

À l'orée d'une gouvernance associative? L'expérience du Fonds québécois d'habitation communautaire

MARIE-NOËLLE DUCHARME

Professionnelle de recherche
Laboratoire de recherche
sur les pratiques et les politiques
sociales, Université du Québec
à Montréal (LAREPPS-UQAM)
ducharme.marie-noelle@uqam.ca

YVES VAILLANCOURT

Directeur
Laboratoire de recherche sur les
pratiques et les politiques sociales
(LAREPPS) et professeur à
l'École de travail social
Université du Québec à Montréal
yves.vaillancourt@uqam.ca

RÉSUMÉ • Ce texte présente l'expérience du Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC). Organisme sans but lucratif (OSBL) institué par le gouvernement du Québec, en 1997, à la suite du Sommet sur l'économie et l'emploi, le FQHC est voué à la promotion et au développement de l'habitation communautaire. Jusqu'à maintenant, son action a été surtout centrée sur la mise en œuvre des programmes AccèsLogis et Logement abordable. La composition du FQHC et ses activités indiquent une mutation dans les modes de gouvernance qui se sont développés au Québec depuis une quinzaine d'années: ces nouveaux modes accordent une place accrue aux acteurs de la société civile et notamment aux entreprises d'économie sociale. La première partie du texte présente des éléments de la problématique du logement social liés à la crise du modèle étatique et à son renouvellement. La partie suivante s'attache à décrire le contexte de création du FQHC, sa structure et ses principales activités. La dernière partie fait ressortir les différents enjeux liés à cette nouvelle forme de gouvernance.

ABSTRACT • This article presents the experience of the Quebec Community Housing Fund (Fonds québécois d'habitation communautaire). This non-profit organisation was founded in 1997 by the government of Quebec following the Summit on the Economy and Employment. The Fonds québécois d'habitation communautaire is dedicated to the promotion and development of *community housing*. So far, its actions have been mostly focused on the implementation and management of the AccèsLogis and Affordable housing programs. Over the last fifteen years, the *Fund's* board composition and its activities have evolved toward a different type of governance. These new modalities of governance allow more input from the civil society actors, such as social

economy enterprises. The first part of this paper presents the elements of the social housing issue with regard to the welfare state crises and its renewing. The second part describes the emerging context of the *Fund*, its structure, and its main activities. The last part finally bring to the fore some stakes coming along with this new form of governance.

RESUMEN • Este texto presenta la experiencia del Fondo quebecense de vivienda comunitaria (FQHC). Este organismo sin fines lucrativos (OSBL) fue instituido por el gobierno de Québec en 1997, luego de la Cumbre sobre la economía social y el empleo. El FQHC está orientado a la promoción y desarrollo de la vivienda comunitaria. Hasta el presente, su acción estuvo especialmente centrada en la puesta en marcha de los programas «AccèsLogis» y «Logement abordable». La composición del FQHC y sus actividades indican un cambio en los modos de gobernanza que se desarrollaron en Québec desde hace quince años: estos nuevos modos acuerdan un lugar creciente a los actores de la sociedad civil y especialmente a las empresas de economía social. La primera parte del texto presenta elementos de la problemática de la vivienda social ligados a la crisis del modelo estatal y a su renovación. La parte siguiente describe el contexto de creación del FQHC, su estructura y sus principales actividades. La última parte destaca los diferentes desafíos ligados a esta nueva forma de gobernanza.

— • —

INTRODUCTION

Dans le domaine du logement social au Canada et au Québec, la crise du modèle de développement fordiste et providentialiste s'est manifestée par un lent et inéluctable déclin des activités et des financements qui en permettent la réalisation. Dès le milieu des années 1980, les budgets de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) destinés au développement du logement social ont amorcé leur dégringolade jusqu'à leur disparition pure et simple en 1994. Au fil du temps, toutefois, la crise et ses effets d'exclusion a mené à la redécouverte, par les pouvoirs publics (particulièrement au Québec), de l'importance du logement social et communautaire¹ comme instrument «renouvelé» de lutte contre la pauvreté². Au Québec, le désengagement du gouvernement fédéral n'a pas été immédiatement compensé par des programmes québécois. Mais, à partir de 1995, le gouvernement du Parti québécois a mis sur pied le programme PARCO³ à partir de ses propres budgets⁴. Puis, en 1997, le gouvernement québécois a lancé le programme AccèsLogis qui, depuis, a permis de construire environ 7000 logements.

Cette crise du providentialisme dans le domaine du logement social a aussi donné lieu à l'établissement de nouveaux rapports de concertation avec des partenaires de la société civile, et notamment des acteurs de l'économie sociale. La création, en 1997, du Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC), en même temps qu'AccèsLogis, s'inscrit, croyons-nous, dans cette

mouvance. Ce texte s'intéresse au modèle unique de gouvernance que le Fonds a engendré⁵. En effet, la création du FQHC a donné lieu à une démocratisation des pratiques d'administration publique, dans un contexte où les interventions québécoises en logement social se trouvaient menacées par le retrait du financement fédéral et par le projet d'atteinte du déficit zéro du gouvernement québécois.

Après avoir présenté quelques éléments de notre problématique et de nos hypothèses liés à la transformation du modèle québécois de développement, nous nous attacherons à décrire le contexte de création du Fonds ainsi que sa structure et ses principales activités depuis sa fondation. Dans la seconde partie du texte, nous examinerons l'expérience du FQHC sous l'angle du mode de gouvernance. Nous serons donc attentifs aux déplacements des pôles d'influence, de décision ou de concertation qu'il permet en matière d'habitation communautaire. Qui décide des interventions dans le cadre du Fonds? qui arbitre? qui administre? de quelle manière s'exercent les jeux d'alliance et d'influence?

