneront de la démarche de concertation » (Robitaille, 2015).

En somme, Robitaille souhaite assister à un retour à des relations vraiment partenariales entre la SHQ et les acteurs du logement social ancrés dans le secteur public et le tiers secteur. Ces relations étaient normales à l'époque florissante de la co-construction lorsque prévalait une relation de proximité conviviale entre le FQHC, le programme ACL Québec et la SHQ (voir section 2,3). Mais depuis avril 2014, comme nous l'avons constaté, cette convivialité a disparu.

## ***B) Le gouvernement bloque le transfert de fonds de la SHQ vers le FQHC***

Nous partons des acquis des sections 3.1 et 3.2 concernant le FQHC, sa mission financière et le mécanisme de refinancement. Il s'agissait d'un pacte entre le gouvernement, la SHQ et l'ensemble des acteurs concernés par le logement social et communautaire dans le tiers secteur, le secteur public et le secteur privé (FQHC, 2012).

Le climat de co-construction s'est dissipé au cours des années 2010, au moment où les OSBL et les coopératives d'habitation avaient commencé à verser leurs contributions destinées au FQHC en fonction de la méthode de calcul retenue et du nombre d'unités de logement développées dans le cadre des programmes PARCO, ACL et LAQ. Les demandes répétées du FQHC au gouvernement du Québec, notamment au ministre responsable de l'habitation, pour obtenir le transfert des fonds, temporairement entre les mains de la SHQ, sont demeurées longtemps sans réponse. Le gouvernement et la SHQ ne semblaient pas empressés, voire intéressés, à transférer au FQHC les fonds qui devaient l'être en vertu des ententes de 1997 (FQHC, 2011, 2012, 2015a).

Les difficultés vécues par les acteurs du tiers secteur dans leurs relations avec le gouvernement et la SHQ, notamment en lien avec l'enlèvement du dossier du transfert des fonds de la SHQ vers

le FQHC, ont fini par générer des divisions et des tensions au sein même du tiers secteur. Par exemple, en 2014, le RQOH publie une prise de position qui démontre qu'il est tenté de faire cavalier seul. Il demande alors que les fonds issus de ses contributions, lesquels représentaient certainement plus de 50 % des fonds<sup>24</sup>, soient transférés directement au réseau des OSBL d'habitation au lieu de l'être transférés au FQHC (RQOH, 2014).

Tout au long de l'année 2015, le FQHC, en dépit de demandes répétées, n'a jamais pu rencontrer le ministre Pierre Moreau, responsable du dossier de l'habitation, pour discuter de l'avenir du FQHC et, plus particulièrement, des modalités du transfert des fonds accumulés.

Mais voilà qu'en décembre 2015, les membres du FQHC apprennent quelle sera la réponse du gouvernement aux demandes qu'ils réitérent depuis plusieurs années. Par l'entremise du ministre Moreau, le projet de loi no 83 est déposé à l'Assemblée nationale du Québec, le 1<sup>er</sup> décembre 2015, à des fins de discussions en première lecture.

Si nous allons à l'essentiel, en tenant compte de l'objet de notre texte, il y a quatre points qui retiennent notre attention dans le texte de loi (Gouvernement du Québec, 2015b) :

*Premièrement*, le gouvernement annonce que les sommes versées par les organismes au FQHC ne seront pas transférées de la SHQ vers le FQHC mais resteront à la SHQ. Citons ici le premier paragraphe de l'article 71 du projet de loi :

« Toute contribution qui, en vertu d'une disposition d'un programme d'habitation de la Société, d'un accord d'exploitation conclu en application d'un tel programme ou de tout autre document afférent à un tel programme ou accord d'exploitation, doit être versée par un organisme bénéficiaire d'une aide financière à un fonds d'habitation communautaire, un fonds d'habitation sociale ou un Fonds québécois d'habitation communautaire doit être versée, à la Société. »

En un mot, les ententes qui avaient été co-construites démocratiquement dans les années 1994-1997 et appliquées en toute bonne foi depuis 1997 jusqu'à 2015 ne valent plus rien. Le gouvernement refuse de les appliquer !

*Deuxièmement*, le gouvernement se protège à l'avance contre toute poursuite qui pourrait être faite contre lui ou la SHQ. C'est le sens de l'article 89 :

« Aucun recours ne peut être intenté ou continué contre la Société d'habitation du Québec pour l'obliger à remettre au Fonds québécois d'habitation communautaire les contributions qu'elle détient et qui lui ont été versées en vertu d'une disposition d'un de ses programmes d'habitation, d'un accord d'exploitation conclu en application d'un tel

---

<sup>24</sup> D'une part, nous savons déjà que les deux tiers des unités de logement développées dans le cadre du programme ACL étaient détenues et gérées par des OSBL d'habitation (voir section 2.6). D'autre part, nous postulons que les OSBL ont certes ramassé au moins la moitié des nouvelles unités de logement développées dans le cadre des programmes PARCO et LAQ. Conséquemment, il apparaît évident que sur les 60 millions \$ accumulés à la SHQ en 2015, en attendant d'être transférés au FQOH, plus de la moitié provenait des contributions des OSBL d'habitation.

programme ou de tout autre document afférent à un tel programme ou accord d'exploitation. »

*Troisièmement*, le gouvernement dans son projet de loi ne fournit aucun élément d'information sur le mode de gouvernance qui sera utilisé pour gérer le fonds capitalisé qui devait être transféré au FQHC.

*Quatrièmement*, le gouvernement annonce, unilatéralement une fois de plus, son intention de procéder à des fusions des organismes municipaux d'habitation (OMH) dans le but de créer des offices régionaux d'habitation. Comme le précisent les notes explicatives du projet de loi no 83 :

« Le projet de loi apporte par ailleurs des modifications à la Loi sur la Société d'habitation du Québec afin de permettre au gouvernement de constituer un office régional d'habitation sur le territoire de toute municipalité régionale de comté qu'il désigne ou un office municipal issu de la fusion d'offices municipaux existants. » (Gouvernement du Québec, 2015b : 3).

Cette mesure de régionalisation apparaît surprenante en provenance d'un gouvernement qui, par ailleurs, a pris des initiatives centralisatrices en faisant disparaître plusieurs institutions régionales, entre autres dans le domaine de la santé et des services sociaux. Dans le domaine de l'habitation, les OMH puisent historiquement leur vie démocratique en s'appuyant sur leurs rapports avec la démocratie municipale. Mais si un jour les OMH se régionalisent à partir de fusions, de quelle façon seront réorganisés les fondements de leur vie démocratique ? Ne pouvons-nous pas craindre que ces futures structures régionales d'habitation issues des fusions d'OMH deviennent tout simplement de nouvelles institutions menacées d'instrumentalisation entre les mains de l'État québécois ?

