

Université de Montréal

**L'État-providence soutient qui et comment ?
Le logement des ménages à revenu modeste
dans trois provinces canadiennes, 1975-2015**

par Maroine Bendaoud

Département de science politique
Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée
en vue de l'obtention du grade de doctorat (Ph.D)
en science politique

Octobre 2016

© Maroine Bendaoud, 2016

Résumé

Bien qu'elles soient peu étudiées, les politiques provinciales de logement ont subi plusieurs changements fondamentaux depuis l'époque des Trente Glorieuses. Ces changements portent sur *qui* reçoit l'aide gouvernementale et *comment* cette aide est dépensée. Toutes ces modifications soulèvent des questions cruciales pour notre compréhension de l'État-providence. La thèse examine la similarité des politiques de logement destinées aux ménages à revenu modeste en Colombie-Britannique, en Alberta et au Québec. Cette ressemblance est particulièrement intéressante après le désengagement du gouvernement fédéral au milieu des années 1990. Elle s'articule autour de trois changements fondamentaux : 1) l'aide est surtout canalisée vers les ménages en situation vulnérable ; 2) les nouvelles unités de logement social/abordable se réalisent essentiellement à travers les organismes sans but lucratif du tiers secteur et non plus sur le modèle des habitations à loyer modique (HLM) appartenant à l'État ; 3) les mesures axées sur le marché locatif privé (allocation-logement et supplément au loyer) sont beaucoup utilisées.

Comment et pourquoi les provinces ont-elles décidé de formuler des politiques de logement semblables ? Ces trois provinces sont pourtant connues pour avoir des approches distinctes en matière de politiques sociales. À partir du matériel obtenu dans les archives et à travers des entrevues avec des personnes clés, notre analyse démontre que les trois changements fondamentaux dans les provinces sont le résultat de l'interaction de deux processus. Le plus important est le processus de *puzzling* et ses deux mécanismes d'apprentissage (social et instrumental) qui permettent de comprendre qu'en contexte de resserrement budgétaire, les décideurs aient fait le choix difficile de cibler les personnes plus vulnérables selon le principe d'équité, puis de se détourner du modèle HLM appartenant à l'État pour des raisons d'efficience. Les administrateurs des trois provinces ont davantage financé le logement sans but lucratif possédé par les groupes du tiers secteur et misé sur les instruments axés sur le marché locatif privé pour les avantages économiques et non économiques de ces formules. Cependant, le processus de *puzzling* rencontre le processus de dépendance au sentier et ses deux mécanismes (rétroaction des politiques publiques et rendements croissants) dans la prise de décision. Ces deux mécanismes liés à la dépendance au sentier aident à comprendre pourquoi les subventions aux groupes du tiers secteur ainsi que le recours aux allocations-logement et suppléments au loyer, qui avaient débuté avant le repli fédéral, se sont poursuivis. Les changements fondamentaux à propos des instruments utilisés s'inscrivent donc dans une certaine continuité.

Outre notre contribution empirique découlant de l'étude de la politique de logement dans trois grandes provinces des années 1970 aux années 2010, la thèse développe un cadre analytique autour de l'apprentissage et de la recherche permanente d'une meilleure utilisation des ressources limitées. Ce cadre d'analyse mécanistique permet de mieux comprendre la prise de décision des gouvernants, entre les forces d'innovation et de continuité, avec l'objectif de maximiser le bien-être au moindre coût possible pour l'État. Basé sur les prémisses de l'économie du bien-être, ce cadre analytique s'appuie sur l'évaluation coûts-bénéfices traditionnelle en lien avec l'efficience, en intégrant l'aspect normatif de l'équité.

Mots-clés : logement social, politiques sociales, État-providence, mécanismes, prise de décision

Abstract

Although understudied, low-income housing policy in Canadian provinces have experienced fundamental shifts since the welfare state's expansion during the post-war era. These shifts relate to *who* benefits from public monies and *how* these are spent. Such changes raise important questions for our understanding of the welfare state. This dissertation examines the policy similarity of low-income housing policy in British Columbia, Alberta and Quebec. The resemblance is particularly interesting after the federal government's disengagement from the low-income housing domain in the mid-1990s. The policy similarity focuses around three fundamental shifts: 1) targeting of vulnerable citizens; 2) construction of new social/affordable housing units through third sector providers rather than government-owned public housing projects; 3) stronger use of private market instruments (housing allowance and rent supplement).

How and why did the provinces decide to design similar housing policies? Yet the three provinces are known to have different approaches with regard to social policy. Starting with empirical material collected in archives and through interviews with policy elites, the analysis demonstrates that the three fundamental shifts in each province result from the interaction of two processes. The most important one is the puzzling process with its two learning mechanisms (social and instrumental). They can help us to understand that in a context of cost-containment, decision-makers have made the difficult choice to target the most vulnerable citizens following an equity principle, and to move away from the traditional public housing model for efficiency reasons. Public administrators in the three provinces have mostly financed non-profit housing owned by non-profit groups in the third sector and supported private market instruments. However, the puzzling process meets with the path dependence process and its two mechanisms (policy feedback and increasing returns) in the decision-making phase. Both of these mechanisms are useful to understand why subsidies to third sector groups and the use of housing allowances as well as rent supplements, which have started before the federal withdrawal, were pursued. Therefore the fundamental shifts with regard to policy instruments exhibit a certain form of continuity.

In addition to the empirical contribution resulting from the study of three major provinces from the 1970s to the 2010s, the thesis develops an analytical framework around policy learning and the permanent search for the best use of scarce resources. This mechanistic framework furthers our understanding of government decision-making, between innovation and continuity forces, with the objective to maximize social welfare at the lowest possible cost for government. Based on welfare economics premises, this analytical framework relies on traditional cost-benefit evaluation seeking efficiency, but also integrates the normative aspect of equity.

Keywords: social housing, social policy, welfare state, mechanisms, decision-making

Table des matières

Introduction.....	1
1. La politique de logement et l'État-providence.....	5
1.1 La politique de logement comme politique sociale.....	5
1.1.1 Les politiques d'habitation destinées aux ménages locataires à revenu modeste.....	6
1.1.2 Les instruments à l'étude.....	7
1.1.3 Logement social, logement abordable, quelques clarifications.....	9
1.2 L'état de la question – plusieurs littératures.....	11
1.2.1 Politiques d'habitation.....	12
Changements récents à l'international.....	15
1.2.2 L'État-providence en mutation – un bref survol.....	19
1.2.3 Fédéralisme et politiques sociales.....	25
1.3 Notre questionnement.....	29
1.3.1 Présentation du cas canadien.....	30
1.3.2 Similarité interprovinciale après le repli fédéral.....	38
1.3.3 Synthèse, <i>puzzle</i> et question.....	39
1.4 Hypothèses : deux processus, chacun composé de deux mécanismes.....	42
1.4.1 Processus de <i>puzzling</i> (innovation).....	44
Mécanisme d'apprentissage social.....	45
Mécanisme d'apprentissage instrumental.....	46
1.4.2 Processus de dépendance au sentier (continuité).....	48
Mécanisme de rétroaction des politiques publiques.....	48
Mécanisme de rendements croissants.....	51
1.4.3 Les indicateurs des mécanismes.....	52
1.5 Cas, approche et méthode.....	55
1.6 Conclusion.....	63
2. Colombie-Britannique : le changement en continu	64
2.1 Le ciblage des personnes en situation vulnérable.....	68
2.1.1 Chronologie des modifications : ciblage progressif des programmes.....	68
Les premiers programmes : une approche « généraliste »	68
Ciblage de nouvelles clientèles et besoins impérieux.....	71
Des programmes provinciaux plus ciblés s'ajoutent.....	76
Les citoyens vulnérables sont la priorité.....	80
2.1.2 Mécanismes d'apprentissage et ciblage de la politique de logement : le changement de perspective et ses avantages.....	84
2.2 Reconfiguration du losange de bien-être : déclin du modèle étatiste et ses instruments puis montée du tiers secteur.....	94
2.2.1 Le modèle étatiste et son déclin.....	95
2.2.2 Adoption permanente du modèle sans but lucratif : entre apprentissage et dépendance au sentier.....	98
2.3 Utilisation plus forte des mesures axées sur le marché privé.....	118
2.3.1 Apprentissage d'un instrument utile et rétroaction de politique publique.....	119

2.4 Conclusion.....	127
3. Alberta : le changement en développement.....	130
3.1 Le ciblage des personnes en situation vulnérable.....	133
3.1.1 Chronologie des modifications : ciblage progressif de la politique de logement.....	134
Les premiers programmes : une approche englobante.....	134
Ciblage de nouvelles clientèles et besoins impérieux.....	138
Des programmes provinciaux plus ciblés s'ajoutent.....	145
3.1.2 Mécanismes d'apprentissage et ciblage de la clientèle : nouvelle approche et argent épargné.....	150
3.2 Reconfiguration du losange de bien-être : le tiers secteur concurrence les secteurs privé et public.....	160
3.2.1 La montée du secteur sans but lucratif : l'apprentissage pour faire mieux qu'avant.....	161
3.3 Utilisation plus forte des mesures axées sur le marché privé.....	171
3.3.1 Apprentissage instrumental et rétroaction des politiques publiques : du supplément au loyer à l'allocation-logement.....	172
3.4 Conclusion.....	177
4. Québec : le changement stabilisé.....	180
4.1 Le ciblage des personnes en situation vulnérable.....	183
4.1.1 Chronologie des modifications : ciblage modéré de la politique de logement.....	184
Les premiers programmes : une approche « généraliste ».....	184
Nouvelles clientèles et besoins impérieux.....	187
De nouveaux programmes provinciaux : entre ciblage et mixité.....	191
4.1.2 L'effet des mécanismes d'apprentissage et le ciblage de la clientèle.....	200
4.2 Reconfiguration du losange de bien-être : l'ascension du tiers secteur au détriment du modèle étatiste et ses instruments.....	210
4.2.1 Adoption du modèle sans but lucratif : entre apprentissage et dépendance au sentier.....	211
4.3 Utilisation plus forte des mesures axées sur le marché privé.....	227
4.3.1 Apprentissage instrumental et rétroaction des politiques publiques.....	228
4.4 Conclusion.....	240
5. Conclusion.....	243
5.1 Retour sur le puzzle à l'origine du questionnement.....	245
5.2 Les explications et théories concurrentes.....	246
5.3 Les mécanismes expliquant le ciblage et le choix d'instruments.....	253
5.3.1 Le ciblage de la politique de logement.....	254
5.3.2 Le choix d'instrument dans la politique de logement.....	257
5.4 Implications plus larges sur l'État-providence moderne et la prise de décision.....	270
6. Bibliographie.....	286
7. Annexe : Liste des personnes interviewées.....	326

Liste des tableaux

Tableau 1.1 Synthèse des politiques provinciales de logement destinées aux ménages à revenu modeste en Colombie-Britannique, en Alberta et au Québec.....	40
Tableau 1.2 Synthèse des indicateurs des mécanismes.....	55
Tableau 2.1 La politique britanno-colombienne de logement destinée aux ménages à revenu modeste.....	65
Tableau 3.1 La politique albertaine de logement destinée aux ménages à revenu modeste...131	
Tableau 4.1 La politique québécoise de logement destinée aux ménages à revenu modeste...181	
Tableau 5.1 Les politiques provinciales de logement destinées aux ménages à revenu modeste en Colombie-Britannique, en Alberta et au Québec.....244	

A Lucas

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier chaleureusement ma directrice de thèse Jane Jenson. Son support et sa direction pendant ces quatre années au doctorat ont fait de moi un meilleur chercheur. Outre son expertise qui traverse les frontières, sa patience et ses conseils m'ont été indispensables. Je garderai un très bon souvenir de nos discussions et débats dans son bureau duquel je ressortais toujours avec plus de travail à accomplir. Mais c'était pour la bonne cause! Je lui souhaite de profiter pleinement de sa retraite bien méritée. Je te serai toujours reconnaissant Jane.

L'Université de Montréal et particulièrement le département de science politique ont été des milieux de recherche stimulants dans lesquels j'ai pu m'épanouir tant sur le plan intellectuel que social. Je remercie tous les professeurs qui m'ont enseigné, ceux qui m'ont ouvert leur bureau pour échanger et bien évidemment ceux sur le jury de ma thèse. Vos suggestions ont été très précieuses dans mon cheminement. Mes collègues aux cycles supérieurs ainsi qu'à la Chaire de recherche du Canada en citoyenneté et gouvernance ont également beaucoup contribué à l'avancement de ma réflexion. Sans compter qu'ils ont aussi rendu ces années plus drôles et sympathiques, entre un examen doctoral et une séance de rédaction.

Mon parcours doctoral m'a aussi amené à voyager dans l'Ouest canadien et en France pour y faire des séjours de recherche. Pour leur parrainage et leurs conseils, je souhaite remercier Kathryn Harrison à UBC, Janine Brodie à la University of Alberta et tout spécialement Patrick Le Galès à Sciences Po Paris pour son hospitalité. Les colloques ont également été des moments de belles rencontres intellectuelles. Je pense entre autres à Ted Marmor dont les généreuses critiques ont été bénéfiques pour la rédaction de ma thèse.

Toutes les personnes que cette thèse m'a amené à rencontrer et interviewer sont une partie intégrante de cette réussite. Qu'ils soient rattachés à l'administration publique, au milieu communautaire ou autre, j'ai franchement beaucoup aimé discuter avec eux. Ils ont nourri cette thèse. Puis certaines rencontres faites en début de parcours m'ont orienté vers de bonnes pistes. Je pense surtout à Francine Dansereau, Nick Falvo et celui à qui je dois le plus, Steve Pomeroy.

C'est aussi pendant mes années de rédaction que je suis devenu père. La conciliation travail-famille ne fut pas toujours facile, mais la naissance de mon fils est et demeurera la plus belle chose qui me soit arrivée. Cette thèse lui est dédicacée. J'en profite aussi pour remercier tout particulièrement ma conjointe Jacinthe qui a été là dans les joies comme dans les peines de cette aventure doctorale. Merci aussi à notre petite famille (Noémie, Anthony), de même qu'à mes parents (Sylvie, Marc, Jamila, Salah) et mes sœurs (Sophia, Sabrina, Rania). Grâce à l'expérience professionnelle de mon père, j'ai aussi pu bénéficier de ses conseils privilégiés sur les rouages de l'administration publique. Mention spéciale à France-Pascale et Craig qui m'ont fait profiter de leur expérience d'ex-doctorants comme de leur bilinguisme. Vous m'avez tous beaucoup soutenu et je vous en remercie très sincèrement.

Enfin, le soutien financier du FRQSC et de l'Université de Montréal fut grandement apprécié afin de me permettre de me concentrer sur mes activités de recherche.

[I]l ne faut pas attendre d'une politique que le gouvernement apporte à lui seul toutes les solutions aux problèmes que connaît l'habitation. Le penser serait faire fausse route, car ses conséquences pourraient être désastreuses pour les finances publiques et dommageables pour le genre de société qu'on veut bâtir. Sauf exception, l'État n'a pas à fournir le logement. À ceux qui n'ont pas les moyens de se loger décemment, il vaut mieux offrir une aide qui leur permette de se prendre en charge. De plus, le gouvernement n'étant pas le seul agent dynamique du secteur de l'habitation, plusieurs des problèmes qui persistent ne peuvent trouver de solution durable que si les autres intervenants y vont de leurs propres initiatives, de leurs propres investissements en argent, en temps ou en idées.

Une politique doit plutôt indiquer une vision d'avenir ; partant du constat de ce qui existe, proposant des objectifs à atteindre, elle cherche à trouver les meilleures façons d'y parvenir, compte tenu des moyens dont nous disposons comme société.

- Guy Tardif, ministre responsable de l'Habitation (Québec 1984, 7)

Introduction

Si la politique peut se résumer à qui obtient quoi, quand et comment (Lasswell 1936), le secteur du logement devrait recevoir beaucoup plus d'attention. Depuis les Trente Glorieuses, les politiques de logement destinées aux ménages à revenu modeste ont connu des changements importants dans l'ensemble des pays occidentaux (Schwartz 2015 ; Scanlon et al. 2014), y compris au Canada (SCHL 2011, 139-57 ; Pomeroy et Falvo 2013). Ces changements portent particulièrement sur *qui* reçoit l'aide gouvernementale et *comment* cette aide est dépensée soit les instruments utilisés par l'État. Toutes ces modifications soulèvent des questions pertinentes pour notre compréhension de l'État-providence en constante évolution (Pierson 1994, 74-99 ; Dunn 2013, 185). Notre thèse analyse les politiques de logement destinées aux ménages à revenu modeste dans trois provinces canadiennes, dans un contexte fédéral marqué par le désengagement du gouvernement central du domaine en 1996.

Bien que certains aient débuté dans l'après-guerre, les plus importants programmes de logement social et abordable ont été développés du milieu des années 1960 au milieu des années 1990 (Pomeroy et Falvo 2013, 184-6). Dans la majorité des cas, les provinces canadiennes se contentaient de mettre en œuvre les programmes conçus par le gouvernement central à travers la SCHL, l'agence fédérale d'habitation (Carroll et Jones 2000, 278-81). Par contre, après que le gouvernement fédéral ait annoncé son désengagement complet du secteur du logement social en 1996 (Prince 1998, 832), les provinces ont dû prendre les devants en ce qui a trait à la conception et la mise en œuvre des programmes (SCHL 2011, 150-1 ; Leone et Carroll 2010, 395-6). Or les interventions subséquentes des provinces se sont traduites par des changements ou innovations plutôt similaires.

Notre thèse porte sur la similarité des politiques provinciales d'habitation après 1996, où trois changements fondamentaux sont constatés : 1) l'aide est surtout canalisée vers les ménages en situation vulnérable ; 2) les nouvelles unités de logement social ou abordable se réalisent essentiellement à travers les organismes sans but lucratif du tiers secteur et non plus sur le modèle des habitations à loyer modique (HLM) appartenant à l'État ; 3) les mesures axées sur

le marché locatif privé (allocations-logement et suppléments au loyer) sont beaucoup utilisées (OCDE 2014, 97 ; SHSC 2010, 5-6 ; Leloup et Gysler 2009, 6-9 ; Steele 2007, 66-7 ; Divay et al. 2005, 20-30). Pour comprendre tous ces changements, nous étudierons les politiques provinciales de logement des années 1970 aux années 2010.

Si la ressemblance des politiques provinciales avant 1996 s'explique par le fait que le gouvernement fédéral tenait un rôle de leader, la similarité après 1996 soulève par contre des interrogations. D'abord, sur le plan théorique, le système fédéral accorde une autonomie aux gouvernements sous-nationaux (Riker 1964, 11), ce qui favorise la diversité dans le *design* ou la conception des politiques mises en place par ces derniers (Obinger et al. 2005, 30 ; Banting 2006, 44). Ensuite, le Canada est une fédération hautement décentralisée (Boadway et Shah 2009, 6 ; Lachapelle 1994, 122) où les provinces ont plus d'autonomie en matière de politiques publiques que les entités sous-nationales d'autres fédérations (Atkinson et al. 2013, 10, 21). Enfin, la réalité économique ainsi que le rôle de l'État varient d'une province à l'autre. Le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta sont connus pour avoir développé des formes relativement distinctes d'État-providence (Proulx et al. 2011, 186 ; Bernard et Saint-Arnaud 2004, 228), selon la typologie d'Esping-Andersen (1990).

Par conséquent, il aurait été plausible d'anticiper des différences plus importantes entre les provinces en ce qui a trait aux politiques de logement, particulièrement après 1996 quand le gouvernement fédéral ne tenait plus le rôle de leader en matière de conception de programmes (Wolfe 1998, 125-7). À l'instar d'autres auteurs avant nous, nous posons la similarité des politiques publiques provinciales comme un *puzzle* défiant les attentes théoriques du fédéralisme, dans un secteur où les gouvernements provinciaux ont un grand pouvoir d'action et où le gouvernement central est en position de retrait (Wallner 2014, 237).

L'utilisation d'un *puzzle* comme point de départ est assez fréquente dans l'étude des politiques publiques (Knill et Tosun 2012, 3), particulièrement dans la littérature sur les États-providence (Immergut 2010, 227). Alors que certains auteurs tentent de comprendre ce qui a pu expliquer l'édification des États-providence après la Seconde Guerre mondiale, les différentes configurations d'un pays à l'autre ou encore leur résilience face à la récente crise économique,

notre thèse entre plutôt dans la catégorie des « studies of welfare state reform that tend to adopt a narrower focus, for example, by examining a very specific empirical puzzle [...] by singling out specific welfare state programs » (Van Kersbergen et Vis 2014, 5).

Notre thèse vise donc à élucider le *puzzle* de la similarité des politiques provinciales d'habitation destinées aux ménages à revenu modeste depuis le milieu des années 1990, en nous penchant sur trois provinces à savoir la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Québec. Ces trois provinces sont connues pour avoir des approches distinctes en matière de politiques sociales (Proulx et al. 2011). Cela dit, notre objectif est d'étudier les processus et mécanismes expliquant le fait que ces trois provinces aient des politiques de logement similaires en portant notre attention sur la conception des politiques (Linder et Peters 1984, 239-41 ; Montpetit et al. 2005) destinées aux ménages à revenu modeste entre 1996 et 2015. Parce qu'il est difficile de mesurer et d'évaluer empiriquement la similarité de politiques publiques, nous nous concentrerons sur certaines caractéristiques à savoir les groupes ciblés et le choix d'instruments utilisés (Knill 2005, 768) par l'État pour soutenir les ménages.

Dans un article souvent cité sur la notion de convergence, Bennett (1991, 233) concluait en disant que « what is significant is not the evidence of convergence but the *explanation* of convergence ». En matière de politiques sociales, l'évidence de convergence a été souvent débattue dans la littérature académique, même si les avis diffèrent (Wilensky et Lebeaux 1958 ; O'Connor 1988 ; Pierson 2001 ; Mahon et al. 2012 ; Larocque et Noël 2014). Toutefois, parmi ceux qui adhèrent à la notion de convergence, deux explications sont souvent évoquées. Il s'agit des forces extérieures de la mondialisation et/ou du néolibéralisme, ainsi que des décisions internes relevant de la politique partisane c'est-à-dire l'orientation des partis au pouvoir (Schmitt and Starke 2011, 128-31 ; Starke et al. 2008, 994-8 ; Allan et Scruggs 2004, 509). Le débat de la convergence a aussi eu cours au Canada. Les arguments mobilisés sont sensiblement les mêmes, bien que les conclusions soient mitigées (Béland et Daigneault 2015 ; Haddow 2015 ; Wallner 2014 ; McBride et McNutt 2007 ; Harrison 2006 ; Haddow et Klassen 2006 ; Boychuk et Banting 2003).

En ce qui nous concerne, nous formulons l'hypothèse que la similarité des politiques provinciales d'habitation à l'étude est le résultat de l'interaction entre des processus et mécanismes causaux liés à l'apprentissage de l'administration publique et à la logique de dépendance au sentier (Howlett et al. 2009, 209). La tendance vers une couverture sociale plus résiduelle et une diminution du rôle de l'État associée au néolibéralisme est visible dans le secteur de l'habitation, à l'étranger (Harloe 1995, 498 ; Sager 2011, 174-5) et au Canada (Grant et Munro 2012, 362-3 ; Hackworth 2008). Or le « néolibéralisme » nous renseigne surtout sur le contexte général en matière d'économie politique, ou disons l'arrière-plan, alors que nous désirons plutôt comprendre comment des innovations précises ont été introduites dans ce contexte. Le simple fait d'évoquer le néolibéralisme demeure assez limité pour fournir une explication détaillée des trois changements identifiés plus haut dans les politiques provinciales de logement. En ce qui a trait à la politique partisane, elle sera étudiée dans notre analyse des séquences temporelles où se sont déroulées les réformes. Toutefois, comme notre échantillon inclut des provinces dont le pouvoir a été détenu par des partis aux couleurs politiques diverses, puis qu'en bout de piste une similarité est observée, la politique partisane peut difficilement expliquer tous les changements aux politiques de logement.

En résumé, notre démarche suit celle de Hall et Lamont (2013, 1) lorsqu'ils écrivent « We want to know what consequences neoliberal ideas and policies had for social, economic, and political life. But even more central to this inquiry is a desire to understand the process whereby neoliberal ideas worked their way into the policies of governments [...] ». Ainsi notre objectif est d'offrir une explication détaillée des événements, des acteurs, de leurs décisions en matière de politique publique, à l'intérieur d'une séquence historique définie (Steinmo 2010, 367-8), pour comprendre les processus ayant mené aux réformes des politiques gouvernementales de logement. Ce faisant, nous pourrons jeter la lumière sur la chaîne causale à l'œuvre et exposer les conditions dans lesquelles cette chaîne s'est produite (Collier 2011, 824). En quelques mots, notre but est de mieux comprendre « what governments do and why » (Klein et Marmor 2009, 994).

1. La politique de logement et l'État-providence

Après avoir brièvement présenté notre objet de recherche, il est maintenant temps de passer au chapitre théorique. Premièrement, nous allons positionner les politiques de logement au sein des politiques sociales et identifier les instruments sur lesquels nous nous pencherons dans le cadre de la thèse. Deuxièmement, nous ferons un survol de la littérature internationale sur les politiques d'habitation où la notion de convergence/divergence est aussi débattue, ce qui nous donnera également l'occasion de rendre compte des changements récents dans ce secteur à l'étranger. Nous présenterons ensuite la littérature nous permettant de comprendre l'État-providence en mutation. Ce vaste corpus sur l'État-providence contient plusieurs théories et outils conceptuels fort utiles pour expliquer les changements des politiques sociales, y compris dans le secteur de l'habitation. Puis nous aborderons le thème du fédéralisme et son lien avec les politiques sociales pour offrir une assise théorique à notre problématique sur les provinces canadiennes. Troisièmement, nous enchaînerons avec notre questionnement sur la similarité des politiques provinciales de logement depuis le milieu des années 1990. Quatrièmement, nous exposerons en détail nos hypothèses. Cinquièmement, nous discuterons du choix des cas, de l'approche et de la méthode.

1.1 La politique de logement comme politique sociale

L'importance du logement pour chaque individu et sa famille est reconnue dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (art. 25, 1948). En effet, le logement figure parmi les besoins humains essentiels (Banque mondiale 1980). Sans celui-ci, la santé et la sécurité des individus sont menacées, la vie privée est compromise, l'emploi est difficile à maintenir (Desmond et Bell 2015, 16 ; Blau et Abramovitz 2014, 358-9 ; Bratt et al. 2006, 2-4). Ainsi le logement ne doit pas être compris seulement comme un abri ou un toit que l'on met au-dessus de sa tête, et encore moins comme un banal produit de consommation (Bendaoud 2010, 58). Cela dit, l'on ne peut pas nier que le logement représente une dépense importante dans le budget d'une majorité de ménages (Fahey et Norris 2010, 479).

Pendant la montée de l’industrialisation, les difficiles conditions d’insalubrité et de surpeuplement dans lesquelles vivaient les ménages à revenu modeste ont commencé à attirer l’attention d’une partie de l’élite et des intellectuels (Engels 1976 [1872], 51-2 ; Howard 1902), y compris au Canada (Ames 1897). Conséquemment, les gouvernements ont tenté de remédier à ces problèmes en instaurant des politiques d’habitation (Olsen 2013, 334 ; Marshall 1975, 11). Avec le temps, divers instruments ont été mis en œuvre à travers ces politiques qui avaient pour la plupart le même objectif d’offrir des conditions de vie décentes à la population, notamment pour les couches moins favorisées (Lund 2011, 106-120 ; Flamand 1989, 11 ; Bradbury et Downs 1981). Vu les dépenses gouvernementales associées et l’objectif des politiques d’habitation, celles-ci se classent comme des politiques redistributives selon la typologie de Lowi (1964, 691).

Malgré la faible attention qu’elle a reçue dans la littérature scientifique sur les politiques sociales, la politique d’habitation est une partie intégrante de l’État-providence (Beveridge 1942 ; Pierson 1994, 74). Ce passage tiré de l’ouvrage classique *Social Policy in the Twentieth Century* de Marshall (1975, 165) démontre son importance :

Housing may legitimately be included in a study of social policy. A home, or at least a dwelling of some sort, is a necessary condition of health, security and welfare, the three objectives of social policy listed in the Introduction¹. Modern governments accept certain responsibilities concerning the quality of the commodity (a dwelling) and its availability to the individual consumer, in the discharge of which they intervene in, or interfere with, the operation of the market, in a manner characteristic of social services.

1.1.1 Les politiques d’habitation destinées aux ménages locataires à revenu modeste

Les politiques d’habitation sont donc des politiques sociales d’emblée, puisqu’elles épousent des objectifs sociaux en cherchant à accroître le bien-être des citoyens. Plusieurs ouvrages traitant des politiques d’habitation mettent d’ailleurs l’accent sur l’aide qu’elles

¹ Dans son introduction, Marshall (1975, 15) disait aussi : « Social policy is the use of political power to supersede, supplant, supplement, or modify operations of the economic system in order to achieve results which the economic system would not achieve on its own [...] ». Cela vaut pour la politique d’habitation comme nous le verrons dans cette thèse.

procurent aux ménages à revenu modeste dans l'obtention d'un logement abordable et sécuritaire (Lund 2011, 1-2 ; Béland 2010a, 37 ; Carter et Polevychok 2004, 1). Cela s'est par exemple manifesté à travers la production importante de logements sociaux dans les décennies qui suivirent la Seconde Guerre mondiale (Lévy-Vroelant 2011, 209-10 ; Guerrand 1992, 173 ; Fallis et al. 1995).

Toutefois, il faut mentionner que d'autres programmes contenus dans les politiques d'habitation ont pour objectif d'aider les propriétaires (*home ownership assistance*) à travers des mesures fiscales avantageuses, des prêts hypothécaires, l'assurance sur ces prêts, ou encore des subventions pour la rénovation des maisons (Hulchanski 2006, 223-5 ; Pomeroy et Falvo 2013, 190-1).

En ce qui nous concerne, nous nous concentrerons sur les politiques destinées aux ménages locataires à revenu modeste qui ont, entre autres, pour résultat d'abaisser le coût du loyer payé par le bénéficiaire. Autrement dit, nous étudierons les politiques qui rendent les logements plus accessibles sur le plan financier, comparativement à la situation où le loyer serait fixé par le marché. Nous laisserons de côté toutes les politiques destinées aux propriétaires, à la rénovation ou l'adaptation de domicile, etc. Le type de politique retenu nous apparaît être celui qui incarne davantage l'essence de l'État-providence, en favorisant l'amélioration des conditions de vie des plus démunis de la société (Castles et al. 2010, 1 ; Van Kersbergen et Vis 2014, 2).

1.1.2 Les instruments à l'étude

Parmi les instruments introduits par les gouvernements pour soutenir les ménages locataires au revenu modeste, certaines mesures sont axées sur l'offre, alors que d'autres agissent plutôt sur la demande. C'est ce que nous verrons ici.

« *Supply side* measures are designed to address the level of the available housing stock in a nation, as well as its composition, quality, and price. States can correct [housing markets'] deficiencies here in a number of ways beyond just providing or subsidizing social housing »

(Olsen 2013, 338). Ces mesures revêtent plusieurs formes (subvention directe, faible taux d'intérêt, crédit d'impôt, etc.) et visent les organisations publiques ou privées engagées à fournir des logements abordables (Olsen 2013, 338). Dans les régions francophones, ces formes d'aides sont souvent qualifiées « d'aide à la pierre » (Bourdieu et Christin 1990, 67).

« *Demand side* measures, in contrast, provide assistance directly to housing consumers (home buyers and home renters) to improve their position in housing markets. The most central and commonly employed type of consumer subsidies in most nations are housing allowances and other related forms of income assistance or cash benefits » (Olsen 2013, 338). Puisqu'elles visent les individus, ces transferts financiers sont souvent qualifiés « d'aide à la personne » (Bourdieu et Christin 1990, 67 ; Czischke et Taffin 2011, 170).

Enfin, d'autres instruments existent aussi. Afin de protéger l'accès au logement des ménages à revenu modeste, les gouvernements ont souvent eu recours à des mesures législatives pour contrôler la hausse des loyers, les expulsions, etc. (Olsen 2013, 338).

Dans le cadre de notre thèse, nous nous limiterons à l'analyse de certains instruments financés par les gouvernements provinciaux pour soutenir les ménages locataires au revenu modeste. En ce qui concerne les mesures axées sur l'offre, nous analyserons le développement des habitations à loyer modique (HLM) et des logements abordables appartenant aux organisations publiques de niveau provincial ou municipal, les subventions aux organismes sans but lucratif (OSBL) d'habitation et aux coopératives d'habitation, et enfin les suppléments au loyer principalement versé aux propriétaires sur le marché locatif privé. Pour ce qui est des instruments axés sur la demande, le seul que nous étudierons est l'allocation-logement (*housing allowance*) pour les ménages résidant sur le marché privé de l'habitation. Le supplément au loyer privé et l'allocation-logement ne financent pas la construction de nouveaux logements par des propriétaires privés, mais visent à utiliser les logements disponibles comme nous le verrons dans la prochaine partie. Nous ne nous pencherons pas sur les mesures législatives évoquées au paragraphe précédent ou tout autre instrument de la sorte.

1.1.3 Logement social, logement abordable, quelques clarifications

Comme notre thèse vise à étudier les politiques provinciales de logement destinées aux ménages locataires à revenu modeste, nous accorderons une grande importance à ce que beaucoup appellent le *logement social*. Une autre expression souvent employée est celle de *logement abordable*. Vu la confusion qui existe entre les deux expressions, quelques clarifications s'imposent. Selon la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL 2011, 6), « [l]e logement social comprend les habitations subventionnées par les pouvoirs publics qui sont mises à la disposition de personnes dont les moyens financiers ne leur permettent pas d'obtenir sur le marché privé un logement de taille et de qualité convenables ». Dans le chapitre intitulé « L'évolution du logement social au Canada » de *L'observateur du logement au Canada*, la SCHL (2011, 139-157) recense les différents instruments qu'elle a promus et financés au fil du temps : les HLM, les OSBL qui disposent d'un ensemble de logements, les coopératives d'habitation, puis enfin le Programme de supplément loyer.

Les logements publics communément appelés HLM sont détenus et gérés par les pouvoirs publics, au niveau provincial ou municipal. Dans les premières décennies qui suivirent la Seconde Guerre mondiale, certains complexes d'habitation construits étaient de grande taille en ce qui a trait au volume, au nombre d'unités, etc. (SCHL 2011, 142, 146). L'ensemble de logements d'un OSBL est possédé et géré par l'OSBL lui-même, en tant que personne morale, qui compte généralement un certain nombre d'employés ou de bénévoles. Les OSBL sont souvent fondés par des groupes enracinés dans la collectivité, par exemple les groupes communautaires, culturels ou confessionnels, sociétés de bienfaisance, etc. Les coopératives appartiennent collectivement à leurs membres/occupants qui s'impliquent activement dans leur gestion (SCHL 2011, 144-7), sans toutefois pouvoir en tirer un gain pécuniaire. « The majority of the co-operative housing stock is non-equity, which means that the housing is for use only and the resident does not hold a financial or equity stake in the resale of the property » (Sousa 2013, 24). Caractérisés par de petits ensembles de logements et un esprit de « communauté», les OSBL et coopératives d'habitation ont connu un essor important dans les années 1970, en partie en réaction au modèle HLM (SCHL 2011, 143-7 ; Bouchard et al. 2010, 93-5). Les OSBL et les coopératives d'habitation sont souvent groupés sous le terme de « tiers secteur » (Fallis

2010, 181), par opposition au secteur public (HLM) ou privé. Dans le Programme de supplément au loyer sur le marché privé apparu dans les années 1970, les autorités publiques concluent une entente avec les propriétaires privés pour ensuite y placer les ménages dans les unités réservées (SCHL 2011, 146). À l’exception du programme de supplément au loyer, tous les programmes impliquaient des subventions à long terme pour réduire les dépenses des ménages.

Des gouvernements provinciaux ont aussi développé des programmes d’allocation-logement. La question à savoir si l’allocation-logement peut légitimement être considérée comme une forme de logement social n’est pas résolue dans la littérature (Lévy-Vroelant et Tutin 2010), mais il est clair qu’elle fait aussi partie de la politique de logement (Steele 2007, 61-2). Avec le supplément au loyer, l’allocation-logement constitue le principal instrument axé sur le marché privé qui vise les locataires. « Income-related housing allowances are widely viewed as an instrument of housing policy that enables households to live in an acceptable standard of accommodation at a price they can afford » (Griggs et Kemp 2012, 391). Agissant sur la demande plutôt que l’offre, l’allocation-logement est une forme d’aide à la personne visant à augmenter « the capacity of the household to occupy an appropriate dwelling unit by attaching the housing subsidy to the given household » (Galster 1997, 561). Comme le ménage choisit son logement sur le marché privé, cela peut être celui dans lequel il résidait avant l’entrée en vigueur de la subvention. Puis si le ménage décide de déménager, la subvention « déménage » avec lui, tant que certains critères sont toujours respectés (SCHL 2006, 19). C’est ce qui confère à l’allocation-logement son aspect « portatif » (Riccio 2008, 192). De plus, l’allocation-logement est confidentielle au sens où les propriétaires ne savent généralement pas quel locataire reçoit cette aide financière (Steele 2007, 80).

En ce qui a trait au logement abordable, la SCHL (2016a) indique qu’un logement est considéré comme abordable si le ménage y consacre moins de 30 % de son revenu avant impôt, quel que soit le type d’habitation. Par contre, l’usage des mots *logement abordable* par les praticiens du milieu renvoie aussi à l’appellation qui a remplacé celle de *logement social*. Par exemple, la SCHL (2011, 150) soutient qu’« [e]n 2001, le gouvernement fédéral lança l’Initiative en matière de logement abordable (ILA), dans le but de produire des logements abordables au moyen d’un financement initial plutôt que par le versement continu de

subventions ». Deux raisons expliquent pourquoi cette appellation est préférée à celle de *logements sociaux*. D'abord, ces logements doivent être loués à un coût en deçà des loyers moyens comparables sur le marché pour un minimum de dix ans. Ensuite, et c'est ce qui marque la distinction avec les logements sociaux bâtis auparavant, ils ne reçoivent plus de subventions publiques à long terme, mais juste un apport initial en capital (Pomeroy et Falvo 2013, 186-7). Par conséquent, cela signifie que certains ménages vivant dans les logements construits depuis de 2001 peuvent payer plus de 30% de leur revenu pour leurs coûts d'habitation même si les loyers sont inférieurs aux loyers moyens du marché². De la même façon, il se peut que certains ménages recevant une allocation-logement payent toujours plus de 30 % de leur revenu pour se loger malgré cette aide.

Dans la thèse, nous utiliserons les mots *logements sociaux* pour désigner les unités réalisées jusqu'au milieu des années 1990 et *logements abordables* pour celles produites après. Le supplément au loyer sur le marché privé et l'allocation-logement seront traités comme d'autres instruments de la politique de logement. Nous emploierons le mot *abordabilité* pour traiter du pourcentage du revenu consacré aux dépenses d'habitation.

1.2. L'état de la question – plusieurs littératures

Bien que les politiques d'habitation soient rattachées à l'État-providence, plusieurs auteurs déplorent qu'elles soient parmi les plus négligées dans toute la recherche sur les politiques sociales comparées (Olsen 2013, 332 ; Griggs et Kemp 2012, 393 ; Carter et Polevychok 2004, 30-2). Et ce, malgré le fait que de nombreuses transformations ont eu lieu ces dernières décennies en matière de politiques d'habitation destinées aux ménages à revenu modeste, notamment par rapport aux clientèles ciblées et aux instruments privilégiés (Lévy-Vroelant et Tutin 2010, 10 ; Dunn 2013, 183).

² Les provinces ne fournissent pas nécessairement de subventions récurrentes pour réduire les dépenses d'habitation des ménages, mais peuvent le faire pour certaines clientèles spécifiques (BC Housing 2015 ; Alberta HUA 2011a ; AECOM et SHQ 2011).

« Une chose est certaine, le logement social n'est plus ce qu'il était », écrivaient Lévy-Vroelant et Tutin (2010, 9) en première phrase de leur ouvrage rassemblant une quinzaine de chercheurs européens. Comme ces auteurs, il nous apparaît pertinent de nous pencher sur les changements qui ont traversé ce secteur de même que ses « implications plus vastes, qui interrogent le devenir de l'État-providence » (Lévy-Vroelant et Tutin 2010, 9).

C'est ce que nous verrons dans les pages qui suivent. Nous dresserons d'abord un portrait international des changements qui ont eu lieu dans les politiques d'habitation destinées aux ménages à revenu modeste. Puis comme ces changements ont des implications plus larges pour l'État-providence tel que nous venons de le mentionner, nous nous pencherons ensuite sur les transformations qu'il connaît et les théories proposées pour l'expliquer. Ainsi nous présenterons de manière succincte les débats théoriques sur l'État-providence en mutation. Enfin, nous nous attarderons aux liens entre le fédéralisme et les politiques sociales, ce qui sera utile pour notre étude de cas sur les provinces canadiennes.

1.2.1 Politiques d'habitation

Cette sous-partie vise à faire un survol de la littérature internationale sur les politiques d'habitation destinées aux ménages à revenu modeste, où le thème du logement social tient une place prépondérante. Nous commencerons avec la littérature théorique pour ensuite présenter une synthèse des analyses empiriques afin de rendre compte des changements récents à l'étranger.

Sur le plan théorique, la littérature sur les politiques d'habitation est principalement divisée par deux courants de pensée depuis le milieu des années 1990. Deux auteurs sont spécialement importants. Harloe (1995) est devenu le défenseur de la thèse de la convergence des pays occidentaux vers un modèle résiduel de logement social. Kemeny (1995) a pris la position adverse en soutenant la thèse de la divergence, mettant l'accent sur les distinctions nationales quant au mode de régulation du secteur immobilier. C'est en cela qu'ils sont devenus des rivaux dans le débat théorique le plus discuté de la littérature sur les politiques de logement,

particulièrement lorsqu'il est question des ménages à revenu modeste (Norris et Winston 2012, 129-30 ; Malpass 2008 16-22 ; Doling 1999 ; Kemeny et Lowe 1998).

Convergence

Harloe (1995, 71-72) a exposé deux principaux modèles de logement social : le logement *résiduel* réservé aux ménages plus défavorisés et celui de *masse* logeant les travailleurs à faible et moyen revenu. Dans son ouvrage consacré à cinq pays européens³ en plus des États-Unis, il affirme que les changements des politiques nationales de logement social sont le reflet de l'évolution de l'économie politique internationale, plus précisément des phases que traverse le capitalisme et qui sont communes aux sociétés industrielles avancées. Lorsqu'il traite de la période de 1945 à 1975, Harloe (1995, 72) la décrit comme l'âge d'or du logement social de masse. Cette période connaît la construction de grands complexes d'habitations et coïncide avec l'élargissement de la protection sociale sous le modèle de l'État-providence, la période que l'auteur appelle *welfare capitalism*. Puis, de la moitié des années 1970 à 1995 (année de parution du livre), Harloe (1995, 72) constate le déclin du modèle de masse aux dépens du logement social résiduel. Cette phase correspond précisément aux *post-industrialism* ou *post-fordism* selon l'auteur, où les politiques héritées de l'ère de l'État-providence sont remises en question, de même que ce modèle d'État lui-même.

Divergence

Dans le but de théoriser les différences nationales, deux régimes de marché du logement sont présentés par Kemeny (1995). Selon lui, les pays anglo-saxons européens et extraeuropéens⁴ dont le Canada ont opté pour le modèle dualiste, mettant l'accent sur un secteur locatif privé motivé par le profit. L'accès à la propriété est d'ailleurs encouragé pour la majorité

³ Royaume-Uni, France, Pays-Bas, Allemagne et Danemark.

⁴ Royaume-Uni, Irlande, États-Unis, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande. Dans l'ouvrage de 1995, Kemeny incluait aussi des pays non anglo-saxons. Or la liste la plus à jour se trouve dans un article plus récent (Kemeny 2006, 10), où l'auteur ajoute ces pays à ceux déjà identifiés : Japon, Belgique, Italie, Finlande, Islande, Norvège.

de la population. Les logements sociaux ont un poids marginal sur l'ensemble du parc d'habitations et sont réservés aux plus démunis (Kemeny 1995, 18). En revanche, plusieurs pays d'Europe continentale⁵ auraient sciemment adopté le modèle unitaire comme marché du logement. L'idée était d'amoindrir les effets indésirables du marché privé ou atteindre un meilleur équilibre entre les priorités économiques et sociales (Kemeny 1995, 11). Dans cette perspective, les logements sociaux ont un poids important en nombre faisant en sorte qu'ils rivalisent avec le marché locatif privé, au point d'influencer à la baisse le prix des loyers sur ce dernier. Le parc social accueille des gens moins bien nantis, mais aussi une part de la classe moyenne. Dans le modèle unitaire, même le marché privé est fortement réglementé par l'État. L'objectif poursuivi par les pays de ce groupe était d'atténuer les écarts de loyer et de qualité entre les secteurs public et privé du marché de l'habitation. Au final, cela expliquerait pourquoi le pourcentage de propriétaires occupants, par rapport aux locataires sur le marché privé ou social du logement, est plus faible dans les pays unitaires que dans les pays dualistes (Kemeny 2006, 3).

En somme, Harloe (1995, 498) percevait une convergence des pays vers la résidualisation (resserrement des critères d'admissibilité et surtout régression du nombre de logements sociaux), alors que Kemeny prédisait la divergence continue des pays unitaires par rapport aux pays dualistes. Cependant, Kemeny (1995, 138) admettait la fragilité du modèle unitaire, en concédant que des pays unitaires enregistraient eux aussi une hausse de l'accès à la propriété et de la résidualisation de leur stock d'habitations sociales. Il suggérait de poursuivre la recherche pour identifier les processus causaux expliquant les changements en ce sens lesquels pouvaient être différents d'un pays à l'autre (Kemeny 1995, 141), c'est-à-dire en mettant de côté les explications plus structurelles privilégiées par Harloe. Voyons maintenant ce que disent les recherches plus empiriques à propos des changements survenus dans les politiques de logement à l'étranger.

⁵ Danemark, Autriche, Pays-Bas, Allemagne, Suède, Suisse, en incluant aussi la France. Cela dit, dans son article de 2006, Kemeny hésitait à ranger la France dans cette catégorie.

Changements récents à l'international

Dans la majorité des pays occidentaux, plusieurs tendances lourdes observées ces dernières décennies modifient la configuration des politiques de logement destinées aux ménages à revenu modeste. Globalement, ces tendances pointent vers la résidualisation décrite par Harloe. Des changements quantitatifs et qualitatifs de taille sont observables. Le logement social d'aujourd'hui n'a plus tellement à voir avec celui de l'époque des Trente Glorieuses où il était produit en masse, souvent avec l'appui financier des gouvernements centraux. Il y avait alors une réelle « volonté politique de loger le peuple salarié », dans un contexte de boom démographique et de relance économique (Lévy-Vroelant et Tutin 2010, 14 ; Fahey et Norris 2010, 479). Comme nous le verrons plus bas, plusieurs changements sont survenus quant aux responsabilités ou arrangements institutionnels, modes d'intervention, choix d'instruments et groupes ciblés.

Désengagement du gouvernement central et décentralisation

Comparativement aux premières décennies suivant la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements centraux limitent de plus en plus le financement pour le développement du logement social ou abordable. C'est le cas aux États-Unis (Schwartz 2015, 54-7) de même qu'en Europe, où les exigences de l'Union européenne sont strictes en matière de rigueur budgétaire (Scanlon et Whitehead 2010, 20-3). À cet égard, Vit Vanicek, l'ancien président de la Fédération européenne du logement social, public et coopératif - Cecodhas Housing Europe – déclarait en entrevue qu'il était inquiet « des récentes coupes budgétaires qui menacent le secteur du logement social » (Petitjean 2011, 6). À la question « Quels sont les principaux problèmes rencontrés par vos fédérations, que l'Europe pourrait résoudre ? », Vanicek répondit ceci :

Actuellement, la préoccupation commune ce sont les mesures d'austérité adoptées par de nombreux États membres et touchant l'ensemble de nos membres. Que ce soit la réduction des aides au logement (Royaume-Uni, France), la taxation des entreprises de logement social (Pays-Bas, France) et surtout l'arrêt de tous les nouveaux projets de logement (Espagne, Italie). Le principal problème est que ces coupes budgétaires diminuent la capacité des fournisseurs de logements sociaux d'accroître leur offre alors

que les listes d'attente s'allongent [...] Nous devons donc convaincre les institutions de l'UE que toutes les dépenses publiques ne doivent pas être réduites. (Petitjean 2011, 6)

Globalement, les experts constatent « une évolution générale en Europe qui tend [...] à déplacer du plan national au niveau local les responsabilités en matière de logement et d'habitat » (Lévy-Vroelant et Tutin 2010, 13). Ghekière (2010, 233) appuie cette affirmation en soulignant que plusieurs transformations du secteur du logement social en Europe s'expliquent par « la décentralisation de la compétence en matière de logement social, du niveau national ou fédéral, vers les niveaux régional et local ». Il ajoute : « Ce transfert de compétence aujourd'hui opéré dans une très grande majorité d'États-membres, aura été le principal moteur [...] des évolutions observées⁶ ; c'est l'élément clé de la rupture avec le système de logement social de la période 1950-1980 » (Ghekière 2010, 233).

Privatisation

Le cas de la Grande-Bretagne est souvent mentionné en premier lorsqu'on aborde la privatisation des logements sociaux. La politique du *Right to Buy* rendue officielle en 1980 permettait à n'importe quel locataire d'une *council house* d'acheter sa résidence, à un prix bien en deçà de celui du marché (Pierson 1994, 79). Si près de 33 % de la population britannique habitait un logement social en 1980 (Malpass et Victory 2010, 8), la proportion est aujourd'hui réduite à moins de 20 % (OCDE 2011, 207 ; Lévy-Vroelant et Tutin 2010, 11). L'Irlande qui comptait un parc social « autrefois aussi important qu'en Autriche, en France ou au Danemark, a vu sa taille se réduire de moitié depuis les années soixante-dix et se trouve aujourd'hui dans une position résiduelle, cantonné au logement des populations les plus défavorisées » (Lévy-Vroelant et Tutin 2010, 47). Outre les pays déjà mentionnés, Ghekière (2010, 234) conclue que

⁶ Ghekière (2010, 233-47) insiste surtout sur l'évolution d'une logique de contrôle tutélaire à une logique d'entreprise (*business-oriented*) qu'il cerne dans les relations entre l'autorité publique et les bailleurs sociaux, dans la concurrence entre ces derniers ainsi qu'à travers la privatisation des logements sociaux. Dans le même élan, il aborde aussi la diversification des services offerts par les bailleurs, de même que les nouveaux partenariats avec des acteurs locaux, dont le tiers secteur.

la vente sélective des logements locatifs sociaux à leurs occupants se développe dans l'ensemble des pays, notamment en Italie, en Belgique, aux Pays-Bas, au Danemark et plus récemment en Suède, car elle permet notamment de satisfaire les demandes des locataires, de renforcer les fonds propres et de financer la construction de nouveaux logements sociaux.

Rôle accru du tiers secteur au détriment des municipalités

Malgré ce qui a été dit plus haut sur la place des autorités municipales, ces dernières perdent quand même du terrain face au tiers secteur. « En Angleterre et en Écosse, les *Housing Associations* sont aujourd’hui presque aussi importantes que les collectivités locales, après avoir récupéré depuis 20 ans une bonne partie du parc de ces dernières, que les gouvernements conservateurs ont souhaité déposséder du contrôle du logement social » (Lévy-Vroelant et Tutin 2010, 12-3). L’argument de la réduction des dépenses ou du « moins d’État » qui justifie le désengagement des gouvernements centraux en matière de logement social peut aussi valoir pour les municipalités (Malpass 2005, 208-9). Comme le relèvent Scanlon et Whitehead (2010, 23), « [l]a tendance générale va dans le sens d’une diminution de l’engagement des municipalités et d’une diversité croissante des acteurs impliqués dans l’offre de logement social [...] ».

En outre, le profil très varié des résidents du parc social appelle à une diversification des missions demandées aux bailleurs traditionnels que sont les municipalités, ce qui ouvre la porte à une collaboration plus étroite avec le tiers secteur.

Même si l’on reconnaît de plus en plus la nécessité d’associer le logement des personnes âgées et des groupes les plus vulnérables à la fourniture de services, voire d’accompagnement social, les bailleurs traditionnels ne sont pas nécessairement les mieux placés pour étendre leur rôle et leurs activités dans ces domaines. Ce type d’offre tend donc à impliquer des partenariats avec des acteurs spécialisés, approche qui est désormais bien développée en Scandinavie, aux Pays-Bas et en France avec le monde associatif sous toutes ses formes. (Scanlon et Whitehead 2010, 43)

Or il n'est pas rare de voir des « organismes caritatifs ciblant des groupes spécifiques » qui agissent aussi à titre de bailleurs de logements sociaux (Scanlon et Whitehead 2010, 31).

Ciblage des personnes vulnérables

En dépit du fait que les pays qui ont un modèle unitaire de marché du logement soient généralement plus laxistes dans leurs critères d’attribution des logements sociaux que les pays ayant adopté un modèle dualiste (Kemeny 1995), une tendance vers la résidualisation (Harloe 1995) s’observe chez eux aussi. En partie à cause de ses règles sur la concurrence du marché unique européen, il semble que « l’Union européenne tende à pousser une conception selon laquelle le logement social doit être destiné aux seules personnes les plus défavorisées qui ne peuvent pas se loger sur le marché en raison de la faiblesse de leurs ressources » (Houard 2011, 10). Pour donner la priorité aux gens vulnérables, il y a un ciblage de plus en plus précis vers des personnes aux besoins dits spécifiques, particulièrement pour les nouvelles constructions.

Au Danemark, par exemple, plus de 50 % des nouveaux logements sociaux entrent dans cette catégorie, tandis que les Pays-Bas donnent la priorité aux logements destinés aux sans-logis et aux personnes atteintes de troubles mentaux. La définition de ces « besoins spécifiques » est très variable, mais recouvre au moins ceux des personnes âgées, des handicapés et même parfois des familles nombreuses (Scanlon et Whitehead 2010, 22).

Aides à la personne

À partir du milieu des années 1970, les experts constatent un basculement en Europe « des aides à la pierre vers les aides à la personne » (Lévy-Vroelant et Tutin 2010, 10). Alors que le financement pour la construction de logements sociaux ou abordables représente « l’aide à la pierre », les aides à la personne sont constituées d’allocations-logement versées directement aux locataires comme nous l’avons déjà dit. Or les aides à la personne sont maintenant utilisées dans la majorité des pays européens, qu’ils soient dualistes ou unitaires⁷ (Scanlon et Whitehead 2010, 35-6 ; OCDE 2011, 208). Leur proportion par rapport aux aides à la pierre s’est aussi accrue aux États-Unis, et ce depuis plusieurs décennies (Schwartz 2015, 261 ; Glaeser et Gyourko 2008,

⁷ Dans leur revue des pays européens, Scanlon et Whitehead (2010, 36) notent que dans de nombreux cas les propriétaires reçoivent aussi des transferts pécuniaires pour diminuer leur effort financier quant au coût d’habitation. Toutefois, notre thèse se concentre sur les ménages locataires.

115-6 ; Olsen et Ludwig 2013). Comme le disent Griggs et Kemp (2012, 392) : « In many advanced welfare states, the primary focus of housing policy has moved away from the quantity and quality of supply and towards greater concern with affordability. Housing supply issues and the housing policy goal of housing allowances remain important, of course, but the issue of affordability and the income support role have increased in salience ».

1.2.2 L'État-providence en mutation – un bref survol

Les politiques d'habitation destinées aux ménages à revenu modeste ont connu plusieurs changements comme nous l'avons observé empiriquement plus haut. Par contre, ces changements nous poussent à nous interroger sur les transformations plus larges que connaît l'État-providence, lesquelles continuent d'alimenter les débats intellectuels (Weaver 2000 ; Swank 2002 ; Palier 2010 ; Van Kersbergen et Vis 2014). C'est ce que nous verrons dans les lignes plus bas, en nous concentrant sur les réflexions plus théoriques.

La recherche sur l'État-providence a proliféré depuis le tournant des années 1990. Après l'ouvrage de référence d'Esping-Andersen (1990) qui visait à dresser une typologie des régimes d'État-providence, une des questions centrales fut alors leur transformation en réaction aux réformes néolibérales introduites dans les années 1980 (Clayton et Pontusson 1998, 67-9). Dans *Dismantling the Welfare State?* Pierson (1994) affirmait que si l'on examine de près les politiques sociales, il est assez difficile de soutenir que les États-providence connaissent des transformations radicales. L'auteur concluait que les programmes sociaux ont été maintenus, malgré la prise de pouvoir par des politiciens conservateurs. Selon Pierson (1994, 180-1), la continuité des programmes s'explique principalement par le concept de dépendance au sentier, rendant difficile l'abandon des instruments ou politiques sociales existants en raison de leur forte popularité auprès des électeurs et de leur conception sur le plan technique.

Depuis, d'autres chercheurs ont remis en cause la thèse de Pierson sur la continuité (Thelen 2003, Hacker 2004 ; Palier et Bonoli 1999). Plusieurs de ces critiques ont d'ailleurs été

reconnues par Pierson (2015, 293) lui-même⁸. Une importante critique a été formulée dans l’ouvrage collectif dirigé par Streeck et Thelen (2005). En fait, beaucoup d’auteurs adhèrent au concept de dépendance au sentier. Toutefois, ils soulignent que l’accumulation de changements incrémentaux (Lindblom 1959, 86 ; Mahoney et Thelen 2010, xi) plus subtils peut, sur le long terme, mener à des transformations profondes des pratiques institutionnelles, notamment en ce qui concerne les programmes sociaux associés à l’État-providence (Streeck et Thelen 2005, 8-9 ; Béland 2010b ; Jacobs et Weaver 2015).

« One of the major puzzles for welfare state research, therefore, came to revolve around the question of why reforms can and do take place in spite of the institutional mechanisms and political resistance that seem to work against them [...] Moreover, how much adjustment is there? In which direction are changes moving? » s’interrogeaient Van Kersbergen et Vis (2014, 24-5). Or même si beaucoup de chercheurs ont étudié les mutations de l’État-providence depuis l’avènement du néolibéralisme, les consensus demeurent peu fréquents (Pierson 2001 ; Taylor-Gooby 2004 ; Obinger et al. 2010 ; Watson 2015). Comme le souligne Palier (2010, 26) « [m]easuring welfare state changes is one of the major difficulties in the current comparative welfare state literature ». Cette citation tirée du livre de Hausermann (2010, 14) résume bien l’état de la littérature :

[T]here is no agreement as to how welfare states change [...] Are they dismantled, preserved, or even restructured? In part, the inconclusive evidence with regard to the magnitude and direction of change is a result of the inherent difficulties of researching a moving target (i.e., the challenge of observing a trend still very much in progress) [...] But the literature on welfare state change also remains somewhat inconclusive, because different studies focus on different explanations and drivers of change.

⁸ Pierson (2015, 293) admet que les « retrenchment advocates often did not need to change the law; they could sometimes “win” simply by blocking reform », indiquant que « Hacker’s argument about “policy drift” has had a profound impact on my thinking ». Bien que Pierson croit toujours « that only limited retrenchment has occurred in most major social programs », il reconnaît certaines faiblesses de son livre désormais classique : « I agree that in focusing on Thatcher’s first two terms, I underestimated the British government’s capacity to increase the depth of cuts over time by returning repeatedly to programs for additional rounds of retrenchment » (Pierson 2015, 293).

Malgré ces discussions autour du « dependent variable problem » (Clasen et Siegel 2007), plusieurs théories sont employées pour comprendre les transformations des États-providence modernes (Amenta et Hicks 2010, 106). Nous en esquisserons cinq principales en observant ce qu’elles disent à propos des groupes ciblés et des instruments privilégiés dans l’action publique, en terminant avec l’approche conceptuelle de l’apprentissage qui est particulièrement pertinente pour notre thèse.

Une première théorie bien connue de l’action publique voudrait que le jeu électoral amène les partis à formuler des politiques publiques dans le seul but de recueillir des votes (Downs 1957, 137), tentant de séduire l’électeur médian en particulier. Or cela s’applique également au développement de politiques sociales, notamment à leur transformation en période d’austérité permanente (Bonoli 2013, 55-6, 188 ; Giger et Nelson 2011, 1). Les réformes viseraient tantôt à retirer du crédit, mais plus souvent à éviter le blâme. Le mode d’intervention, le contenu des politiques voire même l’aspect « partisan » seraient ici secondaires, passant derrière l’image du parti aux yeux de l’électorat (Weaver 1986). Vu la faible saillance des politiques de logement social ou abordable au sein des provinces canadiennes (Carroll et Jones 2000, 290 ; Leone et Carroll 2010, 393), il nous apparaît peu probable que le choix des groupes ciblés et des instruments s’explique par les retombées électoralles anticipées des gouvernements.

La deuxième théorie des *power resources* (Stephens 1979 ; Korpi 1983) soutient que le développement de politiques sociales plus universelles et généreuses s’explique par la grande présence ou représentation des forces progressistes, composées de partis de gauche et de syndicats ouvriers (Huber et Stephens 2001, 3-4). Par conviction ou idéologie, ces groupes favoriseraient certains modes d’action publique telle l’intervention beaucoup plus directe de l’État dans la prestation des services. Cela a par exemple été constaté dans les pays sociaux-démocrates scandinaves. À l’inverse, l’absence d’une telle représentation se traduirait par une couverture sociale et un rôle de l’État diminués, lorsque les partis plus à droite sont au pouvoir (Esping-Andersen 1990 ; Huber et Stephens 2000 ; Gingrich 2011, 41-3). Tel que mentionné plus haut, la possession du pouvoir ne nous semble pas avoir une grande capacité d’explication à propos des groupes ciblés et des instruments dans la politique de logement, puisque les trois

provinces à l'étude ont été dirigées par des partis aux convictions politiques opposées et qu'une similarité est malgré tout constatée.

Entre les deux précédentes théories se trouve un troisième courant mettant l'accent sur les grandes tendances idéologiques auxquelles les gouvernements adhèrent (Banting et Myles 2013, 9-10). Ce courant soutient qu'après la diminution des protections sociales et du rôle de l'État engendrée par le néolibéralisme dans les années 1980, a succédé le paradigme d'investissement social (Esping-Andersen 2002 ; Jenson et Saint-Martin 2003) au milieu des années 1990. « *In contrast, the social investment perspective recognizes a legitimate role for state action, but only of a certain kind* » (Jenson 2010a, 63). L'action publique favorise l'éducation préscolaire, la formation du capital humain et les mesures actives pour l'emploi (Morel et al. 2012). Certains groupes sont donc visés en particulier comme les enfants/familles et la population active, mais disons qu'il n'y a pas de prescriptions formelles pour ce qui est des façons de faire. L'État soutiendra les familles pour la garde d'enfants et mettra en œuvre des incitatifs pour faciliter l'accès à l'emploi, mais quant à savoir s'il s'agira de garderies publiques, privées ou du tiers secteur, du type précis de mesures de (ré)insertion professionnelle, etc., disons que les gouvernements emprunteront les instruments de leur choix (Jenson 2015, 98 ; Jenson 2012, 23-9 ; Bonoli 2013). Ainsi donc, le paradigme de l'investissement social ne nous apparaît pas être en mesure d'expliquer le ciblage des politiques de logement vers des groupes autres que les familles et les travailleurs. Puis comme il valorise des thèmes plus qu'il ne prescrit des moyens d'action précis, ce paradigme n'est pas très utile pour expliquer le fait que les provinces canadiennes se soient tournées vers le modèle sans but lucratif en habitation et les instruments axés sur le marché locatif privé, au détriment du modèle étatiste.

Une quatrième approche s'appuie sur une grande tradition fonctionnaliste, minimisant l'importance du facteur idéologique et du poids des forces politiques (Myles et Quadagno 2002, 36-7). Cette approche expliquait jadis l'expansion (Wilensky et Lebeaux 1958 ; Titmuss 1958) puis de nos jours l'adaptation des politiques sociales (Scarborough 2000 ; Armingeon et Bonoli 2006) en fonction des nouvelles réalités des sociétés industrielles et des besoins à combler. Le changement des politiques sociales est en quelque sorte une réponse aux changements socio-économiques, démographiques, etc., auxquels chaque société est confrontée. Plutôt que de

regarder l'idéologie ou le paradigme dominant, les auteurs fonctionnalistes contemporains ont une analyse pragmatique axée sur la réponse aux « nouveaux » besoins, souvent identifiés sous le vocable de « nouveaux risques sociaux » (Taylor-Gooby 2004 ; Bonoli 2007). « These risks are seen as producing a similar set of problems in all advanced OECD countries, requiring similar but independent policy responses of governments irrespective of partisan differences » (Starke et al. 2008, 977). Si l'approche (néo)fonctionnaliste pourra peut-être expliquer le ciblage de certains groupes spécifiques comme les aînés en perte d'autonomie ou les personnes en situation d'itinérance, elle a la même faiblesse que le paradigme de l'investissement social au sens où elle n'est pas utile pour expliquer le changement d'instrument vers des modèles non étatistes en habitation.

Une cinquième approche de l'apprentissage repose sur la prémissse suivante : « Politics finds its sources not only in power but also in uncertainty—men collectively wondering what to do [...] Governments not only “power” (or whatever the verb form of that approach might be); they also puzzle. Policy-making is a form of collective puzzlement on societies behalf; it entails both deciding and knowing » disait Heclo (1974, 305). Plusieurs auteurs ont discuté le concept d'apprentissage et ses différentes formes (Hall 1993 ; Bennett et Howlett 1992 ; May 1992 ; Heikkila et Gerlak 2013), notamment son application dans l'étude des politiques sociales (Obinger et al. 2013). Au départ, certains auteurs se sont attardés à l'apprentissage des gouvernants dans l'objectif de rendre leurs actions plus efficaces et efficientes (Deutsch 1966 ; Etheredge 1981). Plus tard, d'autres chercheurs ont mis l'accent sur l'apprentissage des décideurs à partir d'expériences d'autres secteurs ou ministères, d'autres juridictions au sein d'un même État ou entre États (Rose 1991 ; Dobbin et al. 2007, 460-2 ; Shipan et Volden 2014 ; Berry et Berry 2014). En ce qui a trait aux réformes des politiques sociales, les chercheurs dans cette approche sont d'avis que le moteur ou l'élément principal expliquant le changement est l'apprentissage tiré des expériences passées – locales ou extérieures – et les nouvelles connaissances (Hemerijck 2013, 86-117 ; Gilardi et al. 2009 ; Seeleib-Kaiser et Fleckenstein 2007). Ainsi le concept d'apprentissage ne fait pas de prescriptions à propos de qui sera soutenu par la politique de logement et par quels moyens. Il permet plutôt de comprendre comment les décisions seront prises par les gouvernants. Comme l'ont fait quelques auteurs travaillant sur

d'autres secteurs de l'État-providence canadien (White et Prentice 2016 ; Béland 2006 ; Saint-Martin 2002), nous explorerons aussi le concept d'apprentissage dans la thèse.

Enfin, de nombreux comparatistes ont discuté de manière spécifique le ciblage des politiques (Korpi et Palme 1998 ; Brody et Bostic 2015) ou la prestation de services par des organisations non étatiques (Evers 1995 ; Le Grand 1997 ; Clarke et al. 2000 ; Morgan et Campbell 2011). À cet égard, le concept de losange de bien-être a été mis de l'avant pour illustrer les changements dans les entités qui peuvent procurer du bien-être aux citoyens :

The welfare diamond provides a metaphor for the mixed sources of well-being experienced by everyone. Each corner of the diamond is a potential source of well-being and provides instruments for risk-sharing. For the majority of people, by far their major source of well-being is the *market*, both because of what is earned by themselves or by someone in their family, such as a spouse or a parent and because so much needed for well-being is purchased in markets. But welfare is also derived from non-market benefits and services provided within the *family*. Access to welfare also comes from *states* or other public authorities, via public services that do not require the payment of full market prices as well as by income transfers. The fourth source is the *community*, whose volunteers and less than fully marketised exchanges generate welfare by providing a range of services and support, some of which are publicly financed and some of which are privately supported. These four sources of well-being can be represented in the shape of a diamond. (Jenson 2015, 91)

Différentes recherches canadiennes ont également traité du ciblage des programmes sociaux à travers le resserrement des critères d'admissibilité, ainsi que du changement d'instruments où l'intervention directe de l'État est remplacée par celle d'autres entités dans le losange de bien-être (Banting et Myles 2013, 22-3 ; Rice et Prince 2013, 291-2 ; Graefe 2004). Certains auteurs se sont penchés sur les implications de ces changements pour les nouvelles formes de gouvernance (Laforest et Phillips 2001), la place de l'économie sociale dans le néolibéralisme (Graefe 2006) ou encore la relation entre l'État et le citoyen jusqu'à la cohésion sociale (White 2003). Cependant, il demeure difficile d'établir clairement comment et pourquoi ces changements ont eu lieu, parce que les analyses restent plus descriptives qu'explicatives.

Comme nous l'avons dit plus haut, l'histoire nous a tous enseigné que le néolibéralisme a eu le dessus sur le keynésianisme (Duménil et Lévy 2011 ; Jessop 1999). Par contre, nous sommes en droit de nous demander, lorsque les recherches insistent le néolibéralisme pour expliquer toutes les transformations de l'État-providence, « how much farther along the road of political theory are we? » (Lowi 1964, 677). Notre thèse propose d'enrichir la littérature sur l'État-providence en nous concentrant sur les politiques de logement dans les provinces canadiennes, un domaine peu exploré. Pourtant, des changements institutionnels importants ont eu lieu par rapport aux groupes ciblés et aux instruments employés dans le losange de bien-être. En matière d'habitation, il existe des ouvrages sur l'évolution de la politique fédérale (Rose 1980 ; Miron 1988 ; Bacher 1993 ; Fallis et al. 1995) et d'autres un peu plus récents ayant traité des politiques provinciales (Dansereau 2005 ; Hulchanski et Shapcott 2004). Par contre, ces ouvrages se restreignent beaucoup trop souvent aux observations empiriques descriptives. Quelques contributions conceptuelles ont été développées sur les formes d'innovations sociales qui ont pu émerger à travers le logement sans but lucratif et coopératif (Bouchard 2012 ; Sousa 2013). D'autres études ont mobilisé des concepts comme la mixité sociale (Germain et al. 2010), souvent en lien avec celui d'embourgeoisement (*gentrification*) (Rose 2004 ; Walks et August 2008). Enfin, d'autres ont souligné la participation des groupes du tiers secteur dans la « co-construction » du principal programme de logement abordable au Québec (Vaillancourt 2012, 246-52).

Cependant, aucun ouvrage n'a réussi à proposer une explication théorique des différentes forces (*drivers*) expliquant comment et pourquoi les politiques d'habitation de plusieurs provinces ont subi des transformations similaires, à travers une analyse détaillée de la prise de décision des élites à des moments clés. Nous discuterons plus loin nos hypothèses à cet égard, mais voyons d'abord ce que nous dit la littérature sur le fédéralisme en ce qui a trait aux politiques sociales.

1.2.3 Fédéralisme et politiques sociales

Expert américain du fédéralisme, Elazar (1984, 2) le résumait ainsi : « Federalism can be defined as the mode of political organization that unites separate polities within an

overarching political system by distributing power among general and constituent governments in a manner designed to protect the existence and authority of both ». Ainsi le système fédéral se distingue du système unitaire, parce qu'il regroupe un État central et plusieurs entités politiques régionales (provinces ou États) partageant la souveraineté ou le pouvoir avec celui-ci (Lijphart 2012, 175-6).

Riker (1964, 11) fournit quelques précisions: « A Constitution is federal if (1) two levels of government rule the same land and people, (2) each level has at least one area of action in which it is autonomous, and (3) there is some guarantee (even though merely a statement in the constitution) of the autonomy of each government in its own sphere ». Pour expliquer le fédéralisme en quelques mots, Elazar (1987, 12) disait : « The simplest possible definition is *self-rule plus shared rule* ». Cette phrase aujourd’hui célèbre sera d’ailleurs reprise par plusieurs auteurs. Dans *Canadian Federalism*, Bakvis et Skogstad (2012, 2) la développent en indiquant que le fédéralisme consiste en une « combination of shared rule, through a central government, on matters common to all citizens, and local self-rule, through provincial governments, on matters involving regionally distinctive identities [...] ». De tous ces auteurs se dégage un consensus : le système fédéral suppose une forme d’autonomie des entités sous-nationales dans certaines sphères.

Le modèle constitutionnel fédéral reconnaît la diversité des entités sous-nationales en ce qui a trait à leur contexte local, ou autrement dit aux questions et enjeux locaux (Burgess 2012, 23-6). James Madison (2003 [1787], 45) abordait cette notion dans *The Federalist* il y a plus de deux siècles : « The federal Constitution forms a happy combination in this respect; the great and aggregate interests being referred to the national, the local and particular to the State legislatures ». Tocqueville (2010 [1835], 260-1) allait plus en détail dans un des livres fondateurs de l’étude du fédéralisme, *De la démocratie en Amérique* :

Chez les grandes nations centralisées, le législateur est obligé de donner aux lois un caractère uniforme que ne comporte pas la diversité des lieux et des mœurs ; n'étant jamais instruit des cas particuliers, il ne peut procéder que par des règles générales [...] Cet inconvénient n'existe pas dans les confédérations : le congrès règle les principaux actes de l'existence sociale ; tout le détail en est abandonné aux législations provinciales [...] Dans ces petites sociétés que ne préoccupe point le soin de se défendre ou de

s'agrandir, toute la puissance publique et toute l'énergie individuelle sont tournées du côté des améliorations intérieures. Le gouvernement central de chaque État étant placé tout à côté des gouvernés est jurement averti des besoins qui se font sentir : aussi voit-on présenter chaque année de nouveaux plans qui, discutés dans les assemblées communales ou devant la législature de l'Etat, et reproduits ensuite par la presse, excitent l'intérêt universel et le zèle des citoyens.

Spécialement en matière de politiques publiques, Burgess (2012, 23) avance que parmi les multiples principes du fédéralisme, l'un d'entre eux reconnaît et respecte « difference and diversity in its many forms, including the political inputs of public policy preferences and logically their asymmetrical policy outcomes ». D'un côté, la variété de décideurs a tendance à encourager la diversité. « Along with many state programs come multiple approaches to a particular problem – in contrast to a single national one (Ferejohn et Weingast 1997, x). D'un autre côté, l'approche de ces mêmes décideurs reflètera probablement les préférences des citoyens qui les ont élus, lesquels peuvent présenter plusieurs différences comme le signale Elazar (1987, 66) : « Diversity is manifested through nationality or ethnic, religious, ideological, social, and interest factors that may or may not gain political expression ». Or il tient pour acquis que la « [f]ederal unity [...] not only is comfortable with the political expression of diversity but is from its roots a means to accommodate diversity as a legitimate element in the polity » (Elazar 1987, 66).

Dans ce contexte, les liens observés entre le fédéralisme et l'État-providence sont complexes et parfois difficiles à isoler (Pierson 1995, 473). Dans les systèmes fédéraux, les décideurs du niveau central coexistent avec une multiplicité d'acteurs représentant les entités territoriales sous-nationales. « Puisque les fonctionnaires des deux niveaux appartiennent au même système même s'ils disposent d'une certaine autonomie, leurs initiatives en matière de politique sociale sont interdépendantes, mais la plupart du temps seulement peu coordonnées » (Pierson et Leibfried 1998, 22). Cela donne lieu à des initiatives tantôt communes tantôt contradictoires, à des conflits autour du contrôle politique, mais aussi à des occasions d'apprentissage à travers la diffusion de pratiques innovantes (Pierson et Leibfried 1998, 22-26

; Elazar 1984, 40)⁹. À cet égard, l'affirmation du juge Brandeis de la Cour suprême américaine en 1932 est souvent citée : « It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous State may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country »¹⁰. En commentant cette citation bien connue, Shipan et Volden (2012, 790) confirment qu'effectivement, « the policy diffusion literature has recently provided substantial evidence of governments learning from one another's experiences ».

En ce qui a trait au *design* ou à la conception des politiques sociales, il ressort de la littérature que le modèle fédéral et la décentralisation qu'il entraîne tendent à amoindrir l'uniformité des politiques d'une province ou d'un État à l'autre : « Federalism might directly or indirectly affect [...] programme uniformity across states or provinces » (Obinger et al. 2005, 30). S'il est vrai que les politiques produites par le pouvoir central canadien peuvent parfois être plus généreuses envers certaines provinces désavantagées sur les plans économique ou social, une même politique canadienne conserve normalement ses buts, groupes cibles, choix d'instruments, bref son uniformité, peu importe la région où elle est appliquée (Banting 2006, 58 ; Banting 2012, 146-7). De manière générale, les politiques du gouvernement central ont tendance à être uniformes dans une fédération (Broadway et Shah 2009, 69 ; Strumpf 2002, 209), ce que même Tocqueville mentionnait dans l'extrait présenté plus haut.

Par contre, « [t]he promise of federalism is regional diversity in public policies, reflecting the preferences of regional communities and cultures » (Banting 2006, 44). Sur le plan théorique, Sturm (2006, 140) affirme que la divergence dans la conception de politiques publiques en contexte fédéral se manifestera si les entités sous-nationales remplissent essentiellement deux conditions : si elles disposent d'une autonomie financière et s'il y a une séparation des responsabilités entre les deux ordres de gouvernement. Or, contrairement à

⁹ Nous ajouterons aussi que dans plusieurs pays multinationaux ayant adopté un système fédéral, le développement de politiques sociales peut servir des objectifs de *nation-building* (Béland et Lecours 2008, 22). « In this context, the presence of a social programme at the sub-state level can be used to build up loyalty to the regional government at the expense of, or in addition to, the central state, thereby fostering solidarity among members of the nation it promotes » (Béland et Lecours 2008, 22).

¹⁰ *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 [1932], 311.

plusieurs autres États fédéraux, Sturm (2006, 150, 153) soutient que ces deux conditions sont présentes au Canada. Par conséquent, nous pourrions nous attendre à une divergence dans les politiques provinciales, y compris en habitation. Ces attentes vont d'ailleurs dans le même sens que les analyses qui distinguent différents régimes providentiels en place dans les trois provinces canadiennes retenues pour notre étude (Bernard et Saint-Arnaud 2004 ; Proulx et al. 2011).

Enfin, Wallner (2014, 237-8) dresse un tableau complet de la littérature théorique sur le fédéralisme et la diversité attendue des politiques publiques ou sociales en contexte canadien :

The division of powers between a central government and a series of constituent units is rarely regarded as a hospitable environment for the realization of country-wide similarity in public policy. Federal pessimists emphasize that autonomous actors – in this case, provinces – seldom work together, particularly if they lack a strong central leader [...] Federal optimists, by contrast, value the division of powers as a means to encourage policy diversity and experimentation, and to allow substates to act as “laboratories” of innovation, pioneering new strategies and cultivating new ideas separate from the country as a whole.

1.3 Notre questionnement

Plusieurs des changements que nous avons abordés plus haut dans les politiques d'habitation européennes et américaines se sont aussi manifestés au Canada. Le contexte fédéral ajoute toutefois une spécificité au cas canadien, d'autant plus que le gouvernement central s'est désengagé du secteur du logement social au milieu des années 1990. Les provinces ont dû prendre les devants en ce qui concerne la conception des politiques d'habitation destinées aux ménages à revenu modeste. Dans l'ensemble, leurs interventions sont allées dans une même « nouvelle » direction. Comme le disaient Howlett et Cashore (2009, 42), « assessments of policy dynamics must take the “direction” of change into account ». Or cette similarité des politiques provinciales va à l'encontre des prémisses théoriques induites par le fédéralisme, à cause de la promesse de diversité que nous avons évoquée, et constitue notre *puzzle* à résoudre dans le cadre de cette thèse. Mais avant d'y arriver, prenons le temps de positionner l'État-providence canadien puis de présenter l'histoire du logement *social* et maintenant *abordable* au Canada.

1.3.1 Présentation du cas canadien

L'État-providence canadien

Pour situer le Canada par rapport aux autres États-providence, mentionnons qu'Esping-Andersen (1990, 27) le classe dans le groupe libéral. Ce type d'État-providence est reconnu pour assurer une couverture minimale et cibler les citoyens plus démunis. L'intervention de l'État y est historiquement plus faible que dans les pays sociaux-démocrates du Nord de l'Europe (Banting 1987, 2 ; Lachapelle 1994, 117-8), mais disons qu'à « l'intérieur des limites du modèle libéral, le Canada a développé un État-providence relativement généreux, du moins en comparaison de celui des États-Unis » (Noël 1996, 9).

Les études récentes sur l'État-providence canadien suivent la thèse de Streeck et Thelen (2005) reconnaissant la dépendance au sentier, mais soutiennent par ailleurs que l'accumulation de changements a mené à des transformations importantes depuis l'avènement du néolibéralisme dans les années 1980. Relativement peu d'études se concentrent sur les théories expliquant les changements (White et Prentice 2016 ; Jenson 2013 ; McBride and McNutt 2007). Par contre, sur le plan empirique les études canadiennes révèlent une évolution marquée par des coupes budgétaires et un ciblage plus restrictif, dans des programmes sociaux déjà destinés aux groupes vulnérables (Banting et Myles 2013, 22 ; Rice et Prince 2013, 291-2 ; Graham et al. 2012, 112). Un repli de l'État comme acteur central est aussi constaté, au profit des trois autres éléments qui forment le losange de bien-être, à savoir le marché, le tiers secteur et la famille (Jenson 2010b).

Sur le plan constitutionnel, Banting (2012, 142) rappelle que « [the] authority over social policy is divided between the federal and provincial governments in ways that make Canada one of the most decentralized welfare states among OECD countries ». Toutefois, le rôle du gouvernement central n'est pas à négliger. « Despite the centrality of provincial jurisdiction, the federal government also has a significant presence in social policy » (Banting 2012, 142). En résumé, Banting (2012, 141) dira que « [t]hroughout the history of the Canadian welfare state,

federal and provincial governments have designed different social programs according to different intergovernmental rules and processes ».

Mais qu'en est-il de la similarité au sein des autres politiques sociales ? Regardons rapidement les dernières recherches sur les différents secteurs liés à l'État-providence canadien, en nous penchant sur les secteurs relevant d'une compétence provinciale. Nous pourrons ainsi mieux comparer avec le secteur de l'habitation qui relève aussi d'une compétence provinciale, malgré le flou constitutionnel qui l'entoure (Canada 1991, 36-7).

Pour ce qui est des politiques de santé au Canada, une similarité est visible entre les provinces où celles-ci doivent se conformer à la législation canadienne qui établit un cadre national (Tuohy 2013, 295-8). En ce qui concerne l'éducation préscolaire et les garderies, la situation est toutefois différente. Depuis 2003, un accord entre le gouvernement fédéral et les provinces confère une grande latitude aux provinces quant au choix de politiques. Cela a mené à une divergence dans la conception des programmes provinciaux, où le Québec s'est démarqué par ses innovations et ses politiques plus universelles (Mahon 2013, 360, 373). Dans le secteur de l'assistance sociale, une divergence a été observée dans la conception des politiques provinciales, en dépit des réformes fédérales des années 1990 et 2000 qui ont changé la manière dont les fonds fédéraux sont transférés aux provinces (Boychuk 2015, 35-45 ; Boychuk 1998).

Dans l'ensemble, ces observations nous ramènent au raisonnement présenté plus haut. La présence ou l'encadrement d'un gouvernement central favorise la similarité alors que la position de retrait de celui-ci favorise la divergence plus ou moins grande des provinces. Une exception à mentionner serait les politiques provinciales d'éducation (primaire et secondaire) qui se ressemblent en dépit du fait que le gouvernement fédéral n'impose pas de standards nationaux et laisse les provinces libres de leurs actions (Wallner 2014, 4-5)¹¹.

¹¹ En fait, l'éducation est un secteur considéré comme la chasse gardée des provinces, où le gouvernement fédéral ne s'est jamais immiscé, mis à part pour contribuer au financement de l'enseignement postsecondaire (FCEE 2013).

Le secteur du logement social puis abordable au Canada

Selon la *Loi constitutionnelle* de 1867 (art. 92, 13), l'habitation relève du champ de compétences des provinces. Par contre, Bacher (1993, 9) est d'avis que la division officielle des pouvoirs n'a pas eu tellement d'effets en pratique : « Although federalism in Canada poses some additional challenges to social-housing advocates by blurring the lines of political responsibility, the structure itself has not impeded any government from taking action ». Bien que le gouvernement fédéral a toujours reconnu que le logement social ou abordable ne relevait pas de sa juridiction, il est souvent intervenu en la matière en utilisant son pouvoir de dépenser (Banting 1990, 117, 126), comme il l'a fait dans bien d'autres politiques sociales sous l'autorité des provinces (Noël 2008). Plusieurs auteurs soulignent le rôle prédominant du gouvernement fédéral dans le développement de logements sociaux après la Seconde Guerre mondiale (Rose 1980, 29) jusqu'au milieu des années 1980 (Pomeroy et Falvo 2013, 184-6).

Bacher (1993) fournit un bon récapitulatif du rôle du gouvernement central à travers l'agence fédérale d'habitation, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) :

The National Housing Act [NHA, ou *Loi nationale sur l'habitation*, LNH] of 1954 set the basic parameters of federal housing policy for the next three decades [...] First, from 1954 to 1964, a booming market sector contrasted with a painfully slow-moving social sector, whose basic goals were often subordinated to the big-city boosterism associated with urban renewal. In the next decade, public housing [HLM] encouraged by the 1964 NHA amendments was rapidly constructed for low-income families. However, in the frantic pace to catch up with past unmet unit targets, the high-rise developments, marginal locations, insensitive designs, and ghettoized accommodation associated with such projects caused public housing to be brought to a sudden halt in the 1970s. The third shift in federal policy was embodied in the NHA amendments of 1973. This legislation, passed in response to demands for a “comprehensive” rather than “social” housing policy, facilitated the transition from building segregated public housing to support for non-profit and co-operative housing projects designed to be attractive to a wide range of income groups. (Bacher 1993, 211-2)

Pour compléter ce qui vient d'être dit, mentionnons qu'au milieu des années 1940, la SCHL commença à mettre en œuvre des programmes d'habitation visant le marché locatif privé (SCHL 2011, 143). Certains de ces programmes comme le Programme des compagnies de logement à dividendes limitées ont démarré avant les principales interventions en matière de

logement social (HLM, habitations à travers les OSBL, coopératives d'habitation), mais d'autres ont été lancé au même moment, en parallèle (SCHL 1988, 6-7). Règle générale, ces programmes ont été mis en œuvre

afin de favoriser la construction de logements locatifs, de stimuler l'économie et d'encourager les investissements de la part du secteur privé (en particulier les grands constructeurs d'habitations). Dans le cadre de ces programmes, on accordait aux entrepreneurs privés des prêts hypothécaires à long terme à des taux favorables pour la construction d'habitations destinées aux ménages à revenu faible ou modeste. (SCHL 2011, 143)

Le grand rôle joué par le gouvernement fédéral en matière de conception et de financement des politiques de logement social dans les décennies qui suivirent la Seconde Guerre mondiale s'explique en partie par le faible rôle tenu par les gouvernements provinciaux (Carroll et Jones 2000, 280-1). Cependant, cette situation a changé avec le temps. Les provinces ont développé leurs capacités institutionnelles et exprimé leur désir de gagner davantage de contrôle. Cet extrait du chapitre de Banting (1990, 128-9) intitulé « Social Housing in a Divided State » décrit la croissance du rôle des provinces dans les années 1970 :

A number of provinces established departments of housing headed by a full cabinet minister to provide a higher level of political direction to housing policy [...] The [Ontario] Ministry of Housing was established in 1973 to increase provincial policy coordination, to reduce municipal discretion, and to increase the province's leverage vis-à-vis Ottawa on funding issues. British Columbia and Alberta followed quickly, with the Alberta department becoming a leading advocate of the transfer of housing responsibilities to the provinces. In this, it was supported vigorously by Quebec, especially after the election of the Parti québécois in 1976. Although the Lévesque government chose to expand the functions of the Quebec Housing Corporation rather than to create a new ministry, it began to plan for an expanded program of social housing and became a bitter critic of the federal role.

Après une première série d'ententes fédérales-provinciales conclues en 1979 où les provinces ont gagné un peu plus de contrôle sur le plan technique dans la mise en œuvre des ensembles de logements sociaux (SCHL 1983, 12-20), d'autres ententes conclues en 1986 ont accru le rôle des provinces encore davantage (Pomeroy 1989, 12). Selon les termes des ententes

de 1986¹², les provinces qui souhaitaient effectuer l'ensemble de la mise en œuvre des programmes de logement social devaient contribuer à au moins 25 % des coûts de ceux-ci. De son côté, le gouvernement fédéral conservait « un rôle de direction pour tout ce qui avait trait à la politique, à la coordination et à la responsabilité » (SCHL 2011, 149).

Un des changements importants contenus dans les ententes fédérales-provinciales de 1986 est « l'abandon des programmes à revenu mixtes au profit du logement ciblé » (SCHL 2011, 149). Comme l'indique la SCHL (2011, 149) : « C'est dans le cadre de ces ententes que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux établirent d'un commun accord la notion de besoins impérieux¹³ en matière de logement et que les estimations des besoins impérieux furent utilisées pour calculer la répartition des ressources affectées aux programmes ». Par la suite, le gouvernement fédéral, mais aussi les provinces, ont principalement canalisé l'aide au logement vers les ménages présentant des besoins impérieux (Pomeroy 1989 ; Wolfe 1998, 125), ce qui perdure jusqu'à aujourd'hui (OCDE 2014, 97).

Malgré les pressions visant à contrôler les dépenses publiques au titre du logement social, le nombre annuel de nouveaux engagements demeura élevé jusqu'à la fin des années 1980. Le coût de l'aide fédérale ne cessait de s'alourdir parce que les frais d'exploitation des ensembles de logements sociaux augmentaient plus vite que les loyers. Les budgets fédéraux successifs de la décennie 1990 réduisirent graduellement le taux de croissance de l'enveloppe du logement social. La mise en œuvre de nouveaux programmes cessa en 1993¹⁴, le gouvernement abandonnant progressivement les

¹² Des évaluations antérieures menées par le gouvernement fédéral indiquaient que certains programmes de logement social ne rejoignaient pas les ménages les plus nécessiteux en plus d'être coûteux pour le gouvernement central. À cet égard, voir notamment le « rapport Nielsen » concernant les programmes de logement (Canada, Groupe d'étude sur les programmes de logement 1985 ; SCHL 1983). Les ententes de 1986 visaient à répondre à ces problèmes en tentant de « réduire le déficit, de canaliser les fonds du gouvernement [fédéral] vers les plus nécessiteux et d'obtenir une meilleure coopération fédérale-provinciale » (Pomeroy 1989, 6).

¹³ Un ménage est considéré comme éprouvant des besoins impérieux si son habitation n'est pas conforme à un des trois critères que sont la qualité, la taille et l'abordabilité, puis si 30 % de son revenu total avant impôt est insuffisant pour débourser les coûts du loyer médian pour un logement acceptable (qui répond aux trois critères) dans la localité où il réside (SCHL 2014, 169-70).

¹⁴ À partir de 1994, le gouvernement fédéral n'a pris aucun engagement financier pour la réalisation de nouveaux logements sociaux. Par contre, il devait honorer les ententes qui le liaient aux tierces parties fournissant les logements sociaux existants, telles les organisations provinciales/municipales dans le cas des HLM, les OSBL et coopératives pour les logements qu'ils détiennent, etc. Ces ententes, ou conventions d'exploitation, comprenaient essentiellement le versement de subventions pour l'exploitation des bâtiments construits. Les conventions d'exploitation s'étendaient généralement sur une période de 35 à 50 ans, ce qui correspond au remboursement du prêt hypothécaire du fournisseur de logements pour chaque projet d'habitation. Une fois que la convention arrive

subventions continues à long terme au profit d'un accroissement de l'apport initial en capital, dans le cadre de ce qui allait devenir l'Initiative en matière de logement abordable. (SCHL 2011, 149)

Avant de traiter de l'Initiative en matière de logement abordable (2001), il est pertinent de revenir sur un événement clé dans l'histoire du logement social au Canada. Dans son budget de 1996, un budget qui suivait celui de 1995 qui a changé la donne dans plusieurs domaines des politiques sociales (Jenson 2010b), le gouvernement fédéral a proposé aux gouvernements provinciaux de leur transférer la gestion et l'administration des programmes de logement social (SCHL 2011, 150)¹⁵. En fait, cette offre concernait tant les programmes unilatéraux du gouvernement fédéral que les programmes à frais partagés, à l'exception des logements sur les réserves des peuples autochtones (Canada 1996, 11-2 ; Prince 1998, 832). Les provinces et territoires qui acceptaient le transfert « convenaient d'assumer toutes les obligations, financières et autres [de la SCHL], relativement à ces programmes (par exemple, les conventions d'exploitation des ensembles conclues avec de tierces parties). En retour, la SCHL acceptait de leur octroyer chaque année des fonds fixes jusqu'à la date d'échéance du financement prévue dans l'entente » (SCHL 2011, 150).

Comme nous l'avons dit plus haut, le gouvernement fédéral a toujours été conscient que le logement relevait de la compétence des provinces (Canada 1996, 11). Dans un document intitulé *Renouvellement de la Fédération Canadienne* publié en 1996 nous pouvions lire :

Le transfert ordonné des responsabilités fédérales en matière de gestion du logement social marque une étape importante et concrète vers le renouvellement du fédéralisme. Cette initiative jettera les bases de l'amélioration des services offerts aux Canadiens,

à échéance – au moment où le fournisseur de logements est en principe censé assurer seul la viabilité des bâtiments puisqu'il a terminé le remboursement de son prêt hypothécaire – le gouvernement fédéral est libéré de ses obligations et n'est plus contraint de subventionner les logements existants (SCHL 2011, 149-50 ; Ward 2011 ; Pomeroy et Falvo 2013, 185-6). Dans le milieu de l'habitation, les termes « échéance » ou « expiration » sont souvent interchangeables. En anglais, l'expression utilisée est « expiration of the operating agreement » (SCHL 2013). Il s'agit d'un enjeu préoccupant actuellement, car l'expiration de conventions d'exploitation a déjà commencé et s'accentuera dans les années à venir (Ward 2011).

¹⁵ Cette intervention du gouvernement fédéral n'est pas un cas isolé. « After the 1995 Quebec referendum, the federal government appeared set to renounce its leadership by hemming in its spending power, and by partially transferring responsibility for training, housing, forestry, mining, and tourism to the provinces » (Boismenu et Graefe 2004, 72).

rapprochera ceux-ci des décideurs et permettra d'harmoniser les programmes fédéraux et provinciaux. (Canada 1996, 12)

Par ces affirmations, le gouvernement fédéral faisait écho aux avantages généralement prêtés à la décentralisation, tel un gain d'efficience dans l'allocation des ressources pour offrir des services répondant mieux aux préférences de groupes spécifiques de population (Oates 1972, 13). Cela découle du fait que la décentralisation, presque par « définition », est censée entraîner une augmentation du pouvoir et de l'autonomie des décideurs des niveaux sous-nationaux, supposément plus près des citoyens et donc plus à l'écoute de leurs besoins (Falleti 2005, 327-8). Indirectement donc, l'offre fédérale de transfert en 1996 suggérait une diversité ultérieure dans les politiques de logement des provinces.