L'élaboration de cet article fait suite à une recherche documentaire ainsi qu'à la réalisation de huit entretiens individualisés avec des membres du conseil d'administration du Fonds ou ceux de ses comités. Des huit personnes interrogées, cinq sont issues du milieu communautaire, une de la direction du Fonds, une du milieu municipal et une autre de la Société d'habitation du Québec. Les entretiens ont eu lieu en 2001; ils ont été retranscrits, synthétisés et codifiés selon les dimensions d'analyse présentées dans l'article.

PROBLÉMATIQUE

Modèles de développement et gouvernance

Nous situons l'émergence du Fonds québécois d'habitation communautaire dans le contexte des profondes transformations qui accompagnent la crise du mode de régulation keynésien et providentialiste depuis une trentaine d'années. Ainsi, notre attention se porte sur les formes institutionnelles, plus précisément sur les modes de gouvernance dérivant du régime qui en assure la régulation.

Les mots «gouvernance», tout comme «gouvernement», tirent leur origine des locutions latines et grecques utilisées pour désigner le pilotage des bateaux (Jessop, 1998). Ce n'est que récemment en sciences sociales qu'on s'est mis à distinguer plus systématiquement les deux termes et à utiliser plus fréquemment le concept de gouvernance. D'une façon générale, la gouvernance renvoie à un mode d'utilisation du pouvoir. Ce concept, vieux d'une quinzaine d'années, se situe désormais au centre des interventions et des réflexions relatives au développement local, national et international. Mais il ne s'agit ni d'un

phénomène ni d'un facteur causal. Le concept de gouvernance consiste plutôt en un cadre conceptuel (plus ample que celui du gouvernement) qui permet d'analyser les finalités, répartitions et agencements de divers éléments d'organisation du pouvoir entre l'État, le secteur privé, les mouvements sociaux et le secteur de l'économie sociale. Le concept de gouvernance se présente donc naturellement comme un instrument d'analyse de la sortie de la crise de l'État-providence; il renvoie à une forme d'organisation sociale où l'État n'occupe plus une place aussi centrale. Cela étant dit, le concept de gouvernance n'en est pas pour autant neutre. Comme l'affirme Boucher et Tremblay (1999), la gouvernance peut être qualifiée de façon positive comme une réappropriation du politique par des acteurs sociaux plus ou moins exclus jusque-là et, de façon plus critique, comme une manifestation de l'abdication de l'État face au marché. Le réaménagement de l'organisation du pouvoir entre différents pôles se manifeste notamment par l'apparition de réseaux autonomes, un certain partage de l'imputabilité, l'effacement des frontières entre les fonctions sociales et économiques, l'interdépendance, la multiplication des partenariats, la transformation d'un État producteur à celui d'accompagnateur, d'intégrateur et de coordonnateur (Stoker, 1998).

Ici, le concept de gouvernance renvoie à la dimension institutionnelle du modèle de développement. Dans son étude du modèle québécois de développement, Bourque s'inspire d'une typologie de l'école néocorporatiste, qui définit la gouvernance comme «un type particulier de coordination des échanges économiques qui se serait structuré historiquement au cours d'un processus de stabilisation des rôles, en s'appuyant sur un ensemble de relations non économiques. De cette manière un mode de gouvernance parvient à assurer, grâce à un ensemble de règles et de normes, une plus grande régularité des échanges» (Bourque, 2000, p. 17-18).

Les néocorporatistes retiennent cinq grandes formes de coordination: marchande, étatique, corporative, associative et communautaire. La gouvernance marchande désigne la régulation par le marché et implique un minimum de règles. La gouvernance étatique, pour sa part, désigne la coordination des échanges par l'État. On reconnaît ici le modèle fordiste et keynésien qui a prévalu durant les trente glorieuses. Dans la gouvernance corporative, cette coordination revient surtout aux grandes entreprises. La gouvernance communautaire, quant à elle, se rapporte aux réseaux informels, «ces types de coordination qui, sur la base de la confiance, assurent des relations particularistes non juridiquement contraignantes» (Bourque, 2000, p. 18). La gouvernance associative, enfin, fait référence au mode de coordination adopté par des organisations collectives regroupant des catégories spécifiques d'acteurs. La gouvernance associative se caractérise donc par une ouverture au partenariat, à la transparence, à la polyvalence des tâches.

À propos du modèle québécois de développement, Bourque (2000, p. 185) postule le passage d'une gouvernance hiérarchique étatique, au cours des années 1960-1970, vers l'incorporation d'éléments de gouvernances marchande, associative et, dans une moindre mesure, communautaire, dans les années 1980-1990. Le modèle québécois, érigé à partir de la Révolution tranquille, est souvent dépeint comme faisant appel à un État entrepreneur et centralisateur qui valorise un nationalisme économique autour des grandes sociétés d'État et du mouvement coopératif de même que les initiatives qui favorisent la démocratisation et la modernisation de l'économie et des infrastructures (Lévesque, Bourque et Vaillancourt, 1999; Bourque, 2000). Sous l'effet de la crise, à partir des années 1980, le modèle québécois a dû se transformer. Tout en préservant ses grandes institutions économiques, de nouveaux modèles de concertation sont apparus dans lesquels l'État ne mène plus seul le jeu. Ainsi, en matière de politique industrielle, la crise de l'emploi a suscité la création des Forums sur l'emploi, la tenue des fameux sommets socioéconomiques et à la création du Fonds de solidarité de la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ), par exemple. Vaillancourt et Laville (1998) ainsi que Lévesque (2001) et Bourque (2000) préfèrent parler d'un modèle de développement renouvelé qui ne serait ni en rupture ni en continuité par rapport au modèle québécois de développement axé sur le rôle de l'État.