Le projet de loi 83 témoigne d'une volonté gouvernementale de mettre fin aux relations partenariales qui ont caractérisé les rapports qui prévalaient entre le gouvernement et le FQHC depuis plus de 20 ans<sup>25</sup>. Ce sombre scénario peut surprendre. Néanmoins, il avait été entrevu comme possible et dénoncé à l'avance dans le mémoire que la FQHC avait adressé au ministre Moreau en avril 2015 :

« Un éventuel non-respect par la SHQ de ses obligations envers les organismes et le FQCH aurait pour conséquence de priver le Québec d'un important levier de développement économique et social. Cela aurait aussi pour conséquence de fragiliser, voire d'ébranler, le lien de confiance et la relation partenariale que la SHQ a su créer avec le milieu, notamment au sein du FQCH, lesquels ont été si féconds jusqu'à maintenant. Nous osons espérer que le gouvernement du Québec ne souhaite pas en arriver là et ainsi revenir à une approche unilatérale et centralisatrice qui s'est avéré infructueuse par le passé. Un tel retour en arrière apparaît impensable et, nous en sommes convaincus, n'apporterait rien de bon à la société québécoise. » (FQHC, 2015 : 11)

---

<sup>25</sup> Quand nous disons depuis plus de 20 ans, nous voulons dire depuis 1994, avant même la création du programme ACL, comme nous l'avons expliqué dans la section 2.2 sur le contexte d'émergence du programme ALC Québec.

Voilà où le dossier est rendu à la fin de l'année 2015. De toute évidence, le gouvernement annonce sans détour et brutalement qu'il n'a pas l'intention de respecter le pacte sociopolitique qui avait été conçu dans les années 1994-1996 et mis en application depuis 1997. Ce pacte avait été développé dans un contexte de co-construction démocratique. Mais voilà qu'une des parties concernées, le gouvernement, annonce son intention de le briser de manière unilatérale. Évidemment, le projet de loi 83 en est à sa première lecture et n'est pas encore adopté. De fortes mobilisations contre son orientation vont certainement se déployer. De nouvelles délibérations vont s'enclencher dans l'espace politique. Qu'est-ce qui en résultera ? Il est trop tôt pour le dire.

### ***C) La diminution du nombre de nouveaux logements en 2015-2016***

À force d'être prolongé, le programme ACL Québec semblait être devenu une politique publique reconnue par une diversité de gouvernements et de partis politiques, ce qui avec le temps donnait même l'impression qu'il était pérennisé. Mais il ne l'était pas. On s'en est aperçu plus clairement depuis le retour du PLQ au pouvoir en avril 2014.

Le nouveau gouvernement de Couillard n'a pas tardé dans son budget d'avril 2015 d'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 (Gouvernement du Québec, 2015a)<sup>26</sup>.

Dans les mois qui ont précédé la présentation du budget, plusieurs organismes engagés dans la promotion du logement social avaient craint le pire, soit l'abandon pur et simple du programme. Dans ce contexte, pour certains de ces organismes, l'annonce de 1 500 nouvelles unités pouvait être accueillie comme étant un moindre mal. Mais pour d'autres comme l'AGRTQ, il s'agissait d'un « désengagement important du gouvernement à l'égard du programme AccèsLogis et envers le développement du logement social et communautaire » (L'Avantage, 2015). Pour le FRAPRU, il s'agissait là d'une coupure dramatique qui s'inscrivait dans une perspective de « privatisation de l'aide au logement » (Porter, 2015; FRAPRU, 2015e). Une perspective qui pouvait devenir crédible si on établissait un lien entre la baisse des nouvelles unités de logement accordées pour le programme PSL et l'augmentation du nombre de PSL.

Voici comment le FRAPRU résumait les impacts négatifs de la coupure de 1 500 unités dans un communiqué daté du 18 décembre 2015 :

« Le FRAPRU estime que la diminution du nombre de nouveaux logements sociaux pénalisera les citoyennes et les citoyens qui travaillent, souvent depuis des années, sur des projets concrets de coopératives d'habitation et de logements sans but lucratif. Il juge aussi qu'elle enlèvera beaucoup de marge de manœuvre aux villes dans le domaine du logement social. 'Qu'est-ce qu'une ville comme Montréal qui compte 102 500 ménages locataires

---

<sup>26</sup> On peut noter aussi, au sujet de la réduction du financement, la fin d'une mesure temporaire adoptée en 2012 pour équilibrer le financement des projets en régions (Grenier et Beaugard, 2015; Grenier, Beaugard et Sasseville, 2015).



payant plus de la moitié de leurs revenus en loyer et 25 000 ménages sur sa liste d'attente pour un HLM pourra faire avec 550 logements?', se demande François Saillant [coordonnateur du FRAPRU] » (FRAPRU, 2015e).

Il reste à voir ce qui se passera d'ici la présentation du budget 2016-2017 en mars 2016. C'est en craignant le pire au sujet des choix que fera le gouvernement Couillard à cette occasion que le FRAPRU a organisé, du 18 au 22 janvier 2016, une semaine d'action pour la survie d'ACL.

#### ***D) L'attraction pour un mode d'emploi néolibéral du Programme de soutien au loyer***

Les intentions du gouvernement Couillard quant à l'utilisation du PSL est un autre sujet de tensions entre le gouvernement et les parties prenantes du logement social au Québec. Il s'agit d'utiliser le PSL pour soutenir un nombre croissant de locataires de logements privés à but lucratif, au risque de réduire l'attribution de PSL aux locataires de logements sociaux et communautaires. Dans un communiqué récent, le ministre Pierre Moreau minimise les coupures de 50 % 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) en accordant 5 800 suppléments additionnels au marché locatif privé sur une période de cinq ans », soit 1 100 par année en moyenne. Il souligne que le gouvernement recherche « un équilibre entre la construction de logements et l'aide directe à la personne afin de répondre adéquatement aux besoins des Québécois ». Cela sous prétexte que l'aide à la personne est préférable à l'aide à la pierre : « 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 » (SHQ, 2015c).

Cette décision s'est attiré les critiques des acteurs du tiers secteur engagés dans le logement social. Par exemple, le FRAPRU s'est exprimé ainsi :

*« Nous savons fort bien que, parmi les hypothèses envisagées, on retrouve le retour du supplément au loyer privé ou encore l'élargissement et la bonification du programme Allocation-logement. Or, aucune de ces formules ne pourra jamais jouer le même rôle que le logement social [...]. **Contrairement au logement social, le supplément au loyer privé est une formule d'aide temporaire, l'intérêt des propriétaires qui y souscrivent variant en fonction du taux d'inoccupation des logements locatifs.** »* (FRAPRU, 2015a : 4-6)<sup>27</sup>.

Dans la même veine, la CQCH souligne que « contrairement aux propriétaires privés à but lucratif, les coopératives et les OSBL d'habitation n'ont pas pour objectif de réaliser un bénéfice, mais uniquement de fournir aux résidents des logements et un milieu de vie de qualité à un coût abordable » (CQCH, 2015 :7).

---

<sup>27</sup> Les mots en caractère gras sont du FRAPRU.

En somme, les critiques formulées par le FRAPRU et la CQCH portent moins sur la pertinence du PSL que sur l'usage néolibéral que le gouvernement de Couillard veut en faire en préconisant un « nouvel équilibre » dans lequel les programmes de soutien à la demande des locataires, tel le PSL, deviendraient la composante principale de la politique d'habitation, tandis que les programmes de soutien de l'offre de logements sociaux, tel le programme ACL, deviendraient une composante résiduelle qui pourrait même disparaître prochainement. Ce à quoi l'attachée de presse du ministre Moreau répondait en juillet dernier que 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. » (Catherine Poulin citée dans Porter, 2015).

