

Collection
Conférence

no C-2005-01
**Le logement coopératif et
associatif comme innovation
sociale émanant de la société
civile**

Marie J. Bouchard
Marcellin Hudon

Communication au
25^e Congrès international du
CIRIEC, Palais des Congrès
de Lyon, 27 et 28 septembre 2004

Copublication
Chaire de recherche du Canada
en économie sociale et ARUC-és

Cette recherche a été entreprise
grâce, en partie, au soutien financier
du Programme des chaires de
recherche du Canada

**Cahier de la Chaire de recherche
du Canada en économie sociale**

Avril 2005

Cahier de la Chaire de recherche du Canada en économie sociale

Collection Conférence – no C-2005-01

« **Le logement coopératif et associatif comme innovation sociale émanant de la société civile** »

Marie J. Bouchard, Marcellin Hudon

Communication au 25^e Congrès international du CIRIEC, Palais des Congrès de Lyon, 27 et 28 septembre 2004

Copublication Chaire de recherche du Canada en économie sociale et ARUC-és

ISBN : **2-89276-352-5**

Dépôt : Avril 2005

Bibliothèque nationale du Québec

Bibliothèque nationale du Canada

PRÉSENTATION

La Chaire de recherche du Canada en économie sociale étudie l'innovation sociale produite dans l'économie sociale, afin de mieux comprendre son rôle dans les transformations sociales. L'économie sociale désigne une forme particulière d'entreprises : coopératives, associations ou organismes à but non lucratif, mutuelles. Elles fonctionnent selon un certain nombre de valeurs, de principes et de règles qui particularisent les processus de décision, les finalités, la répartition des surplus, le sociétariat, le financement, etc. Établissant des passerelles entre le développement économique et le développement social, l'économie sociale cherche à servir la collectivité plutôt qu'à engendrer des profits pour les actionnaires.

Du fait de leur nature, de leur origine et de leur mission, les entreprises d'économie sociale offrent des conditions propices à l'innovation sociale. Face aux transformations du marché et de l'État, les demandes sociales affluent et suscitent le besoin d'inventer de nouvelles façons de faire. Le mode participatif de l'économie sociale est riche d'innovations sociales, rapprochant le consommateur du producteur, le bénéficiaire du prestataire, les besoins des individus de ceux des collectivités. Ce faisant, l'économie sociale peut contribuer à la transformation du secteur public (réseaux de politiques publiques, développement durable) et du secteur privé (gestion participative, responsabilité sociale corporative, bilan social). En ce sens, l'économie sociale est un véritable laboratoire d'expérimentation d'une société en mutation.

Les travaux de la Chaire se concentrent sur deux principaux terrains d'étude, soit celui des services de proximité (logement communautaire, aide domestique, cuisines collectives, centres de la petite enfance, etc.) et celui des services collectifs, notamment les services de soutien au développement (institutions financières, fonds de développement, corporations de développement économique communautaire, groupes de ressources techniques, etc.). Les recherches s'articulent autour de trois principaux chantiers. Le premier est celui de la **gouvernance**, afin de comprendre comment les instances plurielles et les partenariats favorisent la prise en compte d'objectifs relevant à la fois du marché et de l'intérêt général. Le deuxième chantier est celui des **modes de développement et de financement**, dans un univers où le capital n'est pas rémunéré par les profits. Le troisième chantier est celui des **méthodes d'évaluation** spécifiques à une double mission économique et sociale.

À terme, le but est de comprendre ce qui fait cohérence dans la contribution de l'économie sociale au renouvellement et à la démocratisation du modèle de développement. L'économie peut ainsi être mise au service de la société.

À fin de rendre compte des travaux de la Chaire, nous proposons deux collections :

1. Recherche
2. Conférences

Marie J. Bouchard
Titulaire

NOTES SUR LES AUTEURS

Marie J. BOUCHARD, est professeure à l'Université du Québec à Montréal (UQÀM), titulaire de la Chaire de recherche du Canada en économie sociale, membre du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) et coresponsable du Chantier Logement communautaire de l'ARUC en économie sociale.