Crise et mutations dans le domaine du logement social

Les politiques de santé et de bien-être instaurées au cours des années 1960 et 1970 se sont donc accordées au modèle étatique. Les réformes apportées par l'État ont alors favorisé l'hospitalocentrisme, l'institutionnalisation et une organisation des services de type providentialiste. Les interventions en habitation sociale ont été à l'avenant. Tout comme les autres politiques sociales, elles sont entrées plus tardivement en scène au Québec que dans d'autres parties du Canada (Vaillancourt et Ducharme, 2000). Elles ont été utilisées comme un instrument pour stimuler les marchés et ont surtout favorisé, au cours des années 1970 et 1980, la construction de logements publics de type HLM administrés par les municipalités. Durant cette même période, toutefois, le compromis providentialiste et tayloriste est remis en cause par les mouvements sociaux.

En matière de logement social, ce sont des comités de citoyens, des associations de locataires, des fédérations de coopératives accompagnés par des étudiants en architecture et animateurs sociaux (Bouchard et Gagnon, 1999) qui se mobilisent pour faire bouger les choses. Des pratiques novatrices en logement social assorties de support communautaire auprès de groupes de personnes vulnérables (personnes âgées, handicapées, psychiatriquées, sans-abri) ont également surgi dans un contexte marqué par la désinstitutionnalisation et la non-institutionnalisation (Jetté *et al.*, 1998; Vaillancourt et Tremblay, 2001; Ducharme et Vaillancourt, 2002). Ainsi, graduellement, les interventions publiques en

matière d'habitation sociale ont-elles laissé une place accrue aux initiatives des entreprises d'économie sociale en habitation. Mais qui sont les acteurs de l'économie sociale dans ce domaine? Il s'agit des coopératives d'habitation (23000 unités), des OSBL d'habitation (26000 unités) et des organismes communautaires. Parmi ces organismes, on compte la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM), des associations de défense des droits, dont le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), les associations de locataires (incluant les associations de locataires en HLM public), les groupes de ressources techniques (GRT) et enfin les groupements sectoriels nationaux comme la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) et le Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH). Ces organismes répondent aux critères de définition de l'économie sociale telle qu'elle a été proposée par l'équipe de recherche Économie sociale, santé et bien-être (Vaillancourt et Labesse, 1997): ils poursuivent des objectifs à la fois sociaux et économiques; ils rassemblent un groupement ou une association de personnes, plutôt que d'actionnaires, afin de satisfaire les besoins des membres de l'association; ils produisent des biens et services et fournissent du support à la communauté; ils sont dotés de leurs structures organisationnelles propres; ils sont des lieux de cimentation de la cohésion sociale et du lien social. Quant à la création du FQHC, en 1997, celle-ci constitue une incursion des acteurs de la société civile, et plus particulièrement de l'économie sociale, dans la gouvernance en matière de politiques d'habitation sociale et communautaire.

LE FONDS QUÉBÉCOIS D'HABITATION COMMUNAUTAIRE

Contexte de création

Le Fonds québécois d'habitation communautaire a été créé par le gouvernement du Québec à la demande de groupes sociaux impliqués dans la promotion du logement social lors du Sommet sur l'économie et l'emploi, plus particulièrement dans le cadre du Chantier de l'économie sociale. Le FQHC, organisme sans but lucratif (OSBL), est constitué de 19 membres, dont une majorité – 10 membres – est issue des composantes de l'économie sociale⁶. Les autres membres proviennent des milieux financiers (deux), municipaux (cinq) et gouvernementaux (deux)⁷. Depuis quelques années, la présidence est assurée par un représentant de la Société d'habitation du Québec (SHQ). Le premier objectif du FQHC est de «promouvoir le développement, le maintien et l'amélioration de l'habitation communautaire, coopérative et sans but lucratif, destinée à des personnes ou des familles à revenu faible ou modeste, à des personnes âgées notamment en perte d'autonomie, ainsi qu'à des personnes ayant des problèmes particuliers, comme les sans-abri, les personnes ayant une déficience intellectuelle ou les femmes victimes de violence» (FQHC, 2000, p. 4).

La naissance du FQHC a aussi coïncidé avec la création du programme AccèsLogis. Ce programme, lancé en octobre 1997 et renouvelé en 2001 dans le cadre du Plan d'accélération des investissements publics en habitation (« Agir en habitation »), prévoit, d'ici 2007, la création de 9000 unités de logement sous forme de coopératives ou d'OSBL, à partir d'un financement total de 480 millions de dollars (Québec, Ministère des Finances, 2001; 1997a). Bien que pour des raisons d'imputabilité les budgets gouvernementaux n'aient jamais été versés au FQHC comme certains l'avaient imaginé au départ, les membres du Fonds ont été étroitement associés à la gestion du programme AccèsLogis.