### **3.7 L'absence de cofinancement fédéral dans les nouveaux projets provinciaux**

Pour bien saisir la place du programme ACL dans l'espace canadien, il est utile d'avoir en tête les grandes étapes de l'intervention du gouvernement fédéral dans le logement social, le plus souvent par l'entremise de sa société d'État, la SCHL. C'est en tenant compte de cette toile de fond historique que l'on parvient à mieux mesurer l'ampleur des efforts mobilisés par les forces sociales et politiques engagées dans le développement du logement social au Québec depuis 20 ans. On constate alors que les initiatives québécoises se déployaient en période de désengagement du gouvernement fédéral comme nous avons commencé à le faire ressortir dans notre section 2.2 sur le contexte d'émergence d'ACL. Revenons sur les grandes étapes du rôle du fédéral en matière de logement social au Canada.

#### ***A) Le fédéral cofinance les efforts des provinces (1945-1993)***

L'histoire du logement social au Canada montre que le démarrage s'est fait après la Deuxième Guerre Mondiale et que les programmes fédéraux à frais partagés ont joué un rôle important pour encourager les provinces à développer des programmes dont elles pouvaient partager les coûts avec le gouvernement fédéral. C'est ce que fit le gouvernement du Québec à partir des années 1950 et cela jusqu'aux années 1980 (Vaillancourt et Ducharme, 2000 et 2001).

- Au cours des années 1945 à 1993, le gouvernement fédéral soutient le développement du logement social dans l'ensemble des provinces et territoires au Canada soit à partir de ses propres programmes (interventions directes), soit à partir des programmes à frais partagés (interventions indirectes).
- À partir du 1<sup>er</sup> janvier 1994 le gouvernement fédéral, dirigé par Jean Chrétien (1993-2004), se retire du partage des coûts de nouveaux programmes de logement social initiés par les gouvernements provinciaux et territoriaux. Ce retrait avait été annoncé par le gouvernement de Mulroney dans les années 1980. Mais il est mis en pratique par le gouvernement Chrétien.

- De 2002 à 2006, le gouvernement fédéral dirigé par Jean Chrétien jusqu'à l'automne 2004, puis par Paul Martin de décembre 2004 jusqu'en janvier 2006, se réengage timidement dans le cofinancement de nouveaux programmes provinciaux qui seraient planifiés et exécutés dans le cadre du programme Logement abordable à partir d'ententes fédérales-provinciales. Le Québec a signé une telle entente, ce qui a donné le programme LAQ.
- De 2006 à 2015, sous différents gouvernements dirigés par le PCC de Stephen Harper, ce dernier abandonne à nouveau le cofinancement de nouveaux programmes de logement social développés par les provinces et les territoires.
- Pendant la campagne électorale de l'automne 2015, le PLC de Justin Trudeau, qui sera élu à la tête d'un gouvernement majoritaire le 19 octobre, a promis qu'un gouvernement du PLC soutiendrait à nouveau les gouvernements provinciaux et territoriaux qui développeraient de nouveaux programmes de logement social.
- Un nouveau gouvernement majoritaire dirigé par Justin Trudeau a effectivement été élu le 19 octobre 2015, ce qui crée des attentes et des espoirs parmi les promoteurs du logement social au Québec et au Canada (RQOH, 2015b; AGRTQ, 2015b; FRAPRU, 2015b, 2015c et 2015d).

### ***B) Le fédéral se retire du cofinancement des nouveaux programmes provinciaux (1994-2015)***

De 1994 à 2015, pendant toutes ces années où le gouvernement fédéral s'était retiré en totalité ou en partie (comme pendant les années de son programme Logement abordable de 2002 à 2005) du cofinancement des nouveaux programmes provinciaux, il continuait à honorer ses engagements financiers antérieurs en lien avec les programmes provinciaux et territoriaux d'avant 1994 qu'il cofinçait déjà. Autrement dit, il a continué à respecter les obligations acceptées en vertu des conventions d'exploitation signées avec les organismes qui sont propriétaires et gestionnaires de projets de logement social dans l'ensemble du Canada. Au Québec, cela touchait les OMH autant que les coopératives et OSBL d'habitation.

Dans une conjoncture marquée par le désengagement financier fédéral, le Québec n'est pas la seule province qui a démontré sa volonté politique de continuer quand même à promouvoir le développement de nouveaux projets de logement social. En effet, d'autres gouvernements provinciaux ont développé des programmes qui s'apparentent à ceux apparus au Québec (Pierre, 2007 :14-16). Donc, loin de nous l'idée de suggérer que le Québec détiendrait le monopole des politiques novatrices dans le domaine de l'habitation communautaire au Canada. La différence toutefois entre les politiques d'habitation québécoises et celles de certaines autres provinces, comme la Colombie-Britannique et le Manitoba, réside dans le fait qu'au Québec des politiques d'habitation comme PARCO, ACL Québec et LAQ ont été capables, de 1994 à 2015, de perdurer sur une période de plus de vingt ans, en dépit de plusieurs changements de gouvernements survenus au Québec et du retrait du cofinancement fédéral. En somme, le fait qu'il y ait eu de nouveaux projets de logement social et communautaire dans certaines provinces comme le

Québec après le retrait du gouvernement fédéral en 1994 relève pratiquement du miracle et témoigne d'un degré élevé d'engagement social et politique de la part des gouvernements provinciaux et des forces vives du logement social dans ces provinces.

Mais comme le mentionne un article récent sur la réalisation d'un projet original de logement communautaire à Winnipeg grâce à l'initiative de citoyens engagés (Klassen, 2015), le logement social et communautaire dans les provinces ne pourra pas se pérenniser si le gouvernement fédéral maintient son désengagement financier. En bout de ligne, nous comprenons mieux que la longévité des programmes provinciaux comme ACL au Québec, tout aussi exemplaire qu'elle ait été, est tout de même demeurée handicapée par l'absence du cofinancement fédéral depuis deux décennies. Les politiques publiques québécoises comme le programme ACL et la débrouillardise des acteurs de la société civile ont permis d'éviter le pire. Cela est particulièrement vrai dans la conjoncture actuelle au moment où le problème de la fin des conventions fédérales s'ajoute à celui du retrait du financement fédéral pour les nouveaux projets provinciaux. Nous voyons mieux que jamais que les réalisations faites à bout de bras, à certains moments, grâce à la volonté politique de certaines provinces comme le Québec, la Colombie-Britannique et le Manitoba, demeurent vulnérables sans le retour du financement fédéral. C'est particulièrement vrai au Québec au moment où le gouvernement Couillard, obsédé par sa politique d'austérité, semble se chercher des raisons pour abandonner ou réduire le programme ACL et briser une tradition de 20 ans de solidarité de l'État québécois avec le FQHC.

### ***C) La fin des conventions fédérales (2015-2020) génère des inquiétudes***

Les impacts de la non-participation financière du gouvernement fédéral depuis 20 ans aux programmes québécois comme PARCO et ACL et à des initiatives analogues prises dans d'autres provinces deviennent encore plus importants dans un contexte où s'ajoutent les incertitudes vécues dans les provinces et les territoires canadiens avec la fin des conventions d'exploitation fédérales signées avant 1994. Le problème de la fin des conventions concerne 553 700 logements sociaux au Canada et 123 000 au Québec (FRAPRU, 2015c). Il se fera sentir graduellement au cours des années 2015-2020.