Quoi qu'il en soit, cette étape marquait bel et bien la fin du rôle de leader que tenait le gouvernement fédéral en ce qui a trait à la conception et au financement, jadis fort important, des programmes de logement social à travers le pays. Bien que la majorité des provinces ait accepté l'offre de transfert du gouvernement fédéral, le Québec, l'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard n'ont toujours pas conclu d'entente avec Ottawa. La Colombie-Britannique a fini par accepter l'entente de transfert en 2006, à l'exception des programmes fédéraux de coopératives d'habitation qui n'étaient pas inclus dans l'entente¹⁶ (SCHL 2011, 150).

Après avoir interrompu le financement pour la réalisation de nouvelles unités de logement social en 1994, le gouvernement fédéral a fait un « retour » dans le secteur du logement – non plus *social*, mais *abordable* – au début des années 2000. Parmi ses interventions les plus

¹⁶ « BC Housing did not take responsibility for CMHC led co-ops: section 61 [ancien art. 34.18, LNH] and Index-Linked Mortgage coops [coopératives fédérales de 1986 à 1993]. Instead, this responsibility was transferred to the Agency for Co-operative Housing. However, BC Housing is responsible for Provincial Housing Program [HOMES BC] co-ops and rent supplements in Index-Linked Mortgage co-ops » (BC Housing 2014a, 1). À titre d'information, précisons que l'Agence des coopératives d'habitation « a signé une entente avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) en vertu de laquelle elle assume une partie des responsabilités de la SCHL vis-à-vis des coopératives d'habitation sans but lucratif [...] Sous réserve des conditions de son entente avec la SCHL, l'Agence administrera les programmes fédéraux de coopératives d'habitation en Colombie-Britannique, en Alberta, en Ontario et à l'Île-du-Prince-Édouard, de même que les accords d'exploitation des coopératives d'habitation autochtones en milieu urbain régies par un programme de la SCHL » (Agence des coopératives d'habitation 2016).

importantes se trouvent les ententes bilatérales, entre le gouvernement fédéral et les provinces, conclues à partir de 2001 à travers l'Initiative en matière de logement abordable¹⁷ abordée plus haut et le Cadre de référence pour l'investissement dans le logement abordable 2011-2014¹⁸. Malgré le réengagement du gouvernement fédéral dans le secteur, les provinces ont gagné beaucoup plus d'autonomie qu'elles n'en avaient, si l'on compare aux ententes fédérales-provinciales de 1979 et 1986. Avec l'Initiative en matière de logement abordable de 2001,

[I]es provinces et les territoires, par l'entremise de leurs organismes d'habitation, conçoivent les programmes et fixent les priorités, qui peuvent cibler des groupes ayant des besoins particuliers en matière de logement (par exemple, personnes âgées, Autochtones hors des réserves). Les organismes d'habitation [provinciaux] mettent en œuvre et administrent les programmes, en collaboration avec les promoteurs et des groupes sans but lucratif ou de logement coopératif. (SCHL 2011, 151)

Pour ce qui est du Cadre de référence pour l'investissement dans le logement abordable 2011-2014, il a encore élargi l'autonomie des provinces.

Ce nouveau cadre donne aux provinces et aux territoires une flexibilité accrue pour utiliser les fonds fédéraux [...] Les provinces et les territoires ont la possibilité d'investir dans un éventail de solutions visant à augmenter l'offre de logements abordables, à accroître l'abordabilité des habitations, à améliorer et à préserver la qualité des logements abordables ainsi qu'à favoriser l'autonomie et la sécurité des occupants. Ces gouvernements peuvent choisir de maintenir les programmes existants ou de prendre de nouvelles mesures, ou les deux à la fois, dans le but de répondre aux besoins et aux priorités à l'échelle locale. Parmi les initiatives qu'autorise le cadre de référence, on compte la construction, la rénovation, l'aide à l'accession à la propriété, les suppléments au loyer, les allocations-logement et l'hébergement de victimes de violence familiale.

¹⁷ La SCHL (2011, 149-150) a lancé l'Initiative en matière de logement abordable en 2001 pour permettre la réalisation de logements abordables à travers une subvention initiale et non pas une subvention continue comme c'était le cas dans les anciens programmes de logement social impliquant des conventions d'exploitation. Pendant les années 2000, des ententes bilatérales ont été conclues périodiquement entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral. Ces ententes exigeaient que les loyers des logements soient égaux ou inférieurs au prix médian du marché et que le financement pour leur réalisation se fasse à travers une participation équivalente entre les deux ordres de gouvernement. Cela dit, la contribution provinciale provenait « parfois d'autres intervenants, à savoir les municipalités et les secteurs privé ou sans but lucratif » (SCHL 2011, 150).

¹⁸ De longues discussions entre acteurs publics et privés sur la façon optimale d'utiliser les fonds fédéraux ont débouché sur le Cadre de référence pour l'investissement dans le logement abordable 2011-2014. À travers ce dernier, les gouvernements provinciaux et fédéral ont conclu d'autres ententes bilatérales en s'engageant à effectuer un investissement combiné, où les provinces doivent encore fournir une contribution équivalente à la contribution fédérale (SCHL 2011, 152).

D’autres intervenants locaux, notamment les secteurs privé et sans but lucratif, sont également encouragés à participer. (SCHL 2011, 152).

Au moment de lancer l’Initiative en matière de logement abordable de 2001, la SCHL (2011, 150) reconnaissait que les provinces avaient aujourd’hui des capacités institutionnelles développées leur permettant de « concevoir et de mettre en œuvre des programmes de logement, et [que] les ententes bilatérales leur ont donné une flexibilité grandissante à cet égard ». En dépit de cette flexibilité accrue qui aurait pu permettre aux provinces de prendre des trajectoires fort différentes¹⁹, ou encore de maintenir le statu quo, les innovations provinciales en matière de politiques de logement sont allées dans une même direction. Cette similarité est visible dans la conception des politiques (Linder et Peters 1989, 50-1), notamment en ce qui a trait aux groupes ciblés et aux instruments utilisés. Ainsi, la similarité interprovinciale des politiques d’habitation après le désengagement du gouvernement fédéral au milieu des années 1990 est d’autant plus surprenante que les prémisses théoriques du fédéralisme nous auraient amenés à penser le contraire comme nous l’avons vu (Wallner 2014, 5 ; Banting 2006, 44 ; Ferejohn et Weingast 1997, x).

1.3.2 Similarité interprovinciale après le repli fédéral

Après que le gouvernement fédéral se soit désengagé du secteur du logement social au milieu des années 1990, les provinces ont dû prendre les devants en matière de conception de programme (SCHL 2011, 150-1 ; Leone et Carroll 2010, 395-6). Trois changements similaires sont visibles dans les provinces à l’étude. Ces trois changements fondamentaux constituent la « variable dépendante » de notre recherche, pour ainsi dire, même si nous utilisons une approche par mécanismes comme nous le verrons plus bas. Mais revenons d’abord aux changements communs.

¹⁹ Comme le relèvent Atkinson et al. (2013, 97), « With fewer and fewer restraints placed on how provincial governments can spend their [federal] transfers, some imagined a world in which the provinces would pursue their own unique (or perhaps politically driven) agendas ».

La première similitude est que les politiques provinciales entre 1996 et 2015 ont surtout ciblé les ménages plus vulnérables, ceux dans les situations les plus précaires. Les nouveaux programmes lancés à partir du milieu des années 1990 se concentrent essentiellement sur les ménages pauvres voire très pauvres²⁰ et les personnes requérant un niveau plus élevé d'assistance. Il s'agit par exemple de familles défavorisées, d'aînés en perte d'autonomie, de personnes en situation d'itinérance, de femmes victimes de violence, d'Autochtones vivant hors réserve, etc. (Colombie-Britannique 2014, 3 ; Alberta, HUA 2011, 7-10 ; SHQ 2011, 35, 61).

La deuxième similitude est la réalisation de nouveaux logements abordables à travers les OSBL du tiers secteur, au détriment du logement public HLM appartenant aux pouvoirs publics (Leloup et Gysler 2009, 6-7). Contrairement aux années 1970 par exemple, l'État ne souhaite plus être propriétaire et gestionnaire des nouveaux logements. Les provinces se sont détournées du modèle « étatiste » pour ainsi dire, même si les anciens complexes HLM ont été préservés (Colombie-Britannique 2014, 2006 ; Alberta, HUA 2011, 10 ; SHQ 2013, 66-7 ; Ducharme et Vaillancourt 2012).

La troisième similitude depuis le repli fédéral au milieu des années 1990 est le recours important aux mesures axées sur le marché locatif privé (SHSC 2010 5-6 ; OCDE 2014, 97). Il s'agit principalement des programmes d'allocation-logement où l'aide est versée directement aux ménages locataires et des suppléments au loyer où les pouvoirs publics subventionnent des propriétaires privés afin de louer certains de leurs appartements à moindres coûts (BC Housing 2015, 16, 57 ; Colombie-Britannique 2006, 13 ; Alberta, HUA 2011, 10 ; SHQ 1999, 21 ; Québec 2015, 234).

1.3.3 Synthèse, *puzzle* et question

Le tableau 1.1 plus bas synthétise les tendances lourdes des politiques d'habitation destinées aux ménages à revenu modeste en Colombie-Britannique, en Alberta et au Québec,

²⁰ Selon les plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux.

nous permettant de mieux saisir la nature des changements ayant trait aux groupes ciblés et aux instruments privilégiés.

Tableau 1.1 Synthèse des politiques provinciales de logement destinées aux ménages à revenu modeste en Colombie-Britannique, en Alberta et au Québec

	Années 1970	Années 2010
Groupes ciblés	Ménages ayant un revenu faible à modéré, dont les membres sont Autonomes	Ménages à faible revenu (besoins impérieux) ou ayant besoin d'assistance : personnes âgées en perte d'autonomie, itinérants, femmes victimes de violence, etc.
Instruments privilégiés	Logement public HLM (État) OSBL et coop (tiers secteur)	OSBL et coop (tiers secteur) Mesures axées sur le marché locatif (privé)

OCDE 2014, 97 ; Pomeroy et Falvo 2013, 185 ; Sousa 2013, 13-27 ; SCHL 2011, 143-9 ; SHSC 2010 5-6 ; Leloup et Gysler 2009, 6-9 ; Steele 2007, 66-7 ; Divay et al. 2005, 20-30 ; Sewell 1994, 127-30 ; Bacher 1993, 211-2 ; Streich 1983, 50-1 ; Rose 1980, 81-90

Dans l'ensemble, plusieurs grandes tendances sont visibles avant et après le repli du gouvernement fédéral. Certes, les chiffres peuvent varier d'une province à l'autre et un élément important comme la promotion des OSBL a commencé à apparaître dans la première période. Cependant, si l'on compare les traits dominants des politiques de logement des années 1970 à ceux des politiques des années 2010, un contraste assez clair se dessine. Chose certaine, les gouvernements des trois provinces ont effectué plusieurs changements à travers le temps, qui pointent vers une même direction. Dans un article très cité sur la convergence, Bennett (1991, 219) disait : « Convergence should also be seen as a process of 'becoming' rather than a condition of 'being' more alike ». Il ajoute :

Comparative studies that are not set within a relatively explicit and extended time-frame cannot by definition test convergence theory. Convergence implies a pattern of development over time. The comparative reference point is not another country, but a condition of divergence or variability from some former stage. For this reason, the causes of convergence [...] are conceptualized as *processes* in order to emphasize the dynamic rather than static qualities of the phenomenon. (Bennett 1991, 219)

Expert européen des politiques d’habitation, Malpass (2008, 16) disait : « One of the problems for comparative analysis is where to place the emphasis, on difference or similarity. In general it can be said that the more detailed the analysis the more likely it is that difference will emerge as the dominant feature. And the further away you stand the more the small-scale differences fade away and the larger scale similarities emerge into view ». Il ajoute que la distinction est méthodologique, « [b]ut it is also theoretical, reflecting deep differences in perceptions of what forces shape society and drive (or suppress) change » (Malpass 2008, 16). En ce qui nous concerne, nous nous concentrerons sur les similarités entre les provinces que nous tenterons d’expliquer à travers des processus et mécanismes causaux (Amenta et Hicks 2010, 106).

De manière plus large, l’objectif de cette thèse est d’expliquer ce qui entraîne le changement institutionnel et les réformes dans un secteur important de l’État-providence canadien, soit celui du logement social/abordable. De manière plus précise, nous analyserons le *puzzle* empirique que constitue la similarité des politiques provinciales entre 1996 et 2015, en ce qui a trait aux groupes ciblés et aux instruments privilégiés. Cette similarité s’est produite dans un contexte de désengagement du gouvernement central où les provinces ont dû prendre les devants, ce qui n’est pas sans soulever certaines des interrogations.

La ressemblance des politiques provinciales est difficile à expliquer puisque les interventions antérieures des provinces laissaient présager le contraire. Comme nous l’avons présenté dans un extrait plus haut (Banting 1990, 128-9), cela faisait plusieurs décennies que les provinces manifestaient le désir d’un plus grand contrôle dans le domaine du logement social. Nous aurions donc pu imaginer qu’elles épousent des trajectoires bien distinctes. Les ententes fédérales-provinciales de 1979 puis de 1986 ont progressivement accru le rôle des provinces et à l’inverse réduit l’emprise du gouvernement fédéral à travers la SCHL (Pomeroy 1989, 12 ; SCHL 2011, 149). Puis les ententes bilatérales conclues à partir de 2001 laissaient définitivement croire à une plus grande divergence des provinces où chacune avait davantage d’autonomie pour fixer ses priorités et concevoir ses propres programmes (SCHL 2011, 150-2). Bref, il aurait été possible de voir la manifestation de la promesse fédérale de diversité selon les préférences sociales, politiques et idéologiques des gouvernements de chaque province (Banting

2006, 44 ; Elazar 1987, 66). Comme nous l'avons vu à travers les recherches théoriques et empiriques, l'arrangement constitutionnel fédéral confère une autonomie aux gouvernements sous-nationaux ce qui tend à accroître la diversité dans la conception des politiques que ceux-ci mettent en œuvre (Obinger et al. 2005, 30 ; Burgess 2012, 23 ; Sturm 2006, 140 ; Mahon 2013 ; Boychuk 2015).

Le fait de dire que la ressemblance des politiques provinciales défie nos anticipations ne signifie pas pour autant que nous soyons devant la première forme de similarité voire de convergence observée entre plusieurs entités sous-nationales d'un même État fédéral ou entre différents pays de l'OCDE (Knill 2005, 768). Les changements constatés dans les politiques provinciales de logement, à propos des groupes ciblés et des instruments de politique publique, s'apparentent à ceux observés dans la littérature internationale en habitation. En matière de politiques sociales de manière plus générale, l'évidence de convergence et ses fondements théoriques ont fait l'objet de plusieurs discussions, au Canada (Haddow et Klassen 2006 ; Wallner 2014) comme ailleurs (Wilensky et Lebeaux 1958 ; Taylor-Gooby 2004 ; Hemerijck 2013). Toutefois, la question du *comment* et du *pourquoi*, ou autrement dit des processus et mécanismes causaux expliquant la similarité, demeure moins bien comprise et ce même dans le vaste corpus sur les transformations de l'État-providence (Bonoli 2013, 2-6).

Ainsi, nous posons la question de recherche suivante : Comment et pourquoi les provinces ont-elles décidé de formuler des politiques de logement semblables, après le repli du gouvernement fédéral en 1996 ?

1.4 Hypothèses : deux processus, chacun composé de deux mécanismes

Dans cette sous-partie, nous énoncerons nos hypothèses quant aux processus et mécanismes expliquant les politiques provinciales après 1996. Nous puiserons notamment dans les théories et concepts abordés plus haut lorsque nous avons traité de la littérature sur l'État-providence. Comme nous l'avons vu, les provinces ont davantage ciblé les personnes vulnérables, développé plus de logements abordables à travers les OSBL au détriment du

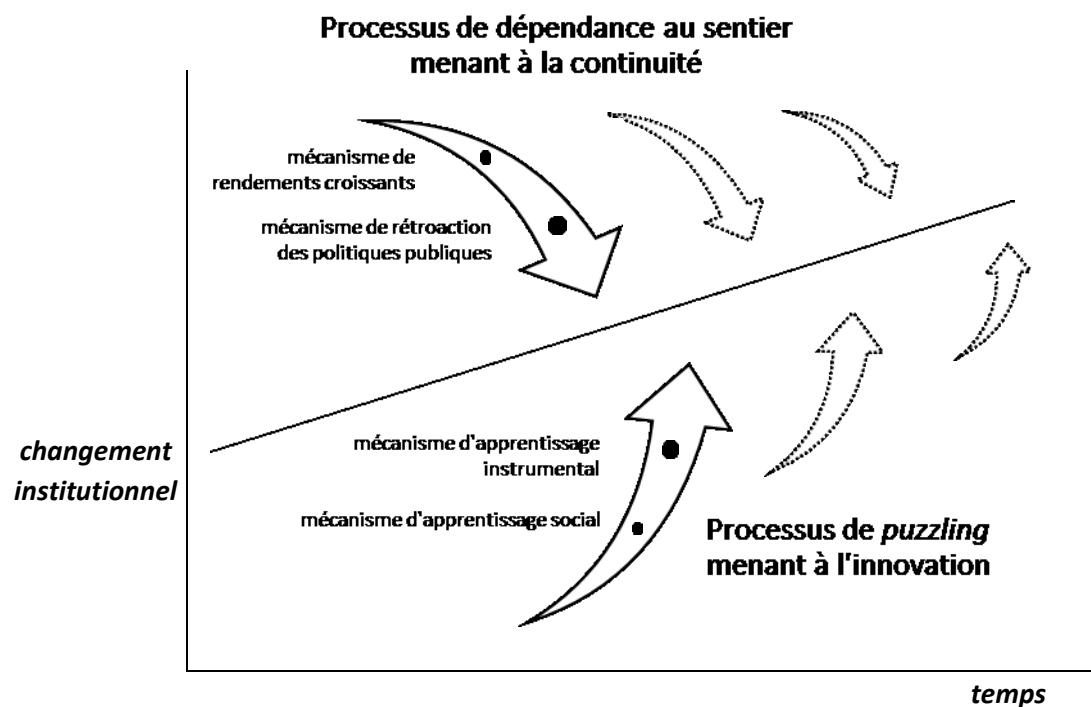
logement appartenant aux pouvoirs publics (HLM), et enfin favorisé l'utilisation des programmes axés sur le marché locatif privé (allocation-logement, supplément au loyer). La similarité entre la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Québec est plutôt contre-intuitive dans la mesure où les provinces avaient toute la latitude nécessaire pour concevoir des politiques distinctes à partir du milieu des années 1990. D'autant plus que des gouvernements avec des différences idéologiques marquées d'une province à l'autre, de même qu'à l'intérieur de chaque province, ont adopté ou poursuivi des politiques similaires.

Nous formulons deux hypothèses, chacune associée à un processus. Chaque processus est entraîné par deux mécanismes. Notre première hypothèse est qu'un processus de *puzzling* a mené aux innovations constatées sur le ciblage des clientèles et les instruments devenus privilégiés. Ce processus est entraîné par deux mécanismes d'apprentissage de la part des élites politiques et bureaucratiques. Il s'agit des mécanismes d'apprentissage social et d'apprentissage instrumental. Notre seconde hypothèse est qu'un processus de dépendance au sentier a mené à la continuité des instruments développés par la SCHL, ainsi que certaines initiatives provinciales antérieures, à savoir l'utilisation des OSBL et des instruments axés sur le marché privé. Ce processus est entraîné par deux mécanismes : rétroaction des politiques publiques et rendements croissants. Comme le disent Howlett et ses collègues dans le désormais classique *Studying Public Policy*, « learning and path-dependence often overlap » (Howlett et al. 2009, 209). De manière plus précise, ils diront : « Path dependence, in which policies are set on “trajectories” [...] can hinder policy change and learning » (Howlett et Giest 2013, 24)²¹.

Les changements institutionnels dans les politiques de logement seraient donc le résultat de la confrontation d'une force d'innovation, plus puissante que la force de continuité, mais tout de même affectée ou ralenti par cette dernière. L'image suivante illustre la confrontation. Le processus de *puzzling* et ses mécanismes forment la force d'innovation (flèches du bas), alors que le processus de dépendance au sentier et ses mécanismes constituent la force de continuité (flèches du haut). Les flèches pointillées indiquent que la confrontation se poursuit sur une

²¹ L'article de White et Prentice (2016) donne un exemple de cas où la dépendance au sentier influence voire circonscrit l'impact de l'apprentissage dans la formulation de politique sociale.

longue période, voire en permanence. Le processus de *puzzling* est vainqueur, pour ainsi dire, car il réussit à provoquer des changements institutionnels à travers le temps, malgré la force de continuité qui favorise au contraire la stabilité et l'absence de changement institutionnel. Nous élaborerons davantage nos hypothèses dans les pages suivantes, mais précisons que cette confrontation entre forces opposées n'est pas unique. George et Bennett (2005, 145) notaient par exemple que « effects are brought about by bundles or configurations of mechanisms, some of which contribute to the effect and some of which may operate to counteract the effect or reduce its magnitude ».



1.4.1 Processus de *puzzling* (innovation)

Notre première hypothèse est qu'un processus de *puzzling* a mené aux trois changements fondamentaux, ou innovations, au regard de la clientèle ciblée et des instruments utilisés par les gouvernements provinciaux dans la politique de logement. Le concept de *puzzling* doit être compris en tant que verbe et non comme adjectif. Les principaux acteurs impliqués dans le *puzzling* sont les décideurs d'un domaine. Il signifie l'action de réfléchir aux réponses

collectives à apporter aux problèmes sociétaux²² (Heclo 1974, 305-6). Le processus de *puzzling* favorise le développement d'innovations, il mène à des changements institutionnels²³. Ce processus est composé de deux mécanismes : le mécanisme d'apprentissage social et le mécanisme d'apprentissage instrumental.

Mécanisme d'apprentissage social

Nous adopterons la définition du mécanisme d'apprentissage social développée par May (1992, 1999), qui s'inspire de celle de Heclo (1974). Concrètement, l'apprentissage social s'illustre par un changement de perception de la part des décideurs sur des aspects fondamentaux d'une politique, comme ses objectifs ou les groupes visés (May 1992, 337-8). Contrairement à l'apprentissage instrumental que nous verrons plus bas, « Social learning does not entail individual or organizations becoming smarter about what it takes for policies to be improved » (May 1999, 24). Comme le disait Heclo (1974, 321), « Social policy was not created by the bumping of impenetrable billiard balls of power, but by men who could learn and whose viewpoints could change. Such [social] learning, mediated through the perceptions of political actors and their organizational hosts, has helped shift the terms of policy debate toward a new perspective [...] ». Par exemple, May (1992, 345-6) précise que des changements en faveur d'une plus grande équité, de même qu'un nouveau consensus à propos de qui sont les personnes méritantes d'une politique, sont des manifestations de l'apprentissage social. En somme,

²² Nous avons déjà cité plus haut la phrase célèbre de Heclo à propos du rôle des décideurs qui dépasse l'action de gouverner et met l'accent sur l'action de *puzzle* (Heclo 1974, 305). Au-delà des élections et de la pression des groupes d'intérêt, Heclo (1974, 306) concentrat son attention sur les « administrative resources of information, analysis, and expertise for new policy lessons and appropriate conclusions on increasingly complex issues ». D'autres politologues ont aussi repris la notion de *puzzling*, toujours en référence à l'ouvrage pionnier de Heclo. « Selon H. Heclo, la politique publique implique aussi la résolution de casse-tête (*puzzling*) – réfléchir, apprendre et chercher des solutions aux problèmes complexes auxquels sont confrontés les gouvernements » (Saint-Martin 2002, 50 ; voir aussi Freeman 2006, 369-82).

²³ Heclo reconnaissait que le *puzzling* peut mener à la reproduction de techniques ou instruments déjà implantés. Par contre, il a surtout utilisé ce concept pour expliquer les innovations ou changements institutionnels dans les politiques sociales de Grande-Bretagne et de Suède en insistant sur les leçons tirées d'expériences passées (Heclo 1974, 315-7). Mentionnons aussi que le fait de considérer les réformes comme des innovations – même s'il ne s'agit pas nécessairement de nouveaux programmes à proprement parler – est plutôt commun dans la littérature sur les États-providence (Rhodes 2001 ; Huo 2009 ; Palier 2010).

l'apprentissage social renvoie à un changement de perspective sur certains aspects d'une politique, où la possibilité d'un retour à la vision précédente n'est toutefois pas écartée.

Le mécanisme d'apprentissage social expliquerait le ciblage des personnes plus vulnérables. En contexte de grands besoins en matière de logement d'un côté, puis de ressources limitées de l'autre (Bonoli 2013, 3 ; Pierson 2001), les décideurs provinciaux ont choisi d'opter pour une couverture plus résiduelle (Harloe 1995) en ciblant surtout les ménages dans les situations les plus précaires. Il s'agit entre autres des ménages à faible revenu (évalué selon le calcul des besoins impérieux de logement) ou requérant une assistance particulière (personnes âgées en perte d'autonomie, itinérants, etc.) (Colombie-Britannique 2006, 2014 ; Alberta 2011 ; SHQ 2011). L'accent serait désormais placé sur certains ménages pour des raisons d'équité, en plus du fait que plusieurs personnes vulnérables appartenant aux catégories susmentionnées soient perçues comme plus méritantes de l'aide gouvernementale pour se loger. Du moins, si on les compare aux travailleurs au revenu modéré censés pouvoir se loger sans soutien de l'État sur le marché privé.

Mécanisme d'apprentissage instrumental

Le mécanisme d'apprentissage instrumental proposé par May (1992, 1999) renvoie à l'évaluation des programmes internes de manière formelle ou plus *ad hoc* (apprentissage direct), de même qu'à l'analyse des programmes d'entités gouvernementales externes (apprentissage indirect). Dans tous les cas, ce mécanisme vise l'amélioration de l'action publique par les décideurs d'un domaine, une meilleure utilisation des ressources en fonction des objectifs fixés (May 1992, 233-6). Selon May (1999, 23) « The rational-analytic view of instrumental learning, embodied in the policy analysis and evaluation literature, concerns improved designs for reaching existing policy goals ». Parmi les techniques qui servent à l'analyse et l'évaluation des programmes, il pointe notamment l'analyse coût-bénéfice (May 1999, 26). May reconnaît que l'apprentissage instrumental s'approche du *government learning* d'Etheredge (1981, 77-8) illustrant le processus bureaucratique visant à acquérir des connaissances pour perfectionner l'action gouvernementale et la rendre plus performante. Il précise que « The foci are policy instruments that form the basic building blocks of public policy [...] Recognition of the

limitations of particular policy instruments or implementation approaches constitutes instrumental learning » (May 1999, 23). Contrairement à l'apprentissage social, l'apprentissage instrumental peut difficilement impliquer le retour à une pratique antérieure, à moins que les administrateurs « redécouvrent » en celle-ci des avantages supérieurs par rapport aux nouvelles façons de faire. L'apprentissage instrumental suppose une accumulation plutôt linéaire des connaissances.

Ainsi le mécanisme d'apprentissage instrumental s'observe notamment dans la prise de décision rationnelle où les options qui présentent un meilleur rapport coût-bénéfice²⁴ (Weimer et Vining 2011, 356 ; Weiss 1998, 276) sont choisies. Par exemple, pour ce qui est de la clientèle visée, les administrateurs publics ont réalisé que l'État pouvait économiser sur d'autres dépenses dont en Santé s'il investissait dans la création de logements abordables avec soutien, spécifiquement pour les aînés en perte d'autonomie et les itinérants. En étant bien logés et encadrés, ces deux groupes utiliseraient moins les services du système de santé (Colombie-Britannique 2006 ; ASFAH 2008 ; AECOM et SHQ 2011). Mais outre l'aspect quantitatif à travers les calculs coût-bénéfice, les bénéfices ou avantages d'un instrument peuvent aussi être analysés sur le plan qualitatif. Par exemple, les gouvernements provinciaux ont tiré des leçons des expériences passées (Rose 1991, 5-10) avec la formule HLM qui coûtait cher au trésor public, puis qui suscitait de sérieuses préoccupations quant à la concentration de pauvreté (SCHL 2011, 146-156). Les administrateurs provinciaux ont appris avec le temps, de manière directe et indirecte, que les subventions aux OSBL pour la réalisation de logements et les programmes d'allocation-logement sont moins coûteux, en plus de moins favoriser la concentration de pauvreté. D'autres avantages « qualitatifs » incluent par exemple l'expertise des OSBL pour offrir des milieux de vie adaptés aux besoins de personnes vulnérables (Hulchanski et Dreier 1993, 59-60 ; Bouchard et al. 2010, 101) et la liberté que procure l'allocation-logement à ses bénéficiaires qui peuvent choisir leur appartement sur le marché privé (Steele 2007, 80 ; Dansereau 2002, 6).

²⁴ Par exemple en calculant le nombre de citoyens que l'État peut soutenir par rapport aux dépenses que cette option engendre.

Les mécanismes d'apprentissage social et instrumental forment ensemble le processus de *puzzling* qui génère les trois changements fondamentaux dans toutes les provinces. D'autres chercheurs en politique publique auraient peut-être eu tendance à employer les mécanismes d'*independent problem-solving* et de *lesson-drawing* (Holzinger et Knill 2005, 780) à la place. Par contre, nous préférions employer les mécanismes d'apprentissage identifiés plus haut – dont le second intègre grossièrement le *lesson-drawing* – pour souligner le *puzzling* ou la réflexion des décideurs ainsi que l'accumulation d'expériences et de connaissances au niveau institutionnel (March and Olsen 1984, 745 ; Radaelli 1995).

1.4.2 Processus de dépendance au sentier (continuité)

Bien que plusieurs innovations soient visibles dans les politiques de logement, des formes de continuité sont aussi présentes. En fait, plusieurs auteurs notent que « l'innovation dans les politiques [...] passe moins par l'introduction de nouveaux instruments que par le renouvellement des usages liés à des instruments préexistants » (Halpern et al. 2014, 42). Notre seconde hypothèse est qu'un processus de dépendance au sentier a mené à des formes de continuité dans les instruments de politique publique, soit l'utilisation des OSBL et des instruments axés sur le marché privé. La dépendance au sentier signifie que lorsqu'un gouvernement s'engage dans une trajectoire, les décideurs auront tendance à poursuivre celle-ci en dépit des autres options possibles (Levi 1997, 28). En d'autres termes, le processus de dépendance au sentier favorise la stabilité et l'absence d'innovation. Le changement institutionnel n'est donc pas impossible, mais il est plutôt limité ou contraint par ce processus (Bennett et Elman 2006, 256-7). Le processus de dépendance au sentier est composé de deux mécanismes : le mécanisme de rétroaction des politiques publiques et le mécanisme de rendements croissants.

Mécanisme de rétroaction des politiques publiques

Le premier mécanisme expliquant la relative continuité des programmes de logement est la rétroaction des politiques publiques antérieures (*policy feedback*). Une version s'applique aux

administrations publiques et une seconde aux groupes du tiers secteur bénéficiant de la poursuite des politiques. Skocpol (1992, 58) présentait les deux versions, de manière générale :

Once instituted, polices have feedback effects in two main ways. In the first place, because of the official efforts made to implement new policies using new or existing administrative arrangements, policies transform or expand the capacities of the state. They therefore change the administrative possibilities for official initiatives in the future, and affect later prospects for policy implementation. In the second place, new policies affect the social identities, goals, and capabilities of groups that subsequently struggle or ally in politics.

Premièrement, dans sa version appliquée à l'appareil gouvernemental, la rétroaction des politiques provoque une transformation des capacités institutionnelles. Suivant Skocpol, Pierson (1993, 603-4) note que les précédentes politiques permettent aux fonctionnaires de se familiariser avec certains programmes ou instruments, de gagner de l'expertise avec ceux-ci, ce qui aura un impact sur le développement de nouveaux programmes. Au final, l'effet de rétroaction des politiques publiques antérieures influence grandement la conception des nouveaux programmes vers des politiques plutôt similaires²⁵. Cela renvoie à la logique incrémentale dans la formulation des politiques publiques, bien connue dans la littérature en administration publique (Lindblom 1959, 86). « Overwhelmed by the complexity of the problems they confront, decision makers lean heavily on preexisting policy frameworks, adjusting only at the margins to accommodate distinctive features of new situations », disait Pierson (1993, 612-3), appuyant ainsi la thèse de la continuité des politiques. En somme, le mécanisme de rétroaction insiste sur l'expérience des administrations publiques, l'habitude, la répétition, pour expliquer la reproduction des instruments qui leur sont familiers. Au fil du temps, certains instruments ou façons de faire deviennent des procédures opérationnelles habituelles (*standard operating procedures*) (Mettler et SoRelle 2014, 151), ce qui explique qu'ils soient reproduits presque « naturellement ».

²⁵ « Previous interventions also shape the notions held by administrators and politicians about what is feasible, for administrative capacity built up in one area cannot easily be altered to implement a new set of policies. The resources and time required to create new capacities discourage radical policy changes, perhaps especially so in an economic emergency, when a premium is placed on quick results » (Weir et Skocpol 1985, 121).

Nous défendons l'argument que comme les administrations publiques avaient l'habitude de travailler avec certains instruments tels les subventions aux groupes du tiers secteur et les programmes axés sur le marché privé, ces organisations étaient incitées à les reproduire au moment de la formulation de nouvelles politiques après le repli du gouvernement fédéral. Le mécanisme de rétroaction des politiques publiques expliquerait que les programmes provinciaux visant la réalisation de logements à travers le tiers secteur tels HOMES BC (Colombie-Britannique) et AccèsLogis (Québec) sont assez similaires aux anciens programmes de la SCHL (Divay et al. 2005, 21-3). Pour ce qui est des mesures axées sur le marché privé, Allocation-Logement est la continuité de Logirente au Québec (SHQ 1999, 16), tout comme RAP en Colombie-Britannique a été conçu sur le modèle de SAFER (Colombie-Britannique 2006, 13)²⁶. Puis le Direct to Tenant Rent Supplement Program en Alberta est aussi inspiré de l'ancien programme fédéral de supplément au loyer (AAHTF 2007a, 17).

Deuxièmement, une seconde version du mécanisme de rétroaction des politiques publiques s'applique aux groupes qui en bénéficient. Dans le cas qui nous concerne, il s'agit des groupes du tiers secteur qui recevaient du financement pour le développement de logements sociaux bien avant le retrait du gouvernement fédéral en 1996. À propos du mécanisme de rétroaction, Skocpol (1992, 59) affirme qu'une politique durera « if it enhances the kinds of state capacities that can promote its future development, and especially if it stimulates groups and political alliances to defend the policy's continuation and expansion [...] Tracing these feedback processes is crucial for explaining the further development of social provision after initial measures are instituted ». Au moment de l'adoption d'une politique, les associations et groupes « that stand to benefit substantially from the existence of public policies are more likely to mobilize and take political action than are ordinary citizens, whose interest in a given policy are more diffuse » (Mettler et SoRelle 2014, 162). C'est aussi ce que Evers (1995, 171) remarquait en disant que les groupes du tiers secteur fournissent des « special goods and services to members or others, and simultaneously they exert lobbying functions and channel interests towards the respective points of decision-making ».

²⁶ En l'occurrence, Logirente et SAFER ont été lancés au tournant des années 1980 (Streich 1983, 50-1), permettant ainsi aux organisations gouvernementales de se familiariser avec ces instruments.

Ainsi, en réaction aux au désengagement progressif du gouvernement fédéral, nous observons que les groupes du tiers secteur se sont mobilisés pour se présenter comme étant une forme d'habitation (ou d'instrument) viable et performante, en incitant les gouvernements provinciaux à continuer de diriger leurs fonds vers le tiers secteur pour créer les nouvelles unités de logement prévues. Ces groupes se sont notamment fait entendre pendant la *Provincial Commission on Housing Options* en Colombie-Britannique (Duvall et Audain 1993a) et le Sommet sur l'économie et l'emploi au Québec en 1996 (Ducharme et Vaillancourt 2012, 18). Or les programmes HOMES BC et AccèsLogis, que nous avons abordés plus haut et qui visent le développement de logements abordables à travers le tiers secteur, sont précisément apparus après la tenue de cette commission britanno-colombienne et du sommet québécois.

Mécanisme de rendements croissants

Le processus de dépendance au sentier est aussi composé du mécanisme de rendements croissants (*increasing returns*). Au-delà des procédures opérationnelles habituelles qui orientent la conception de nouveaux programmes sur le modèle des anciens comme nous l'avons vu, ce mécanisme illustre l'avantage que retirent les décideurs à poursuivre des programmes déjà établis, un peu comme l'on retire des avantages à préserver une « technologie » déjà implantée. En se basant sur les travaux d'Arthur (1994), Pierson insistait notamment sur deux points. D'abord, l'investissement de départ : « When setup fixed costs are high, individuals and organizations have a strong incentive to identify and stick with a single option » (Pierson 2004, 24). Ensuite, la connaissance développée par les élites administratives : « knowledge gained in the operation of complex systems also leads to higher returns from continuing use. With repetition, individuals learn how to use products more effectively [...] »²⁷ (Pierson 2004, 24). La différence avec l'autre mécanisme est que les rendements croissants renvoient aux gains, à l'intérêt des administrations provinciales de poursuivre les anciennes façons de faire, ce qui va au-delà de l'habitude : « Increasing returns means that the more a choice is made or an action is taken, the greater its benefits » (Page 2006, 88). Dans le contexte des politiques de logement, la

²⁷ Sur cette idée, voir le texte classique d'Arrow à propos du « learning by doing » (1962, 156).

logique du mécanisme de rendements croissants est la suivante : plus un type d'instrument est utilisé, plus les fonctionnaires le connaissent et savent l'utiliser de manière efficace, plus il devient coûteux (au niveau financier et organisationnel) de se lancer dans la recherche, la conception et le développement d'instruments complètement nouveaux (voir Huo 2009, 31).

Nous défendons l'hypothèse que le mécanisme de rendements croissants permet d'expliquer pourquoi les subventions aux OSBL, qui avaient débuté avant le repli du gouvernement fédéral en 1996 à travers les programmes à frais partagés avec la SCHL ou autres initiatives provinciales, ont continué de plus en plus. Les décideurs provinciaux tirent un plus grand « rendement » ou avantage en préservant ces mêmes instruments et structures pour ce qui est de la mise œuvre, notamment par rapport à la réalisation des projets d'habitation et la prestation des services au quotidien (relations avec les locataires, gestion des immeubles, etc.). Concrètement, il était moins coûteux pour les provinces de continuer à renforcer et structurer le tiers secteur qui pouvait effectuer ces tâches, plutôt que d'imaginer et tester une série de formules complètement nouvelles. Les gouvernements provinciaux ont tout intérêt à pouvoir disposer d'un tiers secteur fort et compétent qui peut prendre en charge le développement des nouveaux logements, notamment ceux ciblant les personnes plus vulnérables. Des rendements croissants sont visibles dans la mesure où les gouvernements provinciaux « capitalisent » sur les capacités des groupes du tiers secteur que ceux-ci ont pu forger (*capacity building*) à travers le temps, en bonne partie grâce aux subventions publiques qu'il ont reçues dans le passé pour bâtir et gérer les projets d'habitation (Hulchanski et Dreier 1993, 72 ; Vaillancourt 2012, 249-52).

1.4.3 Les indicateurs des mécanismes

Cette sous-partie sert à présenter les indicateurs des mécanismes énoncés plus haut. Elle se conclura par un tableau synthèse. Ces indicateurs nous permettront de démontrer la présence des mécanismes dans les chapitres empiriques qui suivront.

Commençons par le mécanisme d'apprentissage social. Comme le disait May (1992, 338), « The prima facie evidence for the social learning consists of changes in fundamental aspects of a policy, including [...] changes in target groups (e.g., targeting more restrictive populations than in the past) ». Plus largement, l'apprentissage social implique selon lui « a rethinking among the policy elites that comprise a policy domain of the dominant view about fundamental aspects of a policy [...] The process of social construction is the central component of this definition of social learning » (May 1992, 337). En ce qui concerne les clientèles ciblées, les indicateurs utilisés pour démontrer l'apprentissage social sont les changements de perspective ou les ajustements à la politique d'habitation par les décideurs, pour des raisons d'équité ou parce que certaines personnes seraient considérées comme plus méritantes de l'aide de l'État (May 1992, 345-6). Nous comparerons les déclarations ou « positions » des gouvernements des années 1970 à celles des gouvernements au pouvoir plus récemment, ainsi que les politiques concrètes qui ont été mises en œuvre à chaque époque, pour montrer le contraste dans la perception des clientèles que les gouvernements veulent aider. Nous porterons notre attention sur les raisons et justifications fournies.

Le mécanisme d'apprentissage instrumental « entails new understandings about the viability of policy interventions or implementation designs » (May 1999, 23). « Demonstrating instrumental learning requires evidence of 'increased intelligence and sophistication of thought'²⁸ about the policy or implementation design » (May 1992, 335). Les indicateurs du mécanisme d'apprentissage instrumental seront les constats et analyses des gouvernements quant aux avantages de certaines pratiques ou instruments par rapport à d'autres, dont leur coût et le bien-être procuré aux citoyens. Comme le disait May (1999, 23), la principale condition pour démontrer l'apprentissage instrumental par les élites politico-administratives est l'« [i]mproved understanding of policy instruments or implementation based on experience and/or analysis » (May 1999, 23). Outre la reconnaissance que certaines pratiques sont plus performantes du fait de leurs avantages, un autre indicateur du mécanisme est l'observation des désavantages d'autres programmes, parfois considérés comme des formes de *policy failure* dans la littérature en administration et politique publique (May 1992 ; Ingram et Mann 1980 ; voir

²⁸ May se réfère ici au texte d'Etheredge (1981, 77) déjà cité plus haut.

aussi Wildavsky 1987, 41-61). Bref, toutes les évaluations, constats, observations des décideurs par rapport aux forces et faiblesses de certaines pratiques ou instruments, ayant mené à la sélection des plus performants au détriment des autres, sont autant d’indicateurs du mécanisme d’apprentissage instrumental pour comprendre les innovations dans la politique de logement.

Les indicateurs des mécanismes de rétroaction des politiques publiques et de rendements croissants seront analysés dans leur séquence temporelle, allant des années 1970 à 2015, pour rendre compte du processus de dépendance au sentier (Pierson 1993, 2004). Ces indicateurs se trouvent dans les différentes actions posées par les gouvernements successifs et par les représentants du tiers secteur. Ces actions ont mené à la reproduction implicite ou explicite de certains instruments, après le désengagement du gouvernement fédéral au milieu des années 1990, limitant ou contraignant les formes plus radicales de changement (Bennett et Elman 2006, 256). Qu’il s’agisse des efforts du gouvernement pour consolider les anciennes pratiques ou de la mobilisation voire du *lobbying* des groupes du tiers secteur, tous ces indicateurs révèlent la présence des mécanismes de rendements croissants et de rétroaction des politiques publiques (Pierson 2004, 24 ; Skocpol 1992, 58-9 ; Evers 1995, 171). Ils permettent de démontrer la poursuite des anciennes façons de faire en dépit de l’autonomie de la province quant à la conception de sa politique de logement, démontrant ainsi l’existence de certaines formes de continuité.

Le tableau 1.2 à la page suivante fait une synthèse des indicateurs des mécanismes.

Tableau 1.2 Synthèse des indicateurs des mécanismes

	Processus de <i>puzzling</i>	Processus de dépendance au sentier		
	Apprentissage social	Apprentissage instrumental	Rétroaction des politiques publiques	Rendements croissants
Indicateurs	Changements de perspective, ajustements dans les interventions du gouvernement par rapport aux groupes ciblés, pour des raisons d'équité ou parce que certains sont perçus comme méritants	Évaluations, constats, observations des décideurs par rapport aux forces et faiblesses de certaines pratiques ou instruments, ayant mené à la sélection des plus performants au détriment des autres	Reproduction implicite ou explicite des mêmes instruments malgré l'autonomie du gouvernement et mobilisation du tiers secteur pour poursuivre ces mêmes façons de faire	Efforts du gouvernement pour maximiser les rendements ou avantages qu'il retire en préservant les mêmes structures et instruments déjà établis

1.5 Cas, approche et méthode

Les précédentes parties nous ont permis d'introduire les politiques de logement, de présenter la littérature pertinente pour formuler notre problématique, d'aboutir à notre question de recherche puis enfin d'exposer nos hypothèses. Dans cette partie-ci, nous reviendrons sur le choix des cas, l'approche et la méthode utilisées, en précisant pourquoi elles sont les plus appropriées pour expliquer la ressemblance des politiques provinciales de logement.

Comme nous l'avons dit plus haut, le Canada se classe parmi les pays dits « libéraux » selon la typologie d'Esping-Andersen (1990). Par contre, des différences sont observées entre les provinces pour ce qui est de leur profil de régime providentiel. En effet, des recherches précédentes ont révélé que le profil de l'Alberta la rapproche du modèle ultra-libéral américain, selon plusieurs indicateurs politiques et sociaux. À l'opposé, le Québec a développé des politiques sociales qui le rapprochent des pays sociaux-démocrates européens. Les deux autres grandes provinces à savoir l'Ontario et la Colombie-Britannique sont quant à elles plus près du

modèle libéral canadien dans son ensemble, grossso modo à mi-chemin entre l'Alberta et le Québec (Proulx et al. 2011, 177, 186 ; Bernard et Saint-Arnaud 2004, 209, 228).

Suivant les distinctions établies par les recherches précédemment citées, nous avons choisi d'étudier les cas de l'Alberta, du Québec et de la Colombie-Britannique. Cette dernière province a été retenue parce qu'elle est davantage comparable avec les deux autres provinces de l'échantillon, que ne l'est l'Ontario qui présente des caractéristiques institutionnelles particulières. En effet, l'Ontario connaît une situation unique en matière de politiques d'habitation destinées aux ménages à revenu modeste, depuis que le gouvernement provincial a formellement transféré la responsabilité du logement social/abordable aux municipalités en 2000 (Vérificateur général de l'Ontario 2011, 448). Ainsi, entre la Colombie-Britannique et l'Ontario qui ont un profil de régime providentiel similaire, nous avons choisi la première puisque la décentralisation à l'échelon municipal en Ontario complexifiait grandement l'analyse pour la période après 2000. En somme, l'étude de l'Alberta, du Québec, puis de la Colombie-Britannique permet de faire une meilleure comparaison systématique des politiques provinciales d'habitation des années 1970 aux années 2010, conformément à l'objectif que nous nous sommes fixé dans le cadre de cette thèse.

En examinant trois provinces d'un même pays, mais qui ont des profils distincts en matière de régime providentiel, nous disposons d'un échantillon fort intéressant. D'une part, l'étude interprovinciale dans une approche diachronique permet de contrôler plusieurs facteurs (caractéristiques nationales similaires, beaucoup de variables constantes) et de maximiser la comparabilité (Lijphart 1971, 689). D'autre part, le fait que les trois provinces présentent un ordre institutionnel distinct quant à leur profil de régime providentiel nous permet de tirer profit d'un des avantages des études du type *most different systems*. Cet avantage est la plus grande possibilité de généralisation de l'inférence causale si elle est observée dans des cas distincts (Przeworski et Teune 1970, 34-9). Évidemment, les provinces canadiennes ne constituent pas des cas foncièrement opposés, comme le seraient les États-Unis et la Suède par exemple. Or il n'empêche que les provinces présentent des cas suffisamment diversifiés pour que leur comparaison soit féconde à l'avancement théorique en politique publique (Béland et Daigneault 2015, 7 ; Imbeau et al. 2000, 781). Nous pourrions même ajouter qu'en politique comparée, de

manière générale, un nombre important de chercheurs ont changé l'échelle de leurs études des gouvernements centraux vers les gouvernements sous-nationaux pour la richesse des analyses qui en découlent (voir Falleti 2010, 31-2). Bref, pour toutes les raisons énumérées ci-haut, les cas de l'Alberta, du Québec et de la Colombie-Britannique constituent un échantillon idéal pour explorer les causes qui expliquent les changements fondamentaux communs aux politiques de logement à l'étude.

Pour ce qui est de l'approche théorique, nos recherches s'inscrivent dans la branche de l'institutionnalisme historique (Steinmo et al. 1992 ; Thelen 1999). Suivant d'autres chercheurs dans cette approche, nous nous intéressons au lien entre les institutions et l'élaboration ou plus précisément la formulation des politiques publiques (Hall et Taylor 1997, 471), en nous concentrant sur les mécanismes qui entrent en jeu (Huo 2009 ; Capano 2013 ; Marier 2013). Comme Linder et Peters (1990, 60-1), nous sommes d'avis que le « formulation stage [i]s the focal point for information bearing on both past and future policy performance [...] An institutional perspective on policy formulation permits us to reconsider the role of information in the formulation process and to offer a richer conception of the institutional dynamics involved ».

Dans « Why I Am an Historical Institutionalist », Skocpol (1995, 104) écrivait que pour comprendre les modes (*patterns*) de développement de l'État-providence, l'approche comparée est privilégiée : « Comparisons, whether across countries, regions, localities, or time periods, are used to find interesting patterns to explain and to test the plausibility of causal hypotheses ». Dans la même veine, nous documenterons l'apparition des trois changements fondamentaux dans le temps, qui portent sur les groupes ciblés et le choix d'instruments, au sein des politiques d'habitation de l'Alberta, du Québec et de la Colombie-Britannique. Nous nous concentrerons ensuite sur les moments clés où les changements et réorientations sont survenus dans chaque province pour en comprendre les motivations, les dynamiques institutionnelles et reconstituer les logiques décisionnelles. Comme l'approche diversifiée de ces trois provinces qui s'incarne dans leur profil distinct de régime providentiel, de même que le facteur de la politique partisane abordé plus haut, ne permettent pas d'expliquer les changements fondamentaux communs, nous pourrons analyser l'activation des mécanismes d'apprentissage et de dépendance au sentier dans

la chaîne de causalité puis enfin observer leur interaction. Cela s'inscrit dans notre démarche de recherche déjà exposée qui consiste à mieux comprendre ce que les gouvernements font et pourquoi (Klein et Marmor 2009, 994).

À l'intérieur d'une étude comme la nôtre portant sur un nombre limité de cas (petit-n), l'utilisation du *process-tracing* est de rigueur, car elle procure un grand pouvoir explicatif. En effet, cette méthode permet d'avoir une compréhension détaillée du contexte politique, de la prise de décision des élites administratives, dans la séquence historique choisie (Bennett et Checkel 2015 6-7 ; Steinmo 2010, 367-8 ; Hall 2003). Comme nous le verrons plus bas, la collecte de données dans les documents d'archives vise à reconstruire chaque politique provinciale des années 1970 aux années 2010 et démontrer, chiffres à l'appui, les directions des modifications. Même parmi les études empiriques sur le secteur du logement, aucune n'a fait de comparaison systématique des provinces sur plusieurs décennies. En outre, le *process-tracing* nous permet d'aller plus loin en intégrant les données qualitatives tirées des entrevues avec des personnes clés dans le but de reconstituer les séquences décisionnelles qui, accumulées sur une quarantaine d'années, ont mené aux trois changements fondamentaux. Plus ambitieux que la simple description de l'évolution des politiques provinciales de logement, notre objectif est d'explorer la chaîne causale à l'œuvre et de proposer une explication théorique (Mahoney et Thelen, 2010, 2015 ; Jacobs 2011). Et c'est ce que le *process-tracing* nous permet de faire.

Pour le dire de façon schématique, nous sommes partis d'une observation empirique, soit une similarité dans les modifications de trois politiques provinciales de logement. Puis nous sommes remontés dans le temps afin d'analyser de manière théorique ce qui a mené à ces modifications ou changements similaires dans chaque province. Beach et Pedersen (2013, 16) appellent cette démarche inductive le « theory-building process-tracing [which] starts with empirical material and uses a structured analysis of this material to detect a plausible hypothetical causal mechanism [...] What is also being traced here is a theoretical causal mechanism that is expected to be present across a population of cases ». Tel que nous l'avons mentionné plus haut à propos de l'avantage des études du type *most different systems*, lorsque les mécanismes identifiés sont présents dans plusieurs cas, en l'occurrence nos trois provinces

à l'étude, cela renforce le pouvoir explicatif de ces mécanismes causaux (Tilly 2001, 24 ; Gerring 2010, 1502).

Toutefois, le *theory-building process-tracing* contient aussi une part de déduction. Comme le soulignent Beach et Pedersen (2013, 17) : « Evidence does not speak for itself. Theory-building often has a deductive element in that scholars seek inspiration from existing theoretical work and previous observations ». Autrement dit, notre démarche peut être inductive en débutant par une observation ou un résultat empirique précis, tout en présentant des hypothèses pour expliquer celui-ci, en se basant sur les théories ou approches conceptuelles existantes. C'est ce que nous avons fait plus haut en formulant nos hypothèses. Cela dit, les chapitres de la thèse nous donneront l'espace nécessaire pour mieux comprendre l'opérationnalisation desdits mécanismes d'apprentissage et de dépendance au sentier des années 1970 aux années 2010.

Contrairement à l'approche classique par variables (King et al. 1994) qui évalue les effets des causes, notre recherche vise à examiner les *causes-of-effects* (Goertz et Mahoney 2012, 43), c'est-à-dire les causes de la similarité interprovinciale. Notre objectif n'est donc pas de découvrir des relations causales robustes et généralisables entre deux variables à la manière des lois universelles (Lijphart 1971, 686-7). Cela serait de toute façon difficile à atteindre dans la mesure où notre recherche porte sur la formulation et le contenu de politiques publiques de trois provinces, dans un espace spatial et temporel précis (Immergut 2010, 239). Puis comme le disaient Hedström et Swedberg (1998, 8-9) :

The covering-law model [...] does not stipulate that the mechanism linking *explanans* and *explanandum* must be specified in order for an acceptable explanation to be at hand. This omission has given leeway for sloppy scholarship, and a major advantage of the mechanism-based approach is that it provides (or encourages) deeper, more direct, and more fine-grained explanations. The search for generative mechanisms consequently helps us distinguish between genuine causality and coincidental association, and it increases the understanding of why we observe what we observe.

Notre objectif est d'analyser les processus qui favorisent la ressemblance des politiques provinciales d'habitation, en décomposant les mécanismes causaux au sein de chaque processus

(McAdam et al. 2008, 308). En paraphrasant le livre classique d'Elster (1989) sur les mécanismes, Campbell (2004, 63) soutient que les « mechanisms are the nuts, bolts, cogs and wheels that link causes with effects ». Ils sont donc parfaitement appropriés pour expliquer « how and why a hypothesized cause, in a given context, contributes to a particular outcome » tout en étant « general enough to be portable across different contexts » comme l'expliquent Falleti et Lynch (2009, 1143, 1145). Pour bien maîtriser l'approche mécanistique, nous nous inspirerons de travaux qui l'ont utilisée avec succès (McAdam et al. 2001 ; Falleti 2010), particulièrement de ceux se réclamant de la tradition de la *comparative-historical analysis* (CHA) : « The quest to explain real-world puzzles in CHA yields explanations in which much attention centers on specifying the *mechanisms* through which causes and causal configurations exert effects within particular cases » (Thelen et Mahoney 2015, 15).

Ainsi, comme nous le verrons dans les chapitres qui suivent, nous reconstruirons les changements fondamentaux de chaque province en suivant l'histoire de la politique de logement social ou abordable, des années 1970 aux années 2010. Pour ce faire, nous présenterons des données primaires principalement qualitatives mais aussi quantitatives, tirées des archives provinciales des trois provinces (publications gouvernementales, documents d'orientation, Hansards, etc.) (Booth et Glynn 1979). Environ 250 documents gouvernementaux ont été consultés, c'est-à-dire qu'ils ont été photocopiés, imprimés ou enregistrés pour la collecte de données. Cela inclut deux demandes d'accès à l'information visant à obtenir des informations particulières. Toute cette analyse documentaire constitue une contribution empirique majeure de la thèse, considérant qu'aucune autre étude n'avait accompli ce travail d'archive.

La structure de notre analyse comprend aussi des entrevues semi-dirigées menées auprès de décideurs, anciens et actuels (Berry 2002), de même qu'auprès de gens du milieu communautaire. Les 54 personnes interviewées²⁹ ont une expérience directe avec les trois changements fondamentaux au regard des groupes ciblés et des instruments. Ces personnes ont été choisies pour leur haut degré d'expertise et de connaissances en ce qui concerne les

²⁹ De plus, quatre chercheurs ou observateurs connaissant les politiques de logement et les personnes influentes dans ce milieu, mais n'ayant pas été à l'emploi d'organisations provinciales, municipales ou communautaires, ont aussi été interviewés. Le total des personnes interviewées s'établit donc à 58.

politiques de logement de leur province, ce qui se reflétait souvent par leur longue carrière dans le secteur de l'habitation. Pour bien comprendre les logiques décisionnelles qui ont mené aux changements dans les politiques de logement, nous avons utilisé la méthode d'échantillonnage boule de neige se basant sur la réputation (*reputational snowball*³⁰) des personnes afin de sélectionner les répondants les plus qualifiés pour répondre à nos questions sur chaque province. Par « qualifiés », nous entendons les personnes qui ont elles-mêmes pris les décisions menant à des changements ou innovations, ou sinon qui ont été très près des cercles décisionnels à l'intérieur des gouvernements provinciaux. Cela dit, nous avons aussi interrogé des personnes à l'extérieur de la fonction publique, qui ont une longue expérience personnelle comme acteur influent au sein du milieu du logement abordable dans leur province.

Les entretiens ont été réalisés en 2015 et 2016. L'entretien le plus court était de 30 minutes alors que le plus long était de 3 heures et demie, pour une moyenne d'environ 1 heure et demie par entrevue. Une liste détaillée des répondants se trouve en annexe. La majorité des entrevues se sont déroulées en personne, mais certaines ont aussi été faites par téléphone afin de questionner les personnes expertes se trouvant à l'extérieur des villes où nous nous sommes rendus. Dans le cas de la Colombie-Britannique, nous nous sommes déplacés à Vancouver, Burnaby, New Westminster et deux fois à Victoria. Des appels téléphoniques ont aussi été faits à Vancouver ainsi que dans la région de Seattle aux États-Unis. En Alberta, la majorité des entrevues se sont déroulées en face à face à Edmonton, bien que des appels téléphoniques aient aussi été faits à Calgary et Fort McMurray. Pour ce qui est du Québec, la totalité des entretiens à Montréal a été réalisée en personne. Nous nous sommes également déplacés deux fois dans la ville de Québec, en plus d'avoir fait quelques entrevues téléphoniques avec des répondants qui demeurent dans cette ville ou les environs.

Pour nous assurer d'une plus grande validité interne dans notre recherche (Moses et Knutsen 2012, 60) et éviter le problème d'équifinalité – lorsque plusieurs causes peuvent mener au même résultat (Goertz et Mahoney 2012, 58) – nous avons utilisé un questionnaire visant à

³⁰ « This technique assumes that groups of influentials in a given field are interconnected: that members know each other, either personally or by reputation, so that if you ask them who the key people in the field are, they will know » (Farquharson 2005, 347).

compiler les raisons fournies par les répondants pour expliquer les trois changements fondamentaux, leur ordre d'importance et leur fréquence pour cerner les causes les plus probantes (Aberbach et Rockman 2002). Dès lors, il convient de préciser que les réponses des personnes interviewées ne reflétaient pas nécessairement leurs préférences personnelles. Notre questionnaire visait à comprendre « ce qui s'est passé », les raisons qui ont poussé les gouvernements provinciaux à faire les choix qui ont été faits, et non pas « ce qui aurait pu être fait ». En outre, les répondants devaient hiérarchiser leurs réponses de la plus à la moins importante pour expliquer chaque changement fondamental. Au final, toutes ces réponses tirées des entrevues présentent un apport crucial par rapport aux données et autres informations obtenues dans les documents d'archives pour justifier l'orientation voire la réorientation des politiques d'habitation. Comme les documents publiés par les gouvernements ont tendance à présenter leurs réalisations plutôt que les motivations derrière les décisions de réorienter une politique, les entrevues furent indispensables pour comprendre comment et pourquoi les trois changements fondamentaux ont eu lieu. D'autant plus que les sources secondaires consultées étaient trop peu nombreuses et insuffisantes sur le plan analytique pour expliquer les changements fondamentaux sur lesquels nous nous sommes penchés.

Pour conclure, notre thèse vise à expliquer un résultat empirique contre-intuitif et ce pour deux raisons. D'abord, comme le gouvernement fédéral a abandonné son rôle de leader au milieu des années 1990, cela ne peut pas expliquer la ressemblance des politiques provinciales d'habitation. Ensuite, quand les trois provinces ont pris les devants en matière de conception de programme, elles ont fait des choix similaires. En outre, notre recherche permet une plus grande compréhension théorique de l'opérationnalisation des mécanismes qui ont entraîné les changements fondamentaux dans chaque province. L'analyse empirique des politiques provinciales d'habitation fait défaut dans la littérature canadienne en politique publique. Les explications théoriques nous permettant de saisir les modifications observées au sein de ces politiques provinciales sont aussi absentes. Par contre, grâce à l'approche et à la méthode employées dans cette thèse, nous serons en mesure de répondre à notre question de recherche et enfin mieux comprendre comment et pourquoi les politiques provinciales de logement ont subi des changements fondamentaux similaires par rapport aux groupes ciblés et aux instruments de politique publique. Sans prétendre à la découverte de lois universelles, notre positionnement

épistémologique se fonde toutefois sur une accumulation des connaissances en sciences sociales dans le but de généraliser certains mécanismes à plus d'un cas et ainsi favoriser le développement théorique de moyenne portée. Nous suivons ici Beach et Pedersen (2013, 16) lorsqu'ils écrivent : « theory-building process-tracing seeks to build a midrange theory describing a causal mechanism that is generalizable outside of the individual case ».

1.6 Conclusion

Ce chapitre visait à introduire les politiques de logement destinées aux ménages à revenu modestes en Colombie-Britannique, en Alberta et au Québec. La revue des écrits nous a permis de poser notre problématique sur la similarité non anticipée des politiques d'habitation, vu l'autonomie dont jouissaient ces trois provinces aux régimes providentiels relativement distincts. Entre 1996 et 2015, dans un contexte de repli du gouvernement fédéral, les provinces ont mis en œuvre des changements similaires au regard des clientèles ciblées et des instruments de politique publique. Nous défendons l'hypothèse que ces changements fondamentaux s'expliquent par deux types de mécanismes : des mécanismes d'apprentissage de l'administration publique et des mécanismes renvoyant à la logique de dépendance au sentier.

Cela dit, avant de pouvoir confirmer ou infirmer nos hypothèses, il faut d'abord analyser en profondeur les politiques d'habitation destinées aux ménages à revenu modestes dans chaque province. Les chapitres qui suivent y seront consacrés. Nous débuterons par la Colombie-Britannique, suivie de l'Alberta, pour terminer avec le Québec.

Après avoir fait une analyse documentaire rigoureuse et un travail d'enquête à travers de nombreuses entrevues dans les trois provinces à l'étude, nous serons en mesure de comparer les résultats pour chacune d'elle, expliquer leur ressemblance et enfin résoudre notre *puzzle* dans le dernier chapitre de cette thèse. Ainsi nous pourrons positionner nos résultats empiriques et nos contributions conceptuelles dans la littérature plus large sur les politiques sociales et l'évolution de l'État-providence.

2. Colombie-Britannique : le changement en continu

Ce chapitre présente en profondeur les changements institutionnels qui sont apparus dans la politique britanno-colombienne de logement visant les ménages à revenu modeste. Comme nous le verrons, la Colombie-Britannique est la province où le processus de *puzzling* a mené à plus d'innovations comparativement aux autres provinces de notre échantillon. Il s'agit de la province où les trois changements fondamentaux identifiés au chapitre précédent sont le plus intenses : ciblage des groupes vulnérables, abandon du modèle étatiste HLM au profit du logement sans but lucratif à travers le tiers secteur, puis enfin une utilisation plus forte des mesures axées sur le marché locatif privé. Le tableau numéro 2.1 plus bas expose les changements sur une longue période, soit de 1975 à 2015.

Comment comprendre toutes ces transformations ? Comment peut-on expliquer le fait que le gouvernement britanno-colombien qui ciblait autrefois les familles et les aînés autonomes, avec un revenu faible à modéré, réserve aujourd’hui les logements sociaux et abordables aux plus vulnérables tels les itinérants ou les aînés en perte d’autonomie ? Pourquoi la politique provinciale est-elle passée d’un modèle étatiste dans les années 1970 (complexes HLM, nationalisation d’une compagnie privée, acquisition de terrains) à un modèle où l’État a une place plus limitée dans le losange de bien-être ? En effet, les tierces parties du secteur sans but lucratif et du secteur privé sont devenues des acteurs de premier plan.

Tableau 2.1 La politique britanno-colombienne de logement destinée aux ménages à revenu modeste³¹

Groupes ciblés	Secteur public (nbr unités/ménages)		
Familles et aînés indépendants ayant un revenu faible à modéré	1975	6 845	58%
Familles et aînés indépendants, quelques personnes handicapées, ayant des besoins impérieux	1995	8 032	21%
Familles et aînés indépendants ou non ayant des besoins impérieux, autres personnes vulnérables dont les itinérants	2015	11 112	11%
	Tiers secteur (nbr unités/ménages)	Seulement SCHL** (nbr unités/ménages)	
Aînés indépendants ou non et familles ayant un revenu faible à moyen	1975	5 026	42%
Aînés indépendants ou non, familles, certaines personnes vulnérables, ayant des besoins impérieux même si certains ménages avaient un revenu modéré	1995	17 023	44%
Ménages ayant des besoins impérieux et personnes ayant des problèmes de santé, itinérants, etc. requérant une assistance	2015	57 335	56%
	Secteur privé*		
Aînés indépendants ayant un revenu faible à modéré	1975		0%
Aînés indépendants et familles ayant un revenu faible à modéré, itinérants	1995	13 338	35%
	2015	32 732	32%
* Inclut seulement les programmes d'allocation-logement et de supplément au loyer		** Données pour 1975 et 1995 calculées par l'auteur. Pour éviter un double comptage, certaines unités ont été soustraites	

Ce chapitre démontrera qu'une explication partisane ou idéologique n'est pas convaincante. Une analyse conventionnelle insisterait sur cette explication pour rendre compte des changements. Il serait d'ailleurs tentant de le faire en ce qui concerne l'arrêt de la

³¹³¹ Les pourcentages représentent la proportion d'unités/ménages soutenue financièrement par le gouvernement provincial à travers chaque secteur, correspondant à des instruments distincts de politique publique. Par exemple, lorsqu'il est écrit 58 %, cela signifie que 58 % des unités/ménages soutenus par le gouvernement le sont à travers cette forme d'intervention ou instrument. Les unités sont comptées de manière cumulative ce qui veut dire que les données englobent toutes les unités/ménages supportés par BC Housing ou exceptionnellement par un autre ministère, avec ou sans la contribution financière de la SCHL. Les trois secteurs (public, tiers et privé) renvoient à l'organisation qui possède les logements. Dans le cas du secteur public, il s'agit essentiellement de HLM. L'année 1995 a été choisie comme point central, car elle marque le moment du désengagement fédéral. Nous avons également fourni des données vingt avant et vingt ans après, pour dresser une comparaison diachronique des groupes ciblés et des instruments utilisés. Nous avons compté les unités complétées quand cela était possible, plutôt que les unités en construction. Sauf exception, les données sont tirées des rapports annuels de BC Housing de même que des *Statistiques du logement au Canada* publiées par la SCHL, pour les années 1975, 1995 et 2015. Certaines données pour 2015 ont été fournies par Tammy Bennett, responsable de la recherche à BC Housing.

construction de HLM après la victoire du Crédit Social fin 1975. Ce parti de droite souhaitait limiter l'intervention de l'État, notamment comme fournisseur direct de logements sociaux. Par contre, nous verrons que le retour d'un gouvernement NPD plus à gauche, de 1991 à 2001, n'y changea rien. Pendant les dix ans où il a été au pouvoir, le NPD n'a pas du tout renouvelé la formule HLM. Devant le retrait fédéral, il a plutôt lancé *HOMES BC*, programme phare des années 1990, qui mettait de l'avant les forces ou avantages des groupes du tiers secteur pour le développement de logements abordables. En plus de cibler progressivement les ménages vulnérables, le NPD a aussi inauguré un volet de suppléments au loyer à travers *HOMES BC* afin d'utiliser des logements disponibles sur le marché privé. La prise du pouvoir par une formation politique plus à droite, le Parti libéral de Colombie-Britannique, à partir de 2001 n'a pas renversé cette tendance, au contraire. Alors comment expliquer que les partis changent, mais que l'innovation continue dans le même sens ? Au mieux, le clivage idéologique permet d'expliquer certaines préférences pour les subventions au tiers secteur ou les instruments axés sur le marché privé, mais pas les tendances lourdes.

Malgré les innovations constatées, des formes de continuité existent. En effet, l'étape de la formulation d'une nouvelle politique publique s'apparente rarement à une *tabula rasa*. Il s'agit plutôt d'un moment de réflexion quant à la situation actuelle et l'orientation que les décideurs souhaitent adopter, ce qui implique de jeter un regard sur l'expérience du gouvernement avec les précédentes politiques. C'est pendant cette étape que le processus de dépendance au sentier est le plus visible. Ce processus est entraîné par le mouvement des mécanismes de rétroaction des politiques publiques et de rendements croissants. L'effet de ces mécanismes a orienté les décisions du gouvernement britanno-colombien vers le renouvellement ou la reproduction d'anciens instruments tels les subventions aux groupes du tiers secteur ou les allocations-logement, plutôt que la conception de programmes hors du commun, expérimentaux, bref de programmes complètement nouveaux en termes de structure et de mise en œuvre. Dans le chapitre nous soulignerons en quoi ce processus est pertinent pour expliquer certaines formes de continuité dans l'inventaire actuel de programmes d'habitation. Cependant, nous exposerons aussi les limites d'un récit uniquement en termes de dépendance au sentier. En effet, si la force des mécanismes liés à la dépendance au sentier était si puissante, les groupes bénéficiaires de la politique de logement seraient demeurés les mêmes, le modèle

sans but lucratif n'aurait pas remplacé le modèle étatiste de manière permanente, et enfin les instruments axés sur le marché privé n'auraient pas connu un tel succès, ils n'auraient jamais vu le jour. Comment expliquer ces innovations qui, au final, représentent des transformations institutionnelles profondes ? Seul le processus de *puzzling* le permet.

Le processus de *puzzling* est propulsé par la force combinée du mécanisme d'apprentissage instrumental et du mécanisme d'apprentissage social. Le mécanisme d'apprentissage instrumental s'opère de manière directe par les décideurs à travers l'analyse des programmes internes, mais aussi de manière indirecte en observant les autres juridictions. Il a très largement influencé la direction du processus de *puzzling* en contexte de contrainte budgétaire. Son mouvement est actif en permanence à travers le travail des décideurs et leurs employés recherchant des solutions pour rendre l'action publique plus efficiente, en sélectionnant les pratiques et instruments plus performants. Le ciblage des aînés en perte d'autonomie et des itinérants s'est fait en partie parce qu'il permet au gouvernement d'économiser sur d'autres dépenses, par exemple des coûts en santé. Le rejet de la formule HLM pour ses diverses faiblesses dont ses coûts importants a mené à un élargissement des subventions aux groupes du tiers secteur pour développer les logements sociaux. Les décideurs ont constaté puis valorisé les avantages du logement sans but lucratif, comme ils l'ont fait en constatant les avantages qu'offrent les instruments axés sur le marché privé tels l'allocation-logement et le supplément au loyer. En outre, la force du mécanisme d'apprentissage social doit aussi être considérée pour son effet dans le processus de *puzzling*. Elle permet d'expliquer qu'en l'espace d'une quarantaine d'années, il ne vient plus à l'esprit des décideurs de cibler d'autres groupes que les plus vulnérables, car ce sont eux qui ont le plus de difficulté à se trouver un logement sur le marché privé. Vu les ressources limitées de l'État, il est aujourd'hui devenu « normal » de leur réservier les logements sociaux.

Le texte du chapitre est divisé en trois parties, chacune dédiée à un des changements fondamentaux identifiés précédemment : le ciblage des personnes en situation vulnérable, l'abandon des HLM appartenant à l'État et la promotion du tiers secteur, puis enfin l'utilisation plus forte des mesures axées sur le marché locatif privé. Dans toutes les parties, nous utiliserons

une analyse mécanistique pour expliquer *comment* et *pourquoi* les changements observés sur les plans qualitatif et quantitatif ont eu lieu.

2.1 Le ciblage des personnes en situation vulnérable

Cette partie vise à retracer le processus par lequel les décideurs ont changé leur perspective par rapport aux groupes ciblés par la politique britanno-colombienne de logement social ou abordable. D'abord, une riche description qualitative permettra de rendre compte des changements et de faire connaître les principaux programmes abordés dans les parties suivantes. Ensuite, nous nous pencherons sur le déclenchement des mécanismes qui nous permettent de comprendre cette modification de perspective ayant culminé vers le ciblage de plus en plus prononcé des populations vulnérables.

2.1.1 Chronologie des modifications : ciblage progressif des programmes

Les premiers programmes : une approche « généraliste »

L'agence provinciale d'habitation britanno-colombienne, la British Columbia Housing Management Commission ou plus simplement BC Housing, a été créée en 1967 « to manage provincial and federal-provincial housing and property – then totalling 1,400 rental units » (BC Housing 1981, 7). À l'époque, les seules responsabilités confiées à BC Housing concernaient la gestion de ces unités HLM (Colombie-Britannique 1972).

Les premiers HLM en Colombie-Britannique remontent aux années 1950 quand le gouvernement a pris conscience que les besoins en matière d'habitation des familles et des aînés à faible revenu ne pouvaient être entièrement comblés par le marché privé (BC Housing 1981, 7). En fait, des complexes HLM avaient été construits par des agences locales d'habitation à Vancouver et Prince Rupert en 1953 (BC Housing 1981, 7). Ces agences furent toutefois dissoutes à la création de BC Housing en 1967, qui prit le relais dans ces activités (Rose 1980, 81). Possédés et gérés directement par BC Housing, les HLM étaient destinés aux familles et

aux aînés autonomes disposant d'un revenu faible à modéré (Colombie-Britannique, 1972 ; Colombie-Britannique, Interdepartmental Study Team on Housing and Rents 1975, 39). Le rapport annuel du Department of Housing³² pour l'année 1975 indique une forte augmentation du portefeuille de HLM appartenant à l'État :

The Commission [BC Housing] had 6,845 units as of December 31, 1975, as compared with 4,200 units at the previous year's end. The number of units for senior citizens increased by 77.5 per cent, from 2,110 units to 3,745 units, while family units jumped by 48 per cent, from 2,090 to 3,100 units. Twenty-three more communities had BCHMC [BC Housing] rental units in 1975, increasing the 1974 total of 15 to 38. (Colombie-Britannique, Department of Housing 1976a, 9)

D'autres formes de logement social existaient aussi à l'époque. Au-delà des contributions fédérales, des milliers d'unités à travers les OSBL ont été développées pour les aînés grâce à une loi provinciale datant de la fin des années 1950 (*Elderly Citizens' Housing Aid Act*) : « The Department encouraged non-profit sponsors such as service clubs, churches, ethnic and other groups, to build and manage various types of senior citizen housing [...] As of December 31, 1975, the Department was assisting in the construction of some 2,969 apartment and 802 special-care, non-profit senior citizens' units throughout the Province » (Colombie-Britannique, Department of Housing 1976a, 16). Comme nous pouvons le voir, davantage d'unités étaient développées à travers les OSBL que les HLM en 1975. Les OSBL logeaient les aînés autonomes pour la plupart, mais comme la dernière citation l'indique, certains avaient des besoins plus particuliers (voir aussi Colombie-Britannique, Department of Housing 1975a, 16).

Comme le notait le gouvernement lui-même au milieu des années 1970, les OSBL n'avaient pas tellement développé de logements destinés aux familles (Colombie-Britannique, Department of Housing 1975b, 41). En effet, les unités pour les familles étaient réalisées principalement à travers les coopératives. Par contre, force est de constater que le gouvernement

³² Le Department of Housing a été créé en novembre 1973 (Colombie-Britannique, Department of Housing 1975a, 5). Afin de tracer une distinction entre les deux organisations, disons que le Department of Housing dirigé par un ou une ministre élu(e) décidait des orientations et des politiques alors que BC Housing exécutait. En tant qu'agence gouvernementale, BC Housing devait mettre en œuvre les programmes et administrer les subventions – à frais partagés avec le gouvernement fédéral – destinées à couvrir les déficits d'exploitation des HLM, des logements du tiers secteur et des unités sélectionnées sur le marché privé (BC Housing 1979).

finançait moins d'unités de logement à travers les coopératives qu'il ne le faisait avec les OSBL ou les HLM. Au 31 décembre 1975, 895 logements étaient occupés dans des coopératives, 360 logements étaient en construction et 847 logements étaient au stade de la planification (Colombie-Britannique, Department of Housing 1976a, 17).

Regardons maintenant le statut socio-économique des ménages bénéficiant de la politique de logement. Malgré ce que nous avons dit plus haut sur le fait que des ménages au revenu modéré étaient aussi logés dans les complexes HLM, il reste que ces derniers avaient l'image ou la réputation de concentrer la pauvreté (Colombie-Britannique, Department of Housing 1975b, 41-2). En comparaison, les projets d'habitation développés par les OSBL et les coopératives contenaient un mélange d'unités non subventionnées, où les locataires payaient un loyer relativement bas (*low end of market*), et d'unités louées par de locataires payant un loyer proportionné à revenu³³. Les projets d'habitation du tiers secteur étaient plus petits que les complexes HLM et conçus pour s'insérer dans le quartier ou la trame urbaine (Colombie-Britannique, Auditor General 2000, 17). De manière générale, les experts s'accordent pour dire que la montée du tiers secteur dans les politiques de logement des années 1970 est associée, entre autres, à la mixité sociale (Dennis et Fish 1972 ; Cogan et Darke 1983, 10 ; Fallis 1995, 13). C'était également le cas en Colombie-Britannique, particulièrement pour les coopératives. Celles-ci pouvaient loger des ménages au revenu moyen considérant qu'il n'y avait pas de restriction sur le revenu. En fait, la contrainte était placée sur la moyenne des revenus des membres de la coopérative, cette moyenne devant être en deçà de la limite fixée par la SCHL (Colombie-Britannique, Department of Housing 1975c, 10-11).

Cela dit, le gouvernement de Colombie-Britannique s'est démarqué dans la gestion des HLM au milieu des années 1970. Il cherchait à épouser un objectif de mixité socio-économique en tentant d'attirer des familles de travailleurs.

³³ Les loyers proportionnés au revenu bénéficiaient de subventions dites de suppléments au loyer. Les suppléments au loyer mis en œuvre en 1975 permettaient aux groupes du tiers secteur de loger des ménages moins fortunés tout en étant capables de couvrir leurs frais d'opération. En quelque sorte, les suppléments au loyer constituent des subventions à l'exploitation (*operating subsidies*), par opposition aux subventions pour le capital de départ (*capital subsidies*) (Colombie-Britannique, Department of Housing 1976a, 18 ; Colombie-Britannique, Department of Housing 1976b, 3-4).

In 1975, British Columbia became the first province to enter into an agreement with the Federal Government to establish balanced communities within Commission [BC Housing] managed family developments [HLM pour familles]. With this agreement came a change in allocation of housing units. Today, to ensure a mix of income levels in each family housing development, and to maintain a balance between working and income assisted residents, the Commission strives to offer 65% of its units to families earning \$13,000 or less, and the remaining 35% to families earning between \$13,000 and \$20,000 the upper limit of total family income allowed under current guidelines. This policy helps to keep developments from becoming ghettos of the poor and disadvantaged and ensures that residents live in neighbourhoods that reflect community patterns. (BC Housing 1981, 7)

En 1977, la première allocation-logement au Canada a été mise en œuvre par le gouvernement britanno-colombien. Shelter Aid for Elderly Renters (SAFER) visait les aînés ayant des revenus faibles à modérés, qui déboursaient plus de 30 % de leurs revenus pour défrayer le coût de leur loyer sur le marché locatif privé (Colombie-Britannique, Ministry of Lands, Parks and Housing 1979, 74). Il s'agissait d'aînés autonomes.

Ainsi, nous pouvons conclure que de la création de BC Housing dans les années 1960 à la fin des années 1970, les principales clientèles visées par la politique de logement étaient les aînés autonomes et les familles disposant d'un revenu faible à modéré.

Ciblage de nouvelles clientèles et besoins impérieux

La présence d'une clientèle relativement nouvelle est à noter au début des années 1980. Déjà en 1978, BC Housing (1979) « began to house young disabled persons in one-bedroom units as they became available across the portfolio ». Au point où en 1982, le Ministry of Lands, Parks and Housing (1982) dira « The Province administers specific housing programs for the elderly, the disabled and families who are housed in provincially managed units [HLM] or in provincially subsidized units managed by non-profit groups or the private sector ». Le nombre d'unités attribuées aux ménages dont les membres présentent des problèmes de santé demeurait toutefois très faible comparativement aux aînés et aux familles. Cela dit, des programmes spécifiques finançant les OSBL commençaient à être conçus à l'attention de cette nouvelle

clientèle, notamment dans le contexte de désinstitutionnalisation³⁴ (BC Housing 2015a, 42 ; BC Housing 1986a, 8).

Au milieu des années 1980, le souci du ciblage des clientèles et du contrôle des dépenses devient visible dans les communications des organisations responsables du logement (BC Housing 1986a, 5). Comme nous l'avons dit dans notre présentation de l'histoire du logement social au Canada, le milieu des années 1980 marque une étape importante en matière de réflexion et d'analyse des programmes eu égard aux coûts et au soutien apporté aux ménages les plus nécessiteux, particulièrement pour le gouvernement fédéral. Cela débouchera d'ailleurs sur les ententes fédérales-provinciales de 1986 présentées au premier chapitre. Le ministre fédéral Bill McKnight responsable de la SCHL disait de l'entente avec la Colombie-Britannique : « The new arrangements between our two governments will ensure that housing assistance is directed effectively and efficiently to those in need in the Province » (Canada et Colombie-Britannique 1986, 2). Or le ministre britanno-colombien de l'habitation Jack Kempf partageait aussi ces vues : « The agreement is the result of a thorough process of negotiation and consultation with interested groups in order to meet the needs of low-income families, senior citizens and the disabled. Increased cost-effectiveness and better targeting of tax dollars to people who truly need assistance are the major objectives of our housing programs » (Canada et Colombie-Britannique 1986, 2).

Dans un document intitulé *A Social Housing Report for British Columbia* publié en 1986, le gouvernement britanno-colombien prenait acte des préoccupations du gouvernement fédéral, en les faisant siennes. Avec du recul, nous pouvons affirmer que c'est à ce moment que s'est amorcée une série d'ajustements, dans la vision des décideurs britanno-colombiens, vers le ciblage plus prononcé de la clientèle bénéficiaire de la politique de logement social. L'approche plus généraliste des premiers programmes était vouée à disparaître...

³⁴ Le mouvement de la désinstitutionnalisation, associé à une série de réformes qui ont commencé dans les années 1960, « referred to the move away from large-scale institution-based care to small-scale community-based facilities. The movement assumed many particular manifestations, and incorporated widely diverse populations including the mentally disabled, the retarded, the dependent elderly, ex-offenders and substance abusers » (Dear et Wolch 1987, 16).

These concerns, which are shared by the provincial governments, stem from three main factors: the increasing demand for funds available for social housing, the cost of existing social housing commitments, and the relatively small percentage of households most in need³⁵ that are being assisted by current social housing programs. A report entitled *Consultation Paper on Housing* prepared by CMHC shows that the fixed cost to the federal government of ongoing social housing subsidies nationally is in the range of \$1 billion annually and will continue to increase over the next three years. Almost 90% of the money available for housing is consumed by the cost of previous commitments. This large fixed cost is primarily the result of escalating subsidy commitments over the past five years. In British Columbia, for example, the cost of social housing commitments rose from \$34.7 million in 1980 to \$135.0 million in 1984. Despite these large expenditures, households other than the most needy are being assisted. The existing program [OSBL et coopératives] guidelines require only that 15% of households in each development be most in need; the remainder can be moderate or middle income. Consequently, only about 1.5 - 2.0% of all households most in need nationally are being housed each year through the current social housing program. A survey of all co-operatives in Vancouver indicated that 40% - 45% of residents could afford non-subsidized rental housing, and that only about half of the residents in housing co-operatives surveyed were high priorities for assistance. Many households receiving social housing benefits do not require them and more people in need could be assisted with the dollars available. Resolution of the above concerns was a key goal of the social housing negotiations [ententes fédérales-provinciales]. A set of principles which set the framework for a revised approach to social housing, was agreed upon in July, 1985. These included: - a recognition that all social housing assistance should be targeted to those in need; - a commitment to flexibility, economy and efficiency in providing assistance; [...] (BC Housing 1986b, 1-2).

À partir de ces observations, le gouvernement britanno-colombien a réorienté son approche et établi des *social housing principles* qu'il est pertinent de souligner pour leur impact sur la politique de logement après 1986 :

The private sector is capable of efficiently providing the great majority of housing services. However, the unsubsidized private sector cannot provide housing that is affordable by everyone, nor can it meet the special housing requirements of groups such as the physically or mentally disabled [...] The goal of the proposed Social Housing Program is to assist those in need to the maximum extent possible by using available funds efficiently. To accomplish

³⁵ Nous retranscrivons ici la note de bas de page du document original : « The province defines “most in need” as households in the bottom 40% of the income distribution for their household type paying more than 30% of gross income to rent suitable housing » (BC Housing 1986b, 1).

this goal, BCHMC [BC Housing] proposes that: - all assistance will be directed to those in need. Need is defined as paying more than 30% of gross income to rent suitable housing and/or living in overcrowded conditions or housing requiring major repairs; [...]. (BC Housing 1986b, 4)

Par comparaison, la vision du gouvernement était toute autre une dizaine d'années auparavant. À ce moment, l'accent était plutôt sur la « bonne gestion ». Certes, le contrôle des dépenses et le ciblage des ménages dans le besoin ont pu être abordés, mais assez rarement et plutôt timidement, comme le montre cette publication de 1975 :

In designing the programs of the Department of Housing certain principles have implicitly evolved. The following provides a yardstick against which to measure existing programs: A. Demand or supply subsidies shall remain under the ultimate control of the Crown. Generally, the deeper the subsidies the greater the control of benefit transfer. B. The allocation of social housing shall be based to the greatest degree possible on “need”, generally determined by income, while ensuring socially acceptable and viable housing. C. To the degree possible, subsidies shall be structured in order that maximum term and expenditure can be defined. D. In social housing when historic costs result in current revenues exceeding expenditures where ever possible such surpluses shall be pooled to reduce overall subsidy requirements. (Colombie-Britannique, Department of Housing 1975b, 21)

À partir de 1986, un changement de perspective s'est opéré chez les décideurs quant aux clientèles prioritaires que les programmes de logement social doivent viser. L'année suivante, nous verrons dans le rapport annuel du ministère responsable de l'habitation qu'environ 86 000 ménages britanno-colombiens avaient des besoins impérieux de logement. Ce même rapport annuel pour 1987 souligne l'importance de l'entente fédérale-provinciale de 1986 pour le développement futur d'unités de logement social dans la province, notamment en fonction du nombre de ménages ayant des besoins impérieux, à travers une planification conjointe des deux ordres de gouvernement (Colombie-Britannique, Ministry of Social Services and Housing 1987, 80).

L'utilisation du concept de besoins impérieux de logement et sa mesure normalisée ont aussi eu des effets sur les critères de sélection des ménages désireux d'habiter dans les logements sociaux construits dans le passé. Dans les HLM gérés par BC Housing, « [e]ligibility for social

housing is determined by assessing “core housing need.” [...] There is a standard point system in place to ensure assistance goes to those who need it most » (BC Housing 1992a, 5). La mixité socio-économique valorisée dans les années 1970 était alors révolue. En outre, ce système de pointage était aussi utilisé par les OSBL pour une partie de leurs locataires. Comme nous l'avons dit plus haut, les ensembles d'habitation du tiers secteur contiennent des unités non subventionnées, ainsi que des unités logeant des ménages plus nécessiteux pour qui ils reçoivent un supplément au loyer faisant office de subvention d'exploitation afin d'atteindre le seuil de rentabilité du logement. Le système de pointage concernant les besoins impérieux de logement est alors utilisé dans la sélection de ces ménages plus démunis. Puis chaque année, les revenus des locataires en question étaient évalués par BC Housing pour s'assurer qu'ils étaient toujours admissibles à la subvention (BC Housing 1992a, 5-6). D'ailleurs, cette vérification permettait à BC Housing de retirer les subventions lorsque les ménages atteignaient un revenu suffisant (Colombie-Britannique, Ministry of Social Services and Housing 1987, 80).

Faisons un récapitulatif de ce qui a été dit jusqu'à maintenant. Comparativement aux interventions des années 1970, avec un ministère de l'habitation naissant et très enthousiaste à l'idée d'aider le plus de ménages possible (Colombie-Britannique, Department of Housing 1975a, 4-6 ; Rose 1980, 83), les actions gouvernementales à partir du milieu des années 1980 mettent l'accent sur le ciblage de l'aide dans un contexte financier où les dépenses sont surveillées. Nous constatons une reconstruction du problème du logement où les décideurs provinciaux ont redéfini les clientèles prioritaires. Les décideurs ont laissé de côté l'idéal de mixité sociale des années 1970, en justifiant principalement ce geste par l'état des finances publiques. En s'assurant que l'argent dépensé par la province touche uniquement les ménages plus nécessiteux, le gouvernement visait à rendre l'aide au logement plus « efficiente » comme il le disait lui-même (BC Housing 1986b, 4). Notons que l'idée d'utiliser les fonds publics pour soutenir au maximum les ménages ayant des besoins impérieux semblait faire aussi consensus au sein de tous les acteurs du domaine de l'habitation sociale telles les organisations du tiers secteur, du milieu municipal, de l'industrie privée, voire de la population en général (BC Housing 1986b, 5 ; Cosh et al. 1986).

Des programmes provinciaux plus ciblés s'ajoutent

En 1992, la Provincial Commission on Housing Options (PCOHO) a vu le jour. La réflexion quant aux réponses à apporter au problème du logement s'est poursuivie avec cette commission qui avait pour objectif de « find ways to meet British Columbia's housing needs within a context of shrinking government financial resources and the federal government's disengagement from its traditional leadership and funding of housing programs » (Colombie-Britannique, Ministry of Municipal Affairs and Housing 1996, 3). Les deux commissaires Elain Duvall et Michael Audain (1993a, 103) soulignaient le fait que le gouvernement fédéral s'est désengagé progressivement de son intervention directe dans le domaine du logement depuis le milieu des années 1980, puis que ce retrait s'est accentué en 1992 avec l'arrêt du programme fédéral de coopérative ainsi que la réduction du financement pour le programme de logement sans but lucratif. Or depuis 1986, ce dernier programme était le principal véhicule de production d'unités de logement social soutenu par des fonds provinciaux, conjointement à ceux du gouvernement fédéral (BC Housing 1992a, 4 ; BC Housing et SCHL 1993, 17). Devant cette situation non désirée, le gouvernement britanno-colombien devait agir.

In their report, the Commission pointed out that the provincial government's housing policy was at a pivotal point. Until then, housing policy had consisted primarily of participation in federally-initiated housing programs, the Shelter Aid for Elderly Renters (SAFER) shelter allowance for seniors and tax deductions for both renters and owners. Given the declared intention of the federal government to withdraw from funding housing programs³⁶, the Commission saw the opportunity “to design and implement changes in policy and programs which are better suited to the needs of British Columbians” [...] The Commission, and most of the housing stakeholders consulted, saw this as an opportunity to create a “made in BC” housing policy. (Colombie-Britannique, Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services 1999)

Dans leur rapport, les commissaires ont présenté plusieurs recommandations afin de développer de nouvelles interventions en matière d'habitation (Colombie-Britannique, Auditor General 2000, 18). Le rapport énonçait pas moins de 57 recommandations qui ont jeté les bases

³⁶ En fait, le Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services (1999) précisait que « No new housing units were funded by the federal government after 1993, although existing subsidy commitments will be honoured until their expiry in the first decades of the next century ».

d'une réorientation majeure dans la politique britanno-colombienne de logement. Le premier programme d'envergure *HOMES BC* est venu répondre à plusieurs de ces recommandations (BC Housing 1996a, 14). Avant d'être remplacé par d'autres programmes au début des années 2000, le programme provincial *HOMES BC* a permis le développement d'un minimum of 600 unités de logement abordable par année depuis son lancement en 1994 (BC Housing 2001, 21).

HOMES BC était principalement destiné aux familles disposant d'un revenu faible à modéré. Le logement sans but lucratif à travers les OSBL était mis de l'avant dans ce programme. Puis après plusieurs années d'absence, les coopératives ont aussi été reprises comme un des instruments de la politique provinciale via *HOMES BC* (BC Housing 1994, 1-2). À la différence que les ménages résidents de ces coopératives pouvaient dégager un bénéfice sous forme d'équité lors de la revente. Ce volet nommé *New Options for Home Ownership*, était en fait un projet pilote de trois ans visant à créer des formes novatrices d'accès à la propriété. Il avait été conçu pour fournir un tremplin aux ménages à revenu faible ou modéré qui souhaitaient ultimement accéder à la propriété et également pour libérer des unités de logement social (Colombie-Britannique, Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services 1999).

L'initiative que nous venons d'évoquer révèle une tendance qui sera plus marquée dans les années à venir : celle d'affecter les unités de logement social principalement aux citoyens vivant dans des situations très précaires ou ayant des besoins particuliers. Un des indicateurs de cette tendance se trouve dans le volet *Homeless/At Risk Housing* de *HOMES BC*. S'adressant à un certain type de clientèles, l'objectif de ce volet était de fournir du logement permanent et de transition pour les personnes itinérantes et ceux avec des besoins particuliers d'habitation. Il pouvait entre autres s'agir de gens aux prises avec des problèmes de consommation d'alcool ou de drogue, des problèmes de santé mentale, de femmes et d'enfants à la sortie de maisons de transition, de jeunes mères monoparentales, de jeunes de la rue, etc. (BC Housing 1994, 2). Ces clientèles étaient logées par des OSBL.

Dans les années 1990, BC Housing a continué de renforcer l'accent sur les clientèles vulnérables. Par exemple, suivant les recommandations de la Commission de 1992, BC Housing a mis en œuvre une politique qui accorde aux femmes en maison de transition la priorité d'accès

aux logements sociaux disponibles (BC Housing 1995, 4). Un des objectifs était de soutenir les femmes victimes de violence et d'autres abus en leur fournissant un logement stable, sécuritaire et abordable. L'agence d'habitation indiquait qu'en 1993-1994, 30 % des unités HLM inoccupées avaient été attribuées aux femmes sortant de maisons de transition (BC Housing 1995, 4).

Un autre groupe de citoyens qui ont pu bénéficier du soutien de l'État pour se loger sont les personnes seules à faible revenu en milieu urbain (*lower-income urban singles*) (BC Housing 1999a et b). Au milieu des années 1990, le gouvernement a mis sur pied un groupe d'étude dont le travail a mené à la publication du document *Nowhere to Live*. Selon ce document, « Lower income singles are: - a vulnerable group - least likely to be eligible for traditional social housing programs - at risk of being excluded from or hurt by social program cuts » (Colombie-Britannique, Lower Income Urban Singles Task Group 1995, 7). N'ayant souvent pas de famille pour les héberger, beaucoup d'entre eux se retrouvaient à la rue augmentant ainsi le nombre de personnes en situation d'itinérance (Colombie-Britannique, Lower Income Urban Singles Task Group 1995, 15).