Deux idées centrales ont guidé les acteurs lors des premières étapes de définition du FQHC, en 1997: l'idée de recueillir des fonds autonomes et la volonté d'impliquer étroitement les partenaires du logement autour de la politique d'habitation. Le projet d'un fonds de développement circulait déjà, depuis quelques années, tant dans le milieu des coopératives que dans certaines officines gouvernementales. Les impératifs de l'atteinte du déficit zéro, combinés à la volonté d'une partie de la direction du gouvernement du Parti québécois de remettre de l'avant des politiques social-démocrates, ont constitué la base de cet arrangement. En 1995, en effet, le gouvernement du Parti québécois, nouvellement élu, avait bien respecté son engagement électoral de relancer le logement social par la mise sur pied du Programme achat rénovation pour coopératives et OSBL (PARCO), qui, assumé exclusivement par le gouvernement québécois en contexte de compressions budgétaires, ne dépassa jamais le stade expérimental. Ce programme a permis d'ériger 1100 unités de logement. Toutefois, il fallait plus pour relancer la machine de l'habitation communautaire.

PARCO est né d'une proposition, soumise en 1993 par la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) et par les Groupes de ressources techniques (GRT). Ce projet a permis, dans les faits, la création d'un fonds de capitalisation autonome pour le financement des projets de coopératives et d'OSBL; celui-ci était largement inspiré par le programme Corvée Habitation⁸. Pour le ministre responsable de l'habitation de l'époque, Guy Chevrette, l'intérêt d'un fonds calqué sur le modèle de Corvée Habitation comportait un avantage certain. D'une part, le ministre devait répondre des engagements du gouvernement devant les organismes de promotion du logement social, dont le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), qui le pressaient de relancer le logement social. D'autre part, l'idée d'un fonds composé en partie de subsides non gouvernementaux devenait plus « vendable » à un Conseil des ministres obsédé par la lutte contre le déficit. Plusieurs intervenants que nous avons rencontrés en entrevue considèrent que le fait de présenter un projet permettant de recueillir des fonds autonomes pour compléter des fonds gouvernementaux a sans contredit contribué à ce que le gouvernement maintienne ses engagements en matière d'habitation. Ajoutons qu'à cette même époque, la Société d'habitation du Québec (SHQ) était plus ou moins dans le collimateur du gouvernement du Québec, avec son intention de revoir l'ensemble

de l'appareil gouvernemental. En effet, le Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux (le rapport Facal) recommandait l'abolition de la SHQ (Québec, groupe de travail, 1997b). Il était donc dans l'intérêt de la SHQ de s'allier aux groupes de promotion en logement social et en habitation communautaire pour demander un réinvestissement dans l'habitation.

Le Chantier de l'économie sociale allait présenter le cadre idéal pour parfaire cette proposition. À l'instigation de Nancy Neamtan, présidente du Chantier de l'économie sociale, les groupes sont conviés à soumettre des propositions. Deux projets ont cheminé conjointement pour se juxtaposer lors du Sommet sur l'économie et l'emploi. Le premier, porté par la CQCH, consistait à mettre sur pied un Fonds québécois d'habitation coopérative. Un deuxième, proposé par des groupes communautaires⁹, était un projet d'habitation communautaire pour les aînés en perte d'autonomie. Le mouvement des coopératives et des représentants des OSBL ont négocié de manière à ce que le Fonds destiné aux coopératives s'élargisse aux OSBL d'habitation, d'où l'appellation de Fonds québécois d'habitation communautaire. Constitué en OSBL non gouvernemental, le Fonds est destiné à recevoir et à gérer les sommes gouvernementales d'AccèsLogis en plus de devoir trouver des fonds de sources non gouvernementales.

Réalisations du Fonds québécois d'habitation communautaire

Dès sa création, les activités du FQHC ont principalement porté sur le programme AccèsLogis¹⁰. Privé de la gestion de fonds autonomes suffisants¹¹, le FQHC a établi «un partenariat très poussé avec les intervenants du logement communautaire» pour la bonne marche d'AccèsLogis. Dans le rapport annuel de 1998-1999, on lit: «Le Fonds québécois d'habitation communautaire a constitué l'endroit privilégié d'échanges entre les divers intervenants des milieux de l'habitation communautaire, financier, municipal et gouvernemental afin de déterminer notamment les principaux paramètres relatifs aux normes du programme AccèsLogis¹²» (FQHC, 2000, p. 8).

À l'ordre du jour des discussions entre les organismes partenaires figuraient: le nombre de personnes admissibles au programme de Supplément au loyer dans chaque catégorie de projets; les complémentarités avec le réseau de la Santé et des Services sociaux; les montants par projet selon les régions ou les clientèles et la contribution exigible du milieu pour le développement des projets (les municipalités notamment).

Tous les interlocuteurs clés rencontrés en entrevue reconnaissent le caractère effectif de cet étroit partenariat. Un intervenant du milieu communautaire explique: «Jusqu'à maintenant, l'ensemble des propositions amenées pour la bonne gouverne d'AccèsLogis ont été acceptées. Toutes ces propositions ont

été articulées par les partenaires communautaires membres du Fonds. C'est le FQHC qui a fait le déblayage, avec des fonctionnaires de la SHQ, et surtout avec les GRT.»