Au Québec, la fin des conventions fédérales touche 85 % du parc québécois de logement social<sup>28</sup> (FRAPRU, 2015b : 11). Toutes les tenures sont concernées au cours des cinq prochaines années :

- La très grande majorité des 63 000 logements de type HLM est affectée;
- Près de la moitié du parc de logements coopératifs, soit « 12 494 logements, verront leur convention d'exploitation arriver à terme » d'ici 2020 (CQCH, 2015);
- Dans le parc des OSBL d'habitation qui compte 50 000 unités de logement, le problème de la fin des conventions fédérales se posera pour 21 000 logements (RQOH, 2015b : 6).

---

<sup>28</sup> Nous estimons, en partant des informations données par les trois réseaux concernés sur leur site internet, que le parc québécois de logements sociaux comprend 143 000 unités qui se décomposent en 63 000 unités de type HLM, 50 000 unités de type OSBL et 30 000 unités de type coopératif.

La fin des conventions génère beaucoup d'incertitudes et inquiétudes dans les rangs des acteurs du logement social au Québec comme dans le reste du Canada. Certains se demandent d'où viendra l'aide pour rénover plusieurs immeubles vieillissants. D'autant plus qu'à la suite des discussions menées par les représentants des coopératives avec le gouvernement fédéral, ce dernier « ne semble pas consentir à maintenir l'aide à la personne à la suite de l'échéance des conventions des coopératives d'habitation » (CQCH, 2015).

#### ***D) Le cofinancement fédéral sera-t-il réinstauré par le gouvernement Trudeau ?***

La tradition québécoise de co-construction des politiques de logement social et communautaire est connue et appréciée depuis plus d'une vingtaine d'années dans le reste du Canada auprès d'un certain nombre d'élus, de fonctionnaires, de militants et de chercheurs qui s'intéressent à la promotion du logement social. D'où les contacts et les échanges réguliers entre l'ACHRU et plusieurs réseaux d'organismes québécois voués à la cause de l'habitation communautaire. Au cours des deux dernières années, ces contacts et échanges se sont intensifiés dans une conjoncture caractérisée par : les effets accumulés de 20 ans de désengagement financier fédéral; les inquiétudes nourries par la fin des conventions; la frilosité des gouvernements provinciaux, incluant celui du Québec, à s'engager dans des programmes de logement social; l'arrivée d'un nouveau gouvernement fédéral à Ottawa. À l'heure où les acquis et l'avenir du programme ACL et du FQHC sont menacés, certains se demandent, au Québec comme dans d'autres régions du Canada, si l'appui politique et financier du gouvernement fédéral ne pourrait pas faire la différence.

C'est dans ce contexte qu'on observe depuis deux ans le développement de concertations et de collaborations stratégiques entre l'ACHRU et le RQOH. Parmi les signaux qui en témoignent mentionnons : la participation régulière du directeur général du RQOH, en tant que représentant du Québec, au conseil d'administration de l'ACHRU; la participation active des membres du RQOH à un colloque de l'ACHRU qui a rassemblé 500 décideurs, intervenants et utilisateurs du logement social et communautaire à Winnipeg en avril 2015; la décision des deux organismes de faire coïncider le prochain congrès annuel de l'ACHRU et le 6<sup>e</sup> Colloque biennal *Parce que l'avenir nous habite* du RQOH avec la tenue d'une activité spéciale qui se tiendra à l'Hôtel Reine-Élizabeth du 12 au 15 avril 2016. Pour cette activité organisée en tandem par les deux organismes, la cible est de réunir « plus de 1 000 personnes de partout au Québec et au Canada » (RQOH, 2016).

Les faits que nous venons d'évoquer permettent de comprendre pourquoi et comment plusieurs organismes et activistes québécois engagés dans la promotion du logement social, en alliance avec leurs semblables dans le reste du Canada, ont décidé de profiter de la campagne électorale fédérale de l'automne 2015 pour mettre dans l'espace public leurs attentes « pour tenter de convaincre les partis politiques fédéraux de faire de l'habitation sociale un enjeu électoral » (RQOH, 2015b:10). Ces attentes vis-à-vis des partis politiques fédéraux et du futur gouvernement ont été véhiculées à la fois par le RQOH, la CQCH, l'AGRTQ, le FRAPRU, le RAPSIM

et, plus discrètement mais non moins fermement, par un bon nombre de fonctionnaires et d'intervenants de la SHQ, des OMH, des directions de santé publique, etc.

Depuis l'élection du nouveau gouvernement libéral de Justin Trudeau, les mobilisations et les propositions des organismes de base voués au logement social pour amener le gouvernement fédéral à réinvestir ont repris de plus belle. Par exemple, plusieurs organismes ont fait des pressions pour que le nouveau gouvernement annonce des engagements concrets dans le discours du trône, et manifesté leur déception après avoir constaté que le discours du trône était resté silencieux à cet égard (FRAPRU, 2015c et 2015d; AGRTQ, 2015a et 2015b). Plus tard, en décembre 2015, le RQOH s'empressa de manifester son contentement lorsque le ministre Sohi a laissé entendre que le fédéral allait faire « des investissements significatifs dans le logement social et communautaire » (RQOH, 2015a).

Le reste de cette histoire reste à suivre au début de l'année 2016.

## CONCLUSION

Au cours des 20 dernières années, de 1995 à 2015, le parc québécois de logements sociaux et communautaires a augmenté de 33 423 nouvelles unités. Trois programmes gouvernementaux se sont partagés les nouvelles réalisations : PARCO avec 1 152 unités réalisées (1995-1997), Logement abordable Québec (volet social et communautaire) avec 5 271 unités (2002-2008) et AccèsLogis avec 27 000 unités (1997-2015)<sup>29</sup>. Si nous comparons le développement de ces nouvelles unités de logement social avec le développement antérieur qui s'était effectué au cours des années 1950 à 1990, nous constatons que la propriété et la gestion de ces logements sociaux n'appartiennent pas principalement à des organismes du secteur public (c'est-à-dire les OMH propriétaires des HLM), mais à des organismes du tiers secteur (c'est-à-dire les OSBL et coopératives d'habitation). En effet, le tiers secteur est très majoritairement propriétaire et gestionnaire des 33 423 unités développées ces 20 dernières années. Dans le seul programme ACL qui a retenu notre attention dans ce texte, le tiers secteur, d'après des chiffres de 2012, possédait et gérait 94 % des logements sociaux et communautaires, tandis que 6 % des unités restait entre les mains du secteur public municipal. Cela nous permet d'avancer, à partir de notre cadre conceptuel, que les acteurs du tiers secteur, avec les acteurs publics des OMH, participent fortement à la *co-production*, ou à la mise-en-œuvre, du programme ACL, la principale politique publique en matière de logement social au Québec<sup>30</sup>.

Le programme ACL, à l'approche de ses 20 années d'existence, demeure toujours une politique publique novatrice et structurante. Au moment de sa création en 1997, le programme devait durer cinq ans. Par la suite, il a été renouvelé à diverses reprises, par divers gouvernements<sup>31</sup>. Ainsi, avec le temps, il est devenu plus qu'une politique gouvernementale, mais bien une politique de l'État québécois. Ce qui est remarquable dans tout cela, c'est que la politique ACL est née et a été mise en œuvre pendant une longue période au cours de laquelle le gouvernement fédéral s'était désengagé totalement de toute participation à de nouveaux programmes provinciaux. C'est donc dire que le programme ACL reposait et repose encore politiquement et financièrement sur les seules épaules de la société civile et du gouvernement du Québec.

---

<sup>29</sup> Les 27 000 nouvelles unités de logement comptabilisées dans le cadre du programme ACL n'incluent pas les 5 846 unités en voie de réalisation en 2014 dont il est question dans le tableau 2 dans la section 2.6 (SHQ, 2016).