Lower-income urban singles under the age of 55 have traditionally not qualified for housing assistance because they are neither seniors nor have a permanent disability [...] In 1997, BC Housing made provision in HOMES BC to pursue demonstration projects to preserve and replace some of the single room occupancy (SRO) hotels which serve many lower-income urban singles. In just two years, funding for 476 new housing units and the preservation of 160 SRO units was allocated as a means of addressing the housing needs of this group. (BC Housing 1999a, 2)

Les aînés en perte d'autonomie ont aussi attiré l'attention du gouvernement provincial. Déjà à la fin des années 1980, BC Housing faisait de la recherche sur le logement supervisé pour cette clientèle (Duvall et Audain 1993a, 105). Dans une étude commanditée par BC Housing et la SCHL visant à faire un inventaire des pratiques innovantes de logement supervisé dans la province, l'on peut lire que le « “Supportive Housing” is accommodation that bridges the gap between fully independent living and institutional care. It includes a variety of housing forms

which seek to allow frail but well seniors to maintain and extend their independence for as long as possible, by providing a social and physical context and interpersonal services that supplement self-sufficiency » (Geller et al. 1989, i). Le consultant qui a rédigé l'étude remarquait d'ailleurs que certaines pratiques étaient inspirées de ce qui se faisait aux États-Unis, particulièrement en Californie (Geller et al. 1989, 10-11). Cependant, il fallut attendre jusqu'au tournant des années 2000 avant que le financement de logements supervisés par le gouvernement britanno-colombien connaisse un essor important. En 1999-2000, le programme *HOMES BC* a été élargi pour inclure

200 supportive housing units for seniors who require some assistance to continue living independently as they age. Supportive housing combines wheelchair accessible building features with housekeeping, laundry, meal and emergency services as well as recreational opportunities. The local health authority will deliver nursing and other health-related services through special arrangements made by residents. (BC Housing 1999c)

De manière récapitulative, nous pouvons dire que le programme majeur des années 1990 *HOMES BC* était surtout dédié aux familles ayant un revenu faible à modéré à son lancement. Par contre, si nous considérons un des volets initiaux destiné aux personnes en situation d'itinérance ou à risque dont les femmes victimes de violence, en plus de l'évolution du programme qui a été élargi au fil du temps pour cibler d'autres clientèles telles les personnes seules à faible revenu en milieu urbain ou les aînés en perte d'autonomie, nous pouvons constater une évolution vers un ciblage des ménages vulnérables. Ces clientèles sont relativement nouvelles en comparaison aux programmes des années 1960 et 1970 qui visaient essentiellement les aînés autonomes et les familles ou les programmes découlant des ententes de 1986 soutenant seulement les ménages ayant des besoins impérieux. Cela indique que les ajustements des décideurs en faveur du ciblage des citoyens plus nécessiteux, qui ont commencé au milieu des années 1980, se sont poursuivis dans les années 1990 sous le gouvernement néodémocrate.

Les citoyens vulnérables sont la priorité

Le retour des subventions fédérales en 2001, pour le capital de départ et non pour l'exploitation des projets d'habitation (BC Housing 2002a, 3, 36), n'a pas vraiment eu d'impact sur la tendance au ciblage des populations précaires. En fait, cette tendance s'est accrue davantage. Cette sous-partie nous permettra de démontrer la progression continue du processus de *puzzling* ayant mené au ciblage des groupes vulnérables pendant le règne du Parti libéral en Colombie-Britannique, de 2001 à 2015 soit l'année qui marque la fin de notre étude.

Dans le rapport annuel 1997-98 de BC Housing (1998, 10), nous pouvions lire « Our Vision - To be a leader in meeting the need for affordable housing in communities across the province ». Puis, dans le rapport annuel 2002-03, il était indiqué ceci : « OUR VISION - Working in partnership to create housing options for those most vulnerable in our communities » (BC Housing 2003a, 4). Cette comparaison très précise démontre les ajustements des décideurs quant à la vision de l'agence d'habitation. À la fin des années 1990, BC Housing entend répondre aux besoins en matière de logement abordable, de manière plus large. Au début des années 2000, l'agence dit explicitement qu'elle ne se concentrera que sur les plus vulnérables. Si l'élection du Parti libéral entre les deux rapports annuels y est peut-être pour quelque chose, force est d'admettre que cette tendance s'était amorcée sous la gouverne du parti néodémocrate au pouvoir jusqu'en 2001.

Le plan de service de BC Housing pour les années 2002-03 à 2004-05 mettait en exergue l'ajustement du gouvernement : « There has been a significant shift towards providing more subsidized housing for those in need of both housing and support in order to retain or gain independence » (BC Housing 2002b, 6). Un des programmes incontournables des années 2000, *Independent Living BC* (ILBC), en est un exemple probant. ILBC s'inscrivait dans la foulée des promesses électorales du parti vainqueur, le Parti libéral de Colombie-Britannique, qui s'était engagé à créer 5 000 nouveaux lits dans des espaces de soins de longue durée et de durée intermédiaire (BC Housing 2003a, 3 ; Colombie-Britannique, Legislative Assembly 2005, 1515). Le programme était destiné aux aînés et aux personnes avec des problèmes de santé, disposant d'un revenu faible à modéré, qui ont besoin d'assistance pour vivre, mais sans

nécessiter une surveillance 24 heures par jour. « Hospitality services include two meals daily, housekeeping, laundry, recreational opportunities and 24-hour emergency response. Personal care services include assistance with grooming, mobility and medications » (BC Housing 2015a, 20). Pour tous ces services, les résidents devaient payer « a “tenant contribution” towards accommodation, hospitality services and personal care, calculated at 70% of after-tax income, up to a maximum rent » (BC Housing 2015a, 20), ce qui est supérieur au 30 % en vigueur pour les ménages résidant dans les HLM, dans les logements du tiers secteur bénéficiant d'un supplément au loyer, etc. (BC Housing 1986a, 7 ; BC Housing 2015a).

De prime abord, le fait que ILBC soutienne des ménages ayant des revenus modérés tranche avec la tendance de ne cibler que les plus défavorisées. Par contre, ce programme a été mis de l'avant parce qu'il s'adresse aux personnes qui ne peuvent demeurer seuls et fonctionner de manière autonome, dès lors considérés comme vulnérables. « “Independent Living BC is a great example of partnerships in action – government working together with the non-profit and private sectors to meet the housing and health needs of the most vulnerable in our society,” said George Abbott, Minister of Community, Aboriginal and Women’s Services » (BC Housing 2003b). Comme l'indiquait le directeur général de BC Housing Shayne Ramsay dans un rapport annuel au milieu des années 2000, « All new developments tend to be at the supportive end of the housing continuum and are designed to promote stability, self-reliance and independence. Independent Living BC and the Provincial Homelessness Initiative (PHI) are indicative of this direction » (BC Housing 2005a, 3).

La PHI est née comme suite à la *Premier's Task Force on Homelessness, Mental Illness and Addictions* en 2004. Accompagné des maires des plus grandes villes de la province, le premier ministre Gordon Campbell a créé ce groupe de travail pour discuter de ces enjeux préoccupants (BC Housing 2005b, 3). La PHI comporte plusieurs volets, qui étaient encore en vigueur en 2015. Il inclut un mélange de logement permanent et de transition, avec différents types d'unités allant des maisons de chambre (*Single Room Occupancy hotels*, SRO) aux appartements indépendants. Puis différents services sont offerts pour aider la clientèle au quotidien : conseil et référence vers les ressources communautaires, loisirs, développement de compétences liées à la vie quotidienne, repas, lessive, etc. (BC Housing 2015a, 27). Les

complexes d'habitation réalisés à travers ce programme se concentrent uniquement sur les personnes en situation d'itinérance ou à risque de l'être. Dans ce dernier cas, il s'agit par exemple des personnes seules à faible revenu en milieu urbain, que nous avons présentés plus haut (BC Housing 2015a, 27).

En 2006, la stratégie *Housing Matters BC* a été inaugurée par Rich Coleman, le ministre responsable de l'habitation. Cette stratégie constituait une étape importante dans le processus de *puzzling* marqué par une série d'ajustements vers le ciblage des citoyens les plus vulnérables de la société britanno-colombienne. « While this Strategy addresses the full housing continuum, a primary focus is ensuring B.C.'s most vulnerable citizens and those with low incomes have improved access to housing assistance » (Colombie-Britannique 2006, 2). Le document en question fournissait des précisions par rapport à ceux que le gouvernement considère comme des *citoyens vulnérables*³⁷. Selon ce qui est dit dans la stratégie, les deux changements les plus importants sont la priorité accordée aux citoyens vulnérables ou ayant des besoins particuliers pour l'accès aux logements sociaux – resserrant encore plus les critères de sélection que ne l'avait fait l'adoption du système de pointage selon les besoins impérieux en 1986 –, ainsi que la rénovation des complexes HLM pour améliorer l'environnement physique des résidents, particulièrement de la clientèle vieillissante (Colombie-Britannique 2006, 2).

Au début de l'année 2014, le gouvernement de la Colombie-Britannique a publié une version révisée de la stratégie de 2006, qui conservait somme toute la même approche. Selon les mots de Rich Coleman, toujours le ministre responsable de l'habitation, « This update to *Housing Matters BC* maintains our commitment to supporting those in greatest need. Building on our success over the last seven years, this updated strategy will guide our future investments [...] » (Colombie-Britannique 2014, 3). Plus loin dans le document, il est clairement indiqué que la priorité accordée aux citoyens vulnérables demeure un élément central de la stratégie

³⁷ Plusieurs types de personnes sont désignés comme étant des citoyens vulnérables : aînés en perte d'autonomie, personnes aux prises avec des problèmes de santé physique/mentale ou avec des problèmes de consommation de drogues/alcool, femmes et enfants victimes de violence, personnes en situation d'itinérance ou à risque. On y incluait aussi, mais de manière moins spécifique, des gens issus des communautés autochtones, des familles nombreuses de même que d'autres personnes plus jeunes qui font face à différents obstacles pour accéder à un logement sur le marché privé (Colombie-Britannique 2006, 5).

provinciale d’habitation (Colombie-Britannique 2014, 14). L’énumération des types de citoyens vulnérables revient essentiellement à celle faite dans la stratégie de 2006 (Colombie-Britannique 2014, 14).

En somme, depuis le début des années 2000, la tendance vers le ciblage des personnes vulnérables a atteint son paroxysme tant pour l’accès aux logements sociaux déjà construits que pour le développement de nouvelles unités. Quelques exceptions demeurent³⁸. Sauf que si l’on observe le portrait global, des milliers d’unités de logement abordable ont été réalisés pour les aînés en perte d’autonomie à travers ILBC. À cela nous pouvons ajouter les unités appartenant à des OSBL, ainsi que les unités en HLM pour aînés comme nous l’avons abordé, qui ont été « converties » en logements supervisés³⁹ pour favoriser le « aging-in-place » (BC Housing 2015a, 82 ; BC Housing 2001a, 46). Les différents volets de la PHI ont aussi permis la réalisation de milliers de logements permanents et de transition pour les personnes en situation d’itinérance ou à risque de l’être (BC Housing 2015a, 27). Le *Homeless Outreach Program* promu dans la stratégie de 2006, sa version dédiée aux personnes autochtones, ainsi que la nouvelle composante du programme initial nommée *Homeless Prevention Program* lancée en 2014, sont tout autant de programmes visant à fournir un logis à cette clientèle, notamment à travers l’utilisation d’instruments axés sur le marché locatif privé (BC Housing 2015a, 16).

³⁸ Il s’agit entre autres de la *Community Partnership Initiative* (CPI) et des unités appartenant aux OSBL à travers le programme *Seniors Rental Housing* (SRH), qui peuvent accueillir des ménages ayant un revenu faible à modéré, soit jusqu’au second quintile des revenus selon Statistique Canada. Dans le cas de CPI, le gouvernement provincial fournit une subvention en capital de départ, alors que pour les OSBL visés par SRH ce n’est qu’une aide pour obtenir un prêt hypothécaire à faible taux (BC Housing 2015a, 5-6 ; BC Housing 2015a, 79-80). Il est donc primordial de souligner qu’aucun supplément au loyer ou autre subvention d’exploitation n’est octroyée par l’État. Par conséquent, ces mesures sont très peu coûteuses pour le gouvernement britanno-colombien, puisque les complexes d’habitation doivent être viables ou « autonomes » financièrement. Selon notre analyse des documents détaillant ces deux programmes, le fait que l’État fasse une entorse à son principe directeur de ne cibler que les plus vulnérables s’explique par le fait que comme ils ne reçoivent pas de subvention d’exploitation, ces complexes d’habitation doivent tirer des revenus importants des loyers des locataires ce qui est extrêmement difficile lorsque tous les ménages sont très pauvres (BC Housing 2014b ; BC Housing 2011a). L’autre exception serait le programme *Rental Assistance Program* (RAP), visant les *working poor* (BC Housing 2007a, 37). En fait, ce dernier fournit une aide mensuelle aux familles avec enfant(s) ayant un revenu d’au maximum 35 000 \$ – considéré ici comme faible à modéré, qui déboursent plus de 30 % de leur revenu pour leur loyer sur le marché privé (BC Housing 2015b). Nous y reviendrons dans la dernière partie du chapitre.

³⁹ Dans le cas des unités de logement appartenant aux OSBL, elles ont été modifiées en logements supervisés grâce à des fonds obtenus à travers le programme *Seniors Supportive Housing* (BC Housing 2015a, 82).

Selon ce qui a été dit plus haut, il appert que le ciblage des groupes vulnérables ne peut pas s'expliquer par la politique partisane ou l'idéologie. Le ciblage a débuté sous le Crédit Social dans les années 1980 avec l'adoption de la mesure standardisée de besoins impérieux de logement qui s'appliquait à tous les citoyens, sur des critères bien définis. Puis il s'est poursuivi sous le NPD de 1991 à 2001 en visant spécifiquement les personnes en situation d'itinérance ou à risque de l'être comme les femmes victimes de violence ou les personnes seules à faible revenu en milieu urbain, pour ensuite cibler les aînés en perte d'autonomie. Avec l'arrivée du Parti libéral, cette tendance au ciblage s'est accrue encore davantage. Les mécanismes liés à la dépendance au sentier ne sont pas non plus utiles pour comprendre les changements quant aux clientèles bénéficiaires de la politique de logement abordable. Ces mécanismes favorisent au contraire la continuité ou la stabilité. Seul le processus de *puzzling*, reposant sur les mécanismes d'apprentissage, permet de rendre compte de ces changements.

2.1.2 Mécanismes d'apprentissage et ciblage de la politique de logement : le changement de perspective et ses avantages

Comment expliquer les changements de perspective et la série d'ajustements ayant mené au ciblage des ménages vulnérables dans la politique provinciale de logement ? Bref, pourquoi ce ciblage a-t-il eu lieu ? Nous défendons la thèse que ce processus est entraîné par le mouvement combiné du mécanisme d'apprentissage social et du mécanisme d'apprentissage instrumental. Autrement dit, ces mécanismes sont le moteur de la réflexion des décideurs et des réformes qu'ils ont entreprises visant à resserrer la sélection des citoyens pouvant bénéficier de l'aide de l'État. Les deux mécanismes seront analysés conjointement dans cette sous-partie. Cela dit, nous nous attarderons d'abord à celui de l'apprentissage social pour ensuite intégrer l'apprentissage instrumental dans notre explication.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, l'activation du mécanisme d'apprentissage social se produit notamment lorsque les décideurs changent de perspective à propos des clientèles prioritaires d'un programme, pour des raisons d'équité. Poursuivant ce que nous avons dit plus haut sur la mise en place du concept de besoins impérieux de logement en 1986, la nouvelle perspective des élites politiques et administratives est qu'il faut utiliser les

fonds disponibles pour supporter au maximum les ménages vulnérables, par souci d'équité. Jusqu'à nos jours, nous observons une réorientation de la politique de logement vers les citoyens les plus vulnérables sur le plan financier et social, ainsi qu'en ce qui a trait à leur état de santé physique et psychologique, car ils sont considérés comme les plus nécessiteux (Colombie-Britannique 2006, 4 ; Colombie-Britannique 2014, 9). Cela représente un changement fondamental, ou une nouvelle perspective, par rapport aux premiers programmes de logement social (HLM, OSBL, coopératives) dans les années 1960 et 1970 qui se concentraient essentiellement sur les aînés autonomes et les familles, disposant d'un revenu faible à modéré.

Pour comprendre les ajustements successifs à la politique de logement, il nous faut analyser le mouvement du mécanisme d'apprentissage social à la lumière du contexte budgétaire. Ce qu'il est important de garder à l'esprit et qui apparaît en filigrane dans les publications gouvernementales est le constat suivant : le budget du gouvernement de Colombie-Britannique consacré à l'aide au logement est beaucoup trop faible par rapport à l'ampleur des besoins. Il ne permet pas de soutenir tous les ménages potentiellement admissibles à une aide, c'est-à-dire tous ceux qui ne disposent pas d'un logement adéquat et surtout abordable (coûtant moins de 30 % des revenus bruts du ménage). Le nombre de ménages est tout simplement trop élevé.

Juste après la mise en place du concept de besoins impérieux de logement en 1986, le gouvernement estimait à 86 000 le nombre de ménages dans cette situation sur le territoire britanno-colombien, ce qui dépassait de plusieurs dizaines de milliers le nombre de ménages que le gouvernement du Crédit Social soutenait à l'époque (Colombie-Britannique, Ministry of Social Services and Housing 1987, 80). Au milieu des années 1990, sous la gouvernance du NPD, le ministère notait que près de 200 000 ménages avaient de la difficulté à trouver du logement abordable. Près d'un tiers des ménages locataires de la province avaient des besoins impérieux de logement (Colombie-Britannique, Ministry of Municipal Affairs and Housing 1996, 5). Dans les années 2000, le gouvernement reconnaissait que la demande de logement abordable excédait de loin l'offre. Pour preuve, la liste d'attente administrée par BC Housing comprenait 13 000 ménages (BC Housing 2005b, 55). La stratégie de 2006 allait dans le même sens en précisant que 223 700 ménages britanno-colombiens avaient des besoins impérieux,

dont 61 155 étaient des ménages locataires payant plus de 50 % de leur revenu pour se loger (Colombie-Britannique 2006, 2). Bien qu'il célébrait les accomplissements du gouvernement depuis la stratégie de 2006, le ministre Rich Coleman écrivait dans la stratégie de 2014 : « Today, we face different challenges than we did seven years ago. Demand for affordable housing is increasing and escalating property values mean more low-to-moderate income households struggle with affordability » (Colombie-Britannique 2014, 3).

Conséquemment, le gouvernement est devant l'obligation de faire des choix. Il doit décider à qui donner et à qui ne pas donner, ou plutôt à qui donner en priorité par rapport à d'autres. Des considérations liées à l'équité verticale – une redistribution plus importante des ressources de l'État envers les plus nécessiteux (Duclos 2008 ; Salamon 2002, 23-24) – ont été évoquées dans nos entretiens à propos des raisons justifiant le ciblage des plus vulnérables, incluant ceux ayant des besoins impérieux (*core need*) de logement. Voici ce qu'en dit Enid Buchanan, qui a été au ministère responsable du logement dans les années 1970 puis directrice à BC Housing jusqu'en 1990.

By targeting those most in need you're trying to make the best use of scarce public resources [...] The private sector could meet the need of those who aren't 'core need'. That's the other way of looking at it. You know if you have money in your jeans to purchase housing then you can go in the private sector and do that [...] I think it's more a moral question that public funds should just be used, since they're scarce, only for those who need it and no more. I don't recall being pressured politically, but I feel like there was probably a moral or ethical... that was the basis of that. (entrevue E. Buchanan 2015)

L'objectif était donc de redistribuer davantage aux clientèles vulnérables qui ont plus de difficulté à trouver un logement sur le marché privé de l'habitation. Cela est d'autant plus vrai en période de resserrement budgétaire, par opposition aux périodes de forte intervention étatique et de dépenses comme ce fut le cas au milieu des années 1970 (Colombie-Britannique, Department of Housing 1975a, 4-6, 45-8 ; Rose 1980, 82-3). Le ciblage des clientèles vulnérables a souvent été justifié par les ressources financières limitées que l'État pouvait octroyer pour l'aide au logement. Shayne Ramsay, haut fonctionnaire au ministère responsable de l'habitation au milieu des années 1990 puis directeur général de BC Housing de 2000 à la fin de notre période d'étude soit 2015, résume le changement :

The whole history of housing policy in Canada is interesting. You see a strong federal role in the post-war period. Partnerships with the provinces and you know, from the post-war period to the mid-1970s, a real focus on the development of public housing owned and managed by provincial housing agencies that had been set up. Those were just primarily affordable housing for families, seniors, and people with disabilities to some extent, but really focused around accessibility. Then you see this gradual change. I always think of it as pendulums. You know a real focus on seniors and family housing, then as money becomes tougher and tougher to get, particularly in the early 1990s when the federal government withdraws, most provinces at that time got out of providing [social/affordable] housing. Only a couple of provinces stayed actively involved. That was Quebec and British Columbia which kept provincial programs alive in the wake of the federal withdrawal. I think one of the phenomena is as government money became tighter and tighter, the money became more and more focused on folks in need and more vulnerable folks. That included people who are homeless, at risk of homelessness, women and kids fleeing abusive relationships. So as money gets tighter, the sharper focus on who the target groups are. (entrevue S. Ramsay 2015)

Dans un tel contexte financier, les citoyens vulnérables étaient donc perçus comme un peu plus « méritants » que les autres groupes. Voici l'explication que donne Kaye Melliship, fonctionnaire de 1994 à 2000 puis sous-ministre adjointe de 2000 à 2005 au ministère responsable de l'habitation et enfin directrice générale de la Greater Victoria Housing Society depuis.

I think the primary reason is there is not enough government money to meet broader needs. So governments had to set priorities. And the priority, logically, was the most vulnerable. It was clearly a government responsibility. With less money, they had to shrink their participation. I think it's the only real reason. There may have been a philosophical change against helping people whose only problem was income. A lot of the housing programs that we have come from the 1970s and 1980s and the only criteria you need to live in our housing is low-income. There is no program now that is just building housing for low-income. You have to have mental health, you have to be disabled, you have to be homeless, you have to be extremely frail. So you can't just be poor and be the beneficiary... You know, I mean the housing that exists is still being supported, but no new housing is being built for people whose single condition is low-income [...] Somehow just poverty wasn't enough of a condition for government support. And I think the other side of that is they were hoping to get people into the labour force so that they could pay, buy their housing. A focus was on getting people income as opposed to giving them housing [...] But for sure the number

one priority was they just don't have money. Government doesn't have money, you have to make your priorities. And I think most governments do see, they do have a duty to serve the most vulnerable. They'll never be served by the market place. (entrevue K. Melliship 2015)

Résumons le processus d'ajustement quant au ciblage des citoyens plus vulnérables, en prenant soin de faire ressortir l'élément financier ou économique dans notre analyse mécanistique. Le contrôle des dépenses a grandement servi à justifier la mesure normalisée de besoins impérieux de logement en 1986 : l'activation du mécanisme d'apprentissage social était enclenchée. Le mouvement du mécanisme s'est poursuivi dans les années 1990 en contexte de rétrécissement des ressources financières dû au désengagement fédéral. Comme le disait la ministre néodémocrate responsable du logement : « *HOMES BC will showcase the creativity and expertise of B.C's non-profit sector while addressing the needs of those who are homeless to those who are excluded from home ownership. It recognizes provincial fiscal restraints by maximizing our resources and encouraging contributions by our partners* » (BC Housing 1994). À partir des années 2000, dans un environnement financier difficile, le mouvement du mécanisme a été encore accéléré :

BC Housing, together with its partners, is working to address these growing and changing housing needs in an environment where resources are diminishing, the public housing portfolio is aging and costs are increasing. Traditional responses to funding, capital, and direct service delivery are no longer sustainable at current levels or in their current format. Our challenge is to maintain a housing system that can be sustained in the long term, and for this, we must design new ways of assisting people in greatest housing need. (BC Housing 2002b, 2)

Plusieurs phrases ou formulations du même genre se trouvent dans des publications gouvernementales subséquentes : « fiscal constraints have required us to focus our priorities on programs and services which appropriately address the housing needs of our province's most vulnerable citizens » (BC Housing 2003a, 3). « [L]imited housing resources must be used as efficiently and effectively as possible, ensuring that those in the greatest housing need are given priority » (BC Housing 2005b, 55). Enfin, cet extrait de la stratégie de 2014 reprend tous les éléments plus haut dans une approche intégrée : « Stronger partnerships mean coordinating and prioritizing our resources; changing the way we deliver affordable housing to be adaptive to

new models, being flexible to changing demands [...] This is why we have recommitted to prioritizing resources to the most vulnerable citizens, and to working to make our services more efficient and accessible to those in the greatest need » (Colombie-Britannique 2014, 9).

À la lumière de ce qui a été dit, tout porte à croire que le ciblage de la politique de logement s'explique principalement par le mouvement du mécanisme d'apprentissage social qui s'est manifesté dans la réflexion des décideurs, en contexte de restrictions budgétaires. Ce qui ne veut pas dire que certaines personnes interviewées n'auraient pas, au moins sur le plan personnel, souhaité que les choses évoluent différemment. Mais notre questionnaire ne cherchait pas à connaître l'opinion des gens à savoir si le ciblage était bien ou mal. Il leur était demandé de faire un classement des raisons qui expliquent ce ciblage, en les hiérarchisant de la plus à la moins importante. L'idéologie plus à droite du Parti libéral a été mentionnée comme première raison (entrevue A. Sundberg 2015 ; entrevue anonyme 2015), ou comme seconde derrière les contraintes financières, en soulignant le manque de volonté politique (entrevue J. Atkey 2015). Par contre, les personnes citées aux pages précédentes qui ont toutes occupé de hautes positions au sein du gouvernement ont quant à elles placé comme première raison la limitation des ressources pour expliquer la priorité accordée aux personnes vulnérables. Et elles sont rejoints par la majorité des répondants qui ont fourni le même type de réponse comme première ou seconde raison. En résumé, les ménages pauvres ont aussi des besoins avérés, sauf que les besoins des personnes vulnérables sont très grands, très « évidents » (entrevue S. Ramsay 2015). Alors comme les ressources se font plus rares, seules les personnes qui ont de très sérieuses difficultés à trouver un toit sur le marché privé se voient accorder la priorité. Elles sont considérées plus méritantes (entrevue Jim O'Dea 2015). Cette citation de Gregory Steves, directeur exécutif de la Housing Policy Branch au ministère responsable du logement, illustre bien la réflexion des décideurs :

We undertook a 'needs assessment' in about 2001, 2002. Basically what we did is we did an inventory of all of our existing stock and developed a profile of our existing stock. Then we did a detailed look at the demand for housing assistance. So we did that exercise, but what we realized is that there is no way to match our supply to the demand. So government made the decision at that time to go down that list of potential demand and prioritized on that 'most vulnerable,' the group

they felt had the greatest barriers to accessing market-based housing. (entrevue G. Steves et M. Hope 2015)

Cela dit, l'analyse du processus de ciblage des ménages vulnérables ne s'arrête pas là. Le mécanisme d'apprentissage social est aussi entré en interaction avec le mécanisme d'apprentissage instrumental. Pour faire un rappel, le mécanisme d'apprentissage instrumental, à travers des analyses et évaluations, vise à améliorer l'action publique par une meilleure utilisation des ressources (May 1999, 23). Il s'inscrit pleinement dans l'effort de réflexion ou de *puzzling* des décideurs à propos des réponses à apporter aux problèmes rencontrés, en cherchant ici à adopter les meilleures pratiques ou celles jugées plus performantes. Dans la politique de logement britanno-colombienne, l'effet du mécanisme d'apprentissage instrumental permet d'expliquer en partie le ciblage des aînés en perte d'autonomie et des personnes en situation d'itinérance ou à risque.

Comme nous le verrons plus bas, le ciblage des aînés en perte d'autonomie et des personnes itinérantes comme bénéficiaires des ressources d'habitation s'explique aussi par les analyses des gouvernements quant aux avantages que ce ciblage représente en termes d'économie pour le trésor public. La logique est simple à concevoir : si le gouvernement fait des dépenses en habitation pour ces deux clientèles notamment en finançant des logements supervisés, ces clientèles utiliseront moins les ressources du système de santé, des services sociaux voire des services de justice ou de police. Autrement dit, ces deux clientèles ne sont pas visées uniquement parce qu'elles sont fondamentalement plus méritantes, ce qui entraîne un accès prioritaire aux ressources d'habitation en contexte de resserrement budgétaire. Cela a été démontré plus haut à travers le mouvement du mécanisme d'apprentissage social. Ces deux clientèles sont aussi ciblées parce que les décideurs ont réalisé qu'en leur réservant les ressources d'habitation, cela permet de désengorger d'autres ressources en santé, services sociaux, etc., et donc permet à l'État de réduire ses dépenses, indirectement. Sans compter que les logements en question peuvent aussi satisfaire les besoins de ces clientèles. C'est ce que nous verrons travers le mécanisme d'apprentissage instrumental.

Commençons par les personnes âgées en perte d'autonomie. Dans un contexte de vieillissement de la population, le gouvernement était de plus en plus conscient des avantages que le logement supervisé pouvait représenter sur le plan économique, sans compter qu'il était susceptible de satisfaire les besoins de plusieurs personnes âgées. Déjà à la fin des années 1980, l'étude commanditée par BC Housing et la SCHL citée plus haut révélait que le logement supervisé « has the potential to ameliorate quality of life for those seniors who are not coping well on an independent basis due to loneliness, declining physical capabilities or insecurity and thereby to prevent premature institutionalization. A further benefit is that it may offer a more cost effective alternative for housing the frail elderly than institutional facilities » (Geller et al. 1989, i).

Il fallut toutefois attendre une dizaine d'années avant que le mouvement du mécanisme d'apprentissage instrumental aboutisse à des innovations concrètes dans la politique de logement. Cela s'est fait à travers la conversion de HLM pour aînés en logements supervisés (BC Housing 2000, 16), puis ultimement avec le lancement du programme *Independent Living BC* (ILBC) en 2002 (BC Housing 2015a, 20). Quelques années après, BC Housing mentionnait que le fait d'aider les aînés à demeurer indépendants aussi longtemps que possible réduisait leur utilisation des ressources du réseau de la santé, incluant des organisations fournissant des soins de longue durée. L'agence d'habitation précisait qu'environ 28 000 ménages de personnes âgées recevaient une quelconque forme d'aide au logement, dont au moins la moitié était des aînés en perte d'autonomie (BC Housing 2004, 9).

Comme le soulignait la stratégie de 2006, un des avantages avérés du programme ILBC était sa forme « gagnant-gagnant » qui permet à la fois de répondre aux besoins des aînés bénéficiaires et au gouvernement de s'en tirer à bon compte sur le plan financier. L'effet du mécanisme d'apprentissage instrumental est flagrant dans cet extrait :

The Province is continuing its commitment to the Independent Living BC program. This program gives people the dignity of having their own home and the security of knowing that help is there when they need it. It also provides a cost-effective middle option between home care and residential care. Only six per cent of seniors require residential care. Evidence shows that helping seniors remain in independent housing not only contributes to an enhanced quality of

life, it also helps to reduce pressure on health and long-term care resources. (Colombie-Britannique 2006, 9)

Dans le cas des personnes en situation d’itinérance ou à risque de sombrer dans cet état, l’attention qui leur a été accordée au départ n’était pas formulée en termes de « coûts épargnés ». C’est plutôt leur visibilité grandissante et leur état précaire qui provoquaient de la compassion. Déjà la Commission de 1992 prenait acte du nombre croissant de personnes sans-abri (Duvall et Audain 1993a, 4).

The Commission views the problem of homelessness as one which must be addressed urgently by the provincial government. The problem may become more evident in our cities as the province continues to grow and de-institutionalization continues. In our opinion, homelessness must not become an accepted fact in our society. The actual existence of a homeless population is a visible and disturbing sign of a breakdown in our communities. Very few people choose to be homeless. (Duvall et Audain 1993a, 89)

Cela dit, les commissaires précisait que selon les informations qu’ils ont reçues, plusieurs anciens patients d’institutions du système de santé se retrouvaient dans un cercle vicieux entre la rue et la réhospitalisation. Le manque de suivi auprès de ces anciens patients était montré du doigt, entre autres (Duvall et Audain 1993a, 87). Après les premières expériences avec le volet de *HOMES BC* destiné aux personnes en situation d’itinérance ou à risque ainsi que les initiatives visant à loger de manière plus adéquate les personnes seules à faible revenu en milieu urbain, il devenait clair au début des années 2000 que les refuges « traditionnels » n’étaient plus suffisants pour répondre à la demande. Les décideurs britanno-colombiens prenaient de plus en plus conscience qu’il fallait davantage de logements pour de courtes mais aussi de longues durées, voire des logements permanents (BC Housing 2002b, 10). Le mouvement du mécanisme d’apprentissage instrumental était alors bien enclenché.

Comme nous l’avons vu, le groupe de travail du premier ministre sur l’itinérance au milieu des années 2000 et les investissements importants qui ont suivi ont permis la réalisation de milliers d’unités de logement. C’est à partir de cette période que la présentation des politiques mises en œuvre et de leurs réalisations a pris une autre forme. Dans la stratégie de 2006, à côté de l’annonce d’un des complexes d’habitation réalisé dans la ville de Surrey, il est indiqué que

selon des études, le coût de l’itinérance pour le gouvernement tournait autour de 30 000 \$ à 40 000 \$ par personne par année. Ces montants incluaient les coûts liés à l’utilisation de ressources du réseau de santé et de services sociaux puis du système de justice (Colombie-Britannique 2006, 6). Quelques années plus tard, BC Housing y allait du même type de formulation en citant les travaux d’un groupe de recherche de l’Université Simon Fraser. L’agence d’habitation révélait que le coût de l’itinérance atteignait plus de 55 000 \$ par personne par année, toujours en référence à l’utilisation des diverses ressources et services précédemment cités (BC Housing 2010, 9). Enfin, la stratégie de 2014 offre un exemple de la visibilité du mécanisme d’apprentissage instrumental dans les énoncés du gouvernement : « We know that stable housing prevents homelessness, leads to greater community wealth, participation in education, training and employment opportunities, and reduces our social and health services costs » (Colombie-Britannique 2014, 4).

Shayne Ramsay, directeur général de BC Housing, est encore plus explicite.

I think one of the interesting things that folks haven’t or really that isn’t identified in the literature a lot of times is you have to look at health budgets. Health budgets in the provinces are now approaching 44%, 47% of budgets. I think there was a better understanding of the growing link between health and housing. Especially in this province you see a larger shift of housing focused on those folks that would otherwise take up a lot of time in emergency rooms, take a lot of time blocking beds. Especially in British Columbia it really became an adjunct to, or was really seen as the importance of housing in the context of the expenditures of health dollars, and that community-based delivery of programs and services in keeping people in housing, kept them healthy and kept them out of more expensive forms of institutional care. A greater realization that good quality housing for those populations kept them out of more expensive forms of institutional care. One of the prime example, or say two examples in this province are the Independent Living BC program introduced in 2001 that targeted seniors. We built more than 5,000 new spaces targeted to seniors. Their only option was more institutional forms of care, which were more expensive, that’s the first one. Then in 2004, a real focus on the needs of the homeless. (entrevue S. Ramsay 2015)

Cet extrait d’entretien avec le directeur général de l’agence d’habitation, une personne très près voire au centre du processus décisionnel, démontre manifestement la force du mécanisme d’apprentissage instrumental pour expliquer le ciblage des aînés en perte

d'autonomie et des citoyens en situation d'itinérance. Or il n'est pas le seul à avoir mis de l'avant cette explication qui s'apparente grossièrement à une analyse coût-bénéfice où un des objectifs est clairement de réduire les coûts du gouvernement. Nous avons aussi obtenu cette réponse de la part d'un ancien sous-ministre ayant longtemps travaillé auprès des groupes communautaires en habitation (entrevue J. O'Dea 2015), d'un ancien directeur responsable du dossier du logement à la Ville de Vancouver (entrevue C. Gray 2015), puis même de la part d'un observateur externe (entrevue S. Klein 2015).

Pour conclure cette partie, disons que la résidualisation (Harloe 1995) ou le ciblage de l'aide au logement, comme nous l'avons vu ici, s'explique par la rencontre du mécanisme d'apprentissage social avec le mécanisme d'apprentissage instrumental dans un processus de *puzzling*. En contexte de contraintes budgétaires, les élites politiques et administratives ont accordé la priorité d'accès aux logements sociaux/abordables aux ménages vulnérables parce qu'ils sont les plus nécessiteux ou plus méritants. Il s'agit en effet de ménages qui ont davantage de difficulté à trouver un logement sur le marché privé, souvent à cause de leur condition de santé physique, mentale, psychologique, etc. Dans les années 1970, le revenu des ménages était l'élément principal qui justifiait leur sélection, aujourd'hui la notion de « besoins » est devenue essentielle. Cela dit, le gouvernement britanno-colombien retire aussi des avantages à cibler spécifiquement les aînés en perte d'autonomie et les personnes en situation d'itinérance ou à risque puisque cela lui permet d'économiser sur d'autres dépenses, notamment en santé, sans compter que le logement supervisé offre une solution d'habitation adéquate à nombre d'entre eux.

2.2 Reconfiguration du losange de bien-être : déclin du modèle étatiste et ses instruments puis montée du tiers secteur

Après avoir étudié le changement de clientèles prioritaires, passons maintenant au changement d'instruments. Dans cette partie, nous retracerons le processus causal expliquant la diminution des interventions directes de l'État comme fournisseur de logements au profit de l'expansion des groupes du tiers secteur, dans un contexte de retrait du gouvernement fédéral

depuis les années 1990. En fait, ce changement d'instrument s'est clairement manifesté à travers l'arrêt de la construction de HLM pour subventionner quasi exclusivement les groupes du tiers secteur depuis le milieu des années 1970. Cela dit, la tendance à miser sur les groupes du tiers secteur s'est poursuivie de manière évidente jusqu'en 2015, même pendant la gouverne du NPD de 1991 à 2001. Les données du tableau 2.1 présenté au début du chapitre reflètent cette tendance. Comment expliquer cette reconfiguration du losange de bien-être dans la politique de logement de Colombie-Britannique ? Pourquoi le modèle étatiste est-il en déclin alors que le modèle sans but lucratif est en hausse ? Nous fournirons des réponses plus bas, en expliquant pourquoi le retrait fédéral des années 1990 n'a pas changé la tendance en dépit de la plus grande autonomie dont jouissait le gouvernement provincial. Après un bref retour sur la période où l'État était directement impliqué dans la politique de logement, nous étudierons la relation entre le mécanisme d'apprentissage instrumental et ceux liés à la dépendance au sentier qui ont orienté la prise de décision. Comme nous le verrons, le processus de *puzzling* en contexte de contrainte budgétaire tient encore une place centrale dans l'histoire.

2.2.1 Le modèle étatiste et son déclin

Si l'on remonte dans le temps, il faut rappeler que la présence du gouvernement provincial en habitation a débuté avec la création de BC Housing en 1967 pour administrer le programme de HLM d'initiative fédérale et gérer les complexes HLM déjà construits (Duvall et Audain 1993a, 54). Autrement dit, l'agence d'habitation provinciale a été fondée pour s'impliquer directement comme propriétaire, ou copropriétaire avec le gouvernement fédéral, et gestionnaire de logements sociaux (Colombie-Britannique 1972 ; Cogan et Darke 1983, 14-24). Cela s'est passé pendant les mandats du gouvernement du Crédit Social, au pouvoir jusqu'en 1972. Des HLM ont été construits pendant cette période, mais il faut reconnaître que les groupes du tiers secteur fournissaient davantage de logements que l'État⁴⁰.

⁴⁰ Plusieurs publications de l'époque soulignent l'appui important aux OSBL, ou ce que l'ancien ministre des Municipal Affairs appelait les *charitable societies*, intéressés à développer des logements pour répondre aux besoins de la population (Colombie-Britannique 1972 ; Colombie-Britannique, Interdepartmental Study Team on Housing and Rents 1975, 7).

Pendant le mandat du premier ministre Dave Barrett, à la tête du Nouveau Parti démocratique (NPD) de la Colombie-Britannique au pouvoir de 1972 à 1975, l'intervention de l'État s'est renforcée par rapport au gouvernement précédent. Les positions plus à gauche de ce parti y sont probablement pour quelque chose, si l'on se fie à ce que nous avons dit au chapitre précédent sur la théorie des *power resources* et la présence de l'État dans la fourniture de services. Sous la gouverne du NPD, les groupes du tiers secteur étaient encore ceux qui développaient plus de logements comparativement à l'État à travers les HLM, mais la différence était plus faible. Comme nous l'avons vu au début de ce présent chapitre, 2 645 logements HLM ont été réalisés seulement en 1975, ce qui équivaut à plus du tiers du portefeuille de HLM que BC Housing détenait en 2015 (données fournies par T. Bennett 2016). En outre, un programme d'acquisition de terrains par l'État, en vue de leur location notamment aux groupes du tiers secteur, a été lancé pendant le mandat néodémocrate « to retain public ownership and to stabilize the most inflationary component of housing costs, land » (Colombie-Britannique, Interdepartmental Study Team on Housing and Rents 1975, 7; voir aussi Duvall et Audain 1993a, 104).

Un autre exemple de l'implication de l'État ou de son interventionnisme est la nationalisation de la compagnie Dunhill. Pour accélérer la production de logements HLM, en janvier 1974, « the department acquired Dunhill Development Corporation Limited, a British Columbia company with an excellent reputation in the building development and construction field. This acquisition provided the department with an immediate source of experienced management, construction and development talent » (Colombie-Britannique, Department of Housing 1975a, 9). L'État était donc devenu propriétaire de cette compagnie, dans le but d'accroître les capacités institutionnelles et l'expertise du gouvernement provincial en matière d'habitation. C'est Dunhill qui était responsable du système d'appel d'offres pour les HLM⁴¹ (Colombie-Britannique, Department of Housing 1976a, 9, 14).

⁴¹ Les entrepreneurs désireux de construire les complexes HLM soumettaient leur proposition à Dunhill et une fois celle-ci acceptée, les entrepreneurs recevaient du financement provisoire pour la construction. Une fois le complexe complété, il était finalement acheté par l'État (Colombie-Britannique, Department of Housing 1976a, 14).

Cependant, lorsque le parti du Crédit Social a repris le pouvoir en décembre 1975, il y a un changement de vision voire de philosophie (Duvall et Audain 1993a, 104) en ce qui a trait au rôle du gouvernement provincial dans la politique de logement. Une manifestation importante de cette nouvelle vision est l'arrêt de la construction de HLM, tant pour les familles que les aînés, après leur victoire électorale. Comme le mentionne Andrew Armitage, ancien sous-ministre adjoint de 1977 à 1986, « The construction of public housing stopped with the election of the Social Credit government in 1975. Some housing projects were built earlier in the 1950s, but most of the public housing stock was built under the previous socialist NDP government » (entrevue A. Armitage 2015). Toutefois, la nouvelle vision portée par le gouvernement du Crédit Social quant à l'abandon de la formule HLM – et plus largement du déclin de l'intervention directe de l'État – a perduré jusqu'en 2015, en dépit du retour du NPD pendant toute la décennie 1990.

Depuis 1975, si l'on considère seulement les programmes axés sur l'offre de logements, la quasi-totalité des logements sociaux ou abordables en Colombie-Britannique a été créée à travers les groupes du tiers secteur et exceptionnellement à travers le secteur privé⁴², en dépit des partis au pouvoir. En fait, l'État s'est explicitement impliqué à titre de propriétaire des immeubles dans deux programmes depuis 1975 et c'était pendant le mandat du Parti libéral, un parti plus à droite. Le premier programme en question est le volet de la Provincial Homelessness Initiative (PHI) touchant les complexes de maisons de chambres, appelés *single room occupancy (SRO) hotels*. À partir de 2007, le gouvernement provincial a acquis et rénové 26 SROs à Vancouver, Victoria et New Westminster pour développer des logements supervisés à l'attention des personnes en situation d'itinérance ou à risque. Des OSBL partenaires s'occupaient de la gestion des immeubles et des services de soutien (BC Housing 2015a, 28). Le second est l'initiative *Seniors Rental Housing* (SRH) ayant permis la réalisation d'ensembles d'habitation de 2009 à 2011 grâce à un financement ponctuel du gouvernement fédéral. Dans

⁴² Par exemple, un des volets de ILBC concerne des unités gérées par des compagnies ou entrepreneurs privés, où BC Housing paye un supplément au loyer à un coût fixe par unité. Le volet a démarré en 2002 et était toujours en vigueur en 2015 (BC Housing 2015a, 25).

un des volets du programme⁴³, des unités destinées aux aînés et aux personnes aux prises avec des problèmes de santé appartiennent au gouvernement provincial, bien qu’elles soient gérées par des OSBL (BC Housing 2011a, 6-8). Or comme le mentionne le guide du programme SRH (BC Housing 2011a, 1), l’initiative visait particulièrement les petites villes où l’offre de logements, y compris sur le marché privé, est faible.

Si l’on met de côté les deux programmes que nous venons d’évoquer⁴⁴ où l’État est propriétaire, mais où le tiers secteur est gestionnaire des unités, force est d’admettre que l’écrasante majorité des unités de logement social ou abordable réalisée au cours des quarante dernières années l’a été à travers les groupes du tiers secteur en tant que propriétaires et gestionnaires des unités. Tentons maintenant d’expliquer comment et pourquoi ce changement a eu lieu.

2.2.2 Adoption permanente du modèle sans but lucratif : entre apprentissage et dépendance au sentier

Tel que mentionné plus haut, la politique partisane ne permet pas d’expliquer la tendance lourde de tous les gouvernements à avoir recours aux subventions du tiers secteur pour réaliser les nouveaux logements abordables après le repli du gouvernement fédéral au milieu des années 1990. Or comme nous le verrons ici, la montée du modèle sans but lucratif s’est en bonne partie manifestée en réaction aux HLM. Voyons plus en détail ce qui s’est passé.

Le coût des HLM était un de ses principaux désavantages. Dans la brochure *Housing 72* publiée pendant la gouverne du Crédit Social, il était indiqué que le partenariat fédéral-provincial portait une attention particulière au coût unitaire des logements HLM en établissant

⁴³ Dans la partie sur le ciblage des ménages vulnérables, nous avons discuté du volet de SRH où les OSBL sont propriétaires et gestionnaires des logements. Il est ici question de l’autre volet (BC Housing 2015a, 79-81).

⁴⁴ BC Housing s’occupe aussi directement de la gestion de plusieurs centaines de foyers (*group homes*) ou résidences de personnes avec des besoins spécifiques, pour le compte d’autres ministères et agences de santé (BC Housing 2002b, 5). Ces données sont incluses dans le tableau 2.1, mais comme seulement une quinzaine de nouvelles unités ou de nouveaux lits sont réalisés annuellement (BC Housing 2015c, 10), en marge des plus importants programmes en vigueur, nous ne les considérerons pas davantage. De toute façon, l’analyse approfondie de ce type de logement va au-delà de notre étude.

certains critères, flexibles ceci étant dit (Colombie-Britannique 1972). Puis quelques années après, sous le gouvernement néodémocrate qui a pourtant construit des milliers de logements HLM, les élites administratives notaient la montée des coûts des HLM en gardant en perspective le nombre d'unités bénéficiant de subventions d'exploitation (4 200) par rapport aux 149 000 locataires dans le besoin dans toute la province (Colombie-Britannique, Interdepartmental Study Team on Housing and Rents 1975, 24) :

The cost of public housing subsidies has been climbing rapidly and is now close to \$5 million. The average operating loss per units is about \$1,000 per year. On new units, the average operating loss even with a mixed income clientele is over \$2,000 a year. The annual subsidies involved in building new housing to meet provincial low-income housing need would be enormous. Therefore, although it is necessary to continue to increase the number of units available, we must look to other methods to solve the current unmet housing needs. (Colombie-Britannique, Interdepartmental Study Team on Housing and Rents 1975, 24)

En dépit du fait que les administrateurs publics reconnaissaient l'importance de développer plus de logements sociaux pour combler la demande à travers la province, ils suggéraient de rechercher d'autres solutions au problème du logement. D'autres problèmes ou faiblesses étaient aussi constatés avec les HLM, particulièrement à propos de la concentration de la pauvreté.

Local and international examples of the inadvisability of concentrating large number of mother-led welfare families abound. Municipalities have been, and still are resistant to any form of subsidized housing, because of the image created by mistakes of the past. We are charged with the responsibility to ensure that scarce resources help those most in need. This involves the process of gaining municipal and neighbourhood acceptance, as well as assuring internal social viability. (Colombie-Britannique, Department of Housing 1975b, 42)

Puis après la victoire du Crédit Social en décembre 1975, l'État a arrêté la construction de HLM. Considérant les positions à droite de ce parti qui souhaitait diminuer l'intervention de l'État et miser plutôt sur les groupes du tiers secteur (Rose 1980, 83-4 ; entrevue A. Armitage 2015), une explication en termes idéologiques serait sensée. Cependant, comme nous l'avons vu dans les deux précédentes citations, le mouvement du mécanisme d'apprentissage

instrumental était bien en marche dans le processus de *puzzling* des élites administratives. Il fonctionnait de manière directe à travers l'analyse de la mise en œuvre de HLM sur le territoire britanno-colombien, mais aussi de manière indirecte en observant les expériences négatives à l'extérieur. Rappelons aussi que le NPD avait beaucoup soutenu les groupes du tiers secteur pendant son mandat (1972-1975), donc la promotion des OSBL par le Crédit Social n'était pas quelque chose de complètement nouveau.

Puis de la seconde moitié des années 1970 jusqu'au tournant des années 1990, le gouvernement du Crédit Social a continué de promouvoir le modèle sans but lucratif pour la réalisation de nouvelles unités de logement social. C'est là que le processus de dépendance au sentier s'est mis en branle. Considérant que les OSBL étaient l'instrument privilégié pour développer de nouvelles unités, le gouvernement provincial les a aidés à renforcer leurs capacités, en tant qu'organisation propriétaire et gestionnaire de logements.

Par exemple, le rapport annuel de 1980 de BC Housing (1981, 15) promouvait le lancement du nouveau programme *Property Management Consultant Services to Non-Profit Societies* dans le but d'accroître l'expertise des OSBL en matière de gestion de propriété pour les complexes d'habitation logeant des aînés⁴⁵. Au milieu des années 1980, le même type d'aide était encore offert quant à la gestion de propriété où le personnel de BC Housing agissait à titre de consultant, sans honoraires toutefois, pour les OSBL logeant des aînés et des personnes handicapées (BC Housing 1986a, 8). Selon le même rapport annuel de 1984-85, ces consultations étaient calculées comme des dépenses pour BC Housing⁴⁶. Cela n'avait rien d'anodin puisque dans son cadre de politique générale BC Housing se donnait pour mandat « To encourage skilled management in the non-profit housing sector » (BC Housing 1986a, 5). Déjà dans la séquence des années 1980 nous pouvons voir l'activation du mécanisme de rendements croissants. Cela s'est poursuivi par la suite.

⁴⁵ Un guide avait d'ailleurs été produit par BC Housing à l'attention des groupes du tiers secteur.

⁴⁶ Le poste budgétaire *Consulting Services to Non-Profit Societies* était précisément de 17 391 \$ (BC Housing 1986a, 23).

Comme la réalisation de nouveaux logements s'est faite strictement à travers le tiers secteur depuis 1976, les décideurs avaient intérêt à consolider et structurer les groupes qui le composent. Ces groupes étaient devenus le nouveau « véhicule » du logement social, le gouvernement devait s'assurer qu'il « fonctionne » le mieux possible, avoir de bons rapports avec ces groupes, etc. De véritables efforts étaient faits par le gouvernement pour resserrer ses liens avec les groupes du tiers secteur, ce qui s'est poursuivi après la victoire électorale du NPD en 1991. BC Housing a développé la Community Services Branch au printemps 1993 pour bâtir un partenariat plus étroit avec les groupes du tiers secteur (BC Housing 1995, 5). Lorsqu'à la même période la British Columbia Non-Profit Housing Association a été créée, le gouvernement l'a aussi appuyée de manière significative.

In 1993/94, BC Housing provided the newly formed British Columbia Non-Profit Housing Association (BCNPHA) with an operating grant of \$68,400. The BCNPHA was formed to provide leadership and support for non-profit housing societies in the management and delivery of affordable housing around the province. The BCNPHA is an important voice in housing policy and program development with all levels of government. (BC Housing 1995, 6)

Le gouvernement NDP au pouvoir de 1991 à 2001 n'a pas construit de nouveaux logements HLM, même s'il l'avait fait pendant les années 1970. Le lancement de *HOMES BC* en 1994, le nouveau programme de logement abordable *made in B.C.* après le retrait du gouvernement fédéral, démontre entre autres l'interaction du mécanisme de rétroaction des politiques publiques avec le mécanisme de rendements croissants. Analysons d'abord la version du mécanisme de rétroaction appliquée à l'appareil gouvernemental ou aux décideurs. Dans la précédente partie, nous avons abordé la planification conjointe, entre le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral via la SCHL, des nouveaux logements sociaux à construire à partir de 1986. Ces logements étaient réalisés à travers les groupes du tiers secteur. Voici un extrait du *Call for Expressions of Interest* lancé aux OSBL de la province en 1993, soit la dernière année où le *Non-Profit Housing Program* conçu par la SCHL, mais mis en œuvre par BC Housing, était en vigueur :

The 1993 Non-Profit Program will focus on building cooperation and strengthening partnerships between the province and local governments to further the long term development of non-profit and other forms of affordable

housing. To maximize the number of social housing units produced, selection will be limited to proposals that use sites which can be accommodated within the Maximum Unit Prices (MUPs), without the need for a provincial land writedown. Priority will be given to public lands or surplus lands of existing non-profit societies or churches, where such lands are suitably located and available without the need for a provincial subsidy. (BC Housing et SCHL 1993, 1).

Dans le document inaugurant *HOMES BC* l'année suivante, nous pouvons lire des directives très similaires à propos du volet OSBL :

To maximize the number of non-profit units produced, and the quality of the communities to be developed, priority will be accorded to submissions that use sites which can be accommodated within the Maximum Unit Prices (MUPs). Sponsors [OSBL] are encouraged, wherever possible, to include equity contributions in their submissions and to bring forward proposals that may include other amenities that will enhance the lives of future tenants. These may include the use of public land or surplus land of non-profit societies or churches or the contribution of other resources to the proposed development. (BC Housing 1994, 5)

Or ce volet OSBL de *HOMES BC*, le plus important de tous en ce qui a trait à la production d'unités de logement, s'inscrit clairement dans la continuité du dernier programme d'initiative fédérale. La similarité dans les mots employés et la formulation est frappante. Le mouvement du mécanisme de rétroaction des politiques publiques était alors en pleine action. Les explications de John Bell, Director of Strategic Planning pour BC Housing qui travaillait pour le gouvernement au milieu des années 1990, illustrent on ne peut mieux l'effet de ce mécanisme : « We just stuck with what we knew. We had a formula that was developed with the federal government on how to deliver programs. We delivered... BC Housing delivered the federal provincial programs since 1986. So we were familiar with how to deliver and get units built » (entrevue J. Bell 2015). Par rapport au programme provincial, *HOMES BC*, il disait « we were able to refine it, but basically use the same delivery model that we did previously with the federal-provincial housing » (entrevue J. Bell 2015).

Les propos de Cameron Gray, qui avait des liens étroits avec le gouvernement provincial dans le cadre de son travail de directeur du Housing Centre de 1991 à 2009 à la Ville de Vancouver, peuvent ici être ajoutés. Comme les subventions aux groupes du tiers secteur étaient

devenues la méthode de préférence du gouvernement provincial depuis les années 1970, il était peu probable que le retour du gouvernement néodémocrate dans les années 1990 change cette pratique du tout au tout : « By that time the non-profit sector was well established [...] Once you adopt a model, it becomes ingrained and established, shifting to other models becomes very expensive and difficult. This model was established a long time ago » (entrevue C. Gray 2015).

De hauts fonctionnaires au ministère responsable du logement, interviewés conjointement, expliquent pourquoi le gouvernement libéral de Colombie-Britannique utilisait encore en 2015 les OSBL comme principal véhicule de développement du logement abordable:

We have a strong non-profit sector in BC. We have a sector that has established a lot of capacity for managing social housing and for meeting the needs of their client groups [...] I think the preference for non-profit housing as our preferred delivery mechanism resulted in the creation of a number of societies starting in the 1980s and 1990s whose sole purpose was to provide housing, versus say the good Samaritan groups who had some other benevolent purpose and also did housing (entrevue G. Steves 2015)

Today the policy rationale for continuing to support the non-profit sector and help continue to build the capacity of the sector and partner with the sector just makes good sense. I mean it's a very sophisticated sector, knows its community best... (entrevue M. Hope 2015)

En somme, ce que nous avons voulu démontrer dans les paragraphes précédents est le constat suivant : lorsque les élites politiques et administratives misent sur les groupes du tiers secteur pour développer les nouveaux logements abordables, ils le font par habitude, mais aussi par intérêt. Le mécanisme de rétroaction explique que l'administration publique britanno-colombienne poursuit cette pratique puisque c'est la manière de faire depuis les années 1970. Elle s'est habituée à cet instrument et avait de l'expérience en la matière. Mais il y a plus. De manière un peu métaphorique, nous pouvons aussi dire que le gouvernement « capitalise » sur les capacités du tiers secteur, que ce dernier a pu forger à travers les politiques des dernières décennies. Comme le gouvernement provincial, avec l'aide du gouvernement fédéral, a subventionné ce même tiers secteur, le mécanisme de rendements croissants prend tout son sens. Ce mécanisme permet d'expliquer que le gouvernement tire de plus grands rendements ou avantages en utilisant les forces du tiers secteur, un peu comme un entrepreneur utiliserait une

« machine bien rodée » pour reprendre une expression connue. Cela est plus avantageux que de rechercher puis mettre en œuvre de nouveaux instruments ou modes d'action publique, ce qui au final fait épargner des coûts en ressources financières et humaines au gouvernement. Toutefois, il faut reconnaître que cela fait aussi l'affaire des groupes du tiers secteur comme nous le verrons à l'instant.

La continuité du modèle sans but lucratif dans la politique de logement de Colombie-Britannique s'explique également par la mobilisation des groupes du tiers secteur, à travers l'effet du mécanisme de rétroaction des politiques publiques dans sa version appliquée aux groupes bénéficiaires. Comme les groupes du tiers secteur recevaient du financement à travers la politique provinciale de logement, ils avaient aussi intérêt à ce que la préférence du gouvernement envers les OSBL se maintienne. Il nous faut remonter dans le temps pour comprendre que si des groupes du tiers secteur ont atteint un haut niveau de professionnalisation, qu'ils ont un poids extrêmement important dans le secteur de l'habitation sociale puis qu'ils soient devenus un *lobby* (entrevue S. Ramsay 2015 ; entrevue A. Sundberg 2015), cela est le résultat des politiques publiques antérieures.

Revenons un peu en arrière. Le gouvernement provincial indique que le modèle sans but lucratif en habitation est devenu le modèle de logement social dans les années 1970 quand la formule du logement public HLM a été abandonnée (BC Housing 2002b, 5). Par conséquent, à partir des années 1970, les subventions provinciales et fédérales ont été canalisées vers les groupes du tiers secteur. En accumulant des ressources et à force de réaliser des projets d'habitation, ces groupes ont inévitablement développé leur expertise dans la gestion de logements sociaux (BC Housing 1992b, 7). Et cela sans compter l'aide spécifique fournie par l'État pour renforcer l'expertise des groupes du tiers secteur, déjà au début des années 1970. Par exemple, sous le mandat néodémocrate, le Department of Housing de Colombie-Britannique a

généreusement appuyé la United Housing Foundation (UHF) qui soutenait le développement de coopératives d'habitation (Colombie-Britannique, Department of Housing 1975b, 40)⁴⁷.

À cela nous pouvons ajouter tous les programmes et initiatives abordés plus haut pour démontrer le mouvement du mécanisme de rendements croissants. Il s'agit entre autres des services de consultation que le personnel de BC Housing offrait aux groupes du tiers secteur à propos de la gestion des propriétés dans les années 1980, le lancement de la *Community Services Branch* de BC Housing pour solidifier les collaborations entre les groupes du tiers secteur et le gouvernement, l'appui financier à la BCNPHA au début des années 1990, etc. En somme, les groupes du tiers secteur avaient été appuyés par le gouvernement provincial pour réaliser tous les nouveaux logements sociaux depuis le milieu des années 1970, grâce à des subventions pour le capital de départ, l'exploitation des immeubles, la gestion de propriété, bref autant de mesures qui ont permis de multiplier le nombre de groupes du tiers secteur actifs dans le milieu de l'habitation, puis de les aider à se structurer et se professionnaliser.

Par conséquent, lorsqu'est venu le temps de faire une politique d'habitation *made in BC* au moment où le retrait du gouvernement fédéral s'enclenchait, les groupes du tiers secteur étaient déjà des acteurs importants sur la scène britanno-colombienne. Ces groupes se sont mobilisés, notamment pendant la Commission de 1992 (Duvall et Audain 1993a, 2). Ils ont aussi cherché à travailler activement avec le gouvernement néodémocrate élu. Dans son rapport annuel, le Ministry of Municipal Affairs and Housing (1997, 57) indiquait que le nouvel accord d'exploitation, conclu pour les logements réalisés à travers *HOMES BC*, avait été développé après consultation avec les groupes du tiers secteur, que cet accord reconnaissait leur rôle et leur expertise (Colombie-Britannique, Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services 1999).

⁴⁷ Dans un autre document, nous pouvons lire « The United Housing Foundation, a non-profit organization established in 1972 to promote the development of housing co-operatives, provides reliable technical guidance to groups intending to form co-operatives. It extends to the counselling through the various organizational stages of incorporation and development and helps them to acquire land or property, arranges financing, provides technical assistance on design and construction matters, educational material on management policy, and generally helps to facilitate prospective co-operative groups » (Colombie-Britannique, Department of Housing 1975c, 11).

Dans leurs multiples représentations auprès du gouvernement, les groupes du tiers secteur se sont présentés comme étant une forme d'habitation (ou d'instrument de politique publique) viable et performante, en incitant le gouvernement à continuer de diriger ses fonds vers le tiers secteur pour créer les nouvelles unités de logement prévues. Ainsi, les groupes du tiers secteur ont demandé à voir leur rôle et leurs ressources s'accroître. C'est ce qu'a fait le gouvernement néodémocrate avec le programme d'envergure *HOMES BC*. Il a appuyé le développement du logement sans but lucratif et coopératif, mais n'a pas renouvelé le programme de HLM comme nous l'avons dit plus haut. Alice Sundberg, directrice exécutive de la BCNPHA de 1996 à 2007 et co-présidente du Metro Vancouver Regional Steering Committee on Homelessness de 2005 à 2015, raconte son implication personnelle.

HOMES BC, I was involved in getting that program... lobbying government to implement that program, from the non-profit sector side and the co-op side. The co-ops and non-profits actually put that concept of that program together and promoted it to the NDP when they were still in opposition, promoted the concept. Then when they got elected, they said "Ok, let's take a look at this program" [...] I think that the NDP that came into power were very influenced by the community sector, certainly in terms of housing. I know that community-based housing sector had a strong... Well you know partly due to people like Jim O'Dea⁴⁸ and me who were out there really pushing that perspective that housing is best managed by the people in the community, who are part of that community, and it should not be run by government. Government housing is bureaucratic, cold, not as caring as a community base. So that was the philosophy. (entrevue A. Sundberg 2015)

Lorsque le Parti libéral a repris le pouvoir en 2001, le développement de logements abordables à travers les groupes du tiers secteur s'est poursuivi, de même que la collaboration avec ces groupes. Cela démontre la force combinée du mécanisme de rendements croissants et de rétroaction des politiques, dans sa version appliquée aux décideurs et celle appliquée aux groupes du tiers secteur. Cette dépendance au sentier en ce qui a trait à l'utilisation des OSBL est visible dans les principaux programmes dédiés à la réalisation de nouveaux logements tels *Independent Living BC*, la *Community Partnership Initiative* et la *Provincial Homelessness Initiative* que nous avons abordés plus haut. De son côté, la BCNPHA maintenait son travail de

⁴⁸ Jim O'Dea a été sous-ministre au ministère responsable du logement de 1999 à 2001. Il a aussi été président du conseil d'administration de BC Housing de 1997 à 2001, jusqu'à l'arrivée au pouvoir du Parti libéral.

représentation et de collaboration avec BC Housing, incluant des activités de lobbying pour défendre les intérêts de ses membres les groupes du tiers secteur (voir BCNPHA 2005, 3). En 2010 a été signé le *Shared Purpose Statement* entre BC Housing et la BCNPHA qui visait le renforcement de la collaboration entre les deux organisations voire secteurs (BC Housing 2011b, 3). Puis dans la version de 2014 de la stratégie provinciale d'habitation, le gouvernement déclarait son intention de transférer des propriétés aux groupes du tiers secteur où il le jugera approprié (Colombie-Britannique 2014, 15), incluant le transfert de complexes HLM appartenant à l'État. Questionné à savoir si le tiers secteur avait fait du *lobbying* pour le transfert de complexes HLM, le directeur général de BC Housing Shayne Ramsay a répondu par l'affirmative :

But government didn't respond to that lobbying. Government is really looking at its own policy direction and believes that government shouldn't own and manage housing. It needs to play different roles like financing, facilitation, administration of programs, but not the actual delivery [...] It really is based on the belief that the non-profit community-based sector is better at managing and will be better at owning that housing than government. When you look at the shift to non-profit in the 1970s we now just carried it to the next generation by saying "We are now actively going to transfer our own assets, our assets that we manage directly, the old public housing, to the non-profit sector because we believe that they are better managers." (entrevue S. Ramsay 2015)

Cette déclaration du directeur général de BC Housing laisse songeur. Pourquoi même le directeur général d'une société d'État est d'avis qu'il est préférable de laisser aux groupes du tiers secteur la tâche de posséder et gérer les logements sociaux, y compris les HLM appartenant à l'État ? Pourquoi n'avons-nous pas constaté un renouvellement de la formule HLM même lorsque le NPD a repris le pouvoir de 1991 à 2001, un parti pourtant plus à gauche ? Il semble que le processus de dépendance au sentier, de même qu'une explication partisane ou idéologique, ont leurs limites dans les réponses qu'elles peuvent fournir. Nous démontrerons dans les pages qui suivent que les gouvernements successifs ont réalisé que les subventions aux groupes du tiers secteur représentent un instrument plus avantageux sur divers plans que la formule HLM, soulignant l'importance du mécanisme d'apprentissage instrumental.

En effet, le mouvement du mécanisme d'apprentissage instrumental ne s'est pas arrêté dans les années 1970 sous la gouverne du NPD, où les élites administratives constataient les coûts élevés et la concentration de la pauvreté associés au modèle HLM. Deux points sont particulièrement importants pour justifier l'adoption du modèle sans but lucratif en habitation. Sur le plan économique, les groupes du tiers secteur peuvent apporter des contributions matérielles lors de la construction des logements, porter la dette hypothécaire des immeubles ce qui représente un avantage pour le gouvernement et enfin s'occuper eux-mêmes de l'entretien à long terme des immeubles. Sur le plan de l'efficacité, les groupes du tiers secteur sont reconnus pour leur expertise dans les réponses qu'ils apportent aux besoins des gens de leur communauté, dans la mesure où ils conçoivent l'aide qu'ils offrent comme faisant partie de leur « mission » en quelque sorte. De plus, les groupes du tiers secteur sont compétents pour posséder et gérer les logements sociaux/abordables.

Nous analyserons ces deux points un à la suite de l'autre. Premièrement, l'avantage économique des OSBL par rapport aux HLM. Les contributions que peuvent apporter les groupes du tiers secteur étaient un élément considéré déjà dans les années 1970 pour la construction de nouveaux logements sociaux. Voici ce qu'en dit Andrew Armitage, sous-ministre adjoint de 1977 à 1986 : « Since non-profit groups developing housing projects for seniors were expected to contribute one third of the project cost in cash, land or other donations, they were less dependent on public monies, as opposed to public housing, which required a bigger financial contribution from the provincial government » (interview A. Armitage 2015). Vu la contribution attendue des groupes du tiers secteur, le gouvernement provincial gagnait à l'encourager. Cette option était plus avantageuse que la formule HLM où toutes les dépenses liées à la construction du projet d'habitation sont assumées par des fonds publics, incluant ceux du gouvernement provincial. Le gouvernement avait donc intérêt à opter pour cette façon de faire. Tout ce qu'une tierce partie prend sous sa responsabilité (Salamon 2002, 1995) est une charge de moins pour le gouvernement.

Dans les années 1980 puis 1990, le resserrement budgétaire se faisait sentir comme nous l'avons démontré dans la première partie. Ce resserrement s'est raffermi avec le désengagement du gouvernement fédéral. L'extrait qui suit est tiré de la version abrégée du rapport de la

Commission de 1992 qui fut mise en place pour effectuer ce que Heclo (1974, 305) appelle du « collective puzzlement on societies behalf ». Cet extrait illustre bien l'effet du mécanisme d'apprentissage instrumental quant à la recherche des solutions économiques.

[W]e were asked to come forward with recommendations for a comprehensive provincial housing policy and cost-effective programs to put this policy into effect [...] The recommendations encompass: Legislative and regulatory reforms to allow the private and non-profit sectors to build as affordably as possible; Reallocation of government spending on specific programs; New programs to assist British Columbians in housing need [...] This is an important period in the evolution of a provincial housing policy. As the federal government continues to withdraw from its traditional role in social and co-operative housing, more responsibility falls to the provincial and municipal levels of government to address housing needs. Within this changing context, partnerships among community groups, non-profit organizations, the business community, professionals and all levels of government become increasingly significant. As well, it is important that the Province makes the best use of existing resources. (Duvall et Audain 1993b, 2-3)

Avec le lancement de *HOMES BC*, le programme basé sur les recommandations des commissaires comme nous l'avons dit, le gouvernement a cherché à améliorer l'action publique en valorisant à nouveau les contributions extérieures. Cet avantage économique était donc clairement reconnu par les décideurs. Le document présentant *HOMES BC* indiquait ceci : « Sponsors are encouraged, wherever possible, to include equity contributions in their submissions such as public land or surplus land of non-profit societies or churches, where such sites are suitably located » (BC Housing 1994, 4). Il est vrai que le contexte de désengagement du gouvernement fédéral favorisait la recherche de nouvelles occasions de partenariat. Cela dit, grâce à ses expériences depuis les années 1970, le gouvernement provincial avait réalisé que les contributions externes, surtout matérielles, mais aussi en main d'œuvre, lui permettaient de réduire ses dépenses et engagements financiers⁴⁹ en laissant d'autres acteurs contribuer davantage. Au final, le résultat était que plus d'unités pouvaient être produites, à un coût moindre pour le gouvernement :

⁴⁹ D'autres formules ont été employées afin de diminuer la contribution financière du gouvernement pour les logements réalisés par les groupes du tiers secteur à travers *HOMES BC*, notamment l'aide remboursable ou *repayable assistance* (voir BC Housing 1996b, 2 et BC Housing 2015a, 33).

In order to increase the number of units that can be developed through HOMES BC, BC Housing has been encouraging equity partnerships with municipalities, non-profit housing providers and others for the past four years [...] Since 1994, these partnerships have provided equity in the form of land, cash, materials and labour for 1,900 of the over 3,900 new units of social housing that may not have been possible without partnerships. (BC Housing 1999b)

Le mouvement du mécanisme d'apprentissage instrumental était bien en marche. Or cette tendance à avoir recours au maximum aux contributions externes, notamment des groupes du tiers secteur, a atteint son sommet avec le volet OSBL⁵⁰ de la *Community Partnership Initiative* inaugurée en 2001 et qui était toujours en vigueur en 2015. Cette initiative reprend les caractéristiques du *Seniors' Matching Grant Program*, programme pilote lancé au tournant des années 1990. Le soutien du gouvernement consiste en une aide en capital de départ, sans aucune forme de subvention d'exploitation à court ou long terme (BC Housing 2015a, 5 ; BC Housing 2005b, 19). En fait, dans les années 2000, un des indicateurs de performance des rapports annuels de BC Housing était « Additional Units Levered Through Innovative Strategies and Partnership Initiatives » (BC Housing 2003a, 24 ; 2004, 22). Le rapport annuel pour 2004-2005, BC Housing expliquait que cette mesure visait à créer de nouvelles unités de logement à travers des partenariats innovateurs qui ne nécessitent pas de subventions d'exploitation. Bien que l'objectif ait été fixé à 15 % des nouvelles unités réalisées, le double avait été atteint. Sur les 1 107 réalisées pendant cette année financière, environ une unité sur trois répondait au critère (BC Housing 2005b, 60). Pour maximiser l'utilisation des ressources limitées du budget d'habitation (BC Housing 2005b, 25), le gouvernement se faisait un devoir de veiller au contrôle des dépenses publiques et d'exploiter au mieux les ressources provenant d'autres partenaires.

Toujours en lien avec les avantages économiques vient la gestion de la dette des immeubles, soit du prêt hypothécaire. Bien qu'il aide les groupes du tiers secteur dans leur recherche de capital (Salamon 2014, 23-4), le gouvernement britanno-colombien préfère que le prêt hypothécaire soit porté par ces groupes. Cet extrait d'un entretien mené auprès de Gregory

⁵⁰ Le programme contient aussi un volet *Affordable Homeownership* démarré en 2012 (BC Housing 2015a, 5). Cependant, puisqu'il vise l'accès à la propriété, nous ne l'aborderons pas ici.

Steves, directeur exécutif de la Housing Policy Branch au ministère responsable du logement, est éclairant :

Those funding programs to non-profit groups were a combination of capital grants and operating subsidies to pay the mortgage. So there is a subsidy to pay for the debt on the building, but that debt is held by the non-profit society, not government. So as governments are managing their overall debt burden, having that debt with an entity outside of government is good. So you see the overall government operating budget increasing incrementally to pay the subsidy required to service that debt, but you don't see those big burdens of the debt being registered on government's books. So housing society A holds a million dollar mortgage, I [government] have a 10,000 dollars a year payment to them to pay the mortgage. That's quite a difference than me carrying the mortgage or having to pay cash for everything. It's a financial advantage on the borrowing side and the societies own the asset and benefit from the equity. (entrevue G. Steves et M. Hope 2015)

En ce qui a trait à l'entretien ou la rénovation des immeubles, le fait que les groupes du tiers secteur soient propriétaires constitue un autre avantage pour le gouvernement. En effet, l'entretien à long terme des immeubles de logements sociaux pose un enjeu financier de taille. Pour preuve, ce point a été chaudement discuté dans la négociation du transfert fédéral de responsabilité en 2006⁵¹ avec la province qui a mené au *Social Housing Agreement*. Pour Shayne Ramsay, qui était le négociateur pour le compte de la province et qui a signé l'entente avec le gouvernement fédéral, ce transfert comprenait beaucoup de risques pour la province si elle acceptait le transfert complet de responsabilités.

There was a transfer of a lot of risks from the federal government to the provinces. I was looking at what are the overall benefits of the deal and one of the problems in British Columbia was that in the social housing stock you had a bunch of leaky buildings. So if we [gouvernement de la Colombie-Britannique] sign the Social Housing Agreement, we were only going to sign it if they [SCHL] recognized that they needed to contribute to some of those repairs. (entrevue S. Ramsay 2015)

⁵¹ Le transfert des responsabilités fédérales en matière de gestion du logement social a été accepté par la province en 2006 comme nous l'avons vu au chapitre précédent (Colombie-Britannique 2006, 11).

Pour reprendre l'exemple de la *Community Partnership Initiative*, dans ce programme les réparations éventuelles des immeubles sont aux frais des OSBL et de leurs partenaires (BC Housing 2015a, 8). Comme les sommes consacrées à la réparation des immeubles de logements sociaux sont importantes, en bonne partie dû au fait qu'ils prennent de l'âge (Colombie-Britannique 2006, 2), le gouvernement tire avantage à laisser le tiers secteur être propriétaire.

Deuxièmement, les OSBL ont développé une grande expertise pour répondre aux besoins exprimés dans les communautés sur tout le territoire. À travers le mécanisme continu d'apprentissage instrumental, les gouvernements successifs ont réalisé que les groupes du tiers secteur sont très efficaces en cette matière, en plus d'être capables de gérer et posséder les logements sociaux/abordables de manière efficace. C'est ce que nous verrons ici. Or il faut toutefois préciser que contrairement aux autres provinces de notre échantillon, la Colombie-Britannique ne compte pas d'organisations publiques à l'échelle municipale pour gérer les HLM. C'est BC Housing qui le fait de manière plus centralisée, même si quelques bureaux sont répartis dans la province (BC Housing 2015c, 2).

En comparaison aux HLM qui pouvaient être considérés comme « froids » et peu attrayants selon certaines personnes interviewées, les logements du tiers secteur étaient perçus comme plus adaptés aux besoins des ménages (entrevue E. Buchanan 2015 ; entrevue A. Sundberg 2015). La différence s'explique en grande partie par les organisations qui les gèrent. Tout porte à croire que cela constitue un avantage du modèle sans but lucratif puisque même le gouvernement en était conscient au milieu des années 1970 lorsqu'il bâtissait encore des HLM : « Various studies support the contention that community group management results in a higher level of consumer satisfaction » (Colombie-Britannique, Department of Housing 1975b, 34)⁵².

Enid Buchanan, haute fonctionnaire au ministère responsable du logement puis à BC Housing des années 1970 à 1990 offre une bonne explication de la valeur ajoutée des groupes du tiers secteur pour les clientèles dans le besoin, justifiant en partie l'abandon permanent des

⁵² Le document se référait à Michael Audain. 1973. *Beyond Shelter*. Ottawa : Canadian Council on Social Development. Michael Audain est en fait un des deux commissaires de la Commission de 1992.

HLM sur ces bases. Comme nous le verrons dans l'extrait d'entretien, elle reconnaissait que les OSBL se donnaient presque pour « mission » de soutenir les personnes dans le besoin :

The non-profits they really identify whose their clients. I mean they really want to do good by them. They want to help them in their life so it becomes often a little bit more than housing. And I think that was part of the reason the shift may have occurred [HLM aux groupes du tiers secteur], because I think people discovered that [...] housing alone will not lift you up from poverty, that often people need a variety of services that are besides the housing. Public housing just was completely incapable of handling any of those kinds of things, generally speaking I would say, incapable of handling other kinds of social needs that the clientele might have. Whereas non-profits, if they were true non-profits, they were actually you know a group of concerned citizens who were trying to solve [...] vulnerable populations' housing problems, they would not shy away from those... Let's say they discover "Oh, the children are all failing in school, maybe we should have a homework table or something." They tend to take actions on some of the social issues that surround people who live in poverty. (entrevue E. Buchanan 2015)

Plutôt que de critiquer les faiblesses des logements HLM, les publications gouvernementales ont plutôt vanté les mérites ou les avantages des groupes du tiers secteur. C'était notamment le cas dans le document présentant le programme *HOMES BC* promouvant la réalisation de logements à travers le tiers secteur : « *HOMES BC* will support [non-profit] projects that provide innovative design and planning which best meet the needs of target groups » (BC Housing 1994, 1). « With a view to promoting quality of life for residents, the program will promote local innovations in designing developments that are responsive, and where possible are links to service such as daycare and community meeting space » (BC Housing 1994, 4). Avec le temps, les compétences du tiers secteur quant au soutien qu'il offre aux clientèles en difficulté étaient de plus en plus avérées (Colombie-Britannique, Ministry of Municipal Affairs and Housing 1996, 9).

Dans les années 2000, le gouvernement reconnaissait de plus en plus le travail des groupes du tiers secteur : « BC Housing respects the expertise of housing providers – they know their communities and how best to serve those in need » (BC Housing 2005b, 21). Cette phrase fait écho à de nombreuses autres du même type que nous avons pu entendre dans nos entretiens, justifiant le changement permanent des HLM vers les subventions destinées groupes du tiers

secteur. Pour John Bell, « The non-profit sector could be more responsive to community needs » (entrevue J. Bell 2015). Du point de vue de Jim O'Dea, « Housing should be delivered by the community. Because the non-profit sector knows what's best for all these groups, way better than government. Better knowledge of the housing needs, better knowledge of the population once they're housed » (entrevue J. O'Dea 2015). C'est aussi ce qu'affirme Alice Sundberg, l'ancienne directrice de la BCNPHA :

Community-based groups are better at providing those kinds of support services to the local citizens, services such as mental health and addiction counselling, job skills training, résumé writing, nutrition and food security... that go beyond providing a roof. They're more sensitive, they're more responsive to the communities' needs. They're more 'feet on the ground,' they're right there and see more directly what the communities' needs are. They see it as their service to the community. (entrevue A. Sundberg 2015)

Toutes ces affirmations rappellent celles d'Enid Buchanan et les recherches sur les forces des groupes du tiers secteur pour procurer du bien-être aux groupes plus vulnérables (Salamon 1987, 1995). Même dans la stratégie provinciale d'habitation il est écrit : « Non-profits have demonstrated an understanding of their community and developed expertise in dealing with households in need » (Colombie-Britannique 2014, 15).

En outre, le gouvernement britanno-colombien reconnaît l'efficacité des groupes du tiers secteur en tant que propriétaire et gestionnaire des logements sociaux/abordables. C'est ce qui justifiait l'offre de transfert de certains ensembles HLM aux groupes du tiers secteur, comme le directeur général de BC Housing l'a abordée plus haut. Ce changement annonce une reconfiguration encore plus grande dans le losange de bien-être. Il s'appuie sur une meilleure connaissance des forces et avantages des groupes du tiers secteur, ce qui vient confirmer le mouvement du mécanisme d'apprentissage instrumental. Le changement se base sur les analyses et évaluations menées par les décideurs provinciaux, lesquelles concluent que les groupes du tiers secteur sont plus performants dans la gestion de propriété. C'est pourquoi ils veulent leur céder des complexes HLM. Poursuivant ce qu'il a dit plus haut sur le transfert de complexes HLM, le directeur général de BC Housing souligne les forces des groupes du tiers secteur en mettant l'accent sur la gestion de propriété (*property management*) :

They will be better able to leverage those assets over the longer term. They could densify those sites, they will redevelop them, they'll do a number of things with it. Here it's a history of voluntarism, a history of the non-profit sector, they're the ones that innovate and create. They're not levels of government that are tied to bureaucratic rules around procurement and governance. A lot of times when you have bureaucracies and the legal requirements of bureaucracies it inhibits innovation and creativity. And you don't get that in the non-profit sector. (entrevue S. Ramsay 2015)

Le même genre de discours est tenu par des fonctionnaires à l'échelle municipale. Pour Abigail Bond, Director of Housing Policy & Projects à la Ville de Vancouver, les groupes du tiers secteur sont tout simplement dans une meilleure posture pour gérer les immeubles et les logements qu'ils contiennent. « Housing is a business. Housing is a multimillion dollar social purpose business so I think it's better managed by organizations with independent boards. They're a bit more nimble, or a bit more creative than a large bureaucracy. A non-profit can operate much more as a social purpose business, and as a sustainable social enterprise » (entrevue A. Bond 2015). Intuitivement, nous pourrions penser que vu leur position de fonctionnaire, Shayne Ramsay et Abigail Bond auraient peut-être un penchant pour l'intervention directe de l'État. Or comme nous venons de le voir, ce n'est pas le cas. Leurs déclarations démontrent l'effet du mécanisme d'apprentissage instrumental auprès des décideurs voire des élus (Colombie-Britannique, Legislative Assembly 2005, 1525) qui, grâce à leur expérience et leurs analyses, soutiennent que les groupes du tiers secteur sont plus efficaces que les organisations gouvernementales dans la gestion des propriétés.

Cela dit, l'efficacité des groupes du tiers secteur dans la gestion des logements tient aussi au fait qu'ils peuvent effectuer ces tâches à un coût moindre que ne le ferait une organisation gouvernementale. Andrew Armitage, le sous-ministre adjoint au ministère responsable du logement de 1977 à 1986 sous le gouvernement du Crédit Social notait que les « Operating and development costs are lower than in government initiatives which more often require dealing with unions » (entrevue A. Armitage 2015). « There's a public perception or even a government's perception that big government delivery of owning and managing housing will be more expensive than non-unionized community-based groups » disait le directeur général de

BC Housing (entrevue S. Ramsay 2015). Ancien sous-ministre et président du conseil d'administration de BC Housing dans la seconde moitié des années 1990 sous le NPD jusqu'à l'arrivée du Parti libéral au début des années 2000, Jim O'Dea⁵³ insistait sur la structure différente dans les organisations communautaires et les organisations bureaucratiques :

I think that non-profit organizations are more effective, like they don't need as big an administrative structure as you have in a bureaucracy. Non-profits have a smaller top-end infrastructure. You still get the service to the client group, but you don't need all these managers, directors... Let's put it that way, middle management is smaller. That's a saving. You can do this cheaper with community groups, because middle management is smaller. (entrevue J. O'Dea 2015)

Selon d'autres personnes interviewées, il semble y avoir consensus sur le fait que la gestion des opérations par une organisation gouvernementale entraîne presque inévitablement des frais généraux (*overhead costs*) supérieurs en matière de locaux, de salaires et avantages sociaux, etc., comparativement à la gestion par un groupe communautaire du tiers secteur (entrevue B. Nicklin 2015 ; entrevue A. Sundberg 2015).

Même pendant les mandats néodémocrates dans les années 1990, le gouvernement n'a pas ressuscité la formule HLM. Un tel retour aurait été plausible dans la mesure où des partis de gauche ont historiquement été en faveur d'un État plus impliqué comme fournisseur de services dans le domaine des politiques sociales, comme nous l'avons vu au chapitre précédent. Mais alors pourquoi les gouvernements NPD des années 1990 n'ont-ils pas réalisé de nouveaux HLM ? Nous avons posé la question à John Bell, un très haut fonctionnaire qui travaillait pour le gouvernement au milieu des années 1990 quand le NPD a mis en œuvre le programme de logement sans but lucratif *HOMES BC*. Voici sa réponse :

You know even left-wing governments have to be business-minded. They still have to manage the provincial budget and if there is a cheaper way you have to... If you want to deliver a thousand units and you're committing to it for thirty or forty or fifty years, if it's more publicly acceptable and lower cost to do it through the third sector than even a left-leaning government will do that. (entrevue J. Bell 2015)

⁵³ Nous avons présenté Jim O'Dea plus haut, à travers le témoignage d'Alice Sundberg, pour sa longue implication dans la promotion et la défense du logement sans but lucratif.

En quelques phrases, John Bell résume pourquoi la formule sans but lucratif a été préférée à la formule HLM. Pour le dire simplement, le logement sans but lucratif offre un meilleur rapport coût-bénéfice. En ce qui a trait à l'acceptation publique ou sociale, il faisait ici référence à la concentration de pauvreté dans les complexes HLM que nous avons évoquée plus haut. Or la totalité des répondants a aussi identifié au moins une de ces deux raisons (coût moindre avec les OSBL et éviter la concentration de pauvreté avec les HLM) pour expliquer l'utilisation des OSBL comme principaux fournisseurs de logement social/abordable, si l'on inclut aussi ceux qui ont mentionné la contribution de ressources que les OSBL peuvent apporter. Comme nous l'avons vu, les contributions apportées sont un des principaux éléments qui rendent le développement de logements à travers les OSBL moins cher. Nous pouvons donc parler d'un consensus qui dépasse les courants idéologiques.

Pour conclure, il convient de revenir sur un élément important : si aucun parti au pouvoir depuis 1976 n'a reproduit la formule HLM, ce n'est pas parce que le gouvernement avait subitement oublié que cet instrument existait comme solution possible au problème du logement. L'État a lui-même mis en œuvre la formule HLM et la connaît très bien puisque ce sont des fonctionnaires de BC Housing qui gèrent encore les HLM, contrairement aux autres provinces que nous verrons où cette responsabilité est conférée à des organisations à l'échelle municipale. Puis, comme nous l'avons vu plus haut, l'État est devenu propriétaire de certains logements destinés aux itinérants et aux aînés ayant des problèmes de santé dans les années 2000 et 2010, de manière exceptionnelle. Tout compte fait, si l'État a choisi de favoriser les groupes du tiers secteur dans la quasi-totalité des programmes de réalisation de nouveaux logements sociaux/abordables qu'il a mis en oeuvre entre 1976 à 2015 – c'est-à-dire plusieurs dizaines de programmes (BC Housing 2015a) – c'est parce que le gouvernement a constaté les avantages économiques et d'efficacité du modèle sans but lucratif. La hiérarchisation des réponses des personnes interviewées, de même que les précédentes citations, soulignent clairement ces avantages et démontrent ainsi la force supérieure du mécanisme d'apprentissage instrumental pour expliquer le changement définitif d'instrument des HLM aux subventions des groupes du tiers secteur.

Cela dit, il faut reconnaître que les subventions aux groupes du tiers secteur étaient devenues la procédure opérationnelle standard au sein du gouvernement au moins depuis les années 1970. Alors lorsqu'est survenu le retrait du gouvernement fédéral dans les années 1990, les élites politico-administratives ont décidé de poursuivre le modèle sans but lucratif qui leur était maintenant familier. Les décideurs avaient aussi intérêt à continuer d'utiliser le modèle sans but lucratif puisque ce dernier était déjà implanté et fonctionnait bien. Il valait mieux le maintenir plutôt que d'investir temps et énergie sur le développement d'un autre modèle d'habitation. Sans compter que les groupes du tiers secteur se sont aussi mobilisés pour poursuivre ce type de politique publique duquel ils bénéficiaient. Cela illustre l'effet combiné des mécanismes de rétroaction et de rendements croissants dans le processus de dépendance au sentier qui a également eu une influence sur la prise de décision.

2.3 Utilisation plus forte des mesures axées sur le marché locatif privé

Selon les données indiquées dans le tableau 2.1, nous pouvons voir une augmentation de l'utilisation des mesures axées sur le marché locatif privé à travers le temps. Les programmes d'allocation-logement et de supplément au loyer touchent un nombre croissant de ménages, y compris entre 1995 et 2015. Cependant, le pourcentage de ménages soutenus par ce type d'instrument est plus faible en 2015 (32 %) qu'en 1995 (35 %). Malgré l'augmentation du nombre réel de ménages soutenus, cette augmentation a été dépassée par le développement d'un nombre supérieur de logements possédés par les groupes du tiers secteur. À cela il faut aussi ajouter le transfert de logements sociaux financés par des programmes strictement fédéraux en 2006. Tel que mentionné au début du chapitre, le gouvernement de Colombie-Britannique a accepté le transfert fédéral, ce qui fait qu'en 2015 il utilisait les fonds de la SCHL pour subventionner environ 15 000 logements appartenant aux groupes du tiers secteur (données fournies par T. Bennett 2016), soit des logements qui n'étaient pas comptabilisés en 1995.

Plusieurs innovations ayant trait aux instruments axés sur le marché locatif privé ont été développées en Colombie-Britannique au cours des dernières décennies. Même si certaines personnes interviewées ont dit de ces instruments qu'ils sont favorisés par les partis plus à droite

pour des raisons idéologiques (entrevue A. Sundberg 2015 ; entrevue A. Armitage 2015 ; entrevue J. Bell 2015), il n’empêche que leurs avantages sont reconnus par l’écrasante majorité des élites politiques et administratives. Encore une fois, le processus de *puzzling* et son mécanisme d’apprentissage instrumental ont été décisifs dans les prises de décision ayant mené à l’utilisation plus forte de ces mesures au fil du temps. Comme nous le verrons plus bas, les décideurs favorisent une approche diversifiée où un ensemble d’instruments sont utilisés par le gouvernement pour soutenir les ménages, en adaptant l’aide offerte en fonction de la situation de chacun d’eux. Les instruments axés sur le marché privé sont un complément aux interventions visant la réalisation de nouveaux logements abordables. Cela dit, le mécanisme de rétroaction lié au processus de dépendance au sentier, dans sa version appliquée à l’administration publique, explique en partie la reproduction de ces instruments.

2.3.1 Apprentissage d’un instrument utile et rétroaction de politique publique

Lancé par le parti du Crédit Social en 1977, le gouvernement de la Colombie-Britannique a fait figure de pionnier au Canada en développant la première allocation-logement pour les ménages résidant sur le marché locatif privé : Shelter Aid for Elderly Renters (SAFER) (BC Housing 1986b, 13). Ce programme fournit une assistance financière aux aînés admissibles selon une formule qui tient compte des coûts de location d’un logement par rapport au revenu du ménage, avec des niveaux de loyer maximaux. Il était toujours en vigueur en 2015. Andrew Armitage, le sous-ministre adjoint de Colombie-Britannique qui présidait l’Inter-Provincial Task Force on Shelter Allowances and Rent Scales for Senior Citizens, résumait les avantages de SAFER. Il soulignait les coûts élevés des subventions pour les HLM ainsi que OSBL dans la province en traitant ces deux programmes pour aînés comme du *construction programme* de son gouvernement :

[S]ubsidy levels under the construction programme had also become an important factor. Subsidies on new projects were running as high as \$320 per unit per month. With costs such as these, it seemed unlikely that the need present among the client group could be met via a construction programme. The long term operating cost implications on public and non-profit housing were also of concern. Another important aspect of the senior citizen housing construction programme, which is often overlooked, is that it is not always desirable to force

a senior citizen to move to a different neighborhood. It had been discovered that many senior citizens were moving into public/non-profit housing projects as a matter of last resort, and really would have preferred to stay in their existing accommodation if they could have afforded to do so. In light of these problems, public and non-profit senior citizens construction came to be seen as a very expensive solution to the housing related problems of many senior citizens. It was felt that a shelter allowance programme, such as SAFER, could address many of the problems facing the construction programme. First, SAFER covers all low income elderly renters, hence it is universal for those in need. Second, it allows senior citizens who are able to stay in present accommodation to do so if they choose. Third, since it works in conjunction with private sector accommodation and has a controlling mechanism built into the formula, it required far less subsidy on a per unit basis⁵⁴. Fourth, SAFER greatly reduces the inequity between the treatment afforded [to] those living in the public/non-profit sector versus those living in the private market. (Inter-provincial Task Force on Shelter Allowances and Rent Scales for Senior Citizens 1978, 17)

Comme nous avons pu le voir dans cette longue citation, le développement de SAFER découle de l'effort des décideurs d'améliorer la politique de logement en la rendant plus efficace, efficiente et équitable⁵⁵. Le processus de *puzzling* était guidé par l'objectif d'aider un maximum de ménages, malgré les ressources limitées de l'État. Même si la solution trouvée n'était pas nécessairement « optimale », l'analyse coût-bénéfice derrière le développement du programme est évidente. Or les bénéfices ne sont pas strictement compris à travers le nombre de ménages soutenus. Des aspects qualitatifs étaient aussi pris en compte dans la mesure où il est difficile de mesurer la valeur ajoutée que procure la liberté de choisir le logement où l'on souhaite demeurer. Dépendant de la situation du ménage et du marché de l'habitation dans une région ou localité, les instruments axés sur le marché privé peuvent s'avérer utiles.

Le premier ministre Ujjal Dosanjh leader du NPD de 2000 à 2001 a aussi réalisé cela. Bien que son gouvernement avait une nette préférence pour le logement sans but lucratif comme

⁵⁴ Pour preuve, le rapport du groupe de travail mené par Armitage faisait remarquer que l'aide mensuelle moyenne versée à travers SAFER était de 42 \$ par ménage pour les gens seuls et 18 \$ pour les couples. En incluant les deux catégories, l'aide moyenne donnée était de 37 \$ par mois (Inter-provincial Task Force on Shelter Allowances and Rent Scales for Senior Citizens 1978, 19). Comparativement à une subvention mensuelle de 320 \$ par unité dans le cas des derniers complexes HLM et de logements sans but lucratif construits en Colombie-Britannique, SAFER présentait un avantage économique certain.