Par exemple, les prises de position du FQHC ont amené, en 1998, une aide financière complémentaire du réseau de la Santé et des Services sociaux pour les projets d'habitation destinés aux personnes âgées. Voici ce qu'un représentant du mouvement communautaire raconte en entrevue :

On a vraiment joué un rôle lors de la révision du programme survenue après un an et demi de fonctionnement. On s'apercevait qu'il y avait des choses qui ne marchaient pas très bien : la contribution du milieu, les subventions insuffisantes pour certains types d'intervention, un nombre insuffisant de ménages admissibles au Supplément au loyer. On a poussé de l'avant nos solutions, comme l'idée d'utiliser les budgets qui n'avaient pas été utilisés en 1997-1998 pour financer l'amélioration des trois autres programmations. Je pense qu'on a eu un apport extrêmement important à la réforme du programme.

Plusieurs informateurs clés interviewés emploient le mot «déblayage» pour désigner le travail effectué sur AccèsLogis et Logement abordable. Plusieurs de ces travaux ont été accomplis à l'intérieur des trois comités permanents du FQHC : le comité sur les normes, le comité sur les clientèles spéciales et le comité sur les organismes communautaires en difficulté.

Il y a des échanges avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) qu'on n'avait pas autrefois. Ça devient intéressant. Le Fonds est devenu un genre de terrain neutre. Quand on a arrêté de parler des projets spécifiques pour n'aborder que les problématiques, c'est devenu intéressant. Les comités sont porteurs d'espoir parce que c'est là que se font les «vraies démarches» de concertation, de débat et de discussion.

En 2002, les membres du FQHC ont de nouveau été sollicités dans le contexte des mesures d'accélération des investissements publics en habitation annoncés lors du discours du budget de 2002-2003, ainsi que celui de la signature de l'entente entre Québec et Ottawa sur le programme Logement abordable Québec (Québec, Ministère des Finances, 2001). «Là encore, le Fonds a été associé au processus d'élaboration des normes applicables à la gestion des programmes», lit-on dans le rapport annuel du FQHC (2001-2002). Devant l'urgence de la situation, le Fonds a mis sur pied un comité conjoint de suivi (SHQ-FQHC). La concertation de la SHQ et des organismes présents sur le terrain a permis de mettre rapidement en lumière les obstacles à la réalisation des 9000 unités de logement prévues d'ici 2004. Les recommandations transmises au Conseil du trésor à la suite d'une rencontre avec le ministre d'État responsable de l'habitation, André Boisclair, en octobre 2002, ont presque

toutes été acceptées. Parmi les questions abordées, on note la hausse des coûts de réalisation admissibles, l'accessibilité aux terrains, les disparités entre les régions, les dérogations auprès des municipalités.

Hormis l'accaparant travail sur les développements actuels en habitation, quelques initiatives ont été mises de l'avant pour mettre en place des modalités de développement et de financement autonome du Fonds, mais elles ont été infructueuses jusqu'à maintenant. En 2001, le FQHC proposait un premier exercice de planification stratégique pour 2001-2004. Ce plan s'articule autour de trois grands axes: 1) faire du FQHC un organisme de concertation et de développement en habitation sociale et communautaire; 2) consolider le patrimoine du secteur de l'habitation sociale communautaire; 3) assurer le développement du secteur de l'habitation sociale communautaire. Malgré cela, force est de constater que l'actualité a laissé, jusqu'à maintenant, peu de temps à la planification à long terme en matière de développement.

ENTRE L'ÉTAT ET LES ENTREPRISES D'ÉCONOMIE SOCIALE: UNE NOUVELLE FORME DE GOUVERNANCE?

Reconnaissance et compromis stratégique

La composition du FQHC et les activités qui s'y déroulent attestent d'une mutation de la gouvernance en matière de politique québécoise d'habitation sociale et communautaire. Nous assistons en fait au glissement d'un modèle strictement étatique à un modèle de gouvernance associative, c'est-à-dire formé d'un ensemble d'acteurs issus de groupes représentatifs d'un secteur d'activité. Comment nos experts en habitation sociale expliquent-ils cette transformation? Comment l'évaluent-ils? Plusieurs des intervenants rencontrés associent l'ouverture récente de l'administration publique à l'endroit des partenaires de l'économie sociale à l'élection du Parti québécois, en 1994, et, plus particulièrement, à la création de PARCO, un programme d'achat rénovation destiné aux coopératives et aux OSBL. D'une part, le programme PARCO, créé en 1995, délivré des modèles de financement émanant des programmes fédéraux, a eu pour effet d'ouvrir la possibilité de consulter davantage les partenaires québécois de l'habitation sociale et communautaire. Un représentant de la SHQ rappelle qu'au cours des années 1970 et 1980, les consultations du milieu communautaire se limitaient à rencontrer des comités techniques, le plus souvent des GRT. Les programmes PARCO et AccèsLogis sont issus de propositions des représentants de l'économie sociale en habitation, groupes avec lesquels la SHQ a accepté de s'asseoir pour négocier. Il apparaît en outre que cette ouverture au milieu communautaire s'est opérée sous la gouverne de Jean-Paul Beaulieu, président de la SHQ de 1992 à 1997. Ce dernier, rappelle un intervenant du milieu communautaire, «avait compris l'importance que les groupes communautaires pouvaient avoir». Un représentant d'un groupe de défense des droits en habitation

retient son passage à la présidence comme un important changement de culture au sein de cette organisation. Plus encore, certains estiment que le FQHC a contribué à relancer, voire à «sauver» la SHQ. Pour un intervenant communautaire, les dirigeants de la SHQ se sont appuyés sur les groupes «parce qu'ils se sont rendu compte que c'était la seule façon de garantir les fonds publics».