<sup>30</sup> La participation du tiers secteur à la mise en œuvre ou à la co-production du programme ACL commence, évidemment par celle des organismes « opérateurs » que sont les OSBL et coopératives d'habitation. Mais elle ne se limite pas à ces organismes. Au contraire, la préparation et la réalisation des projets ACL, y compris de ceux gérés par des OMH, impliquent aussi la participation de centaines d'autres acteurs du tiers secteur et du secteur public, à commencer par les GRT, les intervenants communautaires des OMH, des CLSC et de diverses catégories d'organismes communautaires travaillant auprès de personnes vulnérables en raison de l'âge, du handicap, du genre, etc. Ce constat s'impose particulièrement dans les projets qui relèvent des volets 2 et 3 d'ACL (voir les sections 2.4 et 3.4).

<sup>31</sup> Le programme ACL, lancé par le gouvernement PQ de Lucien Bouchard en 1997, a perduré sous le gouvernement de Bernard Landry (2000-2003), les gouvernements PLQ de Jean Charest (2003-2012), le gouvernement PQ de Pauline Marois (2013-2014) et le gouvernement PLQ de Philippe Couillard (2014...).

Mais qu'en est-il de la co-construction du programme ACL ? Est-ce que la participation du tiers secteur et de ses alliés des secteur public et privé lucratif s'est limitée à l'organisation et à la mise en œuvre du programme ? Est-ce que les organismes du tiers secteur sont confinés à un rôle de gestionnaires de logements et de fournisseurs de services, ce qui en ferait de simples sous-traitants de l'État ? Ou bien, est-ce que la participation du tiers secteur et de ses alliés a eu une influence décisionnelle sur l'architecture même du programme ? Pour répondre à ces questions, nous avons distingué dans notre bilan trois périodes dans l'histoire d'ACL : celle de l'émergence du programme (1994-1996); celle des 16 premières années de mise-en-œuvre (1997-2013) et celle des deux dernières années (2014-2015). Puis, nous avons argumenté que la co-construction était florissante pendant les deux premières périodes et absente pendant la dernière.

Les années florissantes de co-construction sont caractérisées par les éléments suivants :

- Les élus ont confiance dans les acteurs sociaux du tiers secteur et du secteur public et acceptent de les rencontrer pour délibérer avec eux;
- Le gouvernement laisse une marge de manœuvre à la SHQ et, en contrepartie, la SHQ se prévaut de cette marge de manœuvre en faisant preuve de capacité d'initiatives;
- La SHQ gère le programme ACL en favorisant la convergence entre son processus décisionnel et la gouvernance du FQHC;
- La SHQ entretient des relations partenariales et réciprocitaires avec les forces vives du logement social et communautaire sur le terrain, notamment avec celles du tiers secteur et du secteur public;
- Les acteurs du tiers secteur élaborent des orientations stratégiques en délibérant entre eux et avec ceux du secteur public, ce qui les amène à s'élever au-dessus de leurs intérêts particuliers et à contribuer à la définition de l'intérêt général.

Ces éléments sont présents au moment de la genèse et des premières années d'ACL. En coopération avec d'autres acteurs du secteur public (SHQ, municipalités, OMH, MSSS, CLSC, etc.) et du secteur privé (les institutions financières autres que Desjardins), le tiers secteur a participé à la co-construction d'ACL. Cette co-construction s'est déployée grâce à la proximité et à la complicité qui existaient entre eux et la SHQ, grâce à l'existence du FQHC et à son mode de gouvernance. Au départ, dans les années 1994-1997, cette proximité était encouragée par les gouvernements du PQ de Parizeau et de Bouchard. En 1997, le programme ALC et le FQHC étaient indissociables, ce qui signifiait que la gestion du programme ALC par la SHQ tendait à s'harmoniser avec le mode de gouvernance qui prévalait au CA du FQHC et aux propositions qui en émanaient (voir les sections 2.3 et 3.1).

Parmi les facteurs ayant contribué au succès du programme ACL et de sa capacité d'innover, il ne faut pas oublier le choix inscrit dans les arrangements institutionnels de réconcilier le rôle régulateur de l'État québécois avec le nécessaire ancrage des projets dans les territoires locaux (voir la section 3.3). En effet, dans le programme ACL, la participation financière des communautés locales constitue une condition de succès incontournable, même si celle de l'État national québécois demeure de loin l'élément principal. Ainsi, le double engagement de l'État et



de la communauté locale est indispensable pour qu'un nouveau projet de logement social et communautaire puisse lever et se réaliser sur un territoire. Ce double engagement favorise la recherche de l'équité territoriale dans l'ensemble des régions du Québec, tout en évitant de donner prise aux effets pervers de la standardisation et de la bureaucratisation bien connus dans les programmes mur-à-mur contrôlés par l'État.

En somme, l'apport du tiers secteur, canalisé grâce à sa participation à la direction du FQHC, a été déterminant pendant la genèse du programme ALC et ses quinze premières années<sup>32</sup>. Cet apport a contribué à établir des balises et des cibles concernant : la définition des grandes orientations et priorités; le partage des responsabilités dans le financement des projets; l'établissement du nombre d'unités octroyées annuellement par le gouvernement; la définition et l'opérationnalisation des trois volets du programme, notamment du 3<sup>e</sup> sur les « besoins particuliers »; la participation des locataires à la gouvernance; le rôle des communautés locales en milieu urbain et rural; le rôle des GRT; l'application du mécanisme de refinancement et le transfert des fonds vers le FQHC; la politique de placement du Fonds; l'ouverture du programme aux HLM, etc. En participant régulièrement aux délibérations publiques sur ces enjeux, souvent à partir du FQHC, les forces vives du logement social et communautaire sur le terrain ont contribué à la co-construction démocratique d'ACL. C'est ce qu'affirment Bouchard et Hudon en parlant de « construction conjointe des politiques publiques [...] favorisée par la reconnaissance des acteurs professionnels du secteur de l'économie sociale, notamment les GRT et les professionnels des fédérations, ce qui favorise la connexion des politiques avec les réalités vécues sur le terrain » (2008 : 220).

Cependant, dans le bilan d'AccèsLogis, il y a une zone d'ombre qu'il ne faut pas escamoter. Depuis le printemps 2014, la co-construction est en crise, voire en panne, comme nous l'avons documenté dans la section 3.6. Une série d'indices en témoignent :

- La diminution des relations de collaboration entre le tiers secteur et le secteur public; l'inféodation de la SHQ au gouvernement;
- La prédominance des relations hiérarchiques entre la SHQ et les acteurs du logement social et communautaire sur le terrain;
- La tendance du ministre responsable de l'habitation à prendre des décisions sans rencontrer les acteurs concernés, ni délibérer avec eux;
- La manifestation d'une désaffection gouvernementale à l'endroit du programme ACL;
- La volonté politique de tenir à distance le FQHC;
- La rupture d'une culture de dialogue avec la société civile.

Pour fonder notre analyse de la diminution des efforts de co-construction démocratique, nous avons utilisé trois exemples concrets de décisions gouvernementales prises unilatéralement.

---

<sup>32</sup> À cet égard, nous avons vu que le FQHC, de par sa composition, sa mission et sa gouvernance, constitue un lieu institutionnel particulièrement propice pour faire avancer la co-construction démocratique des politiques dans la société civile et établir des passerelles en direction des élus politiques concernés par l'habitation.