⁵⁵ Il s'agit ici d'équité horizontale, où les gens ayant des besoins similaires sont traités de manière égale dans l'aide qu'ils reçoivent du gouvernement (Colombie-Britannique, Department of Housing 1976a, 8).

nous l'avons discuté plus haut, son gouvernement a ajouté un volet de supplément au loyer au programme *HOMES BC* qui visait entre autres à utiliser des unités sur le marché locatif privé. Le programme de supplément au loyer conçu par le gouvernement fédéral, mais à frais partagés avec la province était également en vigueur depuis la fin des années 1970, même s'il n'a jamais rejoint beaucoup de ménages (BC Housing 1979 ; BC Housing 2015a, 57). Le volet de supplément au loyer de *HOMES BC* était un programme encore plus faible en ce qui a trait au nombre de ménages touchés (BC Housing 2001b, 22), mais il mérite d'être mentionné pour démontrer que l'accumulation de connaissances à propos des instruments de politique publique transcende les lignes partisanes. Le premier ministre néodémocrate a justifié le lancement du nouveau volet en ces termes : « In communities where affordable housing is needed but vacant rental units exist, we will be providing new rent supplements [...] This is a well-rounded program, and it shows this government's continuing commitment to providing safe, affordable and appropriate housing » (BC Housing 2001c).

Puis les gouvernements libéraux des années 2000 et 2010 ont promu plusieurs instruments favorisant l'utilisation du marché privé. Une trentaine d'années après le début de l'allocation-logement SAFER, la stratégie de 2006 a inauguré le *Rental Assistance Program* (RAP) qui fournit une assistance financière directement aux familles à revenu modeste détenant un emploi (Colombie-Britannique 2006, 13). En 2015, ce programme rejoignait près de 10 800 familles (données fournies par T. Bennett 2016). Pour être admissible, un ménage devait avoir au moins un enfant à charge et débourser plus de 30 % de son revenu en frais de logement (BC Housing 2007b). Bien que la stratégie de 2006 ciblait les ménages en situation précaire, le programme RAP visait quant à lui les familles dont les membres sont autonomes, les *working poor* (BC Housing 2007a, 37).

B.C.'s most vulnerable citizens – people who need housing with supports and can't find housing in the private market – will receive priority for subsidized housing. This will alleviate wait times for those most in need. Other households, whose housing problems stem solely from low income, will be helped through a new rental assistance program in the private rental housing market, where most already live. (Colombie-Britannique 2006, 4)

Notons que l'utilisation des instruments axés sur le marché privé s'est aussi élargie à de nouvelles clientèles telles les personnes en situation d'itinérance ou à risque de l'être, bien que ces programmes touchent nettement moins de personnes que SAFER ou RAP. Depuis son lancement en 2006, le *Homeless Outreach Program* (HOP) vise à leur donner accès à un logement, à des services de santé communautaire et à une assistance financière (BC Housing 2015a, 16). Une version du programme a également été développée pour les populations autochtones. Le fait que l'assistance financière soit remise au propriétaire justifie probablement le fait que celle-ci soit qualifiée de supplément au loyer. Par contre, comme l'aide est « attachée » à la personne et non pas l'unité de logement, au sens où la personne en situation d'itinérance peut choisir l'appartement et conserver la subvention si elle déménage, cette mesure correspond davantage à une allocation-logement (SCHL 2006, 19). Une nouvelle composante du HOP a aussi été développée en 2014, le *Homeless Prevention Program* (HPP)⁵⁶.

D'un côté, il faut mentionner que le développement des nouvelles allocations-logement résulte de l'effet de rétroaction des précédents programmes. En effet, un des hauts fonctionnaires qui a participé à la conception de RAP pour les familles a admis qu'ils ont répliqué SAFER (entrevue G. Steves et M. Hope 2015). De manière explicite, la ministre des Finances disait : « In 2005, we doubled funding for SAFER... and made it more accessible... because it had proven so effective. Now we're using the SAFER model to provide new assistance to working families » (Colombie-Britannique, Ministry of Finance 2007, 6). Puis en tant que composante du HOP, le HPP allait logiquement ressembler au programme originel HOP. Or comme l'a souligné le ministre Rich Coleman, le HPP s'appuyait sur le succès d'autres programmes d'aide au logement visant les itinérants, entre autres le HOP (BC Housing 2014d).

⁵⁶ Lancé en 2014 dans certaines villes en tant que nouvelle composante du HOP, le *Homeless Prevention Program* (HPP) a pour but de fournir des mesures préventives dont le supplément au loyer pour soutenir les individus et leur famille qui sont face à un risque imminent d'itinérance comme suite à une crise ou une transition majeure dans leur vie (BC Housing 2015a, 16). Les suppléments au loyer fonctionnent sur les mêmes principes que ceux du HOP, à la différence que les montants sont plus généreux avec le HPP (BC Housing 2015a, 18). Pour illustrer les situations de « transition », BC Housing (2014c, 2) explique que les suppléments au loyer du HPP ciblent spécifiquement les personnes qui quittent le système correctionnel ou hospitalier, les femmes qui ont vécu de la violence ou sont à risque d'en subir, certains jeunes incluant ceux quittant les institutions du système de santé et des personnes d'origine autochtone.

D'autre autre côté, le mouvement du mécanisme d'apprentissage instrumental demeurait très présent. Ce mécanisme est le plus utile pour comprendre la forte utilisation des programmes d'allocation-logement depuis le milieu des années 2000, selon le classement des réponses des personnes interviewées et notre analyse documentaire. En effet, les avantages économiques et non économiques énumérés à propos de SAFER dans la longue citation du groupe de travail présidé par Armitage ont été réitérés dans nos entretiens, ainsi que dans la stratégie d'habitation de 2006 au moment de lancer RAP pour les familles :

The government's new Rental Assistance Program [RAP] will provide direct financial assistance to low-income, working families. The program will be administered through BC Housing. Portable housing allowances paid directly to tenants have a number of benefits because they: • eliminate the stigma of receiving government assistance – no one need know they are receiving assistance. • allow people to live where they want and take the allowance with them if they move. • allow or even encourage people to move to a location where employment may be more readily available. • are flexible – they can be provided on short notice and can respond quickly to changing regional needs and economic circumstances. • are cost effective; when no longer needed, they are no longer provided. • do not require an operations and maintenance infrastructure to sustain them. (Colombie-Britannique 2006, 13)

Ainsi la présentation du programme d'allocation-logement RAP a donné l'occasion aux décideurs de démontrer les connaissances qu'ils avaient acquises par rapport aux allocations-logement, en bonne partie grâce à leur expérience avec SAFER. Premièrement, les allocations-logement sont confidentielles faisant en sorte que cette information demeure privée pour les ménages. Cela réduit les risques de stigmatisation. De plus, les ménages peuvent choisir l'emplacement géographique de leur logement, selon leurs besoins. Cet avantage a aussi été mentionné dans le cas du HPP pour la clientèle à risque de sombrer dans l'itinérance (BC Housing 2014d). Or ces avantages étaient déjà observés depuis longtemps dans les analyses produites par l'administration publique britanno-colombienne (Colombie-Britannique, Department of Housing 1976b, 8-9 ; BC Housing 1986b, 12 ; Duvall et Audain 1993a, 65). Ils ont aussi été mentionnés par plusieurs répondants qui ont autant d'expérience avec les groupes communautaires qu'au sein du milieu gouvernemental (entrevue J. O'Dea 2015 ; entrevue K. Melliship 2015 ; entrevue N. Nicklin 2015).

Deuxièmement, les allocations-logement sont flexibles au sens où elles sont faciles et rapides à mettre en œuvre ce qui fait que les ménages nécessiteux peuvent recevoir l'aide dans un très court délai – contrairement aux logements sociaux/abordables où il y a une liste d'attente. Encore une fois, le gouvernement était conscient de ces avantages depuis fort longtemps (Colombie-Britannique, Department of Housing 1976b, 26 ; Ministry of Lands, Parks and Housing 1979, 74; Colombie-Britannique, Ministry of Lands, Parks and Housing 1981, 94). Il n'est pas surprenant ces avantages aient été identifiés par plusieurs répondants pour expliquer l'utilisation plus forte des mesures axées sur le marché locatif privé (entrevue G. Steves et M. Hope 2015 ; entrevue J. Atkey 2015).

Troisièmement, les allocations-logement sont économiques et de par les caractéristiques de la formule, abrègent les engagements financiers de l'État (Inter-provincial Task Force on Shelter Allowances and Rent Scales for Senior Citizens 1978, 17 ; entrevue L. Bell 2015 ; entrevue J. Bell 2015). Comme cette formule est moins chère que les programmes de construction, elle permet d'aider plus de gens : « It's basic welfare economics » disait le directeur général de BC Housing (entrevue S. Ramsay 2015). Cependant, la faiblesse des coûts des mesures axées sur le marché privé doit être relativisée. Bien qu'elle soit apparente sur le court terme, des analyses longitudinales (sur une vingtaine d'années) ont révélé que le financement d'unités de logement social/abordable à travers les groupes du tiers secteur s'avère plus économique que d'autres formules comme SAFER (Ekos Research 1997 ; BC Housing 1998, 6). Cela dit, l'avantage des allocations-logement, pour le gouvernement, est qu'il pourrait diminuer la générosité de l'aide offerte. Il a ainsi plus de flexibilité, au moins à comparer aux programmes de construction où il avait l'habitude de s'engager sur une longue période.

Nous avons aussi demandé au directeur général de BC Housing si les propriétaires constituaient un *lobby* qui milite en faveur des instruments axés sur le marché locatif privé. Voici sa réponse :

Yeah but not an active one. The landlord associations here advocate on behalf of residential tenancy laws, or changes to residential tenancy laws. The landlord lobbies seem to be more vocal when you have big vacancy rates. The landlords would say 'why isn't government renting my units because I have some.' Here

the vacancy rates are quite low, especially in Vancouver and Victoria. So you don't have a big landlord lobby saying 'come and rent my units.' Because in fact, the market has been taking care of their needs. Would they have a policy that says government should spend more on housing allowances or rent supplements? Probably. But it's not an active lobby. And I think it relates more to the extremely tight rental market in the major centres in British Columbia. But for sure that lobby has not influenced government's decision to develop new housing allowance and rent supplement programs in the past ten years. (entrevue S. Ramsay 2015)

Au tournant des années 2000, BC Housing énonçait l'approche qui est devenue dominante au moins jusqu'en 2015 (entrevue S. Ramsay 2015) : « The combination of rent supplements⁵⁷ and the supply of affordable housing gives BC Housing the flexibility to work with community groups to tailor strategies that are responsive to local needs » (BC Housing 2001a, 15). Il est donc important d'insister sur un point : les instruments axés sur le marché privé n'ont rien d'une panacée. Haut directeur à BC Housing, John Bell précise que les allocations-logement sont économiques et appropriées « only in areas where there are vacancies in the private market, and sometimes there isn't suitable housing in the private market. You also need to bring new supply into housing continuum » (entrevue J. Bell 2015). Puis considérant les caractéristiques de la formule d'allocation-logement, celle-ci ne s'accompagne pas du soutien fournit par les OSBL et groupes communautaires, lesquels incluent une variété de services comme nous l'avons vu plus haut.

En définitive, les documents d'archives et les réponses des personnes interviewées suggèrent que l'objectif du gouvernement est d'avoir une gamme d'instruments, une boîte à outils (Howlett 2011) pour soutenir tous les ménages dans le besoin, en fonction de leur situation. Les ressources physiques d'habitation sont surtout consacrées aux plus vulnérables. Parallèlement, les allocations-logement soutiennent les locataires sur le marché privé qui n'ont qu'un problème d'abordabilité, ayant des revenus insuffisants pour couvrir le coût de leur loyer (Colombie-Britannique 2006, 4, 12 ; Colombie-Britannique 2014, 14 ; voir aussi Duvall et Audain 1993a, 65). Composés de membres autonomes, ces ménages sont, règle générale, dans une meilleure posture socio-économique que ceux occupant les logements sociaux/abordables.

⁵⁷ Dans cet extrait, les *rent supplements* incluent aussi l'allocation-logement SAFER (BC Housing 2001a, 14-15).

Grâce à la flexibilité que permet l'inventaire d'instruments, l'aide gouvernementale peut être adaptée aux conditions et aux besoins variables des ménages (entrevue G. Steves et M. Hope 2015). Comme l'indiquait la stratégie d'habitation, le fait que SAFER et RAP offrent plus d'options sur le marché privé aux catégories de personnes qu'ils desservent permet, en retour, de laisser plus de logements sociaux disponibles pour les citoyens très vulnérables (Colombie-Britannique 2014, 14).

L'emploi des programmes axés sur le marché privé a été élargi aux personnes en situation d'itinérance ou à risque de l'être, comme c'est le cas avec le *Homeless Outreach Program* (HOP) à l'origine inspiré d'un programme de Grande-Bretagne (entrevue S. Ramsay 2015). L'avantage de la flexibilité qu'offre ce type d'instrument est mis à profit à travers HOP où les suppléments au loyer sont souvent octroyés dans les communautés où il y a peu de HLM (BC Housing 2015a, 16). Maintenant avec la nouvelle composante *Homeless Prevention Program* (HPP), les décideurs ciblent les gens quittant les institutions du système de santé ou correctionnel, car ils savent qu'ils sont plus à risque de basculer dans l'itinérance (BC Housing 2014d). Cela avait d'ailleurs été constaté par la Commission de 1992 comme nous l'avons vu plus haut (Duvall et Audain 1993a, 87). Nous y voyons là la démonstration de l'effet du mécanisme d'apprentissage instrumental appliqué à une nouvelle clientèle, s'inscrivant dans le processus de *puzzling* des décideurs.

Bref, nous pouvons donc conclure que la connaissance des forces, comme des faiblesses, de chaque instrument de politique publique transcende les lignes partisanes, même si des préférences existent. Les gouvernements du Crédit Social, le gouvernement néodémocrate en 2001 et les gouvernements libéraux ont tous utilisé les instruments axés sur le marché locatif privé. Grâce à un apprentissage instrumental s'étalant sur plusieurs décennies, les décideurs ont réalisé que ces instruments peuvent être économiques, efficents en plus d'être équitables pour les ménages qui ne peuvent pas obtenir un logement social/abordable. L'objectif du gouvernement est d'avoir une gamme d'instruments qui se complètent les uns les autres pour offrir une aide adéquate à chaque ménage, ce qui implique parfois de laisser les ménages choisir leur appartement sur le marché privé. De toute façon, les ménages concernés résidaient déjà sur le marché privé de l'habitation. Enfin, disons que les instruments axés sur le marché ont leurs

faiblesses, mais leurs forces ont été démontrées au point où les premiers programmes ont été répliqués pour créer les nouveaux, reflétant l'effet du mécanisme de rétroaction des politiques publiques.

2.4 Conclusion

En Colombie-Britannique, la politique de logement destinée aux ménages à revenu modeste a subi plusieurs changements fondamentaux des années 1970 aux années 2010. Ces changements ont trait aux groupes ciblés et aux instruments de politique publique utilisés. D'une politique plus généraliste, l'État est passé à une politique plus résiduelle où il concentre ses ressources vers les personnes plus vulnérables. Il a aussi abandonné la formule HLM et misé sur les groupes du tiers secteur pour développer des logements, en plus de favoriser les instruments axés sur le marché locatif privé (allocation-logement, supplément au loyer). Parmi les provinces de notre échantillon, la Colombie-Britannique est celle où les changements fondamentaux sont les plus visibles.

Comment expliquer tous ces changements fondamentaux ? C'est à cette question que ce chapitre a tenté de répondre. Grâce à notre recherche dans les archives et la comptabilisation des réponses fournies par les personnes clés que nous avons interviewées, il nous a été possible de jeter la lumière sur les décisions gouvernementales ayant mené à la succession de changements. De manière inductive, nous avons pu dégager certains processus et mécanismes dont le mouvement s'est illustré sur une longue période. Indépendamment de la politique partisane et des différentes formes de *lobby*, il nous apparaît que le processus de *puzzling* et ses mécanismes d'apprentissage social et instrumental ont été les plus déterminants.

Dans un contexte financier difficile, l'administration publique de Colombie-Britannique a dû composer avec de grands besoins en matière d'habitation et des contraintes budgétaires qui n'ont fait que s'accentuer avec le retrait du gouvernement fédéral. Les élites politiques et bureaucratiques ont alors fait du *puzzling* pour trouver les meilleures solutions possibles. À l'intérieur du processus de *puzzling*, le mécanisme d'apprentissage social nous aide à

comprendre le ciblage progressif de la politique de logement. Par souci d'efficience, les décideurs ont choisi de soutenir au maximum les personnes ayant des besoins impérieux de logement avec les ressources disponibles. En vertu du principe d'équité verticale, le gouvernement a accordé la priorité aux personnes plus vulnérables qui ont de graves difficultés à se trouver un logement sur le marché privé. Cela dit, le ciblage spécifique des aînés en perte d'autonomie et des personnes en situation d'itinérance dans la politique de logement relève également de l'effet du mécanisme d'apprentissage instrumental. La raison étant que cela permet au gouvernement d'épargner sur d'autres dépenses, notamment en santé. Pour autant, cela n'écarte pas la possibilité que d'autres choix auraient pu être faits, comme maintenir une politique plus généraliste. Dans tous les cas, il nous apparaît que l'interaction des deux mécanismes est la plus à même d'expliquer comment les décideurs ont analysé la situation, raisonnable puis agi à travers les modifications aux groupes ciblés.

Le processus de *puzzling* est aussi le plus utile pour comprendre les innovations ou changements dans le losange de bien-être. Le roulement continu du mécanisme d'apprentissage instrumental permet d'expliquer que les décideurs ont choisi d'abandonner le modèle étatiste avec sa formule HLM, au profit du modèle sans but lucratif et des instruments axés sur le marché locatif privé. Le fait qu'aucun gouvernement depuis 1976 n'ait rétabli la formule HLM et que l'écrasante majorité des logements sociaux/abordables bâtis dans la province soit aujourd'hui détenue par le tiers secteur ne relève pas du hasard ou de l'idéologie. Cela s'explique d'abord par les connaissances des décideurs quant aux différents instruments, des connaissances accumulées à travers les expériences passées où les complexes HLM se sont révélés être dispendieux en plus de concentrer la pauvreté. Du temps où il était au pouvoir (1991-2001), le NPD plus à gauche aurait pu renouveler la formule HLM. Le gouvernement a toujours su qu'il s'agissait d'une solution possible. Cependant, le NPD a préféré miser sur l'expertise et la créativité des OSBL, sachant que ces derniers pourraient apporter des contributions externes favorisant le développement de logements. La plus forte utilisation des instruments axés sur le marché privé s'explique également par l'effet du mécanisme d'apprentissage instrumental. Les décideurs ont promu ces instruments pour leurs nombreux avantages économiques et non économiques. Si le NPD a développé une version de supplément au loyer en 2001, mineure toutefois, c'est sous la gouverne du Parti libéral que la formule d'allocation-logement a été le

plus développée. C'est en grande partie grâce à leurs analyses et expériences que les décideurs en sont arrivés à la conclusion que les instruments axés sur le marché locatif privé peuvent être, dans certaines circonstances, fort utiles du point de vue du gouvernement et des bénéficiaires. Ils permettent par exemple à ces derniers de recevoir une aide rapide qui peut être utilisée dans un logement de leur choix.

Par contre, le processus de *puzzling* entre en interaction avec le processus de dépendance au sentier opérant dans le sens inverse, favorisant la continuité plutôt que l'innovation. Composé du mécanisme de rétroaction des politiques publiques et du mécanisme de rendements croissants, le processus de dépendance au sentier permet d'expliquer que malgré le repli du gouvernement fédéral qui a donné l'occasion aux fonctionnaires provinciaux de concevoir de nouvelles politiques d'habitation, la province a continué d'utiliser le tiers secteur comme principal véhicule du développement de logements abordables. En effet, l'octroi de subventions aux OSBL était la procédure habituelle standard au moins depuis les années 1970. Ainsi les décideurs ont poursuivi un instrument qu'ils maîtrisaient déjà, avec lequel ils avaient l'habitude de travailler. Nous pouvons en dire autant des instruments axés sur le marché locatif privé où l'allocation-logement RAP pour familles est une réplique de SAFER, l'allocation-logement pour aînés développée à la fin des années 1970. Cela illustre l'effet du mécanisme de rétroaction appliqué à l'administration publique. Dans sa version appliquée aux groupes bénéficiaires, le mécanisme de rétroaction permet d'expliquer que les groupes du tiers secteur ont fait du *lobbying* au début des années 1990 pour inciter le gouvernement à continuer de les soutenir pour réaliser de nouveaux logements, ce qui voulait aussi dire continuer de diriger des subventions vers ces mêmes groupes du tiers secteur. Enfin, le gouvernement avait aussi intérêt à préserver cette façon de faire. C'est ce qu'illustre le mécanisme de rendements croissants. Étant donné que le tiers secteur britanno-colombien est devenu très sophistiqué au fil du temps, en bonne partie grâce aux subventions de la province, le gouvernement tire un plus grand rendement ou avantage en renforçant les capacités de ce tiers secteur plutôt qu'à rechercher d'autres solutions ou instruments alternatifs. Sans plus tarder, allons maintenant voir du côté de l'Alberta si les mêmes mécanismes entrent en interaction.

3. Alberta : le changement en développement

Dans ce chapitre, nous analyserons les modifications survenues à la politique du logement abordable en Alberta des années 1970 à aujourd’hui. Les trois changements fondamentaux à propos de la clientèle ciblée et des instruments privilégiés sont aussi visibles dans cette province, même s’ils ont été plus longs à mettre en œuvre. Nous allons toutefois voir que le recours aux subventions des groupes du tiers secteur est moins systématique qu’en Colombie-Britannique.

La politique albertaine de logement visait une large clientèle dans les années 1970 en ciblant les aînés autonomes ou non et les familles de travailleurs, lesquels disposaient d’un revenu faible à modéré. Aujourd’hui, en plus de cibler les aînés ayant de grands besoins sur le plan de la santé et les itinérants, les autres bénéficiaires sont principalement des ménages très pauvres ayant des besoins impérieux de logement. La majorité des logements abordables créés depuis le retrait du gouvernement fédéral dans les années 1990 l’ont été à travers le tiers secteur, suivi de près par le secteur privé. Le secteur public continue également de développer des logements dans une proportion importante. Donc même si le secteur sans but lucratif ne tient pas une place dominante dans le losange de bien-être, force est d’admettre qu’il gagne du terrain face secteur public traditionnel. Sans compter que l’emploi d’instruments axés sur le marché locatif privé tels le supplément au loyer et l’allocation-logement sont devenus plus populaires, mais ont été mis en œuvre plus tardivement que dans les autres provinces de notre échantillon. Le tableau 3.1 donne un portrait global de l’évolution de la politique de logement.

Tableau 3.1 La politique albertaine de logement destinée aux ménages à revenu modeste⁵⁸

Groupes ciblés	Secteur public (nbr unités/ménages)		
	1975	11 193	100%
Aînés indépendants ou non, familles de travailleurs, ayant un revenu faible à modéré, employés gouvernementaux	1995	36 958	90%
Aînés indépendants ou non, familles, quelques personnes handicapées, ayant des besoins impérieux pour la grande majorité	2015	42 930	57%
Aînés indépendants ou non, familles, ayant des besoins impérieux ou personnes ayant des problèmes de santé, itinérants, etc.			
Tiers secteur (nbr unités/ménages)	1975	0%	Seulement SCHL** (nbr unités/ménages)
			4 596
Personnes ayant des besoins spéciaux (problèmes de santé physique/mentale, itinérants, etc.)	1995	1 386	3% 9 454
Ménages ayant des besoins impérieux ou personnes ayant des problèmes de santé, itinérants, etc.	2015	11 578	15% 4 751
Secteur privé* (nbr unités/ménages)	1975	0%	
	1995	2 673	7%
	2015	11 035	15%
	* Inclut seulement les programmes d'allocation-logement et de supplément au loyer		** Données pour 1995 et 2015 ont été calculées par l'auteur. Pour éviter un double comptage, certaines unités ont été soustraites.

⁵⁸ Les pourcentages représentent la proportion d'unités/ménages soutenue financièrement par le gouvernement provincial à travers chaque secteur, correspondant à des instruments distincts de politique publique. Par exemple, lorsqu'il est écrit 90 %, cela signifie que 90 % des unités/ménages soutenus par le gouvernement le sont à travers cette forme d'intervention ou instrument. Lorsqu'il est indiqué 100 %, cela signifie que le gouvernement finance seulement ce type d'intervention et qu'aucune autre unité/ménage n'est subventionnée par l'agence provinciale d'habitation ou le ministère responsable, avec des fonds provinciaux. Les unités sont comptées de manière cumulative ce qui veut dire que les données englobent toutes les unités/ménages soutenus par le gouvernement albertain, avec ou sans la contribution financière de la SCHL. Les trois secteurs (public, tiers et privé) renvoient à l'organisation qui possède les logements. Dans le cas du secteur public, il s'agit essentiellement de HLM et de lodges. L'année 1995 a été choisie comme point central, car elle marque le moment du désengagement fédéral. Nous avons également fourni des données vingt avant et vingt ans après, pour dresser une comparaison diachronique des groupes ciblés et des instruments utilisés. Nous avons compté les unités complétées quand cela était possible, plutôt que les unités en construction. Sauf exception, les données sont tirées des rapports annuels de l'agence provinciale et/ou du ministère responsable de même que des Statistiques du logement au Canada publiées par la SCHL, pour les années 1975, 1995 et 2015. Les données provinciales pour 2015 ont été fournies par Mike Leathwood et Ralph Hubele du gouvernement albertain.

Comment comprendre tous ces changements ? Les mêmes questions posées au chapitre sur la Colombie-Britannique conservent leur pertinence. Pourquoi le gouvernement de l'Alberta a-t-il réorienté son approche en matière de clientèles prioritaires et d'instruments de politique publique ? En d'autres termes, pourquoi les bénéficiaires de l'aide au logement ne sont plus les mêmes et pourquoi les fonds publics ne sont plus dépensés de la même façon, quarante ans plus tard ? Ce chapitre fournira des réponses. L'exceptionnelle longévité du parti Progressiste-conservateur, soit pendant toute la période de notre étude, permet de neutraliser l'effet de la politique partisane puisqu'il n'y a eu aucun changement au niveau électoral. Cela dit, nous pouvons supposer un lien entre la présence de ce parti de droite et l'ouverture des gouvernements à l'entreprise privée pour posséder et gérer les logements sociaux/abordables, comparativement aux autres provinces étudiées. Le processus de dépendance au sentier n'explique pas l'essor du tiers secteur, mais le mécanisme de rétroaction des politiques publiques explique en partie la conception du programme d'allocation-logement *Direct to Tenant Rent Supplement* lancé après la crise du logement qui a secoué la province au milieu des années 2000. En effet, ce dernier est inspiré du programme fédéral de supplément au loyer sur le marché privé utilisé depuis longtemps. Toutefois, ce mécanisme n'explique pas complètement la réflexion des décideurs ayant mené à cette innovation qui visait à apporter une réponse rapide aux graves problèmes de logement vécus par beaucoup de ménages. Cette innovation de même que la montée du logement sans but lucratif comme premier véhicule de production de nouveaux logements abordables depuis les années 2000 sont autant de preuves de la pertinence du processus de *puzzling* pour comprendre l'évolution de la politique albertaine de logement.

Le processus de *puzzling* sera analysé à travers l'interaction du mouvement du mécanisme d'apprentissage social et du mécanisme d'apprentissage instrumental. Après une pause dans les années 1990 en contexte de déficit budgétaire, le processus de *puzzling* s'est enclenché avec la mise en œuvre de nouveaux programmes au tournant des années 2000. Ces programmes ciblent principalement les ménages vulnérables ayant des besoins impérieux de logement, les aînés ayant besoin de plus de soutien dû à leur état de santé, etc. Ces changements résultent de l'action du mécanisme d'apprentissage social, tout comme le plan de lutte à l'itinérance qui suivit. Cela dit, le mécanisme d'apprentissage instrumental est utile pour démontrer que la réflexion des décideurs était aussi motivée par un désir d'épargner sur d'autres

dépenses dont en santé, lorsqu'il cible les aînés en perte d'autonomie et les itinérants. En outre, le mécanisme d'apprentissage instrumental est particulièrement important pour comprendre le lancement du programme d'allocation-logement. Il permet également d'expliquer que le gouvernement a souhaité agir différemment dans le financement destiné à la réalisation de nouveaux logements abordables. L'instauration d'appels d'offres a été faite pour créer un effet de levier avec les fonds gouvernementaux octroyés et réaliser davantage de logements de manière plus économique et efficiente. Le mécanisme d'apprentissage instrumental a guidé le processus de *puzzling* des décideurs qui ont réalisé que le logement possédé et géré par des organisations publiques ne devait plus être la principale solution au problème du logement comme ce fut le cas jusqu'au début des années 1990. Dit simplement, l'État voulait que davantage d'acteurs soient impliqués, dont les OSBL qui ont finalement remporté la majorité des appels d'offres de financement lancés par le gouvernement depuis 2000.

Les parties qui suivent examineront les trois changements fondamentaux que sont le ciblage des personnes plus vulnérables, la montée du modèle sans but lucratif au détriment du modèle étatiste et ses instruments, puis l'utilisation plus importante des mesures axées sur le marché locatif privé. Dans chaque partie, nous emploierons une analyse mécanistique pour comprendre les changements qui sont survenus à la politique provinciale d'habitation destinée aux ménages à revenu modeste.

3.1 Le ciblage des personnes en situation vulnérable

Dans cette partie, nous présenterons les modifications survenues à la politique albertaine de logement social ou abordable, des années 1970 à 2015. Nous débuterons par une présentation des programmes mis en œuvre au fil du temps afin d'observer les clientèles bénéficiaires à chaque période. Nous enchaînerons ensuite avec une analyse mécanistique afin de jeter la lumière sur le processus de réflexion que les décideurs ont suivi pour en arriver au ciblage des ménages plus nécessiteux.

3.1.1 Chronologie des modifications : ciblage progressif de la politique de logement

Les premiers programmes : une approche englobante

L'Alberta Housing Corporation (AHC) a été créée en 1967, d'abord sous le nom de l'Alberta Housing and Urban Renewal Corporation (Provincial Archives of Alberta 2006, 329). En 1970, lorsqu'elle a changé de nom pour adopter celui de l'Alberta Housing Corporation (AHC), elle détenait un portefeuille de 827 unités de logement principalement composé de logements publics HLM (AHC 1970). Pour offrir une présentation des nombreux programmes d'habitation, la province a produit un document intitulé *Housing for Albertans* quelques années plus tard. Son introduction donnait une bonne idée de la vision des décideurs de l'époque quant à la large clientèle visée. Nous pouvons ici parler d'une approche englobante :

Many Albertans may benefit from these programs... both low and average wage earners, farm operators, people on fixed incomes, senior citizens, residents of remote rural areas and residents of booming new industrial towns. The main trust of all program planning is toward the eventual assurance of adequate living accommodation for all Albertans, at costs that do not exceed the traditional 25% to 35% of their incomes, regardless of their earning power. (AHMC et AHC 1976, 1)

Concentrons-nous maintenant sur les programmes visant les ménages locataires à revenu modeste, notre objet d'étude. Les HLM étaient gérés par des agences locales d'habitation (*local housing authorities*), comme c'était le cas en Colombie-Britannique avant que BC Housing ne prennent le relais en 1967 tel que nous l'avons vu au dernier chapitre. Voici comment était décrit le programme de HLM pour familles en Alberta, souvent appelé *community housing* :

Alberta residents whose incomes are not large enough to secure adequate family housing of a reasonable standard are eligible for the province's publicly sponsored rental accommodation. Rental rates for this type of housing are geared to the individual family income. In general, such projects house working families⁵⁹ and the developments are designed to blend with the housing and social

⁵⁹ L'intention de loger les ménages de travailleurs était bien réelle. « Since Public Housing is not intended to be a social assistance program, preference is given to families and individuals who are gainfully employed but because of their low incomes cannot afford to pay market rent » (AHC 1975, 26).

fabric of the surrounding communities [...] Completed projects are administered by local housing authorities established by provincial government ministerial order of the Minister of Housing and Public Works [...] Families apply directly to their local housing authority or to their municipality if a housing authority has not been established. (AHMC et AHC 1976, 17)

Le rapport annuel de l'AHC, allant du 1^{er} janvier 1974 au 31 mars 1975, indique que 113 unités en HLM pour familles ont été complétées pendant cette période (AHC 1975, 26). Dans le cas des HLM pour aînés, appelés *self-contained housing* en Alberta, le même rapport annuel nous informe que 311 unités ont été complétées (AHC 1975, 24). Ce programme visait aussi les ménages ayant un revenu faible à modéré, mais les agences locales d'habitation ne géraient pas les logements comme nous le verrons dans l'extrait plus bas.

For senior citizens who need apartment accommodation this program provides self-contained bachelor or one-bedroom suites at rentals geared to the tenant's income [...] In these suites older people who are able to prepare their own meals and manage their housekeeping can live comfortably within a moderate income. In most projects of this nature there are common lounges, perhaps a solarium, and recreational facilities to encourage socializing and to create a sense of community among the tenants. Non-profit societies, senior citizens' foundations and municipalities may apply to Alberta Housing Corporation in sponsorship of new projects [...] Sponsoring groups are responsible for general administration, including overall maintenance of the building, in particular the common areas of the building and the exterior. Senior citizens who are Alberta residents may apply to the non-profit management group for a senior citizens self-contained apartment. (AHMC et AHC 1976, 14)

Précisons ici que même si les complexes HLM pour aînés étaient principalement gérés par des OSBL à travers des ententes d'exploitation (*operating agreements*), ils appartenaient aussi à la province puisque l'AHC conservait le titre de propriété (entrevue M. Rasmusson 2015).

Une des spécificités de la province de l'Alberta est l'établissement de logements supervisés pour aînés au tournant des années 1960 à travers le *lodge program* « which [has] characteristics of both homes for the aged and nursing homes » (Rose 1980, 84). Ce programme visait les aînés en légère perte d'autonomie.

Homes for Alberta's elderly citizens who no longer wish to maintain an independent household are provided by the province's senior citizen lodges. These lodges are planned for older persons who are healthy and active, although perhaps not as vigorous and energetic as they once were, but who do not require day-to-day medical supervision. Lodge guests are provided with fully furnished private or semi-private rooms, housekeeping services and all meals. Pleasant lounges, dining rooms and recreational facilities are designed to create a homelike atmosphere and to promote social interchange and participation in daily activities. In most cases, these lodges are sponsored and operated by Alberta's senior citizen foundations, which consist of participating municipalities [...] The usual age for eligibility to a senior citizens lodge is 65 years or older, and applications are made directly to the local senior citizen foundation. (AHMC et AHC 1976, 15)

L'objectif des fondations était, entre autres, de fournir des logements aux aînés à faible revenu (Alberta Housing and Public Works 1979, 8). Les *lodges* ou logements supervisés construits à partir de 1959 étaient possédés et gérés par les fondations évoquées dans l'extrait ci-haut, soit des organisations sans but lucratif créées par une ou plusieurs municipalités pour desservir un territoire. Les membres du conseil d'administration d'une fondation étaient nommés par les municipalités participantes. Cela dit, les nouveaux logements supervisés construits après 1973 étaient possédés par l'AHC, bien que toujours gérés par les fondations et leur conseil d'administration (Alberta Housing and Public Works 1979, 7-10). Dans le rapport annuel de l'AHC s'étalant sur quinze mois pour 1974-1975, nous apprenons que 180 unités de logement supervisé ont été complétées (AHC 1975, 24).

Un autre programme mérite d'être mentionné pour son importance dans la politique de logement des années 1970, soit le *Staff Housing Program*. Il avait pour objectif de fournir des logements aux employés gouvernementaux dépêchés dans de petites localités peu peuplées, dans des zones qui à l'époque était très peu voire pas du tout urbanisées. Ces logements étaient construits par l'AHC et loués aux employés en question, à la demande de leur ministère. En consultant la liste des lieux concernés, nous pouvons voir qu'il s'agissait par exemple des parcs provinciaux, de sites de gardes forestiers, réserves de pâturage, etc. (AHC 1975, 35 ; AHC 1976, 21 ; Alberta Housing and Public Works 1980a, 20). Le rapport annuel de l'AHC (1975, 35) pour 1974-1975 indique que 117 unités ont été construites ou acquises par le gouvernement.

Pour résumer les données quantitatives figurant dans le tableau 3.1 et les données qualitatives fournies plus haut, nous pouvons observer que jusqu’au milieu des années 1970, la politique albertaine de logement ciblait surtout les aînés indépendants (HLM) et ceux en légère perte d’autonomie (*lodges*) ainsi que les familles de travailleurs (HLM). Tous ces ménages disposaient d’un revenu faible à modéré. Les logements réservés aux employés provinciaux constituent une exception, importante certes, mais qui s’explique essentiellement par le fait que les employés envoyés dans ces endroits n’arrivaient pas à se loger autrement. Les programmes destinés aux communautés autochtones étaient encore trop récents pour être considérés comme une intervention gouvernementale prioritaire (AHC 1975, 27-8 ; AHC 1976, 23).

Dans la seconde moitié des années 1970, d’autres programmes sont apparus. Le gouvernement albertain a encouragé les entrepreneurs privés à développer des logements pour les ménages à revenu modéré. Par exemple, le *Core Housing Incentive Program* (CHIP) offrait du financement à un faible taux d’intérêt aux entrepreneurs pour stimuler la construction de logements privés à un coût modéré, particulièrement dans les centres urbains où peu de logements sont disponibles sur le marché (AHMC et AHC 1976, 9)⁶⁰. Les familles qui avaient un faible ou moyen revenu et qui désiraient se lancer dans la construction d’une coopérative d’habitation ont pu avoir du financement avantageux (AHMC et AHC 1976, 5). Le *Co-operative Housing Action Program* (CHAP) a perduré jusqu’au début des années 1980, mais ne semble pas avoir soutenu au-delà d’un millier de ménages pendant toute son existence (Alberta Housing and Public Works 1978a, 19; AHC 1982, 25).

Contrairement à la Colombie-Britannique, le gouvernement albertain a mis plus de temps à appuyer le logement sans but lucratif à travers les OSBL, en tant qu’organisations propriétaires des logements. C’est au tournant des années 1980 que nous constatons les premières subventions provinciales qui, ajoutées aux subventions fédérales, permettaient la réalisation d’habitations possédées par les OSBL. Pour l’année 1979-1980, le gouvernement avait financé 173 unités pour les familles à faible revenu à Edmonton et Calgary (AHMC 1980,

⁶⁰ CHIP rappelle un peu les programmes fédéraux d’habitation des années 1970, voire avant, qui visaient à appuyer les entrepreneurs privés dans la construction de logements abordables comme nous l’avons vu au premier chapitre (SCHL 1988, 6-19).

2). Cependant, le modèle étatiste demeurait de loin le véhicule privilégié pour développer de nouveaux logements abordables. La place des OSBL était nettement marginale à comparativement aux HLM (aînés et familles) et aux *lodges* (AHC 1982, 4).

Ciblage de nouvelles clientèles et besoins impérieux

Au début des années 1980, les rapports annuels des organisations responsables du logement révèlent la présence, discrète, mais réelle, de nouvelles clientèles. À propos des HLM pour aînés, l'AHC précise que des unités spécialement adaptées aux personnes handicapées sont incluses dans plusieurs projets d'habitation (AHC 1980, 18). Ensuite a été lancé le programme des *Unique Homes* pour soutenir les OSBL qui offrent un certain type de logement avec services aux aînés (Alberta Housing and Public Works 1981, 7). Pour le dire simplement, sont considérés des *uniques homes* les logements où l'on fournit un niveau de soutien supérieur à celui offert dans les *lodges*, mais inférieur aux centres d'hébergement (AMHC 1987a, 21). C'était le début du soutien à des formes de logement supervisé qui sont destinées à une clientèle ayant de plus grands besoins que la clientèle traditionnellement accueillie dans les *lodges*. Nous y reviendrons.

Plus fondamentale pour le développement de logements subventionnés par la province était la question de l'économie. Très liée à l'exploitation pétrolière, l'économie albertaine a connu un ralentissement important lequel s'est traduit par un déficit financier de la province en 1982 (AHSTF 1992, 6). Cette situation fiscale plus difficile a eu des impacts sur le budget alloué à l'aide au logement (Alberta HUA 2011a, 5). En 1986, un document publié par le ministère responsable de l'habitation résumait la situation, en présentant aussi des prévisions. Dans l'extrait qui suit, les logements financés par la province sont des logements sociaux :

In response to increased demand for housing and pressures brought on by record interest rates, the Province funded a very large portion of the housing production during the late 1970's and early 1980's⁶¹. Provincial funding for new [social] housing dropped off dramatically by 1983 in response to the new economic

⁶¹ À la même page, le document indique que le gouvernement finançait plus de 4 000 nouveaux logements sociaux par année avant 1983.

reality. Currently only about 5% of the starts are funded by the Province. We do not expect this trend will change in the near future given the favourable interest rate outlook and a healthy supply of affordable housing in the Province. (Alberta Municipal Affairs 1986, 6)

Cette nouvelle réalité économique a amené le gouvernement à revoir à la baisse son intervention dans le secteur de l'habitation (Alberta Department of Housing 1986, 1). Le gouvernement albertain a effectué certaines modifications organisationnelles au milieu des années 1980, à travers lesquelles nous pouvons aussi voir une modification des clientèles ciblées. L'AHC a été fusionnée à l'Alberta Home Mortgage Corporation – qui s'occupait principalement des prêts hypothécaires pour des habitations sur le marché privé – afin de créer l'Alberta Mortgage and Housing Corporation (AMHC). C'est dans le changement de la mission que s'observe la modification aux groupes ciblés par la politique de logement. « The mission statement for the total Alberta Housing organization, which includes the Department of Housing and Alberta Mortgage and Housing Corporation [AMHC] is “to facilitate and assist in the provision of adequate and affordable housing for Albertans with particular emphasis upon low and moderate income families, senior citizens and the hard-to-house” » (AMHC 1985, 1). Or les citoyens *hard-to-house* n'étaient pas inclus parmi les groupes ciblés dans les années 1970 comme nous l'avons au début du chapitre. Même si le nombre d'unités de logement social destinées à ces clientèles très vulnérables (problèmes de santé physique/mentale, itinérants, etc.) était faible à ce moment (AMHC 1987b, 3), il demeure pertinent de le souligner pour notre chronologie des événements.

C'est aussi au milieu des années 1980 qu'est apparu le programme de supplément au loyer sur le marché privé en Alberta. Conçu par la SCHL, mais à frais partagés avec le gouvernement provincial, le programme de supplément au loyer visait alors les familles à faible revenu (AMHC 1985, 9). Rapidement, le gouvernement a utilisé les fonds du programme de supplément au loyer pour des logements spécifiques (AMHC 1987b, 3), nous y reviendrons plus bas.

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, c'est à partir de 1986 que les fonds fédéraux ont commencé à être attribués aux provinces en fonction de nombre de ménages ayant des besoins impérieux de logement. Cela se déroulait à travers la planification conjointe entre les deux ordres de gouvernement (Alberta Municipal Affairs 1987, 27; Alberta Municipal Affairs 1991, 29). Au tournant des années 1990, le ciblage des programmes d'habitation était devenu plus explicite dans les documents gouvernementaux. Cela est en grande partie dû à la réorientation de l'AMHC après une évaluation interne ayant abouti à une révision de son mandat pour se concentrer seulement sur les ménages éprouvant des besoins impérieux (AHSTF 1991, 1). Cependant, si nous observons le nombre de nouveaux logements financés, les groupes visés en priorité demeuraient les aînés, autonomes ou non, de même que les familles, puis dans une mesure plus faible les personnes avec des besoins particuliers d'habitation (AHSTF 1991, 14 ; AMHC 1990, 6). La différence avec les clientèles visées dans les années 1970 reposait sur l'utilisation des critères de besoins impérieux de logement, particulièrement le critère du revenu. Pour le dire simplement, les ménages sélectionnés en 1990 étaient plus pauvres que ceux ciblés dans les années 1970, quand l'AHC avait une approche plus englobante. Cela dit, le gouvernement considérait tout de même l'assistance aux citoyens ayant des besoins particuliers comme une priorité, tel que l'indique textuellement le rapport annuel de l'AMHC (1992, 2) pour l'année 1991-1992.

Après l'élection de Ralph Klein en 1993, le secteur du logement social allait connaître une restructuration majeure. À ce moment, l'attention politique était tournée vers le défi financier de l'heure : combattre le déficit provincial. Remarquons que c'est aussi à ce moment que le gouvernement fédéral s'est retiré du financement de nouveaux logements sociaux, en grande partie pour diminuer le déficit fédéral (Hulchanski 2006, 230-1). Le discours du trône de 1993 en Alberta, livré par le lieutenant-gouverneur, donnait le ton :

My government's first commitment is to balance our provincial budget within four years and to take the steps necessary to ensure that my government will live within its means [...] Under this year's financial plan • this government will continue the process of eliminating the deficit in a fair and orderly manner, following clear year-by-year ceilings that are backed up by the Deficit Elimination Act to keep it on track, • the government will achieve its deficit reduction objective in this fiscal year, • it will save more than \$130 million by

reorganizing and streamlining government for greater efficiency, and • there will be no tax increases, no new taxes, and no sales tax. (Alberta, Legislative Assembly 1993, 8)

Dans l'ensemble d'actions qu'il entendait poser pour atteindre l'équilibre budgétaire, le gouvernement albertain voulait réorganiser et rationaliser ses différentes activités, en appelant à certains changements. Dans le secteur du logement social, cela s'est traduit par la promulgation de l'*Alberta Housing Act* : « Its purpose blends the necessity and the responsibility of the Province to assist in the provision of social housing, with the overall goal of this government to streamline and reduce costs to taxpayers » disait Bonnie Laing, la députée Progressiste-conservateur qui a déposé le projet de loi en 1994 (Alberta Municipal Affairs 1994a, 1). Plus qu'un changement législatif, l'*Alberta Housing Act* allait engendrer des changements importants quant à la structure organisationnelle du secteur du logement social.

Concrètement, les anciennes organisations gestionnaires des logements sociaux (agences locales d'habitation responsables des HLM pour familles, fondations responsables des *lodges* et OSBL responsables des HLM pour aînés) étaient « obligées » de devenir des *housing management bodies*⁶². Les changements contenus dans la nouvelle loi accordaient un peu plus de flexibilité aux organisations gestionnaires de logements que les lois antérieures plus contraignantes, notamment en ce qui a trait aux activités des organisations et leurs administrateurs (Alberta Municipal Affairs 1994b, 1). Cependant, le gouvernement provincial conservait un contrôle: « Minister of Municipal Affairs retains final authority in the provision of social housing, and generally ensures the purposes of the Act are met » (Alberta Municipal Affairs 1994b, 1).

Puis, pour refléter la nouvelle orientation qui était de se concentrer uniquement sur le logement social, l'agence gouvernementale a changé de nom passant de l'Alberta Mortgage and Housing Corporation (AMHC) à l'Alberta Social Housing Corporation (ASHC) (Alberta Municipal Affairs 1994a, 1). En poursuivant des programmes démarrés par les organisations

⁶² « • Existing housing authorities, foundations and agencies will become management bodies or part of a management body [...] • An existing society or community association incorporated under another statute may request status as a management body under the proposed Act » (Alberta Municipal Affairs 1994b, 1).

auxquelles elle a succédé, l'AMHC se retrouvait impliquée dans une foule d'activités incluant les subventions aux entrepreneurs privés comme avec le programme CHIP abordé plus haut, la gestion de prêts hypothécaires pour des ménages désireux d'accéder à la propriété privée, le développement du territoire, etc. (AMHC 1980, 11 ; Alberta Municipal Affairs 1994b, 2). Le gouvernement souhaitait mettre fin à ce type d'interventions. Dès lors, le ministère a décrété que les activités de la nouvelle ASHC se limiteraient à soutenir l'aide au logement social, mentionnant d'ailleurs que les bâtiments qui ne sont plus utiles aux fins du logement social seraient vendus. Enfin, il était aussi stipulé que les fonctionnaires du ministère responsable du logement allaient se charger des activités de l'ASCH. En d'autres termes, l'ASCH n'aurait pas ses propres employés (Alberta Municipal Affairs 1994b, 2).

Dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les HMB étaient considérés comme des agents du gouvernement provincial ou de l'ASHC (Alberta HUA 2011a, 7). Le rapport du vérificateur général de l'Alberta pour 1993-1994 indiquait que 400 HMB géraient des logements sociaux appartenant à l'ASHC (Alberta, Auditor General 1994, 2). Deux ans plus tard, ils étaient passés à 152 HMB (Alberta, Auditor General 1996, 148). La fusion de HMB avait été faite pour réaliser des économies dans l'administration des logements sociaux (Alberta Municipal Affairs 1997, 18), comme le souhaitait le gouvernement de Klein tel que mentionné plus haut.

Revenons maintenant au ciblage de la politique de logement. Poursuivant la réorientation de l'agence d'habitation en 1990 ayant mené au ciblage plus prononcé des ménages éprouvant des besoins impérieux, la restructuration de 1994 est allée encore plus loin, entraînant une forte tendance à la mesure des résultats (Alberta 1994a, ii). Par exemple, dans le rapport annuel de 1994-1995, le ministère responsable du logement indiquait que 91,6 % des ménages soutenus avaient de faibles revenus, mais des besoins importants en matière d'habitation, comparativement à 47,8 % en 1991-1992 (Alberta Municipal Affairs 1995, 16)⁶³. En 1998-1999,

⁶³ Pour arriver à ce fort pourcentage en 1994-1995, le gouvernement avait mis fin aux programmes de transfert qui ne touchaient pas les ménages à revenu modeste (*Senior Citizens' Renters Assistance Program, Property Tax Reduction Program*), puis vendu des propriétés associées à d'anciens programmes de logement (*Staff Housing, Rural and Native*). Enfin, il est important de souligner que l'État a aussi vendu des propriétés privées saisies – qui avaient à l'origine été financées par le gouvernement dans les années 1970 et 1980 à travers des subventions et prêts hypothécaires – lesquelles étaient louées au prix du marché depuis (Alberta Municipal Affairs 1995, 16).

le pourcentage avait légèrement augmenté à 93 % en utilisant comme mesure le plafond de revenu déterminant les besoins impérieux (Alberta Municipal Affairs 1999, 34-5).

Toujours dans un effort pour cibler uniquement les ménages plus nécessiteux, le gouvernement incitait les ménages à utiliser les logements sociaux de manière temporaire. Dans le rapport annuel pour 1996-1997 du ministère responsable du logement, le gouvernement se félicitait des résultats accomplis : « Decreased the percentage of clients who resided in social housing for more than three years to 31.74 percent as of March 31, 1997 from 36.36 percent in 1996. The department is successfully promoting tenant self-reliance and encouraging transitional use of subsidized accommodation » (Alberta Municipal Affairs 1997, 19). Cet objectif d'autonomie (*self-reliance*) était important, puisqu'il avait même été mentionné dans le discours du trône de 1994 : « [...] our social housing policy should allow for self-reliance and self-determination » (Alberta, Legislative Assembly 1994, 3).

Dans l'ensemble, aucune augmentation du portefeuille de logements sociaux n'est visible en Alberta pendant toute la décennie des années 1990⁶⁴, mis à part pour le programme de supplément au loyer sur le marché privé qui a connu une croissance de 2 073 unités à 3 989 unités (AMHC 1990, 8 ; Alberta Municipal Affairs 1999, 28). Comme nous l'avons vu plus haut, le programme de supplément au loyer d'initiative fédérale, mais à frais partagés avec la province, visait principalement les familles lorsqu'il a commencé à être utilisé en Alberta au milieu des années 1980 (AMHC 1985, 9). Dans les années 1990, le programme visait aussi les individus avec des besoins spéciaux ou particuliers d'habitation (Alberta Municipal Affairs 1999, 30).

⁶⁴ Cette constatation découle de la comparaison du nombre total d'unités par programme entre les rapports annuels de 1990 et de 1999, le rapport annuel pour 2000 ne contenant pas cette information. Selon notre analyse, les dernières subventions provinciales en capital visant la réalisation de nouveaux logements sociaux, incluant les HLM, ont été accordées dans l'exercice financier 1992-1993 (AHSTF 1993, 15). Cependant, l'État a également procédé à la vente de certains logements sociaux qui n'étaient plus utilisés, dans les années qui suivirent (Alberta Municipal Affairs 1997, 18). Ainsi, cela explique probablement que les constructions de nouveaux logements dans la première moitié des années 1990 n'aient pas augmenté l'inventaire total à la fin de la décennie.

Au tournant du siècle, la vision du gouvernement albertain avait manifestement changé. Un cadre d'action avait été développé en 2000 pour guider l'approche gouvernementale en matière d'habitation, le *Policy Framework for Alberta*. Ce cadre d'action est très important, car la vision et les principes directeurs énoncés structurent encore aujourd'hui l'action gouvernementale:

Alberta's vision is... “*that all its citizens have access to: • adequate, safe, and affordable housing consistent with a socially acceptable standard of living; and the necessary support to maximize independence and self-reliance.*” [...] In order to achieve that vision, the Province has developed the following guiding principles for the delivery of housing programs: • To the extent that they are able, Albertans should be responsible for their own housing. • Provincial assistance should: - be based on need - be designed to promote self-reliance; - have uniform methods of income testing; - consider household income, family structure, rental rates and the cost of living in the community⁶⁵; and - only be provided after all other options have been explored. [...] • Decision making should be at the local level. • All levels of government, communities, non-profit agencies and business should work collaboratively to provide effective and efficient housing solutions and administration. • The delivery of the programs and services of all Ministries should be managed and coordinated to prevent duplication and to maximize the efficiency and effectiveness of provincial resources. • The Province should not be directly involved in building or public ownership of new housing. (Alberta Community Development 2000a, 3)

Dans l'ensemble, ce cadre d'action est venu consolider l'approche gouvernementale qui avait cours depuis la réorientation de 1990 et la restructuration de 1994. Dans un contexte où les ressources provinciales sont limitées, le cadre d'action met l'accent sur le ciblage des plus nécessiteux. La collaboration des secteurs public, sans but lucratif et privé est valorisée afin de répondre aux besoins de logement, dans un objectif d'efficacité et d'efficience. Nous pouvons aussi constater la position de repli du gouvernement provincial en tant que fournisseur direct de logements sociaux. En comparaison, l'intervention du gouvernement provincial était très différente un quart de siècle plus tôt. L'approche englobante en matière de clientèles était claire,

⁶⁵ La sélection qui est préconisée ici renvoie essentiellement à la mesure de besoins impérieux de logement puisque deux critères (revenu/abordabilité, taille du logement selon la taille du ménage) sur trois sont utilisés. Le troisième critère déterminant les besoins impérieux est la qualité du logement, lequel est mentionné plus haut dans la citation.

de même que la forte implication de l'État notamment à titre de propriétaire des HLM et des logements du programme de *Staff Housing* :

The prime objectives of the Alberta Housing Corporation are twofold: to provide rental accommodation at a reasonable cost for families of low and middle income and to encourage home ownership where possible. As well, through long-range planning, the Corporation endeavors to promote increased housing supply, reduced housing costs and the repair and renovation of existing homes. The acute shortage of affordable accommodation during the past few years has been compounded by sharply rising market costs for home and rental accommodation, placing increased pressure upon Albertans, particularly those who are in the low- and middle-income groups. In the past year, the Alberta Housing Corporation has responded to the situation through its continuing programs aimed at alleviating the burden of high housing costs for as many people as possible. In the area of senior citizen housing, \$9.8 million was committed for senior citizen lodges, providing 390 beds, while \$30 million was allotted for self-contained units [HLM pour aînés]. Under the Public Housing program [HLM pour familles], \$30 million for 1,000 home units was designated. In addition, the Staff Housing Program provided 121 units at a commitment of \$5 million. (AHC 1977, 4)

Dans la prochaine sous-partie, nous verrons comment cette nouvelle vision s'est matérialisée dans les activités du gouvernement albertain.

Des programmes provinciaux plus ciblés s'ajoutent

La construction de nouveaux logements subventionnés par la province a redémarré au tournant des années 2000 à travers le logement supervisé. La clientèle visée était les aînés en perte d'autonomie ayant besoin d'un plus grand soutien que ce qui était offert dans les *lodges*, soit les logements supervisés « traditionnels ». Les premières interventions se sont faites à travers les *Healthy Aging Partnership Initiatives* (HAPI) pendant l'exercice financier 1999-2000 (Alberta, Community Development 2000b, 29). D'autres programmes ont suivi et le gouvernement a introduit un système d'appel d'offres pour l'attribution du financement (Alberta Seniors and Community Supports 2005, 33). De manière générale, tous ces programmes en faveur du logement supervisé avaient le même objectif : concilier les besoins d'habitation et de santé de la clientèle vieillissante, en leur permettant de demeurer dans leur communauté (Alberta, Community Development 2000b, 29 ; Alberta Seniors and Community Supports 2005,

60). Les logements en question sont possédés et gérés par différentes organisations dans les trois secteurs : privé, sans but lucratif et public (données fournies par Ralph Hubele, 2016).

Cela dit, il fallut attendre le retour du gouvernement fédéral en 2002, après son désengagement au milieu des années 1990, pour voir un réinvestissement plus important de la province dans la réalisation de nouveaux logements abordables. Le ministre albertain responsable du logement disait : « We contributed funding towards the development of 420 much needed affordable housing units for lower-income Albertans through the Canada-Alberta Affordable Housing Program Agreement that was signed in June 2002 » (Alberta Seniors 2003, 5-6). L’entente fédérale-provinciale a permis de construire des logements abordables, grâce à des subventions pour le capital de départ. Aucune subvention d’exploitation à court ou long terme n’était prévue. Les clientèles visées étaient les ménages plus nécessiteux, éprouvant des besoins impérieux de logement. Contrairement aux nouveaux logements supervisés évoqués au paragraphe plus haut, ces logements abordables étaient essentiellement développés pour des ménages dont les membres sont autonomes (Alberta Seniors 2003, 6, 36).

Au milieu des années 2000, une importante crise du logement à l’échelle provinciale a augmenté la saillance politique de l’enjeu du logement abordable et de l’itinérance (Tsenkova and Witwer 2011, 54). Le gouvernement a alors décidé d’assembler un groupe de travail composé d’élus provinciaux, de gens du milieu municipal, sans but lucratif puis de l’industrie privée : l’Alberta Affordable Housing Task Force (AAHTF 2007a, 2). Ray Danyluk, ministre des Municipal Affairs and Housing, résumait le mandat du groupe de travail en ces termes : « I have asked for a report with solutions that are realistic and cost effective, that provide short and long-term solutions to both homelessness and affordable housing - and that will have a positive impact on Alberta’s competitiveness, and on the lives of Albertans » (AAHTF 2007b, 2). Cet effort de réflexion collective rappelle celui de la Provincial Commission on Housing Options en Colombie-Britannique dans les années 1990. Le groupe de travail albertain a fait une tournée provinciale pour écouter les suggestions des citoyens. L’objectif était de considérer tous les facteurs importants pour une réflexion éclairée sur l’enjeu du logement abordable : coûts de construction des nouveaux logements abordables, leur accessibilité une fois construits, le syndrôme NIMBY, les tendances démographiques, les logements privés, conversion en

condominiums, etc. (AAHTF 2007b, 2). Le même exercice devait être fait pour l'enjeu de l'itinérance.

Cette consultation populaire a débouché sur une série de recommandations, « recommendations to do things better in the future in order to avoid the types of measures Alberta must institute now » écrivait le groupe de travail dans son rapport de 2007 (AAHTF 2007a, 5). Par exemple, il recommandait que l'investissement gouvernemental en capital soit utilisé pour créer un effet de levier à travers des partenariats, pour produire le maximum de nouveaux logements abordables (AAHTF 2007a, 4). Le gouvernement a formellement accepté de subventionner plusieurs milliers de nouveaux logements abordables (Alberta 2007b), à un niveau de production annuelle jamais vu depuis le début des années 1980 (Alberta Municipal Affairs 1986, 6). Les sommes allaient être réparties de différentes façons pour que les partenariats avec des organisations de tous les secteurs, y compris d'autres ordres de gouvernement, permettent de développer plus de 11 000 unités de logement dans les cinq années à venir (Alberta 2007b, 1). L'objectif a été atteint, mais il fallut plus de cinq ans pour y arriver (Alberta Seniors 2015, 6). Notons qu'un système d'appel d'offres a notamment été mis en place pour attribuer le financement (Alberta 2008). Comme c'est le cas depuis 2002 avec le retour des subventions fédérales, les clientèles visées pour habiter les nouveaux logements abordables sont les ménages éprouvant des besoins impérieux. Cela dit, les ménages qui y habitent sont souvent ceux qui disposent d'un plus haut revenu parmi tous ceux considérés comme ayant des besoins impérieux de logement⁶⁶ (entrevue M. Leathwood 2015 ; entrevue D. Kreuzer 2015). Les recommandations du groupe de travail ont aussi mené à une utilisation plus forte des instruments axés sur le marché privé. Le programme de supplément au loyer a été élargi pour toucher plus de gens et enfin un nouveau programme d'allocation-logement a été lancé, le *Direct to Tenant*

⁶⁶ Cette situation rappelle celle que nous avons aussi discutée dans le chapitre sur la Colombie-Britannique. D'un côté, le coût du loyer pour ces logements abordables doit être au moins 10 % plus bas que le coût du loyer pour un logement équivalent sur le marché privé (Alberta Seniors 2015, 6). D'un autre côté, ces logements abordables ne reçoivent pas de subvention d'exploitation. Conséquemment, les revenus générés par les loyers doivent être suffisants pour couvrir tout déficit d'opération par l'organisation propriétaire, ce qui fait que les seuls ménages qui peuvent se permettre d'y habiter sont les plus « riches » parmi l'ensemble de ménages éprouvant des besoins impérieux. Pour le dire de manière simpliste et sans nuance, ces nouveaux logements abordables sont moins chers que ceux sur le marché privé, mais pas au point d'être accessibles aux plus démunis, sans subvention supplémentaire.

Rent Supplement Program. Les ménages bénéficiant de ces programmes doivent aussi éprouver des besoins impérieux de logement (Alberta HUA 2011a, 10 ; Alberta 2007b).

En parallèle, des mesures ont aussi été développées pour les personnes plus vulnérables sur le plan de la santé physique ou mentale, dont les aînés en perte d'autonomie. Comme nous l'avons dit plus haut, plusieurs programmes de logement supervisé ont été mis en œuvre après HAPI, dans le but de procurer un soutien plus important que ce qui été habituellement offert dans les *lodges* qui se contentaient de fournir des services de repas, de ménage, etc. En 2007, la publication du *Supportive Living Framework* annonçait la poursuite de ces initiatives (Alberta 2007a). En effet, le rapport annuel pour 2007-2008 du ministère Alberta Seniors and Community Supports (2008, 10) inaugurait la nouvelle *Affordable Supportive Living Initiative* (ASLI), un programme toujours actif en 2015. L'objectif est de « provide affordable supportive living options to accommodate persons with high health care needs that would benefit from a more appropriate alternative to long term care accommodation and increase options for remaining in the community » (Alberta Seniors and Community Supports 2011). Comme c'est le cas en Colombie-Britannique, nous remarquons que les groupes ciblés par ASLI et les autres programmes de logement supervisé peuvent avoir un revenu faible à modéré. En effet, le critère principal pour être admis dans un logement de ce type est véritablement l'état de santé des citoyens, qu'il s'agisse d'aînés ou de personnes plus jeunes (Alberta Seniors and Community Supports 2008, 10).

Enfin, les personnes en situation d'itinérance ou à risque de l'être ont aussi attiré l'attention du gouvernement de l'Alberta. C'était le cas dans la première moitié des années 2000, où différents contributeurs financiers dont le gouvernement provincial ont fait investissements pour soutenir cette population (Alberta Seniors 2003, 6). Puis, en réponse aux recommandations du groupe de travail après la crise du logement, « the Homeless and Eviction Prevention Fund⁶⁷

⁶⁷ « This program provides a range of short-term assistance to any Alberta individual or family at risk of losing their rental home, including: payment of rental arrears, utility arrears, and rent shortfalls » (ASFH 2008, 22). En somme, il s'agissait de paiements ou transferts financiers ponctuels. Par contre, le Homeless and Eviction Prevention Fund (HEPF) fut de courte durée puisque ses bénéficiaires ont été renvoyés au programme d'allocation-logement (Alberta HUA 2010, 15).

(HEPF) was launched in 2007 as well as a protective measure for tenants at risk of eviction into homelessness [...] Another major outcome of the Task Force's report was the Government of Alberta's October 2007 announcement of a 10-year Plan to End Homelessness and the creation of the Secretariat for Action on Homelessness » (Alberta HUA 2011a, 10). Comme le plan de lutte à l'itinérance est toujours en cours et qu'un nombre important de logements pour les itinérants a été financé par la province notamment à travers un processus d'appel d'offres (Alberta HUA 2010, 12), nous pouvons conclure que ce groupe est assurément devenu une clientèle prioritaire pour le gouvernement albertain.

Avant de clore cette sous-partie, présentons quelques chiffres. Une analyse détaillée du total d'unités développées depuis que le gouvernement provincial a rétabli le financement en capital pour le logement abordable – incluant pour les itinérants – et le logement supervisé, nous révèle que les OSBL ont produit plus d'unités comparativement aux autres secteurs. Cela dit, la différence avec le secteur privé est mince. Si l'on observe le nombre d'unités développées entre 2000 à 2015, les OSBL du tiers secteur détiennent 10 641 unités, le secteur privé détient 9 882 unités et enfin les HMB et municipalités affichent un total de 7 753 unités pour le secteur public (données fournies par Mike Leathwood 2015 et Ralph Hubale 2016). Ainsi, nous pouvons légitimement parler d'un basculement dans le losange de bien-être. Comme nous l'avons vu au début du chapitre, les logements supervisés des années 1960 aux années 1990 appartenaient à des organisations relevant du secteur public. Ils étaient possédés par les anciennes fondations municipales devenues des HMB ou encore par l'agence gouvernementale portant aujourd'hui le nom de l'Alberta Social Housing Corporation.

Comment comprendre les changements identifiés plus haut en ce qui a trait au ciblage des clientèles ? La politique partisane ne permet pas d'expliquer pourquoi le gouvernement albertain a concentré ses efforts sur les plus démunis aux plans de la pauvreté et de la santé. De 1971 à 2015, la province a été dirigée par le même Parti progressiste-conservateur, un parti connu pour être à droite sur l'échiquier politique (Payne et al. 2006). L'importance accordée à l'autonomie (*self-reliance*) des ménages pendant la gouverne de Ralph Klein, ou autrement dit à l'objectif de rendre les logements sociaux plus temporaires, est probablement le reflet du

courant idéologique plus à droite de ce parti⁶⁸. Nous ne retrouvions pas cet objectif en Colombie-Britannique, même pendant les mandats du Crédit Social ou du Parti libéral⁶⁹. Par contre, la tendance au ciblage des citoyens plus démunis ne peut être seulement attribuée à Ralph Klein puisque cette tendance s'observe avant et après son mandat. Les mécanismes associés à la dépendance au sentier ne sont pas d'une grande utilité, dans la mesure où le ciblage de la clientèle bénéficiaire de la politique s'est fait à travers une série de modifications. Il ne s'agit donc pas de formes de continuité. Comme dans le cas de la Colombie-Britannique, nous défendons la thèse que les changements survenus en Alberta sont le résultat de l'interaction des mécanismes d'apprentissage social et instrumental. C'est ce que nous verrons à l'instant.

3.1.2 Mécanismes d'apprentissage et ciblage de la clientèle : nouvelle approche et argent épargné

Le processus de *puzzling* nous permet de comprendre les ajustements à la politique albertaine de logement en ce qui a trait au ciblage de certaines clientèles. Comme nous avons pu le constater, la politique de logement est passée d'une politique englobante soutenant pratiquement tous les ménages ayant un revenu faible à moyen jusque dans les années 1970, à une politique visant aujourd'hui les ménages aux prises avec des besoins impérieux de logements, les aînés ayant une santé précaire et les itinérants. Ce processus est entraîné par la force combinée du mécanisme d'apprentissage social et du mécanisme d'apprentissage instrumental. Pour faire un petit rappel, le mécanisme d'apprentissage social renvoie à des ajustements de la part des décideurs en ce qui a trait aux groupes qui devraient bénéficier de l'aide gouvernementale. Le mécanisme d'apprentissage instrumental porte quant à lui sur

⁶⁸ L'accent mis sur la responsabilité individuelle, par opposition à la solidarité collective à travers le soutien de l'État, est un trait de l'idéologie conservatrice (Noël et Thérien 2008, 43-4).

⁶⁹ Par exemple, lorsque le mot *self-reliance* est employé par BC Housing (2005a, 3, 23), il renvoie davantage à une plus grande stabilité des aînés en perte d'autonomie ou des personnes itinérantes, bref des plus vulnérables parmi tous les groupes aidés. Le programme britanno-colombien qui se rapprocherait le plus de l'objectif albertain était le projet pilote *Family Self-Sufficiency Program*. BC Housing (2016) indique que « in the last phase of the program from 2008 – 2011, nine families moved out of subsidized housing, with one achieving home ownership ». Le programme offrait, entre autres, des conseils pour faire un budget familial et certaines opportunités pour accumuler de l'épargne (Colombie-Britannique 2006, 14). Il y a donc une différence avec l'Alberta sous Ralph Klein où l'objectif était d'augmenter le taux de roulement pour tous les logements sociaux, sans égard aux caractéristiques des ménages.

l'analyse et l'évaluation des avantages de certaines pratiques, ayant mené à l'adoption des plus performantes.

Les premiers logements supervisés en Alberta, soit les *lodges* visant les aînés en légère perte d'autonomie, ont été créés à des fins bien précises.

Prior to the formulation of the master plan for Senior Citizen Homes in 1958, a survey had been carried out to study the need for bed space in active treatment hospitals. The survey at that time indicated that many beds were occupied by elderly patients who no longer required the treatment but only supervised accommodation and environment. Meanwhile, patients needing intensive treatment often had to wait for beds. The government, being aware of the situation, had attempted to meet the problem through the provision of grants to municipalities for constructing senior citizen homes, but the results were disappointing. As a result, in August 1958, the Premier of Alberta announced that the government proposed to build fifty senior citizen lodges in the Province over a five year period. (Alberta Housing and Public Works 1979, 6) [...] The construction of the first homes commenced in 1959, and in 1960 thirty-two senior citizen lodges were completed and officially opened. By 1961, there were sixty-nine lodges operating in Alberta. (Alberta Housing and Public Works 1979, 8-9).

C'est aussi ce qu'a dit Mike Leathwood, sous-ministre adjoint au ministère responsable du logement, quand nous l'avons interviewé : « Our seniors lodge program was about creating supportive living environments and partnerships with municipalities to get people out of the hospitals » (entrevue M. Leathwood 2015). Ainsi donc, c'est grâce à la recherche d'une solution « optimale » de la part des décideurs provinciaux que cette innovation a été mise en œuvre, dans un contexte émergent de désinstitutionnalisation. Cela démontre l'activation continue du mécanisme d'apprentissage instrumental dans l'administration publique albertaine et ce depuis plusieurs décennies :

Comme en Colombie-Britannique, la question des besoins à combler par rapport au budget disponible est incontournable. Devant l'ampleur des besoins d'un côté et la limitation des ressources de l'autre, le gouvernement doit faire des choix. Selon ce que nous ont dit des experts ayant vu évoluer la politique de logement social tant du côté gouvernemental (entrevue G. Gordon 2015 ; entrevue R. Hubele 2015) que du côté des groupes communautaires (entrevue L. Hannley 2015), la limitation des ressources est principalement ce qui a engendré le ciblage

des personnes plus vulnérables, comparativement aux périodes de forte croissance économique comme dans les années 1970. La rareté des ressources commande un ciblage vers les plus nécessiteux comme nous l'ont dit ces experts, selon le principe d'équité verticale. Revenons sur les événements clés afin de mieux comprendre les ajustements apportés à la politique de logement en ce qui a trait aux groupes bénéficiaires.

Tout d'abord, au début des années 1980, le gouvernement a augmenté l'échelle des loyers HLM. Murray Rasmusson, l'ancien sous-ministre adjoint de 1976 à 1980 puis sous-ministre de 1980 à 1986, explique le changement : « We believed that by raising rents to 25%⁷⁰ rent to income in all social housing that we would favour the neediest while encouraging higher income people to look for alternatives » (entrevue M. Rasmusson 2015). À travers cette mesure, l'État tirait plus de revenus de la part des locataires, mais l'objectif était également de cibler davantage la politique logement :

We said there is still a shortage of community housing [HLM pour familles] here and there may be some people in this community housing that are too high of income, let's put in a kicker... With the increase to 25% in the rent-to-income scale, middle-income people will kick themselves out of social housing when their rent goes up commensurate with their income. The point was to focus housing resources on the neediest households and encourage others to look for alternatives in the private market. (entrevue M. Rasmusson 2015)

Le gouvernement de l'Alberta a signé l'entente fédérale-provinciale de 1986 et accepté l'adoption de plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux (*Core Need Income Thresholds*, CNITs). Questionné à propos de cette entente, l'ancien sous-ministre a dit en entrevue que la question des groupes à cibler passait toutefois derrière celle du financement des unités, l'enjeu préoccupant à l'époque pour le gouvernement provincial⁷¹ (entrevue M.

⁷⁰ Le pourcentage du revenu exigé des locataires sera ensuite augmenté à 30 % au milieu des années 1990 (Alberta 1994, Municipal Affairs 13).

⁷¹ Il est à noter que malgré la situation financière difficile de la province, le ministère albertain responsable de l'habitation réussissait à répondre à la demande de logements abordables, notamment en utilisant les propriétés privées saisies que nous avons abordées plus tôt. « Even with the capital freeze, AMHC was able to provide additional social housing units without further capital expenditure by transferring owned units, obtained through the lending program, to the Community Housing [HLM pour familles] and Rent Supplement programs » (AMHC

Rasmusson 2015). Comme nous l'avons déjà dit, le ciblage est devenu plus important dans la réorientation effectuée par l'AMHC en 1990. C'est là que les élites politiques et administratives ont décidé de consacrer les ressources d'habitation seulement aux ménages éprouvant des besoins impérieux de logement (AMHC 1990, 4 ; AHSTF 1991, 1), une mesure favorisant encore plus le ciblage que ne le faisait la fixation du loyer à 25 % tel qu'abordé plus haut. Devant la situation budgétaire toujours difficile au tournant des années 1990, les décideurs albertaines ont choisi diriger l'aide vers les ménages plus nécessiteux, soit ceux qui ont les plus grandes difficultés à se trouver un logement sur le marché privé, comme le disait explicitement l'AMHC (1992, 2).

L'approche englobante des années 1970 était donc chose du passé. Puis, le retrait du gouvernement fédéral annoncé en 1993 ainsi que l'élection de Ralph Klein la même année n'ont certainement pas renversé cette tendance au ciblage des plus vulnérables. L'idéologie ou la politique partisane expliquent-elles cette tendance ? Il est difficile d'y répondre de manière précise. Elles expliquent sans doute l'importance accordée à l'autonomie (*self-reliance*) des ménages tel que discuté avant d'entamer cette sous-partie. Dans le plan d'action de Ralph Klein intitulé *A Better Way: A Plan for Securing Alberta's Future* paru en 1994, un des objectifs transversaux pour tous les secteurs était de cibler les programmes et services vers ceux qui en ont le plus besoin (Alberta 1994a, 14). Cela était aussi visible dans le cas de l'habitation sociale. Sur le plan historique, le gouvernement de Ralph Klein a marqué la société canadienne pour son faible soutien aux personnes bénéficiant des politiques sociales, étant obnubilé par l'objectif de réduire les dépenses (Denis 1995, 378 ; Taft 1997). Par contre, force est de constater que cette tendance au ciblage des ménages plus vulnérables dans la politique de logement avait commencé quelques années auparavant. C'est ce que nous avons démontré plus haut à travers la réorientation de l'AMHC en 1990, qui faisait suite à une « one-year review of AMHC's mandate and programs » (AMHC 1990, 4). Conséquemment, le ciblage des ménages nécessiteux, qui ont

1987, 3). Cette solution était utile pour respecter la rigueur budgétaire, mais elle ne pouvait pas durer éternellement. Avec la réorientation qu'a effectuée l'AMHC en 1990 en partie pour améliorer sa situation fiscale, le gouvernement provincial a décidé de liquider les habitations saisies qui ne servaient plus aux fins du logement social (AMHC 1990, 4-5), ce qui s'est poursuivi au cours des années 1990.

de la difficulté à se trouver un logement adéquat sur le marché privé, ne peut pas être uniquement attribué aux positions du gouvernement de Ralph Klein.

Plus fondamentalement, il faut souligner que le marché privé a peine à combler tous les besoins. La demande de logements abordables excède l'offre, sans compter que les besoins des ménages sont plus diversifiés qu'avant. Dans le rapport annuel du ministère responsable du logement pour 1998-1999 il est écrit : « Alberta's population growth, aging population and the move toward community-based care of persons with special needs is placing pressures on the supply of safe and affordable housing, especially in high-growth communities » (Alberta Municipal Affairs 1999, 37). « In some communities, vacancy rates have fallen below 1% resulting in a significant increase to rental rates [...] Essentially, no new affordable rental housing is being built in the province » pouvons-nous lire dans le cadre d'action de 2000 (Alberta Community Development 2000a, 2). « The number of Albertans in core need of housing was more than 106,000 five years ago. That number will have substantially increased as the price of housing has nearly doubled during that time » écrivaient les membres du groupe de travail après la crise du logement au milieu des années 2000, lesquels se montraient aussi préoccupés par la conversion d'appartements en condominiums (AAHTF 2007a, 8-10). De manière plus précise, leur rapport indiquait que « In 2006, 8,900 people were waiting for subsidized housing across all programs. This number will grow substantially given the tight and increasingly expensive market » (AAHTF 2007a, 8). L'ébauche de la stratégie provinciale d'habitation, présentement en rédaction, fait aussi le même constat quant à la demande croissante de logements abordables, en insistant notamment sur la migration étrangère et interprovinciale (Alberta Seniors 2015, 1).

Par conséquent, le gouvernement est dans l'obligation de choisir quels groupes il veut aider en priorité. Si l'on étudie de manière approfondie l'évolution de la politique des années 1970 à 2015, l'effet du mécanisme d'apprentissage social est fondamental pour comprendre le processus de *puzzling* des décideurs qui a mené au resserrement des groupes visés par la politique. Les ménages vulnérables aux plans économique et de la santé sont considérés comme étant plus « méritants » parce qu'ils ont davantage de difficulté à se trouver un logement sur le marché privé. C'est ce que nous avons discuté plus haut et qui se reflète dans la prochaine

citation. Rachel Foley, directrice à la Housing Division au ministère responsable du logement, parle de la situation actuelle en insistant sur le lien entre l'enjeu budgétaire et la responsabilité (*accountability*) du gouvernement.

Because you have limited funding, you have to prioritize it towards those most in need. To make sure that the people who really need it are getting it. So I think funding is probably a pretty substantial piece of that. Especially with our 'core income needs', funding kind of ties along with that accountability piece. So that we can prove to the public, and show to the public that the taxpayers money is being wisely spent. And is being spent on the people who are most in need. If it is more broad-based... especially like if there are women and children who are left without a home and instead of supporting them the government helps somebody less vulnerable who can find accommodation on the private market, it doesn't look very good. It doesn't look like taxpayers are getting the most of the money to serve the people who really need it. I think funding, in terms of the... I'm sure you've heard this across the board, everyone is dealing with less and less funding all the time. So having to prioritize that and make sure that where we're prioritizing it... it is to the most in need, so that we can be accountable to Albertans. (entrevue R. Foley 2015)

Comme toutes les autres provinces, le vieillissement de la population en Alberta est un enjeu important qui a stimulé le *puzzling* ou la réflexion des décideurs en ce qui a trait au logement. L'effet du mécanisme d'apprentissage social est visible dans les explications de Krista Meades, fonctionnaire au ministère responsable du logement et qui a aussi une expérience de terrain ayant travaillé à la Calgary Housing Company auparavant. Comme l'indique cet extrait d'entretien, la rareté des ressources disponibles fait que les aînés ayant de grands besoins dus à leur santé plus fragile, par opposition aux aînés autonomes, se sont vus accorder la priorité dans les nouveaux programmes de logement supervisé depuis le tournant des années 2000 :

With seniors, a couple factors I think come into play here. You've got competition for limited dollars. So the governments need to focus their spending on specific vulnerable populations. Vulnerable seniors are a group that are very specialized. They can't remain in their homes anymore. They require a level of care, some have addictions, so coming out with a plan that can house them

suitably, and probably affordably is on everybody's mind. Especially if you see the population aging.⁷² (entrevue K. Meades 2015)

Ainsi, selon ce que nous avons vu dans notre recherche documentaire et comme l'ont expliqué les experts interviewés et autres personnes directement impliqués dans la politique gouvernementale de logement depuis les trente voire quarante dernières années, l'aspect budgétaire joue pour beaucoup dans le ciblage de la politique. Vu la rareté des ressources, le gouvernement cible les personnes plus pauvres et vulnérables qui autrement auraient de la difficulté à avoir accès à un logement sur le marché privé. Cela démontre l'effet du mécanisme d'apprentissage social où le principe d'équité verticale, visant à redistribuer davantage aux plus nécessiteux, s'accentue en période de contraintes budgétaires, par opposition aux périodes plus prospères comme dans les années 1970. En contrepartie, cela n'écarte pas la possibilité qu'une politique de logement plus englobante aurait pu être maintenue. Il s'agissait là de choix politiques et économiques.

Cela dit, le mouvement du mécanisme d'apprentissage instrumental est aussi très important. En effet, l'activation de ce dernier ne s'est pas arrêtée à l'établissement des *lodges* au tournant des années 1960. Parmi les nombreuses consultations et rapports, un document a été primordial dans l'accent mis sur aînés en grande perte d'autonomie depuis le tournant des années 2000, de même que la formule du logement supervisé avec un plus haut niveau de soutien (Alberta Community Development 2000b, 1, 29). Intitulé *Healthy Aging: New Directions for Care* (Alberta Health and Wellness 1999), ce document est parfois désigné comme le « rapport Broda » en référence au nom du député qui a présidé le comité ayant produit l'étude. Nous pouvons lire au début du rapport : « In November 1997, Health Minister Halvar Jonson initiated a comprehensive, two-year review of long term care services in the province. The purpose was to consult with Albertans, review trends and alternatives, consider the impact of an aging population, and develop a comprehensive direction for moving Alberta's continuing care system into a new millennium » (Alberta Health and Wellness 1999, 3).

⁷² Même les rapports annuels du ministère soulignent que certains aînés ont de la difficulté à trouver des logements sur le marché privé, ce qui les rendrait plus « méritants » et justifierait ainsi le développement du logement supervisé (voir Alberta Seniors and Community Supports 2005, 43).

En étudiant les tendances au Canada et à l'international, les décideurs albertain ont appris que « there is an increasing focus on people remaining in their homes as long as possible. Combined with that, there is a corresponding decline in the number of people living in long term care centres or other forms of institutions » (Alberta Health and Wellness 1999, 9). Du point de vue gouvernemental, les décideurs albertain ont réalisé que le logement supervisé, entre autres alternatives, représente un avantage économique. Comme le disait le rapport,

the Committee's recommendations depend very much on a significant increase in home care services and supportive housing arrangements. Unless there is adequate home care available and appropriate supportive housing options for people to "age in place," the province will be faced with mounting pressures to build an estimated additional 8,900 costly long term care beds by 2016, even if this is not the most appropriate option for the aging population. (Alberta Health and Wellness 1999, 26)

Sans compter que beaucoup d'aînés se retrouvent dans les hôpitaux, faute de trouver d'autres solutions. Comme l'explique Ralph Hubele, qui travaille depuis 1980 pour le gouvernement provincial dans le secteur de l'habitation, l'objectif de l'*Affordable Supportive Living Initiative* (ASLI) lancée en 2007 était de « take pressure off the acute care system and address the needs in the communities. You go into any hospital, any acute care hospital and you look into the emergency department and you look into the wards and see this preponderance of elderly people waiting to be placed » (entrevue R. Hubele 2015). Au niveau des coûts, la différence est importante pour l'État : « Depending on where you are at the hospital, it's probably costing the government \$600 to \$1,000 a day. For a long-term care patient it costs about \$175 a day. For a supportive living client it's cheaper, ranging from \$70 to \$125 a day depending on his or her needs » (entrevue R. Hubele 2015).

Cela démontre l'effet du mécanisme d'apprentissage instrumental ayant mené au ciblage des aînés et à la promotion du logement supervisé, pour les coûts que cette forme de logement permet d'économiser. À travers le rapport Broda que nous venons d'évoquer, l'apprentissage s'est également fait de manière indirecte, avec un survol des tendances canadiennes et internationales. Du côté des bénéficiaires, les aînés y gagnaient aussi. Comme l'ont souligné les

décideurs, le logement supervisé est un bon moyen pour répondre aux besoins de logement et de santé, tout en permettant aux personnes dans le besoin de vieillir dans leur milieu (Alberta Seniors and Community Supports 2005, 60). Cela s'inscrit dans la continuité avec la citation plus haut du rapport Broda quant aux « aging in place ». En effet, ce rapport insistait beaucoup pour amener les services près des aînés plutôt que de demander aux aînés de se déplacer (Alberta Health and Wellness 1999, 29).

Pour ce qui est de l'itinérance, cela faisait plusieurs années que le ministère responsable du logement souhaitait le développement d'une stratégie (Alberta Community Development 2000c, 73). En parallèle du cadre d'action de 2000 traité plus haut, un second cadre d'action se concentrant uniquement sur le problème de l'itinérance avait été publié. Le gouvernement albertain était de plus en plus conscient que les interventions en faveur de la prévention de l'itinérance avaient des avantages économiques. « From an ongoing prevention perspective, studies indicate that early intervention is less costly than waiting until a crisis situation occurs » (Alberta Community Development 2000d, 10). Avec l'ampleur que prenait le problème de l'itinérance, les administrateurs publics et le personnel des refuges avaient de la difficulté à répondre aux besoins de ce groupe (Alberta Seniors and Community Supports 2005, 43). Au milieu des années 2000, la crise du logement a aussi augmenté la saillance politique de l'enjeu de l'itinérance (AAHTF 2007a, 7). La visibilité des personnes sans-abris s'est accrue encore davantage, selon ce que nous ont dit plusieurs personnes interviewées (entrevue T. Richter 2015 ; entrevue L. Hannley 2015 ; entrevue R. Swonek 2015).

Le plan de lutte contre l'itinérance s'étalant sur les dix prochaines années, publié par l'Alberta Secretariat For Action on Homelessness (ASFAH) en 2008, est venu renforcer le ciblage des personnes en situation d'itinérance ou à risque de l'être. Dans la lignée des recommandations de l'Alberta Affordable Housing Task Force recherchant des solutions efficaces et peu coûteuses, le plan contre l'itinérance faisait largement état des économies que le gouvernement pouvait réaliser. Une page complète présente des données financières précises sur une projection de dix ans. De manière synthétique, le document précisait que « moving 11,000 individuals and families out of homelessness will require investments of \$3.316 billion. This is far lower than the cost of simply managing them (\$6.65 billion). Over 10 years, this

translates into savings of around \$3.3 billion for taxpayers » (ASFAH 2008, 9). Concrètement, l'objectif était d'insister sur les coûts totaux pour *gérer* l'itinérance, en comparaison des coûts dépensés pour *enrayer* l'itinérance à travers différents moyens ou instruments, dont la réalisation de nouveaux logements et l'allocation-logement (ASFAH 2008, 7-22).

À travers l'ASFAH, soit l'agence qu'il avait créée, le gouvernement albertain a appris que les coûts pour gérer l'itinérance étaient très élevés, impliquant des dépenses directes et indirectes.

The Alberta government incurs *direct* costs relating to homelessness, such as the emergency shelter system, services for homeless Albertans, and programming to homeless-serving agencies⁷³. The government also incurs expenses through *indirect* costs – that is, spending in other government systems such as the health system, corrections system, and justice system. Homeless Albertans utilize these systems in multiple ways that result in higher costs to the taxpayer. For example, without a home of their own, homeless Albertans will visit an emergency room when they are ill; this adds indirect costs to the health system. (ASFAH 2008, 8)

Toutes ces dépenses accumulées pouvaient coûter très cher aux contribuables. L'ASFAH (2008, 8) précisait par exemple que pour les gens en situation d'itinérance chronique et par conséquent faisant face aux plus grandes difficultés, les contribuables payent directement et indirectement plus de 100 000 \$ par année par itinérant. Ainsi c'est à travers le mécanisme d'apprentissage instrumental que les décideurs ont réalisé que le ciblage des itinérants dans la politique de logement leur permettait de réaliser des économies substantielles. C'est ce que Daryl Kreuzer, directeur des Housing Services à la Ville d'Edmonton depuis 1980, appelle le *business case*. Pour lui, il est clair que les arguments économiques tiennent une place centrale dans le ciblage des itinérants, considérant que les arguments moraux sont moins écoutés par les gouvernements conservateurs (entrevue D. Kreuzer 2015), tel que celui qui a dirigé la province pendant plus de quarante ans.

⁷³ L'ASFAH (2008, 13) notait que ces agences fournissant des services aux itinérants étaient principalement des OSBL.

Comme nous pouvons le voir dans la partie ci-haut, c'est à travers le mouvement combiné des mécanismes d'apprentissage social et instrumental qu'il nous est possible de mieux comprendre le ciblage des ménages plus vulnérables. Le processus de *puzzling* des décideurs provinciaux a été guidé par la recherche d'une plus grande équité verticale en contexte de ressources limitées, souhaitant aider principalement les citoyens qui ont davantage de difficulté à se trouver un logement sur le marché privé. C'est là que l'effet du mécanisme d'apprentissage social est le plus visible. Cependant, le ciblage spécifique des aînés en grande perte d'autonomie et des personnes itinérantes s'explique quant à lui par la force du mécanisme d'apprentissage instrumental. Les décideurs ont appris qu'il était beaucoup plus avantageux et surtout plus économique de développer des programmes d'habitation pour soutenir ces clientèles. Le gouvernement d'Alberta épargne des sommes importantes, notamment sur les dépenses en santé et services sociaux. Passons maintenant à l'étude des moyens ou instruments utilisés dans l'action publique.

3.2 Reconfiguration du losange de bien-être : le tiers secteur concurrence les secteurs privé et public

Tel que nous l'avons vu plus haut, les OSBL à travers le tiers secteur ont réalisé plus de nouveaux logements abordables depuis le retrait du gouvernement fédéral, devant les secteurs privé et public. Comment comprendre ces changements dans le losange de bien-être ? Une explication à travers la politique partisane ou l'idéologie n'est guère utile. En Alberta, la tendance dominante des années 1960 au début des années 1990 était de développer des HLM et des *lodges* appartenant aux pouvoirs publics. Cette tendance avait été mise en place par le parti du Crédit Social et poursuivie par le Parti progressiste-conservateur au pouvoir de 1971 à 2015. Ces deux partis étaient connus pour promouvoir des politiques de droite (Payne et al. 2006). Ainsi, la prépondérance du modèle étatiste jusqu'au début des années 1990 est surprenante dans la mesure où les partis plus à droite ont tendance à limiter la place du gouvernement dans la prestation des services comme nous l'avons vu dans le chapitre théorique. Plus étonnant encore, le secteur public continue de réaliser beaucoup de nouveaux logements depuis 2000. Au demeurant, ces éléments démontrent surtout les limites de la politique partisane pour rendre

compte les changements aux instruments de la politique d'habitation, si ce n'est que pour l'ouverture aux organisations privées dans la réalisation de logements.

Les mécanismes de dépendance au sentier ne sont pas non plus utiles pour expliquer la montée du tiers secteur. Le gouvernement albertain n'a pas massivement subventionné les groupes du tiers secteur dans la période précédant le désengagement du gouvernement fédéral, comme l'a fait le gouvernement britanno-colombien. Par conséquent, l'attribution de subventions aux OSBL n'était pas devenue une procédure opérationnelle habituelle. Puis les groupes du tiers secteur n'étaient probablement pas suffisamment puissants pour se mobiliser et convaincre le gouvernement qu'ils devraient être les seuls à recevoir du financement pour réaliser les nouveaux logements. Les données apparaissant au tableau 3.1 soutiennent cette affirmation (voir 1995, *tiers secteur*).

Malgré cela, le tiers secteur est bon an mal an le premier fournisseur de logements abordables depuis le désengagement du gouvernement fédéral, notamment en rapportant les appels d'offres. Contrairement à la Colombie-Britannique, il est impossible d'affirmer que les OSBL sont les acteurs préférés du gouvernement pour la réalisation de nouveaux logements abordables. Dans le contexte albertain, la place du tiers secteur doit plutôt être analysée conjointement à celle du secteur privé, où ces deux secteurs représentent des tierces parties par opposition aux organisations liées au secteur public tels les HMB. Nous défendons l'argument que l'instauration des appels d'offres qui a permis l'essor des OSBL résulte de l'effet du mécanisme d'apprentissage instrumental au sein du processus de *puzzling*, où les décideurs ont voulu faire un meilleur usage de ressources limitées et améliorer la mise en œuvre de la politique de logement.

3.2.1 La montée du secteur sans but lucratif : l'apprentissage pour faire mieux qu'avant

La vision des décideurs à propos des fournisseurs de logements abordables n'a pas changé du jour au lendemain. Comme nous l'avons vu plus haut, la tendance centrale jusqu'au début des années 1990 était de développer des HLM et des *lodges* à travers le secteur public (AHC 1970; AHMC et AHC 1976; AMHC 1988, 9-10; AHSTF 1991, 14). Les saisies des

années 1980 n'ont sans doute pas laissé un bon souvenir aux décideurs lorsque le gouvernement est subitement devenu propriétaire et gestionnaire de résidences et d'appartements privés⁷⁴. Mais plus important encore, c'est l'arrivée au pouvoir de Ralph Klein en 1993 qui provoqué une rupture dans le mode « traditionnel » d'action publique. Des initiatives devaient être prises pour « shift the focus of the budget and structure of the department [responsable du logement] away from the direct provision of service [...] » (Alberta 1994, Municipal Affairs 3). Grosso modo, l'objectif du gouvernement de Klein était le suivant: “do the job better, achieve better results and spend less money” (Alberta 1994a, 2). Cela s'est par exemple manifesté à travers la restructuration de 1994 qui a créé les HMB, la fusion de ceux-ci dans les années qui suivirent, etc.⁷⁵ Le plan d'activités de la Housing Division à l'intérieur du ministère responsable du logement incluait l'objectif de développer une stratégie facilitant une plus grande implication du secteur privé et sans but lucratif dans la réalisation de logements sociaux (Alberta Municipal Affairs 1994c, 7).

Par ailleurs, le but premier du gouvernement de Klein était de réaliser des économies, l'intégration des organisations privées ou sans but lucratif était secondaire (Alberta Municipal Affairs 1994c, 3). La stratégie évoquée dans la dernière citation ne s'est pas matérialisée avant le tournant du siècle. En effet, aucun financement en capital pour de nouveaux logements abordables n'a été octroyé avant cela. Pendant son premier mandat, l'idéologie conservatrice de Klein n'a pas permis la construction d'unités de logement à travers les secteurs privé ou sans but lucratif, elle n'a permis la construction d'aucune unité que ce soit. Par contre, le changement de vision passant de l'intervention directe de l'État aux tierces parties s'est déroulé à ce moment, à tout le moins dans la réflexion des décideurs au sein du gouvernement⁷⁶. Bien que certains

⁷⁴ « In the mid-1980s the government of the day felt it shouldn't be in the housing business, [w]ith the significant downturn in the Alberta economy in the early/mid 1980s that resulted in a significant number of foreclosures and substantial loss on investment by the crown corporation who at the time was the largest mortgage company in the province » (entrevue M. Stansberry et N. Chitrena 2015).