Selon d'autres intervenants, cette analyse doit être nuancée. Si certains y voient l'ouverture soudaine d'un organisme public auparavant fermé à la concertation, d'autres estiment que cette dynamique s'est amorcée il y a plus d'une vingtaine d'années. Dès la fin des années 1970, expliquent-ils, on a assisté à la création et au financement des GRT de même qu'au support des fédérations de coopératives d'habitation¹³. Un intervenant communautaire déclare ainsi: «Au Québec, les coopératives et les OSBL ont été un succès parce que le gouvernement a accepté tôt de s'appuyer sur les GRT pour les développer.»

Concertation: le mélange des genres

Les comités du Fonds constituent peut-être les lieux les plus achevés du déplacement du secteur étatique de l'habitation vers des modes de gouvernance associatifs. En effet, les comités sont formés de délégués des partenaires membres du FQHC (par exemple, les coopératives, les OSBL d'habitation, les municipalités) et chacun est convié à un travail professionnel «parfois très spécialisé» qui incombait auparavant aux fonctionnaires de la SHQ. Mais les comités sont perméables aux multiples logiques d'action qui s'y côtoient, avec les ambiguïtés que cela peut entraîner. Les interventions s'y déploient tantôt sur le mode professionnel (compétence, organisation, gestion), tantôt sur le mode politique (négociation, influence, pressions) ou sur le mode de la consultation (lorsque la SHQ veut connaître la réalité du terrain, par exemple). L'un des comités du FQHC, celui des «organismes en difficulté», a même largement dépassé les préoccupations d'AccèsLogis. Fait inédit, la direction québécoise de la SCHL, qui est une instance fédérale, siège à ce comité. Selon certains intervenants, les discussions de ce comité ont rapidement mené à une réflexion plus large sur l'avenir du logement communautaire.

OSBL représenté par une majorité d'acteurs issus du secteur de l'économie sociale en habitation, le Fonds possède un statut non gouvernemental, mais en vertu de sa charte, le ministre approuve les nominations du conseil d'administration du Fonds. Dans les faits, le FQHC agit comme comité aviseur du gouvernement sans en avoir le statut. Une intervenante commente: «Dans d'autres structures de consultation, les rôles sont assez clairs. Mais au Fonds, les décideurs sont aussi ceux qui participent au débat. Tout s'interpénètre. Ça se rapproche plus d'une structure de cogestion sans l'être.» Selon plusieurs intervenants, l'équilibre de cette structure tiendrait à des considérations politiques. Sa forme actuelle tient à la reconnaissance mutuelle des parties qui la composent, chacune renonçant à une partie de son pouvoir propre.

Gouvernance associative: compromis entre État et groupes et... entre groupes

La création du FQHC a eu pour effet d'instaurer une dynamique novatrice, mais non exempte d'ambiguïtés. Celle-ci force en effet l'appréhension des tensions non seulement entre l'État et les acteurs de l'économie sociale, mais également «entre» les composantes de l'économie sociale et les groupes communautaires eux-mêmes. De telles tensions sont apparues lorsqu'est venu le temps, en 1997, de décider de la proportion de locataires admissibles au Supplément au loyer dans les projets d'AccèsLogis. Le mouvement coopératif était moins favorable à la formule de Supplément au loyer. Ses représentants préconisaient en effet la mixité des clientèles et estimaient cette mesure contraignante pour l'autonomie des coopératives¹⁴. Les OSBL d'habitation, le FRAPRU et, dans une certaine mesure, les GRT étaient, pour leur part, favorables à un Supplément au loyer plus élevé parce que cette mesure permettait l'accès au logement à des clientèles à faibles revenus. Ces visions divergentes ont forcé une négociation entre les acteurs de l'économie sociale de manière à présenter une position commune au FQHC. Un intervenant communautaire affirme: «On est passé de 1725 unités par année à 1325 pour être capables de réinjecter de l'argent. Je crois que si le Fonds n'avait pas été là, AccèsLogis serait mort. La SHQ aurait perdu ses budgets à la fin de l'année et il se ferait moins d'unités.»

Dans ce contexte, on comprend que l'équilibre des rapports entre les composantes de l'économie sociale et la SHQ tient à des considérations politiques. La SHQ a saisi l'importance de s'allier aux groupes pour légitimer et relancer ses activités. Les groupes, quant à eux, tiennent à participer étroitement au développement du programme et à avoir prise sur la politique d'habitation. Mais, dès que les groupes ont pu imposer à la fois leur légitimité sur le plan politique et leur majorité sur le plan structurel, les intérêts respectifs des groupes (parfois convergents, parfois divergents) sont apparus, sans que les arbitrages étatiques puissent s'exercer comme auparavant.

Par ailleurs, l'autonomie du Fonds et la question de son financement sont révélatrices des visions respectives du mouvement coopératif, des OSBL et des groupes de défense des droits (comme le FRAPRU). Le mouvement coopératif en habitation est plus clairement partisan d'une structure de financement mixte et autonome par rapport aux budgets de l'État. Pour d'autres groupes, dont le FRAPRU, l'autonomie du Fonds n'est pas critiquable en soi, mais porte le risque du désengagement de l'État. C'est à cause de cela que le FRAPRU dit préférer une structure moins autonome à un État qui investit moins d'argent. C'est dans cette optique que la majorité communautaire au Fonds a renoncé à la présidence, qui était, jusqu'en 2003, occupée par un représentant de la SHQ¹⁵.

