

« Le logement public : enjeux et perspectives »

Yves Vaillancourt

Nouvelles pratiques sociales, vol. 14, n° 1, 2001, p. 1-7.

To cite the digital version of this document, use the following address:

<http://id.erudit.org/iderudit/008320ar>

Notice: citation formatting rules may vary according to different fields of knowledge.

This document is subject to copyright. All services operated by Érudit available for your use are also subject to the terms and conditions set forth in this document <http://www.erudit.org/documentation/eruditUserPolicy.pdf>

Érudit is a non-profit multi-institutional publishing consortium comprising the Université de Montréal, the Université Laval and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to produce and disseminate scholarly journals. Érudit offers digital publishing services for scientific journals since 1998.

To contact the Érudit team : erudit@umontreal.ca



Le logement public : enjeux et perspectives

Yves VAILLANCOURT
Directeur du Laboratoire de recherche
sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS)
École de travail social
Université du Québec à Montréal

Le 4 mai 2001 à l'Hôtel Delta au Centre des congrès de Sherbrooke, l'Association des Offices municipaux d'habitation (OMH) du Québec (AOMHQ) tenait un congrès spécial sur le thème « Notre avenir, notre développement ». Dans le cadre de ce congrès, Yves Vaillancourt avait été invité à prononcer la conférence d'ouverture sur le thème « Le logement public : enjeux et perspectives ». À la suite de cette conférence, Esther Lapointe, agente de communication à l'AOMHQ, a proposé au conférencier de produire elle-même à partir du texte *in extenso* de sa communication un résumé qui pourrait être publié dans l'*OMH*, la revue d'information de l'AOMHQ. Cette proposition fut acceptée et le résumé a effectivement été publié dans le numéro de la revue de l'Association de mai-juin 2001 (vol. 27, n° 3). Avec l'aimable autorisation de Mme Lapointe, nous publions son résumé comme éditorial de *Nouvelles pratiques sociales*. Les lecteurs qui voudraient approfondir l'analyse des enjeux synthétisée dans ce texte pourront se référer à l'étude publiée au LAREPPS (Vaillancourt et Ducharme, 2000).

UN NOUVEAU MODÈLE SOLIDAIRE EN ÉMERGENCE

Les politiques sociales issues de la période de la Révolution tranquille des années 1960 et 1970 sont non seulement en crise depuis les années 1980, mais en transformation depuis les années 1990. Depuis le Sommet socio-économique de l'automne 1996, ces transformations vont dans la direction de l'émergence timide et fragile d'un nouveau modèle de développement que nous qualifions de démocratique et de solidaire, et dont témoignent certaines politiques et pratiques novatrices. Nous disons « émergence timide et fragile » pour signaler que les traces du nouveau modèle solidaire ne sont pas les seules dans le décor, mais qu'elles cohabitent souvent avec des traces du modèle providentialiste antérieur (soit le tout à l'État) et des traces d'un nouveau modèle qui serait néolibéral (soit le tout au marché). Ce que je suis en train de vous dire, c'est que les politiques sociales issues du gouvernement du Québec ne sont pas cohérentes et influencées par un seul modèle de développement ! Elles sont souvent contradictoires et métissées, dans le logement social comme dans d'autres domaines ! Pour mieux cerner les caractéristiques principales des trois modèles de développement des politiques sociales que je viens d'évoquer, vous trouverez en annexe du texte de ma présentation, un tableau portant sur ces trois modèles.

LE LOGEMENT PUBLIC DANS LA CONJONCTURE ACTUELLE

Pour mieux connaître les marges de manœuvre du logement public dans le contexte québécois actuel, pour réfléchir sur les enjeux et les perspectives, il importe de bien prendre acte de certains facteurs d'ordre conjoncturel :

- le désengagement financier du gouvernement fédéral depuis 1993 ;
- le programme AccèsLogis du gouvernement du Québec mis en œuvre dans le contexte de la lutte pour atteindre le déficit zéro de 1997 à 2002 ;
- la fin du développement du parc de logements publics de type habitation à loyer modique (HLM) ;
- la transformation et l'alourdissement de la clientèle des HLM qui invitent les gestionnaires de logement public à développer des pratiques novatrices de type intersectoriel ;
- la réforme municipale entraînée par l'application de la loi 170.

ENJEUX ET PERSPECTIVES

En attendant de disposer d'un inventaire plus complet des pratiques novatrices dans le domaine du logement social, il demeure possible de cerner quelques enjeux à prendre en considération pour consolider son développement.