⁷⁵ Par exemple, dans les années suivantes, des fonctionnaires provinciaux ont visité des HMB pour offrir des idées ou suggestions visant à réduire leurs coûts d'opération. Alors qu'en 1994-1995 le coût annuel moyen par logement social géré par un HMB était de 2 559 \$, il était passé à 1 443 \$ en 1998-1999 (Alberta Municipal Affairs 1999, 34-6).

⁷⁶ « [A] shift in the department's role from that of a direct provider of new social housing units to that of working with the private sector [incluant aussi les OSBL] for the construction of units will also provide Municipal Affairs

documents gouvernementaux aient fait une vague allusion à la concentration de la pauvreté dans les HLM de manière générale, mais sans vraiment en parler comme d'un enjeu important en Alberta (Alberta Housing and Public Works 1980b, v ; Alberta Community Development 2000, 10 ; Alberta HUA 2011a, 5), cela ne semble pas avoir été un des éléments importants dans le fait que le gouvernement se soit détourné du modèle étatiste en habitation. À plus forte raison, cela n'a été mentionné que de manière exceptionnelle dans nos entretiens en Alberta, contrairement à la Colombie-Britannique.

Quand le financement en capital pour le développement de nouvelles unités de logement a été rétabli à partir des années 2000 en Alberta, Klein lui-même et les gouvernements conservateurs qui l'ont succédé ont surtout poursuivi un objectif d'efficience quand ils ont intégré les organisations privées et les OSBL à la réalisation de logements. C'est ce que la déclaration du ministre responsable du logement démontre, où l'objectif était de réaliser le maximum d'unités au meilleur coût possible, un objectif particulièrement important dans une période de prudence budgétaire :

From supporting growing communities like Fort McMurray to helping low-income seniors remain in the areas they helped establish, our approach has been to focus on partnerships backed by a competitive grant process. This has allowed us to leverage tax-dollars with partners' support and build more housing units for less. Like all ministries, Housing and Urban Affairs also took action in 2009 to look internally at ways to more efficiently provide services to Albertans. The collective savings realized through these efforts helped to lower the deficit and improve the government's fiscal position. (Alberta HUA 2010, 4)

Questionné à savoir pourquoi le gouvernement albertain n'a pas souhaité que le secteur public possède les nouveaux logements abordables, comme c'était majoritairement le cas jusqu'aux années 1990, le sous-ministre adjoint Mike Leathwood répondit :

with an opportunity to restructure the department in order to utilize scarce resources in a more cost-effective manner. These and other initiatives outlined throughout the business plan will allow the department to achieve its mandate and to improve efficiency while maintaining a high level of service » (Alberta 1994, Municipal Affairs 3).

It's a purposeful policy approach under grant programs that supported community-based ownership of affordable housing. And that was very clear in that decision for the 10 year period of 2002-2012⁷⁷, whereby one time capital grants were provided for up to 70 percent of costs to projects that provided housing below market and did not require ongoing subsidies. During this time the provincial government did not support increasing the number of owned units, given the opportunity to use grant programs under a partnership model that would provide more units in multiple communities with multiple partners, in a more timely fashion than direct government builds (interview M. Leathwood 2015).

Cet extrait d'entretien renvoie à ce qui a été dit plus haut sur la collaboration désirée entre tous les acteurs intéressés, pour créer davantage d'unités à travers une meilleure utilisation des ressources. Cela était mentionné dans les orientations énoncées pendant le premier mandat de Klein, dans les rapports annuels du ministère responsable du logement à la fin des années 1990 (Alberta Municipal Affairs 1999, 32), dans le cadre d'action de 2000 évoqué plus haut, etc. Le rapport du groupe de travail publié en 2007 après la crise du logement poursuivait dans la même veine, en se basant sur les solutions proposées par le grand public lors de la tournée provinciale⁷⁸. Les membres du groupe de travail, entre autres composé de décideurs, s'entendaient sur ce principe : « Responding effectively to homeless and affordable housing is a shared responsibility. Integration and coordination of partners' planning, funding and initiatives is key to success » (AAHTF 2007a, 13). Pour arriver à répondre à la forte demande de logements abordables, le groupe de travail demandait au gouvernement albertain d'investir des sommes importantes. « These capital dollars are intended to be used to leverage as many units as possible through a range of partnerships with municipalities, non-profit, and the private sector. These partnerships would pursue matching dollars, land donations and incentives » (AAHTF 2007a, 17). Toutes ces citations démontrent la force du mécanisme d'apprentissage

⁷⁷ Mike Leathwood fait ici référence à la période pendant laquelle des subventions de capital étaient accordées pour créer des logements abordables destinés aux ménages ayant des besoins impérieux et aux itinérants. La période pendant laquelle du financement a été attribuée pour de nouveaux logements supervisés est par contre plus longue (de 2000 à 2015).

⁷⁸ « Virtually everyone said governments and communities need to act collaboratively to implement solutions and coordinate planning, to explore synergies and minimize duplication and to establish partnerships [...] Collaboration and integrated planning is essential across provincial government departments, between all orders of governments and between governments, the private sector and regional and community housing providers » (AAHTF 2007a, 10).

instrumental dans le processus de *puzzling*, visant la production accrue d'unités à moindre coût pour le gouvernement et de manière rapide, renvoyant ici au principe d'efficience.

Au bout du compte, le fait que les OSBL aient réalisé plus de logements subventionnés que les autres secteurs s'explique principalement par la « qualité » des projets qu'ils ont soumis à travers les appels d'offres, pour lesquels ils ont obtenu du financement. Cela étant dit, nous défendons l'argument que l'établissement des processus d'appels d'offres est le résultat de l'effet du mécanisme d'apprentissage instrumental où les décideurs ont voulu faire une meilleure utilisation des ressources limitées. Le gouvernement de Colombie-Britannique a aussi lancé des appels d'offres et autres processus de soumission de projets (BC Housing 1994; BC Housing 2015a 7), à la différence qu'ils visaient les OSBL. Cependant, nous voyons quand même des similarités entre l'approche albertaine et celle de Colombie-Britannique présentée au chapitre précédent. Concrètement, l'objectif du gouvernement albertain était de développer une formule plus efficace, de faire mieux que les anciennes manières d'opérer où la majorité des logements appartenaient aux pouvoirs publics et leurs organisations affiliées. Comme nous venons de le voir, une des idées maîtresses était d'impliquer plus d'acteurs dans la partie ou le « jeu », afin qu'il soit plus compétitif. Cela incluait donc les OSBL et les organisations privées. Ralph Hubele, un haut fonctionnaire très expérimenté, mettait l'accent sur les impacts positifs de l'établissement d'appels d'offres : “We've really seen a lot of competition and it's been beneficial because the prices have been very competitive. So that kept a lid on prices of per unit costs. And also there has been a lot more creativity and innovation in the design and development of these projects” (entrevue R. Hubele 2015).

D'autres hauts fonctionnaires ont tenu des propos similaires quand nous leur avons également posé la question à savoir pourquoi la méthode privilégiée a été d'établir des appels d'offres (*requests for proposals*, RFPs) plutôt que d'attribuer le nouveau financement aux HMB. Leur réponse revient sur ce qui a été dit plus haut :

RFPs were common practice in government at the time (2000-2015). RFPs as opposed to sole source contracts are mostly about transparency and accountability for public funds. But another objective was to increase the quality of the proposals submitted, since there was an evaluation process to select the

best proposals. In essence, the goal was to get the best value for taxpayer's dollars. (entrevue M. Stansberry et N. Chitrena 2015).

Cette citation comme toutes les précédentes démontrent le mouvement du mécanisme d'apprentissage instrumental dans la création de nouveaux logements à travers les appels d'offres où le gouvernement finance les « meilleurs » projets. Les rapports annuels du ministère responsable de l'habitation soulignent également les avantages économiques et non économiques des appels d'offres : « This RFP process, which leverages private dollars with taxpayers' money, creates community partnerships and allows more units to be built more efficiently. It further allows for projects to be tailored meeting the unique needs of the community » (Alberta HUA 2010, 12). Un autre appel d'offres accordait une « preference to developments that do not contribute to over concentration of social or lower-income housing within any single community or neighbourhood in any municipality » (Alberta HUA 2011b, 15). Par conséquent, si les OSBL ont eu du succès en soumettant leurs projets d'habitation à travers une compétition ouverte visant à faire une meilleure utilisation des deniers publics, c'est parce qu'ils se sont démarqués par la qualité de leurs projets.

Dans la même veine, Krista Meades du ministère responsable du logement explique principalement la montée des OSBL depuis 2000 à travers des décisions économiques. Elle poursuit ce qui a été mentionné par le sous-ministre adjoint plus haut, dans la mesure où le gouvernement ne souhaite plus être propriétaire et gestionnaire des nouveaux logements abordables:

When you look at a life time, a life cycle of a building and look at the maintenance costs requirements, it's expensive for the government to own those buildings. Let's say it's \$300,000 a year in property taxes and maintenance and upkeep and utilities and everything else that goes along with it. That \$300,000 can be moved to building new affordable housing for more people, or it could be moved over to programming seniors' lodges, anything like that. So if the government is not in the business of maintaining the buildings because another entity wishes to take that on, I think it's a win-win for everybody. The money is still available, it just comes to the client in a different form. That's why you'll see governments not wanting to build new social housing environments, they're costly. So if a private non-profit steps in and say 'we will take on that' because they can fund-raise, then it works out for everybody. (entrevue K. Meades 2015)

De plus, Krista Meades souligne que les OSBL ont aussi d'autres avantages, par exemple leur expertise pour composer avec des clientèles vulnérables⁷⁹. Dans cet extrait, elle traite de son expérience personnelle dans son emploi précédent, au sein d'un fournisseur de logement du secteur public.

As an employee of the City of Calgary, who was hired to manage property and people, I'm not entirely equipped to deal with complex mental health and addictions issues should they come up, and they do. Non-profit organizations specialize in specific client issues. So if a non-profit wants to deliver housing for 'complex needs' and make a case to the government who happens to have some cash available and say "We would like to build this building, these are the clients we'd like to serve, these are the supports that we're going to have in place, would you be willing to give us \$8M to help us build it?" The government is probably going to say "That's great! It takes the pressure off. I get a building that is dedicated to dealing with very specific issues and insuring that that client group gets the support they require in order to be successful." The government is involved in providing assistance so that entity can offer rent lower because they don't have as big a mortgage. So it offsets their costs [...] Housing, isn't obviously as expensive as Health and Education, but when you're starting to look at competitive dollars spent, across government... To the taxpayers I mean you're spending taxpayer dollars. You want to be able to demonstrate that you're a good steward of their cash and be able to say "you know what, we're able to cut cost without cutting service." That's always going to be a win. (entrevue K. Meades 2015)

Tout cela étant dit, il semble que les OSBL en Alberta n'ont pas atteint un niveau de professionnalisation aussi élevé que certains OSBL en Colombie-Britannique, par exemple en ce qui a trait à la livraison des projets d'habitation. Comme l'explique Karen Stone, ancienne directrice de l'Alberta Interagency Council on Homelessness et auparavant directrice de la BC Non-Profit Housing Association :

⁷⁹ L'expertise des OSBL, pour offrir des logements adaptés aux besoins de ménages vulnérables, a été mentionnée de manière plus forte et récurrente en Colombie-Britannique pour expliquer la montée et la persistance du modèle sans but lucratif. Toutefois, cette expertise a quand même été soulignée par d'autres personnes interviewées en Alberta comme étant un avantage des OSBL (entrevue M. Stansberry et N. Chitrena 2015; entrevue G. Gordon 2015 ; entrevue D. Kreuzer 2015). Déjà dans les années 1980, certains OSBL qui créaient des logements étaient en fait des organisations ou associations déjà impliquées auprès de populations présentant des problèmes de santé physique ou mentale (AMHC 1988, 5).

One of the problems we have in this province is that many non-profits who may have received project funding had not done enough due diligence in their preparations. There are a lot of units that haven't come on line. And I think part of that is because when funding came out for the homeless initiatives for instance, there were too many projects than the number of people who were ready, with requisite skills for those projects. Money went out the door, but organizations still had to do zoning, they had to do environmental assessments, they had to get the architectural design done, and there wasn't adequate preparation and support processes put into supporting all of this, because there was a mass of money that was fronted and not enough organizations who had the skills to do the development on the scale and within the timeframes requested of them. (entrevue K. Stone 2015)

Ces propos ont été confirmés par d'autres experts des politiques d'habitation, ayant une longue expérience au sein du gouvernement (entrevue R. Hubele 2015 ; entrevue G. Gordon 2015). Quand nous avons demandé à Karen Stone si le fait que les OSBL aient réalisé plus de nouveaux logements depuis le tournant des années 2000 reflète une préférence marquée du gouvernement albertain pour le modèle sans but lucratif, qui aurait démontré sa « grande » efficacité comme c'est par exemple le cas en Colombie-Britannique, elle répondit :

I'm going to be cautious in my response to you on this question. Because I think there are fewer independent non-profits in Alberta managing property portfolios than in other provinces, notably Ontario and British Columbia. So it's hard to say that it's because non-profit organizations demonstrated efficiency, which resulted in investment on the part of government towards these organizations. I don't think it's that at all... If I look at the cycle around the homelessness funding, it was more about expediency, you know... who was available to do this development and who steps up with a proposal, rather than a strategic move by the government to develop the non-profit sector. Expediency in terms of who was willing and able and available to step up and assume that responsibility. Some non-profits may work for many many years on an initiative to develop units, so when money becomes available say through a RFP process, they are ready to submit their project proposals since they have been preparing them for a long time. (entrevue K. Stone 2015)

Autrement dit, la montée des OSBL depuis 2000 s'explique plutôt par la dynamique entourant les processus d'appels d'offres (RFP), dans la mesure où les OSBL ont pu soumettre rapidement des projets d'habitation qui correspondaient aux objectifs du gouvernement. Or même si les OSBL ont démontré de l'intérêt en soumettant des projets, force est de constater que certains ont connu des difficultés dans la livraison du produit fini. Cela renvoie à ce que

Salamon (1987, 42) appelle le *philanthropic amateurism* dans la mesure où les OSBL ont souvent peu de ressources pour embaucher un personnel suffisant et très qualifié, comptent sur la mobilisation de bénévoles, etc. En fait, le rapport du groupe de travail après la crise du logement faisait déjà état de difficultés vécues par les groupes communautaires, il avait offert des suggestions pour renforcer les capacités des groupes du tiers secteur, etc. (AAHTF 2007a, 12, 21-3). Cependant, le gouvernement n'est pas allé de l'avant avec ces recommandations (Alberta 2007b).

Contrairement à la Colombie-Britannique, il est impossible d'affirmer que le gouvernement a fait des efforts notables à travers le temps pour épauler les OSBL avec la gestion de propriétés, soutenir le tiers secteur en particulier, favoriser la collaboration avec lui, etc., si ce n'est qu'accorder du financement pour développer logements. Les OSBL ne sont pas regroupés en une association pour défendre leurs intérêts spécifiques⁸⁰. En fait, ce sont les organisations qui sont devenues des HMB qui historiquement ont reçu plus de soutien pour se « professionnaliser », développer leurs capacités de gestion, de planification, etc. (AMHC 1985, 9, 11), en plus de recevoir des terrains et bâtiments du gouvernement provincial pour des valeurs nominales (Alberta Seniors and Community Supports 2005, 15). D'un côté, cela explique en partie pourquoi les mécanismes de dépendance au sentier ne sont pas utiles pour rendre compte de la montée du tiers secteur. D'un autre côté, cela explique qu'il aurait été difficile pour les décideurs d'exclure catégoriquement les HMB du développement de nouveaux logements après le retrait du gouvernement fédéral. En parlant du modèle des HMB, le haut fonctionnaire Ralph Hubele disait :

The province still supports that delivery model. They're still trying to consolidate it to make it more cost-efficient by expanding the size of some of these places. Historically, that's the group [les HMB] that has a presence in the community.

⁸⁰ L'organisation qui a la plus grande longévité et qui est un interlocuteur du gouvernement depuis longtemps est l'Alberta Senior Citizens' Housing Association (ASCHA) (Alberta 1994b; Alberta Seniors 2003, 21). Par contre, elle se concentre sur le logement des aînés comme son nom l'indique et est majoritairement composée de HMB. L'Alberta Network of Public Housing Agencies (ANPHA) a été fondé en 2014 avec l'objectif de rassembler tous les acteurs impliqués dans le secteur du logement abordable, servant toutes les catégories d'âge et groupes de la population. Lui aussi majoritairement composé de HMB, l'ANPHA veut toutefois représenter tous les acteurs et à collaborer avec le gouvernement pour créer une stratégie d'habitation à long terme, tout en reconnaissant que ce secteur se trouve dans un contexte de forte demande mais de ressources limitées (ANPHA 2014, 2).

HMBs have the structure in place to deliver and maintain the housing and do the screening and do the placements and all that stuff. These structures, sometimes it's very difficult to replace them. It could be very complicated and expensive. And HMBs have good local representation there, the municipalities are involved. (entrevue R. Hubele 2015)

Donc bien que le gouvernement veuille développer de nouveaux logements abordables, il a intérêt à utiliser les infrastructures et sites où se trouvent déjà des logements, en l'occurrence les HMB. En fait, le processus de dépendance au sentier, notamment à travers le mécanisme de rendements croissants, explique plutôt la persistance du secteur public en habitation. Il est très difficile d'écartier les HMB qui constituent des structures déjà établies comme le disait Ralph Hubele. Selon ce qu'il laisse entendre, il est même avantageux de poursuivre avec ceux-ci, ce que même le gouvernement reconnaissait au moment où il a formé le groupe de travail après la crise du logement : « The Affordable Housing Task Force [...] will have 45 days to propose cost-effective solutions to the shortage of affordable housing across Alberta. Efforts will be made to maximize the use of areas where infrastructure is already in place » (Alberta 2007c). Le document ne spécifiait pas d'organisations, mais il est clair que cela impliquait les HMB qui sont celles qui ont la plus grande présence historique comme nous l'avons vu. Cela étant dit, mentionnons que malgré leur statut d'organisation rattachée au secteur public, tous les directeurs de HMB que nous avons interrogés ont exprimé le désir de se rapprocher du modèle d'une organisation sans but lucratif pour gagner davantage de flexibilité dans la gestion de leurs opérations (entrevue R. Swonek 2015 ; entrevue N. Laing 2015 ; entrevue G. Dewling 2015).

Contrairement à la Colombie-Britannique, les OSBL ne sont pas les acteurs privilégiés par le gouvernement pour développer le logement social ou abordable. Par contre, ils ont créé plus de logements de 2000 à 2015 que les secteurs privé et public. Le mécanisme d'apprentissage instrumental a guidé le processus de *puzzling* qui a mené à la montée des OSBL, dans la mesure où ceux-ci ont remporté la majorité des appels d'offres établis pour promouvoir la réalisation de logements de manière économique et efficiente. L'expertise des OSBL pour répondre aux besoins des personnes vulnérables est aussi un avantage de cette forme d'habitation, même si l'efficacité des OSBL pour livrer les projets d'habitation financés a été critiquée. Contrairement à la Colombie-Britannique où les OSBL ont bénéficié du support de

l'État pour développer leurs capacités de gestion, de planification, etc., en Alberta le processus de dépendance au sentier explique plutôt la persistance des organisations rattachée au secteur public. Ce sont ces dernières organisations qui ont pu profiter des ressources du gouvernement provincial depuis des décennies, qui se sont développées sur tout le territoire, etc. Même si les OSBL ont aujourd'hui une plus large place dans le losange de bien-être, l'approche albertaine est d'inclure tous les secteurs. Selon le sous-ministre adjoint au ministère responsable du logement, le raisonnement veut que le marché privé comble les besoins de la majorité de la population albertaine, mais pour ceux qui ont besoin d'assistance, il soutient que les trois secteurs (HMB en tant qu'agents de la province, OSBL dans le tiers secteur et les organisations du secteur privé) devraient être inclus dans une bonne politique provinciale d'habitation (entrevue M. Leathwood 2015).

3.3 Utilisation plus forte des mesures axées sur le marché locatif privé

Dans cette partie, nous traiterons de l'utilisation des instruments tels le supplément au loyer et l'allocation-logement qui soutiennent des ménages résidant sur le marché privé. Nous ne traiterons pas des subventions gouvernementales données aux promoteurs privés pour développer des ensembles ou complexes de logements privés, ce qui a été abordé dans la précédente partie. Comme nous pouvons le voir dans le tableau 3.1, le gouvernement albertain a augmenté son utilisation de tels instruments. Le mécanisme d'apprentissage instrumental a été fondamental dans le processus de *puzzling* des décideurs qui a mené au recours plus important des instruments axés sur le marché privé. Grâce à leurs avantages, ces instruments sont perçus par les décideurs comme des manières complémentaires d'aider certains ménages dans le besoin, en parallèle des programmes de construction que nous avons évoqués plus haut. Cela dit, le processus de dépendance au sentier explique en partie le développement du *Direct To Tenant Rent Supplement Program* lancé après la crise du logement dans les années 2000.

3.3.1 Apprentissage instrumental et rétroaction des politiques publiques : du supplément au loyer à l'allocation-logement

En Alberta, l'utilisation des instruments axés sur le marché privé s'est faite plus tard qu'en Colombie-Britannique. Cependant, le gouvernement albertain étudiait les interventions de son voisin, notamment le lancement de l'allocation-logement pour aînés SAFER en 1977. Le directeur au ministère albertain du logement Dale Bairstow soulignait « the need for a rent supplement program similar to the British Columbia SAFER Program in both Edmonton and Calgary, and this program should be targeted to single renters who currently pay on the average, 45% of their income for shelter » (Alberta Housing and Public Works 1978b, 3). Questionné à savoir pourquoi le gouvernement Albertain n'avait pas mis en œuvre une allocation-logement similaire à SAFER à la fin des années 1970 et plutôt attendu le milieu des années 1980 pour utiliser le programme fédéral de supplément au loyer, Murray Rasmusson ancien sous-ministre répondit : « At that time there was a shortage of supply so it made more sense to stimulate new construction rather than chase existing units with rent supplements or provide housing allowances. Also, Alberta had plenty of capital to invest from oil revenues » (entrevue M. Rasmusson 2015).

Le programme fédéral de supplément au loyer a commencé à être utilisé au milieu des années 1980 comme nous venons de le mentionner. Déjà à ce moment, des employés gouvernementaux se consacraient à la recherche sur les besoins en matière d'habitation, l'analyse des politiques de logement, la recommandation de nouvelles politiques, etc. C'est pendant l'exercice financier 1984-1985 que le travail de la Policy and Program Development Branch au ministère responsable du logement a permis le développement de ce supplément au loyer (Alberta Department of Housing 1986, 9). L'objectif était d'utiliser les appartements libres sur le marché privé pour y loger des ménages dans le besoin, à un coût ajusté à leur revenu (AMHC 1985, 9). Murray Rasmusson était sous-ministre au ministère responsable de l'habitation. Il se rappelle des discussions qu'ils ont eues à l'époque :

The new rent supplement program, this was partly because we had such a high vacancy rate in the private rental market. We couldn't justify the government building any more apartments. So we just used this rent supplement program for

some private units. We believed that it was cheaper because you don't have to finance the capital, you don't have to hire the people to build the units. The private sector has already built it. There are big advantages, it's another way to get the government out of the business. And giving more choice to the individual as well as to the government, because it could use market units instead of only those in its portfolio. (entrevue M. Rasmusson 2015)

D'un côté, Murray Rasmusson ne cachait pas son désir de voir le gouvernement se retirer des activités de l'habitation, après une bonne décennie d'interventions soutenues de la part de l'Alberta Housing Corporation⁸¹. D'un autre côté, il est clair que le supplément au loyer était une formule économique pour l'État. C'était aussi une formule efficace qui procurait plus de flexibilité aux administrations gérant les listes d'attente pour les logements sociaux. Le ministre de l'habitation Larry Shaben insistait beaucoup sur ce point, alors qu'il présentait le mandat de la nouvelle Alberta Mortgage and Housing Corporation au milieu des années 1980 :

This mandate enables the corporation to provide services that are in tune with changing times. The corporation is able to be more responsive to market conditions and housing needs [...] The corporation looks for innovative solutions to housing needs, beyond the primary lending and development emphases of the two former corporations⁸². The new Rent Supplement-Private Landlord program is a good example. Through this program, municipalities with short-term social housing requirements will be able to use existing private-sector units with the same level of federal-provincial government support as the Community Housing program [HLM pour familles] » (AMHC 1985, 4).

Comme nous l'avons vu plus haut, dans la seconde moitié des années 1980, le programme de supplément au loyer permettait au gouvernement de réaliser des économies en ne déboursant pas de financement en capital pour la construction de nouveaux logements, tout en logeant des ménages dans le besoin. Cela s'est fait en utilisant ou transférant les unités saisies à travers les programmes de financement de résidences et d'appartement privés. Puisque le gouvernement s'est retrouvé avec beaucoup de propriétés qu'il n'arrivait pas à vendre rapidement, une des façons de les utiliser était de les « convertir », pour les besoins de la cause

⁸¹ De l'avis de Murray Rasmusson, « the government over built » (entrevue M. Rasmusson 2015).

⁸² Il parle ici de l'ancienne Alberta Housing Corporation et de la Alberta Home Mortgage Corporation qui ont fusionné en 1984 comme nous l'avons déjà mentionné (AMHC 1985, 1).

et de manière temporaire, en HLM pour familles ou d'en faire des unités bénéficiant du supplément au loyer (AMHC 1987b, 3, 6). Par exemple, le rapport annuel de 1986-1987 indiquait que « 519 condominium townhouse units were transferred to the Rent Supplement program » (AMHC 1987b, 3). Cette manière de faire s'est poursuivie jusqu'au tournant des années 1990 (AMHC 1990, 8). Dans l'ensemble, toutes ces réflexions et interventions quant aux réponses à apporter au problème du logement démontrent bien l'effet du mécanisme d'apprentissage instrumental, où l'objectif était de diminuer les dépenses et maximiser le bien-être ou l'aide aux citoyens.

Tel que nous l'avons mentionné, le programme de supplément au loyer est le seul qui a connu une augmentation de ses unités pendant la décennie 1990. Cela s'explique surtout par la position idéologique plus à droite des dirigeants de l'époque (entrevue G. Gordon 2015). Néanmoins, l'intérêt des décideurs pour les instruments axés sur le marché privé s'est surtout manifesté au moment de la crise du logement au milieu des années 2000. Comme suite au rapport du groupe de travail, le gouvernement a décidé d'investir dans ces instruments axés pour surmonter la crise. C'est là qu'a été développée l'allocation-logement *Direct to Tenant Rent Supplement Program*, ainsi que le *Homeless and Eviction Prevention Fund* qui fut toutefois de courte durée comme nous l'avons mentionné plus haut (Alberta HUA 2011a, 10). Dans sa réponse aux recommandations du groupe, le gouvernement a indiqué qu'il allait investir « \$9 million in new funding will be provided directly to individuals [Direct to Tenant Rent Supplement]. This will be delivered by local housing providers [HMB] and will assist up to 2,000 households each year. \$1 million will be directed to Fort McMurray to assist essential workers (nurses, police officers, teachers, etc.) with a rent supplement program that will allow them to obtain affordable housing » (Alberta 2007b). Or cet extrait révèle un changement important par rapport aux interventions du gouvernement dans les années 1970. Au début de ce chapitre, nous avons présenté le *Staff Housing Program* où l'État construisait des logements pour certains employés gouvernementaux dans les localités plus éloignées, dont Fort McMurray (AHC 1976, 21). Aujourd'hui, force est de constater que l'intervention publique n'est plus la même. Plutôt que de fournir directement les logements, l'État préfère clairement employer des instruments axés sur le marché privé. Comment expliquer cela ?

Le développement de l'allocation-logement *Direct to Tenant Rent Supplement Program* s'explique principalement par l'analyse des membres du groupe de travail à la recherche de solutions suivant la crise du logement : « The more timely and efficient solution to get people into affordable housing is to increase the current allocation to rent supplements [...] A portion of the RSP [rent supplement program] allocation would be used for a pilot project to test the feasibility of attaching subsidies to qualified individuals, rather than to units » (AAHTF 2007a, 17). Ce projet pilote est en fait devenu le *Direct to Tenant Rent Supplement Program*. Le sous-ministre adjoint Mike Leathwood secondait les membres du groupe de travail en soulignant l'efficacité et la rapidité de mise en œuvre du programme : « For immediate assistance they [government] brought in the Direct to Tenant program. They said we can help people right away by providing rental assistance » (entrevue M. Leathwood 2015).

Rachel Foley, directrice au ministère responsable du logement, insistait sur la facilité de mise en œuvre des programmes axés sur le marché privé, sur la flexibilité qu'il procure au gouvernement pour adapter l'aide aux circonstances économiques ainsi qu'à la situation des ménages :

It's easier to manage. It doesn't require long-term planning. You don't end up with assets that you have to maintain. There is more flexibility, that's what it comes down to. When I say 'easier to manage,' there is more flexibility in terms of... You know you can help more people with a smaller individual subsidy, or you can help fewer people with a more generous subsidy. And you can change depending on what the circumstances are. You can change depending on what the economy calls for at that time. Whereas if you just have a building, all you have is a building with a set number of units and that's how ever many households that you can help. If you have a building with a hundred units, then you can help a hundred households. But rent supplement, you can you know... have more flexibility. And then with the Direct to Tenant Rent Supplement the funding follows the person. It's more person-focused than unit-focused. So rent supplements, especially the Direct to Tenant Rent Supplement, have the flexibility for the actual person, it's a little more person-focused than just worrying about the unit. (entrevue R. Foley 2015)

Quand nous avons demandé à Krista Meades, aussi au ministère responsable du logement, les raisons qui ont poussé à mettre en œuvre le programme d'allocation-logement, elle mettait plutôt l'accent sur d'autres avantages dont le choix pour les ménages et la déconcentration de la pauvreté :

The Direct to Tenant Rent Supplement, a primary motivation to that is ‘choice’. It gives the client opportunity to live where they want to live. It doesn’t ghettoize – for lack of a better term – an area when you can disperse your clients in around the entire city as opposed to assigning them a building. So you can disincentive NIMBYism a lot. And that’s what came out a lot from those roundtable discussions at that Task Force. If I wanted to be fair and reasonable to the people that are involved in decision making, I would say they learned that was a good program and wanted to implement it. (entrevue K. Meades 2015)

Comme le souligne explicitement la dernière citation, il est clair que le mouvement du mécanisme d'apprentissage instrumental était visible dans le processus de *puzzling* des décideurs. En fait, la conception du *Direct to Tenant Rent Supplement Program* illustre la rencontre du mécanisme d'apprentissage avec le mécanisme de rétroaction des politiques publiques. Cela était visible dans la citation plus haut à propos du projet pilote. Les membres du groupe de travail suggéraient d'élargir le programme traditionnel de supplément au loyer, mais de développer une nouvelle version où l'assistance était donnée au ménage directement (AAHTF 2007a, 17). Depuis, cette allocation-logement est demeurée dans l'inventaire des programmes d'habitation et rejoignait même presque deux fois plus de ménages (environ 7 000) que le programme de supplément au loyer privé (environ 4 000) (données fournies par M. Leathwood 2015). Nous pouvons donc y voir une innovation, qui s'inscrit quand même dans la continuité d'une politique déjà établie. Le sous-ministre adjoint en dit quelques mots :

As a result of the Task Force, we introduced the Direct to Tenant Rent Supplement program. We had never done that before. We had done the traditional Private landlord subsidy program cost-shared with the feds, with the agreement with the landlord to set units aside and then you subsidize the person to the unit [...] We brought in the Direct to Tenant program as an immediate measure to get financial assistance to households in need in a hot housing market, that had close to 1% vacancy and rapidly rising housing costs. (entrevue M. Leathwood 2015)

Les élites politiques et bureaucratiques recherchaient des solutions pour résoudre le problème de la crise du logement. Or cela se fait souvent en regardant les diverses politiques dans la boîte à outils (Howlett 2011) pour y trouver de l'inspiration. C'est ce que nous pouvons observer à travers les écrits du groupe de travail et les propos ci-haut de Mike Leathwood, sous-ministre adjoint. En somme, l'objectif du gouvernement est d'avoir une gamme d'instruments pour répondre aux différents besoins des communautés. Comme le nombre de logements abordables construits ne permet pas de répondre à la forte demande, les instruments axés sur le marché locatif privé deviennent une bonne alternative (entrevue M. Stansberry et N. Chitrena 2015).

Au fil des ans, les décideurs albertaines ont appris que les instruments tels le supplément au loyer et l'allocation-logement peuvent être efficaces et efficientes, reflétant l'effet du mécanisme d'apprentissage instrumental. Ces instruments ne sont pas toujours appropriés dépendamment des circonstances et des conditions des individus (entrevue M. Leathwood 2015 ; entrevue D. Taylor 2015), mais cette partie nous a permis de démontrer que l'ancien supplément au loyer était suffisamment utile pour être reproduit indiquant l'effet du mécanisme de rétroaction des politiques publiques. Une variante a toutefois été introduite avec le *Direct to Tenant Rent Supplement*, dans la mesure où l'assistance était versée directement aux ménages et non plus aux propriétaires privés.

3.4 Conclusion

Des années 1970 aux années 2010, la politique albertaine de logement a beaucoup changé. Que l'on s'attarde aux clientèles ciblées ou aux instruments de politique publique, cette politique n'est plus ce qu'elle était. D'une politique englobante visant à soutenir un large pan de la population, elle cible aujourd'hui les ménages éprouvant des besoins impérieux, des aînés ayant de grands besoins en matière de santé et des personnes en situation d'itinérance. Alors que le modèle étatiste et ses instruments était valorisé jusqu'au début des années 1990, les OSBL du tiers secteur possèdent la majorité des nouveaux logements abordables créés depuis le

désengagement du gouvernement fédéral, devant les secteurs privé et public. Les instruments axés sur le marché locatif privé ont également connu un essor dans cette province.

Notre analyse basée sur les documents d'archives et les réponses de personnes très impliquées dans la politique albertaine de logement révèle que le processus de *puzzling* et ses mécanismes sont particulièrement utiles pour comprendre les changements fondamentaux survenus. Comme le même parti de droite, le Parti progressiste-conservateur, a été au pouvoir de 1971 à 2015 soit pendant toute la période couverte par notre étude, l'idéologie a peu à voir dans les changements. Prenons d'abord le ciblage de la politique de logement. Celui-ci s'explique principalement par le mécanisme d'apprentissage social dans la mesure où, dans un contexte financier difficile de ressources limitées, les décideurs ont dû faire des choix. À partir des années 1990, ils ont clairement décidé de privilégier les personnes qui ont les plus grandes difficultés à se trouver un logement sur le marché privé, selon le principe d'équité verticale. L'élection de Ralph Klein en 1993 a intensifié la tendance au ciblage, notamment à travers la promotion de l'autonomie des ménages afin qu'ils quittent « rapidement » les logements sociaux, mais cette tendance avait commencé auparavant puis s'est poursuivie après qu'il ait quitté la politique. Ce qui ne veut pas dire que la politique plus englobante des années 1970 n'aurait pas pu être maintenue, si les gouvernants en avaient fait une priorité. Mentionnons également que le mécanisme d'apprentissage instrumental a mené au ciblage spécifique des aînés ayant des problèmes de santé et des itinérants. L'élite politique et administrative a très bien réalisé, chiffres à l'appui, que l'État pouvait épargner des coûts en santé et autres en fournissant du logement supervisé à ces clientèles, lesquelles bénéficieraient en retour d'un logement adapté à leurs besoins.

À travers le processus de *puzzling*, le mécanisme d'apprentissage instrumental est très utile pour comprendre la montée du logement sans but lucratif. Même s'ils n'ont pas reçu un appui étatique exclusif depuis les années 1970 comme c'est le cas en Colombie-Britannique, les OSBL sont devenus le premier véhicule de production de nouveaux logements abordables en Alberta depuis le tournant des années 2000. En effet, les OSBL ont remporté la majorité des appels d'offres de financement pour réaliser de nouveaux logements, des appels d'offres qui visaient à créer un effet de levier avec les fonds publics pour soutenir les meilleurs projets.

Comme nous l'avons vu plus haut, les OSBL ne sont pas exempts de critiques, mais il n'empêche que le fait qu'ils aient dépassé les secteurs public et privé constitue un changement notable dans le losange de bien-être. Leurs forces quant aux services offerts à des clientèles vulnérables ont aussi été soulignées. Comme suite à la crise du logement survenue au milieu des années 2000, un nouveau programme d'allocation-logement a été mis en œuvre, en plus du programme de supplément au loyer privé déjà utilisé. Cette innovation s'explique principalement par le mécanisme d'apprentissage instrumental où les décideurs ont souhaité profiter des avantages économiques et non économiques de la formule d'allocation-logement. Un peu comme nous l'avons dit pour la Colombie-Britannique, l'approche dominante aujourd'hui est d'avoir une gamme d'instruments pour répondre aux différents besoins des communautés et donc des ménages qui les composent, dont les instruments axés sur le marché privé font partie.

Si le processus de *puzzling* doit être mis à l'avant-scène pour expliquer les changements d'instruments, le processus de dépendance au sentier a également un rôle à jouer pour comprendre certaines formes de continuité. Ce dernier ne peut pas expliquer la place qu'occupe aujourd'hui le tiers secteur vu que le gouvernement albertain ne l'avait pas soutenu de manière importante avant le désengagement du gouvernement fédéral au milieu des années 1990. Dans une certaine mesure, le mécanisme de rendements croissant pourrait aider à comprendre la persistance du secteur public à travers les HMB où l'État a avantage à maintenir les structures déjà établies sur le territoire de la province. Cela dit, le mécanisme de rétroaction des politiques publiques, dans sa version appliquée à l'appareil gouvernemental, permet d'expliquer que le programme d'allocation-logement est inspiré du programme de supplément au loyer utilisé depuis le milieu des années 1980. Comme cet instrument avait des avantages avérés au niveau de la mise en œuvre et de l'efficience, les membres du groupe de travail chargé de trouver des solutions à la crise du logement s'en sont servi comme modèle pour développer un projet-pilote où la subvention est versée directement au ménage qui peut choisir son logis. Depuis, ce programme fait partie intégrante de la politique albertaine d'habitation.

4. Québec : le changement stabilisé

Ce dernier chapitre empirique porte sur la province du Québec. Comme dans les chapitres précédents, nous y analyserons en détail la transformation des programmes de logement destinés aux ménages à revenu modeste. Les trois changements fondamentaux au regard des clientèles ciblées et des instruments de la politique d'habitation sont aussi présents. Bien qu'il se soit enclenché auparavant, le processus de *puzzling* est surtout visible après le désengagement du gouvernement fédéral au milieu des années 1990. Depuis, la politique de logement est relativement stable, du moins pour ce qui est des clientèles visées et des instruments utilisés.

Des années 1970 aux années 2010, nous constatons un ciblage de la politique vers les groupes plus défavorisés au plan financier et en matière de santé. Nous verrons toutefois que le Québec se distingue des autres provinces en visant davantage une forme de mixité socio-économique dans les ensembles de logements abordables construits depuis le milieu des années 1990. C'est pourquoi nous parlerons d'un ciblage « modéré » de la politique québécoise de logement. Cela dit, comme en Colombie-Britannique, le logement sans but lucratif détenu et géré par les groupes du tiers secteur est devenu le véhicule par excellence pour développer les nouveaux logements abordables. Par contre, le modèle étatiste n'est pas complètement mis au rencart. Les traditionnels offices municipaux d'habitation ont finalement repris part à la réalisation de nouveaux logements, bien qu'ils soient beaucoup moins engagés que les groupes du tiers secteur. Tel que le montre le tableau 4.1 plus bas, les instruments axés sur le marché locatif privé ont aussi pris beaucoup d'ampleur, notamment à travers le programme d'Allocation-logement. Comment comprendre l'accent mis sur certains groupes de la population et les changements au losange de bien-être où l'État est en repli ? Ce chapitre vise à offrir des réponses.

Tableau 4.1 La politique québécoise de logement destinée aux ménages à revenu modeste⁸³

Groupes ciblés	Secteur public (nbr unités/ménages)		
	1975	14 466	100%
Familles et aînés indépendants ayant un revenu faible à modéré	1995	64 551	45%
Familles et aînés indépendants, quelques personnes handicapées, ayant des besoins impérieux	2015	71 317	33%
Familles et aînés indépendants ou non, handicapés, ayant des besoins impérieux et autres personnes vulnérables			
Tiers secteur (nbr unités/ménages)	1975	0%	Seulement SCHL** (nbr unités/ménages)
			22 797
			1995
			29 521
Familles, aînés indépendants, certaines personnes vulnérables, ayant des besoins impérieux même si certains ménages avaient un revenu modéré	2015	38 800	18%
Ménages ayant des besoins impérieux et personnes vulnérables, mais mixité chez les familles et aînés en perte d'autonomie			21 619
Secteur privé* (nbr unités/ménages)	1975	0%	** Données pour 1995 et 2015 calculées par l'auteur. Pour éviter un double comptage, certaines unités ont été soustraites
			1995
			103 304
Aînés indépendants ayant un revenu faible à modéré et ménages ayant des besoins impérieux			48%
Aînés indépendants et familles ayant un faible revenu, ménages ayant des besoins impérieux			

⁸³ Les pourcentages représentent la proportion d'unités/ménages soutenue financièrement par le gouvernement provincial à travers chaque secteur, correspondant à des instruments distincts de politique publique. Par exemple, lorsqu'il est écrit 45 %, cela signifie que 45 % des unités/ménages soutenus par le gouvernement le sont à travers cette forme d'intervention ou instrument. Lorsqu'il est indiqué 100 %, cela signifie que le gouvernement finance seulement ce type d'intervention et qu'aucune autre unité/ménage n'est subventionnée par l'agence provinciale d'habitation, avec des fonds provinciaux. Les unités sont comptées de manière cumulative ce qui veut dire que les données englobent toutes les unités/ménages supportés par la SHQ, avec ou sans la contribution financière de la SCHL. Les trois secteurs (public, tiers et privé) renvoient à l'organisation qui possède les logements. Dans le cas du secteur public, il s'agit essentiellement de HLM. L'année 1995 a été choisie comme point central, car elle marque le moment du désengagement fédéral. Nous avons également fourni des données vingt avant et vingt ans après, pour dresser une comparaison diachronique des groupes ciblés et des instruments utilisés. Nous avons compté les unités complétées quand cela était possible, plutôt que les unités en construction. Sauf exception, les données sont tirées des rapports annuels de la SHQ de même que des *Statistiques du logement au Canada* publiées par la SCHL, pour les années 1975, 1995 et 2015. Certaines données pour 2015 ont été fournies par Line Beauchesne, du Service de la statistique à la SHQ.

Les changements présentés au tableau ci-haut méritent des explications. Là encore, une explication partisane ou idéologique ne permet pas vraiment de tracer un lien clair entre la formation politique au pouvoir et le ciblage des clientèles ou les modifications du losange de bien-être. La première allocation-logement pour aînés appelée Logirente a été lancée par le gouvernement péquiste de René Lévesque en 1980. Avant de perdre les élections en 1985, son gouvernement avait aussi publié un livre vert qui annonçait le ciblage de l'aide « vers ceux qui en ont le plus besoin » (Québec 1984, 8). Le Parti libéral de Robert Bourassa suivit cette tendance. Le retour au pouvoir du Parti québécois en 1994 coïncidait avec le recul du gouvernement fédéral, ce qui allait donner lieu à d'importantes réformes dans le secteur du logement social. Le Parti québécois de Jacques Parizeau puis de Lucien Bouchard a mis de l'avant le modèle sans but lucratif, aux dépens du modèle étatiste. Cela s'est concrétisé par le lancement en 1997 du programme AccèsLogis qui était toujours en vigueur en 2015. Ce parti a aussi développé le programme d'Allocation-logement évoqué plus haut, lequel vise autant les aînés que les familles salariées ou non. La reprise du pouvoir par le Parti libéral dans les années 2000 et 2010 n'a pas tellement changé la donne, mis à part sa préférence pour le supplément au loyer sur le marché privé à partir de 2015, au détriment du soutien aux groupes du tiers secteur à travers AccèsLogis.

Un processus de continuité est également visible au Québec. Celui-ci est entraîné par les mécanismes liés à la dépendance au sentier que nous avons vus : le mécanisme de rétroaction des politiques publiques et le mécanisme de rendements croissants. Ces mécanismes permettent de comprendre la similarité entre le programme AccèsLogis et le dernier programme d'initiative fédérale visant les groupes du tiers secteur, de même qu'entre l'Allocation-logement et Logirente, soit d'anciens instruments avec lesquels les administrateurs provinciaux s'étaient familiarisés. En outre, les groupes du tiers secteur se sont mobilisés pour inciter le gouvernement provincial à continuer de les appuyer pour créer les nouveaux logements abordables. Le projet pilote qui deviendra AccèsLogis a d'ailleurs été conçu par ces groupes. Même si les administrateurs provinciaux ont poursuivi les instruments qu'ils connaissaient, ce qui leur permettait également de profiter des fortes capacités que le tiers secteur a pu forger grâce aux subventions qu'il a reçues dans le passé, la dépendance au sentier n'explique pas tout.

Comme dans les autres provinces, le processus de *puzzling* permet davantage de rendre compte des changements observés par rapport aux groupes ciblés et aux instruments privilégiés. Les deux mêmes mécanismes d'apprentissage orientent les interventions publiques en contexte de resserrement budgétaire. Le mécanisme d'apprentissage social s'observe dans la réflexion des décideurs qui affirment à différents moments que la rareté des ressources commande un ciblage plus pointu vers les ménages nécessiteux selon le principe d'équité (verticale), malgré le fait que le gouvernement québécois insiste toujours sur la mixité. Le mécanisme d'apprentissage instrumental est visible à travers les analyses des décideurs provinciaux dans le but de rendre l'action plus performante. C'est notamment le cas avec les volets d'AccèsLogis se concentrant sur les aînés en perte d'autonomie et les personnes ayant des besoins particuliers, dont les itinérants. Le gouvernement a réalisé que le logement sans but lucratif avec un soutien communautaire dirigé vers ces clientèles est une solution efficace et peu coûteuse qui réduit l'utilisation d'autres services publics. Devant les faiblesses de la formule HLM (coûts, concentration de la pauvreté, etc.), l'élite politico-administrative a décidé de miser sur le logement abordable détenu par le tiers secteur. Puis elle a rapidement souligné les avantages des instruments axés sur le marché privé. Notons que l'apprentissage instrumental s'est également fait de manière indirecte dans ce dernier cas.

Les pages qui suivent seront consacrées aux trois changements fondamentaux : le ciblage des personnes plus vulnérables, l'ascension du tiers secteur au détriment du modèle étatiste et ses instruments, puis l'utilisation plus importante des mesures axées sur le marché privé. Chacune des parties fera ressortir les mécanismes à l'œuvre pour comprendre les changements à l'étude.

4.1 Le ciblage des personnes en situation vulnérable

La première partie de ce chapitre nous permettra de dresser un portrait des ajustements effectués à la politique québécoise de logement des années 1970 aux années 2010. Nous nous concentrerons ici sur les modifications aux clientèles ciblées à travers le temps, ce qui nous donnera également l'occasion de présenter les principaux programmes de logement

social/abordable et leur évolution. Par la suite, nous étudierons plus en détail les mécanismes qui permettent de comprendre les modifications observées.

4.1.1 Chronologie des modifications : ciblage modéré de la politique de logement

Les premiers programmes : une approche « généraliste »

La Société d'habitation du Québec (SHQ) a été créée la même année que les agences provinciales de Colombie-Britannique et d'Alberta. « Constituée en 1967, la SHQ avait à l'origine comme mandat de permettre aux municipalités de se prévaloir des programmes fédéraux de subventions et de prêts pour la rénovation urbaine et de créer des programmes d'habitation à loyer modique pour les personnes ou les familles à faible revenu » (SHQ 2012, 1). À vrai dire, la SHQ ne cachait pas que sa création visait à faire obstruction aux relations directes entre le palier de gouvernement fédéral et municipal (SHQ 1992a, 17). En effet, cela c'était par exemple produit dans le cas du complexe HLM Jeanne-Mance comprenant près de 800 unités au centre-ville de Montréal (SHQ 2011a, 10).

En 1975, la SHQ soutenait financièrement pas loin de 15 000 unités HLM, avec l'aide de la SCHL et des municipalités partenaires (SHQ 1976, 24). De la fin des années 1960 et « au cours des années 1970, les HLM servent avant tout à reloger les familles déplacées par suite de l'application de programmes municipaux de rénovation urbaine⁸⁴ » (SHQ 1992a, 39). En fait, des aînés partagent les HLM avec des familles à faible revenu jusqu'en 1973-1974 où commence alors le développement de complexes distincts à l'attention de « personnes retraitées ou âgées suffisamment autonomes » (SHQ 1974, 23 ; SHQ 1992a, 40). Des changements quant au titre de propriété ont aussi été constatés à la même période. La SHQ est devenue propriétaire des HLM dont elle a financé la construction à partir de 1974, bien que leur gestion était confiée aux offices municipaux d'habitation (OMH). Avant cela, les HLM étaient possédés et gérés par les OMH (SHQ 1976, 22). Mis sur pied par les municipalités, les OMH agissent à titre de

⁸⁴ Sur les expériences concrètes de rénovation urbaine dans les quartiers montréalais, les démolitions de taudis, etc. voir Drouin (2012).

mandataires de la SHQ (SHQ 1987, 32). Pour le dire simplement, les OMH sont l'équivalent québécois des anciennes agences locales d'habitation en Alberta ou encore des HMB.

Les groupes du tiers secteur étaient aussi présents à cette période, mais leur financement jusqu'au milieu des années 1970 relevait des fonds de la SCHL selon ce que nous ont dit plusieurs personnes interviewées (entrevue F. Renaud 2016 ; entrevue C. Roy 2016 ; entrevue J-L Lesage 2016). Les réelles contributions financières de la SHQ envers les groupes du tiers secteur ont pour l'essentiel débuté avec le programme Logipop lancé en 1977. Se concentrant au départ sur les coopératives, Logipop rejoignait une clientèle plus large que les HLM. « Ce programme d'aide offre des subventions à tout groupe de citoyens à faible ou moyen revenu intéressé à se former en coopérative d'habitation locative pour acquérir et restaurer ou construire des logements à l'usage de leurs membres » (SHQ 1980a, 25). Le programme Logipop sera ensuite élargi aux OSBL en 1984, pour finalement prendre fin en 1986. Des subventions de démarrage et/ou de capital ont été octroyées à plus de 2 000 organisations du tiers secteur, principalement des coopératives, pour permettre la réalisation d'environ 17 000 logements dont la vaste majorité a aussi bénéficié d'un appui fédéral (SHQ 1986, 42-4 ; SHQ 1988a, 46). Logipop comprenait également une subvention de fonctionnement destinée aux groupes de ressources techniques qui avaient pour mission de soutenir le développement de ces coopératives et OSBL (SHQ 1992a, 24). Nous y reviendrons.

Sur une base expérimentale, la SHQ a développé en 1980 une allocation-logement quasiment identique au programme SAFER de Colombie-Britannique. « La subvention offerte équivaut à 75% de la différence entre le montant consacré au loyer (jusqu'au maximum admissible) et 30% du revenu » (SHQ 1981, xvi). Il s'agit d'une aide financière versée directement aux aînés habitant sur le marché privé. Logirement était par contre un peu plus englobant que SAFER, en incluant aussi les propriétaires au revenu modeste qui déboursaient une part trop importante de leur revenu au chapitre de l'habitation. Cela dit, les coûts d'habitation maximum admissibles aux fins du programme étaient les mêmes pour les aînés bénéficiaires, qu'ils soient locataires ou propriétaires. Or les propriétaires constituaient un très faible pourcentage des ménages bénéficiaires (moins de 5%). Seulement trois mois après la mise

en œuvre du programme, Logirente soutenait déjà plus de 22 500 ménages (SHQ 1982, 37-8 ; SHQ 1981, 36).

Nouvelles clientèles et besoins impérieux

En 1981, dans le cadre de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, la SHQ a acquis 800 logements construits par le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien depuis la fin des années 1950 (SHQ 1982, 25). À travers cette même convention, l’agence provinciale « se voit remettre l’entièvre responsabilité du secteur de l’habitation au nord du 55^e parallèle. En février 1981, la Société signe donc des ententes avec les municipalités nordiques en vue de leur confier l’exploitation et l’entretien des logements sociaux » (SHQ 1992a, 27). Cela dit, la SHQ conservait le titre de propriété des 800 logements de même que de ceux qu’elle construira ensuite. Ces logements seront catégorisés comme des HLM pour Inuit dans les rapports annuels de la SHQ (1988a, 36).

Au début des années 1980, la SHQ a aussi développé son intervention auprès des personnes handicapées. « À partir de février 1980, tous les nouveaux HLM ont été conçus selon les principes de l’accessibilité universelle » à l’attention des personnes handicapées, alors qu’auparavant c’était seulement 5% des complexes HLM qui disposaient d’une telle accessibilité (SHQ 1982, 47). Sans compter qu’en 1981, à l’occasion de l’année internationale de la personne handicapée, la SHQ a accordé des subventions à différents OSBL détenant plus de 500 logements destinés aux personnes vivant avec un handicap locomoteur (SHQ 1982, 45).

À la même période, un changement important se produisait avec la modification du règlement sur la location des HLM. En effet, certaines dispositions ont été remplacées ce qui a eu un impact sur le calcul du loyer chargé aux ménages locataires. À compter de 1982, l’abolition des loyers plafonds « a en partie suscité l’exode des travailleurs » (SHQ 2009, 2). La contribution requise était fixée à 25% pour tous les ménages sans limite maximale – alors qu’elle pouvait être de 20% ou moins pour certains ménages auparavant – ce qui devait aussi inclure le revenu des personnes à charge de moins de 25 ans (SHQ 1992a, 35 ; SHQ 1970, 99-100 ; SHQ 1983, 29). Ces dispositions ont changé le profil des ménages résidant en HLM comme l’indique

la précédente citation sur l'exode de travailleurs. En effet, si un locataire tirant un revenu d'emploi parvient à gagner un salaire supérieur et réalise que le 25 % qu'il débourse pourrait être mieux dépensé en louant un appartement sur le marché locatif privé, cela l'incite à quitter le HLM (Germain et Leloup 2006, 11).

En 1984, le livre vert *Se loger au Québec : une analyse de la réalité un appel à l'imagination* a été déposé par le gouvernement. Il appelait à une consultation sur l'avenir de la politique québécoise de logement, en proposant plusieurs réaménagements notamment en faveur d'un plus grand ciblage des programmes de logement social (Québec 1984, 7-8). Cela se fera peu après. Comme nous l'avons vu dans les précédents chapitres, c'est en 1986 qu'a été conclue l'entente fédérale-provinciale. En plus de cibler les ménages ayant des besoins impérieux, les programmes à frais partagés étaient dorénavant mis en œuvre par la province (SHQ 1987, 13). En signant cette entente, « les deux gouvernements ont démontré une volonté concrète de planifier ensemble les activités afin d'atteindre plus facilement les clientèles démunies en matière d'habitation et ce, dans un souci constant de supprimer les éléments qui faisaient double emploi » soulignait le rapport annuel de la SHQ (1987, 11). Cette planification conjointe a permis à la SHQ de mettre en œuvre le Programme de logement sans but lucratif privé, lequel avait toutefois été conçu par le gouvernement fédéral. En fait, ce programme a remplacé le programme Logipop pour ce qui est du développement de nouvelles unités à travers les groupes du tiers secteur. Cependant, les logements devaient être destinés aux ménages ayant des besoins impérieux (SHQ 1992a, 31 ; SHQ 1987, 44-5). Autrement dit, la vocation plus généraliste du programme Logipop avait disparu.

Ainsi, un ciblage vers des clientèles plus vulnérables s'opérait dans les interventions de la SHQ. Cela s'est fait de manière plus discrète au début des années 1980 avec l'attention accordée au milieu inuit, aux personnes handicapées, avec les changements au calcul du loyer en HLM, mais très ouvertement avec la réorientation vers les personnes ayant des besoins impérieux de logement en 1986. À partir de 1986, les logements pour les familles, personnes seules, âgées ou même handicapées ayant des besoins impérieux, étaient qualifiés de logements « réguliers ». Cependant, d'autres ensembles de logements « spéciaux » étaient réalisés pour « des clientèles particulières, généralement des personnes éprouvant des problèmes d'ordre

physique, mental ou social » (SHQ 1991, 37). Alors que les projets « réguliers » étaient choisis par la SHQ selon un processus d'appel public de propositions, les projets « spéciaux » étaient quant à eux « sélectionnés en collaboration étroite avec le ministère de la Santé et des Services sociaux » (SHQ 1991, 37). De 1986 à 1990, plus de 820 logements spéciaux ont été réalisés si l'on cumule les logements « pour itinérants, jeunes, femmes victimes de violence, ex-détenus, déficients mentaux ou physiques, ex-alcooliques et ex-toxicomanes » (SHQ 1991, 39). Comme le disait la SHQ (1990, 7), il s'agissait entre autres de « personnes visées par le mouvement de désinstitutionnalisation ».

L'accent mis sur les communautés autochtones ne s'est pas arrêté au Nord du Québec. À partir de 1986, soit depuis l'entente fédérale-provinciale, la SHQ est devenue responsable de la mise en œuvre de deux programmes de logement social pour Autochtones vivant hors réserve, soit en milieu rural ou soit en milieu urbain (SHQ 1988, 24). Les unités destinées aux Autochtones vivant hors réserve sont possédées et gérées par des OSBL autochtones et mentionnons que certains projets contiendront eux aussi logements dits « spéciaux ». Le nombre de logements réalisés par ces deux programmes s'établissait à plus de 1 800 en décembre 1993 (SHQ 1994, 26, 32).

Un nouvel instrument de politique publique allait aussi apparaître en 1987. En fait, il s'agit d'un nouveau volet au programme de supplément au loyer. Celui-ci était déjà utilisé pour soutenir certaines unités de logement possédées par les groupes du tiers secteur. Par contre, le programme a été élargi pour intégrer « un volet privé offert pour une première fois, sur une base expérimentale, en 1987 » (SHQ 1988b, 21). « Les bénéficiaires ont été sélectionnés à partir des listes d'attente des offices municipaux d'habitation. Au cours de la première année de cette expérience pilote, 922 logements ont été retenus dans les 23 municipalités qui ont accepté, sur une base volontaire, de participer au projet » (SHQ 1988a, 42). Le nombre de municipalités participantes a rapidement grimpé sur l'ensemble du territoire québécois (SHQ 1991, 41).

En 1990, dans un contexte de contraintes budgétaires, d'importants changements étaient en branle en ce qui a trait à la clientèle bénéficiaire de l'aide au logement. Depuis 1988, des projets d'habitation visant à desservir les personnes âgées en perte d'autonomie étaient

développés à travers le Programme de logement sans but lucratif privé, conçu par la SCHL, mais mis en œuvre par la SHQ comme nous l'avons dit. En 1990, la possibilité de réaliser des projets à l'attention des aînés en perte d'autonomie était étendue à la toute province (SHQ 1992a, 33 ; SHQ 1991, 11). En outre, la SHQ (1991, 11) amorçait un « processus de refonte de ses normes architecturales afin de mieux adapter les logements sociaux neufs ou existants qui leur sont destinés ». Ainsi la SHQ collaborait étroitement « avec le ministère de la Santé et des Services sociaux pour favoriser la conclusion d'ententes de services entre les offices municipaux d'habitation (OMH) et les CLSC, lesquels sont habilités à fournir des services de soutien aux locataires de HLM en perte d'autonomie » (SHQ 1992a, 40). Un cadre de référence a ensuite été créé à cet égard (SHQ 1993a). Les familles n'étaient pas non plus en reste.

Une nouvelle catégorie de projets d'habitation dit «avec services»⁸⁵ à l'intention des familles est introduite en 1990 par le biais du Programme de logement sans but lucratif privé. Cette nouvelle approche, qui va bien au-delà de l'habitation, vise à améliorer les conditions de vie générales des familles démunies. Les interventions de la Société d'habitation du Québec sont donc de plus en plus caractérisées par la recherche de solutions innovatrices aux problèmes de ses clientèles, lesquels débordent souvent le cadre strict de l'habitation. (SHQ 1992a, 33)

Plus important encore, l'année 1990 est marquée par un nouveau règlement sur l'attribution des logements HLM, ou autrement dit sur les critères de sélection des nouveaux locataires. « Fondé sur le principe de la priorité d'accès aux ménages les plus démunis, ce règlement définit des critères homogènes et uniformise l'ensemble du processus de sélection des ménages requérants au regard de l'attribution des logements subventionnés » (SHQ 1991, 28). On note aussi l'admissibilité des résidents permanents aux logements sociaux dans ce nouveau règlement (SHQ 1991, 28). Dans l'ensemble, le ciblage de la clientèle bénéficiaire se rétrécie de plus en plus, alors qu'auparavant « les offices municipaux avaient la latitude⁸⁶ de rechercher

⁸⁵ « Essentiellement, il s'agissait d'inciter les organismes à présenter des projets prévoyant, à titre expérimental, l'intégration de services de gardiennage, d'entraide ou de parrainage entre familles » (SHQ 1991, 28). La SHQ (1994, 43) soulignait que ces projets s'adressaient « en particulier à des familles monoparentales dont une majorité est dirigée par des femmes ».

⁸⁶ Par exemple, dans le livre vert publié en 1984 il était indiqué que « ces listes [d'attente] ont été établies d'après des méthodes et des critères variant selon les municipalités » (Québec 1984, 66).

une certaine mixité sociale » (Baillergeau et Morin 2008, 123). Comme le soulignent Germain et Leloup (2006, 11), « l'adoption par le gouvernement provincial d'un règlement d'attribution valable pour l'ensemble des Offices d'habitation du Québec leur retire presque toute autonomie en matière de politique d'attribution pour les remplacer par un système de pointage qui vise à sélectionner les ménages les plus défavorisés ».

Quelques années plus tard, c'est le retrait fédéral qui était devenu le sujet de l'heure dans le milieu de l'habitation sociale. Comme l'indiquait le rapport annuel de la SHQ pour 1993 :

La réduction de la part du gouvernement fédéral consacrée à de nouvelles initiatives dans les programmes à frais partagés avait déjà été amorcée en 1990; elle avait amené la Société à diversifier l'ensemble de ses interventions à l'égard des clientèles à faible revenu. À la fin d'avril 1993, le Discours sur le budget du ministre fédéral des Finances est venu confirmer à la Société la nécessité de poursuivre dans cette voie. En effet, à cette occasion, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il se retirait, à compter de janvier 1994, du financement de nouveaux projets d'habitation sociale et qu'il maintenait au niveau actuel son budget annuel de dépenses consacré aux logements sociaux existants. (SHQ 1994, 9)

Cela dit, sur le plan financier, le gouvernement québécois a augmenté sa contribution de sorte que « le nombre de ménages démunis recevant une aide financière du Québec a continué de croître malgré le désengagement du fédéral » (SHQ 1994, 9). Depuis 1992, devant composer avec la « coupure substantielle du budget de son partenaire fédéral », la SHQ a diminué ses engagements financiers destinés à la réalisation de nouveaux complexes HLM (SHQ 1993b, 11). Elle a plutôt misé sur le volet privé du programme de supplément au loyer qui a connu une hausse de près de 50 % dans son nombre de ménages bénéficiaires entre 1991 et 1993 (SHQ 1992b, 29 ; SHQ 1994, 34). Nous y reviendrons. Mentionnons également qu'une rationalisation des ressources était en cours à la SHQ. Elle visait à « améliorer la qualité des services tout en diminuant les coûts d'opération » selon la SHQ (1994, 41), mais nous verrons dans l'extrait plus bas que le second objectif semblait être la véritable priorité. Comme le disait l'agence provinciale elle-même :

certains événements sont venus accentuer l'effort global de rationalisation issu de la réorganisation administrative amorcée en début d'année. En effet, l'adoption de la loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'annonce

du retrait du gouvernement fédéral du financement de nouveaux projets en habitation sociale à compter de janvier 1994 ont accéléré la mise en place de mesures touchant la rationalisation et le redéploiement de l'effectif de la Société. Ces mesures se sont traduites notamment par la mise sur pied d'une banque d'affectation facilitant la mobilité interne et le dégagement d'un budget de perfectionnement supplémentaire afin de favoriser le recyclage des personnes dans de nouveaux emplois. De plus, des séances d'information ont été offertes aux personnes admissibles à la retraite. (SHQ 1994, 41)

Cet effort de rationalisation s'appliquait aussi aux OMH dans la gestion des HLM⁸⁷. Pour ce qui est des groupes bénéficiaires, l'accent mis sur les « nouvelles » clientèles se poursuivait. La SHQ favorisait la conclusion d'ententes locales entre les OMH, les CLSC puis tout autre organisme communautaire dans le but d'améliorer la qualité de vie des aînés en perte d'autonomie. Le cadre de référence évoqué plus haut permettait « aux divers intervenants d'élaborer conjointement la mise en place de services et le dépistage de la perte d'autonomie » (SHQ 1994, 44). La SHQ participait aux travaux d'un comité interministériel sur l'itinérance et enfin des modifications ont été apportées au règlement sur l'attribution des HLM pour « faciliter l'accès des logements sociaux aux femmes victimes de violence conjugale »⁸⁸ (SHQ 1994, 43), un peu comme cela c'était produit en Colombie-Britannique tel que nous l'avons vu dans le chapitre consacré à cette province.

De nouveaux programmes provinciaux : entre ciblage et mixité

L'année 1994 est marquée par la réflexion, ou le *puzzling*, dans le monde québécois du logement social. Le gouvernement provincial souhaitait maintenir son intervention à ce chapitre, mais encore fallait-il trouver des solutions appropriées eu égard au nouveau contexte de désengagement financier du gouvernement fédéral. Comme le relatait le PDG de la SHQ :

⁸⁷ « La réduction graduelle des budgets alloués par le gouvernement fédéral depuis les dernières années et l'annonce d'un gel de ces budgets en 1993 ont incité la SHQ à mettre en place des moyens favorisant une gestion encore plus rigoureuse des dépenses reliées à la gestion et à l'exploitation des logements sociaux. En 1993, la Société a demandé aux OMH de participer à l'effort de rationalisation et de réduire de 2,8 millions de dollars leur budget d'opération pour l'année 1994 » (SHQ 1994, 42).

⁸⁸ D'autres modifications survenues en 2011 ont favorisé encore davantage l'accès prioritaire donné aux personnes victimes de violence (SHQ 2015a, 84).

À plusieurs occasions durant l'année, la Société s'est associée à ses partenaires pour discuter de divers enjeux entourant la contribution et le partage des responsabilités des gouvernements en matière d'habitation, notamment certaines questions soulevées par la consultation fédérale sur le logement social tels les moyens de réaliser, dans le parc de logements sociaux existants, des économies permettant de contrôler la croissance des dépenses du portefeuille en habitation sociale. Ces discussions, dont certaines ont eu lieu lors de la réunion de la Table de concertation en habitation tenue le 23 novembre dernier [au Québec], ont permis de dégager des consensus pour la mise en œuvre d'un nouveau programme québécois d'achat-rénovation de logements sociaux et coopératifs pour lequel le gouvernement a annoncé en décembre son intention de consacrer 35 millions de dollars. Ce programme qui sera mis en place en 1995, devrait permettre de loger environ 1200 ménages à revenu faible ou modeste, contribuant ainsi à réduire les effets du retrait fédéral du développement du logement social. (SHQ 1995, 9)

Le Programme d'achat-rénovation de logements sociaux et coopératifs en question, communément appelé PARCO, a été en vigueur de 1995 à 1997. Ce programme fait suite à la première expérience pilote « Résolution Montréal » menée conjointement par les autorités municipales de la métropole et des organismes communautaires montréalais (SHQ 1995, 34). Après la consultation évoquée plus haut avec ses partenaires (municipalités, OMH, groupes de ressources techniques, confédération de coopératives d'habitation, FRAPRU⁸⁹, institutions financières, etc.), la SHQ est allée de l'avant avec PARCO pour développer « quelque 1 200 logements destinés principalement à une clientèle à revenu faible et modeste, appartenant à des coopératives d'habitation locative (COOP) ou à des organismes sans but lucratif (OSBL) » (SHQ 1996, 29). Même s'il ne dura que deux ans, PARCO est le premier programme *made in Québec* après le retrait fédéral, pour reprendre l'expression consacrée à propos de *HOMES BC* en Colombie-Britannique lancé à la même période. Poursuivant la description de PARCO, la SHQ disait :

Une part des logements réalisés⁹⁰ est réservée à des ménages à très faible revenu qui bénéficient durant cinq ans d'un supplément au loyer. Le programme offre aux organismes une subvention correspondant à environ 45 % des coûts reconnus pour l'achat de l'immeuble et l'exécution des travaux. Les municipalités ou d'autres organismes du milieu contribuent également pour une part d'environ 15 % des coûts de réalisation. Un emprunt hypothécaire garanti par la Société

⁸⁹ Front d'action populaire en réaménagement urbain.

⁹⁰ Près de 40 % des logements en question (SHQ 1995, 31 ; SHQ 1998, 18).

couvre le solde des coûts de réalisation. Les projets retenus ont été sélectionnés parmi ceux présentés à la SHQ à la suite d'un appel de propositions. Les organismes devaient recourir à des groupes de ressources techniques (GRT) pour présenter et réaliser les projets. (SHQ 1997a, 18)

PARCO se distinguait du précédent Programme de logement sans but lucratif privé conçu par la SCHL. Il fournissait une subvention en capital de départ sans subvention d'exploitation à long terme, hormis le supplément au loyer destiné à un certain nombre de ménages ayant des besoins impérieux de logement. Vu sa structure de financement, il accordait plus d'autonomie aux organismes promoteurs des projets. Puis comme moins de la moitié des ménages recevaient un supplément au loyer et correspondaient donc aux critères déterminant les besoins impérieux, PARCO permettait une plus grande mixité socio-économique que le précédent programme fédéral. Dans l'ensemble, PARCO a surtout permis de développer des projets d'habitation pour les familles (entrevue M. Hudon 2016). Près de 1 160 unités ont été réalisées (SHQ 1999, 16).

L'année 1997 est une année charnière en matière de réforme pour la SHQ. En fait, la réflexion des décideurs québécois quant à l'avenir du logement abordable s'était poursuivie depuis le désengagement du gouvernement fédéral en 1994. La SHQ avait même annoncé en 1995 qu'elle travaillait ardemment à l'examen de ses interventions en habitation ce qui allait ultimement « conduire à une réforme marquante dans ce domaine » (SHQ 1996, 9). Le fruit de ce travail a été présenté dans le document intitulé *L'action gouvernementale en habitation : Orientations et plan d'action* (SHQ 1997b) rendu public au moment du dépôt du budget provincial 1997-1998. Comme le précisait la SQH (2014, 4) encore récemment, ce document « demeure aujourd'hui la référence la plus complète sur les orientations poursuivies depuis lors ». Il jetait les bases du programme AccèsLogis qui allait remplacer PARCO, en s'inspirant grandement de ce dernier pour ce qui était de la subvention gouvernementale liée à la réalisation du projet et la contribution exigée du groupe du tiers secteur (SHQ 1997c, 7, 20). Toujours en vigueur en 2015, AccèsLogis a été le plus important programme de réalisation de logements abordables depuis le repli fédéral.

En octobre 1997, le gouvernement du Québec lançait le Programme AccèsLogis, issu du Fonds québécois d'habitation communautaire⁹¹, doté d'un budget global de 43 millions de dollars par année, pendant cinq ans, provenant de l'engagement gouvernemental. Pour la programmation 1997, AccèsLogis permettra à des COOP, des OSBL ou des OMH (par l'intermédiaire d'un OSBL) de réaliser ou de rénover 1 325 logements et de les offrir en location, à coût abordable, à des ménages à revenu faible ou modeste. Une certaine proportion des locataires à faible revenu bénéficiera durant cinq ans d'un supplément au loyer⁹². Les logements réalisés en vertu d'AccèsLogis se répartissent en trois volets. Le premier s'adresse aux familles, aux personnes seules et aux personnes âgées autonomes. Le second vise les personnes âgées en légère perte d'autonomie tandis qu'un troisième volet est destiné à des clientèles éprouvant des besoins spéciaux de logement, permanents ou temporaires. L'aide financière prend la forme d'une subvention à la réalisation variant de 45 % à 66 % des coûts admissibles. Les municipalités ou les organismes du milieu contribuent pour un montant correspondant au tiers de la subvention accordée par le programme. Un prêt hypothécaire couvrant le solde des coûts de réalisation est garanti par la SHQ. L'organisme prépare son projet et le réalise en collaboration avec un groupe de ressources techniques (GRT) reconnu par la SHQ. Un certain nombre de logements sont réservés pour chaque région administrative. (SHQ 1998, 17)

AccèsLogis favorisait ouvertement la mixité socio-économique (SHQ 1997c, 8) comme le faisait PARCO, ce qui tranche là aussi avec le précédent programme d'initiative fédérale en vigueur jusqu'en 1993. Ce dernier visait uniquement les ménages ayant des besoins impérieux en plus de ceux résidant dans des projets « spéciaux » comme nous l'avons vu. Depuis le milieu des années 1990, un retour à une certaine mixité dans les projets d'habitation mérite donc d'être souligné. À ce titre, le Québec se démarque des autres provinces étudiées. Par contre, PARCO s'adressait aux familles dont les membres sont autonomes, alors qu'AccèsLogis contient deux volets destinés aux aînés en perte d'autonomie et aux personnes ayant des besoins particuliers dus à leur état de santé physique, psychologique ou mentale. Ainsi AccèsLogis est plus ciblé

⁹¹ La création du Fonds québécois d'habitation communautaire s'est faite dans la foulée du Sommet sur l'économie et l'emploi en 1996. Il devait entre autres favoriser la mise en commun de ressources communautaires, privées et publiques dans le but d'accroître l'autonomie financière des groupes du tiers secteur pour la réalisation de logements abordables (SHQ 1997c, 5-6). Cela étant dit, le rôle joué par le Fonds correspond davantage à celui d'une table de concertation pour discuter des enjeux liés au développement du logement abordable, faire des recommandations au gouvernement, etc. (voir notamment Ducharme et Vaillancourt 2012, 21-22).

⁹² Mentionnons que l'octroi du supplément au loyer pendant cinq ans pour certaines unités a toujours été renouvelé par le gouvernement du Québec pendant la période couverte par notre étude (entrevue N. Mallard et C. Maziade 2016).

que ne l’était PARCO. AccèsLogis ne comportait pas non plus de subvention d’exploitation à court ou long terme (SHQ 1997c, 17)

Revenons brièvement sur les volets d’AccèsLogis. À son lancement, un maximum de 40 % des ménages du volet I (ménages dont les membres sont autonomes) et du volet II (aînés en perte d’autonomie) pouvaient avoir des besoins impérieux et donc recevoir le supplément au loyer (SHQ 1997c, 8). Par contre, au début des années 2000, les règles ont changé de sorte que de 20 à 50 % des ménages devaient « être admissibles au supplément au loyer » (SHQ 2003a, 22) ce qui illustre un changement en faveur d’un plus grand ciblage vers les personnes vulnérables. Dans le cas du volet III (personnes avec des besoins « spéciaux »), le nombre de personnes avec des besoins impérieux peut atteindre 100 %, soit autant de ménages habitant des logements temporaires ou permanents pour lesquels l’organisme peut recevoir un supplément au loyer (SHQ 1997c, 9). Aucune modification n’a été apportée à cet égard pour ce volet. Selon ce qui a été dit, nous pouvons voir qu’AccèsLogis est plus ciblé que PARCO, mais quand même moins ciblé que l’ancien Programme de logement sans but lucratif privé conçu par la SCHL. De par sa structure, AccèsLogis contient un niveau de ciblage plutôt « modéré ». Alors que la clientèle du volet I d’AccèsLogis vit de manière indépendante, notons que celle des volets II et III peuvent bénéficier de services de soutien communautaire qui viennent compléter l’offre de logement abordable (SHQ 2008, 13). Cela est particulièrement vrai pour le troisième volet destiné à des gens dans une situation très précaire (sans-abri, femmes victimes de violence, personne ayant des problèmes de santé mentale, déficience physique ou intellectuelle, cas de toxicomanie, etc.) (SHQ 2003a, 9-10).

Laissons un peu de côté les groupes bénéficiaires pour nous concentrer sur les instruments de la politique publique de logement. Comme nous venons de le voir, PARCO et AccèsLogis dans sa première phase de mise en œuvre (1997-2001) ont provoqué un basculement important dans le losange de bien-être. Si l’on observe les organisations propriétaires des nouveaux logements développés, il devient clair que ces deux programmes ont emporté avec eux un changement en faveur du modèle sans but lucratif et communautaire. La réalisation de logements possédés et gérés par le tiers secteur remonte à loin comme nous l’avons vu plus haut, mais il n’empêche que les OMH ont été les premiers fournisseurs de nouveaux logements

sociaux jusqu'au retrait fédéral (SHQ 1994, 32). Avec PARCO et AccèsLogis, le tiers secteur devenait le premier fournisseur, au détriment du secteur public.

Au Nunavik, la construction de HLM à travers le secteur public a été interrompue au milieu des années 1990, pour reprendre en 1999. La gestion du portefeuille de HLM a été confiée à l'OMH de Kativik à partir de 2000 (SHQ 2003b, 71). Financée par le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois, la réalisation de nouveaux HLM s'est poursuivie jusqu'en 2015 pour desservir la clientèle inuit (SHQ 2002, 22 ; SHQ 2015a, 57). Par contre, même au Sud du 55^e parallèle, les OMH ont fini par reprendre part au développement de logements abordables au début des années 2000. Cela s'est fait à travers le nouveau programme Logement abordable Québec (LAQ)⁹³, qui découlait des ententes fédérales-provinciales marquant le retour du gouvernement fédéral, ainsi qu'à travers AccèsLogis. En effet, un changement législatif est venu élargir les pouvoirs des OMH afin qu'ils réintègrent la réalisation de nouveaux logements en participant à ces deux programmes (SHQ 2003b, 7). Comme l'indiquait le rapport annuel de la SHQ (2002, 21), « les offices d'habitation qui, depuis 1994, voyaient leur rôle confiné à celui d'administrateurs d'habitations à loyer modique seront désormais en mesure de participer à la création de nouvelles unités de logement social ». Ainsi donc, un autre ajustement dans le losange de bien-être s'est effectué, sans toutefois que le modèle étatiste redevienne dominant. Les OMH demeurent loin derrière les groupes du tiers secteur en ce qui a trait à la propriété des 35 000 unités réalisées entre 1997 et 2015 par AccèsLogis et LAQ, possédant moins de 16 % d'entre eux (données fournies par L. Beauchesne 2016).

⁹³ Conçu par la SHQ, LAQ comprenait plusieurs volets. Le volet social et communautaire, le plus important pour notre recherche, a permis de réaliser 5 271 unités entre 2002 et 2015 (données fournies par L. Beauchesne 2016). Ce volet s'adressait aux mêmes clientèles que les volets I et II d'AccèsLogis à la différence que bien qu'aucune unité ne pouvait bénéficier du programme de supplément au loyer, environ 75 % des ménages devaient avoir des besoins impérieux (AECOM-SHQ 2011, 7 ; SHQ 2003c, 8). Cela rendait donc le volet social et communautaire de LAQ plus ciblé que les volets I et II d'AccèsLogis. La SHQ a aussi développé un volet privé de LAQ pour stimuler la réalisation de logements locatifs privés dans des secteurs où ils se faisaient rares. Ce volet était destiné à une clientèle ayant des revenus supérieurs à ceux des ménages visés par le volet social et communautaire, mais notons que 38 % des unités ont été développées pour des aînés en perte d'autonomie. En bout de piste, le volet privé de LAQ a permis de réaliser près de 3 200 unités (SHQ 2010, 45-6 ; données fournies par L. Beauchesne 2016).

En ce qui a trait aux instruments axés sur le marché locatif privé, nous constatons aussi des développements. Dans le cadre de la réforme de 1997, le programme Logirente destiné aux aînés a été fusionné avec la prestation spéciale d'allocation-logement administrée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, laquelle visait certaines familles recevant l'assistance sociale. L'intégration des deux mesures a permis de créer l'allocation-logement unifiée, que nous appellerons plus simplement le programme d'allocation-logement. Notons que la clientèle bénéficiaire a été élargie pour inclure aussi les familles de travailleurs à faible revenu. Comme c'était le cas pour Logirente, le nouveau programme offre une subvention mensuelle aux ménages « qui consacrent plus de 30 % de leur revenu pour se loger » (SHQ 1998, 17). L'âge d'admissibilité des aînés a été progressivement abaissé pour atteindre 51 ans en 2015. Si l'on soustrait les ménages propriétaires⁹⁴ qui constituent un très faible pourcentage des bénéficiaires, le programme rejoignait plus de 95 000 ménages à la fin de notre période d'étude (SHQ 2015a, 3, 70).

En 2001, alors qu'une pénurie du logement secouait les plus grandes villes de la province (Bendaoud 2013, 273), une nouvelle version du programme de supplément au loyer est apparue : le supplément au loyer d'urgence. Comme le soulignait la SHQ, l'année 2001 avait connu une « chute rapide des taux d'inoccupation des logements locatifs, notamment à Montréal, Gatineau et Québec. En juin, le gouvernement du Québec débloque 3,2 millions de dollars afin d'octroyer, pour une période de 2 ans, 500 unités de Supplément au loyer d'urgence destinées à des ménages à faible revenu qui se trouvent sans logis le 1^{er} juillet » (SHQ 2002, 7). Ce programme s'inscrivait souvent dans des plans d'intervention plus larges comme l'indiquait la SHQ l'année suivante :

Le 1^{er} juillet, le gouvernement vient en aide aux ménages qui n'ont pu se trouver de logement en soutenant les interventions de 19 municipalités dans la mise en œuvre de plans d'urgence à l'intention de leurs citoyens. Le programme, assorti d'un budget totalisant 9,5 millions de dollars, permet d'offrir des services d'hébergement temporaire et d'entreposage, en plus des 1 150 subventions de supplément au loyer d'urgence destinées à des ménages à faible revenu. (SHQ 2003b, 7)

⁹⁴ Notre soustraction du pourcentage de propriétaires se base sur les données de 2013-2014 fournies par la SHQ dans le cadre de notre demande d'accès à l'information (N/Réf. 15-026620).

Bon an mal an, le programme de supplément au loyer d'urgence s'est maintenu. Le rapport annuel pour 2014-2015 disait : « Depuis 2006, le gouvernement autorise annuellement la reconduction des suppléments au loyer d'urgence toujours actifs depuis 2004-2005, tout en procédant à l'intégration des bénéficiaires dans un programme régulier de la Société » (SHQ 2015a, 71). En 2015, plus de 900 ménages recevaient encore cette forme d'aide (SHQ 2015b). Notons qu'outre les ménages se retrouvant à la rue le 1^{er} juillet, date habituelle d'expiration des baux au Québec, l'enjeu de l'itinérance a continué d'attirer l'attention du gouvernement au fil des ans. La SHQ est partie prenante du Plan d'action interministériel en itinérance 2015-2020 qui fut lancé décembre 2014. « En ce sens, la Société s'est engagée à poursuivre la réalisation de logements abordables avec soutien communautaire, à attribuer un plus grand nombre de suppléments au loyer, à soutenir l'achat et la rénovation de maisons de chambres et à soutenir la mise en œuvre de l'approche “logement d'abord” auprès des personnes à qui cette formule convient mieux » (SHQ 2015a, 58).

Finalement, l'année 2015 est surtout marquée par un autre changement visant à accroître l'utilisation du programme supplément au loyer privé, dans sa version décrite plus haut. Si l'on revient légèrement en arrière, cela faisait quelques années que le gouvernement québécois annonçait des investissements annuels pour financer 3 000 nouveaux logements à travers AccèsLogis (Québec 2009, E.25). Encore dans le budget 2014-2015 nous pouvons lire : « le gouvernement annonce la construction des 3 000 nouveaux logements sociaux, communautaires et abordables dans le cadre du programme AccèsLogis Québec. Parmi ces unités : – 500 unités seront réservées pour les personnes itinérantes ou à risque de le devenir; – 2 500 unités seront réservées pour les autres clientèles en priorisant les aînés et les autochtones » (Québec 2014, B.136). Par contre, dans son budget 2015-2016, le gouvernement a utilisé la moitié du budget d'AccèsLogis pour plutôt financer l'octroi de supplément au loyer essentiellement sur le marché privé (Québec 2015, B.232). Les effets de cette réorientation seront visibles à partir de 2016 soit après notre période d'étude, mais il convient de la mentionner ici pour son importance quant à la trajectoire qu'a commencé à prendre la politique québécoise de logement. Comme les suppléments au loyer sont attribués à des ménages sur les listes d'attentes des OMH qui

éprouvent des besoins impérieux de logement, un ciblage s'effectuera *de facto* par rapport aux autres ménages qui auraient pu bénéficier de nouveaux logements réalisés à travers AccèsLogis et sa formule « mixte ».

Tout compte fait, même si le Québec se démarque des autres provinces en continuant d'embrasser la mixité socio-économique à travers son principal programme AccèsLogis, force est d'admettre que sa politique de logement est plus ciblée dans les années 2010 qu'elle ne l'était dans les années 1970. Or l'explication idéologique nous aide peu à comprendre la succession d'ajustements en faveur des plus démunis. Le changement d'échelle des loyers HLM en 1982 favorisant l'exode des travailleurs a été effectué pendant le mandat du Parti québécois (PQ), un parti connu pour être plus à gauche que son rival le Parti libéral du Québec (PLQ) (Noël 2013, 257). Le livre vert de 1984 qui suggérait le ciblage des programmes de logement social a été déposé par Guy Tardif, un ministre de la première heure du cabinet de René Lévesque. La voie était donc ouverte pour la signature de l'entente fédérale-provinciale en 1986 par le gouvernement libéral, menant à l'adoption de la mesure des besoins impérieux. Pendant l'ère péquiste de 1994 à 2003, PARCO a été remplacé par AccèsLogis qui comprenait au moins deux volets entièrement dédiés aux groupes vulnérables, sans compter que son autre volet est devenu plus ciblé. Puis l'introduction de LAQ et du supplément au loyer d'urgence ont renforcé cette tendance au ciblage des plus défavorisés. L'arrivée des libéraux en 2003 n'a pas tellement changé la donne pour ce qui est des groupes visés par la politique de logement et cela vaut aussi pour le retour du PQ en 2012. Le mandat libéral de Philippe Couillard ayant débuté en 2014 a apporté certains changements notamment avec le virage vers le supplément au loyer au détriment d'AccèsLogis, mais leurs effets débordent du cadre de notre étude. L'importance accordée par la SHQ à l'enjeu de l'itinérance mérite toutefois d'être signalée. Enfin, les mécanismes liés à la dépendance au sentier n'expliquent pas non plus très bien l'accumulation de toutes ces modifications. C'est pourquoi nous défendons plutôt la thèse que le processus de *puzzling* et ses mécanismes d'apprentissage sont plus utiles pour comprendre cette série d'ajustements.

4.1.2 L'effet des mécanismes d'apprentissage et le ciblage de la clientèle

Comment pouvons-nous expliquer le ciblage de la politique québécoise de logement ? Bien que le ciblage au Québec soit plus modéré que dans les autres provinces étudiées, cela ne rend pas l'explication du ciblage moins nécessaire. Encore une fois dans un contexte de ressources limitées, nous verrons plus bas que la force combinée des mécanismes d'apprentissage social et instrumental entraîne le processus de *puzzling* qui guide l'action publique. L'apprentissage social a favorisé l'accent mis sur les plus démunis aux plans économique et de la santé, selon le principe d'équité verticale. Le mécanisme d'apprentissage instrumental explique aussi le ciblage spécifique des aînés en perte d'autonomie et des clientèles ayant des besoins particuliers dont les itinérants, même si les références explicites aux « coûts épargnés » en matière de santé et autres sont apparues plusieurs années après qu'AccèsLogis et ses volets II et III aient démarré.

Comme dans les autres provinces, il est un fait avéré que les besoins et demandes en matière de logement surpassent la capacité financière du gouvernement québécois. Déjà au tournant des années 1970, l'enjeu de l'habitation recouvrat une grande importance pour le gouvernement, mais la contrainte financière était présente. « La Société [SHQ] est toutefois consciente que si l'habitation et le milieu de vie prennent aux yeux du public en général une telle importance, les moyens dont elle dispose sont limités. Ces moyens sont fonction des disponibilités de l'État » pouvons-nous lire dans le rapport annuel 1969-1970 de la SHQ (1970, 13-4). Au milieu des années 1980, le gouvernement écrivait : « La solution HLM, si elle accroît le nombre de logements locatifs, présente un sérieux problème d'équité horizontale, puisque à difficulté égale, tous les ménages ne peuvent être traités de la même façon. Ce problème d'équité se manifeste clairement par la longueur des listes d'attente, estimées globalement à environ 35 000 ménages » (Québec 1984, 66). À propos du programme fédéral visant les groupes du tiers secteur, la SHQ écrit au tournant des années 1990 : « Comme la demande excède de beaucoup l'offre, la SHQ ne retient de ces projets admissibles que ceux qui ont obtenu les meilleures notes cumulatives » (SHQ 1990, 7). Lors de la réforme de 1997, la SHQ notait qu'il y avait « près de 200 000 ménages défavorisés qui ne reçoivent aucune aide spécifique pour se loger » (SHQ 1997b, 4). Malgré les efforts faits au début des années 2000 pour « accélérer la

cadence du développement et du dépôt de projets » dans le cadre d'AccèsLogis (SHQ 2003b, 20), le programme ne permet pas de loger tous les ménages québécois dans le besoin. À la fin de notre période d'étude, la SHQ (2015b) soutenait 225 000 ménages à travers ses différents programmes. Toutefois, elle notait aussi que 40 000 ménages étaient toujours en attente d'un HLM ou d'un supplément au loyer et que 480 000 ménages locataires québécois consacraient toujours plus de 30 % de leur revenu pour se loger (SHQ 2015b).

Ce faisant, le gouvernement québécois a parfois eu à faire des choix difficiles à propos de la clientèle à cibler en priorité. Prenons d'abord la modification de l'échelle des loyers HLM fixé à 25 % en 1982 qui a également entraîné la suppression des loyers plafonds. Ultimement cela a mené à l'exode des travailleurs tel que mentionné dans la précédente section. François Renaud, ancien conseiller senior en développement organisationnel à la SHQ, a pris sa retraite de l'agence provinciale en 2012 après plus de trente ans de service. Il se rappelle les événements :

C'est avec l'échelle de loyer finalement qu'on a instauré... qu'on s'est tourné de plus en plus vers les ménages à faible revenu. Parce qu'en mettant une échelle de loyer à 25 %, si tu as un revenu de 2 000 \$ par mois, ce n'est pas intéressant d'aller dans un HLM. Alors l'œuf ou la poule, est-ce que c'est parce qu'on a décidé d'avoir des ménages à faible revenu ou si c'est parce qu'on a mis l'échelle? En mettant l'échelle, c'est évident qu'on se destinait vers les ménages à faible revenu. Donc l'échelle c'est vraiment un élément clé. (entrevue F. Renaud 2016)

Questionné sur les raisons qui ont poussé au changement de l'échelle de loyer, il répondit : « On a dit il faut dédier... Il y a eu un changement de paradigme de dédier le logement social aux faibles revenus, ça a été décidé par le ministre. La SHQ se rendait compte que les besoins étaient trop grands pour les ressources qu'on avait donc il fallait vraiment dédier les HLM aux gens les plus démunis » (entrevue F. Renaud 2016). Ces extraits d'entretien démontrent bien l'activation du mécanisme d'apprentissage social où le gouvernement souhaitait diriger ou cibler les ressources limitées vers les ménages plus défavorisés. Indirectement, le gouvernement voulait inciter les ménages de travailleurs avec des revenus un peu plus élevés à quitter leur logement HLM.

Le changement à l'échelle de loyer est survenu pendant le mandat péquiste. Le ministre auquel François Renaud se réfère est Guy Tardif, un ministre du cabinet de René Lévesque depuis son entrée au pouvoir en 1976. Comme nous l'avons déjà mentionné, c'est Guy Tardif qui a déposé le livre vert en habitation en 1984. Pendant toute la période couverte par notre étude, le livre vert est le document rendu public par le gouvernement qui est le plus poussé en termes de réflexion, de vision, mais aussi d'évaluation globale des interventions de la province en habitation. Nous y reviendrons à plusieurs reprises dans le reste du chapitre. Ultimement, l'objectif du livre vert était de créer une politique d'habitation, de manière concertée entre l'État et les intervenants du secteur de l'habitation. Au final, la politique d'habitation n'a pas vu le jour bien que différents programmes aient continué, se soient ajoutés, etc. Le ministre mettait toutefois en garde contre une augmentation des dépenses gouvernementales, en appelant plutôt à une meilleure utilisation des ressources. Cela passerait inévitablement par le ciblage de l'aide au logement. Guy Tardif écrivait :

[P]articulièrement au moment où les perspectives économiques et les finances publiques exigent de maximiser l'impact de chaque denier public, il ne faut pas attendre d'une politique gouvernementale que l'État y annonce son intention de dépenser encore plus pour l'habitation. Les engagements financiers du Québec ont progressé à un rythme très rapide dans ce domaine au cours des dernières années. Il n'est pas évident que pour soulager les problèmes les plus aigus de certains et en même temps pour stimuler l'activité économique dans ce secteur, il faille dépasser de beaucoup le niveau des dépenses déjà atteint. En étant plus sélectif dans les clientèles et dans les activités aidées, on peut sans doute atteindre aussi efficacement ces objectifs. Il est d'ailleurs intéressant de constater que les ménages ayant virtuellement besoin d'aide à un titre ou à un autre pourraient en grande partie être rejoints par un réaménagement des programmes existants. Dans la conjoncture financière et économique actuelle, la première qualité d'une politique doit donc être de rationaliser et d'optimiser les programmes en cours, et sans rien renier des grands objectifs de la social-démocratie, de diriger l'aide non plus universellement, mais sélectivement vers ceux qui en ont le plus besoin. (Québec 1984, 7-8)

Guy Tardif ajoutait, en parlant du livre vert, « la philosophie de cette publication, telle que nous la concevons, participe d'une vision globale de la société québécoise et vaut indépendamment du cadre constitutionnel ou des gouvernements en place » (Québec 1984, 8). De sa recommandation vers un plus grand ciblage des programmes à l'introduction du concept

de besoins impérieux, il n'y avait qu'un petit pas à faire. Comme nous le savons, cela s'est produit lors de la signature de l'entente fédérale-provinciale en 1986 pendant le mandat du Parti libéral du Québec (PLQ). Dans le rapport annuel de la SHQ pour 1986 nous pouvons lire : « Après une longue démarche de réflexions sur l'ensemble des interventions que les gouvernements du Québec et du Canada ont menées au cours des dernières années en matière d'habitation sociale, il a été conjointement décidé de nouvelles politiques en ce domaine » (SHQ 1987, 11). Les programmes étaient dorénavant « destinés aux plus démunis, aux ménages ayant des besoins impérieux de logement » est-il ajouté (SHQ 1987, 13).