CONCLUSION

Jusqu'à maintenant, l'action du FQHC a eu une portée limitée sur la politique de logement social et communautaire. Il faut en effet reconnaître que la dynamique nouvelle qui s'y est définie s'est essentiellement exprimée à l'intérieur des balises préalablement fixées pour les programmes AccèsLogis et Logement abordable Québec. Le Fonds n'a que peu abordé d'autres aspects de la politique d'habitation, trop accaparé par les enjeux, fort importants il faut le dire, reliés au bon fonctionnement de ces programmes. C'est dans ce contexte qu'il faut évaluer l'action des partenaires. L'État, en matière d'habitation sociale, conserve finalement une part importante de son pouvoir d'initiative et de régulation, et cela contrairement à d'autres institutions du modèle québécois (Lévesque *et al.*, 2000). Toutefois, les travaux du FQHC ont permis de jeter les bases de modes de régulation fort innovateurs dans le domaine des politiques touchant à la santé et au bien-être. Comme le soulignait, en 1999, le premier président du FQHC, Paul Angers: «On trouve peu d'équivalents de ce forum dans l'appareil administratif de la fonction publique» (FQHC, 2000, p. 3). En raison de son pouvoir d'initiative et de son influence, ce nouvel organisme révèle une forme de reconnaissance par l'État plus étendue des acteurs de la société civile et de leur légitimité que ce l'on avait observé jusqu'à maintenant. Le Fonds emprunte aux nouvelles formes de gouvernance associative l'idée que, dans la politique sociale, l'État n'exerce plus seul les tâches de régulation et de production, puisque celles-ci sont en partie prises en charge par des acteurs de la société civile (des acteurs de l'économie sociale, mais aussi des milieux d'affaires) qui y projettent non seulement leurs intérêts corporatistes, mais aussi une vision partagée du bien commun (Lévesque *et al.*, 2000). En cela, l'organisme répond à la fois aux critiques de la droite et de la gauche renouvelée (que certains appellent les tenants de la troisième voie) sur le rôle de l'État. C'est un nouveau compromis qui mise sur la cogestion, la polyvalence des tâches et la transparence par des comités conjoints.

Il est encore tôt pour prédire si l'expérience du FQHC se poursuivra dans sa forme actuelle et surtout pour établir la direction qu'elle prendra. Plusieurs des interlocuteurs rencontrés doutent de son plein épanouissement, notamment en raison des visions divergentes qui subsistent en ce qui a trait au développement de l'habitation sociale (et au rôle que l'État doit jouer) entre les mouvements des coopératives, des OSBL et des groupes de défense des droits. L'adoption, en 2001, de la nouvelle loi sur la SHQ (projet de loi 49) l'illustre bien. Après un arrêt de plus de dix ans, le gouvernement prévoit, dans cette loi, confier une partie du développement des programmes AccèsLogis et Logement abordable au secteur public (aux offices municipaux d'habitation). Si les représentants des associations de locataires et le FRAPRU approuvent cette idée, les représentants des GRT, des coopératives et des OSBL s'y opposent. Certains organismes de défense du logement social préfèrent encore renoncer à leur

autonomie, en échange de la garantie d'une intervention étatique soutenue, et ce, dans sa forme traditionnelle, c'est-à-dire où l'État agit à titre d'initiateur, de pourvoyeur et de régulateur du logement social. Dans cette perspective, on peut qualifier l'expérience du FQHC de fragile et d'incertaine, bien que l'on puisse croire qu'elle porte plusieurs ferments des administrations de demain.

Notes

1. Le logement social désigne des logements subventionnés pour les personnes à faibles revenus. Le logement communautaire relève du secteur de l'économie sociale; ce sont des coopératives et des organismes sans but lucratif (OSBL).
2. Ce n'est qu'en 2001 que le gouvernement fédéral a réinvesti dans la construction de nouveaux logements, avec le programme Logement abordable, un programme à frais partagés administré par la SCHL.
3. Programme d'achat rénovation pour les coopératives et les organismes sans but lucratif.
4. Bien que la première initiative de 1995 eût pu être qualifiée de timide, elle ne témoignait pas moins d'une volonté nette du gouvernement québécois (aiguillonnée par des groupes comme le Front d'action populaire en réaménagement urbain et la Confédération québécoise des coopératives d'habitation) de consolider politiquement et financièrement les politiques de logement social.
5. Le texte résulte d'une recherche exploratoire réalisée au cours de l'hiver 2001, dans laquelle, entre autres, huit intervenants clés ont décrit le fonctionnement de l'organisme et en ont évalué l'impact sur les politiques de logement social.
6. En 2002, deux représentants des coopératives d'habitation, deux représentants des OSBL d'habitation, deux représentants des GRT, deux représentants du FRAPRU, un représentant des comités de locataires d'HLM et un représentant du Chantier de l'économie sociale siégeaient au FQHC.
7. Les représentants des milieux financiers sont la Banque nationale et le Mouvement Desjardins, les représentants des municipalités sont un représentant des offices municipaux d'habitation, un représentant de Québec, un représentant de Montréal, un représentant de l'Union des municipalités du Québec et un représentant de la Fédération québécoise des municipalités.
8. Mis sur pied pour combattre la crise du début des années 1980, ce programme était un fonds autour duquel les partenaires gouvernemental, syndicaux, financiers, de la construction et autres, participaient afin de favoriser l'accès à la propriété privée.
9. Le Regroupement Information Logement, de Pointe-Saint-Charles, la Maison des aînés, de Villery, et les Habitations les Deux Volets.
10. Depuis 2001 se sont ajoutés des mandats reliés au nouveau programme fédéral-provincial Logement abordable (volet communautaire).
11. Depuis la création du FQHC, l'organisme reçoit 10\$ par mois par logement des projets de PARCO. De même, les projets dans le cadre d'AccèsLogis et Logement abordable Québec doivent procéder à un refinancement après dix ans de manière à contribuer environ 5000\$ par logement au FQHC.
12. Ces normes ont été largement inspirées du Programme achat rénovation pour coopératives et OSBL (PARCO).
13. Ce n'est que plus récemment que le mouvement OSBL s'est constitué, d'abord en fédération montréalaise, en 1987, puis en réseau national, en 2000. Le réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH) compte actuellement cinq fédérations régionales.
14. Les Suppléments au loyer sont des subventions permettant aux locataires de payer en loyer 25% de leurs revenus. Les subventions sont accordées et administrées par les offices municipaux d'habitation.
15. Depuis l'automne 2003, la présidence du FQHC est assumée par un représentant de la Fédération québécoise des municipalités.