Consolider et démocratiser le patrimoine public des HLM

Indépendamment même de l'ajout de nouvelles unités de HLM publiques qui pourrait être souhaitable dans certaines municipalités et municipalités régionales de comté (MRC) pour tenir compte des listes d'attente, des investissements publics considérables demeureront nécessaires pour permettre le maintien, l'entretien et la qualité des immeubles publics qui représentent une portion importante du patrimoine constitué au cours des trente dernières années dans le domaine du logement social.

L'avenir des HLM passe aussi par l'instauration de pratiques plus démocratiques de gestion du parc de logements HLM. Dans les années 1960 et 1970, les pratiques administratives étaient axées sur les normes, le contrôle, les rapports hiérarchiques et la méfiance envers les locataires. Ces derniers étaient souvent traités comme des consommateurs de services et non comme des citoyens capables d'assumer des responsabilités dans leur milieu de vie. Ces années-ci, grâce aux revendications des associations de locataires de HLM et autres organismes de défense de droits, de nouvelles valeurs incitent les institutions publiques à renouveler leurs pratiques en misant sur l'imputabilité vers le bas autant que vers le haut. Cette nouvelle conception invite les gestionnaires publics à instaurer des partenariats avec la société civile, notamment les représentants du tiers secteur.

Soutenir la formation technique et sociale des gestionnaires et intervenants du logement public

Pour faire face aux changements de contexte et de clientèles, les gestionnaires de HLM, plus que jamais, doivent avoir une double compétence : une compétence en gestion immobilière et une compétence en développement social. Ils ont besoin d'être dotés de capacités de gestion qui permettent d'œuvrer à la démocratisation du patrimoine public. Cette démocratisation passe par une double participation – *empowerment*. D'une part, la participation du personnel qui signifie la démocratisation de l'organisation du travail, la valorisation des ressources humaines, le travail en équipe, etc. D'autre part, la participation des locataires qui sont des citoyens et non pas des consommateurs de services providentialistes. Cette participation des

locataires est sans portée véritable si elle est réalisée de manière consumériste et individualisée. Elle doit plutôt passer par la reconnaissance et la valorisation des associations de locataires.

La piste qui m'intéresse, ici, est celle qui implique l'effort pour combiner les deux *empowerments*, celui du personnel et des usagers. C'est une piste intéressante pour la démocratisation et l'amélioration de la qualité des services. Et où, autour de nous, retrouve-t-on les pratiques novatrices qui témoignent de la possibilité de réconcilier ces deux participations? Du côté des organismes de l'économie sociale définie de façon large (c'est-à-dire d'une manière qui permet d'inclure les organismes communautaires)! D'où l'importance d'une formation de gestionnaire public capable de s'impliquer dans le développement social en partenariat avec d'autres acteurs du secteur public et des acteurs de l'économie sociale et de l'économie marchande.

Intensifier le développement de liens de partenariat entre les acteurs du logement public et les acteurs de l'économie sociale œuvrant dans le logement social

Cet enjeu a des exigences dans les pratiques sociales sur le plan microsocial – dans chaque OMH et chaque secteur de pratiques novatrices – et sur le plan macrosocial (p. ex., dans une nouvelle instance de gouvernance comme le Fonds québécois d'habitation communautaire). Depuis quelques années, les acteurs publics reliés aux OMH et à la Société d'habitation du Québec (SHQ) sont de plus en plus incités à renouveler leurs façons de faire et à développer avec les organismes du tiers secteur et de l'économie sociale – organismes communautaires (OSBL), coopératives d'habitation, groupes de ressources techniques (GRT), associations de défense de droits, associations de locataires, etc. – des formes de collaboration capables de respecter leur autonomie et d'éviter le piège qui consiste à les traiter comme s'ils étaient de simples succursales du secteur public. Pour sa part, le Fonds québécois d'habitation communautaire, créé en 1997, représente la reconnaissance politique, par le gouvernement du Québec, des acteurs coopératifs, communautaires et associatifs qui interviennent dans le domaine du logement social.

Promouvoir une réforme des pratiques et politiques du logement public qui saura s'inspirer davantage de la culture organisationnelle de l'économie sociale que de celle de l'économie marchande

Je trouve que les leaders et les penseurs du secteur public, dans le domaine du logement comme dans d'autres, épousent trop souvent les valeurs et la culture organisationnelle du secteur privé et n'ont pas assez le réflexe de

s'inspirer des valeurs et des manières de faire gagnantes des organismes de l'économie sociale. J'ai critiqué ce travers dans un éditorial récent sur le rapport Clair dans le domaine de la santé et des services sociaux (cf. éditorial de la revue *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 13, n° 2, décembre 2000).