Jean-Paul Beaulieu, ancien vice-président à la SHQ, a personnellement signé l'entente fédérale-provinciale pour le compte du gouvernement libéral en 1986. Comme il l'explique, c'est le manque de ciblage des programmes lequel provoquait des critiques publiques, puis le désir d'équité (verticale) qui ont motivé le ciblage des ressources vers les ménages ayant des besoins impérieux :

Quand on a négocié l'entente sur l'habitation sociale en 1986, c'était pour essayer de mieux cibler l'aide gouvernementale disponible. On voulait faire plus avec l'argent qui était disponible, être moins critiqué. La critique publique, les abus⁹⁵ dans les programmes à la fois au fédéral puis le fait qu'on supportait ça indirectement dans les provinces, ça faisait que ça nuisait à l'image publique de l'aide au logement social. La dimension politique était très forte : les abus. Puis après ça il y avait la dimension budgétaire qui a toujours été importante : l'État a toujours essayé de faire mieux avec l'argent qu'il a. (entrevue J-P. Beaulieu 2016)

Il s'agit ici d'une démonstration de l'effet du mécanisme d'apprentissage social, car les gouvernements péquiste et libéral reconnaissaient tous les deux le « problème » du manque de ciblage dans le programme fédéral destiné aux groupes du tiers secteur, bonifié par le programme québécois Logipop. À propos de ces deux programmes spécifiquement, nous pouvons lire dans le livre vert présenté par le gouvernement péquiste : « Actuellement, on exerce peu de contrôle sur les clientèles. Pourtant l'importance de la subvention [fédérale et

⁹⁵ Par « abus », Jean-Paul Beaulieu se référait au fait que « certains ménages gagnant bien au-delà du revenu moyen habitaient dans des coopératives d'habitation » (entrevue J-P. Beaulieu 2016).

provinciale] justifierait l'idée d'une vérification plus systématique de la clientèle bénéficiaire de ces programmes » (Québec 1984, 69). Puis les explications de Jean-Paul Beaulieu, qui a signé l'entente fédérale-provinciale ayant introduit le concept de besoins impérieux pendant le mandat du PLQ, vont également dans ce sens. En un mot, l'objectif était de faire un meilleur usage des ressources en ciblant davantage.

Comme nous l'avons vu plus haut, un nouveau règlement sur l'attribution des logements HLM a été mis en place au tournant des années 1990. Il poursuivait la première réforme sur l'échelle des loyers au début des années 1980 de même que l'esprit de l'entente fédérale-provinciale de 1986 visant les ménages ayant des besoins impérieux de logement. Le mouvement du mécanisme d'apprentissage social, fonctionnant en faveur d'une plus grande équité verticale, est visible dans le rapport annuel de la SHQ pour 1990 : « [C]onsciente de la disponibilité limitée des ressources, la Société a mis en place un règlement depuis longtemps attendu au regard de l'attribution des logements à loyer modique. Entré en vigueur après consultation de nombreux organismes et partenaires concernés, ce règlement vient définir des modalités d'accès équitables pour tous les ménages qui désirent obtenir un logement social » (SHQ 1991, 11). Dans le passage qui suit tiré de l'évaluation du programme HLM publiée par la SHQ en 2011, nous pouvons aussi voir le lien direct entre la rareté des ressources et le ciblage opéré au fil des ans :

La suppression du loyer plafond dans les années 1980 et l'adoption de règles d'attribution de logement uniformes entre les offices d'habitation, au début des années 1990, ont réduit la diversité des clientèles. À ces causes s'ajoute la fin de nouveaux projets de HLM en 1994. Les ressources étant limitées, les ménages plus démunis et les familles les plus nombreuses ont désormais la priorité. Le départ de ménages moins pauvres et la priorité donnée aux plus défavorisés ont modifié le profil de la clientèle; auparavant composée de familles nombreuses, de travailleurs et de retraités, elle compte maintenant moins de travailleurs. Cette tendance a été observée il y a plus de 15 ans, alors qu'elle s'était accentuée au cours de la période de 1980 à 1990. (SHQ 2011a, 11).

Le désengagement du gouvernement fédéral en 1994 a marqué l'arrêt de la construction de HLM, mais il a forcé la province à concevoir d'autres programmes. C'est à ce moment que PARCO est arrivé. À l'origine, il s'agissait d'une proposition des groupes du tiers secteur pour

un programme de coopératives d'habitation pour familles où la mixité socio-économique était mise à l'avant-plan (CQCH et AGRTQ 1993, 6-7, 11). PARCO comprenait 40 % de ménages bénéficiant du supplément au loyer et donc ayant des besoins impérieux. Par contre, AccèsLogis lancé en 1997 dans la foulée du Sommet sur l'économie et l'emploi incluait deux volets destinés aux aînés en perte d'autonomie (volet I) et aux personnes avec des besoins particuliers de logement (volet III). Le volet I d'AccèsLogis s'apparentait à PARCO, mais pas les deux autres. Comment expliquer l'ajout de ces volets ? C'est la question que nous avons posée à François Renaud, le fonctionnaire retraité que nous avons présenté plus haut. Dans sa réponse, il revient sur les premiers projets d'habitation destinés aux aînés en perte d'autonomie développés au tournant des années 1990 dans le cadre du dernier programme fédéral destiné au groupe du tiers secteur, lequel était mis en œuvre par la SHQ.

À la fin des années 1980, les projets d'habitation pour aînés en perte d'autonomie légère c'était pour compenser le retrait du ministère de la Santé qui diminuait le nombre de lits dans les CHSLD pour des questions budgétaires. Nos projets ont commencé avec le programme fédéral de logement sans but lucratif privé. La SHQ voyait que les besoins étaient grands dans les milieux, à travers la province. C'était une situation difficile pour les personnes âgées qui n'avaient plus accès à des CHSLD et qui vivaient sur le marché privé. Il y avait des aînés à faible revenu, qui sont malades, il fallait essayer de donner des services. Donc on a concocté des projets d'habitation pour eux. Le ministère de la Santé donnait de l'argent pour les services dans ces nouveaux projets d'habitation, puis la SHQ finançait les logements. Avec le temps ça s'est transformé, il y a eu quelques projets dans des HLM aussi qui ont été faits un petit peu. Comme les besoins étaient encore très présents au sein de cette clientèle-là dans les années 1990, on a continué ça avec le volet II d'AccèsLogis. (entrevue F. Renaud 2016)

Pour ce qui est du volet III d'AccèsLogis, les propos de François Renaud démontrent à nouveau l'effet du mécanisme d'apprentissage social dans le processus de *puzzling* des décideurs, en tentant de diriger les ressources vers ceux qui autrement auraient beaucoup de difficulté à se loger :

Le ciblage vers les plus vulnérables c'est surtout une question budgétaire. Il fallait concentrer les ressources vers ceux qui ont le plus besoin d'aide. Avec AccèsLogis, on a développé beaucoup de projets à travers le volet III, surtout des projets pour itinérants. En fait, on essayait de travailler avec toutes sortes de monde. Voir un peu c'était quoi les gens qui se retrouvaient en besoin dans le milieu. Là il y a eu ceux qui sortaient de prison, les toxicomanes, tout le monde

dans le fond qui avait de la difficulté à se trouver un logement dans le secteur privé. Puis dans des milieux on recevait des demandes, par exemple venant des OSBL qui s'occupaient de ces clientèles spécifiques. (entrevue F. Renaud 2016)

Plusieurs autres experts du logement social/abordable ont mis en relation la limitation des budgets disponibles et les plus grands besoins en logement de certains groupes vulnérables, besoins notamment exprimés par les organismes qui traitent avec ces clientèles, pour expliquer le ciblage de la politique québécoise au cours des quarante dernières années (entrevue C. Roy 2016 ; entrevue S. Carreau 2016 ; entrevue J. McGregor 2016 ; entrevue M. Hudon 2016). Ainsi nous pouvons conclure que l'effet du mécanisme d'apprentissage social a été déterminant dans l'allocation des ressources aux plus démunis, suivant le principe de l'équité verticale. Cela était aussi visible dans les écrits du gouvernement que nous avons présentés plus haut. Bien que certaines personnes ayant aussi observé de très près l'évolution de la politique québécoise de logement suggèrent qu'une approche plus large et donc moins ciblée aurait pu être maintenue (entrevue F. Saillant 2016 ; entrevue S. Corriveau 2016 ; entrevue D. Robitaille 2016), la prémissse de base semble aujourd'hui être que seuls les ménages qui ont de très sérieuses difficultés à se loger sur le marché privé doivent être aidés. En d'autres mots, ces personnes plus vulnérables sont perçues comme plus méritantes.

Comme dans les autres provinces, nous constatons une interaction entre le mécanisme d'apprentissage social et le mécanisme d'apprentissage instrumental. Par contre, le type de justifications indiquant la présence du mécanisme d'apprentissage instrumental a été mis de l'avant bien après que le programme AccèsLogis ait démarré. Claude Roy, qui a travaillé à la SHQ de 1977 à 2013 où il occupait le poste de conseiller au PDG, s'est longuement penché sur le dossier des clientèles avec des besoins particuliers au cours de sa carrière. En plus d'avoir œuvré sur les premières interventions de la SHQ à l'attention des personnes en situation d'itinérance à la fin des années 1980, il a aussi formé un comité de travail avec des gens du milieu communautaire dans les années 1990. C'est dans ce comité qu'ont été développées les grandes lignes du volet III d'AccèsLogis. Si la désinstitutionnalisation et la croissance des besoins plus urgents des itinérants et des aînés en perte d'autonomie sont incontournables, les coûts en santé que le logement social fait épargner sont également importants pour lui. « Quelqu'un de leur clientèle [du ministère de la Santé et des Services sociaux] qui habite un

logement social, s'il n'habite pas un logement social, il s'en va dans une de leur ressource. Ça fait partie des avantages sociaux économiques de nos programmes » (entrevue C. Roy 2016).

Dans les années 1990, les coûts épargnés sur des dépenses en santé et autres n'étaient pas vraiment mentionnés de manière explicite. Par exemple, le cadre de référence de 1993 abordé plus haut, entre la SHQ et les intervenants sur réseau de la Santé, évoquait plutôt « la volonté gouvernementale de maintenir les personnes [âgées] dans leur milieu en prolongeant leur période de vie autonome et en retardant leur entrée en institution d'hébergement et de soins de longue durée » (Québec 1993, 4). Cependant, un nouveau *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social* a été développé en 2007 par le ministère de la Santé et des Services sociaux et la SHQ (Québec, MSSS-SHQ 2007), incluant cette fois les personnes avec des besoins « spéciaux ». Il était « assorti d'une somme récurrente de 5 millions de dollars, confirm[ant] la reconnaissance d'une responsabilité partagée à l'égard d'une clientèle commune aux deux réseaux » (AECOM-SHQ 2011, 2). Claude Roy, qui a coordonné la recherche et la rédaction de ce cadre pour le compte de la SHQ, explique essentiellement que les fonds ont été octroyés parce que le gouvernement a pris conscience de « la diminution des coûts sociaux engendrée par les programmes de la SHQ » (entrevue C. Roy 2016). Autrement dit, l'État a voulu appuyer encore davantage le soutien communautaire en logement social/abordable, car il savait que cette formule avait différents avantages dont celui de faire économiser sur d'autres dépenses éventuelles en santé et services sociaux. Le mouvement du mécanisme d'apprentissage instrumental devenait plus apparent.

Dans les années 2010, d'autres études publiées par la SHQ mais réalisées par une firme externe ont clairement souligné les avantages économiques que représente le logement supervisé pour les aînés en perte d'autonomie et les itinérants. « Les effets des programmes de la SHQ se font aussi sentir par une réduction de l'utilisation des services publics par les ménages socio-économiquement défavorisés » pouvons-nous lire dans le sommaire de l'étude de 2011 (AECOM-SHQ 2011). L'étude révélait qu'outre la création des milieux de vie stables, sécuritaires et adaptés aux besoins des personnes âgées, les programmes de la SHQ « peuvent contribuer à diminuer la charge financière pour l'État que représente le soutien en établissement de ces personnes » (AECOM-SHQ 2011, 53). Puis l'étude de 2013 y allait avec plus de

précisions. En mesurant le coût des « dépenses publiques en frais d'hospitalisation et en frais d'hébergement dans d'autres types d'établissements ainsi que la baisse des coûts pour fournir divers services et soins », l'étude concluait que « La réduction des dépenses publiques entraînée par divers programmes [de la SHQ] pour les personnes âgées en légère perte d'autonomie est évaluée à 141,9 millions de dollars par année. Si l'on compare le coût de ces différents programmes, l'économie nette s'élève donc à 103,3 millions de dollars » (AECOM-SHQ 2013, x).

Par rapport aux personnes en situation d'itinérance, la première étude de 2011 explorait l'état de la littérature étrangère en ce qui concerne la mesure du « coût de l'itinérance pour la collectivité » (AECOM-SHQ 2011, 37). Différents calculs avaient été faits pour comparer la situation où aucun logement ne serait réalisé ce qui génère une forte utilisation des services publics par les itinérants, à une situation où 200 logements supervisés individuels seraient construits pour autant d'itinérants à travers AccèsLogis en y incluant aussi une utilisation moindre des services publics. Des économies de plusieurs millions étaient avancées (AECOM-SHQ 2011, 41). L'étude de 2013 a présenté de nouveaux calculs, comme l'indique l'extrait suivant :

Par le truchement du volet III du programme AccèsLogis Québec (ACL) et du PSL [programme de supplément au loyer], les activités de la SHQ touchent directement à 1 136 bénéficiaires [itinérants]. Sur la base d'études similaires⁹⁶, on estime que ce programme génère des économies de 10,1 millions de dollars par année en ce qui a trait à l'utilisation des services publics. Si l'on considère le coût de ces deux programmes pour cette catégorie de bénéficiaires, l'économie nette réalisée est évaluée à 2,3 millions de dollars par année. (AECOM-SHQ 2013, ix)

C'est aussi ce que nous explique John MacKay, vice-président de la SHQ de 2007 à 2010 puis PDG de 2010 à 2013. Il a personnellement rencontré l'ancien ministre libéral des Finances pour le convaincre d'augmenter les investissements annuels du gouvernement de sorte à

⁹⁶ Le document fait ici référence aux résultats d'une équipe de recherche qui a suivi plusieurs centaines d'itinérants à Montréal, pendant plus d'un an (AECOM-SHQ 2013, 10-11)

financer 3 000 unités de logement à travers AccèsLogis. Cela s'est concrétisé dans le budget 2009-2010 du gouvernement du Québec (Québec 2009, E.25).

Quand on a fait les démonstrations au gouvernement à la fin des années 2000 que ça nous prenait plus d'unités à travers AccèsLogis, ça a été ça notre argument : le logement supervisé en OSBL coûte beaucoup moins cher au gouvernement que de garder les aînés en perte d'autonomie et les autres personnes vulnérables à l'hôpital, en CHSLD, etc. Ça fait partie des raisons qui expliquent l'augmentation du budget d'AccèsLogis alloué par le gouvernement à ce moment-là, en mettant de l'avant les impacts sociaux dont les économies qu'on peut réaliser en construisant des logements à travers les volets II et III. (entrevue J. MacKay 2016)

Pour conclure cette partie, disons que même si le ciblage de la politique québécoise de logement est modéré, il s'explique par l'interaction des mêmes mécanismes d'apprentissage observés dans les chapitres précédents. La recherche d'une meilleure utilisation des ressources est présente du début à la fin de notre période d'étude, sans égard au parti pouvoir. Nous avons pu voir que le processus de *puzzling* a d'abord été entraîné par le mécanisme d'apprentissage social, notamment dans les années 1980, où les objectifs d'efficience et d'équité ont poussé les décideurs à cibler les plus démunis. Mais les besoins en logement de ces personnes n'ont pas cessé de croître. Puis progressivement, le gouvernement a aussi réalisé que la formule du logement abordable, surtout avec soutien communautaire, permettait à l'État de répondre aux grands besoins de clientèles vulnérables tout en réduisant l'utilisation de services publics. Cela marquait ainsi l'interaction avec le mécanisme d'apprentissage instrumental dans la mesure où l'élite politico-administrative prenait conscience des nombreux avantages dont les économies de coûts que le logement supervisé procure. Cependant, il faut reconnaître que le type de justification qui témoigne de la présence du mécanisme d'apprentissage instrumental est moins présent au Québec que dans les autres provinces, que ce soit dans les documents gouvernementaux ou les réponses des personnes interviewées pour expliquer le fait que la politique québécoise de logement est plus ciblée dans les années 2010 qu'elle ne l'était dans les années 1970.

4.2 Reconfiguration du losange de bien-être : l'ascension du tiers secteur au détriment du modèle étatiste et ses instruments

La politique québécoise du logement abordable a valorisé davantage le modèle sans but lucratif depuis le retrait fédéral au milieu des années 1990, au détriment du modèle étatiste et sa formule HLM qui était dominant jusque-là. Les organisations publiques à l'échelle municipale que sont les OMH participent encore à la réalisation de nouveaux logements abordables, tout comme les HMB en Alberta. Par contre, il est évident que le logement à travers les OMH n'est plus le premier instrument de la politique québécoise. Comment pouvons-nous comprendre ce changement sur le losange de bien-être, dans un contexte où le gouvernement provincial avait une grande liberté pour développer de nouveaux programmes de logement abordable due au retrait fédéral ? C'est la question à laquelle cette partie du chapitre cherche à répondre. Nous verrons ici que le cas du Québec présente plusieurs similitudes avec celui de la Colombie-Britannique. Les mêmes mécanismes d'apprentissage instrumental et ceux liés à la dépendance au sentier interagissent.

Avant de traiter des mécanismes, il est important d'expliquer en quoi une analyse idéologique n'est pas très pertinente pour comprendre les changements au losange de bien-être. Avant le désengagement fédéral, le Parti libéral du Québec (PLQ) et le Parti québécois (PQ) avaient tous deux maintenu la prédominance de la formule HLM, donc du modèle étatiste, pour réaliser la majorité des logements sociaux. Cela dit, c'est après la victoire électorale du gouvernement péquiste de René Lévesque que le programme québécois Logipop destiné aux groupes du tiers secteur a été mis en œuvre. Puis le repli fédéral en 1994 a poussé les décideurs à réfléchir, à faire du *puzzling*, quant aux nouvelles orientations à prendre. Ce moment coïncidait avec le retour au pouvoir du PQ qui décida d'épouser le modèle sans but lucratif. PARCO a été développé pendant le mandat de Jacques Parizeau et AccèsLogis pendant celui de Lucien Bouchard. Par contre, c'est aussi sous la gouverne d'un premier ministre péquiste, Bernard Landry, que les OMH ont pu reprendre part au développement de logements abordables au début des années 2000. Le retour des OMH n'a cependant pas compromis l'orientation communautaire d'AccèsLogis, puisque les OMH ont réalisé beaucoup moins d'unités que les groupes du tiers secteur. Le PLQ de Jean Charest n'a pas remis en cause AccèsLogis ou son orientation

communautaire. Au contraire, il a augmenté le nombre d’unités financé annuellement d’environ 1 500 à 3 000 (Québec 2009, E.25). Le gouvernement libéral de Philippe Couillard a cependant ramené cet objectif à 1 500 unités dans le budget 2015-2016, préférant utiliser les sommes à d’autres fins. Mais au final, force est d’admettre qu’il est très difficile d’établir un lien net entre la politique partisane et le passage d’un modèle majoritairement étatiste à un modèle majoritaire sans but lucratif en habitation.

4.2.1 Adoption du modèle sans but lucratif : entre apprentissage et dépendance au sentier

Comme le disait le premier président de la SHQ Henri Dion en 1967 : « Tout ceux qui, de près ou de loin, s’intéressent à l’habitation, qu’ils soient constructeurs ou administrateurs, penseurs ou exécutants, doivent, s’ils veulent voir résolu ce problème angoissant du logement des économiquement faibles, participer à un immense effort de recherche si l’on veut aboutir à des solutions efficaces et humaines dignes de la société du XX^e siècle » (cité dans SHQ 1992a, 17). Cette citation nous amène à introduire l’argument que nous défendons : l’adoption du modèle sans but lucratif dans la politique de logement s’explique d’abord par le processus de *puzzling* des élites politiques et bureaucratiques. Le mécanisme d’apprentissage instrumental propulse le processus de *puzzling*. À travers leurs diverses évaluations, les décideurs ont réalisé que la formule HLM comportait plusieurs faiblesses au niveau des coûts élevés et de la concentration de la pauvreté. Lorsqu’est venu le moment de lancer AccèsLogis après le retrait fédéral et de surcroît en contexte de resserrement budgétaire, le gouvernement a choisi l’option des subventions aux groupes du tiers secteur qui présentait plusieurs avantages économiques et non économiques. Cela dit, le processus de dépendance au sentier et ses mécanismes expliquent aussi la poursuite du modèle sans but lucratif. Comme nous l’avons vu plus haut, la SHQ a commencé à soutenir avec ses propres fonds les coopératives et les OSBL au moins depuis la seconde moitié des années 1970. AccèsLogis s’inscrivait donc dans la continuité d’initiatives précédentes, sans compter qu’il découle d’une proposition de programme formulée par le tiers secteur lui-même.

Voyons plus en détail l’interaction des mécanismes en commençant par le mécanisme d’apprentissage instrumental. L’activation de ce mécanisme s’est déroulée assez tôt au Québec, où des critiques et mises en garde ont été adressées contre les premiers complexes HLM construits dans un contexte de rénovation urbaine. Par exemple, en 1969, plusieurs mémoires ont été remis au groupe du travail de la SHQ qui voulait développer une échelle québécoise des loyers en HLM. Cela a donné l’occasion à différents organismes de faire part de leur point de vue, y compris sur la politique québécoise de logement qui en était à ses balbutiements. Dans la synthèse des mémoires déposés, l’on peut lire ceci :

En général, on conçoit très mal qu’il y ait dans un même édifice ou dans un même projet une concentration de personnes ou ménages à faible revenu ou de socialement marginaux. Et c’est dans ce sens que plusieurs organismes parlent de « ghettos » [...] Vu l’ampleur du problème de logement, on se demande si la formule de subvention au déficit des logements municipaux [HLM] est la plus valable, car il faut que l’État soit propriétaire et les coûts semblent élevés. (SHQ 1969, 7-8)

Un document d’orientation de la SHQ dressait un bilan de ses interventions en 1980. Voici ce qu’il est écrit à propos des HLM : « les premières réalisations américaines d’après-guerre ont souvent pris la forme d’ensembles monstrueux d’allure concentrationnaire, où le caractère marginal et ségrégatif de la formule était accentué à l’extrême. Venu plus tardivement à l’emploi de ce moyen, le Québec a pu éviter les pires erreurs » (SHQ 1980b, 39). Moins imposants que les HLM américains, les premiers HLM au Québec étaient tout de même de grandes dimensions, à comparativement aux derniers construits. « Le premier projet, qui voit le jour en 1967, est celui des îlots Saint-Martin, à Montréal. La tendance est alors aux tours d’habitation, surtout dans les grands centres urbains. Les Places Bardy et Marie de l’Incarnation, à Québec, en sont des exemples significatifs » (SHQ 1992a, 18). Or tout porte à croire qu’un apprentissage s’est opéré de manière indirecte par rapport aux États-Unis, puis aussi de manière directe avec les premières expériences québécoises aboutissant à « l’abandon progressif de ce type de construction, au profit de bâtisses de deux ou trois étages, aux dimensions plus humaines » (SHQ 1992a, 18). C’est aussi ce que suggère un autre document de la SHQ qui revient sur cette époque :

Entre 1969 et 1978, de grands ensembles immobiliers de plusieurs centaines de logements ont été construits sur un même emplacement ou sur des terrains contigus. Ayant tôt fait de constater que ceux-ci ne favorisaient pas l'intégration des occupants à la collectivité, on a modifié les projets ultérieurs : le nombre de logements a été réduit à 100 ou moins et on a privilégié des emplacements multiples insérés dans la trame urbaine. (SHQ 2011a, 11)

Outre les critiques au regard du coût et de la concentration de pauvreté, la formule HLM est aussi discréditée pour la qualité des logements et le type de milieu de vie qu'elle offrait aux résidents. En voici un exemple publié en 1977, mais d'autres existent (voir Stanhope et Hamel 1980 ; Dennis et Fish 1972, 10).

Dans les H.L.M., la situation n'est pas plus rose. Même dans ces logements « sociaux » soutenus par les gouvernements, les problèmes sont plus nombreux que les solutions : défauts de construction, insécurité, réparations presque impossibles à obtenir, manque de service, aucun recours ni à la Régie [du logement], ni au bureau de griefs pourtant prévu par la loi de la S.H.Q. depuis 1967, fixation désordonnée du loyer, abus de toutes sortes, craintes des locataires, on n'en finit plus de faire la liste des problèmes des habitations dites à loyer modique. (Leblanc 1977, 41)

En dépit de cela, la formule HLM a continué d'être utilisée. Cet extrait du document d'orientation de la SHQ de 1980 reflète le tiraillement qu'ont les décideurs devant les faiblesses de cette formule, mais aussi certains avantages qu'elle possédait.

Malgré ses inconvénients, il n'en demeure pas moins que le « logement public » subventionné remplit dans notre contexte un rôle essentiel. C'est la seule forme d'intervention permettant une adéquation quasi parfaite entre une offre de logements de bonne qualité et leur occupation par les ménages aux prises avec les problèmes les plus aigus, à la fois de qualité et de capacité de payer, problèmes constituant les critères de sélection des locataires. C'est aussi l'une des rares formules qui peut ajouter des logements nouveaux dans le sous-marché accessible aux ménages à très faible revenu, élargissant quelque peu le choix offert à ces ménages, libérant des logements qui peuvent être réutilisés et favorisant la revalorisation des quartiers détériorés [...] Nous croyons qu'il faudra conserver la capacité d'intervention que cette formule donne à la SHQ et aux municipalités, en maintenant un rythme de production minimum. Toutefois, ses coûts élevés et son caractère ségrégatif motivent la recherche d'autres solutions qui permettrait de diversifier et d'étendre notre capacité d'atteindre les ménages « prioritaires ». Même moins sélectives et directes, ces autres solutions devraient pouvoir rejoindre avec le temps une part croissante de la clientèle du «

logement public », dans un cadre meilleur aux plans de l'autonomie des ménages et de l'intégration au milieu. (SHQ 1980b, 40-1)

D'autres passages similaires se trouvent aussi dans le livre vert de 1984.

Actuellement, le HLM apparaît la solution la plus simple sans doute parce que nous la connaissons. Le HLM répond dans les faits à une diversité d'attentes. Il s'agit en quelque sorte d'une solution globale, mais aussi d'une solution très onéreuse [...] Par ailleurs, du fait qu'il supplée un manque de logements privés, coopératifs ou sans but lucratif, le HLM reste certes nécessaire dans l'ensemble du marché pour certaines clientèles. Mais il est important de rappeler le caractère supplétif des HLM. En effet, il appartient avant tout aux particuliers et aux groupements locaux de prendre en charge leurs conditions de logement. L'État n'a pas à fournir le logement à tous. Les mesures proposées pour le développement des secteurs coopératif et sans but lucratif ainsi que l'élargissement de l'allocation-logement devraient à la longue permettre de réduire les besoins en nouveaux HLM. (Québec 1984, 110).

Comme nous avons pu le voir dans ces longs extraits, le processus de *puzzling* favorisant l'innovation est perceptible dans la réflexion de l'élite politico-administrative, mais celui-ci est limité ou contraint par le processus de dépendance au sentier favorisant au contraire la continuité. Ce qui n'empêche pas que des mesures aient été prises pour améliorer le cadre de vie des locataires en HLM. Au milieu des années 1980, le directeur général de la SHQ Paul Angers écrivait :

Depuis les 5 dernières années, la Société a réorienté le profil de sa programmation annuelle vers la construction d'ensembles de petite taille; ces petits ensembles (moins de 30 logements) représentent aujourd'hui plus de 60% de la programmation annuelle. Cette politique permet d'éviter la concentration important d'une clientèle de même niveau socio-économique tout en assurant l'intégration des immeubles au tissu urbain environnant. Les petits ensembles ont pour avantage de dissuader les tentatives de vandalisme, par suite de la prise en charge de l'entretien du bâtiment par les locataires qui s'identifient plus facilement à la communauté [...] Quant aux bâtiments en hauteur réunissant une clientèle familiale, des mesures particulières ont été prévues à Montréal pour contrer le vandalisme occasionné par les regroupements d'adolescents : des « maisons de jeunes » animées par des personnes-ressources proposant diverses activités ont été mises sur pied avec l'assistance des comités de locataires et de l'OMH, lequel fournit les locaux appropriés. De plus, cette même collaboration des locataires associée à celle de la police locale, aboutit à une surveillance étroite du bâtiment. (Angers 1985, 5)

Au bout du compte, le HLM est demeuré l'instrument principal de la politique québécoise de logement social jusqu'au désengagement fédéral au milieu des années 1990. Or le retrait du gouvernement fédéral « force le Québec à trouver des façons originales de faire face aux problèmes dans un contexte de restrictions budgétaires » disait la porte-parole du ministre responsable de l'habitation Rémy Trudel (Delisle 1996, A2). Comme nous l'avons vu plus haut, cette période est marquée par un grand moment de réflexion, ou de *puzzling*, de la part du gouvernement québécois.

Mais comment expliquer que tout ce *puzzling* ait débouché sur l'adoption du modèle sans but lucratif ? La conception d'AccèsLogis, le principal programme de 1997 à 2015, a été présentée dans le document *L'action gouvernementale en habitation : Orientation et plan d'action* abordé plus haut (SHQ 1997b). Ce plan d'action a été rendu public en mars 1997, la journée du dépôt du budget provincial 1997-1998 qui avait clairement l'objectif d'améliorer l'état des finances publiques et de maintenir le cap vers l'atteinte du déficit zéro (Québec 1997, 30). Le plan d'action contenait un message du ministre Rémy Trudel en introduction :

À l'heure où le gouvernement du Québec s'emploie à assainir les finances publiques, au moment aussi où chacun s'interroge sur la place et le rôle de l'État dans tous les aspects du développement de la collectivité québécoise, il est nécessaire de procéder à une analyse en profondeur du secteur de l'habitation, d'effectuer une réflexion sur l'intervention gouvernementale dans ce domaine et d'établir des orientations et un plan d'action pour l'avenir. (SHQ 1997b)

Cette dernière citation était sans équivoque : le processus de *puzzling* était bien en marche. Un des buts du plan d'action était d'évaluer les différents instruments de la politique de logement, de faire le point sur les programmes passés de la SHQ pour enfin développer de nouvelles interventions. Si « [l]es programmes mis sur pied, au cours des années, pour aider les ménages à se loger génèrent des coûts variables en raison des niveaux d'aide différents d'une formule à l'autre » (SHQ 1997b, 4), il était clair que la formule HLM était de loin la plus dispendieuse :

Les coûts élevés des programmes de type HLM imposent des limites importantes au volume des interventions que peut réaliser l'État [...] Ainsi, pour loger dans un HLM une personne seule, bénéficiaire de la sécurité du revenu, la dépense gouvernementale atteint 680 \$ par mois s'il s'agit d'un HLM existant et serait de 1 062 \$ dans le cas d'une unité neuve. Comparativement, un logement adéquat pour personne seule coûte de 349 \$ à 425 \$ par mois sur le marché privé. (SHQ 1997b, 4-5)

Jean-Paul Beaulieu que nous avons présenté plus haut comme un ancien vice-président de la SHQ dans les années 1980 est revenu à l'agence d'habitation cette fois comme PDG de 1992 à 1997. C'est sous sa gouverne que le plan d'action a été rédigé lequel contenait les lignes directrices du programme AccèsLogis. Autrement dit, cet ancien dirigeant a eu un rôle déterminant dans l'adoption du modèle sans but lucratif, aux dépens du modèle étatiste. Lorsque nous lui avons demandé d'expliquer pourquoi cette orientation avait été prise et de hiérarchiser ses réponses, il a d'abord répondu que ce choix visait à éviter les « erreurs du passé », se référant aux problèmes sociaux visibles dans les complexes HLM où étaient concentrées de nombreuses familles à faible revenu : « Certains de ces projets HLM étaient considérés comme des “nids à problèmes”, particulièrement dans les grandes villes où les premiers gros complexes HLM pour familles ont été construits dans les décennies après la Deuxième Guerre mondiale. On a favorisé le tiers secteur en essayant d'atteindre une plus grande mixité sociale, surtout pour les familles » (entrevue J-P Beaulieu 2016). Ensuite, sa seconde raison était économique : « Des HLM... ça coûte tellement cher, c'est exorbitant si on considère le coût unitaire global incluant le coût en capital et tous les frais administratifs. C'est-à-dire que pour l'argent que l'État investit, tu ne soutiens pas suffisamment de ménages à faible revenu. Donc le gouvernement a décidé de donner des subventions aux coopératives et aux OSBL pour produire plus d'unités et à moindre coût » (entrevue J-P Beaulieu 2016).

Les problèmes liés à la concentration de la pauvreté et au coût des HLM figurent comme principale ou seconde raison donnée par la quasi-totalité des répondants, pour comprendre le changement du modèle étatiste au modèle sans but lucratif. En dépit du fait qu'ils partageaient ou non ces positions sur le plan personnel, lorsque nous leur avons demandé d'expliquer cette réforme survenue dans les années 1990, les répondants ont pratiquement tous pointé une insatisfaction du gouvernement provincial devant les problèmes sociaux et l'image négative des

HLM (entrevue S. Carreau 2016) parfois considérés comme des « ghettos » (entrevue F. Saillant 2016), ce qui provoquait une réticence des municipalités à construire des HLM (entrevue L. Harel 2016). Puis le coût unitaire plus faible que représente le logement sans but lucratif par rapport au HLM (entrevue F. Renaud 2016 ; entrevue J. McGregor 2016), vu les dépenses moindres en termes de salaire incluant souvent du bénévolat (entrevue S. Corriveau 2016) et la participation financière des groupes du tiers secteur à travers les contributions qu'ils peuvent apporter (entrevue J. MacKay 2016), sont tous autant d'éléments de réponse qui nous ont été donnés. Devant un tel consensus, force est d'admettre que la montée du modèle sans but lucratif s'explique surtout par le mouvement du mécanisme d'apprentissage instrumental à l'intérieur du processus de *puzzling*. Il s'agit d'un apprentissage dans la mesure où les arguments sont très souvent fondés sur les faiblesses de la formule HLM, des faiblesses observées à la lumière des expériences passées.

Vu les positions plus à gauche du PQ alors au pouvoir, il aurait possible d'anticiper une continuité du modèle étatiste. C'est du moins ce que suggère la théorie des *power resources* à propos des partis sociaux-démocrates, que nous avons présentée dans le chapitre théorique. Questionné à cet égard, Jean-Paul Beaulieu a répondu que la distinction PQ-PLQ ne permettait pas d'expliquer la décision d'opter pour le modèle sans but lucratif. Quand nous lui avons demandé si finalement cette décision pouvait assez simplement s'expliquer à travers une analyse coût-bénéfice, il répondit :

Bien oui, c'est ça. Essentiellement c'est la dimension financière. Le PQ pour lui le logement social c'était important, mais il y avait une limite à ça. L'efficacité et l'efficience c'est très important aussi. Le gouvernement voulait un programme qui aide les gens plus démunis, mais qui était raisonnable en termes de coûts. Puis si tu es capable de faire 20 % ou 25 % plus d'unités de logement à travers le tiers secteur, à comparativement à la formule HLM, parce que les groupes communautaires vont chercher l'appui financier de différents partenaires, du monde municipal, etc., il faut que tu embarques là-dedans. C'est une meilleure utilisation des impôts pour servir les gens dans le besoin. Si c'était les libéraux qui avaient été au pouvoir, ils auraient probablement fait un programme très similaire à AccèsLogis (entrevue J-P Beaulieu 2016)

Il faut comprendre qu’après le retrait du gouvernement fédéral, la situation était critique pour le gouvernement provincial qui souhaitait continuer de maintenir ses interventions en habitation. Comme le souligne le plan d’action de la SHQ en 1997 au moment de lancer AccèsLogis :

Devant la persistance des besoins de logement des ménages les plus défavorisés et dans un contexte budgétaire difficile, le gouvernement du Québec est actuellement placé face à l’alternative suivante : • maintenir les formules actuelles d’aide à l’habitation et, dans un avenir assez rapproché, devoir procéder à des coupures importantes, voire abolir certains programmes, ou • prendre des actions pour maximiser l’impact des fonds publics en habitation en visant toujours à assurer un logement adéquat au plus grand nombre possible de ménages à faible revenu [...] (SHQ 1997b, 24)

Le gouvernement québécois fait avec AccèsLogis ce qu’il avait expérimenté avec PARCO⁹⁷ : il valorise le plus possible les contributions externes pour optimiser le développement de logements. C’est aussi ce que font les gouvernements d’Alberta et particulièrement de Colombie-Britannique envers les groupes du tiers secteur, comme nous l’avons étudié dans les précédents chapitres. La subvention du gouvernement québécois à travers AccèsLogis vise à créer un effet de levier, mais elle ne constitue pas la seule source de financement que les groupes du tiers secteur doivent obtenir. Par exemple, dans le guide du programme AccèsLogis, l’on peut lire ceci : « Une municipalité peut être invitée à financer une partie ou la totalité de la contribution du milieu afin d’appuyer la subvention gouvernementale. Cette contribution constitue l’effort demandé au milieu pour la réalisation de nouveaux projets de logement communautaire. Elle permet de soutenir un plus grand nombre d’organismes et de créer ainsi plus de logements » (SHQ 2003a, 4). En fait, tous les types de contribution sont collectés par les groupes du tiers secteur pour monter un projet : « un don de terrain; un don de bâtiment; une corvée ou un service; un prêt sans intérêt, lequel ne doit pas provenir des futurs locataires; dans ce cas, seuls les intérêts épargnés pourront être considérés comme une contribution du milieu » (SHQ 2003a, 22). Évidemment, les municipalités ne sont pas les seules à être sollicitées par les groupes du tiers secteur : « Cette contribution peut être obtenue d’une

⁹⁷ L’objectif de la formule de financement gouvernemental à travers PARCO était d’encourager les contributions externes, notamment des groupes du tiers secteur (SHQ 1995, 34 ; SHQ 1996, 29).

municipalité, d'un organisme de charité, d'une entreprise privée, d'une collecte de fonds ou au moyen d'un crédit de taxes. La contribution du milieu est estimée à 68,5 M\$ pour les programmations 2002 à 2007 » (SHQ 2003a, 7). Notons que cela vaut aussi pour le programme Logement Abordable Québec (LAQ) (SHQ 2003c, 16-7).

Comme l'indique Louise Harel, l'ancienne ministre responsable de l'habitation (1998-2002) qui a d'ailleurs introduit LAQ, « La contribution des groupes du tiers secteur a été vraiment essentielle à défaut de quoi je ne pense pas qu'il aurait pu y avoir autant de projets réalisés » (entrevue L. Harel 2016). Lorsque nous avons demandé à l'ancien PDG de la SHQ de 1992 à 1997 comment le gouvernement savait-il que les groupes du tiers secteur allaient être capables d'aller chercher une contribution du milieu, y compris des municipalités, il répondit : « De mémoire, je te dirais que le gouvernement le savait au moins depuis PARCO que le tiers secteur était capable d'emmener des ressources non négligeables pour réaliser des projets d'habitation » (entrevue J-P Beaulieu 2016).

D'autres éléments ont aussi influencé la décision du gouvernement québécois de miser sur le modèle sans but lucratif au milieu des années 1990. Ils ont à voir avec les qualités ou plutôt les forces du tiers secteur. Premièrement, il s'agit de l'efficacité des groupes du tiers secteur pour répondre aux besoins des clientèles fragiles, tels les aînés en perte d'autonomie et les autres personnes vulnérables. Cela s'illustre notamment par le soutien communautaire offert dans plusieurs complexes d'habitation. Selon d'anciens haut placés à la SHQ, les groupes du tiers secteur étaient, au moins au moment du lancement d'AccèsLogis, mieux équipés que les fonctionnaires des OMH pour offrir des milieux de vie adaptés aux besoins de certaines clientèles (entrevue C. Roy 2016 ; entrevue F. Renaud 2016). Le fait que l'élite politico-administrative québécoise ait voulu mettre cette force de l'avant en soutenant davantage le tiers secteur témoigne de l'effet du mécanisme d'apprentissage instrumental, comme nous l'avons aussi observé en Colombie-Britannique et en Alberta. Dans le plan d'action de 1997 qui jetait les bases d'AccèsLogis et ses volets II et III, il est par exemple indiqué que

pour les personnes âgées en perte d'autonomie, les personnes ayant des déficiences physiques ou psychologiques, les itinérants et les femmes victimes de violence, il est nécessaire de développer une aide différente, favorisant

notamment un certain encadrement et l'apport de services de soutien. Pour ces cas particuliers, des formules renouvelées à coût moindre que les HLM traditionnels, notamment des formules de type achat-rénovation, ont déjà été expérimentées avec succès par la SHQ et ses divers partenaires.⁹⁸ (SHQ 1997b, 6)

Deuxièmement, certaines personnes interviewées ont entre autres expliqué le développement de programmes axés sur le tiers secteur par l'expertise détenue par les groupes qui le composent, une expertise qui est indissociable de celle des groupes de ressources techniques (GRT) qui accompagnent les organismes de l'élaboration du projet à la réalisation des unités (entrevue J. McGregor 2016 ; entrevue N. Mallard et C. Maziade 2016). Au Québec, les GRT ont été les instigateurs de plusieurs projets, à commencer par ceux créés en vertu de Logipop. Outre leur force pour mobiliser les communautés locales dans le but d'amasser des contributions tel qu'évoqué précédemment, certains groupes du tiers secteur et GRT accompagnateurs avaient déjà au milieu des années 1990 une expertise reconnue. En fait, même le rapport annuel de 1987 de la SHQ disait à propos des programmes fédéraux mis en œuvre par le Québec : « ils misent aussi sur l'expérience acquise par le secteur coopératif et sans but lucratif privé au cours des 10 dernières années » (SHQ 1988a, 11). Ainsi, si les décideurs ont choisi d'appuyer le tiers secteur dans les années 1990, c'est en partie parce qu'ils jugeaient que ces groupes étaient aptes à mener à bien la réalisation et la gestion des nouveaux logements abordables (entrevue F. Renaud 2016), ce qui est une autre illustration de l'effet du mécanisme d'apprentissage instrumental.

Cela étant dit, le processus de *puzzling* et son mécanisme d'apprentissage instrumental entrent en interaction avec le processus de dépendance au sentier et ses mécanismes. Dans le plan d'action de 1997, la SHQ (1997b, 12) écrivait : « La collaboration entre les organismes communautaires et la SHQ sera désormais plus soutenue. En effet, depuis plusieurs années, leur expertise a permis de soutenir l'ensemble des réflexions et des réalisations en matière de logement communautaire et il importe d'en assurer le maintien ». Or cette « collaboration », « expertise », etc. nous permettent de mettre en lumière un élément important : la montée du

⁹⁸ Voir aussi Québec 1996, 39.

modèle sans but lucratif constitue aussi une forme de continuité dans la politique québécoise de logement.

Dans sa version appliquée à l'appareil gouvernemental, l'effet du mécanisme de rétroaction des politiques publiques nous aide à comprendre que la conception d'AccèsLogis et même de LAQ s'appuie, en partie, sur l'expérience de l'administration publique québécoise avec les programmes précédents. Considérant que la SHQ avait une longue expérience dans l'octroi de subvention aux coopératives et aux OSBL quand elle mettait en œuvre le dernier programme fédéral de logement sans but lucratif à partir de 1986 et même avant avec Logipop à compter de 1977, le financement du tiers secteur à travers AccèsLogis n'était pas une intervention radicalement nouvelle. Cela pouvait légitimement être considéré comme une procédure opérationnelle habituelle. L'ancien fonctionnaire François Renaud avait mentionné plus haut que le volet II d'AccèsLogis, destiné aux aînés en perte d'autonomie, était en fait la continuité de projets d'habitation développés dans le cadre du dernier programme fédéral, le Programme de logement sans but lucratif privé (entrevue F. Renaud 2016). Cela était même admis par l'agence d'habitation puisqu'au moment de dévoiler le programme AccèsLogis, la SHQ (1997c, 28) reconnaissait que le volet II « s'inspire de l'expérience du Programme de logement sans but lucratif privé ».

Le mécanisme de rétroaction que nous venons de voir insiste sur « l'habitude » qu'avaient développée les décideurs avec le soutien des initiatives du tiers secteur, qui s'est poursuivie avec AccèsLogis. Cependant, les décideurs ont aussi agi par « intérêt » et c'est précisément ce que le mécanisme de rendements croissants nous aide à expliquer. Ce dernier mécanisme se combine à celui de la rétroaction pour former le processus de dépendance au sentier. Revenons un peu arrière pour illustrer notre propos. Comme nous pouvons le lire dans le livre vert de 1984 : « Les Groupes de ressources techniques plus communément appelés GRT [...] ont vu le jour sous l'impulsion publique, grâce à l'octroi d'une subvention de fonctionnement ; avec l'expérience, leur efficacité s'est accrue et ils sont devenus dans bon nombre de cas la cheville ouvrière du démarrage de projets coopératifs » (Québec 1984, 107). Les GRT ont commencé à se développer avec le lancement de Logipop en 1977 pour favoriser la création de coopératives comme l'indique la dernière citation, mais aussi la mise sur pied

d'OSBL à partir de 1980 (SHQ 1992a, 24). Or les GRT ont continué d'être utilisés à travers le dernier programme fédéral de logement sans but lucratif. Leur fonctionnement était toujours subventionné par la SHQ et ils avaient encore pour tâches :

d'informer et de conseiller les personnes ou les groupes intéressés au programme; d'aider à la formation d'organismes, à la préparation des projets, à l'élaboration des plans et devis, à l'obtention du financement et des subventions; d'aider sur le plan technique à la réalisation des projets (préparation des contrats, suivi administratif, etc.); de conseiller les organismes sur leur organisation interne; de donner de la formation pour assurer la gestion à long terme des ensembles d'habitation. (SHQ 1990, 10)

Ainsi les GRT étaient considérés comme des « groupes à vocation communautaire », intimement liés aux groupes du tiers secteur (SHQ 1990, 10). Or du point de vue du gouvernement, l'État avait tout intérêt à préserver les capacités développées par tous ces groupes. C'est d'ailleurs ce qu'écrivait le ministre responsable de l'habitation Rémy Trudel en 1996 dans un mémoire présenté au conseil des ministres avant le lancement d'AccèsLogis.

Les organismes communautaires sont prêts à jouer un rôle complémentaire à la mission de l'État en habitation, mais vivent des difficultés importantes, principalement au niveau du financement. Il faudrait donc mettre en place des mécanismes pour soutenir ceux dont l'action est la plus pertinente et la plus complémentaire et pour préserver l'expertise acquise à l'intérieur de ces groupes tout en appuyant le bénévolat. Il faudrait établir une relation permanente et continue avec les organismes communautaires et travailler en partenariat avec eux [...] afin de canaliser les énergies des groupes œuvrant en habitation sociale. (Trudel 1996, 2-3)

Comme nous l'avons observé en Colombie-Britannique, certains groupes du tiers secteur et GRT au Québec ont développé de fortes capacités. C'est à travers le mouvement du mécanisme de rendements croissants que nous pouvons comprendre qu'il est très avantageux pour le gouvernement de continuer à utiliser l'expertise de ces groupes, à comparativement à l'option d'investir temps et argent à développer puis mettre en œuvre une nouvelle façon de faire. Il s'agit d'une démonstration de la présence du mécanisme de rendements croissants parce le gouvernement provincial, souvent aux côtés du gouvernement fédéral, a subventionné la plupart voire la forte majorité de ces organisations dans le passé. Ainsi l'État cherche à

maximiser les avantages qu'il retire en préservant les mêmes structures ou instruments déjà implantés.

Quand le ministre Rémy Trudel mentionne que les organismes communautaires associés au tiers secteur sont « prêts à jouer un rôle » (Trudel 1996, 2), il dit à mots couverts que ces derniers ont fait du *lobbying* auprès du gouvernement. En effet, les groupes du tiers secteur et le gouvernement avaient un intérêt mutuel à poursuivre le développement de logements abordables à travers le modèle sans but lucratif. Nous observons ici les effets du mécanisme de rétroaction des politiques publiques dans sa version appliquée aux groupes bénéficiaires des politiques, soit les groupes du tiers secteur. Ces effets ont poussé le tiers secteur à se mobiliser pour inciter le gouvernement à poursuivre le financement de nouveaux logements sans but lucratif, ce qui par conséquent impliquait la poursuite de subventions versées aux groupes du tiers secteur. Plusieurs répondants ont mentionné cette raison comme une de celles expliquant la montée du tiers secteur en habitation, au détriment du secteur public avec les OMH (entrevue C. Roy 2016 ; entrevue J. McGregor 2016 ; entrevue D. Robitaille). Le fait de mentionner cela n'enlève rien à la noble intention des groupes du tiers secteur qui était de loger les ménages à revenu modeste, tout comme nous l'avons dit à propos de l'ancienne directrice exécutive de la BC Non-Profit Housing Association dans notre chapitre sur la Colombie-Britannique.

Au Québec, Marcellin Hudon était très impliqué dans la série de représentations menées par le tiers secteur dans les années 1990, qui visait à convaincre le gouvernement de favoriser le modèle sans but lucratif en habitation. Il a personnellement rédigé la proposition de programme de coopératives de 1993 évoquée plus haut (CQCH et AGRTQ 1993). Cette proposition avait été faite conjointement par la Confédération québécoise des coopératives d'habitation et l'Association des Groupes de Ressources Techniques du Québec que Marcellin Hudon dirigeait. Ce programme a d'abord été expérimenté avec la Ville de Montréal, sous le nom « Résolution Montréal » (SHQ 1995, 34). Puis comme nous l'avons vu, il fut repris à l'échelle provinciale avec PARCO, le programme développé par la SHQ qui deviendra ensuite AccèsLogis, moyennant quelques ajustements notamment à travers l'ajout des volets destinés aux personnes en perte d'autonomie et autres personnes vulnérables. Marcellin Hudon mentionne que ces ajouts se sont faits pendant les négociations au Sommet sur l'économie et

l’emploi avec différents intervenants puis ultimement avec le gouvernement. « Dans ces négociations-là, c’est une suite de compromis » dit-il (entrevue M. Hudon 2016).

Avant de procéder à la conception du programme de coopératives qu’il a proposé au gouvernement en 1993, Marcellin Hudon a lui-même agi à la manière d’un administrateur au sein de la fonction publique en se posant les questions élémentaires : « C’est quoi nos objectifs ? Qui tu veux rejoindre comme groupe cible ? Comment tu veux les rejoindre ? Quel genre de contrôle, de gestion ou d’encadrement tu veux avoir ? » (entrevue M. Hudon 2016). Il était même allé jusqu’à réaliser une évaluation des programmes précédents, en identifiant leurs forces et leurs faiblesses (AGRTQ-CQCH 1992). Au final, Marcellin Hudon reconnaît qu’il y a une certaine similarité entre le programme fédéral sans but lucratif en vigueur de 1978 à 1986 communément appelé le programme 56.1⁹⁹ et celui qu’il a conçu, à l’origine d’AccèsLogis : « La similarité c’est beaucoup liée à la mixité, à un mode de gestion beaucoup plus autonome que les autres programmes comme le Programme de logement sans but lucratif privé ou les HLM » (entrevue M. Hudon 2016). Marcellin Hudon s’est donc en partie inspiré de l’ancien programme fédéral 56.1, ce qui démontre l’effet du mécanisme de rétroaction, mais il précise qu’il a voulu faire mieux. Il voulait corriger certains éléments qui apparaissaient comme des points faibles du programme : « On ne voulait pas reproduire 56.1 parce qu’on connaissait les faiblesses de 56.1, c’était de l’aide aux opérations, en continu. Ça on n’en voulait pas. On voulait une aide à la réalisation. C’était ça la différence fondamentale entre le programme 56.1 et le programme de coopérative qu’on a proposé » (entrevue M. Hudon 2016).

Même si les OMH gérant les HLM avaient été écartés de la réalisation de nouveaux logements après le retrait du gouvernement fédéral, nous avons mentionné plus haut qu’ils y ont repris part au début des années 2000. Se rappelant le moment où ils avaient été écartés, l’ancien PDG de la SHQ affirme : « On ne voulait pas dépenser tellement d’énergie à essayer de convaincre le gouvernement de continuer à développer le portefeuille des OMH. Les OMH étaient déjà bien établis et avaient beaucoup d’unités sur l’ensemble du territoire du Québec. Puis ils avaient déjà leur financement assuré » (entrevue J-P Beaulieu 2016). C’est sous le

⁹⁹ En référence à l’ancien article de la LNH. C’est le programme qui était bonifié par Logipop.

mandat de Louise Harel, ministre responsable de l'habitation de 1998 à 2002, que la décision du retour des OMH a été prise. Lorsque nous lui avons demandé d'expliquer cette décision, elle n'a pas du tout fait mention d'une quelconque orientation politique du PQ en faveur du secteur public, d'un attachement idéologique à la fonction publique, etc. Elle a plutôt répondu ceci :

Puisque j'avais vraiment l'intention de favoriser la réalisation rapide de ces projets-là, pourquoi en réserver l'exclusivité seulement aux GRT qui en avaient déjà plein les bras avec AccèsLogis ? Ça a été aussi des considérations pragmatiques [...] Puis aussi comme j'avais imposé aux municipalités de la grande région métropolitaine de Montréal de financer les factures globales [à travers la Communauté métropolitaine de Montréal, CMM], alors je savais que les OMH s'y mettraient rapidement. Ils piaffaient aussi, il y avait eu des représentations. Ils piaffaient d'impatience de pouvoir réaliser des projets. (entrevue L. Harel 2016)

Devant cette réponse, nous avons surenchéri en demandant si les OMH avaient fait pression pour créer de nouvelles unités. Louise Harel répondit avec élégance : « une pression est publique, une représentation est privée » (entrevue L. Harel 2016). À propos des OMH, elle ajoutait : « Il y avait beaucoup d'intérêt. Il y avait eu des représentations. Et il y avait une capacité de faire qui était réelle, une capacité de réaliser, mais aussi d'entretenir. Il y avait du personnel. Les conditions étaient réunies » (entrevue L. Harel 2016). Alors que les OMH ont historiquement été critiqués à propos de leur gestion et de la qualité des logements HLM comme nous l'avons vu plus haut, certains changements sont survenus pendant le mandat de Louise Harel, à travers une modification à la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*. Le rapport annuel de 2001 de la SHQ (2002, 21) résume ces changements : « [U]ne plus grande participation des locataires à la gestion de leur milieu de vie, et la mise en place de structures de consultation faciliteront l'émergence d'un partenariat qui rendra la gestion plus transparente. Enfin, le partage de l'expérience des gestionnaires et des locataires favorisera la recherche de solutions plus appropriées aux problématiques présentes du milieu HLM ». Cet échange ou partage s'est fait à travers la Table de concertation sur les HLM. En 2001, une autre mesure a

été introduite. Il s'agit de l'aide à l'initiative communautaire et sociale en HLM, qui visait essentiellement à améliorer la qualité de vie des résidents notamment des familles¹⁰⁰.

Notons toutefois que les règles relatives aux programmes AccèsLogis et LAQ demeuraient les mêmes pour les OMH qui souhaitaient soumettre des projets de réalisation de nouveaux logements. Cela veut dire que la mixité était toujours de mise dans les volets s'adressant aux personnes autonomes et aux aînés en perte d'autonomie, puis surtout que les OMH devaient réussir à fournir une contribution équivalente à au moins 15 % des coûts de réalisation des projets (SHQ 2003a, 22 ; SHQ 2003c, 16). Autrement dit, les OMH étaient assujettis aux mêmes règles que celles imposées aux groupes du tiers secteur.

Au plan conceptuel, même si la place du modèle étatiste en habitation est aujourd'hui plus faible au Québec qu'elle ne l'est en Alberta, nous observons aussi un processus de dépendance au sentier par rapport à la continuité du secteur public. Les OMH québécois sont le fruit des précédentes politiques, comme le sont les HMB albertain. Pour ce qui est du cas québécois, nous pouvons déduire que bien que les OMH aient été écartés dans la seconde moitié des années 1990, le gouvernement a fini par les réintégrer. Cela illustre bien l'interaction entre les forces antagoniques d'innovation (processus de *puzzling*) et de continuité (processus de dépendance au sentier). Le mécanisme de rétroaction des politiques publiques est ici le plus pertinent. Au même titre que ce que nous avons dit à propos des groupes du tiers secteur, les OMH pourraient être considérés comme les bénéficiaires de la politique de logement, des organisations bénéficiaires donc qui chercheraient à se développer davantage, accroître leurs ressources, la portée de leurs interventions, etc. C'est pourquoi ils ont fait des représentations pour ultimement reprendre part au développement de nouveaux logements.

¹⁰⁰ « Un budget de 400 000 \$, divisé à parts égales entre la Société d'habitation du Québec et le ministère de la Famille et de l'Enfance, est alloué à cette fin. Cette aide servira aux projets d'action communautaire qui s'adressent aux personnes vivant en HLM – dont les familles, les enfants, les personnes âgées ou tout autre résidant ou résidante ayant des besoins particuliers –, et qui ont des retombées positives dans le milieu des HLM et dans la collectivité environnante. Une attention particulière sera portée aux projets élaborés en collaboration avec le milieu et qui concernent la prévention du vandalisme ou de la violence, la sécurité des personnes et l'amélioration de la qualité de vie associative ou communautaire de même qu'aux projets qui ont un effet direct sur l'amélioration des conditions de vie familiale en HLM » (SHQ 2002, 22).

Tout compte fait, le changement d'un modèle majoritairement étatiste à un modèle majoritairement sans but lucratif, qui s'est produit après le désengagement du gouvernement fédéral, s'explique en grande partie par le mouvement du mécanisme d'apprentissage instrumental à l'intérieur du processus de *puzzling*. Comme nous l'avons vu, cela faisait plusieurs années que les faiblesses de la formule HLM, particulièrement en ce qui a trait à la concentration de pauvreté et au coût élevé, avaient été identifiées par l'administration publique québécoise. Dans un contexte où la SHQ était devant « l'obligation d'optimiser l'utilisation des ressources afin d'accroître la portée des interventions » (SHQ 1998, 7), la solution trouvée a été de promouvoir mixité socio-économique à travers le modèle sans but lucratif et d'exiger une contribution des groupes du tiers secteur.

En contrepartie, il faut mentionner que les fonctionnaires québécois avaient l'habitude de développer des projets d'habitation avec les coopératives et OSBL. Ils l'avaient fait depuis la seconde moitié des années 1970, en parallèle de la construction de HLM. Cette procédure opérationnelle habituelle était bien implantée ce qui démontre l'effet du mécanisme de rétroaction des politiques publiques. Combiné au mécanisme de rendements croissants qui explique l'intérêt de l'État à continuer d'utiliser l'expertise des groupes du tiers secteur, le processus de dépendance au sentier prend tout son sens. Puis il ne faudrait pas passer sous silence un autre élément important qui a grandement influencé la montée du modèle sans but lucratif en habitation : la mobilisation des groupes du tiers secteur. Ceux-ci ont été prompts à soumettre une proposition de programme de coopératives en 1993, qui est à l'origine du programme AccèsLogis. Il s'agit d'un exemple éloquent de l'effet du mécanisme de rétroaction des politiques publiques, dans sa version appliquée aux groupes bénéficiaires.

4.3 Utilisation plus forte des mesures axées sur le marché privé

Au Québec, une utilisation plus forte des mesures axées sur le marché privé est aussi remarquée (voir tableau 4.1). Intuitivement, nous pourrions avoir tendance à penser que ces mesures ont été introduites par le Parti libéral du Québec (PLQ), un parti de centre-droit (Noël 2013, 257). Cependant, avec du recul, nous pouvons affirmer que c'est sous la gouvernance du

Parti québécois (PQ) que ces mesures se sont principalement développées. La première allocation-logement pour aînés Logirente a été lancée par le gouvernement péquiste de René Lévesque en 1980. Le gouvernement libéral de Robert Bourassa a quant lui mis en œuvre le programme fédéral de supplément au loyer privé en 1987. Logirente a été fusionné à un autre programme pour donner le programme d'allocation-logement lors de la réforme des interventions de la SHQ en 1997 pendant le mandat péquiste. Puis la ministre péquiste Louise Harel a introduit le supplément au loyer d'urgence en 2001. Pendant neuf ans au pouvoir, le PLQ de Jean Charest a maintenu tous les programmes ayant même doublé les unités prévues d'AccèsLogis, décision sur laquelle Philippe Couillard est toutefois revenu dans le budget 2015-2016 pour plutôt privilégier le programme de supplément au loyer privé. Bien qu'il déborde de la période couverte dans notre étude, ce changement sera tout de même abordé pour son importance dans cette partie-ci du chapitre.

Puisqu'une analyse en termes idéologique n'est pas utile pour comprendre le développement de mesures axées sur le marché locatif privé, comment alors pouvons-nous l'expliquer ? Comme nous le verrons plus bas, le mécanisme d'apprentissage instrumental opérant de manière directe et indirecte est encore fondamental dans le processus de *puzzling* guidant l'action des décideurs. Il entre aussi en interaction avec le mécanisme de rétroaction des politiques publiques dans la mesure où l'élite politico-administrative a reproduit les instruments qu'elle connaissait, plutôt que de mettre en œuvre des façons de faire complètement nouvelles.

4.3.1 Apprentissage instrumental et rétroaction des politiques publiques

Le programme d'allocation-logement Logirente pour aînés a été mis de l'avant par le ministre péquiste Guy Tardif en 1980, du gouvernement de René Lévesque. François Renaud, haut fonctionnaire qui a travaillé à la conception et à la mise en œuvre de Logirente confirme que lui et ses collègues de la SHQ se sont grandement inspiré du programme SAFER de Colombie-Britannique lancé en 1977 (entrevue F. Renaud 2016). En fait, Logirente était une réplique quasi identique de SAFER : ciblant les aînés, aide versée directement au ménage, montant équivalent au trois quarts de la différence entre le loyer payé par le ménage et 30 % de son revenu brut, etc. À la différence que Logirente incluait aussi les aînés propriétaires qui

consacraient une trop forte proportion de leur revenu au coût d’habitation (SHQ 1981, xvi, 2). L’équipe de travail au sein de laquelle François Renaud œuvrait à la SHQ documentait les tendances en habitation dans le reste du Canada. Le programme SAFER a alors attiré l’attention de Guy Tardif qui a voulu développer une version québécoise du programme : « Je pense qu’il nous avait dit “le modèle de Colombie-Britannique est vraiment intéressant. Ça a l’air intéressant la façon dont s’est géré, dont s’est pensé”. On est parti là-dessus » a dit François Renaud, qui se rappelle avoir appelé ses homologues fonctionnaires en Colombie-Britannique pour avoir plus d’information sur la mise en œuvre de SAFER (entrevue F. Renaud 2016).

Ainsi le mécanisme d’apprentissage instrumental s’est opéré de manière indirecte dans le cas de Logirente, un programme extrêmement similaire à SAFER traité dans le chapitre sur la Colombie-Britannique. Dans le rapport annuel de 1980 de la SHQ, les trois buts principaux de Logirente sont identifiés, lesquels nous donnent une bonne idée des raisons ayant justifié sa mise en place : « permettre aux personnes âgées de continuer à vivre dans le milieu qu’elles ont choisi ; aider un plus grand nombre de personnes âgées au chapitre du logement ; compléter le programme HLM » (SHQ 1981, xvi). Comme nous l’avons vu dans les précédents chapitres, le premier élément est un des grands avantages de la formule de l’allocation-logement à savoir la liberté offerte aux bénéficiaires de choisir où ils veulent demeurer, ce qui peut aussi inclure l’endroit dans lequel ils vivaient déjà. Le second élément sur le nombre de ménages aidés renvoie indirectement au coût du programme puisque comme la subvention est assez faible – une moyenne de 25 \$ par mois par ménage en 1980 (SHQ 1981, 36) – elle permettait de rejoindre un plus grand nombre de gens. Enfin, le troisième élément visant à « compléter le programme HLM » fait ici référence à la combinaison d’instruments utilisés par l’administration publique pour soutenir les ménages dans le besoin, autrement dit à la boîte à outils (Howlett 2011) déjà abordée.

Le document d’orientation de 1980 de la SHQ revenait sur les justifications qui ont poussé le gouvernement à développer Logirente, en insistant sur les besoins d’une partie de la population :

Ce programme se justifie par le fait que ce groupe de ménages présente, comme groupe identifié, le plus haut taux de problèmes de logement selon le SIBLS¹⁰¹ et que dans leur cas, ces problèmes prennent d'abord la forme d'un rapport loyer/revenu trop élevé. Pour un grand nombre de ces personnes en effet, un problème de revenu survient brusquement lors de la mise à la retraite ou du décès d'un conjoint [...] Ainsi, les personnes âgées seront en mesure de choisir de conserver leur logement actuel à moindre frais ou de déménager en vue d'améliorer leurs conditions de logement. (SHQ 1980b, 59-60)

En outre, le rapport entre le coût du programme et le nombre de ménages aidés était fondamental dans la décision gouvernement d'adopter l'allocation-logement Logirente. Cela était clairement visible dans le discours sur le budget du Québec de 1980-1981 où Jacques Parizeau alors ministre des Finances traitait du lancement de Logirente comme une des mesures « qui devraient graduellement aider un plus grand nombre de personnes en coûtant moins cher éventuellement au trésor public » (Québec 1980, 33). Le livre vert de 1984 en faisait aussi mention : « L'allocation-logement est moins coûteuse que les déficits d'exploitation des HLM neufs. Avec une même somme, on peut donc rejoindre davantage de ménages dans le besoin » (Québec 1984, 98). Sans compter que des avantages économiques sont évidents en ce qui a trait à la mise en œuvre du programme : « L'allocation-logement est aussi un programme de gestion simple et peu coûteuse, ne nécessitant pas le maintien d'importants effectifs administratifs » (Québec 1984, 98).

Comme Logirente accordait une aide supérieure aux plus démunis parmi les bénéficiaires et qu'il rejoignait tous les ménages admissibles qui en faisaient la demande, il présentait des avantages au niveau de l'équité : « Ce programme entièrement québécois ne cause en principe aucun problème d'équité verticale ou horizontale » (Québec 1984, 69) écrivait le gouvernement. Or ce n'était pas nécessairement le cas des autres programmes. Nous avons vu plus haut que le programme HLM était critiqué pour sa faiblesse au niveau de l'équité horizontale dans la mesure où il ne réussissait pas à soutenir de manière égale tous les ménages qui sont dans les mêmes conditions, ce qui se voyait par la longue liste d'attente. Et « [c]omme les HLM, les coopératives et les OSBL ne reposent pas dans leur état actuel de développement

¹⁰¹ Pour le dire simplement, le système d'identification des besoins en logements sociaux (SIBLS) est l'outil québécois qui a précédé la mesure des besoins impérieux de logement (SHQ 1980b, 8).

sur un critère d'équité horizontale, puisque les locataires subventionnés ne représentent qu'une minorité des ménages du même groupe de revenu. À la différence des HLM, ils soulèvent aussi un problème d'équité verticale : l'aide n'est pas proportionnelle au revenu [...] » est-il écrit dans le livre vert (Québec 1984, 68). Logrente était donc plus équitable que les programmes de construction de logements, à travers le modèle étatiste ou le modèle sans but lucratif.

Dans l'ensemble, il y a une grande similarité dans les raisons qui ont motivé le développement de Logrente et de SAFER en Colombie-Britannique, comme nous l'avons vu dans notre chapitre sur cette dernière province. Ce qui ne veut pas non plus dire que Logrente était considéré comme une panacée. À vrai dire, le ministre Guy Tardif lui-même était très pragmatique à propos de Logrente après sa mise en œuvre. Selon lui, Logrente n'était pas un instrument approprié pour toutes les situations, mais il pouvait quand même aider beaucoup d'aînés qui n'avaient qu'un problème d'abordabilité de logement et ce à un coût beaucoup moindre que la formule HLM (Québec, Assemblée nationale 1984, 7287). Puis le danger de l'effet inflationniste que pouvait avoir la subvention gouvernementale, considérant que le coût des loyers sur le marché privé peut augmenter entraînant ainsi une augmentation de la subvention, était signalé par la SHQ elle-même (SHQ 1980b, 35). Le gouvernement en était conscient, mais était d'avis que comme une partie des augmentations de loyer était payée par le ménage, ce dernier pourrait déménager si l'augmentation s'avère trop élevée, tout en préconisant le « recours à l'arbitrage à la Régie du logement si les hausses de loyer paraissent anormales aux bénéficiaires » (Québec 1984, 98). Une autre mesure a été mise en place pour neutraliser la hausse des loyers des bénéficiaires de Logrente : « la situation devrait toutefois s'améliorer suite à une nouvelle disposition n'obligeant plus le locataire à faire contresigner sa formule de demande par le propriétaire » (Québec 1984, 70). Cette disposition visait à confirmer une des caractéristiques normalement intégrées à la formule d'allocation-logement soit la confidentialité.

Le fonctionnaire de carrière François Renaud fournit d'autres explications sur Logrente, qui nous permettent de bien comprendre la réflexion des décideurs au tournant des années 1980 :

Enlever la pression sur les HLM c'était vraiment la priorité. Parce que ça coûtait cher les HLM à l'époque. On trouvait que c'était long à construire un HLM, alors que ça, Logirente, c'est une intervention qui pouvait rapidement être mise en œuvre dans le milieu puis aider le monde, tout de suite. Même encore aujourd'hui Coiteux¹⁰², c'est ça qu'il dit : AccèsLogis c'est long, ça prend deux ans, trois ans construire. Cette question-là, les politiciens ils n'aiment pas ça parce que s'ils font des choses peut-être qu'ils ne les verront même pas de leur mandat. C'est vendeur pour eux autres, puis pour nous autres aussi à quelque part. Je pouvais dire « Regarde on a aidé au-dessus de 20 000 personnes dès que ça a commencé ». C'est valorisant en tant que fonctionnaire, puis ça correspondait à la mission de la SHQ. Logirente, ça augmentait le bassin de gens qui étaient touchés par les mesures d'habitation, plutôt que de juste se concentrer sur les HLM, puis à un budget beaucoup moindre aussi [...] Ce qu'on visait surtout c'était d'avoir une panoplie d'interventions. Les HLM c'était important. L'allocation-logement c'était important. Le programme de supplément au loyer privé qui est venu après c'était important. C'est tous des outils qu'on avait. C'est important d'avoir une panoplie d'outils d'après moi pour intervenir. Ça ça a été peut-être une ligne directrice importante qu'on a essayé de mettre de l'avant comme fonctionnaires puis que les politiciens ont achetée je pense aussi. Chaque outil répondait à des besoins un peu différents. (entrevue F. Renaud 2016)

Lorsque nous avons demandé à François Renaud si le rapport coût-bénéfice a été un facteur déterminant dans le développement de Logirente, où le bénéfice est le nombre de ménages aidés, il a répondu : « Oui c'est sûr parce qu'il fallait le vendre cette affaire-là. Si on arrivait avec une intervention qui coûte trois fois plus cher que les HLM, c'est pratiquement sûr que non ça n'aurait pas passé auprès du ministre. Les HLM c'était vraiment le plus cher, il fallait trouver d'autres solutions moins dispendieuses, puis qui nous permettaient d'aider les gens dans le besoin » (entrevue F. Renaud 2016). Après tout ce qui a été dit plus haut, il semble bien que le mécanisme d'apprentissage ait largement contribué à l'adoption de Logirente, car cette formule présentait plusieurs avantages.

Au Québec, le supplément au loyer a commencé à être utilisé sur le marché privé en 1987 sur une base expérimentale, sous la gouvernance du PLQ (SHQ 1988, 21). Comme nous l'avons dit, ce programme a été conçu par le gouvernement fédéral, mais mis en œuvre par la province. L'ancien haut fonctionnaire à la SHQ Claude Roy se rappelle très bien les

¹⁰² Martin Coiteux était ministre provincial des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire au moment de l'entrevue.

circonstances qui ont mené à l'adoption de ce programme : « On est allé une journée ou deux à Toronto parce qu'en Ontario il était déjà appliqué depuis quelques années [...] On l'a regardé évolué en Ontario, ils étaient rendus à 10 000 unités, plus que 10 000 unités. On trouvait ça intéressant parce que les HLM c'était compliqué à réaliser. Ça coûtait cher d'investissement » (entrevue C. Roy 2016). La SHQ a donc procédé à l'essai de cette formule et après peu de temps, les décideurs ont réalisé qu'ils devraient l'utiliser plus intensément. « Politiquement ça satisfaisait tout le monde. Ça satisfaisait les décideurs politiques, ça n'avait pas l'air cher. Les propriétaires privés. Puis ça satisfaisait aussi les OMH parce que c'était eux autres qui géraient ça puis c'était du monde qui était sur leur liste d'attente. C'est une réponse rapide à des besoins urgents » (entrevue C. Roy 2016).

Cela dit, Claude Roy précisait que le programme de supplément au loyer privé, s'il était moins cher à court terme, ne l'était pas nécessairement à long terme (entrevue C. Roy 2016). Lorsque nous lui avons demandé si la décision gouvernementale de favoriser ce programme s'expliquait par le *lobbying* des propriétaires immobiliers, il a répondu par la négative en insistant surtout sur l'utilité de cette formule pour répondre rapidement aux besoins des ménages démunis (entrevue C. Roy 2016). Au final, les déclarations de Claude Roy illustrent bien l'effet du mécanisme d'apprentissage instrumental opérant d'abord indirectement, en s'inspirant des pratiques d'une autre province, puis directement où les décideurs québécois ont décidé de miser davantage sur cette forme d'aide. Comme l'indique l'extrait suivant tiré du rapport annuel de 1987 de la SHQ, la promotion du supplément au loyer privé a été essentiellement motivée par la recherche d'une meilleure utilisation des ressources de l'État :

La Société a aussi cherché à maximiser l'impact et l'efficience des ressources financières dont elle dispose au chapitre du logement social. Pour ce faire, elle a utilisé toute la souplesse qui caractérise la structure financière de l'entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale. Elle a ainsi pu diversifier ses activités de façon à utiliser au maximum la conjoncture du marché de l'habitation et à rejoindre un plus grand nombre de ménages financièrement démunis ayant des problèmes de logement impérieux. Tirant parti d'un taux de vacance élevé sur le marché locatif privé, la Société a pu mettre en place un nouveau volet du programme de supplément au loyer. Cette mesure a permis à 922 familles, inscrites sur les listes d'attente des offices municipaux d'habitation de 23 municipalités du Québec, de pouvoir disposer rapidement d'un logement

convenable pour lequel elles paieront un loyer comparable à ce qu'elles auraient déboursé dans un HLM du secteur public. (SHQ 1988a, 11)

Au début des années 1990, alors que la SCHL procérait à des coupes budgétaires au chapitre de l'aide au logement ce qui avait un impact sur les sommes disponibles pour la SHQ, le supplément au loyer s'est encore avéré être un instrument utile :

Malgré une conjoncture économique difficile où la marge budgétaire des gouvernements est demeurée restreinte, la Société d'habitation du Québec a cherché durant l'année à accroître l'étendue de ses interventions tout en maintenant leur qualité et leur pertinence [...] [L]a Société s'est efforcée d'ajuster ses moyens d'action en utilisant toute la flexibilité de ses ressources, tant dans ses interventions à frais partagés que dans celles financées par le Québec seulement [...] Cette stratégie s'est révélée spécialement efficace dans le cas du Supplément au loyer, car le volet locatif privé de ce programme a permis à la Société de profiter du taux d'inoccupation élevé sur le marché du logement locatif en 1992 » (SHQ 1993b, 11)

Puis en 1997, dans la réforme des interventions de la SHQ pendant le mandat péquiste, le programme d'allocation-logement a été introduit, résultant de la fusion de Logirente et d'un autre programme destiné à certaines familles recevant l'assistance sociale comme nous l'avons vu plus haut. Déjà dans le livre vert de 1984, un des scénarios envisagés par le gouvernement était d'élargir Logirente à « l'ensemble des ménages à faible revenu », car il notait que plus de 150 000 ménages consacraient une part trop grande de leur revenu pour se loger (Québec 1984, 97-8). Or le même type de constat était fait au milieu des années 1990 : « On estime qu'il y a actuellement, au Québec, près de 200 000 ménages défavorisés qui ne reçoivent aucune aide spécifique pour se loger. Près de 73 % des ménages locataires, dont les revenus sont faibles ou modestes (moins de 20 000 \$ par année), consacrent 30 % ou plus de leur revenu pour se loger » (SHQ 1997a, 13). Conséquemment, la solution de l'allocation-logement a ressurgi, comme l'indiquait le plan d'action de 1997 :

Parmi les mesures connues, les allocations-logement constituent une aide appréciable pour les ménages ayant des besoins de logement. Elles offrent une somme d'appoint pour assumer les coûts trop élevés de leur logement ou pour leur permettre de vivre dans un logement de meilleure qualité. Moins coûteuses que les programmes de type HLM, les allocations permettent d'aider un nombre beaucoup plus grand de ménages en besoin. (SHQ 1997b, 6)

Questionné à propos de la décision du gouvernement de mettre en œuvre le programme d'allocation-logement en 1997, l'ancien PDG de la SHQ Jean-Paul Beaulieu disait :

La grande majorité des personnes démunies habite sur le marché privé de toute façon. Donc si on veut aider ces gens-là, on n'est pas pour faire du logement public HLM. S'il avait fallu construire des HLM pour tous les gens vulnérables, le Québec serait tombé en faillite. Je veux dire on accélère l'endettement du Québec. Faut aider ces gens-là pour qu'ils choisissent leur logement. Ce n'est pas parce qu'on veut subventionner le privé. Selon les périodes, il y a plus ou moins de logements disponibles sur le marché privé, mais aujourd'hui avec la Régie du logement disons que les locataires sont quand même protégés [...] Le programme d'allocation-logement c'était surtout une question d'équité [horizontale] entre les personnes définies par l'État comme étant dans le besoin. Comme on n'allait pas construire des logements sociaux pour tout le monde, il fallait aussi aider ceux qui ont de la misère sur le marché privé. C'était une meilleure utilisation des ressources encore une fois. C'est-à-dire que dans certaines circonstances, admettons le petit travailleur qui est au seuil de pauvreté ou presque, il va sûrement habiter un logement dans le privé. Ou il peut être sur la liste d'attente d'un HLM, mais ça ne veut pas dire qu'il va finir par avoir un logement, en tout cas probablement pas avant quelques années. Donc nous on s'est dit que c'était mieux de lui donner une petite aide pour payer son loyer, c'est plus efficace pour lui. Il est au moins aidé un petit peu. L'État, il faut qu'il trouve les meilleurs programmes, donc là les décideurs et les équipes de fonctionnaires réfléchissent sur comment faire avec les ressources qu'on a. Il y a une enveloppe limitée d'argent. Il y a des programmes qui sont dans l'histoire, qui se sont ajoutés puis qui se sont modifiés. Puis l'État est toujours en train d'évaluer ces programmes-là puis de dire « avec l'argent que j'ai, est-ce que je peux mieux gérer ce programme-là ? » Puis quand j'ai de l'argent neuf « c'est quoi la meilleure solution ? » Le but c'est de trouver les meilleurs instruments pour servir ta population selon des critères les plus équitables possible. L'équité, l'efficacité puis l'efficience c'est toujours des questions que l'État se pose. (entrevue J-P Beaulieu 2016)

Nous avons aussi demandé à l'ancien PDG de la SHQ si le développement du programme d'allocation-logement ne s'expliquait pas par le *lobby* des propriétaires. Voici ce qu'il a répondu :

La CORPIQ [Corporation des Propriétaires Immobiliers du Québec] venait faire des représentations une fois par année ou une fois aux deux ans à la SHQ, mais c'était par rapport à la Régie du logement. La CORPIQ et ceux que j'appelle l'industrie de la construction, ils n'ont rien, mais rien à voir avec le programme

d’allocation-logement. Est-ce qu’ils ont peut-être mentionné ça une fois dans une rencontre, ça se pourrait. Mais avec eux on discutait de la Régie du logement, de la rénovation, les plans de garantie, etc. Ils ne nous influençaient pas du tout. Eux ils ont leur entreprise, ils ont leurs terrains. L’allocation-logement ce n’est pas du tout préoccupant pour eux. Le programme s’explique vraiment par l’évaluation des programmes gouvernementaux, la rationalisation, notre but nous au gouvernement c’était surtout d’être plus efficace [...] Si on peut faire plus avec moins, bravo. Mais si on peut faire mieux avec l’argent qu’on a, c’est très bien aussi. Faire plus et mieux avec l’argent qu’on a, ça c’est l’efficience. L’État son rôle c’est d’essayer de faire que sa société demeure juste avec ses revenus, les revenus des gens, des entreprises, puis de démontrer qu’il est capable de gérer ça correctement. (entrevue J-P Beaulieu 2016)

Ces explications fournies par le PDG de la SHQ suggèrent que le programme d’allocation-logement découle visiblement du *puzzling* des décideurs, où l’effet du mécanisme d’apprentissage instrumental a favorisé le développement de cet instrument. Cependant, ce mécanisme entre aussi en interaction avec le mécanisme de rétroaction des politiques publiques. En effet, nous avons dit plus haut que le programme d’allocation-logement résulte de l’unification de deux programmes : Logirente destiné aux ainés et une prestation spéciale versée à certaines familles recevant l’aide sociale. À partir de 1997, avec le programme allocation-logement, les ainés ont vu une diminution de l’aide financière reçue comparativement à Logirente, alors que l’aide versée aux familles a augmenté dans une plus grande proportion. En fait, l’objectif du gouvernement était d’harmoniser les deux précédents programmes selon les principes de l’équité horizontale (SHQ 1997b, 15). Comme tous ces ménages habitaient des logements sur le marché privé et consacraient une trop grande part de leur revenu aux frais d’habitation, le gouvernement estimait que la différence de traitement était « difficile à justifier » (Trudel 1996, 4). L’inclusion des travailleurs dans le programme allocation-logement s’explique aussi par un souci d’équité¹⁰³. Il est toutefois pertinent de mentionner que ce programme est nettement moins généreux que les allocations-logement des autres provinces de notre échantillon, étant plafonné à un maximum de 80 \$ par mois (AECOM-SHQ 2011, 49).

¹⁰³ Dans le mémoire au conseil des ministres signé par Rémy Trudel, l’ancien ministre responsable de l’habitation, il est écrit qu’un nouveau programme d’allocation-logement « contribuerait à l’objectif de mieux desservir la clientèle des travailleurs à très faible revenu qui ne sont pas admissibles à l’aide sociale, améliorant ainsi l’équité entre les ménages » (Trudel 1996, 4).

Quoi qu'il en soit, comme l'allocation-logement québécoise lancée en 1997 découle de la fusion de deux précédents programmes, le processus de dépendance au sentier est évident. L'effet du mécanisme de rétroaction de politiques publiques est le plus pertinent ici, dans la mesure où l'élite politico-administrative n'a fait que réaménager des programmes existants en trouvant une formule équitable pour tous. Autrement dit, il s'agit plus d'une forme de continuité que d'une innovation extraordinaire. Voici ce qu'en disait l'ancien PDG de la SHQ qui a développé le programme : L'allocation-logement de 1997 c'est vraiment la continuité de Logirente qui était une formule équitable, on voulait continuer ça. Ça a été élargi aux familles, malheureusement on ne pouvait pas aider tout le monde » (entrevue J-P Beaulieu 2016).

Pendant le mandat péquiste, un autre instrument axé sur le marché locatif privé est apparu, le supplément au loyer (PSL) d'urgence. Comme nous l'avons vu plus haut, cet instrument a été lancé en 2001, au plus fort de la pénurie de logements qui touchait plusieurs métropoles québécoises. L'ancien haut fonctionnaire François Renaud raconte ce qu'il s'est passé :

Le PSL d'urgence c'était vraiment la solution à la crise du logement. J'avais travaillé là-dessus justement. C'était un comité de travail que Mme Harel avait commandé. Elle a dit vous allez vous penchez sur ce problème-là et me faire des recommandations, qui prennent en compte le contexte budgétaire serré du gouvernement. Et puis il y a eu le PSL d'urgence évidemment. Et il y avait des gens de la Régie du logement, des gens du Plateau Mont-Royal, on était deux de la SHQ pour trouver des solutions, faire des recommandations au ministre, au gouvernement. C'était pour aider les gens à se trouver un logement et pouvoir le payer, assumer les coûts. On ne pouvait pas tolérer qu'il y ait des gens qui demeurent sur la rue. Mais c'était une solution parmi d'autres. Il y avait d'autres solutions aussi qu'on avait essayé de proposer. Il y avait des trucs comme ouvrir les listes d'attente des HLM à travers le Québec, centraliser ou les ouvrir en fait. Par exemple, à Magog, il y a deux logements, y a-t-il quelqu'un à Montréal qui peut être intéressé d'aller à Magog ? Il y a eu quelques cas où ça a fonctionné, mais la réglementation n'était pas faite pour ça. Il y a eu aussi le partage de logement sur lequel moi je me suis battu terriblement... En fait c'est un OSBL qui ramasse les noms de personnes qui veulent partager leur logement avec d'autres, comme de la « colocation organisée ». On a donné des subventions à des organismes pour qu'ils démarrent des projets comme ça. Moi j'avais vu ça ailleurs en Angleterre. (entrevue F. Renaud 2016)

Tel qu'indiqué dans la précédente citation, Louise Harel était la ministre responsable qui a introduit le programme de supplément au loyer d'urgence. En entrevue, nous lui avons demandé d'expliquer ses motivations. Bien qu'elle affichait une réticence devant le programme régulier de supplément au loyer privé parce qu'il ne permet pas, entre autres, de mettre « hors du marché un certain nombre d'unités qui vont perdurer dans le temps », elle explique l'introduction du supplément au loyer d'urgence par le contexte hors du commun : « C'était une époque où il y avait un taux d'occupation très très élevé. Je pense que le taux d'inoccupation frisait le zéro. C'était une énorme crise du logement. Il y avait des familles entières qui ne réussissaient pas à se loger » (entrevue L. Harel 2016). Au demeurant, ce programme constitue aussi une forme de continuité par rapport à la version régulière du supplément au loyer privé, contrairement aux autres solutions mentionnées par François Renaud (ouverture des listes d'attente de HLM, colocation organisée) qui relevaient plutôt de réelles formes d'innovation. Ainsi l'effet du mécanisme de rétroaction des politiques publiques est visible dans la mise en œuvre du supplément au loyer d'urgence.

Enfin, il convient de traiter rapidement de la décision du gouvernement libéral de Philippe Couillard d'utiliser la moitié du budget d'AccèsLogis pour subventionner des appartements privés à travers le programme de supplément au loyer, telle que présentée dans le budget de 2015-2016. Cette mesure a pris effet dans l'année financière 2015-2016 et continuera à se manifester jusqu'à la fin des années 2010. La principale justification donnée dans le budget 2015-2016 est « de faire bénéficier le plus grand nombre de familles d'une aide au logement » (Québec 2015, B.234). Quand nous avons demandé à de hautes fonctionnaires toujours en poste à la SHQ les raisons qui ont poussé le gouvernement libéral de réorienter les interventions en habitation, en posant la question à savoir si cette réforme était idéologique, elles ont répondu :

Aider plus de personnes surtout afin de mieux soutenir notre clientèle, c'est la raison qui est derrière. Les moyens d'intervenir doivent être adaptés aux besoins variés des régions tant sur l'offre que sur la demande de logements. Par exemple, il y a des endroits où les taux d'inoccupation sont très élevés où il y a déjà du logement de disponible, alors pourquoi construire à travers AccèsLogis ? La question se pose. La construction peut augmenter la vacance déjà présente dans les logements, créant ainsi un déséquilibre dans le marché de la région. Le

programme de Supplément au loyer est un moyen qui a notamment l'avantage d'aider la personne plus rapidement, considérant que la sélection des logements s'effectue à partir des logements privés existants. Construire prend de deux à trois ans avant que la personne puisse accéder à un logement. Ce qui est recherché c'est de laisser aux régions (MRC, municipalités) le choix des meilleurs moyens pour intervenir auprès de la clientèle sur leur territoire en fonction de leurs besoins. Mieux desservir la clientèle en favorisant l'accès à un logement adéquat et à coût abordable, c'est notre mission à la SHQ. Bien que nos interventions soient limitées par les ressources financières que nous pouvons y consacrer, il faut constamment essayer de trouver le meilleur équilibre entre les moyens et les ressources afin d'améliorer l'efficience de nos interventions au bénéfice de notre clientèle. (entrevue N. Mallard et C. Maziade 2016)

À la lumière de toutes ces citations tirées de documents d'archives et d'entrevue, il apparaît assez clair que le développement de mesures d'allocation-logement et de supplément au loyer privé s'inscrit dans un processus de *puzzling* de la part des élites politiques et bureaucratiques. Ces dernières réfléchissaient aux différentes manières d'utiliser au mieux les ressources disponibles, pour tenter de soutenir au maximum les ménages démunis. Le mécanisme d'apprentissage instrumental joue ici une place centrale. Les instruments axés sur le marché locatif privé ont été mis de l'avant parce que dépendamment des situations personnelles des ménages et du marché de l'habitation dans certaines régions, ils peuvent s'avérer efficaces, efficents en plus de favoriser une plus grande équité entre les ménages dans le besoin. L'idée de la boîte à outils fait consensus même parmi les autres répondants que nous n'avons pas cités dans cette partie, au moins pour ce qui est des gens travaillant ou ayant travaillé du côté institutionnel et non du côté des groupes communautaires. La majorité de ces personnes conçoivent les programmes en habitation comme un ensemble de mesures au sein duquel l'allocation-logement et le supplément au loyer privé peuvent être utiles (entrevue J. McGregor 2016 ; entrevue J-L Lesage 2016 ; entrevue S. Carreau 2016 ; entrevue D. Robitaille 2016). Puis l'effet du mécanisme de rétroaction des politiques publiques explique que les gouvernements successifs se sont inspirés des mesures existantes pour créer de nouvelles versions de ces instruments axés sur le marché locatif privé.

4.4 Conclusion

La politique québécoise de logement destinée aux ménages à revenu modeste a subi les mêmes changements fondamentaux que celle des autres provinces étudiées, même s'il faut reconnaître que le principe de mixité socio-économique est toujours valorisé. Cela dit, ce chapitre nous a permis de constater que la politique québécoise est, dans son ensemble, plus ciblée vers les personnes vulnérables dans les années 2010 qu'elle ne l'était dans les années 1970. Comme en Alberta, les organisations publiques prennent toujours part à la réalisation de logements abordables. Cependant, elles ne possèdent qu'une minorité de toutes les unités développées depuis le désengagement du gouvernement fédéral au milieu des années 1990, loin derrière les groupes du tiers secteur. Les instruments axés sur le marché locatif privé dont l'allocation-logement ont aussi connu un essor, malgré le fait que ce programme soit bien moins généreux que les programmes équivalents dans les autres provinces.

À travers un travail d'archive et d'entrevue avec des experts, nous avons tenté de comprendre les raisons qui ont poussé à ces changements. Or nous avons une fois de plus retrouvé l'effet des mêmes mécanismes. Malgré les multiples changements de gouvernement entre la droite et la gauche, le processus de *puzzling* et ses mécanismes d'apprentissage demeure le plus pertinent pour expliquer les changements fondamentaux. Comme dans les autres provinces, le budget dédié à l'habitation est trop limité par rapport à l'ampleur des besoins. Les décideurs ont alors fait du *puzzling*, afin de réfléchir aux groupes qui devraient être ciblés en priorité. Le mécanisme d'apprentissage social souligne le changement de perspective dès les années 1980 dans un climat de contraintes budgétaires, où même le gouvernement péquiste de René Lévesque favorisait un plus grand ciblage de la politique de logement. À travers le temps, les décideurs ont concentré les ressources d'habitation vers les personnes plus démunies sur le plan financier et de la santé, par souci d'efficience et surtout d'équité verticale. Ce qui n'empêche pas que certains soient d'avis que l'État québécois aurait pu faire davantage pour préserver le caractère généraliste de la politique de logement et ce malgré le fait que la mixité soit encore présente. L'aspect économique ou « budgétaire » a également été très déterminant dans le mouvement du mécanisme d'apprentissage instrumental qui explique le ciblage des

aînés en perte d'autonomie et des personnes en situation d'itinérance. Comme dans les autres provinces, les différents gouvernements ont pris conscience que le fait d'offrir des solutions de logement appropriées à ces clientèles permettait à l'État d'économiser sur d'autres dépenses, dont le budget en santé et services sociaux.

Le mécanisme d'apprentissage instrumental au sein du processus de *puzzling* est le plus utile pour comprendre les changements survenus dans le losange de bien-être. De manière contre-intuitive, nous avons vu plus haut que c'est le Parti québécois de centre gauche qui a mis de côté les organisations publiques responsables des HLM au milieu des années 1990. Selon notre analyse documentaire et nos entretiens, le logement sans but lucratif a été préféré au logement public HLM, car il présentait un meilleur rapport coût-bénéfice. Le bénéfice représente ici le nombre supérieur de ménages aidés pour la même dépense gouvernementale, mais il inclut également une réduction de la concentration de pauvreté en optant pour cet instrument de politique publique. Cela dit, le Parti québécois a finalement autorisé la réintégration des organisations publiques dans le développement de nouveaux logements abordables au début des années 2000, laquelle fut accompagnée de certains changements visant à améliorer le cadre de vie pour les résidents. Ces organisations publiques à l'échelle municipale sont alors soumises aux mêmes conditions que les groupes du tiers secteur dans le développement des projets, notamment l'obligation d'apporter des contributions externes. Malgré cela, ces organisations publiques ont réalisé beaucoup moins de logements comme nous l'avons dit. Sous la gouverne du Parti québécois, le gouvernement a également misé sur les instruments axés sur le marché locatif privé qui, sans représenter une panacée comme beaucoup l'ont souligné, possèdent certains avantages économiques et non économiques. C'est grâce à leur apprentissage que les décideurs ont réalisé ces avantages, comme l'ont aussi réalisé les dirigeants des autres provinces. Somme toute, le Parti libéral de centre droit n'a pas dérogé des orientations établies par le Parti québécois, à propos du modèle sans but lucratif en habitation et des instruments axés sur le marché locatif privé, mis à part sa préférence en faveur du supplément au loyer privé à partir de l'année fiscale 2015-2016, après notre période d'étude.

Comme en Colombie-Britannique, le processus de *puzzling* rencontre le processus de dépendance au sentier et ses mêmes mécanismes. Appliqué à l'administration publique, le mécanisme de rétroaction des politiques publiques permet d'expliquer que le gouvernement québécois a continué d'appuyer les groupes du tiers secteur. L'octroi de subventions aux OSBL et coopératives était une procédure opérationnelle habituelle depuis la seconde moitié des années 1970, en parallèle de la construction de logements publics HLM. Les employés de l'agence provinciale d'habitation avaient donc l'habitude de fonctionner ainsi. Le programme d'allocation-logement développé en 1997, que nous avons évoqué plus haut, est un autre exemple de l'effet du mécanisme de rétroaction. Ce programme n'est ni plus ni moins qu'une nouvelle version d'un programme lancé en 1980 ce qui démontre la continuité dans l'action publique. Idem pour le supplément au loyer d'urgence lancé au début des années 2000. Il est grandement inspiré du programme conçu par la SCHL, mais mis en œuvre par la province à partir de 1987. Dans sa version appliquée aux groupes bénéficiaires, le mécanisme de rétroaction explique que les groupes du tiers secteur, incluant les GRT qui les accompagnent, se soient mobilisés dans les années 1990 pour encourager le gouvernement à continuer de leur octroyer des subventions afin qu'ils poursuivent leur objectif de développer des logements pour les ménages dans le besoin. Même si l'État a réalisé qu'il était plus avantageux pour lui d'opter pour le modèle sans but lucratif plutôt que la formule du logement public, ce que nous avons vu plus haut à travers le mécanisme d'apprentissage instrumental, disons que le *lobby* du tiers secteur l'a aidé à en prendre conscience. Enfin, le mécanisme de rendements croissants permet de souligner que le gouvernement a intérêt à consolider les instruments existants, y compris le maintien voire la croissance du tiers secteur. L'importance du temps doit ici être signalée. Comme le tiers secteur a commencé à se développer grâce aux programmes et initiatives des dernières décennies au point d'atteindre un certain niveau de professionnalisation, le gouvernement tire un plus grand rendement ou avantage à poursuivre sur cette voie et à le renforcer davantage, d'où le concept de dépendance au sentier. Tout cela étant dit, il est maintenant temps de passer à la conclusion de cette thèse pour positionner nos résultats et éléver la discussion à un niveau plus théorique.