D'abord, la décision prise dans le budget de mars 2015 de diminuer de moitié, c'est-à-dire de 3 000 à 1 500, les nouvelles unités de logement attribuées dans le cadre du programme ACL. Cette décision est aggravée par les incertitudes qui perdurent concernant l'avenir du programme ACL et le nombre de nouvelles places qui seront annoncées dans le prochain *Discours sur le budget*, en mars 2016.

Ensuite, la décision de favoriser un « nouvel équilibre » entre l'utilisation du PSL et celle du programme ACL, un virage qui annonce une préférence conférée à l'usage du PSL plutôt qu'à celui d'ACL dans la politique d'habitation.

Enfin, la décision de briser un pacte social et politique co-construit démocratiquement entre l'État québécois et le FQHC en 1997 et maintenu depuis (voir les sections 3.2 et 3.6). Ce troisième exemple est particulièrement inquiétant et désarçonnant pour ceux et celles qui vivent au quotidien le dossier du logement social et communautaire au Québec, ou encore pour ceux et celles qui l'accompagnent avec empathie. Un scénario qui apparaissait « impensable » en avril 2015 est devenu une menace réelle le 1<sup>er</sup> décembre 2015, lorsque le gouvernement, avec son projet de loi no 83, a annoncé que les fonds versés à partir de contributions financières des trois types d'organismes qui sont les « opérateurs » (les OSBL, les coopératives et les OMH) continueraient d'être gérées par la SHQ au lieu d'être transférées au FQHC. Pourtant, ce transfert était bien prévu depuis les origines du FQHC et bien stipulé dans les conventions d'exploitations signées par les organismes et la SHQ. Cette décision a été annoncée d'une manière autoritaire et désinvolte, ce qui est contraire à la philosophie de co-construction présente dans l'histoire du FQHC et du programme ACL depuis les années 1990. Pour les opérateurs qui ont bâti à même leurs contributions financières versées depuis plus de 20 ans ce Fonds qui s'élèvera à 200 millions de dollars en 2020 (FQHC, 2015), le projet de loi no 83 constitue ni plus ni moins qu'une déclaration de guerre.

Nous le constatons : le programme ACL et le FQHC, son inséparable compagnon de route, en dépit de la longévité exceptionnelle dont ils ont fait preuve, ne sont pas pérennisés. Est-ce à dire que l'ère de la co-construction dans les politiques d'habitation communautaire serait terminée au Québec ? Est-ce que le retour possible du cofinancement fédéral avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement du PLC dirigé par Justin Trudeau pourrait constituer un nouvel élément de conjoncture que les forces vives du logement social et communautaire pourraient utiliser pour créer un nouveau rapport de force avec le gouvernement Couillard afin de l'empêcher de rebrousser chemin ? Nous pensons que oui, à condition que les modalités du retour du cofinancement fédéral respectent les particularités québécoises.

## BIBLIOGRAPHIE

- Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ) (2005). *Logements communautaires avec services développés par les groupes de ressources techniques membres de l'AGRTQ. Situation au 31 mars 2005*, Montréal, AGRTQ. Texte non publié.
- Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ) (2015a). *Réinvestir dans l'habitation communautaire : une façon rentable d'être solidaire*, Lettre d'opinion de l'AGRTQ cosignée par un collectif, Montréal, AGRTQ.
- Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ) (2015b). *Discours du Trône : le logement social et communautaire doit être une priorité*, Communiqué de l'AGRTQ, Montréal, 3 décembre.
- Billis, David (sous la dir.) (2010). *Hybrid organizations and the third sector. Theory for practice*, Londres, Palgrave MacMillan.
- Binhas, Linda et Marie-Noëlle Ducharme (2010). *Profil de la main-d'œuvre des OBNL d'habitation et d'hébergement*, Comité sectoriel de main-d'œuvre Économie sociale et action communautaire, Montréal, 56 p.
- Boyer, Robert (1998). *Between imitation and innovation. The transfert and Hybridization of Productive models in the International Automobile Industry*, Oxford, Oxford University Press, 398 p.
- Bouchard, Marie et Marcellin Hudon (sous la dir.) (2008). *Se loger autrement au Québec. Le mouvement de l'habitat communautaire, un acteur du développement social et économique*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 232 p.
- Bouchard, Marie et Allan Gaudreault (2008). « Le financement de l'habitation communautaire », dans Bouchard, Marie et Marcellin Hudon (sous la dir.) (2008). *Se loger autrement au Québec. Le mouvement de l'habitat communautaire, un acteur du développement social et économique*, Montréal, Éditions Saint-Martin, p. 115-156.
- Bouchard, Marie J., Winnie Frohn et Richard Morin (2010). « Le logement communautaire au Québec : apports et limites d'une innovation sociale », *Lien social et politiques*, no 63, p. 93-103.
- Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) (2009). *Solutions pour faciliter la réalisation de projets AccèsLogis sur le territoire du Grand Montréal*, Montréal, CMM, 29 p.
- Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) (2014). *Mémoire présenté dans le cadre des travaux de la Commission de révision permanente des programmes à la Société d'habitation du Québec (SHQ)*, Montréal, CQCH, septembre, 10 p.

- Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) (2015). *Fin des conventions*, Montréal, CQCH, décembre, 3 p.
- Dansereau, Francine (sous la dir.) (2005). *Politiques et interventions en habitation. Analyse des tendances en Amérique du Nord et en Europe*, Québec, Les Presses de l'Université Laval et Société d'habitation du Québec, 240 p.
- Dubuc, Nicole, Louis Demers et autres collaborateurs (2009). *Évaluation de formules novatrices d'alternatives à l'hébergement plus traditionnel*, Sherbrooke, Institut universitaire de gériatrie de l'Université de Sherbrooke, Centre de recherche sur le vieillissement, janvier, 195 p.
- Ducharme, Marie-Noëlle et Yves Vaillancourt (2005). « À l'orée d'une gouvernance associative ? L'expérience du Fonds québécois d'habitation communautaire », *Économie et solidarités*, vol. 36, no 1, p. 110-125.
- Ducharme, Marie-Noëlle, avec la collaboration de Lucie Dumais (2007). *Les OBNL d'habitation au Québec, l'offre et les besoins en soutien communautaire*, Cahiers du LAREPPS no 08-06, UQAM, Montréal, 133 p.
- Ducharme, Marie-Noëlle et Claude Roy (2009). «The Reference Framework for Social Housing Community Support: A Social Innovation in Quebec». Texte présenté à Toronto, le 3 juin, dans le cadre de la conférence annuelle de la Canadian Housing and Renewal Association (CHRA), 12 p.
- Ducharme, Marie-Noëlle et Yves Vaillancourt (2012). « The AccèsLogis Quebec Program: 15 years of Partnership », *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, no 1, p. 16-29.
- Dumais, Lucie et Marie-Noëlle Ducharme (2008). « Habitation communautaire et personnes vulnérables », dans Bouchard, Marie J. et Marcellin Hudon (sous la dir.), *Se loger autrement au Québec*, Montréal, Éditions St-Martin, p. 185-215.
- Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain (FECHIMM) (2015). *FECHIMM Express*, no 44, décembre.
- Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM) (2014). *Les pauvres participent au financement du développement de logements sociaux et communautaires*, Montréal, FOHM, juin, 3 p.
- Fonds québécois d'habitation communautaire (2009). *Réflexions stratégiques 2009*, Québec, FQHC, 72 p.
- Fonds québécois d'habitation communautaire (2011). *Projet : plan d'affaire de la Société d'investissement du FQHC*, document de travail, non publié, Québec.
- Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC) (2012). *Vers une alliance de l'économie et du social pour que le logement soit accessible à tous*, Québec, FQHC.

- Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC) (2013). *Rencontre avec le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, Communiqué, 2 août.
- Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC) (2015). *Le Fonds québécois d'habitation communautaire : un outil de développement à exploiter*, Mémoire présenté à Monsieur Pierre Moreau, ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, Québec, FQHC, avril, 11 p.
- Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) (2015a). *Pas question de sacrifier le droit au logement et la lutte contre la pauvreté sur l'autel de l'austérité*, Mémoire présenté au Ministre des Finances du Québec, M. Carlos Leitao, février.
- Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) (2015b). *Assurer l'avenir du logement social*, Communiqué du 26 août, Montréal, FRAPRU.
- Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) (2015c). *Le FRAPRU veut que le Discours du Trône démontre la volonté du gouvernement Trudeau de prioriser l'aide au logement*, Communiqué, Montréal, FRAPRU, 29 novembre.
- Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) (2015d). *Discours du trône : des silences inexcusables selon le FRAPRU*, Communiqué, Montréal, FRAPRU, 4 décembre.
- Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) (2015e). *Le FRAPRU déplore la baisse du nombre de nouveaux logements sociaux à Montréal, Québec, Gatineau et ailleurs au Québec*, Communiqué, Montréal, FRAPRU, 18 décembre.
- Gouvernement du Québec (1997). *Discours sur le budget [1997-1998] et renseignements supplémentaires*, Québec, Ministère des Finances, 25 mars 1997.
- Gouvernement du Québec (2011). *Répertoire des programmes et des services*. En ligne : [www.formulaires.gouv.qc.ca](http://www.formulaires.gouv.qc.ca).
- Gouvernement du Québec (2011a). *Discours sur le budget*, Québec, Ministère des finances.
- Gouvernement du Québec (2015a). *Discours sur le budget*, Québec, Ministère des finances.
- Gouvernement du Québec (2015b). *Projet de loi no 83. Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, Québec, Éditeur officiel du Québec, présenté le 1<sup>er</sup> décembre à l'Assemblée nationale par le Ministre Pierre Moreau.
- Grenier, Stéphane (2015). *Lettre de démission à Ginette Fortin et Michel Gagnon*, 22 janvier, 2 p.
- Grenier, Stéphane, Stéphanie Beauregard et Jasmine Sasseville (2015). *La société d'habitation du Québec n'est plus*, lettre de trois ex-administrateurs de la SHQ, 5 février, 2 p.
- Grenier, Stéphane, Amélie Maugère, Marie-Noëlle Ducharme et Jean Proulx (2014). *Les processus d'hybridation entre l'hébergement et le logement social dans les formules résidentielles*

*destinées à des personnes vulnérables*, Rapport de recherche, Rouyn-Noranda, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue.

Grenier, Stéphane et Stéphanie Deziel (2015). « Les défis de la participation sociale des aînés ayant des incapacités : quand le logement se transforme en hébergement », *Développement humain, handicap et changement social*, vol. 22, no 1.

Grenier, Stéphane et Jean Proulx (article soumis en 2015). « Hybridation entre les formules de logement et d'hébergement. Pour une clarification des concepts de logement et d'hébergement ».

Hulchanski, J. David (2002). *Housing Policy for Tomorrow's Cities*, Ottawa, Canadian Policy Research Networks, Discussion Paper F/27, décembre, 32 p.  
[www.urbancenter.utoronto.ca/pdfs/elibrary/CPRNHousingPolicy.pdf](http://www.urbancenter.utoronto.ca/pdfs/elibrary/CPRNHousingPolicy.pdf).

Hulchanski, J. David (2005). *Rethinking Canada's Affordability Challenge*, A discussion paper, Toronto, Center for Urban and Community Studies, University of Toronto, 14 p.  
[www.urbancenter.utoronto.ca](http://www.urbancenter.utoronto.ca).

Irwin, John (2004). *Home Insecurity. The State of Social Housing in BC*, Canadian Center for Policy Alternative (CCPA), BC Office, Vancouver, 21 p.

Jetté, Christian, Luc Thériault, Réjean Mathieu et Yves Vaillancourt (1998), *Évaluation du logement social avec support communautaire à la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM) : Intervention auprès des personnes seules, à faibles revenus et à risque de marginalisation sociale dans les quartiers centraux de Montréal*, Cahiers du LAREPPS no 97-08, UQAM, Montréal, 230 p.

Jetté, Christian et Yves Vaillancourt (2011). « Social Economy and Home Care Services in Quebec: Co-Production or Co-Construction? », *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 22, no 1, March, p. 48-69.

Jetté, Christian et Jean-Vincent Bergeron-Gaudin (2015). « Le processus d'institutionnalisation de la pratique du soutien communautaire en logement social. Une analyse des conditions de transfert de l'innovation sociale », dans Klein, Juan-Luis, Annie Camus, Christian Jetté, Christine Champagne et Matthieu Roy (sous la dir.), *La transformation sociale par l'innovation sociale*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 305-311.

Klassen, Jess (2015). « National Housing Day: A profile of WestEnd Commons », Winnipeg, Canadian Center for Policy Alternatives-Manitoba, 24 novembre.

L'Avantage (2015). « Le gouvernement sabre dans le programme AccèsLogis – L'AGRTQ consternée par les orientations annoncées », *Budget 2015-2016 – Autres réactions*, 26 mars.

Lévesque, Benoît (2007). *Un siècle et demi d'économie sociale au Québec : plusieurs configurations en présence (1850-2007)*, Montréal, Cahiers du CRISES, no ET0703, 90 p.

- Lévesque, Benoît (2015). « Un nouveau modèle de service public par les associations : la garde de la petite enfance au Québec », dans Laville, Jean-Louis et Anne Salmon (sous la dir.). *Associations et action publique*, Paris, Desclée de Brouwer, p. 461-502.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et Société d'habitation du Québec (SHQ) (2007). *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social. Une intervention intersectorielle des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'habitation*, Québec, MSSS et SHQ, 57 p.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) (2005). *Un défi de solidarité. Les services aux aînés en perte d'autonomie. Plan d'action 2005-2010*, Québec, MSSS, 51 p.
- Morin, Richard, Andrée Richard et Ysabelle Cuierrier (2008). « Portrait de l'habitation communautaire au Québec », dans Bouchard, Marie et Marcellin Hudon (sous la dir.) (2008). *Se loger autrement au Québec. Le mouvement de l'habitat communautaire, un acteur du développement social et économique*, Montréal, Éditions Saint-Martin, p. 55-111.
- Noël, Alain (2013). « Quebec's New Politics of Redistribution », dans Keith Banting et John Myles (sous la dir.), *The Fading of Redistributive Politics: Inequality and the Politics of Social Policy*, Vancouver, UBC Press, p. 256-282.
- Pierre, Nathalie (2007). *A Safer Haven: Innovations For Improving Social Housing in Canada*. Canadian Policy Research Networks (CPRN), Ottawa, CPRN Research Report, December 2007, 26 p. [http://www.cprn.org/documents/49103\\_EN.pdf](http://www.cprn.org/documents/49103_EN.pdf).
- Porter, Isabelle (2015). « Le logement social engage dans la réforme », *Le Devoir*, 18 juillet.
- Proulx, Jean, Denis Bourque et Sébastien Savard (2007). « The Government-Third Sector Interface in Québec », *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 18/3, p. 293-307.
- Proulx, Jean, Marie-Noëlle Ducharme et Stéphane Grenier (2013). *Étude des hybridations entre des formules de logement social et d'hébergement. Rapport d'étape portant sur des initiatives destinées à des personnes éprouvant des problèmes de santé mentale*, Cahiers du LAREPPS, no 13-06, UQAM, Montréal, 93 p.
- Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH) (2015a). *Le ministre Sohi parle d'investissements significatifs dans le logement social et communautaire*, communiqué du RQOH, Montréal, 15 décembre.
- Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH) (2015b). *La différence communautaire. Rapport annuel 2014-2015*, Montréal, RQOH.
- Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH) (2016). « Le 6<sup>e</sup> Colloque biennal Parce que l'avenir nous habite se tient en tandem avec le congrès annuel de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU) », communiqué, Montréal, janvier.