Bibliographie

- BOUCHARD, Marie J. et Marc GAGNON (1999). *L'habilitation (empowerment) dans les organisations coopératives. Cinq cas de gestion de coopératives d'habitation*, Montréal, Chaire de coopération Guy-Bernier, Université du Québec à Montréal, 54 pages.
- BOUCHER, Jacques et Daniel TREMBLAY (1999). «La gouvernance locale : enjeux scientifique et politique. Présentation de la problématique», *Économie et Solidarités*, vol. 30, n° 2.
- BOURQUE, Gilles L. (2000). *Le modèle québécois de développement. De l'émergence au renouvellement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. «Pratiques et politiques sociales», 235 pages.
- CAILLOUETTE, Jacques (1994). «L'État partenaire du communautaire: vers un nouveau modèle de développement», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, n° 1, p. 161-175.
- DUCHARME, Marie-Noëlle et Yves VAILLANCOURT, avec la collaboration de François AUBRY (2002). *Portrait des OSBL d'habitation de l'Île de Montréal*, Montréal, Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, Université du Québec à Montréal, 80 p.
- FONDS QUÉBÉCOIS D'HABITATION COMMUNAUTAIRE – FQHC (1999). *Rapport annuel 1998-1999*, Québec, 14 pages.
- FONDS QUÉBÉCOIS D'HABITATION COMMUNAUTAIRE – FQHC (2000). *Rapport annuel 1999-2000*, Québec, 15 pages.
- FONDS QUÉBÉCOIS D'HABITATION COMMUNAUTAIRE – FQHC (2002). *Rapport annuel 2001-2002*, Québec, 26 pages.
- 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)*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, 215 pages.
- JESSOP, Bob (1998). «L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec: le cas du développement économique», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars
- LÉVESQUE, Benoît (2001). *Le modèle québécois: un horizon théorique pour la recherche, une porte d'entrée pour un projet de société?*, Montréal, Université du Québec à Montréal, CRISES, Cahier 0105, 31 pages.
- LÉVESQUE, Benoît (2002). «Les entreprises d'économie sociale, plus porteuses d'innovations sociales que les autres?», Communication présentée au colloque du Centre québécois de recherche sociale (CQRS), congrès de l'ACFAS, le 15 mai 2001, Québec, 25 pages.
- LÉVESQUE, Benoît, Gilles L. BOURQUE et Yves VAILLANCOURT (1999). «Trois positions dans le débat sur le modèle québécois», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 12, n° 2, 1-10.
- LÉVESQUE, Benoît et al. (2000). *Un cas exemplaire de nouvelle gouvernance: le Fonds de solidarité de la FTQ*, Montréal, Université du Québec à Montréal, CRISES, 107 pages.
- QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE (2002). *Le Fonds québécois d'habitation communautaire*. Mémoire présenté dans le cadre des Débats de la Commission de l'aménagement du territoire, 15 octobre, Québec.
- QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX (1997b). *Rapport*, Québec, Ministère du Conseil exécutif. <www.mce.gouv.ca>
- QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES (1997a). *Budget 1997-1998*, Québec.
- QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES (2001). *Budget 2002-2003*, Québec.

- SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC – SHQ (1997). *L'action gouvernementale en habitation. Orientations et plan d'action*, Québec, 37 pages.
- STOKER, Gerry (1998). «Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance», *Revue internationale des sciences politiques*, mars, p. 155.
- VAILLANCOURT, Yves et Daniel LABESSE (1997). *Projet d'équipe de recherche Économie sociale, santé et bien-être présenté au CQRS, Programmation 1997-2000*, Montréal, LAREPPS, Université du Québec à Montréal, Cahier du LAREPPS, n° 97-10, 44 p.
- VAILLANCOURT, Yves et Jean-Louis LAVILLE (1998). «Les rapports entre associations et État: un enjeu politique», *Revue du MAUSS semestrielle*, n° 11, premier semestre, p. 119-135.
- VAILLANCOURT, Yves et Louise TREMBLAY (sous la direction de) (2001). *L'économie sociale dans le domaine de la santé et du bien-être au Canada: une perspective interprovinciale*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, 184 pages.
- VAILLANCOURT, Yves et Marie-Noëlle DUCHARME, en collaboration avec Robert COHEN, Christian JETTÉ et Claude ROY (2000). *Le logement social, une composante importante des politiques sociales en reconfiguration: état de la situation au Québec*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, 61 pages.