5. Conclusion

À travers une analyse comparée s'étalant des années 1970 aux années 2010, nous avons montré que les politiques provinciales de logement destinées aux ménages locataires à revenu modeste sont devenues similaires au regard de trois changements fondamentaux : 1) l'aide est surtout canalisée vers les ménages en situation vulnérable ; 2) les nouvelles unités de logement abordable se réalisent essentiellement à travers les organismes sans but lucratif du tiers secteur et non plus sur le modèle des habitations à loyer modique (HLM) appartenant à l'État ; 3) les mesures axées sur le marché locatif privé (allocations-logement et suppléments au loyer) sont beaucoup utilisées.

Le tableau 5.1 à la page suivante fait une synthèse de nos résultats de recherche pour les trois provinces étudiées.

Tableau 5.1 Les politiques provinciales de logement destinées aux ménages à revenu modeste en Colombie-Britannique (C-B), en Alberta (AB) et au Québec (QC)¹⁰⁴

Groupes ciblés		Secteur public		
		C-B	AB	QC
Familles et aînés indépendants ayant un revenu faible à modéré	1975	58%	100%	100%
Familles et aînés indépendants, quelques personnes handicapées, ayant des besoins impérieux	1995	21%	90%	45%
Familles et aînés indépendants, handicapés et autres personnes vulnérables, ayant des besoins impérieux	2015	11%	57%	33%
Tiers secteur				
Aînés indépendants ou non et familles ayant un revenu faible à moyen	1975	42%	0%	0%
Familles, aînés indépendants ou non, personnes vulnérables ou avec des besoins spéciaux, ayant des besoins impérieux pour la majorité	1995	44%	3%	10%
Ménages ayant des besoins impérieux (mais plus de mixité au QC), aînés en perte d'autonomie, itinérants et autres personnes vulnérables	2015	56%	15%	18%
Secteur privé*				
Aînés indépendants ayant un revenu faible à modéré, certains ménages avec des besoins impérieux	1975	0%	0%	0%
Aînés indépendants et familles à faible revenu (jusqu'à revenu modéré en C-B), ménages ayant des besoins impérieux	1995	35%	7%	44%
	2015	32%	15%	48%

* Inclut seulement les programmes d'allocation-logement et de supplément au loyer

¹⁰⁴ Les pourcentages représentent la proportion d'unités/ménages soutenue financièrement par le gouvernement provincial à travers chaque secteur, correspondant à des instruments distincts de politique publique. Par exemple, lorsqu'il est écrit 58 %, cela signifie que 58 % des unités/ménages soutenus par le gouvernement le sont à travers cette forme d'intervention ou instrument. Lorsqu'il est indiqué 100 %, cela signifie que le gouvernement finance seulement ce type d'intervention et qu'aucune autre unité/ménage n'est subventionnée par l'agence provinciale d'habitation ou le ministère responsable du logement, avec des fonds provinciaux. Les unités sont comptées de manière cumulative ce qui veut dire que les données englobent toutes les unités/ménages soutenus par le gouvernement provincial, avec ou sans contribution financière de la SCHL. Les trois secteurs (public, tiers et privé) renvoient à l'organisation qui possède les logements. Dans le cas du secteur public, il s'agit essentiellement de HLM. L'année 1995 a été choisie comme point central, car elle marque le moment du désengagement fédéral. Nous avons compté les unités complétées quand cela était possible, plutôt que les unités en construction. Sauf exception, les données sont tirées des rapports annuels des agences d'habitation ou des ministères responsables du logement pour les années 1975, 1995 et 2015. Certaines données pour 2015 ont été fournies par des fonctionnaires dans les trois provinces.

5.1 Retour sur le *puzzle* à l'origine du questionnement

La similarité des politiques provinciales de logement constituait le *puzzle* de départ de notre recherche. Certes, les politiques provinciales de logement ne sont pas identiques en tout point, des différences subsistent dans les pourcentages, etc. Cela dit, la ressemblance observée dans la direction prise par chaque politique provinciale a fait émerger un questionnement. La littérature sur le fédéralisme suggérait une plus grande divergence entre les provinces (Wallner 2014, 11-15 ; Banting 2006, 44), due au fait que les gouvernements provinciaux avaient beaucoup plus d'autonomie depuis le désengagement fédéral au milieu des années 1990. Comme nous l'avons vu au premier chapitre, c'est à ce moment que le gouvernement fédéral a abandonné son rôle de leader en matière de financement et de conception des programmes de logement social.

De plus, des gouvernements avec des positions idéologiques opposées, entre les trois provinces de même qu'à l'intérieur de chaque province, ont adopté ou poursuivi des réformes semblables en ce qui a trait aux groupes ciblés et aux instruments privilégiés. Or cette similarité est contre-intuitive dans la mesure où les provinces de l'Alberta et le Québec sont connues pour avoir des approches différentes en matière de politiques sociales, à propos du rôle de l'État, etc. (Proulx et al. 2011), y compris pour les politiques d'habitation¹⁰⁵. Puis au sein de chaque province, nous aurions pu nous attendre à ce que les gouvernements plus à gauche, à savoir le NPD en Colombie-Britannique et le Parti québécois au Québec, défendent une politique de logement plus généraliste ou moins ciblée et valorisent la place du secteur public au détriment du tiers secteur et des formules axées sur le secteur locatif privé. C'est du moins ce que la recherche sur les partis sociaux-démocrates soutient (Huo 2009, 54-6 ; Huber et Stephens 2000).

¹⁰⁵ En parlant des provinces canadiennes, Steele (2007, 61) disait : « They also have varying views of their own needs and the role of governments, which, for example, Alberta generally favouring a highly restricted role, Quebec an interventionist one and other provinces, such as Ontario, a more mixed role ».

Devant ce *puzzle*, nous nous sommes posé la question suivante : Comment et pourquoi les provinces ont-elles décidé de formuler des politiques de logement semblables, après le repli du gouvernement fédéral en 1996

5.2 Les explications et théories concurrentes

Les courants théoriques dominants dans la littérature sur l’État-providence proposaient plusieurs réponses à cette question, mais aucune n’est vraiment adéquate. Premièrement, la théorie mettant l’accent sur le jeu électoral (Downs 1957) considère que les réformes des politiques sociales s’expliquent essentiellement par le désir des politiciens d’être réélus. Le ciblage de certains groupes ou l’utilisation d’instruments particuliers (Bonoli 2013) viserait à retirer du crédit ou éviter le blâme (Weaver 1986) auprès de l’électorat, dans le but de remporter les prochaines élections. D’emblée, cette théorie pouvait difficilement s’appliquer aux politiques provinciales de logement. À comparer à la politique de santé, d’éducation, etc., la politique de logement destinée aux ménages à revenu modeste a clairement une faible saillance politique dans les provinces canadiennes, car elle touche très peu de ménages. Même le retrait du gouvernement fédéral dans les années 1990 n’a pas augmenté la saillance politique. Fondamentalement, la question du logement ne constitue pas une priorité politique, ni pour les électeurs, ni pour le gouvernement en général. Mentionnons à titre d’exemple que les ministères responsables, dont le nom ne contient pratiquement jamais le mot habitation ou *housing*, sont souvent tenus par des ministres moins expérimentés qui se verront plus tard confier des responsabilités plus « importantes » ou prestigieuses. Cela a été constaté au niveau fédéral et provincial au Canada dans des recherches précédentes (Carroll et Jones 2000, 290 ; Leone et Carroll 2010, 393-6), ainsi que dans nos entrevues.

Même dans les pays étrangers, il est un fait connu que la politique de logement social ou abordable a certains traits caractéristiques qui la distinguent des autres politiques sociales, étant souvent décrite comme le *wobbly pillar* de l’État-providence (Torgersen 1987). En autres, la classe moyenne prête très peu d’intérêt aux programmes de logement, à moins qu’une grave pénurie de logements privés défraye la manchette. À propos des coupes au budget d’habitation

au Royaume-Uni et aux États-Unis, Pierson (1994, 74) écrivait : « Housing's vulnerability stemmed partly from the inability of supporters to develop coherent rationales for public programs once absolute shortages of decent housing had been largely overcome. The existence of a highly popular private alternative, owner occupation, makes public programs appear inferior, and, for most of the electorate, irrelevant ». Ainsi, la théorie du jeu électoral ne s'est pas avérée pertinente pour notre étude des provinces canadiennes. Même dans les moments médiatisés de pénurie en Alberta et au Québec dans les années 2000, les décideurs n'ont pas choisi de cibler certains groupes ou d'utiliser certains instruments pour des raisons électorales. Le mandat donné aux groupes de travail créés pour l'occasion a surtout pris l'allure de recherche de solutions où les dépenses étaient surveillées. Pour des considérations liées à l'équité, les deux gouvernements provinciaux ont ciblé les plus nécessiteux, particulièrement au Québec. Pour ce qui est des instruments, l'Alberta a invité toutes les organisations du secteur public, du tiers secteur et du secteur privé à soumettre des projets pour développer des logements abordables, en plus de concevoir un programme d'allocation-logement. Le Québec a surtout mis de l'avant une nouvelle mesure axée sur le marché privé, le supplément au loyer d'urgence. Au mieux, la théorie du jeu électoral peut expliquer pourquoi les politiciens s'intéressent plus activement à l'enjeu du logement abordable et combien ils dépenseront vu que les budgets sont surveillés par le gouvernement et ultimement les contribuables, pas qui ils aideront et comment.

Deuxièmement, la théorie des *power resources* (Stephens 1979 ; Korpi 1983) soutient que la représentation des forces de gauche au pouvoir s'accompagne de politiques sociales plus universelles et donc moins ciblées. Les partis sociaux-démocrates seraient également beaucoup plus favorables à l'intervention directe de l'État, ou d'organisations du secteur public, dans la prestation de services (Esping-Andersen 1990 ; Huber et Stephens 2000). Cependant, nos résultats ne permettent pas vraiment de confirmer cette théorie. Au Québec, le Parti québécois (PQ) de centre gauche a développé le programme AccèsLogis en 1997 pour compenser le retrait fédéral. Le programme visait la mixité socio-économique, mais deux de ses volets s'adressent aux aînés en perte d'autonomie et aux personnes avec des besoins particuliers de logement, dont les itinérants. D'autres programmes plus ciblés ont aussi été ajoutés par ce parti au début des années 2000. AccèsLogis visait expressément le développement de logements abordables à travers les groupes du tiers secteur. Le PQ avait mis de côté les organisations publiques

traditionnellement responsables des HLM (OMH) au milieu des années 1990, mais leur a finalement permis de reprendre part à la réalisation de nouveaux logements en 2002. Cela dit, ces organisations demeurent loin derrière les groupes du tiers secteur si l'on calcule le nombre d'unités de logement abordable réalisées depuis. Cette formation politique de centre gauche a aussi développé des instruments axés sur le marché locatif privé. Le Parti libéral du Québec (PLQ) de centre droit a pris le pouvoir en 2003. Il a toujours maintenu l'ensemble de ces programmes, en doublant le nombre d'unités d'AccèsLogis (de 1 500 à 3 000 unités par année à compter de 2009-2010) tout en conservant son principe de mixité et sa forte orientation en faveur des OSBL et des coopératives. Après un court mandat péquiste, le PLQ a repris le pouvoir en 2014. Il est par contre revenu sur la décision de son prédécesseur et a utilisé la moitié du budget d'AccèsLogis pour financer des suppléments au loyer privé à partir de l'année fiscale 2015-2016, après notre période d'étude. En somme, il est très difficile de conclure que des différences idéologiques marquées entre le PQ et le PLQ expliquent le choix des groupes ciblés et l'utilisation spécifique d'instruments, mis à part peut-être le dernier changement abordé.

Dans le cas de la Colombie-Britannique, la théorie des *power resources* ne s'est pas non plus avérée très utile. Il est vrai que le gouvernement social-démocrate du NPD (1991-2001) a lancé le programme *HOMES BC* favorisant la mixité socio-économique, le premier programme *made in BC* pour compenser le retrait fédéral. Par contre, à travers *HOMES BC* et d'autres initiatives, le NPD a grandement favorisé l'accès à un logement social/abordable aux personnes en situation d'itinérance ou à risque de l'être comme les femmes victimes de violence, les personnes seules à faible revenu en milieu urbain, de même que pour les aînés en perte d'autonomie. En outre, le NPD n'a jamais renouvelé la formule HLM où les logements sont possédés et gérés par le secteur public. Au contraire, il a délibérément misé sur les groupes du tiers secteur pour réaliser les nouveaux logements, puis finalement développé un petit programme de supplément au loyer pour utiliser les logements disponibles sur le marché privé. Pendant les mandats du Parti libéral à droite, de 2001 à la fin de notre période d'étude soit 2015, le gouvernement a aboli le principe de mixité pour réserver les logements sociaux ou abordables aux personnes plus vulnérables. Le Parti libéral a continué de promouvoir le développement de nouveaux logements abordables à travers les OSBL. Il n'a pas non plus créé de nouveaux HLM, proposant même de transférer d'anciens complexes HLM, appartenant à l'État, aux OSBL

intéressés à compter de 2014. Cela marque un changement jamais vu sur losange de bien-être en faveur du tiers secteur. Ce parti a aussi fait la promotion des instruments axés sur le marché privé, pour les ménages ayant un revenu faible à modéré, de même que pour les itinérants ou ceux à risque. Au final, le bilan du NPD et du Parti libéral ne permet pas de tracer d'importants contrastes, du moins pour ce qui est du secteur de l'habitation.

Enfin, le cas de l'Alberta démontre aussi les faiblesses de la théorie des *power resources* pour expliquer les changements institutionnels étudiés. Cette province fut sous la gouverne du même parti de droite le parti Progressiste-conservateur ou PC (1971-2015), pendant toute la période couverte par notre analyse. Ralph Klein était à la tête du PC au moment du désengagement fédéral au milieu des années 1990. Très conservateur, le gouvernement de Ralph Klein est connu pour avoir resserré l'accès aux programmes sociaux et imposé des coupes budgétaires sévères, dans l'objectif de réduire le déficit provincial (Wood 2015, 163 ; Haddow 2013, 384). Dans son premier mandat (1993-1997), il est vrai que Ralph Klein a promu l'autonomie des ménages bénéficiaires des logements sociaux et encouragé leur usage temporaire afin que les résidents y demeurent moins longtemps, probablement pour des raisons idéologiques. Par contre, le ciblage des ménages ayant des besoins impérieux de logement et des autres personnes vulnérables avait commencé avant et s'est poursuivi après, jusqu'en 2015. Mais il y a plus important. Le premier mandat de Ralph Klein illustre clairement l'approche adoptée par un gouvernement très à droite en matière logement : il n'a bâti aucune nouvelle unité de logement abordable, que ce soit à travers le secteur public, le tiers secteur ou le secteur privé. Or cette interruption dans la construction n'a été compensée que par l'octroi d'environ 190 suppléments au loyer privé par année, jusqu'à la fin des années 1990. À titre de comparaison, le même parti de droite a financé jusqu'à 4 000 nouveaux logements sociaux par année au début des années 1980, appartenant au secteur public. Le point que nous voulons démontrer est le suivant : en contexte économique difficile, la politique de logement d'un gouvernement très à droite sera de ne rien faire pour les ménages démunis, ou très peu. C'est là que se trouve la grande différence partisane entre la gauche et la droite¹⁰⁶. À défaut de pouvoir

¹⁰⁶ La vente des logements sociaux existants à leurs résidents, comme l'a fait le gouvernement de Margaret Thatcher au Royaume-Uni, serait une manifestation encore plus radicale de l'idéologie conservatrice.

expliquer quels ménages sont aidés et comment, la théorie des *power resources* explique plutôt quel gouvernement intervient et lequel n'intervient pas, ou à peine. Sans compter que depuis que le gouvernement albertain a réinvesti dans la réalisation de nouveaux logements abordables au tournant des années 2000, la part appartenant au secteur public est très considérable. Cela s'est aussi déroulé sous la gouverne du PC, ce qui vient encore une fois infirmer les prédictions de la théorie des *power resources*.

Troisièmement, une autre approche théorique veut que le paradigme de l'investissement social ait succédé au néolibéralisme au milieu des années 1990 (Jenson et Saint-Martin 2003 ; Morel et al. 2012). Ce paradigme est axé sur le développement des enfants à travers l'éducation préscolaire, ainsi que sur la formation du capital humain dans la nouvelle économie du savoir. Des mesures favorisant l'emploi voire la réinsertion rapide en emploi sont aussi promues (Jenson 2012, 29). Certaines analyses importantes entourant le développement du paradigme de l'investissement social ont bel et bien mentionné l'enjeu du logement (Esping-Andersen 2002, 20 ; Commission Européenne 2013, 7-8). Par contre, celui-ci est abordé de manière très superficielle, essentiellement pour démontrer la pauvreté de certains groupes de la population, les inégalités dans la société, etc. Si ce paradigme est pertinent pour expliquer les innovations de plusieurs pays en ce qui a trait aux services de garderie ou aux mesures actives pour l'emploi, il l'est beaucoup moins dans le secteur du logement social ou abordable. Voyons ici pourquoi.

Vu l'importance qu'il prête aux enfants et aux travailleurs, le paradigme de l'investissement social ne permet pas d'expliquer les changements institutionnels discutés dans cette thèse. Comme nous l'avons dit, le ciblage progressif des politiques de logement s'est fait au détriment des familles et des travailleurs, non pas en leur faveur. Que ce soit en Colombie-Britannique, en Alberta ou au Québec, la politique de logement des années 1970 leur était bien plus favorable. À l'époque, les gouvernements construisaient des complexes HLM pour loger les familles biparentales ou monoparentales et leurs enfants, incluant plusieurs chefs de famille détenant un emploi. Plus encore, le mouvement des coopératives d'habitation des années 1970 est clairement indissociable des familles de travailleurs. Or si les familles biparentales ou monoparentales peuvent toujours bénéficier d'un logement social/abordable dans les trois provinces, force est d'admettre qu'elles n'ont plus la priorité qui leur était jadis accordée aux

côtés des aînés autonomes. L'introduction de la mesure des besoins impérieux, les modifications au système de pointage pour sélectionner les ménages admissibles à un logement social/abordable, etc., ont fait en sorte que seules les familles en situation très précaire peuvent y avoir accès, avec les autres personnes considérées comme vulnérables. De petites exceptions persistent. Par exemple, le Québec continue de favoriser la mixité socio-économique dans les nouveaux logements abordables du tiers secteur faisant en sorte que certaines familles ayant un revenu modéré peuvent avoir un loyer légèrement inférieur au loyer médian. La Colombie-Britannique a développé une allocation-logement pour les personnes en emploi qui ont au moins un enfant à charge et qui disposent d'un revenu modéré. Mais quoi qu'il en soit, le ciblage de la politique de logement a plus nui aux familles qu'il ne leur a servi. Enfin, en ce qui concerne les travailleurs sans enfant, même parmi les plus pauvres d'entre eux, rares sont ceux qui peuvent bénéficier d'une quelconque forme d'aide au logement dans les années 2010. Cela dit, ce groupe n'a jamais constitué une clientèle cible des programmes de logement social de toute façon, étant plutôt dirigé vers le marché locatif privé.

Quatrièmement, la théorie fonctionnaliste suppose que les politiques sociales sont réformées pour s'adapter aux besoins des citoyens, des besoins qui évoluent surtout en fonction des changements socio-économiques, démographiques, etc. (Scarborough 2000 ; Armingeon et Bonoli 2006). La notion de « nouveaux risques sociaux » est ici centrale. Sans nécessairement intervenir directement lui-même, le gouvernement cherche à soutenir de différentes façons les personnes concernées par ces nouveaux risques. Notons que les réponses à ces nouveaux risques font parfois émerger des consensus entre des formations politiques ainsi que des groupes sociaux (employeurs, syndicats) aux intérêts traditionnellement divergents (Taylor-Gooby 2004, 8-11). En matière de politique de logement, cette théorie peut s'appliquer pour ce qui est du ciblage. Même si les nouveaux risques sociaux identifiés dans la littérature sont souvent associés à la désindustrialisation ou la plus grande participation des femmes au travail, ils incluent aussi le vieillissement de la population et d'autres nouveaux groupes vulnérables (Crouch et Keune 2012, 45). Nous pourrions donc y inclure les personnes en situation d'itinérance ou ceux à risque de l'être, les personnes ayant besoin d'assistance pour vivre, etc.

Les aînés en perte d'autonomie et les itinérants n'étaient pas des groupes visés par les politiques provinciales de logement dans les années 1970, sauf exception pour le gouvernement albertain qui construisait des *lodges* destinés aux aînés en légère perte d'autonomie. Par contre, dans les années 2000 et 2010, ces groupes étaient clairement devenus des clientèles prioritaires dans les trois provinces. Pendant les Trente Glorieuses, les personnes en question, ou ceux qui en avaient le profil, résidaient soit avec leur famille, soit dans des institutions publiques du réseau de la santé. Toutefois, avec les changements apparus dans la structure familiale et le mouvement de désinstitutionnalisation (Esping-Andersen 2002, 19 ; Smith et Lipsky 1995, 3, 140), les nouveaux besoins en logement de ces clientèles sont devenus très apparents.

Comme nous l'avons mentionné dans notre analyse des provinces, le choix des décideurs d'orienter la politique de logement vers les aînés en perte d'autonomie, les itinérants et d'autres personnes vulnérables ayant besoin d'assistance, s'explique en partie parce qu'ils ont des besoins évidents devant lesquels les décideurs ne peuvent pas fermer les yeux. Cela dit, nous avons aussi démontré que le principe fondamental derrière le ciblage de ces groupes, de même que le choix de diriger l'aide vers les ménages autonomes très pauvres, est celui de l'équité verticale. L'objectif des gouvernements est de redistribuer davantage aux plus nécessiteux, à ceux qui ont les plus grandes difficultés à se trouver un logement sur le marché privé. Qui plus est, les gouvernements des trois provinces ont admis que le ciblage spécifique des aînés en perte d'autonomie et des itinérants s'explique en partie par le fait qu'il entraîne une réduction de l'utilisation des services publics du réseau de la santé. Autrement dit, il s'agit d'un calcul rationnel de la part des gouvernements provinciaux pour dépenser un peu en habitation, dans le but d'épargner davantage sur les dépenses en santé et services sociaux. Enfin, la théorie fonctionnaliste n'est pas utile pour comprendre le changement d'instruments dans la mesure où l'objectif des gouvernements a toujours été d'aider certains ménages à obtenir un logement abordable et adéquat. Du point de vue fonctionnaliste, les gouvernements auraient pu continuer à réaliser des HLM, puisque la formule remplissait très bien cet objectif. Or le changement vers les groupes du tiers secteur et les instruments axés sur le marché privé s'explique par d'autres considérations comme nous le verrons plus bas.

5.3 Les mécanismes expliquant le ciblage et le choix d'instruments

Après avoir fait une recherche dans les archives provinciales des trois provinces et effectué des entrevues avec plus d'une cinquantaine de répondants choisis pour leur expérience directe avec les changements fondamentaux ayant trait au ciblage et au changement d'instrument, nous pouvons mieux comprendre les décisions qui ont mené à ceux-ci. C'est donc à partir des publications des gouvernements (rapports annuels, documents d'orientation, etc.) et des réponses fournies par les personnes clés interviewées que nous avons identifié certains mécanismes. Il convient de souligner à nouveau que ce n'est pas parce qu'une personne a expliqué la décision de son gouvernement provincial d'une certaine manière que cela signifie qu'elle était parfaitement d'accord avec cette décision ou qu'elle estime que c'était la meilleure chose à faire. Dans l'ensemble, nous pouvons dire qu'à comparativement à l'élite administrative, les personnes associées au tiers secteur ont exprimé une vision plus critique des choix de leur gouvernement au cours des entrevues. Cependant, le questionnaire auquel les répondants devaient répondre ne cherchait pas à connaître leur opinion personnelle à savoir si le gouvernement avait agi de la bonne ou de la mauvaise façon. Il leur était plutôt demandé de faire un classement des raisons ou justifications qui expliquent les trois changements fondamentaux, en les hiérarchisant de la plus à la moins importante. Au final, la comptabilisation des réponses donne des résultats similaires dans les trois provinces.

Grâce à notre analyse documentaire et aux réponses des personnes interviewées, nous sommes parvenus à faire la lumière sur la chaîne causale et dégager certaines régularités. La ressemblance des politiques provinciales au regard des trois changements fondamentaux, notre question de départ, s'explique par des décisions similaires dans chacune des provinces. En quelques mots, ces décisions ont été motivées par le même principe : *la recherche permanente d'une meilleure utilisation des ressources limitées*. Nous y reviendrons plus bas, mais précisons d'emblée que ce principe s'applique à ce qui est fait avec le budget provincial d'habitation une fois qu'il est approuvé par le ministère des Finances, il explique quels groupes seront visés et comment les fonds seront dépensés. Ce principe n'explique pas la décision des gouvernements

provinciaux de réduire ou d'augmenter le budget d'habitation, la décision du gouvernement fédéral de se désengager au milieu des années 1990 ou de revenir au début des années 2000, etc.

En effet, les trois changements fondamentaux sont le résultat d'une série de décisions provinciales, des décisions normatives et économiques ou suivant un raisonnement économique, qui se sont accumulées dans le temps. Pour analyser ces “big, long-term processes” (Pierson 2004, 102), l'approche mécanistique s'est avérée très utile. Le mécanisme d'apprentissage social et le mécanisme d'apprentissage instrumental entraînent le processus de *puzzling* qui explique principalement les trois changements fondamentaux. Les prochains paragraphes nous permettront d'élaborer notre propos, mais d'entrée de jeu il est important de réaliser une chose importante. Les budgets provinciaux dédiés à l'habitation sont insuffisants pour répondre à l'ampleur des besoins en logement abordable. Qu'elle soit mesurée à travers la longueur des listes d'attente pour un logement social/abordable ou par le nombre de ménages ayant des besoins impérieux dans chaque province, la demande excède l'offre et de loin. Ce constat est sans équivoque. Il a été observé par d'autres chercheurs au Canada (Leone et Carroll 2010, 397) et même dans d'autres pays de l'OCDE (Lund 2011, 138 ; Blau et Abramovitz 2014, 362). Dans ces circonstances, les décideurs doivent réfléchir, analyser les options et scénarios possibles, faire du *puzzling* comme nous l'avons défini dans le chapitre théorique. Bref, ils doivent faire des choix parfois difficiles à propos de qui recevra l'aide de l'État et quels moyens seront utilisés.

5.3.1 Le ciblage de la politique de logement

Le mécanisme d'apprentissage social permet d'expliquer que dans un contexte où les besoins en matière de logement sont élevés et où les ressources sont limitées, les administrateurs provinciaux ont choisi de cibler les ménages ayant des besoins impérieux et les personnes plus vulnérables (aînés en perte d'autonomie, itinérants, femmes victimes de violence, personnes aux prises avec des problèmes de santé physique/mentale, etc.). Dans les années 1980, le désir d'une plus grande efficience – s'assurer que l'aide gouvernementale rejoigne seulement les ménages qui en ont besoin (Schuck et Zeckhauser 2006, 4) – a mené à l'instauration du concept de besoins impérieux. En Colombie-Britannique et au Québec surtout, des critiques avaient été formulées

à l'endroit des coopératives d'habitation qui logeaient des ménages de travailleurs qui avaient les moyens de se trouver un logement adéquat sur le marché privé (voir aussi Wolfe 1998, 130). Cela dit, l'objectif d'équité verticale (Duclos 2008) visant à donner davantage aux plus nécessiteux ou miséreux, est réellement le dénominateur commun aux ajustements des programmes existants et à l'introduction de nouveaux programmes, des années 1980 aux années 2010. Cela était manifeste dans notre analyse documentaire et nos entretiens.

En effet, les élites politiques et administratives ont dû prendre des décisions normatives à propos de qui méritait davantage d'être aidé. Il s'agit d'un effet du mécanisme d'apprentissage social puisque ces élites ont décidé d'aider en priorité les gens qui font face aux plus grands obstacles au moment de se trouver un logement sur le marché privé. Elles auraient pu continuer cibler les familles et les aînés indépendants disposant d'un revenu faible à modéré comme dans les années 1970, mais par souci d'équité verticale les élites ont déterminé que d'autres personnes étaient un peu plus méritantes. Comme l'explique Duclos (2008), l'équité verticale s'appuie sur des considérations morales et éthiques, par une aversion « naturelle » de la société envers les gens en situation de grande précarité ou de privation matérielle. Selon l'auteur, l'équité verticale est un trait commun de toutes les grandes religions. C'était aussi l'élément essentiel dans la phrase rendue célèbre avec le naufrage du Titanic « Les femmes et les enfants d'abord », sous-entendant que ceux-ci étaient plus vulnérables que les passagers hommes. Même s'il ne s'agit pas des mêmes catégories de personnes, cette image illustre la réflexion des décideurs qui a mené au ciblage des politiques de logement vers les ménages plus vulnérables.

Telle que discutée plus haut, la théorie fonctionnaliste pourrait expliquer le ciblage des aînés en perte d'autonomie et des itinérants ou ceux à risque de l'être. Puisque la majorité des personnes visées, ou ceux qui en avaient le profil, résidaient avec leur famille ou dans des institutions du réseau de la santé dans les années 1970, ces clientèles n'étaient pas prioritaires dans la politique de logement de l'époque. Depuis les années 2000, ces clientèles peuvent certes être associées aux groupes faisant face à de nouveaux risques sociaux comme nous l'avons mentionné. Sans complètement nier le fait que « l'apparition » de ces nouveaux risques incite les décideurs à adapter la politique de logement, le mécanisme d'apprentissage social guidé par le principe d'équité verticale est celui qui explique le mieux le soutien donné à ces clientèles.

Comme la mission des ministères ou agences d'habitation a toujours été d'aider les ménages qui éprouvaient des difficultés à obtenir un logement financièrement accessible et adéquat sur le marché privé, les décideurs pouvaient difficilement demeurer insensibles devant les besoins évidents des itinérants qui par définition n'ont pas de logement, ainsi que des aînés en perte d'autonomie dont les conditions d'habitation sont préoccupantes. Comme le disent Blau et Abramovitz (2014, 362) : « If there are too few housing units for the number of poor people—if, in essence, the search for housing is really a desperate game of musical chairs—then it is the most troubled people who will fail to find shelter ». Vu le budget limité du gouvernement en habitation, les décideurs ciblent davantage les aînés en perte d'autonomie et les itinérants, car ils sont ceux qui ont le plus de difficulté à obtenir un logement approprié dans l'offre de logements privés. Cette affirmation fait consensus parmi les répondants des trois provinces.

Selon notre analyse, le fait que les administrations publiques des provinces aient choisi de cibler spécifiquement les aînés en perte d'autonomie et les itinérants s'explique aussi par le mouvement du mécanisme d'apprentissage instrumental. En effet, à travers plusieurs évaluations, les décideurs ont appris que l'État pouvait épargner sur les dépenses en santé et services sociaux, mais aussi sur celles liées à la police, au système de justice et carcéral dans le cas des personnes en situation d'itinérance. Concrètement, si les aînés en perte d'autonomie et les sans-abris ont accès à un logement abordable et sécuritaire, ils utiliseront moins les services publics. En bout de piste, cela résultera par des économies pour le gouvernement. En se basant sur des études contenant des données précises quant aux coûts épargnés, les décideurs en sont venus à la conclusion qu'il était avantageux de miser sur les programmes de logement pour soutenir ces clientèles. Sans compter que du point de vue des bénéficiaires, les différentes formes de logement supervisé avec soutien communautaire présentent des options d'habitation adéquates pour leurs besoins. Des documents publiés par les gouvernements des trois provinces révèlent que les décideurs ont réalisé ces avantages et plusieurs répondants ont affirmé que cela avait influencé la politique de logement dans leur province.

5.3.2 Le choix d'instrument dans la politique de logement

Passons maintenant au choix d'instrument de politique publique. Le changement d'instrument, des HLM vers l'octroi de subventions aux groupes du tiers secteur et l'adoption de formules axées sur le marché privé, était fondé sur des décisions économiques ou à tout le moins des décisions suivant un raisonnement économique. Plusieurs publications gouvernementales en attestent, de même que l'écrasante majorité des personnes interviewées. À comparativement au logement public HLM, les deux autres options offraient un meilleur rapport coûts-bénéfices (Dunn 2012, 207-8 ; Weiss 1998, 276), ce qui les rendait donc plus efficientes (Bardach 2012, 33-4). La formule HLM était efficace à différents égards, notamment pour rejoindre les ménages plus démunis à travers une sélection non discriminatoire, offrir un logement adapté à la composition du ménage, etc. Cependant, elle avait plusieurs faiblesses, dont ses coûts. Un autre problème soulevé en Colombie-Britannique et au Québec était la concentration de pauvreté qu'elle engendrait. À travers le mouvement du mécanisme d'apprentissage instrumental, opérant de manière directe par l'évaluation des programmes internes et de manière indirecte en observant ceux d'autres gouvernements, les décideurs provinciaux ont choisi d'abandonner le HLM comme instrument central voire comme premier instrument de leur politique de logement.

Dans les provinces étudiées, la formule HLM n'a pas été considérée comme un échec de politique publique (Ingram et Mann 1980 ; Wildavsky 1987, 41-61) comme ce fut par exemple le cas aux États-Unis¹⁰⁷, même si les mots « erreurs du passé » ont été employés en Colombie-Britannique et au Québec. Dans ces deux derniers cas, ce sont les grands complexes d'habitation pour familles qui étaient visés, souvent parmi les premiers construits sur le territoire de la province. En Colombie-Britannique, la formule HLM a été abandonnée au milieu des années 1970 et n'a jamais été renouvelée, même sous les mandats du parti social-démocrate NPD (1991-2001) comme nous l'avons dit plus haut. Au Québec, la formule du logement public HLM a évolué de grands ensembles dans les années 1960, vers de plus petits ensembles dans les années 1970 et 1980, pour finalement être arrêtée avec le désengagement du gouvernement

¹⁰⁷ Pierson (1994, 96) traite notamment de la démolition du complexe HLM Pruitt-Igoe à Saint-Louis au Missouri.

fédéral au milieu des années 1990. L'Alberta a suivi une trajectoire relativement similaire, bien que beaucoup moins de complexes HLM aient été construits dans cette province. Comme nous l'avons vu, les organisations publiques québécoises et albertaines gérant les anciens HLM ont continué de prendre part à la réalisation de nouveaux logements abordables à partir des années 2000. Étant bien réparties sur le territoire et possédant également une expertise, ces organisations publiques ont été invitées à prendre part à l'effort collectif de développement de nouveaux logements abordables. Par contre, dans ces deux provinces ainsi qu'en Colombie-Britannique, ce sont les groupes du tiers secteur qui ont développé davantage de logements jusqu'en 2015. De plus, les trois provinces ont aussi misé sur les instruments axés sur le marché locatif privé. Comment expliquer ces innovations dans le losange de bien-être ?

À travers leur recherche permanente d'une meilleure utilisation des ressources limitées, les décideurs provinciaux ont trouvé des solutions alternatives au logement public. L'octroi de subventions au tiers secteur de même que l'allocation-logement et le supplément au loyer privé présentent plusieurs avantages économiques et non économiques. Les décideurs ont constaté ces avantages à travers l'évaluation directe et indirecte de programmes mis en œuvre dans leur province ou ailleurs, ce qui illustre l'importance du mécanisme d'apprentissage instrumental dans le processus de *puzzling*.

Commençons par l'octroi de subventions aux groupes du tiers secteur. Étant donné que les subventions gouvernementales visent à créer un effet de levier où les groupes en question doivent ajouter leurs contributions généralement en argent et/ou en terrain, cela permet d'augmenter la production d'unités de logement abordable. Les gouvernements provinciaux avaient donc intérêt à valoriser cette façon de faire, car elle était moins dispendieuse que la formule HLM entièrement financée par des fonds publics, incluant une forte contribution de la province. Le rapport coût-bénéfice était donc très présent dans la réflexion des décideurs, comme nous l'ont confié plusieurs anciens hauts fonctionnaires. De plus, les groupes du tiers secteur sont motivés à l'idée de réaliser de logements abordables, de soutenir les ménages défavorisés de leur communauté locale. Cela fait partie de leur raison d'être en quelque sorte. Bien que nous l'ayons constaté dans les deux autres provinces, le cas albertain est très révélateur. Si les OSBL albertaines ont obtenu le financement nécessaire pour réaliser plus de nouveaux

logements entre 2000 et 2015, à comparativement aux organisations publiques et privées, cela s'explique essentiellement par le fait qu'ils ont été prompts à soumettre des projets de bonne qualité au lancement des appels d'offres. Contrairement aux deux autres provinces, ce n'était pas parce que le gouvernement albertain avait pris position en faveur des groupes du tiers secteur.

L'argument économique pour promouvoir la collaboration entre le gouvernement et les groupes du tiers secteur est bien expliqué par Donahue et Zeckhauser (2011, 36) : « well-structured collaborations can induce private players to contribute willingly to a shared endeavor, benefiting both themselves and the public at large. Under the right circumstances private entities—citizens, corporations, or nonprofit organizations—are willing to contribute their own resources to boost the total expenditure on some goods that create public value ». À propos de la motivation intrinsèque des groupes communautaires à poursuivre des objectifs communs à ceux de l'État, ils ajoutent : « nonprofits not only lack the fierce financial appetites that can squeeze out other goals, but they also tend to be founded upon and organized around missions analogous to, and overlapping with, those of the government » (Donahue et Zeckhauser 2011, 57).

Les gouvernements provinciaux tirent aussi un autre avantage économique à confier au tiers secteur une partie de la mise en œuvre et la prestation des services. Avant de traiter de cet avantage en lien avec les coûts de fonctionnement, il convient de revenir aux traits caractéristiques du secteur du logement. Contrairement au secteur de la santé ou de l'éducation, le nombre de personnes pouvant accomplir les tâches quotidiennes liées au logement abordable, à savoir la gestion des logements et des relations avec les locataires, ne constitue pas un bassin limité. Les gens qui effectuent ces tâches ne détiennent pas une formation post-secondaire spécifique, leurs fonctions ne les obligent pas à faire partie d'un corps de métier ou d'un ordre professionnel, etc. D'après notre analyse dans les trois provinces, il semble que les décideurs ont jugé que les employés du secteur public ou parapublic gérant les premiers logements sociaux construits pouvaient être « remplacés » par d'autres personnes pour réaliser les nouveaux logements et gérer ceux-ci, sans que cela ne pose de graves problèmes pour les bénéficiaires. À comparativement aux organisations publiques où le personnel est presque toujours syndiqué,

bénéficie d'avantages sociaux, etc., les coûts de fonctionnement des OSBL sont relativement faibles, en partie dû au bénévolat (Powell et Steinberg 2006, 2-3). Ce faisant, quand nous avons demandé aux participants de notre étude pourquoi le gouvernement avait opté pour la réalisation de logements à travers le tiers secteur et non le secteur public comme autrefois, plusieurs ont répondu que les OSBL pouvaient faire le même travail, pour moins cher.

Cependant, ce n'était pas qu'une question de coût. D'autres avantages non économiques ont été mentionnés par les répondants pour expliquer la montée du modèle sans but lucratif en habitation. Ils renvoient à ce que nous pouvons qualifier comme des « forces » du tiers secteur. Identifiées depuis longtemps dans les recherches sur la place des groupes communautaires dans les États-providence (pour une synthèse voir Salamon 1987, 44), ces forces ont été observées à travers les analyses des agences d'habitation ou ministères. Comme nous l'avons vu dans les chapitres empiriques, les groupes du tiers secteur agissent dans leur communauté ce qui fait qu'ils sont proches des clientèles qu'ils desservent, connaissent leurs besoins, sont en mesure d'offrir des réponses en habitation et en soutien communautaire à ces personnes qui ont souvent besoin de plus qu'un toit pour atteindre une plus grande stabilité dans leur quotidien. C'est pourquoi plusieurs répondants, particulièrement en Colombie-Britannique, mais aussi au Québec, ont affirmé que le gouvernement provincial a voulu utiliser les forces du tiers secteur en passant par ces organisations pour développer les nouveaux logements abordables. D'un côté, les élites politico-bureaucratiques voulaient diminuer les coûts, ce que nous avons vu plus haut. Sauf que d'un autre côté, ils voulaient aussi maximiser le bien-être des citoyens démunis en misant sur les avantages non économiques ou forces du tiers secteur.

Cela dit, il ne faudrait pas passer sous silence le fait que les organisations du secteur public dans les trois provinces ont accompli des efforts importants pour changer leur mode de gouvernance avec le temps et s'inspirer des forces du tiers secteur dans leurs pratiques. Mais il n'empêche que depuis le désengagement du gouvernement fédéral au milieu des années 1990, les trois provinces se sont éloignées du modèle étatiste en habitation, à comparativement aux années 1970 où celui-ci était très présent voire dominant. C'est ce changement que notre thèse visait à expliquer, sans chercher à faire le procès des organisations du secteur public, pas plus que de celles du tiers secteur qui ont aussi leurs lacunes.

Au bout du compte, la réflexion des décideurs provinciaux correspond assez bien à ce dont parle Salamon (2002, 14) lorsqu'il écrit, à propos de la collaboration entre les secteurs public et sans but lucratif,

the new governance views it as a desirable byproduct of the important complementarities that exist among the sectors, complementarities that can be built upon to help solve public problems [...] By combining the actions of the two, utilizing the state for what it does best—raising resources and setting broad societal directions—while using non-profit organizations for what they do best—delivering services at a human scale and innovating in new fields—important public advantages thus can be gained.

Cette dernière citation sur la collaboration ou complémentarité entre l'État et les groupes du tiers secteur reflète la logique d'apprentissage que nous soulignons. Elle colle très bien à ce que nous ont dit de très hauts décideurs, à la retraite ou toujours en poste.

Une utilisation plus importante des instruments axés sur le marché locatif privé est aussi constatée dans les trois provinces à l'étude, après le désengagement du gouvernement fédéral. Comme nous l'avons vu dans les chapitres empiriques, les gouvernements de toute allégeance ont promu les instruments axés sur le marché locatif privé, qu'il s'agisse des suppléments au loyer privé (attachés à l'unité/appartement) ou des allocations-logement (attachées à la personne). En 2015, ces dernières rejoignaient beaucoup plus de ménages que les suppléments au loyer privé et ce dans les trois provinces. Il faut par contre reconnaître que programme québécois d'allocation-logement est nettement moins généreux que ceux des deux autres provinces. Cela dit, comme notre thèse ne visait pas à évaluer la générosité des programmes, mais plutôt à expliquer l'adoption de ceux-ci, nous ferons ici une synthèse des justifications fournies par les gouvernements provinciaux qui ont mis en œuvre ces instruments, en nous référant aussi aux réponses données par les personnes interviewées.

Opérant de manière directe et indirecte, le mécanisme d'apprentissage instrumental tient encore une fois une place centrale dans le *puzzling* des décideurs pour soutenir au maximum les ménages dans le besoin, au moindre coût possible. En effet, le supplément au loyer privé et

l'allocation-logement représentent des instruments avantageux sur le plan économique pour ce qui est de l'allocation des ressources aux bénéficiaires. Étant moins dispendieux que la formule HLM, ils permettent de rejoindre un plus grand nombre de ménages pour la même somme. Cela renvoie au rapport coûts-bénéfices déjà abordé.

Pour ce qui est du supplément au loyer, la faiblesse de ses coûts apparaît plutôt sur le court terme selon ce que nous ont dit plusieurs répondants, ce qui a été corroboré par des études longitudinales s'étalant sur une vingtaine d'années. L'allocation-logement est vraiment la formule la plus économique pour le gouvernement, qui peut élargir ou diminuer la générosité du montant versé au ménage. Les suppléments au loyer découlent généralement d'un contrat entre l'organisation publique, la même qui gère les HLM, et un propriétaire privé qui accepte de réserver ses logements pour quelques années. L'allocation-logement est quant à elle révisée chaque année par une organisation publique variant d'une province à l'autre, et peut être retirée si le ménage accroît son revenu. Dans tous les cas, cela permet au gouvernement d'abréger les engagements du trésor public à comparativement au financement à long terme qui avait cours avec les HLM et les logements du tiers secteur construits avant le désengagement du gouvernement fédéral.

Qui plus est, ces deux instruments axés sur le marché locatif privé sont faciles et peu coûteux à gérer pour l'administration publique. Ils peuvent être accordés presque immédiatement, alors que la construction de logements dans le tiers secteur ou le secteur public prend au moins deux à trois ans. D'autant plus qu'ils ne requièrent que très peu de personnel ou d'expertise pour être administrés, n'impliquent pas l'analyse et le suivi nécessaire au développement d'un nouveau projet d'habitation, ni de fonds pour la rénovation éventuelle, etc.

Ainsi, les gouvernements provinciaux ont appris que les instruments axés sur le marché peuvent s'avérer être des solutions efficientes. Ils permettent de rejoindre uniquement la clientèle prioritaire à un coût unitaire plus faible sur le court pour les suppléments au loyer, et même à beaucoup plus long terme dans le cas de l'allocation-logement puisque le gouvernement a le loisir d'en déterminer la générosité vu le caractère élastique de la formule. Du point de vue

gouvernemental, cela constitue un avantage étant donné qu'en plus il n'a pas besoin de consacrer beaucoup de ressources humaines à l'administration de ces programmes.

Du point de vue du bénéficiaire, si l'allocation-logement ne lui permet pas d'épargner sur ses coûts d'habitation autant que le fait le supplément au loyer, elle présente quand même plusieurs avantages, qui sont également connus des gouvernements comme nous l'avons vu dans les précédents chapitres. Sauf exception pour l'Alberta où une liste d'attente a été instaurée, l'allocation-logement est la formule qui permet une plus grande équité horizontale, c'est-à-dire que tous les ménages admissibles peuvent y avoir droit. Contrairement aux autres mesures (HLM, logements du tiers secteur, supplément au loyer privé) où les listes d'attente sont toujours de rigueur, les allocations-logement « do not go just to a lucky few » (Steele 2007, 80).

Les caractéristiques de la formule permettent aussi deux autres points forts à l'avantage des prestataires. D'abord, ces derniers sont libres de choisir leur lieu de résidence, y compris le logement où ils résidaient déjà. Steele (2007, 64) donne un exemple classique déjà entendu dans nos entrevues : « a widow over 75 retains the apartment shared with her late husband but now pays the rent with not much more than half the original income. If she lives in a high-rent city like Vancouver or Calgary, she is apt to have little left over for food. A housing allowance in some provinces helps to remedy this situation ». Bien qu'elles aient débuté en visant les aînés, les allocations-logement sont maintenant accessibles aux familles ce qui permet, dans une certaine mesure, de déconcentrer la pauvreté (Dansereau 2002, 6). Ensuite, le second point fort des allocations-logement est leur confidentialité, ce qui fait que personne d'autre que les bénéficiaires ne sait qu'ils reçoivent une aide. Cela permet, entre autres, de leur éviter une certaine forme de stigmatisation associée au fait de résider dans un complexe de logement social (Kemp 2016, 830).

Tous les avantages énumérés plus haut se retrouvent dans les documents gouvernementaux justifiant la mise en œuvre des instruments axés sur le marché privé, ainsi que dans les réponses des personnes interviewées. Nous pouvons donc conclure à l'effet du mécanisme d'apprentissage instrumental pour expliquer leur adoption. Ce qui ne veut pas dire que les décideurs provinciaux sont illusionnés par ces instruments. Ils en connaissaient aussi les

faiblesses lesquelles sont discutées depuis longtemps : pas de création d'une nouvelle offre de logements, pas de garantie sur la qualité des logements ni sur leur accessibilité dans le temps, faible taux de participation au sein de la population admissible, faciles à démanteler pour l'État, etc. (CCDS 1978, 149 ; ONAP 1984, 8-10). Ces éléments recoupent ceux exprimés par plusieurs répondants, incluant la critique d'une hausse potentielle des loyers qui serait induite par les programmes d'allocation-logement. Au Canada du moins, les recherches disponibles ont plutôt tendance à rejeter cette corrélation : l'utilisation de l'allocation-logement n'aurait pas mené à une hausse particulière de loyer pour ses prestataires (SCHL 2006, 13 ; Steele 1985). Cela s'explique essentiellement parce que les allocations-logement sont confidentielles, les propriétaires ne savent pas quel locataire reçoit une aide. Puis comme la structure des programmes fixe plusieurs paramètres dont un montant d'aide maximal, une augmentation de loyer importante pousserait le locataire à choisir un autre appartement sur le marché privé (Steele 2007, 67, 77)¹⁰⁸. Or s'il déménage, l'allocation-logement déménage avec lui puisqu'elle est attachée à la personne donc portative (Riccio 2008, 192).

En somme, les décideurs ont choisi de favoriser les instruments axés sur le marché privé pour leurs avantages économiques, les coûts unitaires, mais aussi non économiques comme la rapidité de mise en œuvre, le choix du lieu de résidence pour les bénéficiaires, etc. L'équité horizontale de l'allocation-logement a aussi été très importante. Sur le plan théorique, nous pouvons y voir un lien avec la littérature sur la nouvelle gestion publique quant à un « intelligent use of markets » (Lynn 2006, 107). Par contre, nous défendons l'argument que la prise de connaissance des avantages que procure l'utilisation des ressources d'habitation sur le marché privé relève de l'apprentissage des décideurs (Howlett et Ramesh 1993). Grâce aux connaissances accumulées et à leurs expériences avec ces instruments, les élites politiques et administratives savent « of how each tool works, the key features and variants of each tool, and the strengths and weaknesses of each tool » (May 2012, 282). En fait, il y a consensus sur le fait que les gouvernements doivent avoir une boîte à outils, où chaque instrument répond à certains

¹⁰⁸ Par contre, si de manière générale les loyers du marché privé augmentent et que pour être conséquent, le gouvernement ajuste à la hausse l'aide versée aux ménages, le coût du programme d'allocation-logement augmentera lui aussi avec le temps (Kemp 2016, 830). Sauf que cette situation ne rend pas le programme responsable des hausses de loyer pour autant.

besoins. Dans le cas de l'allocation-logement et du supplément au loyer, ils sont utiles pour des ménages qui n'ont qu'un problème d'abordabilité du logement, dans les régions où il y a suffisamment de logements disponibles sur le marché privé. Les administrateurs savent qu'ils ne sont pas utiles pour tous, en tout temps.

Enfin, un autre élément de réponse qui a été mentionné par certains répondants pour expliquer la plus forte utilisation des mesures axées sur le marché locatif privé est le *lobby* des propriétaires et de représentants de l'industrie de la construction. Cette affirmation se trouve aussi dans des recherches sur le logement social au Canada (Hulchanski et Dreier 1993, 57-8 ; Wolfe 1998, 130). Bien qu'ils reconnaissent que ces groupes ont un préjugé favorable envers ces instruments, les hauts dirigeants au sein des administrations publiques provinciales ont nié leur influence pour expliquer leur utilisation. Lorsque nous leur avons posé la question, les dirigeants ont expliqué que ces groupes étaient beaucoup plus préoccupés par les lois régissant les rapports locateur-locataire, que les instruments axés sur le marché privé n'étaient pas un enjeu auquel ils attachaient une grande importance, pour lequel ils ont fait des représentations répétées auprès du gouvernement, etc. Les allocations-logement et les suppléments au loyer privé rejoignent une minorité du total de ménages locataires. Même au Québec où ces mesures soutiennent plus de ménages bien que l'allocation-logement soit peu généreuse, si l'on doublait le nombre de bénéficiaires des deux programmes, moins de 15 % des locataires seraient touchés. Peu de propriétaires sont donc concernés, contrairement aux lois ou règlements entourant les rapports locateur-locataire qui ont un impact sur la totalité des propriétaires.

En fait, les réponses des hauts dirigeants personnellement impliqués dans la conception des programmes axés sur le marché privé ont toutes pointé les avantages de ces instruments, ceux décrits plus haut. Au final, si l'on se limite uniquement aux trois changements fondamentaux explorés dans cette thèse, le seul *lobby* qui semble avoir eu une quelconque influence sur les décisions du gouvernement est le *lobby* du tiers secteur, de manière modeste en Colombie-Britannique, mais plus importante au Québec. Dans ces provinces, la mobilisation du tiers secteur explique en partie la montée du modèle sans but lucratif en habitation après le désengagement du gouvernement fédéral, ce que nous verrons plus bas. Cependant, si l'on se fie aux réponses des répondants, cette explication arrive derrière celle liée aux avantages

économiques et non économiques telles les forces du tiers secteur déjà abordées. En un mot, ces gouvernements ont valorisé le modèle sans but lucratif parce qu'ils le voulaient bien.

Ainsi, il y a une grande cohérence entre les explications contenues dans les documents gouvernementaux et la hiérarchisation ou le classement des réponses des personnes interviewées. Ces dernières ont très majoritairement expliqué les innovations en matière d'instrument de politique publique par les avantages économiques et non économiques des subventions au tiers secteur ainsi que des programmes axés sur le marché privé. Cela nous permet donc de mieux comprendre le processus de *puzzling* où les décideurs provinciaux ont choisi, à différents degrés, de se détourner de la formule où les logements sont possédés par les pouvoirs publics. Qu'il s'agisse de la Colombie-Britannique, de l'Alberta ou du Québec, la politique de logement des années 2010 n'est plus ce qu'elle était dans les années 1970. Les données du tableau 5.1 en font foi. Cependant, notre étude nous a permis de constater que certaines formes de continuité sont visibles dans les instruments choisis par les élites politiques et administratives. L'importance du temps est à souligner, dans la mesure où des choix antérieurs ont eu une influence sur la prise de décisions futures. Comme l'a dit Schattschneider (1935, 288) il y a fort longtemps, « new policies create a new politics ».

L'étape de la formulation d'une politique publique qui survient au moment de l'élaboration, avant de lancer un nouveau programme, ne s'apparente pas à une *tabula rasa*. Au contraire, cette étape s'avère être un moment de réflexion pour les administrateurs sur la situation présente, les expériences passées, afin de déterminer l'orientation à prendre pour la suite (Howlett et al. 2009, 110, 199-202). Le processus de dépendance au sentier permet de comprendre que les administrations provinciales n'ont pas développé des façons de faire radicalement nouvelles, malgré le fait qu'elle avait la latitude voulue depuis le milieu des années 1990. En effet, le repli du gouvernement fédéral a créé une fenêtre d'opportunité (Kingdon 2013, 165-6) qui aurait pu, au moins sur le plan théorique, mener à la conception d'instruments hors du commun. Par contre, ce n'est pas tout à fait ce qui s'est passé. Comme nous l'avons vu dans le chapitre théorique, le processus de *puzzling* favorisant l'innovation entre en interaction avec le processus de dépendance au sentier favorisant la continuité, une force antagoniste en quelque

sorte. Ce dernier processus est formé par le mécanisme de rétroaction des politiques publiques et le mécanisme de rendements croissants.

Appliqué à l'administration publique, le mécanisme de rétroaction des politiques publiques permet d'expliquer que les décideurs du secteur du logement ont reproduit ou renouvelé des instruments qui leur étaient familiers. Les groupes du tiers secteur étaient le véhicule utilisé par le gouvernement britanno-colombien pour développer les nouveaux logements sociaux depuis le milieu des années 1970. À ce moment, il s'agissait d'une décision idéologique du parti de droite qui a remporté les élections fin 1975. Par contre, comme cette façon de faire s'est poursuivie tout au long des années 1980, lorsque le gouvernement fédéral s'est désengagé dans les années 1990, les décideurs ont simplement préservé cette formule. Au Québec, les fonctionnaires avaient aussi l'habitude de soutenir les groupes du tiers secteur dans le développement de logements, depuis les années 1970. En parallèle du développement de HLM, le gouvernement québécois a appuyé les OSBL et les coopératives jusqu'au début des années 1990. Le repli fédéral a forcé le gouvernement à réfléchir aux nouvelles orientations qu'il voulait prendre. Il a choisi de mettre de côté les organisations publiques qui géraient les HLM, mais de poursuivre avec les groupes communautaires avec lesquels l'agence d'habitation avait l'habitude de travailler. En Alberta, l'octroi de subventions aux groupes du tiers secteur n'était pas devenu une procédure opérationnelle habituelle. Par contre, le mécanisme de rétroaction permet d'expliquer que l'allocation-logement développée en 2007 est issue d'un programme pilote ouvertement inspiré par le programme de supplément au loyer privé, en vigueur depuis les années 1980. Dans les autres provinces, les programmes d'allocations-logement développés après le repli fédéral sont basés sur ceux conçus avant (Colombie-Britannique) ou constituent une nouvelle version d'un précédent programme (Québec). L'effet du mécanisme de rétroaction y est donc assez flagrant.

Le mécanisme de rendements croissants est utile pour comprendre l'intérêt des décideurs à maintenir les mêmes structures ou instruments déjà implantés. Une fois qu'une politique publique est bien établie, il devient difficile et coûteux (sur les plans financier, organisationnel, etc.) pour un gouvernement d'effectuer des changements radicaux. Dans le cas de notre étude, ce mécanisme illustre les rendements ou avantages que le gouvernement de Colombie-

Britannique retire à continuer d'appuyer les groupes du tiers secteur. Cela vaut également pour le cas du Québec. Comme ceux deux gouvernements ont financé les groupes du tiers secteur depuis les années 1970, ces groupes ont acquis une expertise, un savoir-faire. Les gouvernements sont donc incités à poursuivre sur cette voie, à consolider voire renforcer le modèle sans but lucratif en habitation. De manière imagée, nous pouvons dire que les administrations publiques de ces deux provinces voient les groupes du tiers secteur comme une forme de « technologie », une façon de faire qu'ils connaissent et qui a fait ses preuves. Alors pourquoi se priver de cette technologie pour réfléchir indéfiniment à une autre formule, potentiellement plus optimale ? Plutôt que d'essayer de réinventer la roue, les gouvernements de Colombie-Britannique et du Québec ont choisi de continuer à miser les groupes du tiers secteur afin qu'ils poursuivent la réalisation de nouveaux logements, qu'ils mettent en pratique leurs forces avec les clientèles vulnérables, etc. En Alberta, le mécanisme de rendements croissants explique en partie la continuité du modèle étatiste en habitation, mais comme cet élément déroge de notre explication des trois changements fondamentaux, nous n'en parlerons pas davantage.

Au moment où le repli du gouvernement fédéral était en marche, nous avons aussi constaté l'effet du mécanisme de rétroaction des politiques publiques dans sa version appliquée aux groupes bénéficiaires. Il s'agit ici des groupes du tiers secteur au Québec et en Colombie-Britannique. En Alberta, le tiers secteur n'avait pas été autant soutenu par le gouvernement provincial, ce qui diminuait ainsi la force potentielle de ce mécanisme. Pour les groupes du tiers secteur, incluant les groupes de ressources techniques au Québec, qui sont impliqués dans le domaine du logement abordable, les subventions gouvernementales sont cruciales à leur survie en tant qu'organisation. Dès lors, ces groupes se sont mobilisés au Québec et en Colombie-Britannique dans les années 1990 pour inciter leur gouvernement à continuer de favoriser le modèle sans but lucratif en habitation. Même si leur objectif était de développer des logements pour des ménages dans le besoin, ce qui est noble en soi, il est impossible de nier que les groupes du tiers secteur avaient intérêt à ce que le gouvernement provincial maintienne l'octroi de subventions à leur endroit après le désengagement fédéral. Disons qu'outre les revenus de location qui sont toujours insuffisants, c'est avec ces subventions que les groupes du tiers secteur « font leur beurre », pour reprendre une expression populaire. C'est donc logique qu'ils

aient fait du *lobbying* pour tenter d'influencer le gouvernement, comme nous l'avons évoqué plus haut. Comme le notaient aussi Smith et Lipsky (1995, 171), les organisations sans but lucratif sont des « *players in a political process* ». En bref, ces organisations ont besoin du gouvernement, comme le gouvernement a besoin d'eux pour assurer le développement et la gestion des nouveaux logements abordables. Il s'agit d'un intérêt mutuel. Au Québec, l'effet du mécanisme de rétroaction appliqué aux groupes bénéficiaires semble également expliquer le retour des organisations du secteur public dans la réalisation de nouveaux logements, mais cela déborde par contre des changements que notre thèse visait à explorer.

En fin de compte, le mouvement processus de *puzzling* et ses mécanismes d'apprentissage nous permettent de comprendre que les trois changements fondamentaux par rapport à la clientèle ciblée et aux instruments de politique publique. Dans un contexte de restrictions budgétaires, les décideurs provinciaux ont choisi de concentrer au maximum les ressources d'habitation vers les personnes ayant le plus de problèmes à se trouver un logement sur le marché privé. Même si la formule de logement public HLM était considérée comme une solution appropriée dans les décennies qui suivirent l'après-guerre, il y a eu consensus entre les partis politiques et les acteurs institutionnels pour se détourner de cette formule, afin qu'elle n'occupe plus la place centrale qu'elle avait dans la politique d'habitation. Pour faire un meilleur usage des ressources limitées, les gouvernements ont choisi de favoriser l'octroi de subvention aux groupes du tiers secteur et les instruments axés sur le marché locatif privé. Cependant, ce choix s'explique aussi par l'effet du processus de dépendance au sentier et ses mécanismes. Ceux-ci sont utiles pour comprendre pourquoi les décideurs ont l'habitude de poursuivre ou reproduire les instruments qui leur sont familiers, ceux qui sont déjà implantés. Quand les administrateurs réfléchissent à la faisabilité de l'adoption d'un nouveau programme pendant l'étape de la formulation d'une politique publique, ils vont se baser sur les interventions précédentes du gouvernement et non sur des programmes inconnus testés dans un pays lointain. En d'autres termes, les mécanismes liés à la dépendance au sentier limitent le « *menu of available policy alternatives* » (Jacobs et Weaver 2015, 442). Or cette rencontre ou interaction entre les mécanismes d'apprentissage et de dépendance au sentier est très stimulante, dans la mesure où elle attire de plus en plus l'attention de chercheurs en politiques publiques (White et Prentice 2016 ; Marier 2013 ; Howlett et al. 2009, 209).

5.4 Implications plus larges sur l'État-providence moderne et la prise de décision

Notre thèse s'inscrit dans la tradition de l'analyse historique comparée qui « focus on large-scale and often complex outcomes of enduring importance » (Thelen et Mahoney 2015, 3). En étudiant *qui* est soutenu et *comment* les fonds publics sont utilisés, nous avons construit notre objet de recherche autour de changements fondamentaux, qui ne sont pas uniques aux politiques de logement de toutefois. Cette dernière partie vise à discuter leur implication pour des champs de recherche majeurs en science politique tels l'État-providence moderne et la prise de décision.

Les trois changements fondamentaux ont aussi été observés dans d'autres politiques sociales. À comparativement à la période d'expansion de l'État-providence pendant les Trente Glorieuses, certaines politiques contemporaines ont tendance à cibler les citoyens plus vulnérables (Weaver 2000 ; Hausermann 2010 ; Hemerijck 2013, 209, 353). Des chercheurs ont aussi observé une diminution de l'intervention directe de l'État au profit de celle du tiers secteur et du secteur privé (Morgan et Campbell 2011, 28-9 ; Salamon 2002, 1-6), engendrant des changements dans le losange de bien-être (Jenson 2015). Une récente revue de littérature sur l'État-providence moderne résume les transformations : « Many scholars have also highlighted shifts from general to targeted benefits, from public to private service delivery, from institutional care to cash benefits or fiscal subsidies, from passive to active social policies, from the welfare state to the “enabling state” » (Guiraudon et Martin 2013, 283).

Pour ce qui est du ciblage des politiques sociales, il est généralement compris comme une forme de resserrement (*retrenchment*) associée au néolibéralisme (Starke 2008, 19 ; Hall et Lamont 2013, 7-8). Dans le cas du changement vers des instruments non étatiques, la littérature en économie politique suggère qu'elle est aussi le résultat du néolibéralisme défendu par des gouvernements de droite (Steger et Roy 2010, 14 ; Linder 1999, 41), sous l'influence d'intérêts conservateurs (Morgan et Campbell 2011 ; Hacker et Pierson 2014). Cela dit, il existe une

longue tradition de recherche en administration publique qui s'est penchée sur le recul de l'intervention directe de l'État et la promotion d'instruments alternatifs. Nous n'avons qu'à penser aux écrits sur la réinvention de l'État (Osborne et Gaebler 1992), l'État managérial (Clarke et Newman 1997) ou au mouvement de privatisation (Smith et Lipsky 1995), à la gouvernance avec adjectifs (nouvelle, déléguée, collaborative) (Rhodes 1996 ; Flinders 2008 ; Donahue et Zeckhauser 2011), au gouvernement des tierces parties (Salamon 1995, 1981), etc. Les discussions autour du *welfare mix* (Evers 1995) et du *welfare pluralism* (Johnson 1987) remontent aussi à loin. Par contre, les théories de moyenne portée (*middle-range theories*) font encore défaut pour expliquer dans le détail les changements fondamentaux ayant trait aux groupes ciblés et aux instruments employés.

Plutôt que de chercher à critiquer la lecture de certains chercheurs qui associent les changements fondamentaux aux manifestations du néolibéralisme dans la politique du logement (Grant et Munro 2012, 362-3 ; Hackworth 2008), notre thèse visait à faire la lumière sur les mécanismes qui ont mené à ces changements. Comme d'autres auteurs (Le Galès 2016), nos conclusions suggèrent que le paradigme néolibéral ne peut pas expliquer toutes les transformations des sociétés contemporaines, en permanence. Avec une pointe d'ironie, Clarke (2008, 138) disait « There is little in the present for which neo-liberalism cannot be held responsible for ». Afin d'aller plus loin que la simple évocation du néolibéralisme pour rendre compte des changements fondamentaux, nous avons effectué un *process-tracing* rigoureux des années 1970 aux années 2010. Notre objectif était de mieux comprendre la prise de décision des gouvernants, dans une étude de cas se concentrant sur une politique publique précise. Nous avons suivi les recommandations de Hacker et Pierson (2014, 657) lorsqu'ils écrivent : « We need to bring policy back in, not just to better understand *what* government does, but also to better understand *why* »¹⁰⁹.

Nous avons dit plus haut que les trois changements fondamentaux aux groupes ciblés et aux instruments du losange de bien-être s'expliquent essentiellement par le même principe : *la recherche permanente d'une meilleure utilisation des ressources limitées*. Il a aussi été précisé

¹⁰⁹ Les italiques sont dans le document original.

que ce principe s’appliquait à la gestion ou aux dépenses du budget provincial d’habitation, une fois que celui-ci est accordé par le ministère des Finances. Or il serait juste d’arguer que le budget d’habitation de même que celui de la province, dans son ensemble, relève de choix politiques. Tout comme le sont les décisions d’effectuer des compressions budgétaires, associées au néolibéralisme (Steger et Roy 2010, 19, 25) ou à l’austérité (Blyth 2013, 2). Autrement dit, d’autres décisions auraient pu être prises, comme maintenir une politique de logement plus généraliste ou augmenter la part du budget provincial dédiée à l’habitation. Peut-on reprocher aux gouvernements leur prudence budgétaire en ce qui a trait aux dépenses en politiques sociales ? Il s’agit là de choix politiques voire de société qui impliquent plusieurs considérations débordant du cadre de cette thèse.

« Depuis 1945, l’analyse des politiques gouvernementales s’est développée pour comprendre ce que fait l’État-providence » disaient Bernier et Lachapelle (2010, 11). Il convient donc de revenir ici sur ce que nous ont appris les politiques de logement à propos de l’État-providence moderne, en développant notre réflexion à partir de ce qui a été dit jusqu’à maintenant. En l’étudiant avec minutie sur près d’un demi-siècle, le domaine du logement abordable est un secteur où la possession du pouvoir par la gauche ou la droite a eu un impact mineur sur les trois changements fondamentaux. En fait, la distinction partisane ou idéologique s’est manifestée au moment du désengagement fédéral. Les partis sociaux-démocrates de la Colombie-Britannique et du Québec ont maintenu leur intervention en continuant à développer de nouveaux logements abordables, alors que le parti conservateur de l’Alberta n’a quasiment rien fait pour aider de nouveaux ménages qui ne bénéficiaient pas déjà d’une forme d’aide gouvernementale. Cela dit, lorsqu’une crise du logement est survenue en Alberta dans les années 2000, les décideurs ont dû mettre les bouchées doubles et, en quelque sorte, rattraper les retards enregistrés pendant les deux premiers mandats de Ralph Klein. Dans l’ensemble, il y a eu un consensus entre les partis au sein des provinces et entre celles-ci pour cibler les personnes vulnérables jugées plus méritantes, ainsi que dans le changement permanent d’instruments dans le losange de bien-être.

Pour faire un récapitulatif de ce qui a été discuté plus en détail à la partie 5.2, disons que la théorie des *power resources* n'est pas très pertinente pour expliquer les trois changements fondamentaux. Celle du jeu électoral où les élus cherchent à retirer du crédit n'est pas non plus utile, en grande partie à cause des traits caractéristiques du secteur du logement abordable. En un mot, l'électeur médian ne se sent pas concerné. Comme les politiques de logement se sont détournées des familles et des travailleurs, le paradigme de l'investissement social n'est pas non plus approprié. La théorie fonctionnaliste est limitée pour expliquer le ciblage de l'ensemble des personnes plus vulnérables sur les plans économique et de la santé. Enfin, l'influence des groupes de pression ou *lobbies* est très restreinte de la part des propriétaires privés, dû à un faible intérêt de leur part, bien que celle des groupes du tiers secteur ait eu un certain impact au Québec et en Colombie-Britannique tel que mentionné plus haut.

Pour le dire simplement, les gouvernants doivent intervenir sur l'enjeu du logement abordable parce que sinon cela aura pour effet de multiplier les crises du logement, gonfler le nombre de personnes en situation d'itinérance, etc. C'est pourquoi cet enjeu est essentiellement perçu comme un problème à résoudre (Blau et Abramovitz 2014, 385). Ce que cette thèse nous a appris est que le cadre budgétaire limité ou autrement dit le contrôle serré des dépenses, identifié comme un trait caractéristique du paradigme néolibéral (Jenson 2012, 22), force les élites administratives à faire du *puzzling* en permanence. La thèse ne portait pas sur les dépenses en soi, car nous avons préféré nous concentrer sur le contenu des politiques sociales comme d'autres recherches avant-gardistes l'ont fait avant nous (Pierson 1994, 14 ; Esping-Andersen 1990, 19). Toutefois, nous voulons insister ici sur la dimension budgétaire pour d'autres raisons. Comme les besoins en logement abordable dépassent de loin les budgets provinciaux d'habitation, ce contexte met les décideurs dans des positions relativement inconfortables. Comme le dit une célèbre citation française : « on ne peut pas tout faire à la fois. Gouverner, c'est choisir, si difficiles que soient les choix »¹¹⁰.

¹¹⁰ Discours de Pierre Mendès France devant l'Assemblée nationale française (France, Assemblée nationale 1953).

Vu la rareté des ressources, les décideurs provinciaux doivent se remuer les méninges, réfléchir, procéder à des choix à propos des groupes à cibler en priorité et des meilleurs moyens pour rejoindre ces derniers. Pour ce qui est des clientèles visées, les décideurs auraient pu choisir d'aider la totalité des ménages pauvres. Personne n'est contre la vertu, mais quel prix le gouvernement et les contribuables sont-ils prêts à payer ? Nous n'avons pas de réponse à cette question. Par contre, selon notre analyse, le mécanisme d'apprentissage social est le plus à même d'expliquer le raisonnement des décideurs de cibler les ménages plus vulnérables. Ils ont peut-être « intérieurisé » le discours sur la limitation des ressources, mais il n'empêche que les fonctionnaires des agences d'habitation ou ministères étaient forcés de composer avec le budget accordé par le ministère des Finances. Dès lors, ils ont choisi de cibler les gens qui avaient les plus grandes difficultés à se trouver un appartement sur le marché privé, selon le principe d'équité verticale, et de délaisser les travailleurs au revenu modéré qui étaient une des clientèles prioritaires dans les années 1970. Les réponses des personnes interrogées au sein des gouvernements provinciaux laissent croire qu'un retour à une politique plus généraliste serait peut-être envisageable, si le budget consacré à l'habitation augmentait et si toutes les personnes plus vulnérables étaient aidées d'abord¹¹¹.

En ce qui concerne le changement d'instruments dans le losange de bien-être, notre analyse a révélé qu'il s'explique principalement par le mécanisme d'apprentissage instrumental au sein du processus de *puzzling*. Les ressources des provinces étant limitées, d'autant plus avec le désengagement fédéral dans les années 1990, les décideurs ont activement réfléchi aux meilleures façons de rejoindre un maximum de personnes dans le besoin, au plus bas coût possible pour le trésor public. Il s'agissait d'un calcul coûts-bénéfices, mais des avantages non économiques sont aussi visibles dans le développement de logements à travers les groupes du tiers secteur de même qu'avec l'utilisation d'instruments axés sur le marché locatif privé. Selon les réponses fournies par les hauts dirigeants, le retour à l'époque où le logement du secteur

¹¹¹ Il est difficile de dire si l'État-providence arrivera un jour à soutenir tous les ménages démunis. Considérant que le nombre de ménages ayant des besoins impérieux est tellement élevé dans chaque province, il n'est pas certain que les gouvernements réussiraient à les soutenir tous même si le budget d'habitation était doublé. Comme la majorité de ces ménages ont un problème d'abordabilité, le problème de l'habitation est un de pauvreté. Quoi qu'il en soit, la question de la pauvreté est épiqueuse et celle du manque de logements abordables l'est tout autant.

public tenait une place centrale voire dominante dans la réalisation de nouveaux logements est peu envisageable. Même si la part du budget dédiée à l'habitation augmentait, les gouvernements provinciaux financerait un nombre supérieur d'unités par année, essentiellement à travers le tiers secteur. Les gouvernements offriraient probablement des allocations-logement et des suppléments au loyer privé à plus de gens et/ou des montants plus généreux. Le secteur public pourrait également prendre part à la réalisation de nouveaux logements abordables, comme c'est déjà le cas en Alberta et au Québec puis exceptionnellement en Colombie-Britannique, mais jamais dans la même proportion que dans les années 1970. Cette époque semble révolue et il n'y a pas de retour en arrière qui point à l'horizon. Les changements de gouvernement entre la droite et la gauche au Québec et en Colombie-Britannique ont prouvé le consensus politique autour du changement permanent dans le losange de bien-être. Les résultats en Alberta confirment aussi ce changement.

Notre principale contribution réside dans la conclusion de notre thèse. Les trois changements fondamentaux ont été guidés par le même principe : la recherche permanente d'une meilleure utilisation des ressources limitées. En mettant de l'avant le *puzzling* et l'apprentissage des décideurs pour maximiser le bien-être des personnes plus vulnérables au moindre coût possible, notre thèse se démarque des autres études du genre. Dans un article précurseur qui a largement influencé le tournant néo-institutionnaliste en science politique, March et Olsen (1984, 745) écrivait : « It is a frequent observation of institutionalism that institutions accumulate historical experience through learning ». Pourtant, le concept d'apprentissage demeure somme toute marginalisé dans les recherches contemporaines sur le changement institutionnel et les réformes de l'État-providence (Morgan et al. 2010 ; Pierson 2004 ; Van Kersbergen et Vis 2014 ; Palier 2010). En général, les chercheurs emploient les théories présentées plus haut et sont plutôt sceptiques devant les explications à travers l'apprentissage social et instrumental des décideurs qui leur apparaissent trop simplistes. Elles feraient fi, en quelque sorte, de la rigidité des institutions et des intérêts divergents qui marquent le processus décisionnel en politique. Même une pionnière de l'évaluation en politiques publiques tenait des propos similaires, bien malgré elle :

Evaluation has much to offer to policy makers, but policy makers rarely base new policies directly on evaluation results. Partly this is because of the competing pressures of interests, ideologies, other information and institutional constraints. Partly it is because many policies take shape over time through the actions of many officials in many offices, each of which does its job without conscious reflection. (Weiss 1999, 468)

Qu'à cela ne tienne, notre thèse a permis de démontrer que même si l'apprentissage des dirigeants peut être difficile à percevoir sur quelques années, il est très apparent dans la politique de logement si l'on élargit la période d'étude à près d'un demi-siècle comme nous l'avons fait. C'est à travers leurs évaluations formelles ou *ad hoc* que les dirigeants ont déterminé que le principe d'équité verticale commandait d'allouer les ressources en priorité aux personnes plus vulnérables, de même qu'il était plus avantageux sur le plan de l'efficience de favoriser le tiers secteur et les instruments axés sur le marché locatif privé. Rappelons aussi que l'apprentissage des agences d'habitation ou ministère est surtout visible sur les nouvelles interventions en matière de clientèle ciblée et d'instrument, sur les nouveaux programmes mis en œuvre à travers le temps. Autrement dit, le stock de logements sociaux déjà bâti est conservé et les gens qui y demeurent ne peuvent pas être évincés grâce aux lois provinciales garantissant le droit au maintien dans les lieux. Cependant, en analysant les changements incrémentaux survenus depuis les années 1970, l'on peut se rendre compte du chemin parcouru, du contraste avec la politique de logement des années 2010. « [I]mportant changes often take place incrementally and through seemingly small adjustments that can, however, cumulate into significant institutional transformation » disaient Mahoney et Thelen (2010, xi). Or c'est exactement ce que notre thèse a prouvé, en utilisant les mécanismes liés à l'apprentissage pour expliquer les transformations.

À vrai dire, d'autres ouvrages sur les transformations de l'État-providence ont mobilisé des approches conceptuelles liées à l'apprentissage, au Canada (Wallner 2014 ; White et Prentice 2016) et à l'étranger (Fleckenstein 2013 ; Gilardi et al. 2009 ; pour une revue voir Obinger et al. 2013). Règle générale, les chercheurs mettent en lumière l'apprentissage indirect, où les décideurs s'inspirent de ce qui se fait ailleurs, mais aussi ses limites (Weyland 2006 ; Marmor et al. 2005). À comparativement à la nôtre, leur utilisation du concept d'apprentissage est souvent plus proche des études sur la diffusion (Shipan et Volden 2014 ; Berry et Berry 2014), sur le transfert de politiques publiques, etc. (Carroll et Common 2013 ; James et Lodge

2005 ; Dolowitz et Marsh 2000). D'autres auteurs utilisent le concept d'apprentissage pour expliquer l'adhésion des gouvernements au paradigme d'investissement social (Hemerijck 2013 ; Saint-Martin 2002). Enfin, outre le livre classique de Heclo (1974) qui est le géniteur du concept de *puzzling* comme nous l'avons vu, l'autre étude incontournable est l'article de Hall (1993). Même s'il reste muet sur les ajustements aux clientèles visées par les politiques, Hall (1993, 278-9, 288) insistait sur l'insatisfaction des administrateurs publics avec les instruments ou techniques précédemment utilisés pour expliquer leur changement, selon des arguments rationnels basés sur l'apprentissage. Au final, ce changement d'instrument était toutefois perçu comme la simple besogne des fonctionnaires, comme le résultat de l'analyse de politique publique dans son sens le plus technocratique. Cependant, l'auteur ne semblait pas anticiper que de « petits » changements de cet ordre pouvaient, sur le long terme, provoquer des changements fondamentaux concernant les interventions entre l'État et les citoyens.

Quoi qu'il en soit, aucune étude n'avait alors démontré de façon aussi claire que ce sont la réflexion des décideurs ainsi que l'apprentissage, à travers l'accumulation d'expériences et de connaissances au niveau institutionnel, qui expliquent principalement les changements fondamentaux ayant trait aux citoyens soutenus par l'État-providence et aux manières dont ce soutien est offert. C'est ce que nous avons fait dans cette thèse en développant un cadre d'analyse mécanistique qui intègre une série de décisions, normatives et essentiellement économiques, prises au cours d'une quarantaine d'années. D'autres chercheurs précédemment cités ont abordé certains de ces éléments, mais jamais dans une analyse mécanistique aussi poussée pour expliquer comment et pourquoi ces changements ont eu lieu. Comme nous l'avons vu dans les chapitres empiriques, il est aussi important de souligner que la majorité des décisions individuelles, qui se sont accumulées pour aboutir aux changements fondamentaux dans les trois provinces, sont d'abord le résultat d'analyse et d'évaluation des programmes internes. L'apprentissage direct est survenu nettement plus souvent que l'apprentissage indirect, ce qui fait que nous nous démarquons des études citées plus haut où ce dernier reçoit beaucoup plus d'attention. Pour employer d'autres concepts, une autre façon de le présenter serait de dire que les changements institutionnels dans le secteur du logement résultent davantage de l'*independent problem-solving* (Holzinger et Knill 2005) que de la diffusion de politiques (Dobbin et al. 2007).

Est-ce que l'apprentissage a eu un rôle prépondérant dans d'autres réformes de l'État-providence, dans les provinces canadiennes ou à l'étranger ? Il est encore trop tôt pour y répondre. Cependant, nous avons tendance à penser que des changements fondamentaux similaires qui sont visibles dans d'autres politiques sociales, comme nous l'avons dit plus haut, pourraient également être expliqués par les mêmes mécanismes d'apprentissage. Force est d'admettre que le contexte socio-économique est comparable dans beaucoup de pays avancés. En contexte d'austérité permanente, beaucoup de gouvernements font preuve de prudence budgétaire bien qu'ils aient à faire face aux grands besoins de leur population liés à la santé, l'éducation, le chômage, la pauvreté, etc. Il serait mal avisé de nous prononcer si tôt, mais il nous apparaît plausible que le même genre de *puzzling* pour procurer le maximum de bien-être au moindre coût possible a certainement dû avoir lieu dans les hautes instances politiques et gouvernementales d'autres provinces/États. Ou peut-être que le secteur du logement abordable est véritablement à part des autres au sein de l'État-providence. Vu la faible saillance politique de ce secteur, il serait un des seuls à être isolé voir imperméable aux considérations politiques, au sens « électoral » du terme, ce qui expliquerait peut-être que les évaluations et analyses seraient le principal élément explicatif des réformes dans ce secteur. Toutefois, cette thèse nous laisse perplexes.

En effet, les analyses coûts-bénéfices à propos des différentes alternatives semblent toujours avoir fait partie de la prise de décision des gouvernants, elles sont le b.a.-ba de l'analyse ou évaluation des politiques publiques (Stokey et Zeckhauser 1978, 134-158 ; John 2012, 26 ; Jacob 2010, 299 ; Lemieux 2009, 156) voir de l'élaboration des politiques (Smith and Larimer 2013 ; Howlett 2011, 30). N'en déplaise aux grandes approches institutionnalistes (Mahoney et Thelen 2010, 2015), les analyses à caractère normatif à propos de l'équité, et évidemment à caractère économique quant à l'efficience, figurent dans n'importe quel manuel de base en politique publique (Dunn 2012, 208 ; Bardach 2012, 34-6). Il serait donc très étrange que le secteur du logement abordable dans les trois provinces canadiennes soit le seul à avoir été réformé à la lumière de telles analyses.

Le concept d'apprentissage est particulièrement approprié pour expliquer la prise de décisions parce qu'il est dynamique, contrairement à l'évaluation coûts-bénéfices qui elle suppose des données et des conclusions fixes. L'apprentissage permet de concevoir que les résultats d'une évaluation formelle ou *ad hoc* peuvent changer dans le temps, les fonctionnaires fournissant les analyses aux gouvernants peuvent découvrir d'autres avantages ou désavantages avec une quelconque pratique, etc. Le contexte dans lequel une politique est mise en œuvre n'est pas le même à temps t et à temps $t+1$ ce qui aura des conséquences sur les analyses et les recommandations des fonctionnaires. En l'espace de quelques dizaines d'années, beaucoup de choses ont changé autour des agences d'habitation et ministères : l'état des finances publiques, le retrait du partenaire fédéral, le niveau de professionnalisation des groupes du tiers secteur, la disponibilité de logements privés sur le marché, etc. Dans les trois provinces à l'étude, les décisions de cibler d'autres clientèles ou d'utiliser certains instruments plutôt que d'autres n'étaient pas purement rationnelles au sens optimal ou synoptique (Lindblom 1959, 1979), mais elles étaient satisfaisantes (Simon 1956, 1985) vu les ressources disponibles et les politiques déjà en place. La théorie de l'incrémentalisme s'applique donc ici, mais il n'empêche qu'il y a une eu accumulation de connaissances sur le fait que certaines formules aident mieux certains ménages, que certains instruments sont plus coûteux que d'autres, etc.

Revenons enfin au principe dégagé dans les réformes des trois gouvernements provinciaux à l'étude : la recherche permanente d'une meilleure utilisation des ressources limitées. C'est sur cette dernière contribution que nous clorons la réflexion de cette thèse. Comme nous l'avons dit, les actions des gouvernements visaient à maximiser le bien-être au plus bas coût possible. Si l'incrémentalisme a une influence sur la longueur du chemin à parcourir et les obstacles rencontrés, la direction prise par les administrations publiques est quant à elle déterminée par les prémisses théoriques de l'économie du bien-être. Selon ces prémisses, fortement liées au critère de l'optimum de Pareto (1986), les décideurs effectuent des choix avec l'objectif d'améliorer la situation des uns, sans que cela n'ait d'effet négatif sur celle des autres. En matière de politique publique ou sociale plus précisément, cela se traduit entre autres par un effort de maximisation du bien-être social au plus bas coût possible pour le gouvernement et donc les contribuables (Stokey et Zeckhauser 1978, 270-8, 304-5 ; Pal 2010 ; 328-9), ce qui renvoie à ce que nous avons dit plus haut sur l'efficience. Dans son aspect plus

normatif, l'économie du bien-être est également liée à la recherche d'équité (Pigou 1920, 635, 660-1 ; Just et al. 2004, 10-11).

Or la maximisation du bien-être social par les gouvernements a souvent été débattue, mais elle apparaissait inférieure au regard d'autres explications. Dans un article très cité qui intègre l'économie à la science politique, Downs (1957, 149-50) critiquait vivement les économistes du bien-être qui avaient alors une grande influence intellectuelle :

economic theory has suffered because it has not taken into account the political realities of government decision-making. Economists have been content to discuss government action as though governments were run by perfect altruists whose only motive was to maximize social welfare. As a result, economists have been unable to incorporate government into the rest of economic theory, which is based on the premise that all men act primarily out of self-interest [...] If my hypothesis is true, the goal of government is attaining the income, power, and prestige that go with office.

Dans le domaine plus spécifique des politiques publiques, Weaver y est allé du même souffle. Il a identifié différentes motivations qui animent les élus, incluant celle de faire de *bonnes politiques* dans l'objectif de « maximize net social welfare » (Weaver 1986, 374). « A ‘good policy’ orientation would suggest indifference toward exercising policy leadership, because it is the substantive outcome rather than the political credit or blame that is associated with it that is valued » (Weaver 1986, 375). Selon lui, il était toutefois clair que l'objectif d'éviter le blâme était la première motivation :

Politicians are motivated primarily by the desire to avoid blame for unpopular actions rather than by seeking to claim credit for popular ones. This results from voters' ‘negativity bias’: their tendency to be more sensitive to real or potential losses than they are to gains. Incentives to avoid blame lead politicians to adopt a distinctive set of political strategies, including agenda limitation, scapegoating, ‘passing the buck’ and defection (‘jumping on the bandwagon’) that are different than those they would follow if they were primarily interested in pursuing good policy or maximizing credit-claiming opportunities. (Weaver 1986, 371)

Pour Downs et Weaver, les actions des élus répondent somme toute à des ambitions égoïstes, en lien avec leur maintien en poste. Cette recherche du pouvoir et des avantages qui en découlent est par contre moins présente dans le principal ouvrage de référence sur la prise de décision : *Essence of Decision*. Dans la seconde édition de ce classique, Allison et Zelikow (1999, 3) revenaient sur le trait distinctif de la prise de décision gouvernementale : « the “decisionmaker” of national policy is obviously not one calculating individual but is rather a conglomerate of large organizations and political actors ». Le cadre analytique développé mérite que l'on s'y attarde. Dans le premier modèle, le gouvernement est « rationnel », il choisit la meilleure intervention selon ses objectifs. Le second modèle organisationnel insiste sur les structures et procédures opérationnelles habituelles, puis le troisième modèle sur le pouvoir partagé entre plusieurs institutions, où la prise de décision devient une négociation entre acteurs aux intérêts divergents (Allison et Zelikow 1999, 4-6).

En démontrant que la prémissé de l'économie du bien-être a guidé le choix des décideurs en habitation, notre thèse apporte une contribution éclairante à la réflexion sur la prise de décision. Comme nous venons de le voir, le premier modèle d'Allison et Zelikow suppose une adéquation entre les objectifs du gouvernement et ses actions. Par contre, ses objectifs peuvent être variables en fonction du problème rencontré. Or notre analyse des politiques de logement sur près d'un demi-siècle indique que l'objectif des gouvernants a toujours été le même soit celui d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles pour procurer un maximum de bien-être, comme le commande la prémissé de l'économie du bien-être. « Welfare economics focuses on using resources optimally to achieve the maximum well-being for the individuals in society » (Just et al. 2004, 3). Cette prémissé a guidé l'allocation des ressources en Colombie-Britannique, en Alberta et au Québec, indépendamment du montant total du budget en habitation. En fixant un objectif précis, qui pourrait potentiellement être généralisé à d'autres politiques sociales, cette prémissé constitue une nouveauté par rapport au premier modèle d'Allison et Zelikow, mais aussi par rapport au concept de *puzzling* de Heclo. Même si, selon l'auteur, le *puzzling* vise en bonne partie à surmonter les problèmes de ce qui était perçu comme des échecs de politiques sociales, il n'avait pas de direction précise (Heclo 1974, 318-21). En associant le processus de *puzzling* à l'économie du bien-être, l'on comprend mieux ce à quoi les décideurs réfléchissent, le but de leurs analyses, leur objectif ultime.

Pour revenir aux modèles d’Allison et Zelikow et à la prise de décision, notre thèse a aussi révélé un processus de dépendance au sentier. Le mécanisme de rétroaction des politiques publiques, appliqué à l’appareil gouvernemental, qui est visible dans les trois provinces s’inscrit très bien dans le second modèle d’Allison et Zelikow. Comme nous l’avons mentionné, ce modèle met l’accent sur les procédures opérationnelles habituelles d’agences ou ministères. Pour ce qui est de leur troisième modèle, où plusieurs joueurs s’immiscent dans la prise de décision qui devient alors une négociation, il est très intéressant de comprendre pourquoi ce modèle n’explique pas les trois changements fondamentaux de notre thèse. Objectivement, le secteur du logement abordable n’est pas le théâtre d’une grande lutte de pouvoir entre formations politiques adverses qui débattent du sujet à l’assemblée législative, entre institutions au sein du gouvernement ou encore entre groupes d’intérêts puissants. Nous sommes ici bien loin de la crise des missiles de Cuba qui a servi de cas d’étude pour Allison et Zelikow, ou même du secteur de la santé aux États-Unis où la droite et la gauche sont en désaccord, les *lobbies* des médecins et de l’industrie pharmaceutique ont les ressources pour maintenir une pression sur les politiciens, les groupes de défense des citoyens s’en mêlent, l’opinion publique est concernée, les médias couvrent les réformes ce qui stimule davantage l’intérêt des élus, etc. (Morgan et Campbell 2011 ; Marmor 2000). À comparer à cela, le secteur du logement abordable dans les provinces canadiennes est beaucoup moins conflictuel. Si l’on met de côté le *lobby* du tiers secteur qui, somme toute, a une influence limitée, les décisions normatives à propos du ciblage et les décisions économiques autour du changement d’instruments font consensus auprès des acteurs politiques et institutionnels.

Or ce consensus n’est pas si étonnant puisque les prémisses de l’économie du bien-être liées à l’efficience et à l’équité font consensus presque en elles-mêmes. La gauche comme la droite préférera l’option qui permet d’aider plus de gens avec moins de deniers publics, tout simplement parce qu’elle est plus optimale selon le critère de Pareto. La classe politique et le contribuable y gagnent, sans que cela n’ait d’effet négatif pour le bénéficiaire. En fait, les conclusions de notre étude pointent plutôt vers une amélioration de la situation du bénéficiaire qui obtiendra un logement dans un OSBL au lieu d’un HLM, ou une allocation-logement immédiate pour un appartement qu’il choisira sur le marché privé, à supposer que l’allocation

soit suffisamment généreuse pour rendre ce logement plus abordable. Pour ce qui est du ciblage de la politique de logement, il est vrai que le travailleur au revenu modéré d'aujourd'hui est perdant par rapport à celui des années 1970. Comme nous l'avons vu, ce travailleur n'est plus considéré comme méritant la priorité dans l'aide au logement. Cela dit, cette décision normative fait quand même consensus. Malgré le fait que plusieurs personnes souhaitent que le budget total en habitation soit augmenté, dans le contexte actuel où les besoins sont élevés, mais les ressources en habitation sont limitées, le principe d'équité verticale voulant que les plus vulnérables soient servis en premier ne fait pas tellement de remous. Surtout que le secteur du logement social/abordable souffre d'un problème de mobilisation de ses bénéficiaires actuels et potentiels, faisant en sorte que ni les travailleurs au revenu modéré ni les groupes qui les représentent comme les syndicats, n'ont fait d'actions concertées pour maintenir un politique de logement plus généraliste c'est-à-dire moins ciblée¹¹².

Comme le secteur du logement abordable jouit d'une faible saillance politique et que la population en général se sent peu concernée, les opportunités d'éviter le blâme et de retirer du crédit sont donc quasi inexistantes pour les politiciens. Cela explique probablement pourquoi la motivation à faire de *bonnes politiques* maximisant le bien-être social comme le disait Weaver (1986, 374-5), serait applicable ici. Si l'on se fie à ce que disait l'auteur, les politiciens peuvent seulement éviter le blâme ou retirer du crédit lorsque l'électeur médian attache de l'importance aux politiques en question. Par exemple, la politique de santé, d'éducation, de garderie, etc., a beaucoup plus tendance à intéresser l'électeur médian, parce qu'il a directement été touché par cette politique au cours de sa vie, puis l'est peut-être encore directement ou indirectement à travers sa famille et ses proches. Rares sont ceux qui n'ont jamais mis les pieds dans un hôpital ou une école, en tant qu'élève ou comme parent. En comparaison, l'aide au logement social ou abordable a touché une proportion beaucoup plus faible de l'électorat dans les provinces

¹¹² L'absence de mobilisation s'explique en bonne partie par les traits caractéristiques de l'aide gouvernementale dans le secteur du logement. Les ajustements en faveur du ciblage n'auront pas vraiment d'impact sur les travailleurs qui habitent déjà un logement social et l'impact sur les bénéficiaires potentiels est diffus donc presque invisible. En dehors des moments de pénurie de logements privés qui attirent l'attention, les travailleurs au revenu modeste ne seront pas vraiment conscients que le ciblage réduira leurs chances futures de se trouver un logement subventionné si besoin est. Même au sein des travailleurs, la majorité des gens prend pour acquis que le marché privé permet de répondre aux besoins de tous, à travers l'accession à la propriété ou encore le marché locatif (Pierson 1994, 74, 96-7).

canadiennes. Au Canada, seulement 5 à 6 % des ménages habitent un logement social/abordable (OCDE 2014, 97). Si l'on ajoute à cela le fait que les bénéficiaires potentiels ne se sentent pas concernés comme nous l'avons dit, la faible importance accordée à ce secteur par les politiciens n'a rien d'étonnant. Par contre, quand ils se penchent sur cet enjeu, il est plus facile de comprendre que la motivation de faire des politiques qui maximisent le bien-être prenne le dessus.