Êtes-vous préoccupés de repenser vos pratiques de logement public en vous inspirant de celles des organismes privés à but non lucratif (économie sociale) tout autant que de celles des organismes privés à but lucratif (marché)? Par exemple, comment peut-on renouveler les manières de voir et de faire concernant « la gouvernance stratégique d'un OMH » ?

CONCLUSION

On assiste présentement à l'émergence timide et fragile au Québec d'un nouveau modèle de développement solidaire et démocratique dans le logement social et dans d'autres domaines de politiques sociales. Où sont, dans votre environnement immédiat et plus éloigné, vos alliés les plus importants pour faire « bouger » le logement public afin qu'il réponde aux besoins des populations vulnérables sur le plan économique et social? Trouvez-vous pertinente l'idée de resserrer vos alliances stratégiques avec ceux et celles que j'appelle les acteurs du tiers secteur de l'économie sociale? Dans une telle perspective stratégique, considérez-vous la reconnaissance montante des acteurs du tiers secteur coopératif, communautaire et associatif comme menaçante pour vous ou comme nécessaire pour consolider, améliorer et démocratiser les politiques et les pratiques sociales en logement public?

Trois modèles ou modes de régulation dont s'inspirent les réformes de politiques sociales au Québec depuis les années 1990

	Mode de régulation solidaire, ou partenariale, ou social-démocrate renouvelée	Mode de régulation social-étatiste, ou néoprovidentialiste, ou social-démocrate traditionnelle	Mode de régulation néolibérale ou néoconservatrice
Vision de l'État	L'État-partenaire et régulateur.	L'État-providence et entrepreneur.	L'État minimal qui laisse faire les forces du marché.
Position concernant la crise de l'État-providence	Il faut s'ouvrir à des transformations de l'État-providence faisant plus de place au tiers secteur.	Il faut défendre l'État-providence et le dispositif des politiques sociales des trente glorieuses.	Il faut s'ouvrir à des transformations de l'État-providence faisant plus de place au marché.

La fiscalité	Chercher l'équilibre budgétaire en changeant les façons d'organiser et de faire.	Maintenir des taxes élevées pour financer des services publics de qualité.	Baisser les taxes radicalement pour encourager l'investissement.
Le marché	Doit être régulé.	Doit être régulé.	Est capable de s'autoréguler.
Centralisation ou décentralisation ou déconcentration	Décentralisation mais non pas déconcentration.	Centralisation.	Déconcentration mais non pas décentralisation.
Les institutions publiques et leur imputabilité	Favoriser la double imputabilité : celle des pouvoirs publics qui financent et celle des communautés locales à desservir.	Favoriser l'imputabilité des pouvoirs publics et de l'État qui financent.	Réduire les institutions publiques pour laisser plus d'espace aux initiatives du marché.
Participation des producteurs et des usagers dans les organisations de services	Participation conjointe des usagers et des producteurs.	Participation des producteurs. Méfiance à l'égard de la participation des usagers.	Participation des usagers. Méfiance à l'égard de la participation des producteurs.
Programmation des services aux personnes	Faite à partir d'une « construction conjointe de l'offre et de la demande » (Jean-Louis Laville).	Faite à partir de l'offre des organismes du secteur public (logique des producteurs de services).	Faite à partir de la demande des consommateurs privés vus comme des clients (consommérisme).
Façon de voir l'économie sociale et solidaire / les organismes du tiers secteur	Représente des possibilités dans les réformes des politiques sociales si certaines modalités d'opérationnalisation sont respectées.	Représente d'abord un danger de faire le jeu de l'optique néolibérale en légitimant l'érosion des services publics universels.	Représente d'abord une façon commode de diminuer les coûts des services publics et de précariser les emplois.
Vision des rapports entre l'État et le tiers secteur	Rapports de partenariat : réciprocité.	Rapports tutélaires ou néoprovidentialistes.	Rapports de sous-traitance.
Mot d'ordre concernant les services aux personnes	Vers un nouveau partage des responsabilités entre l'État, le marché, le tiers secteur et le secteur informel.	Pour l'étatisation et la défense des services publics financés, régulés et dispensés par le dispositif étatique.	Pour la privatisation et la marchandisation des services collectifs.

Source : Yves Vaillancourt, LAREPPS, Université du Québec à Montréal, avril 2001.

Bibliographie

VAILLANCOURT, Yves et Marie-Noëlle DUCHARME, avec la collaboration de COHEN, Robert, ROY, Claude et Christian JETTÉ (2000). *Le logement social, une composante importante des politiques sociales en reconfiguration : État de la situation au Québec*, Cahiers du LAREPPS, n° 00-08, Montréal, Université du Québec à Montréal, 61 pages.