Richard, Andrée (2003). *Allocution de la coordonnatrice du développement du Fonds québécois d'habitation communautaire, madame Andrée Richard*, À l'occasion du 35<sup>e</sup> congrès de l'ACHRU, Toronto, 10 avril, 8 p.

Robitaille, Denis (2015). « Propos du Directeur général », *Quadrilatère*, vol. 14, no 1, mars, p. 5-7. [http://www.rohq.qc.ca/public/pdf/Quadrilatere/2015/Quadrilatere\\_Mars2015.pdf](http://www.rohq.qc.ca/public/pdf/Quadrilatere/2015/Quadrilatere_Mars2015.pdf).

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2005). « Conditions à respecter pendant l'exploitation d'un projet », chapitre 11 du document *Élaboration et réalisation des projets AccèsLogis Québec*, Québec, SHQ, 4 p. Consulté le 4 janvier 2016 en suivant le lien : [http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/partenaires/acceslogis/guide\\_elab\\_chapitre\\_11.pdf](http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/partenaires/acceslogis/guide_elab_chapitre_11.pdf).

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2009). *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, Québec, SHQ.

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2012). *Guide de réalisation des projets AccèsLogis*, Québec, SHQ. En ligne : [www.gouv.qc.ca.org.com](http://www.gouv.qc.ca.org.com).

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2014a). *Rapport annuel de gestion 2013-2014*, Québec, SHQ, aout.

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2014b). *Suivi de la réalisation des logements AccèsLogis Québec et Logement Abordable Québec au 30 septembre 2014*, Québec, SHQ, Services des études et de la statistique, octobre.

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2015a). *Le refinancement de votre emprunt hypothécaire après 10 ans : ce que vous devez savoir !*, Québec, SHQ, 2 p. Texte consulté sur le site de la SHQ le 27 avril 2015.

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2015b). *Communiqué de presse*. Concernant la construction de 100 logements abordables à Gatineau, 250 à Québec et 550 à Montréal, 18 décembre.

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2015c). *Québec annonce la distribution de 1 000 suppléments au loyer à des personnes à faible revenu*, Communiqué de la SHQ, 18 décembre.

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2015d). *Programme AccèsLogis Québec pour la réalisation de logements coopératifs et sans but lucratif. Convention d'exploitation entre la SHQ et l'organisme*, 22 p. Consulté le 4 janvier 2016 à l'onglet suivant : [http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/partenaires/acceslogis/Guide\\_ERP\\_Annexe16\\_osbl.pdf](http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/partenaires/acceslogis/Guide_ERP_Annexe16_osbl.pdf).

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2015e). « Annexe 21. Document explicatif pour les prêteurs agréés », *Guide d'élaboration et de réalisation de projets*, SHQ, Québec, 12 novembre 2015, 24 p. Consulté le 4 janvier 2016 à l'onglet suivant :



[http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/partenaires/acceslogis/annexe21\\_amortissement25.pdf](http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/partenaires/acceslogis/annexe21_amortissement25.pdf).

Société d'habitation du Québec (SHQ) (2016). *L'habitation en bref*, janvier. <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000024027.pdf>.

Vaillancourt, Yves et Marie-Noëlle Ducharme, avec la collaboration de Robert Cohen, Christian Jetté et Claude Roy (2000). *Le logement social, une composante des politiques sociales en reconfiguration : État de la situation au Québec*, Cahiers du LAREPPS no 00-08, UQAM, Montréal, 61 p.

Vaillancourt, Yves et Marie-Noëlle Ducharme, avec la collaboration de Robert Cohen, Christian Jetté et Claude Roy (2001). *Social Housing - A Key Component of Social Policy in Transformation: The Quebec Experience*, Ottawa, The Caledon Institute of Social Policy, septembre, 35 p. En ligne : [www.caledoninst.org](http://www.caledoninst.org).

Vaillancourt, Yves, François Aubry, Muriel Kearney, Luc Thériault et Louise Tremblay (2004). «The Contribution of the Social Economy towards Healthy Social Policy Reforms in Canada: A Quebec Viewpoint», in Dennis Raphael (sous la dir.), *Social Determinants of Health. Canadian Perspectives*, Toronto, Canadian Scholars' Press Inc., p. 311-329.

Vaillancourt, Yves et Michèle Charpentier (sous la dir.) (2005). *Les passerelles entre l'État, le marché et l'économie sociale dans les services de logement social et d'hébergement pour les personnes âgées*, Cahier du LAREPPS no 05-21, UQAM, Montréal, 165 p.

Vaillancourt, Yves (2008). *L'économie sociale au Québec et au Canada: configurations historiques et enjeux actuels*, Cahiers du LAREPPS no 08-07, UQAM, Montréal, 59 p.

Vaillancourt, Yves (2010). «Social Economy in Quebec and Canada: Configuration Past and Present», in J.J. McMurtry (sous la dir.), *Living Economics. Canadian Perspectives on the Social Economy, Co-operatives, and Community Economic Development*, Toronto, Emond Montgomery Publications, 57-104.

Vaillancourt, Yves (2012). «Third Sector and the Co-Construction of Canadian Public Policy», in Victor Pestoff, Taco Brandsen et Bram Verschuere (sous la dir.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*, New York and London, Routledge, p. 79-100.

Vaillancourt, Yves (2014). *Note de recherche sur l'apport de l'ESS dans la co-construction démocratique des politiques publiques : réflexions ancrées dans des expériences canadiennes, québécoises et latino-américaines*, Les Cahiers du CRISES, Collection Études théoriques, no ET1406, décembre, copublication CRISES et LAREPPS, UQAM.

Vaillancourt, Yves (2015). « La co-construction des politiques publiques », dans Laville, Jean-Louis et Anne Salmon (sous la dir.), *Associations et action publique*, Paris, Desclée de Brouwer, p. 421-459.

Vermette, François (2011). « Le Fonds québécois d'habitation communautaire prend un virage forcé », *Le Réseau*, Le Bulletin du Réseau québécois des OSBL d'habitation et des Fédérations membres, no 35, mars 2011, p. 4-5.

Vermette, François (2012). *Un bilan du cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social : 5 ans plus tard*, document power point présenté au colloque « Parce que l'avenir nous habite : Le changement à nos portes », Québec, RQHC, 26 octobre.