Encore une fois, il est important de rappeler que notre conclusion sur la maximisation du bien-être et la satisfaction du critère de Pareto dans le secteur du logement abordable ne s'applique pas à la dimension ou taille du budget provincial en habitation, mais à la gestion des fonds peu importe le montant. Ce qui ne nous empêche pas de concevoir que dans les pays européens où près de 20 % des ménages, voire plus, habitent un logement social¹¹³, les motivations des politiciens qui prennent part aux réformes soient peut-être toutes autres. Pour revenir à Downs (1957) qui soutient que les gouvernants sont uniquement animés par des motivations égoïstes de salaire, de pouvoir et de prestige, nos observations divergent avec ce dernier. À la lumière de notre analyse dans les provinces canadiennes, il nous apparaît qu'au-delà de leur éthique morale, les individus qui forment l'élite politique et administrative ont intérêt à développer de nouvelles façons de faire qui maximisent le bien-être social tout en diminuant les coûts. Cela s'inscrit dans leur mission de « bonne gouvernance » (voir Rhodes 1996, 656), pour ainsi dire. À défaut d'être applaudis par l'électeur médian, ceux qui réussiront à le faire grâce à leurs analyses et leur apprentissage seront à tout le moins félicités par leurs supérieurs. Les hommes et les femmes qui multiplieront de tels accomplissements prendront du galon, car ils prouvent ainsi qu'ils sont compétents, qu'ils sont de bons gestionnaires des fonds publics. Il s'agit là d'une qualité très estimée, particulièrement en période de contraintes budgétaires. C'est du moins ce que nous avons observé dans les provinces. Bref, il est possible d'obtenir une plus grande rémunération et davantage de prestige sur le plan personnel tout en maximisant le bien-être de la société, à condition de respecter le cadre budgétaire.

¹¹³ Il s'agit principalement des Pays-Bas, du Danemark, de la Finlande, de l'Autriche, de la France et du Royaume-Uni (OCDE 2011, 207 ; Lévy-Vroelant et Tutin 2010).

Comme mot de la fin, nous souhaitons insister sur le cadre analytique développé autour de l'apprentissage et son principe de recherche permanente d'une meilleure utilisation des ressources limitées. Ils nous apparaissent avoir un potentiel de généralisation pour expliquer d'autres réformes de l'État-providence dans la mesure où ils s'appuient sur l'analyse coûts-bénéfices traditionnelle en lien avec l'efficience, en intégrant l'aspect normatif de l'équité. Ils nous ont été très utiles pour étudier la prise de décision à travers de grands processus se déployant sur une longue période comme le disait Pierson (2004), dans la tradition de l'analyse historique comparée ou ce que d'autres appelaient l'institutionnalisme historique. Pierson (1994) avait une approche rationnelle dans *Dismantling the Welfare State?*, mettant l'accent sur les votes et l'évitement du blâme, en plus de la dépendance au sentier. Notre analyse est également rationnelle, mettant de l'avant le budget et le bien-être social, devant la dépendance au sentier. Il serait légitime de penser que notre cadre analytique s'applique davantage au secteur du logement à cause de ses caractéristiques intrinsèques dont sa faible saillance politique. Par contre, certaines indications laissent croire que notre analyse mécanistique fondée sur les prémisses de l'économie du bien-être peut aider à comprendre d'autres cas. Un des leaders de la recherche américaine sur la diffusion de politiques par l'apprentissage citait un fonctionnaire¹¹⁴ qui lui disait : « “If anybody comes up with some wonderful ideas to save money, they'd probably be initiated around the country.” » (Volden 2006, 299). Au final, cette citation et toutes celles présentées dans les chapitres empiriques peuvent se résumer en une phrase : faire plus avec moins (Atkinson et al. 2013, 35). Bien qu'elle soit sur toutes les lèvres, cette directive n'avait jamais été articulée de manière à comprendre le changement institutionnel, encore moins les réformes de l'État-providence. Cette thèse était notre modeste tentative de théoriser cette phrase, si petite, mais lourde de sens.

¹¹⁴ Un fonctionnaire à l'emploi d'un État américain, interviewé à propos du Children's Health Insurance Program (CHIP) soit le programme sur lequel porte l'article de Volden (2006).

Bibliographie

- Aberbach, Joel D. et Bert A. Rockman. 2002. « Conducting and Coding Elite Interviews », *PS: Political Science and Politics* 35 (no 4) : 673-676.
- AECOM et Société d'habitation du Québec (SHQ). 2011. *Étude d'impacts des activités de la Société d'habitation du Québec*. Québec : SHQ.
- Agence des coopératives d'habitation. 2016. « Ce que nous faisons ». En ligne, <http://agence-public.coop/ce-que-nous-faisons/> (page consultée le 6 octobre 2016).
- Alberta. 2007a. *Supportive Living Framework*. Edmonton : Gouvernement de l'Alberta.
- _____. 2007b. « Government responds to task force report with \$285 million in new funding ». Communiqué, 24 avril.
- _____. 2007c. « Task force to hear Albertans' ideas for affordable housing solutions ». Communiqué, 1er février.
- _____. 2008. « Communities share \$254 million to help create 2,200 units of affordable housing ». Communiqué de presse, 27 mai.
- _____. 1994a. *A Better Way: A Plan for Securing Alberta's Future*. Edmonton : Gouvernement de l'Alberta.
- Alberta Affordable Housing Task Force (AAHTF). 2007a. *Housing First An Investment with Return in Prosperity*. Edmonton : Municipal Affairs and Housing.
- _____. 2007b. *Discussion Guide*. Edmonton : Municipal Affairs and Housing.
- Alberta, Auditor General. 1996. *Annual Report of the Auditor General 1995-96*. Edmonton : Office of the Auditor General.
- _____. 1994. *Annual Report of the Auditor General 1993-94*. Edmonton : Office of the Auditor General.
- Alberta Community Development. 2000a. *A Housing Policy Framework for Alberta: Family and Special Purpose Housing*. Edmonton : Community Development.
- _____. 2000b. *Annual Report. For the Fiscal Year Ended March 31, 2000*. Edmonton : Community Development.
- _____. 2000c. *Business Plan 2000-03*. Edmonton : Community Development..

- _____. 2000d. *Moving Forward... Homelessness Policy Framework: Implementation Strategy*. Edmonton : Community Development.
- Alberta Department of Housing. 1986. *Annual Report 1984-1985*. Edmonton : Department of Housing.
- Alberta Heritage Savings Trust Fund (AHSTF). 1993. *1992-93 Annual Report*. Edmonton : AHSTF.
1992. *1991-92 Annual Report*. Edmonton : AHSTF.
1991. *Annual Report 1990-91*. Edmonton : AHSTF.
- Alberta Health and Wellness. 1999. *Healthy Aging: New Directions for Care. Part One: Overview*. Long Term Care Review: Final Report of the Policy Advisory Committee. Edmonton : Health and Wellness.
- Alberta Home Mortgage Corporation (AHMC). 1980. *Annual Report*. Edmonton : AHMC.
- Alberta Home Mortgage Corporation (AHMC) et Alberta Housing Corporation (AHC). 1976. *Housing for Albertans : A review of Alberta housing programs planned, administered and financed through Alberta Government Crown Corporations*. Edmonton : AHMC et AHC.
- Alberta Housing and Public Works. 1981. *Annual Report 1979 - 80*. Edmonton : Housing and Public Works.
- _____. 1980a. *Provincial Housing Programs in Alberta*. Edmonton : Housing and Public Works.
- _____. 1980b. *European Housing Study*. Edmonton : Housing and Public Works.
- _____. 1978a. *Annual Report 1976/77*. Edmonton : Housing and Public Works.
- _____. 1978b. *Comparison of Calgary and Edmonton Senior Citizen Housing Waiting Lists*. Edmonton : Housing and Public Works.
- Alberta Housing Corporation (AHC). 1982. *Annual Report 1981/1982*. Edmonton : AHC.
- _____. 1980. *1979/1980 Annual Report*. Edmonton : AHC.
- _____. 1977. *Annual Report. April 1, 1976 / March 31, 1977*. Edmonton : AHC.
- _____. 1976. *Annual Report. April 1, 1975 / March 31, 1976*. Edmonton : AHC.

- _____. 1975. *15 Month Review & Financial Statement*. January 1, 1974 / March 31, 1975. Edmonton : AHC.
- _____. 1970. *Annual Report*. Edmonton : AHC.
- Alberta Housing and Urban Affairs (HUA). 2011a. *Recording HUA's Housing History: A Comprehensive Historical Record of Alberta Housing Policies and Programs*. Edmonton: HUA.
- _____. 2011b. *Annual Report 2010-2011*. Edmonton: HUA.
- _____. 2010. *Annual Report 2009-2010*. Edmonton : HUA.
- Alberta, Legislative Assembly. 1994. *Alberta Hansard. Speech from the Throne*. 10 février.
- _____. 1993. *Alberta Hansard. Speech from the Throne*. 31 août.
- Alberta Mortgage and Housing Corporation (AMHC). 1992. *Annual Report–1991-1992*. Edmonton : AMHC.
- _____. 1990. *1989/90 Annual Report*. Edmonton : AMHC.
- _____. 1988. *1987/88 Annual Report*. Edmonton : AMHC.
- _____. 1987a. *1987 Housing Programs*. Edmonton : Municipal Affairs.
- _____. 1987b. *1986-87 Annual Report*. Edmonton : AMHC.
- _____. 1985. *1984-85 Annual Report*. Edmonton : AMHC.
- _____. 1980. *Annual Report March 31, 1980*.
- Alberta Municipal Affairs. 1999. *Annual Report 1998-1999*. Edmonton : Municipal Affairs.
- _____. 1997. *Annual Report 1996-1997*. Edmonton : Municipal Affairs.
- _____. 1995. *Annual Report 1994-1995*. Edmonton : Municipal Affairs.
- _____. 1994a. « Bill 34, new Alberta Housing legislation introduced ». Communiqué, 9 mai.
- _____. 1994b. « Highlights of Bill 34 Alberta Housing Act ». Communiqué, 9 mai.
- _____. 1994c. *Annual Report 1993-94*. Edmonton : Municipal Affairs.

- _____. 1991. *Annual Report 1989-1990*. Edmonton : Municipal Affairs.
- _____. 1987. *Annual Report 1986/1987*. Edmonton : Municipal Affairs.
- _____. 1986. *Summary of Housing in Alberta 1979 - 1989*. Edmonton : Municipal Affairs.
- Alberta Network of Public Housing Agencies (ANPHA). 2014. *Non-Profit Housing in Alberta: Current Status, Future Need & Direction*. St. Albert : ANPHA.
- Alberta Secretariat For Action on Homelessness (ASFAH). 2008. *A Plan For Alberta : Ending Homelessness*. Edmonton : Alberta Secretariat For Action on Homelessness
- Alberta Seniors. 2015. *Annual Report 2014-15*. Edmonton : Alberta Seniors.
- _____. 2003. *Annual Report 2002-2003*. Edmonton : Alberta Seniors.
- Alberta Seniors and Community Supports. 2011. *Affordable Supportive Living Initiative. Everything You Wanted To Know About ASLI And Weren't Afraid to Ask*. Edmonton : Alberta Seniors and Community Supports.
- _____. 2008. *Annual Report 2007-2008*. Edmonton : Alberta Seniors and Community Supports.
- _____. 2005. *Annual Report 2004/2005*. Edmonton : Alberta Seniors and Community Supports.
- Allan, James P. et Lyle Scruggs. 2004. « Political partisanship and welfare state reform in advanced industrial societies ». *American Journal of Political Science* 48 (no 3) : 496-512.
- Allison, Graham et Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2^e éd. Don Mills (Ont.) : Longman.
- Amenta, Edwin et Alexander Hicks. 2010. « Research Methods ». Dans Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger et Christopher Pierson, dir., *The Oxford Handbook of the Welfare State*. New York : Oxford University Press, 105-120.
- Ames, Herbert Brown. 1897. «*The City Below the Hill*»: *A Sociological Study of a Portion of the City of Montréal, Canada*. Montréal.
- Angers, Paul. 1985. *Regard sur l'avenir : Les logements subventionnés peuvent-ils être gérés de façon économique ?* Symposium annuel de l'Association canadienne du responsable de l'Habitation et de l'Urbanisme. Québec : SHQ.

- Armingeon, Klaus et Giuliano Bonoli, dir. 2006. *The Politics of Post-Industrial Welfare States : Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. New York : Routledge.
- Arrow, Kenneth J. 1962. « The Economic Implications of Learning by Doing ». *The Review of Economic Studies* 29 (no 3) : 155-173.
- Arthur, W. Brian. 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor, Michigan : University of Michigan Press.
- Association des Groupes de Ressources Techniques du Québec (AGRTQ) et Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH). 1992. *Coopératives d'habitation : Les programmes de 1973 à 1992*. Montréal-Québec : AGRTQ-CQCH
- Atkinson, Michael M., Daniel Béland, Gregory P. Marchildon, Kathleen McNutt, Peter W.B. Philips et Ken Rasmussen. 2013. *Governance and Public Policy in Canada: A View from the Provinces*. Toronto : University of Toronto Press.
- Bacher, John C. 1993. *Keeping to The Marketplace : The Evolution of Canadian Housing Policy*. Montréal-Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Baillergeau, Évelyne et Paul Morin. 2008. « HLM et lien social ». Dans Paul Morin et Évelyne Baillergeau, dir., *L'habitation comme vecteur de lien social*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 121-130.
- Bakvis, Herman et Grace Skogstad, dir. 2012. *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. 3e éd. Don Mills, Ontario : Oxford University Press.
- Banque mondiale. 1980. *Logement, Coll. Pauvreté et besoins essentiels*. Washington D.C. : Banque mondiale.
- Banting, Keith. 2012. « The Three Federalisms Revisited: Social Policy and Intergovernmental Decision-Making ». Dans Herman Bakvis et Grace Skogstad, dir., *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. 3e éd. Don Mills, Ontario : Oxford University Press, 141-164.
- _____. 2006. « Social Citizenship and Federalism: Is a Federal Welfare State a Contradiction in Terms ». Dans Scott L. Greer, dir., *Territory, Democracy, and Justice : Regionalism and Federalism in Western Democracies*. New York : Palgrave MacMillan, 44-66.
- _____. 2005. « Canada: Nation-Building in a Federal Welfare State ». Dans Herbert Obinger, Stephan Leibfried et Francis G. Castles, dir., *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge (G.-B.) : Cambridge University Press, 89-137.

- _____. 1990. « Social Housing in a Divided State ». Dans George Fallis et Alex Murray, dir., *Housing the Homeless and Poor: New Partnerships Among the Private, Public, and Third Sectors*. Toronto : University of Toronto Press, 115-163.
- _____. 1987. *The Welfare State and Canadian Federalism*. 2e éd. Montréal-Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Banting, Keith et John Myles, dir. 2013. *Inequality and the Fading of Redistributive Politics*. Vancouver : UBC Press.
- BC Non-Profit Housing Association (BCNPHA). 2005. *Annual Report 2004 - 2005*. Vancouver : BCNPHA.
- Beach, Derek et Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods : Foundations and Guidelines*. Ann Arbor : University of Michigan Press.
- Béland, Daniel. 2010a. *What is social policy? : Understanding the Welfare State*. Cambridge (R-U)-Malden (Mass.) : Polity Press.
- Béland, Daniel. 2010b. « Reconsidering Policy Feedback: How Policies Affect Politics ». *Administration & Society* 42 (no 5) : 568-590.
- _____. 2006. « The Politics of Social Learning: Finance, Institutions, and Pension Reform in the United States and Canada ». *Governance* 19 (no 4) : 559-583.
- Béland, Daniel et André Lecours. 2008. *Nationalism and Social Policy : The Politics of Territorial Solidarity*. Oxford : Oxford University Press.
- Bendaoud, Maroine. 2013. « La situation difficile des locataires à faible revenu ». Dans Miriam Fahmy, dir., *L'état du Québec 2013-2014*. Montréal : Boréal, 273-280.
- _____. 2010. « Le droit au logement tel que vu par le PIDESC : sa mise en œuvre québécoise est-elle conforme ? ». *Revue québécoise de droit international* 23 (no 2) : 52-124.
- Bengtsson, Bo et Hannu Ruonavaara. 2010. « Path dependence in housing: introduction to the special edition ». *Housing, Theory and Society* 27 (no 3) : 193-203.
- Bennett, Andrew et Colin Elman. 2006. « Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence », *Political Analysis* 14 : 250-267.
- Bennett, Colin J. 1991. « What is Policy Convergence and What Causes It? ». *British Journal of Political Science* 21 (no 2) : 215-33.
- Bennett, Colin J. et Michael Howlett. 1992. « The Lessons of Learning: Reconciling theories of policy learning and policy change ». *Policy Sciences* 25 (no 3) : 275-294.

- Bernard, Paul et Sébastien Saint-Arnaud. 2004. « Du pareil au même ? La position des quatre principales provinces canadiennes dans l'univers des régimes providentiels ». *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie* 29 (no 2) : 209-239.
- Bernier, Luc et Guy Lachapelle. 2010. « L'étude des politiques gouvernementales ». Dans Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle, dir., *L'analyse des politiques publiques*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 19-34.
- Berry, Frances Stokes et William D. Berry. 2014. « Innovation and Diffusion Models in Policy Research ». Dans Paul A. Sabatier et Christopher M. Weible, dir., *Theories of the Policy Process*. 3e éd. Boulder, Colorado : Westview Press, 307-360.
- Berry, Jeffrey M. 2002. « Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing ». *PS: Political Science and Politics* 35 (no 4) : 679-682.
- Beveridge, William. H. 1942. *Social Insurance and Allied Services*, édition américaine. New York : Macmillan.
- Blau, Joel et Mimi Abramovitz. 2014. *The Dynamics of Social Welfare Policy*. 4e éd. New York : Oxford University Press.
- Blyth, Mark. 2013. *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. New York : Oxford University Press.
- Boadway, Robin et Anwar Shah. 2009. *Fiscal Federalism : Principles and Practices of Multiorder Governance*. New York : Cambridge University Press.
- Bobrow, Davis B. et John S. Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press.
- Boismenu, Gérard et Peter Graefe. 2004. « The New Federal Toolbelt: Attempts to Rebuild Social Policy Leadership ». *Canadian Public Policy* 30 (no 1) : 71-89.
- Bonoli, Giuliano. 2013. *The Origins of Active Social Policy : Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*. Oxford : Oxford University Press.
- _____. 2007. « Time Matters: Postindustrialisation, New Social Risks and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies ». *Comparative Political Studies* 40 (5) : 495-520.
- Booth, Alan, et Sean Glynn. 1979. « The Public Records and Recent British Economic Historiography ». *Economic History Review* 32 (no 3) : 303-315.
- Bouchard, Marie J. 2012. « Social innovation, an analytical grid for understanding the

social economy: the example of the Québec housing sector ». *Service Business* 6 : 47-59.

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) : 93-103.

Bourdieu, Pierre et Rosine Christin. 1990. « La construction du marché : Le champ administratif et la production de la “politique du logement” ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 81 (no 1) : 65-85.

Boychuk, Gerard. 2015. « Federal Policies, National Trends, and Provincial Systems: A Comparative Analysis of Recent Developments in Social Assistance in Canada, 1990-2013 ». Dans Daniel Béland et Pierre-Marc Daigneault, dir., *Welfare Reform in Canada: Provincial Social Assistance in Comparative Perspective*. Toronto : University of Toronto Press, 35-51.

_____. 1998. *Patchworks of Purpose: The Development of Provincial Social Assistance Regimes in Canada*. Montréal-Kingston : McGill-Queen's University Press.

Boychuk, Gerard W. et Keith G. Banting. 2003. « Le paradoxe de la convergence : les tendances nationales par rapport aux tendances infranationales de la convergence des politiques canadiennes et américaines de soutien au revenu ». Dans Richard G. Harris, dir., *Les liens en Amérique du Nord : Occasions et défis pour le Canada*. Calgary : University of Calgary Press, 615-657.

Brady, David et Amie Bostic. 2015. « Paradoxes of Social Policy: Welfare Transfers, Relative Poverty, and Redistribution Preferences ». *American Sociological Review* 80 (no 2) : 268-298.

Bradbury, Katharine L. et Anthony Downs, dir. 1981. *Do Housing Allowances Work?*. Washington : Brookings Institution.

Bratt, Rachel, Michael Stone et Chester Hartman, dir. 2006. *A Right to Housing: Foundation for a New Social Agenda*. Philadelphia : Temple University Press.

British Columbia Housing Management Commission (BC Housing). 2016. « Family Self-Sufficiency Program ». En ligne, <http://www.bchousing.org/tenants/services/FSSP> (page consultée le 4 avril 2016).

2015a. *Program Guide*. Burnaby : BC Housing.

_____. 2015b. *Rental Assistance Program*. Brochure. Burnaby : BC Housing.

_____. 2015c. *BC Housing 2014/15 Annual Report*. Burnaby : BC Housing.

- _____. 2014a. *Administration Guide*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 2014b. *Community Partnership Initiative. Program Framework*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 2014c. *Homeless Outreach Program. Program Framework*. 4e éd. Burnaby : BC Housing.
- _____. 2014d. « Canada and BC Invest in Homeless Prevention ». Communiqué, 17 octobre. En ligne
http://www.bchousing.org/Media/NR/2014/10/16/5590_1410161033-822 (page consultée le 3 janvier 2016)
- _____. 2011a. *Seniors' Rental Housing. Program Framework*. Updated June 2011. Burnaby : BC Housing.
- _____. 2011b. *housing matters. Annual Report 2010/11*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 2010. *Housing Matters. Annual Report 2009/10*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 2007a. *Housing Matters. BC Housing Annual Report 2006/07*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 2007b. « New Rent Assistance Funding for Working Families ». Communiqué, 1er mars. En ligne,
[http://www.bchousing.org/Initiatives/Providing/RAP/news/2007/03/01/1638_0703011017-726?pageNumber=&cmbYear=&cmbMonth=&bchProgram="](http://www.bchousing.org/Initiatives/Providing/RAP/news/2007/03/01/1638_0703011017-726?pageNumber=&cmbYear=&cmbMonth=&bchProgram=) (page consultée le 30 novembre 2015).
- _____. 2005a. *2004/2005 Annual Report. Partnerships that matter*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 2005b. *Service Plan Update 2005/06 - 2007/08*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 2004. *Service Plan 2004/2005 – 2006/2007*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 2003a. *Annual Report 2002-2003*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 2003b. « 564 New Assisted Living Units Allocated for Seniors ». Communiqué, 13 décembre. En ligne,
[http://www.bchousing.org/Media/NR/archive/2005/11/25/24_0511251023-593?printerFriendly=true&pageNumber="](http://www.bchousing.org/Media/NR/archive/2005/11/25/24_0511251023-593?printerFriendly=true&pageNumber=) (page consultée le 6 décembre 2015).
- _____. 2002a. *Annual Report 2001-2002*. Burnaby : BC Housing.

- _____. 2002b. *Service Plan 2002/2003 - 2004/2005*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 2001a. *Annual Report 2000-2001. Working together to create homes, choices and healthy communities*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 2001b. *2001-2004 Performance Plan*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 2001c. « Premier Announces More Options For Affordable Housing ». Communiqué, 19 mars. En ligne, http://www.bchousing.org/Initiatives/Providing/SAFER/news/2006/03/17/1192_0603170954-158?pageNumber=2&cmbYear=&cmbMonth=&bchProgram= (page consultée le 6 décembre 2015).
- _____. 2000. *Annual Report 1999-2000. Working together to create homes, choices and healthy communities*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 1999a. *HOMES BC Program. Building Affordable Housing – Strengthening Communities*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 1999b. *Strength of Partnerships. Working Together and Achieving Results*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 1999c. « B.C. Government Increases Affordable Housing for Low-Income Families and British Columbians with Special Needs –Thousands of new units, construction jobs across B.C– » et « Increased Social Housing For B.C. Background Information ». Communiqué du 16 juin.
- _____. 1998. *Annual Report 1997-1998*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 1996a. *Annual Report 94/95*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 1996b. *HOMES BC Building Affordable Housing – Strengthening Communities. Call for Expressions of Interest*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 1995. *Annual Report 93/94*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 1994. *HOMES BC Building Affordable Housing – Strengthening Communities. Call for Expressions of Interest*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 1992a. *Annual Reports for the years 1990 & 1991*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 1992b. *Affordable Housing Builds Strong Communities. Developing Community Housing Policies: A Guide for Local Governments*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 1986a. *1985 Annual Report*. Burnaby : BC Housing.

- _____. 1986b. *A Social Housing Report For British Columbia*. Burnaby : BC Housing.
- _____. 1981. *1980 Annual Report*. Vancouver : BC Housing.
- _____. 1979. *Annual Report 1978*. Vancouver : BC Housing.
- British Columbia Housing Management Commission (BC Housing) et Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). 1993. *1993 Non-Profit Housing Program Call for Expressions of Interest*. Burnaby : BC Housing.
- Burgess, Michael. 2012. *In Search of the Federal Spirit: New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*. Oxford : Oxford University Press.
- Campbell, John L. *Institutional Change and Globalization*. Princeton : Princeton University Press.
- Canada, Gouvernement. 1996. *Renouvellement de la Fédération Canadienne : Rapport d'étape*. Document d'information pour la Réunion des Premiers ministres, Les 20 et 21 juin 1996. Ottawa : Gouvernement du Canada.
- _____. 1991. *Shaping Canada's Future Together : Proposals*. Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services.
- Canada, Groupe d'étude sur les programmes de logement. 1985. *Logement : Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes*. Ottawa : Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes.
- Canada et Colombie-Britannique. 1986. « Social Housing Agreement Signed ». Communiqué, 23 avril.
- Capano, Giliberto. 2013. « Policy dynamics and change: the never-ending puzzle ». Dans Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh et Xun Wu, dir., *The Routledge Handbook of Public Policy*. New York : Routledge, 451-61.
- Carroll, Barbara W. et Ruth J. Jones. 2000. « Road to Innovation, Convergence or Inertia: Devolution in Housing Policy in Canada ». *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques* 26 (no 3) : 277-293.
- Carroll, Peter et Richard Common, dir. 2013. *Policy Transfer and Learning in Public Policy and Management : International contexts, content and development*. New York : Routledge.
- Carter, Tom et Chesya Polevychok. 2004. *Housing Is Good Social Policy*. Ottawa : Réseaux canadiens de recherches en politiques publiques.
- Castles, Francis G., Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger et Christopher

- Pierson, dir. 2010. *The Oxford Handbook of the Welfare State*. New York : Oxford University Press.
- Clarke, John. 2008. « Living with/in and without neo-liberalism ». *Focaal* 51 : 135-147.
- Clarke, John et Janet Newman. 1997. *The Managerial State*. London : Sage.
- Clarke, John, Sharon Gewirtz et Eugene McLaughlin, dir. 2000. *New Managerialism, New Welfare?* London : SAGE Publications.
- Clasen, Jochen et Nico A. Siegel, dir. 2007. *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
- Clayton, Richard et Jonas Pontusson. 1998. « Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies ». *World Politics* 51 (no 1) : 67-98.
- Cogan, Susana et Debra Darke. 1983. *Canadian Social Housing Managed by Provincial and Territorial Housing Corporations: Comparative Statistics*. Vancouver : BC Housing.
- Collier, David. 2011. « Understanding Process Tracing ». *PS: Political Science and Politics* 44 (no 4) : 823-30.
- Colombie-Britannique. 2014. *Housing Matters BC. Housing Strategy For British Columbia: A Foundation For Strong Communities*. Victoria : Gouvernement de la Colombie-Britannique.
- _____. 2006. *Housing Matters BC*. Victoria : Gouvernement de la Colombie-Britannique.
- _____. 1972. *Housing 72. The Opportunities and the Challenge*. Victoria : Gouvernement de la Colombie-Britannique.
- Colombie-Britannique, Auditor General. 2000. *1999/2000 : Report 8 Social Housing*. Victoria : Office of the Auditor General.
- Colombie-Britannique, Department of Housing. 1976a. *Second Annual Report*. Victoria : Department of Housing.
- _____. 1976b. *Shelter Allowances for Elderly Renters*. Victoria : Department of Housing.
- _____. 1975a. *First Annual Report*. Victoria : Department of Housing.

- _____. 1975b. *Policy Review*. Victoria : Department of Housing.
- _____. 1975c. *Housing For People. Programs of the British Columbia Department of Housing*. Victoria : Department of Housing.
- Colombie-Britannique, Interdepartmental Study Team on Housing and Rents (dirigé par Dallard Runge). 1975. *A Comprehensive Social Housing for British Columbia*. Victoria : Interdepartmental Study Team on Housing and Rents.
- Colombie-Britannique, Legislative Assembly. 2005. *Debates of the Legislative Assembly* (Hansard). First Session, 38th Parliament. 20 septembre.
- Colombie-Britannique, Lower Income Urban Singles Task Group. 1995. *Nowhere to Live: A Call to Action*. Colombie-Britannique : Lower Income Urban Singles Task Group.
- Colombie-Britannique. Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services (Housing Policy). 1999. *Housing Policy and Programs: Advances and Activities since the Provincial Commission on Housing Options. What Has Happened Since the Provincial Commission on Housing Options?*. En ligne, http://www.llbc.leg.bc.ca/public/pubdocs/bcdocs/332415/pcupdate_index.pdf (page consultée le 12 septembre 2015).
- Colombie-Britannique, Ministry of Finance. 2007. Budget Speech. *Building a Housing Legacy*. En ligne, http://www.bcbudget.gov.bc.ca/2007/pdf/2007_Budget_Speech.pdf (page consultée le 20 mars 2015).
- Colombie-Britannique, Ministry of Lands, Parks and Housing. 1982. *A Housing Policy for British Columbia in the 1980's*. Victoria : Ministry of Lands, Parks and Housing.
- _____. 1981. *1980 Annual Report*. Victoria : Ministry of Lands, Parks and Housing.
- _____. 1979. *Annual Report 1978*. Victoria : Ministry of Lands, Parks and Housing.
- Colombie-Britannique, Ministry of Municipal Affairs and Housing. 1997. *Ministry Report. Plans and Activities of the Ministry as of June 1997*. Victoria : Ministry of Municipal Affairs and Housing.
- _____. 1996. *British Columbia's Strategy for Affordable Housing*. Victoria : Ministry of Municipal Affairs and Housing.
- Colombie-Britannique. Ministry of Social Services and Housing. 1987. *Annual Report 1986-87*. Victoria : Ministry of Social Services and Housing.
- Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) et Association des

- Groupes de Ressources Techniques du Québec (AGRTQ). 1993. *L'habitation coopérative Investissons dans l'avenir ! Proposition de programme québécois de coopératives d'habitation*. Québec-Montréal : CQCH-AGRTQ.
- Conseil canadien de Développement social (CCDS). 1978. *Étude de la politique du logement social au Canada*. Ottawa : CCDS.
- Cosh, James C., Shelley M. Tratch et James Cutt. 1986. Commission of Inquiry. *An Inquiry into Social Housing for British Columbia : Common Ground in Meeting Core Need*. Victoria : Lieutenant Governor.
- Crouch, Colin et Maarten Keune. 2012. « The Governance of Economic Uncertainty : Beyond the 'New Social Risks' Analysis ». Dans Giuliano Bonoli et David Natali, dir., *The Politics of the New Welfare State*. Oxford : Oxford University Press : 45-67.
- Culpepper, Pepper D. 2011. *Quiet Politics and Business Power. Corporate Control in Europe and Japan*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Czischke, Darinka et Claude Taffin. 2011. « Les politiques européennes de financement du logement social ». Dans Noémie Houard, dir., *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*. Paris : La Documentation française : 166-184.
- Daigneault, Pierre-Marc et Daniel Béland. 2015. « Introduction: Understanding Welfare Reform in the Canadian Provinces ». Dans Daniel Béland et Pierre-Marc Daigneault, dir., *Welfare Reform in Canada : Provincial Social Assistance in Comparative Perspective*. Toronto : University of Toronto Press, 1-15.
- Dansereau, Francine, dir. 2005. *Politiques et interventions en habitation : analyse des tendances récentes en Amérique du Nord et en Europe*. Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval-SHQ.
- _____. 2002. *Le logement social et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Rapport remis à l'Observatoire montréalais des inégalités sociales et de la santé. Montréal : INRS - Urbanisation, Culture et Société.
- Dear, Michael J. et Jennifer R. Wolch. 1987. *Landscape of Despair: From Deinstitutionalization to Homelessness*. New Jersey : Princeton University Press.
- Delisle, Norman. 1996. « Québec envisage d'abolir le remboursement d'impôt foncier des locataires et de hausser les loyers des HLM. *La Presse* (Montréal), 10 septembre : A2.
- Denis, Claude. 1995. « "Government Can Do Whatever It Wants": Moral Regulation in Ralph Klein's Alberta ». *Canadian Review of Sociology* 32 (no 3) : 365-383.
- Dennis, Michael et Susan A. Fish. 1972. *Le logement des bas salariés: Sommaire et recommandations*. Ottawa : SCHL.

- Desmond, Matthew et Monica Bell. 2015. « Housing, Poverty, and the Law ». *Annu. Rev. Law Soc. Sci.* 11 : 15–35
- Deutsch, Karl Wolfgang. 1966. *The Nerves of Government*. New York : The Free Press.
- Divay, Gérard, Anne-Marie Séguin et Gilles Sénéchal. 2005. « Le Canada ». Dans Francine Danserau, dir., *Politiques et interventions en habitation : analyse des tendances récentes en Amérique du Nord et en Europe*. Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval-SHQ, 13-44.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons et Geoffrey Garrett. 2007. « The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? », *Annu. Rev. Sociol.* 33 : 449-472.
- Dolowitz, David P. et David Marsh. 2000. « Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making ». *Governance* 13 (no 1) : 5-24.
- Doling, John. 1999. « Comparative Housing Policy ». Dans J. Clasen, dir., *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*. London : Blackwell, 59-79.
- Donahue, John D. et Richard J. Zeckhauser. 2011. *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton : Princeton University Press.
- Downs, Anthony. 1957. « An Economic Theory of Political Action in a Democracy ». *Journal of Political Economy* 65 (no 2) : 135-150.
- Downs, Anthony et Katharine L. Bradbury. 1981. « Conference Discussion ». Dans Katharine L. Bradbury et Anthony Downs, *Do Housing Allowances Work?*. Washington : Brookings Institution, 375-404.
- Drouin, Martin. 2012. « De la démolition des taudis à la sauvegarde du patrimoine bâti (Montréal, 1954-1973) ». *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine* 41 (no 1) : 22-36.
- Duclos, Jean-Yves. 2008. « Horizontal and Vertical Equity ». Dans Steven N. Durlauf et Lawrence E. Blume, dir., *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2e éd. Palgrave Macmillan. En ligne : http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_H000177 (page consultée le 22 janvier 2016).
- Ducharme, Marie-Noëlle and Yves Vaillancourt. 2012. « The AccèsLogis Québec Program: 15 years of Partnership between the State and the Social Economy ». *Canadian Review of Social Policy* 67 : 16-29.
- Duménil, Gérard et Dominique Lévy. 2011. *The Crisis of Neoliberalism*. Cambridge,

Mass. : Harvard University Press.

Dunn, James R. 2013. « Security, Meaning, and the Home: Conceptualizing Multiscalar Resilience in a Neoliberal Era ». Dans Peter A. Hall et Michèle Lamont, dir., *Social Resilience in the Neoliberal Era*. New York : Cambridge University Press, 183-205.

Dunn, William N. 2012. *Public Policy Analysis*. 5e éd. New York : Routledge.

Duvall, Elain et Michael Audain. 1993a. *The Report of The Provincial Commission on Housing Options*. “New Directions in Affordability”. Victoria : Ministry of Municipal Affairs, Recreation and Housing.

Duvall, Elain et Michael Audain. 1993b. *Executive Summary. Provincial Commission on Housing Options*. Victoria : Ministry of Municipal Affairs, Recreation and Housing.

Ekos Research. 1997. *Cost-Effective Housing in British Columbia: A Comparison of Non-Profit and Market Housing*. BC Housing : Burnaby.

Elazar, Daniel J. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, Al. : University of Alabama Press.

_____. 1984. *American Federalism : A View From the States*. 3e éd. New York : Harper & Row.

Elster, Jon. 1989. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. New York : Cambridge University.

Engels, Friedrich. 1976 [1872]. *La question du logement*. Paris : Éditions Sociales.

Esping-Andersen, Gøsta. 2002. « A Child-Centred Social Investment Strategy ». Dans Gøsta Esping-Andersen, dir., *Why We Need A New Welfare State*. New York : Oxford University Press, 26-67.

_____. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge (R.-U.) : Polity Press.

Etheredge, Lloyd S. 1981. « Government Learning: An Overview ». Dans Samuel L. Long, dir., *The Handbook of Political Behavior*. New York : Plenum Press, 73-161.

Commission européenne. 2013. *Social Investment Package: Key facts and figures*. Bruxelles : Commission européenne.

Evers, Adalbert. 1995. « Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area ». *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 6 (no 2) : 159-182.

- Fahey, Tony et Michelle Norris. 2010. « Housing ». Dans Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger et Christopher Pierson, dir., *The Oxford Handbook of the Welfare State*. New York : Oxford University Press, 479-493
- Falleti, Tulia G. 2010. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York : Cambridge University Press.
- _____. 2005. « A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective ». *American Political Science Review* 99 (no 3) : 327-46.
- Falleti, Tulia G. et Julia F. Lynch. 2009. « Context and Causal Mechanisms in Political Analysis ». *Comparative Political Studies* 42 (no 9) : 1143-1166.
- Fallis, George. 1995. « The Social Policy Challenge and Social Housing ». Dans George Fallis, Michael Poulton, Lawrence B. Smith, Michael Y. Seelig, Julie H. Seelig et John Sewell, *Home Remedies : Rethinking Canadian Housing Policy*. The Social Policy Challenge 6. Toronto : C.D. Howe Institute, 1-49.
- Farquharson, Karen. 2005. « A Different Kind of Snowball: Identifying Key Policymakers ». *International Journal of Social Research Methodology* 8 (no 4) : 345-353.
- Fédération canadienne des étudiantes et étudiants (FCEE). 2013. *Financement de l'éducation postsecondaire*. En ligne : <http://cfs-fcee.ca/wp-content/uploads/sites/2/2013/11/Fact-Sheet-Funding-2013-11-FR.pdf> (page consultée le 14 juillet 2014).
- Ferejohn, John A. et Barry R. Weingast, dir. 1997. *The New Federalism : Can the States Be Trusted?*. Stanford : Hoover Institution Press, Stanford University.
- Flamand, Jean-Paul. 1989. *Loger le peuple : Essai sur l'histoire du logement social*. Paris : La Découverte.
- Fleckenstein, Timo. 2013. « Learning to Depart from a Policy Path: Institutional Change and the Reform of German Labour Market Policy ». *Government and Opposition* 48 (no 1) : 55-79.
- Flinders, Matthew. 2008. *Delegated Governance and the British State : Walking Without Order*. Oxford : Oxford University Press.
- Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC). 2014. « Les programmes gouvernementaux ACL, LAQ, PARCO ». En ligne <http://www.fqhc.qc.ca/?Les-programmes-gouvernementaux-ACL> (page consultée le 2 août 2014).
- France, Assemblée nationale. 1953. Discours de Pierre Mendès France, « Gouverner c'est

choisir ». 3 juin. En ligne, <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/grands-moments-d-eloquence/pierre-mendes-france-gouverner-c-est-choisir-3-juin-1953> (page consultée le 26 septembre 2016).

Freeman, Richard. 2006. « Learning in Public Policy ». Dans Michael Moran, Martin Rein et Robert. E. Goodin, dir. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York : Oxford University Press, 367-388.

Galster, George. 1997. « Comparing demand-side and supply-side housing policies: Sub-market and spatial perspectives ». *Housing Studies* 12 (no 4) : 561-577.

Geller, Michael & Associates Limited et Optimal Environments. 1989. *Seniors' Supportive Housing Study*. Préparé pour la SCHL, BC Housing et le Ministère de la Santé de la Colombie-Britannique.

Germain, Annick et Xavier Leloup. 2006. *Il était une fois dans un HLM...* Portrait de l'intervention communautaire dans quatre HLM de type « plan d'ensemble » de l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve. Montréal : INRS-Urbanisation, Culture et Société.

George, Alexander L. et Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Science*. Cambridge (É.-U.) : MIT Press.

Gerring, John. 2010. « Causal Mechanisms: Yes, But... ». *Comparative Political Studies* 43 (no 11) : 1499-1526.

Ghekière, Laurent. 2010. « Repenser le logement social en Europe ». Dans Claire Lévy-Vroelant et Christian Tuttin, dir., *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle : La révision générale*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 233-239.

Giger, Nathalie et Moira Nelson. 2011. « The electoral consequences of welfare state retrenchment: Blame avoidance or credit claiming in the era of permanent austerity? ». *European Journal of Political Research* 50 (no 1) : 1-23.

Gilardi, Fabrizio, Katharina Füglister and Stéphane Luyet. 2009. « Learning From Others: The Diffusion of Hospital Financing Reforms in OECD Countries ». *Comparative Political Studies* 42 (no 4) : 549-573.

Gingrich, Jane R. 2011. *Making Markets in the Welfare State : The Politics of Varying Market Reforms*. New York : Cambridge University Press.

Glaeser, Edward L. et Joe Gyourko. 2008. *Rethinking Federal Housing Policy : How to Make Housing Plentiful and Affordable*. Washington D.C. : American Enterprise Institute for Public Policy. Project of National Research Initiative.

Goertz, Gary et James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Cultures : Qualitative and Quantitative*

Research in the Social Sciences. Princeton : Princeton University Press.

- Graefe, Peter. 2006. « Social economy policies as flanking for Neoliberalism: Transnational policy solutions, emergent contradictions, local alternatives ». *Policy and Society* 25 (no 3) : 69-86.
- _____. 2004. « Personal Services in the Post-industrial Economy: Adding Nonprofits to the Welfare Mix ». *Social Policy & Administration* 38 (no 5) : 456-469.
- Graham, John R., Karen J. Swift et Roger Delaney. 2012. *Canadian Social Policy : An Introduction*. 4e éd. Toronto : Pearson Canada.
- Grant, Jill. G. et Tonya Munro. 2012. « Housing Policy ». Dans Anne Westhues et Brian Wharf, dir., *Canadian Social Policy*, 5e éd. Waterloo (Can.) : Wilfrid Laurier University Press, 355-370.
- Greer, Scott L., dir. 2006. *Territory, Democracy, and Justice : Regionalism and Federalism in Western Democracies*. New York : Palgrave MacMillan.
- Griggs, Julia et Peter A. Kemp. 2012. « Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes ». *International Journal of Housing Policy* 12 (no 4) : 391-412.
- Guerrand, Roger-Henri. 1992. *Une Europe en construction. Deux siècles d'habitat social en Europe*. Paris : La Découverte.
- Guiraudon, Virginie et Claude Martin 2013. « Drivers for Change ». Dans Bent Greve, dir., *The Routledge Handbook of the Welfare State*. London : Routledge, 283-292.
- Hacker, Jacob S. 2004. « Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States ». *American Political Science Review* 98 (no 2) : 243-260.
- Hacker, Jacob S. et Paul Pierson. 2014. « After the “Master Theory”: Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis » *Perspectives on Politics* 12 (no 3) : 643-662.
- Hackworth, Jason. 2008. « The Durability of Roll-out Neoliberalism Under Centre-Left Governance: The Case of Ontario’s Social Housing Sector ». *Studies in Political Economy* 81 (printemps) : 7-26.
- Haddow, Rodney. 2015. *Comparing Quebec and Ontario : Political Economy and Public Policy at the Turn of the Millennium*. Toronto : University of Toronto Press
- _____. 2013. « Labour Market Income Transfers and Redistribution : National Themes and Provincial Variations ». Dans Keith Banting et John Myles, dir.,

- Inequality and the Fading of Redistributive Politics.* Vancouver : UBC Press, 381-409.
- Haddow, Rodney et Thomas Richard Klassen. 2006. *Partisanship, Globalization, and Canadian Labour Market Policy: Four Provinces in Comparative Perspective*. Toronto : University of Toronto Press.
- Hall, Peter A. 2003. « Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research ». Dans James Mahoney et Dietrich Rueschemeyer, dir. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York : Cambridge University Press, 373-401.
- _____. 1993. « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain ». *Comparative politics* 25 (no 3) : 275-296.
- Hall, Peter A. et Michèle Lamont, dir. 2013. *Social Resilience in the Neoliberal Era*. New York : Cambridge University Press.
- Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, dir. 2014. *L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistances, effets*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Harloe, Michael. 1995. *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford : Blackwell.
- Harrison, Kathryn, dir. 2006. *Racing to the bottom?: Provincial Interdependence in the Canadian Federation*. Vancouver : UBC Press.
- Hausermann, Silja. 2010. *The Politics of the Welfare State Reform in Continental Europe : Modernization in Hard Times*. New York : Cambridge University Press.
- Heclo, Hugh. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven, CT : Yale University Press.
- Hedström, Peter et Richard Swedberg, dir. 1998. *Social Mechanisms : An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Heikkila, Tanya et Andrea K. Gerlak. 2013. « Building a Conceptual Approach to Collective Learning: Lessons for Public Policy Scholars ». *Policy Studies Journal* 41 (no 3) : 484-512.
- Hemerijck, Anton. 2013. *Changing Welfare States*. Oxford : Oxford University Press.
- Houard, Noémie, dir. 2011. *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*. Paris : La Documentation française.
- Howard, Ebenezer. 1902. *Garden Cities of Tomorrow*. Londres : S. Sonnenschein & Co., Ltd.

- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policies : Principles and instruments*. New York : Routledge.
- Howlett, Michael et Benjamin Cashore. 2009. « The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem ». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (no 1) : 33-46.
- Howlett, Michael, M. Ramesh and Anthony Perl. 2009. *Studying Public Policy : Policy Cycles & Policy Subsystems*. 3^e éd. Don Mills, Ontario : Oxford University Press.
- Howlett, Michael et M. Ramesh. 1993. « Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience ». *Policy Studies Review* 12 (no 1/2) : 3-24.
- Howlett, Michael et Sarah Giest. 2013. « The policy-making process ». Dans Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh et Xun Wu, dir., *The Routledge Handbook of Public Policy*. New York : Routledge, 17-28.
- Huber, Evelyne et John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago : The University of Chicago Press.
- _____. 2000. « Partisan Governance, Women's Employment, and the Social Democratic Service State ». *American Sociological Review* 65 (no 3) : 323-342.
- Hulchanski, J. David. 2006. « What Factors Shape Canadian Housing Policy? The Intergovernmental Role in Canada's Housing System ». Dans Robert Young et Christian Leuprecht, dir., *Canada: The State of the Federation 2004. Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*. Montréal-Kingston : McGill-Queen's University Press, 221-47.
- Hulchanski, J. David et Michael Shapcott, dir. 2004. *Finding Room. Policy Options for a Canadian Rental Housing Strategy*. Toronto : Center for Urban and Community Studies/University of Toronto Press.
- Hulchanski, J. David et Peter Dreier. 1993. « The Role of Nonprofit Housing in Canada and the United States: Some Comparisons », *Housing Policy Debate* 4 (no 1) : 43-80.
- Huo, Jingjing. 2009. *Third Way Reforms : Social Democracy after the Golden Age*. New York : Cambridge University Press.
- Imbeau, Louis M., Réjean Landry, Henry Milner, François Pétry, Jean Crête, Pierre-Gerlier Forest et Vincent Lemieux. 2000. « Comparative Provincial Policy Analysis: A Research Agenda ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 33 (no 4) : 779-804.
- Immergut, Ellen M. 2010. « Political Institutions ». Dans Francis G. Castles, Stephan

- Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger et Christopher Pierson, dir., *The Oxford Handbook of the Welfare State*. New York : Oxford University Press, 227-240.
- Ingram, Helen M. et Dean E. Mann, dir. 1980. *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Inter-provincial Task Force on Shelter Allowances and Rent Scales for Senior Citizens.
 1978. *Report of the Inter-provincial Task Force on Shelter Allowances and Rent Scales for Senior Citizens*. Toronto : Ministry of Housing.
- Jacob, Steve. 2010. « L'évaluation des politiques publiques ». Dans Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle, dir., *L'analyse des politiques publiques*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 279-308.
- Jacobs, Alan M. 2011. *Governing for the Long Term : Democracy and the Politics of Investment*. New York : Cambridge University Press.
- Jacobs, Alan M. et R. Kent Weaver. 2015. « When Policies Undo Themselves: Self-Undermining Feedback as a Source of Policy Change ». *Governance* 28 (no 4) : 441-457.
- Jenson, Jane. 2015. « Social Innovation: Redesigning the Welfare Diamond ». Dans Alex Nicholls, Julie Simon, Madeleine Gabriel, dir. *New Frontiers in Social Innovation Research*. New York : Palgrave Macmillan, 89-106.
- _____. 2013. « Historical Transformations of Canada's Social Architecture: Institutions, Instruments, and Ideas ». Dans Keith Banting et John Myles, dir., *Inequality and the Fading of Redistributive Politics*. Vancouver: UBC Press, 43-64.
- _____. 2012. « A New Objective for the Social Investment Perspective: Objectives, Instruments, and Areas of Interventions in Welfare Regimes ». Dans Giuliano Bonoli et David Natali, dir., *The Politics of the New Welfare State*. Oxford : Oxford University Press : 21-44.
- _____. 2010a. « Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America ». *Global Social Policy* 10 (no 1) : 59-84.
- _____. 2010b. « Continuities and Change in the Design of Canada's Social Architecture ». Dans John C. Courtney et David E. Smith, dir., *Oxford Handbook of Canadian Politics*. New York : Oxford University Press : 417-433.
- Jenson, Jane et Denis Saint-Martin. 2003. « New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State ». *Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie* 28 (no 1) : 77-99.
- Jessop, Bob. 1999. « The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination ». *Social Policy and Administration* 33 (no

4) : 348-359.

John, Peter. 2012. *Analyzing Public Policy*. 2e éd. New York : Routledge.

Johnson, Norman. 1987. *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Amherst: University of Massachusetts Press.

Just, Richard E., Darrell L. Hueth et Andrew Schmitz. 2004. *The Welfare Economics of Public Policy : A Practical Approach to Project and Policy Evaluation*. Cheltenham (R-U)-Northampton (Mass.) : Edward Elgar.

Kemeny, Jim. 2006. « Corporatism and Housing Regimes ». *Housing, Theory and Society* 32 (no 1) : 1-18.

_____. 1995. *From Public Housing to Social Market : Rental Policy Strategies in a Comparative Perspective*. Londres : Routledge.

Kemeny, Jim et Stuart Lowe. 1998. « Schools of comparative housing research: from convergence to divergence ». *Housing Studies* 13 (no 2) : 161-176.

Kemp, Peter A. 2016. « Housing Programs ». Dans David Brady et Linda M. Burton, dir., *The Oxford Handbook of The Social Science of Poverty*. New York : Oxford University Press : 820-842.

Kerber, Wolfgang et Martina Eckardt. 2007. « Policy learning in Europe: the open method of co-ordination and laboratory federalism ». *Journal of European Public Policy* 14 (no 2) : 227-247.

Kingdon, John. W. 2013. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2e éd. Essex (R-U): Pearson.

King, Gary, Robert O. Keohane et Sidney Verba. 1994. *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton : Princeton University Press.

Klein, Rudolf et Theodore R. Marmor. 2009. « Reflections on Policy Analysis: Putting It Together Again ». Dans Robert E. Goodin, dir., *The Oxford Handbook of Political Science*. New York : Oxford University Press, 981-1001.

Knill, Christoph. 2005. « Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors ». *Journal of European Public Policy* 12 (no 5) : 764-774.

Knill, Christoph et Jale Tosun. 2012. *Public Policy : A New Introduction*. Hounds-mills Basingstoke : Palgrave Macmillan.

Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London : Routledge and Kegan.

- Korpi, Walter et Joakim Palme. 1998. « The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries ». *American Sociological Review* 63 (no 5) : 661-687.
- Lachapelle, Guy. 1994. « La croissance de l'État-providence dans les provinces canadiennes (1950-1981) ; analyse des déterminants ». Dans Jean Crête, Louis M. Imbeau et Guy Lachapelle, dir., *Politiques provinciales comparées*. Québec : Presses de l'Université Laval, 115-148.
- Laforest, Rachel et Susan Phillips. 2001. « Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole : à la croisée des chemins au Québec et au Canada ». *Politique et Sociétés* 20 (no 2-3) : 37-68.
- Larocque, Florence et Alain Noël. 2014. « The politics of poverty in the European Union: how states respond to the open method of coordination on social inclusion ». *Policy & Politics* 42 (no 3) ; 333-350.
- Lasswell, Harold Dwight. 1936. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York : Whittlesey House.
- Leblanc, Jeanne. 1977. « Rapport au groupe de travail sur l'habitation ». Dans Jean Simoneau, *Avant de se retrouvé tout nu dans la rue : Le problème du logement*. Éditions Parti Pris : Montréal, 33-42.
- Le Galès, Patrick. 2016. « Neoliberalism and Urban Change: Stretching a Good Idea Too Far? ». *Territoriy, Politics, Governance* 4 (no 2) : 154-172.
- Le Grand, Julian. 1997. « Knights, Knaves or Pawns? Human Behaviour and Social Policy ». *Journal of Social Policy* 26 (no 2) : 149-169.
- Leloup, Xavier et Didier Gysler. 2009. *Loger les familles avec enfants dans le logement social public montréalais : politique d'attribution et profil sociodémographique des résidents*. Rapport de recherche remis à l'OMHM et au FQRSC. Montréal : INRS.
- Lemieux, Vincent. 2009. *L'étude des politiques publiques : Les acteurs et leur pouvoir*. 3^e éd. revue et augmentée. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Leone, Roberto et Barbara W. Carroll. 2010. « Decentralisation and devolution in Canadian social housing policy ». *Environment and Planning C: Government and Policy* 28 : 389-404.
- Levi, Margaret. 1997. « A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis ». Dans Mark I. Lichbach et Alan S. Zuckerman, dir., *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge : Cambridge University Press, 19-41.

- Lévy-Vroelant, Claire. 2011. « Le welfare vu du logement : logement social et État-providence en question ». Dans Noémie Houard, dir., *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*. Paris : La Documentation française, 207-231.
- Lévy-Vroelant, Claire et Christian Tuitin, dir. 2010. *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle : La révision générale*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. 2e éd. New Haven : Yale University Press.
- _____. 1971. « Comparative Politics and the Comparative Method ». *American Political Science Review* 65 (no 3) : 682-693.
- Lindblom, Charles E. 1979. "Still muddling, not yet through." *Public administration review* 39 (6) : 517-526.
- _____. 1959. « The Science of "Muddling Through" ». *Public Administration Review* 19 (no 2) : 79-88.
- Linder, Stephen H. 1999. « Coming to terms with the public-private partnership: A grammar of multiple meanings », *The American Behavioral Scientist* 43 (no 1) : 35-51.
- Linder, Stephen H. et B. Guy Peters. 1990. « An Institutional Approach to the Theory of Policy-Making: The Role of Guidance Mechanisms in Policy Formulation ». *Journal of Theoretical Politics* 2 (no 1) : 59-83.
- _____. 1989. « Instruments of Government: Perceptions and Contexts ». *Journal of Public Policy* 9 (no 1) : 35-58.
- _____. 1984. « From Social Theory to Policy Design ». *Journal of Public Policy* 4 (no 3) : 237-259.
- Lowi, Theodore J. 1964. "Review: American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory". *World Politics* 16 (4, July): 677-715.
- Lund, Brian. 2011. *Understanding Housing Policy*, 2e éd. Bristol : Policy Press.
- Lynn, Lawrence E. 2006. *Public Management: Old and New*. New York : Routledge.
- Madison, James. 2003 [1787]. « The Federalist No. 10 ». Dans Terence Ball, dir., *Alexander Hamilton, James Madison, and James Jay. The Federalist With The letters of 'Brutus'*. Cambridge : Cambridge University Press, 40-6.
- Mahon, Rianne. 2013. « Childcare, New Social Risks, and the New Politics of

Redistribution in Ontario ». Dans Keith Banting et John Myles, dir., *Inequality and the Fading of Redistributive Politics*. Vancouver : UBC Press, 359-80.

Mahon, Rianne, Anneli Anttonen, Christina Bergqvist, Deborah Brennan Barbara Hobson. 2012. « Convergent care regimes? Childcare arrangements in Australia, Canada, Finland and Sweden ». *Journal of European Social Policy* 22 (no 4) : 419-431.

Mahoney, James et Kathleen Thelen, dir. 2015. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge : Cambridge University Press.

_____. 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge : Cambridge University Press.

Malpass, Peter. 2011. « Path dependence and the measurement of change in housing policy ». *Housing, Theory and Society*, 28 (no 4) : 305-319.

_____. 2008. « Histories of social housing: a comparative approach ». Dans Kathleen Scanlon et Christine Whitehead, dir., *Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes*. Londres, London School of Economics and Political Science : 15-30.

_____. 2005. *Housing and the Welfare State : The Development of Housing Policy in Britain*. Londres : Palgrave Macmillan.

Malpass, Peter et Ceri Victory. 2010. « The Modernisation of Social Housing in England ». *International Journal of Housing Policy* 10 (no 1) : 3-18.

March, James G. et Johan P. Olsen. 1984. « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life ». *American Political Science Review* 78 (no 3) : 734-749.

Marier, Patrik. 2013. « Policy feedback and learning ». Dans Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh et Xun Wu, dir., *The Routledge Handbook of Public Policy*. New York : Routledge, 401-414.

Marmor, Theodore R. 2000. *The Politics of Medicare*. 2e éd. New York: Aldine De Gruyter.

Marmor, Theodore R., Richard B. Freeman et Kieke Okma. 2005. « Comparative Perspectives and Policy Learning in the World of Health Care ». *Journal of Comparative Policy Analysis* 7 (no 4) : 331-348.

Marshall, Thomas H. 1975. *Social Policy in the Twentieth Century*. 4th ed. London: Hutchinson.

May, Peter J. 2012. « Policy Design and Implementation ». Dans Guy Peters et Jon Pierre, dir., *The SAGE Handbook of Public Administration*. 2e éd. Thousand Oaks, Californie : SAGE Publications, 279-91.

- _____. 1999. « Fostering Policy Learning: A Challenge for Public Administration ». *International Review of Public Administration* 4 (no 1) : 21-31.
- _____. 1992. « Policy Learning and Failure ». *Journal of Public Policy* 12 (no 4) : 331-354.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow et Charles Tilly. 2008. « Methods for measuring mechanisms of contention ». *Qualitative Sociology* 31 (no 4) : 307-331.
- _____. 2001. *Dynamics of contention*. Cambridge (R-U) : Cambridge University.
- Mcbride, Stephen and Kathleen Mcnutt. 2007. “Devolution and Neoliberalism in the Canadian Welfare State Ideology, National and International Conditioning Frameworks, and Policy Change in British Columbia”. *Global Social Policy* 7 (2): 177-201.
- Mettler, Suzanne et Mallory SoRelle. 2014. « Policy Feedback Theory ». Dans Paul A. Sabatier et Christopher M. Weible, dir., *Theories of the Policy Process*. 3e éd. Boulder, Colorado : Westview Press, 151-181.
- _____. 1988. *Housing in postwar Canada : Demographic Change, Household Formation, and Housing Demand*. Montréal-Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Miron, John R. dir. 1988, *Housing in Postwar Canada: Demographic Change, Household Formation, and Housing Demand*. Montréal-Kingston : McGill-Queen's University Press,
- Montpetit, Éric, Christine Rothmayr et Frédéric Varone. 2005. « Institutional Vulnerability to Social Constructions: Federalism, Target Populations and Policy Designs for Assisted Reproductive Technology in Six Democracies ». *Comparative Political Studies* 38 (no 2) : 119-142.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier et Joakim Palme, dir. 2012. *Towards a Social Investment Welfare State? : Ideas, Policies and Challenges*. Bristol : Policy Press.
- Morgan, Glenn, John Campbell, Colin Crouch, Ove Kaj Pedersen et Richard Whitley, dir. 2010. *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. New York : Oxford University Press.
- Morgan, Kimberly J. et Andrea Louise Campbell. 2011. *The Delegated Welfare State: Medicare, Markets, and the Governance of Social Policy*. New York : Oxford University Press.
- Morin, Richard, Francine Dansereau et Diane Nadeau. 1990. *L'habitation sociale*:

Synthèse de la littérature. Rapport de recherche. Montréal : INRS-urbanisation, Université du Québec à Montréal.

Moses, Jonathon et Torbjørn Knutsen. 2012. *Ways of Knowing : Competing Methodologies in Social and Political Research.* 2e éd. Hounds Mills Basingstoke : Palgrave Macmillan.

Myles, John et Jill Quadagno. 2002. « Political Theories of the Welfare State ». *Social Service Review* 76 (no 1) : 32-57.

Noël, Alain. 2013. « Quebec's New Politics of Redistribution ». Dans Keith Banting et John Myles, dir., *Inequality and the Fading of Redistributive Politics*. Vancouver : UBC Press, 257-82.

_____. 2008. « Fédéralisme d'ouverture et pouvoir de dépenser au Canada », *Revista d'Estudis Autònòmics i Federaus* 7 (octobre) : 10-36.

_____. 1999. « Is Decentralization Conservative? Federalism and the Contemporary Debate on the Canadian Welfare State ». Dans Robert Young, dir., *Stretching the Federation: The art of the State in Canada*. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, 195-218.

_____. 1996. « Présentation du numéro : vers un nouvel État-providence? Enjeux démocratiques ». *Politique et Sociétés* (no 30) : 3-27.

Noël, Alain et Jean-Philippe Thérien. 2008. *Left and Right in Global Politics*. New York : Cambridge University Press.

Norris, Michelle et Nessa Winston. 2012. « Home-ownership, housing regimes and income inequalities in Western Europe ». *International Journal of Social Welfare* 21 (no 2) : 127-138.

Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York : Harcourt Brace Jovanovich.

Obinger, Herbert, Francis G. Castles et Stephan Leibfried. 2005. « Introduction: Federalism and the Welfare State ». Dans Herbert Obinger, Stephan Leibfried et Francis G. Castles, dir., *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge (G.-B.) : Cambridge University Press, 1-48.

Obinger, Herbert, Carina Schmitt et Peter Starke. 2013. « Policy Diffusion and Policy Transfer in Comparative Welfare State Research ». *Social Policy & Administration* 47 (no 1) : 111-129.

Obinger, Herbert, Peter Starke, Julia Moser, Claudia Bogedan, Edith Obinger-Gindulis et Stephan Leibfried, dir. 2010. *Transformations of the Welfare State : Small States, Big Lessons*. Oxford : Oxford University Press.

- O'Connor, Julia. S. 1988. « Convergence or Divergence?: Change in Welfare Effort in OECD Countries 1960–1980 ». *European Journal of Political Research* 16 (no 3) : 277-299.
- Oliver, James et Martin Lodge. 2003. « The Limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy Research ». *Political Studies Review* 1 : 179-193.
- Olsen, Gregg. 2013. « Housing, housing policy, and inequality ». Dans Bent Greve, dir., *The Routledge Handbook of the Welfare State*. London : Routledge, 332-346.
- Olsen, Edgar O. et Jens Ludwig. 2013. « Performance and Legacy of Housing Policies ». Dans Martha J. Bailey et Sheldon Danziger, dir., *Legacies of the War on Poverty*. New York : Russell Sage, 206-234.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2014. « Restructurer les marchés canadiens du logement : financements, accessibilité financière et étalement urbain ». Dans *Études économiques de l'OCDE : Canada 2014*. Éditions OCDE, 65-112.
- _____. 2011. « Le logement et l'économie : Des politiques à rénover ». Dans *Réformes économiques 2011 : Objectif croissance*. Éditions OCDE, 187-211.
- Organisation Nationale Anti-Pauvreté (ONAP). 1984. *L'Allocation-logement. Permet-elle à tous d'accéder à un logement convenable ou est-elle une simple facilité ?* Ottawa : ONAP.
- Osborne, David et Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming Government*. Reading, Mass. : Addison-Wesley Pub. Co.
- Page, Scott E. 2006. « Path Dependence ». *Quarterly Journal of Political Science* 1 : 87-115.
- Pal, Leslie. 2010. *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*. 4e éd. Toronto : Nelson Education.
- Palier, Bruno, dir. 2010. *A Long Good Bye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam : Amsterdam University Press.
- Palier, Bruno et Giuliano Bonoli. 1999. « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique* 49 (no 3) : 399-420.
- Pareto, Vilfredo. 1896. *Cours d'économie politique*, vol. 2. Lausanne : F. Rouge.
- Payne, Michael, Donald Wetherell et Catherine Cavanaugh. 2006. *Alberta Formed, Alberta Transformed*. Edmonton : University of Alberta Press.

- Petitjean, Sophie. 2011. « Entretien avec Vit Vanicek, Président de CECODHAS Housing Europe : “Le modèle idéal, c'est un logement décent, accessible à tous” ». *EUROPOLITIQUE* (no 4328) 16 décembre : 6.
- Pierson, Paul. 2015. « Reflections on the Evolution of a Research Program ». *PS: Political Science & Politics* (Avril) : 292-4.
- _____. 2004. *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton : Princeton University Press.
- _____. dir. 2001. *The New Politics of the Welfare State*. New York : Oxford University Press.
- _____. 1995. « Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy ». *Governance* 8 (no 4) : 449-478.
- _____. 1994. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press.
- _____. 1993. « When Effect Becomes Cause : Policy Feedback and Political Change ». *World politics* 45 (no 4) : 595-628.
- Pierson, Paul et Stephan Leibfried. 1998. « Institutions multiniveaux et production des politiques sociales ». Dans Stephan Leibfried et Paul Pierson, dir., *Politiques sociales européennes : Entre intégration et fragmentation*. Paris : L'Harmattan, 1-48.
- Pigou, Arthur Cecil. 1920. *The Economics of Welfare*. Londres : Macmillan.
- Pomeroy, Steve et Nick Falvo. 2013. « Pragmatism and Political Expediency: Housing Policy under the Harper Regime ». Dans Christopher Stoney et G. Bruce Doern, dir., *How Ottawa Spends, 2013-2014. The Harper Government: Mid-Term Blues and Long-Term Plans*. Montréal-Kingston : McGill-Queen's University Press, 184-95.
- Pomeroy, Steve. « The Recent Evolution of Social Housing in Canada / L'évolution récente du logement social au Canada ». *Canadian Housing / Habitation canadienne* 6 (no 4) : 6-13
- Prince, Michael. J. 1998. « Holes in the safety net, leaks in the roof: Changes in Canadian welfare policy and their implications for social housing programs ». *Housing Policy Debate* 9 (no 4) : 825-848.
- Proulx, Christine, Samuel Faustmann, Hicham Raïq et Axel van den Berg. 2011. « Internal Diversity in Social Policy Regimes: The Case of Canada's Four Major Provinces ». Dans Guy Fréchet, Danielle Gauvreau et Jean Poirier, dir., *Social Statistics*,

Poverty and Social Exclusion : Perspectives from Quebec, Canada and Abroad.
Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 176-189.

Provincial Archives of Alberta. 2006. *An Administrative History of the Government of Alberta 1905-2005*. Edmonton : The Provincial Archives of Alberta.

Przeworski, Adam et Henry Teune. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York : Wiley-Interscience.

Québec. 2015. *Le plan économique du Québec* (budget 2015-2016). Québec : Ministère des Finances.

_____. 2014. *Budget 2014-2015*. Québec : Ministère des Finances.

_____. 2009. *Budget 2009-2010*. Québec : Ministère des Finances.

_____. 1997. *Budget 1997-1998*. Québec : Ministère des Finances.

_____. 1996. *L'habitat au Québec*. Québec : Gouvernement du Québec.

_____. 1984. *Se loger au Québec : une analyse de la réalité un appel à l'imagination*. Québec : Gouvernement du Québec.

_____. 1980. *Budget 1980-1981*. Québec : Ministère des Finances.

Québec, Assemblée nationale. 1984. *Journal des débats*. 19 juin. Vol. 27 - No 109.

Québec, 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-SHQ.

Radaelli, Claudio, M. 1995. « The Role of Knowledge in the Policy Process ». *Journal of European Public Policy* 2 (no 2) : 159-183.

Rhodes, Martin. 2001. « The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism' and European Welfare Reform ». Dans Paul Pierson, *The New Politics of the Welfare State*. New York : Oxford University Press, 165-194.

Rhodes, R.A.W. 1996. « The New Governance: Governing without Government ». *Political Studies* 44 (4): 652-667

Riccio, James A. 2008. « Subsidized Housing and Employment: Building Evidence of What Works ». Dans Nicolas P. Retsinas and Eric S. Belsky (dir.). *Revisiting Rental Housing Policies, Programs, and Priorities*. Washington D.C./Cambridge Mass.: Brookings Institution/Joint Center for Housing Studies of Harvard University, 191-224.

- Rice, James J. et Michael J. Prince. 2013. *Changing Politics of Canadian Social Policy*. 2e éd. Toronto : University of Toronto Press.
- Riker, William. H. 1987. *The Development of American Federalism*. Boston : Kluwer Academic Publishers.
- _____. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston : Little, Brown and Company.
- Rose, Albert. 1980. *Canadian Housing Policies 1935-1980*. Toronto : Butterfield and Co.
- Rose, Richard. 1991. « What Is Lesson-Drawing », *Journal of Public Policy* 11 (no 1) : 3-30.
- Sager, Tore. 2011. « Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990–2010 ». *Progress in Planning* 76 : 147-199.
- Saint-Martin, Denis. 2002. « Apprentissage social et changement institutionnel: la politique de “l’investissement dans l’enfance” au Canada et en Grande-Bretagne ». *Politique et Sociétés* 21 (no 3) : 41-67.
- Salamon, Lester M. 2014. *Leverage for Good : An Introduction to the New Frontiers of Philanthropy and Social Investment*. New York : Oxford University Press.
- _____. dir. 2002. *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. New York : Oxford University Press.
- _____. 1995. *Partners in Public Service : Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- _____. 1987. « Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State ». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 16 : 29-49.
- Scanlon, Kathleen et Christine Whitehead. 2010. « Le logement social en Europe : tendances communes et diversités persistantes ». Dans Claire Lévy-Vroelant et Christian Tutin, dir., *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle : La révision générale*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 17-44.
- Scanlon, Kathleen, Christine Whitehead and Melissa Fernandez Arrigoitia, dir. 2014. *Social Housing in Europe*. Oxford: John Wiley & Sons.
- Scanlon, Kathleen et Christine Whitehead, dir. 2008. *Social Housing in Europe II: A review of policies and outcomes*. Londres : London School of Economics and Political Science.

- Scarborough, Elinor. 2000. « West European welfare states: The old politics of retrenchment ». *European Journal of Political Research* 38 : 225-259.
- Schattschneider, Elmer. E. 1935. *Politics, Pressures and the Tariff*. New York : Prentice-Hall.
- Schmitt, Carina et Peter Starke. 2011. « Explaining convergence of OECD welfare states: a conditional approach ». *Journal of European Social Policy* 21 (no 2) : 120-135.
- Schuck, Peter H. et Richard J. Zeckhauser. *Targeting in Social Program: Avoiding Bad Bets, Removing Bad Apples*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Schwartz, Alex. F. 2015. *Housing Policy in the United States*. 3e éd. New York : Routledge.
- Schuk, Carla. 2009. *Overcoming Challenges in Centralized and Decentralized Housing Models: Ontario and British Columbia Compared*. Ottawa : Réseau canadien de recherché en politiques publiques.
- Seeleib-Kaiser, Martin et Timo Fleckenstein. 2007. « Discourse, Learning and Welfare State Change: The Case of German Labour Market Reforms ». *Social Policy and Administration* 41 (no 5) : 427-448.
- Sewell, John. 1994. *Houses and Homes: Housing for Canadians*. Toronto : James Lorimer & Company Ltd.
- Shipan, Charles R. et Craig Volden. 2014 « When the smoke clears: expertise, learning and policy diffusion ». *Journal of Public Policy* 34 (no 3) : 357-387.
- _____. 2012. « Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners » *Public Administration Review* 72 (no 6) : 788-796.
- Simon, Herbert A. 1985. “Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science.” *American Political Science Review* 79(2): 293-304.
- _____. 1956. “Rational Choice and the Structure of the Environment.” *Psychological Review* 63 (2): 129–138.
- Skocpol, Theda. 1995. « Why I Am an Historical Institutionalist ». *Polity* 28 (no 1) : 103-106.
- _____. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge (É.-U.) : Belknap Press of Harvard University Press.
- Smith, Nancy. 1995. « Challenges of Public Housing in the 1990s: The Case of Ontario,

Canada », *Housing Policy Debate* 6 (no 4) : 905-931.

Smith, Stephen R. et Michael Lipsky. 1995. *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge (Mass) : Harvard University Press.

Smith, Kevin B. et Christopher W. Larimer. 2013. *The Public Policy Theory Primer*. 2nd ed. Boulder, Colorado: Westview Press.

Social Housing Services Corporation (SHSC). 2010. *Social Housing in Canada, 2010: A Patchwork Quilt*. Toronto : SHSC.

Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). 2016a. « À propos du logement abordable au Canada ». En ligne. <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/prin/celoab/celoab_021.cfm> (page consultée le 10 juillet 2016).

_____. 2016b. « Besoins impérieux en matière de logement ». En ligne. http://cmhc.beyond2020.com/HiCODEfinitions_FR.html (page consultée le 10 juillet 2016).

_____. 2014. *Rapport annuel 2013. Une expérience qui compte*. Ottawa : SCHL.

_____. 2013. « Government of Canada Continues to Help Renew Affordable Housing Stock ». Communiqué. 29 janvier. En ligne, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/corp/nero/nere/2013/2013-01-29-1100.cfm> (page consultée le 30 novembre 2015).

_____. 2011. *L'observateur du logement au Canada 2011. Neuvième édition d'une série annuelle*. Ottawa : SCHL.

_____. 2006. *Housing Allowance Options for Canada*. Research Report. Ottawa : SCHL.

_____. 1988. *Assessment Report Evaluation of Federal Rental Housing Programs*. Ottawa : SCHL.

_____. 1983. *Section 56.1 Non-Profit and Cooperative Housing Program Evaluation*. Ottawa : CMHC Program Evaluation Division.

Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et British Columbia Housing Management Commission (BC Housing). 2006. *Social Housing Agreement*. En ligne : http://www.bchousing.org/resources/About%20BC%20Housing/agreements/Social_Housing_Agreement.pdf (page consultée le 11 février 2014).

Société d'habitation du Québec (SHQ). 2015a. *Rapport annuel 2014-2015*. Québec : SHQ.

- _____. 2015b. *L'habitation en bref*. Québec : SHQ.
- _____. 2014. *Politique nationale sur l'habitation : Rapport synthèse des rencontres préparatoires*. Québec : SHQ.
- _____. 2012. *Manuel de gestion du logement social*. Québec : SHQ.
- _____. 2011a. *Rapport d'évaluation du Programme de logement sans but lucratif public (HLM public) – volet régulier*. Québec : SHQ.
- _____. 2010. *Évaluation du programme Logement abordable Québec – volet privé (LAQ privé)*. Québec : SHQ.
- _____. 2009. *L'habitat en bref*. Québec : SHQ.
- _____. 2008. *Profil des locataires du programme AccèsLogis Québec en 2005*. Québec : SHQ.
- _____. 2003a. *Programme AccèsLogis Québec. Information générale*. Québec : SHQ.
- _____. 2003b. *Rapport annuel 2002*. Québec : SHQ.
- _____. 2003c. *Programme Logement abordable Québec : Volet social et communautaire. Information générale*. Québec : SHQ.
- _____. 2002. *Rapport annuel 2001*. Québec : SHQ.
- _____. 1999. *Rapport annuel 1998*. Québec : SHQ.
- _____. 1998. *Rapport annuel 1997*. Québec : SHQ.
- _____. 1997a. *Rapport annuel 1996*. Québec : SHQ.
- _____. 1997b. *L'action gouvernementale en habitation : Orientations et plan d'action*. Québec : SHQ.
- _____. 1997c. *Programme AccèsLogis (pour coopératives et osbl). Guide de présentation des projets*. Programmation 1997. Québec : SHQ.
- _____. 1996. *Rapport annuel 1995*. Québec : SHQ.
- _____. 1995. *Rapport annuel 1994*. Québec : SHQ.
- _____. 1994. *Rapport annuel 1993*. Québec : SHQ.

- _____. 1993a. *Les services à dispenser aux personnes âgées en perte d'autonomie en habitation à loyer modique (H.L.M.) : Cadre de référence*. Québec : SHQ.
- _____. 1993b. *Rapport annuel 1992*. Québec : SHQ.
- _____. 1992a. *Une histoire en trois mouvements*. Québec : SHQ.
- _____. 1992b. *Rapport annuel 1991*. Québec : SHQ.
- _____. 1991. *Rapport annuel 1990*. Québec : SHQ.
- _____. 1990. *Programme de logement sans but lucratif privé : Rapport d'évaluation*. Québec : SHQ.
- _____. 1988a. *Rapport annuel 1987*. Québec : SHQ.
- _____. 1988b. *Les programmes d'aide à l'habitation au Québec*. Québec : SHQ.
- _____. 1987. *Rapport annuel 1986*. Québec : SHQ.
- _____. 1982. *Rapport annuel 1981*. Québec : SHQ.
- _____. 1981. *Rapport annuel 1980*. Québec : SHQ.
- _____. 1980a. *Rapport annuel 1979*. Québec : SHQ.
- _____. 1980b. *Orientation et programmation de la Société d'habitation du Québec* (Document VI). Québec : SHQ.
- _____. 1976. *Rapport annuel 1975*. Québec : SHQ.
- _____. 1974. *Rapport annuel 1973-74*. Québec : SHQ.
- _____. 1970. *Troisième rapport annuel 1969/70*. Québec : SHQ.
- _____. 1969. *La synthèse et le résumé des mémoires présentés au groupe de travail sur l'échelle des loyers*. Québec : SHQ.

Sousa, Jorge. 2013. *Building a Co-operative Community in Public Housing: The Case of the Atkinson Housing Co-operative*. Toronto : University of Toronto Press.

Stanhope, Thérèse et Pierre Hamel. 1980. « Les luttes de locataires de H.L.M. ». *Revue internationale d'action communautaire / International Review of Community Development* 44 (no 4) : 101-104.

Starke, Peter. 2008. *Radical Welfare State Retrenchment : A Comparative Analysis*. New

York : Palgrave MacMillan.

Starke, Peter, Herbert Obinger et Francis G. Castles. 2008 « Convergence towards where: in what ways, if any, are welfare states becoming more similar? ». *Journal of European Public Policy* 15 (no 7) : 975-1000.

Steele, Marion. 2007. « Canadian housing allowances ». Dans Peter A. Kemp, dir., *Housing Allowances in Comparative Perspective*. Bristol : Policy Press, 61-85.

_____. 1985. *Canadian housing allowances : An economic analysis*. Ontario Economic Council Research Study, Toronto : University of Toronto Press.

Steger, Manfred B. et Ravi K. Roy. 2010. *Neoliberalism: A very short introduction*. New York : Oxford University Press.

Stokey, Edith et Richard Zeckhauser. 1978. *A Primer for Policy Analysis*. New York-London: W.W. Norton & Company.

Powell, Walter W. et Richard Steinberg, dir. 2006. *The Non-Profit Sector : A Research Handbook*. 2^e éd. New Haven : Yale University Press.

Steinmo, Sven. 2010. « Néo-institutionnalisme historique ». Dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, dir., *Dictionnaire des politiques publiques*. 3^e éd. Paris : Presses de Sciences Po, 367-74.

Stephens, John D. 1979. *The Transition from Capitalism to Socialism*. London : Macmillan.

Streeck, Wolfgang et Kathleen Thelen, dir. 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York : Oxford University Press.

Streich, Patricia. 1983. « The Evolution of Housing Allowances in Canada: A Case of Conflicting Federal and Provincial Agendas ». Dans Janet McClain, dir., *And Where Do We Go From Here? : Proceeding from a Symposium on the Rental Housing Market and Housing Allowances held in Winnipeg*, October 4-6, 1982. Toronto : James Lorimer & Company Limited, 47-56.

Strumpf, Koleman S. 2002. « Does Government Decentralization Increase Policy Innovation? ». *Journal of Public Economic Theory* 4 (no 2) : 207-241.

Sturm, Roland. 2006. « The Adventure of Divergence: An Inquiry into the Preconditions for Institutional Diversity and Political Innovation after Political Decentralization ». Dans Scott L. Greer, dir., *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*. Hounds mills : Palgrave Macmillan, 139-56.

Swank, Duane. 2002. *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in*

- Developed Welfare States*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Taft, Kevin. 1997. *Shredding The Public Interest: Ralph Klein and 25 Years of One-Party Government*. Edmonton : University of Alberta Press-Parkland Institute.
- Taylor-Gooby, Peter, dir. 2004. *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford : Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen. 2003. « How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis ». Dans J. Mahoney et D. Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 2001. « Mechanisms in political processes ». *Annual Review of Political Science* 4 : 21-41.
- Titmuss, Richard. 1958. *Essays on the Welfare State*. London : Allen and Unwin.
- Tocqueville, Alexis de. 2010 [1835]. *Democracy in America. Historical-Critical Edition of De la démocratie en Amérique*. Vol. 1. Sous la direction d'Eduardo Nolla et traduit du français par James T. Schleifer. Indianapolis : Liberty Fund.
- Torgersen, Ulf. 1987. « Housing: the Wobbly Pillar under the Welfare State ». *Scandinavian Housing and Planning Research* 4 (sup. 1) : 116-126.
- Tremblay, Crystal. 2012. « Public Policy Trends and Instruments Supporting the Social Economy: International Experiences ». Dans Rupert Downing, *Canadian Public Policy and the Social Economy*. Victoria : University of Victoria, 61-110.
- Trudel, Rémy. 1996. « Vers une réforme de l'aide gouvernementale en habitation ». Mémoire au Conseil des Ministres. 11 juillet.
- Tsenkova, S. 2009. *Housing Policy Reforms in Post-Socialist Europe. Lost in Transition*. Heidelberg : Springer-Verlag.
- Tuohy, Carolyn H. 2013 « Health Care Policy after Universality: Canada in a Comparative Perspective ». Dans Keith Banting et John Myles, dir., *Inequality and the Fading of Redistributive Politics*. Vancouver : UBC Press, 285-311.
- Turner, Sally. 2007. *Sustaining Ontario's Subsidized Housing by Supporting Non-Profit Organizations*. Ottawa : Réseaux canadiens de recherches en politiques publiques.
- Vaillancourt, Yves. 2012. « Social Economy in the Co-Construction of Public Policy Development ». Dans Rupert Downing, *Canadian Public Policy and the Social Economy*. Victoria : University of Victoria, 229-262.
- Van Kersbergen, Kees et Barbara Vis. 2014. *Comparative Welfare State Politics* :

- Development, Opportunities, and Reform*. New York : Cambridge University Press.
- Vérificateur général de l'Ontario. 2011. *Rapport annuel 2011*. Toronto : Bureau du vérificateur général de l'Ontario.
- _____. 2009. *Rapport annuel 2009*. Toronto : Bureau du vérificateur général de l'Ontario.
- Volden, Craig. 2006. « States as Policy Laboratories: Emulating Success in the Children's Health Insurance Program ». *American Journal of Political Science* 50 (no 2) : 294-312.
- Wallner, Jennifer. 2014. *Learning to school: Federalism and public schooling in Canada*. Toronto : University of Toronto Press.
- Walks, R. Alan et Martine August. 2008. « The factors inhibiting gentrification in areas with little non-market housing: Policy lessons from the Toronto experience ». *Urban Studies* 45 (no 12) : 2594-2625.
- Ward, Keith. 2011. « Un combat de longue haleine : Défis et possibilités dans le logement social à l'expiration des conventions d'exploitation ». Ottawa/Toronto: Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine et Société des services de logement social (aujourd'hui Housing Services Corporation).
- Watson, Sara. 2015. *The Left Divided : The Development and Transformation of Advanced Welfare States*. New York : Oxford University Press.
- Weaver, R. Kent. 2000. *Ending Welfare as We Know It*. Washington, D.C. : Brookings Institution Press.
- _____. 1986. « The Politics of Blame Avoidance ». *Journal of Public Policy* 6 (no 4), 371-398.
- Weimer, David L. et Aidan R. Vining. 2011. *Policy Analysis*. 5e éd. Boston : Longman.
- Weir, Margaret et Theda Skocpol. 1985. « State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States ». Dans Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol, dir., *Bringing the State Back In*. Cambridge : Cambridge University Press, 107-163.
- Weiss, Carol H. 1999. « The Interface between Evaluation and Public Policy ». *Evaluation* 5 (no 4) : 468-486.
- _____. 1998. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. 2e éd. Upper Saddle River, New Jersey : Prentice Hall.

- Weyland, Kurt. 2006. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton : Princeton University Press.
- White, Deena. 2003. « Social Policy and Solidarity, Orphans of the New Model of Social Cohesion ». *Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie* 28 (no 1) : 51-76.
- White, Linda A. et Susan Prentice. 2016. « Early childhood education and care reform in Canadian provinces: Understanding the role of experts and evidence in policy change ». *Canadian Public Administration* 59 (no 1) : 26-44.
- Wildavsky, Aaron. 1998. *Federalism & Political Culture*. New Brunswick, N.J. : Transaction Publishers.
- _____. *Speaking Truth to Power : The Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick, New Jersey : Transaction Publishers.
- Wilensky, Harold et Charles N. Lebeaux. 1958. *Industrial Society and Social Welfare*. New York : Russell Sage.
- Wolfe, Jeanne M. 1998. « Canadian Housing Policy in the Nineties ». *Housing Studies* 13 (1) : 121-134.
- Wood, Donna E. 2015. « Social Assistance in Alberta ». Dans Daniel Béland et Pierre-Marc Daigle, dir., *Welfare Reform in Canada: Provincial Social Assistance in Comparative Perspective*. Toronto : University of Toronto Press, 161-175.

7. Annexe : Liste des personnes interviewées

Anonyme. Colombie-Britannique. 27 janvier 2015.

Anonyme. Alberta. 30 avril 2015.

Anonyme. Alberta. 30 avril 2015.

Anonyme. Alberta 4 mai 2015.

Armitage, Andrew. Ministère responsable du logement en Colombie-Britannique (1977-1986), sous-ministre adjoint. Professeur émérite UVic. 20 janvier 2015.

Atkey, Jill. BCNPHA (2010-2015), dernier poste occupé est Director, Research and Education. SPARC BC, organisation dédiée à l'inclusion sociale (2005-2010). 25 mars 2015.

Beaulieu, Jean-Paul. SHQ (1992-1997), PDG. SHQ (1982-1986), sous-ministre adjoint puis VP. 6 mai 2016.

Bédard, Julien. SHQ (2007-2009, 2010-2016), dernier poste occupé est Conseiller en affaires intergouvernementales. 18 mai 2016.

Bell, John. BC Housing (2000-2015), dernier poste occupé est Director of Strategic Planning. Ministère responsable du logement en Colombie-Britannique (1995-2000). SCHL, bureau de Colombie-Britannique (1992-1995). 5 février 2015.

Bell, Larry. Ministère responsable du logement en Colombie-Britannique (1975-78), dernier poste occupé est sous-ministre. 5 février 2015.

Bond, Abigail. Ville de Vancouver (2011-2015), dernier poste occupé est Director, Housing Policy & Projects. Travail dans le milieu du logement social/abordable au sein d'OSBL et d'organisations municipales au Royaume-Uni (1992-2007). 12 mars 2015.

Buchanan, Enid. Ministère responsable du logement en Colombie-Britannique et BC Housing (1975-1990), dernier poste occupé est Director of Social Housing. 6 février 2015.

Carreau, Serge. SHQ (1976-1983), sous-ministre adjoint et VP. Ville de Montréal (1983-1998), commissaire général adjoint puis urbaniste en chef. 11 mai 2016.

Chicoine, Nathalie. Communauté métropolitaine de Montréal (2004-2015), conseillère en recherche, Responsable du logement social et abordable. 17 juillet 2015.

Chitrena, Norma. Ministère responsable du logement en Alberta (1984-2015), dernier poste occupé est Manager, North Operations, Community Services and Supports. 5 mai 2015.

Corriveau, Stéphane. Réseau québécois des OSBL d'habitation (2013-2016), directeur. Fédération des locataires de HLM du Québec (2008-2013). Comité logement Rosemont (2002-2008). 5 août 2016.

Dansereau, Francine. Professeure honoraire INRS, Montréal. 29 octobre 2014.

Dewling, Greg. Capital Region Housing Corporation (HMB), Edmonton (2013-2015), directeur. ASCHA (2014-2015), vice-président. 30 avril 2015.

Foley, Rachel. Ministère responsable du logement en Alberta (2012-2015), dernier poste occupé est Manager, Research and Strategic Policy. 5 mai 2015.

Goldberg, Micheal. BC Housing (1989-1992), administrateur sur le C. A. Professeur émérite UBC. 19 janvier 2015.

Gordon, Gary. Ministère responsable du logement en Alberta (1981-2001), dernier poste occupé est Director of Policy and Planning. GEF Seniors (HMB), Edmonton (2012-2015), administrateur sur le C. A. puis président du C. A. 6 mai 2015.

Gray, Cameron. Ville de Vancouver (1991-2009), Director of Housing Centre. SPARC BC, organisation dédiée à l'inclusion sociale (2011-2015), administrateur sur le C. A. 31 janvier 2015.

Jeffries, Fern. Ministère responsable du logement en Colombie-Britannique (1994-1996), sous-ministre adjointe. Co-directrice de la False Creek Residents Association. 29 janvier 2015.

Harel, Louise. Députée péquiste à l'Assemblée nationale du Québec, ministre responsable de l'habitation (1998-2002). 3 août 2016.

Hannley, Lynn. Communitas Group, organisation dédiée au développement du logement sans but lucratif et coopératif (1975-2015), co-fondatrice et gestionnaire. 1^{er} mai 2015.

Hope, Melanie. Ministère responsable du logement en Colombie-Britannique (2007-2015), dernier poste occupé est Manager, Housing Policy Branch. Travail pour des OSBL dédiés au logement sans but lucratif (2002-2007). 2 février 2015.

Hubele, Ralph. Plusieurs postes occupés au sein du gouvernement de l'Alberta et ses organisations (1980-2015), le dernier est Senior Manager Health and Housing Initiatives. 23 juin 2015.

Hudon, Marcellin. Association des Groupes de Ressources Techniques du Québec (AGRTQ) (1993-2013), directeur. GRT BRICH, Chicoutimi (1982-86). GRT Groupe CDH, Montréal (1986-93). OMH de Montréal (2013-2016), Directeur du développement du parc des logements sociaux. 26 avril 2016.

Klein, Seth. Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA), Vancouver. 19 janvier 2015.

Kreuzer, Daryl. Ville d'Edmonton (1980-2015), dernier poste occupé est Director, Housing Services. Ontario Housing Corporation (1975-80). 8 mai 2015.

Laing, Nancy. Leduc Foundation (HMB), Leduc (1991-2015), directrice. 7 mai 2015.

Leathwood, Mike. Ministère responsable du logement en Alberta (2008-2015), sous-ministre adjoint. Capital Region Housing Corporation (HMB), Edmonton (2002-2007), directeur. Grand Spirit Foundation (devenue un HMB), Grande Prairie (1993-2002), directeur. Alberta Housing Corporation (1987-1993). 5 mai 2015.

Lesage, Jean-Luc. Secrétaire de la SHQ (1973-2000). 4 août 2016.

MacKay, John. SHQ (2007-2013), VP puis PDG. 17 août 2016.

Mallard, Nathalie. SHQ (1991-2016), dernier poste occupé est Directrice de la planification, des études et de la statistique. 17 août 2016.

Masse, Paul. SHQ (1979-2005), dernier poste occupé est Conseiller au VP. Impliqué au sein de la Clinique d'aménagement dans les années 1970, qui deviendra plus tard un GRT. 15 novembre 2016.

Maziade, Carole. SHQ (2011-2016), Chef de service, planification et performance. 17 août 2016.

McGregor, James. Directeur du Mouvement pour mettre fin à l'itinérance à Montréal (2014-2016). SHQ (2007-2012), VP. Ville de Montréal (2003-2004), directeur du Bureau Solidarité 5000 logements. GRT Groupe CDLC, Montréal (1976-1986). 9 mai et 12 mai 2016.

Melliship, Kaye. Ministère responsable du logement en Colombie-Britannique (1994-2005), dernier poste occupé est sous-ministre adjointe. Directrice de l'OSBL Greater Victoria Housing Society, Victoria (2005-15). 20 janvier 2015.

Meades, Krista. Ministère responsable du logement en Alberta (2010-2015), Program and Policy Analyst. Calgary Housing Company (2007-2010), Property Manager. 28 avril 2015.

Nicklin, Bob. Directeur de l'OSBL Affordable Housing Society, New Westminster, Colombie-Britannique (1992-2015). SCHL, bureaux en Saskatchewan et en Colombie-Britannique (1975-1992). 23 janvier 2015.

O'Dea, Jim. Ministère responsable du logement en Colombie-Britannique (1999-2001), sous-ministre. BC Housing (1997-2001), président du C. A. Co-fondateur et directeur de Terra Housing depuis 1985, organisation dédiée au développement du logement sans but lucratif. 23 janvier 2015.

Pomeroy, Steve. Senior Fellow, University of Ottawa Centre on Governance. SCHL (1984-1994), Manager Centre for Future Studies. 21 juillet 2014 et 17 décembre 2014.

Ramsay, Shayne. PDG de BC Housing (2000-2015). Ministère responsable du logement en Colombie-Britannique (1995-2000). Fonctionnaire au ministère ontarien du logement et à la Ville de Toronto (1987-1995). 26 janvier 2015.

Rasmusson, Murray. Ministère responsable du logement en Alberta (1976-1986), sous-ministre adjoint puis sous-ministre. 28 avril 2015.

Renaud, François. SHQ (1977-2012), dernier poste occupé est Conseiller senior en développement organisationnel. 3 mai 2016.

Richter, Tim. Canadian Alliance to End Homelessness (2012-2015), PDG. Calgary Homeless Foundation (2007-2012), VP puis PDG. 20 avril 2015.

Robitaille, Denis. Regroupement des offices d'habitation du Québec (2002-2015), directeur. 14 septembre et 20 septembre 2016.

Roy, Claude. SHQ (1977-2013), dernier poste occupé est Conseiller au PDG. 10 mai 2016.

Saillant, François. Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) (1979-2015). 25 avril 2016.

Sousa, Jorge. Professeur University of Alberta. 29 avril 2015.

Stansberry, Michael. Ministère albertain Human Services (2011-2015), Manager, Cross Ministry Integration, Family Violence Prevention and Homeless Supports Division. Ministère responsable du logement (2008-2011), Manager, Strategic Research. 5 mai 2015.

Steves, Greg. Ministère responsable du logement en Colombie-Britannique (2000-2015), dernier poste occupé est directeur exécutif de la Housing Policy Branch. 2 février 2015.

Stone, Karen. Directrice de l'Alberta Interagency Council on Homelessness (2013-2014). Directrice de la BCNPHA (2007-2013). Directrice de la BC Society of Transition Houses (2004-2006). 10 juin 2015.

Sundberg, Alice. Metro Vancouver Regional Steering Committee on Homelessness (2005-2015), co-présidente. BCNPHA (1996-2007), directrice. Consultante en développement de coopératives et logements sans but lucratif (1981-96). 4 février 2015.

Swonek, Raymond. GEF Seniors (HMB), Edmonton (2005-2015), directeur. ASCHA (2015), président. 27 avril 2015.

Taylor, Dave. Député libéral à l'assemblée législative de l'Alberta (2004-2010), a été porte-parole de l'opposition officielle en matière de logement. 29 avril 2015.

Ward, Tim. Ministère responsable du logement en Alberta (2014-2015), Policy Analyst. Hampshire County Council, Royaume-Uni (2007-2013), travail sur différents dossiers dont le logement. 8 mai 2015.