Marcellin HUDON est directeur de l'Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ), vice-président du Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC), et coresponsable du Chantier Logement communautaire de l'ARUC en économie sociale.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|------|
| LISTE DES TABLEAUX | ix |
| LISTE DES SIGLES | xi |
| RÉSUMÉ | xiii |
| INTRODUCTION..... | 1 |
| 1. L'INTERACTION CITOYEN-ÉTAT DANS LA PRODUCTION DU LOGEMENT COOPÉRATIF ET ASSOCIATIF | 3 |
| 1.1. Les premiers pas des gouvernements | 3 |
| 1.2. Une approche différente : soutenir les initiatives de la communauté | 3 |
| 1.3. Une interface public/communautaire : l'équipe <i>Logipop</i> | 5 |
| 1.4. Les changements aux OH | 5 |
| 2. LE LOGEMENT COMMUNAUTAIRE, UN ENSEMBLE D'INNOVATIONS SOCIALES | 7 |
| 2.1. Un mode de prise en charge original..... | 7 |
| 2.2. Un mode de production communautaire | 7 |
| 2.3. Un nouvel arrangement institutionnel | 8 |
| 2.4. Une régulation associative..... | 8 |
| 3. DES INNOVATIONS SOCIALES DURABLES ET PORTEUSES DE TRANSFORMATIONS SOCIALES..... | 11 |
| 3.1. Effets durables et diffusion de l'innovation organisationnelle..... | 11 |
| 3.2. Une créativité renouvelée | 11 |
| 3.3. Nouvelles expérimentations financières et de gouvernance | 12 |
| 3.4. Nouveaux mouvements sociaux..... | 12 |
| CONCLUSION | 15 |
| BIBLIOGRAPHIE | 17 |

LISTE DES TABLEAUX

| | | |
|-----------|--|---|
| TABLEAU 1 | Le logement communautaire, une innovation associative entre régulation marchande et étatique..... | 9 |
|-----------|--|---|

LISTE DES SIGLES

| | |
|-------|--|
| AGRTQ | Association des groupes de ressources techniques en habitation du Québec |
| CQCH | Confédération québécoise des coopératives d'habitation |
| FHCC | Fédération de l'habitation coopérative du Canada |
| FQHC | Fonds québécois d'habitation communautaire |
| FIM | Fonds d'investissement de Montréal |
| GRT | Groupe de ressources techniques |
| HLM | Habitation à loyer modique |
| MAP | Mères avec pouvoir |
| OH | Offices municipaux |
| OSBL | Organismes sans but lucratif |
| RQOH | Regroupement québécois des OSBL d'habitation |
| SCHL | Société canadienne d'hypothèques et de logement |
| SHQ | Société d'habitation du Québec |

RÉSUMÉ

Le logement communautaire (coopératif et associatif) apparaît au Québec au tournant des années 1970 dans un contexte de transformation du monde urbain, d'émergence de nouveaux besoins en matière de logement et de fléchissement des politiques gouvernementales en matière d'habitat. Il s'agit d'une histoire jouée par différents acteurs sociaux, qui s'entendront sur un programme de développement de l'habitat communautaire en réponse à des attentes en relative convergence. Les traits particuliers du logement communautaire proviennent à la fois des apprentissages des générations précédentes de logement social, et des aspirations nouvelles qui se font jour dans les mouvements de citoyens. Nécessitant d'importants moyens de financement pour se développer, le mode de fonctionnement du logement communautaire est également en partie conditionné par les rapports qu'il entretient avec l'État, les institutions financières et le marché. Les ambitions des citoyens se conjuguent avec celles des politiques d'habitation, dessinant un compromis entre les caractéristiques de la forme associative et les objectifs de la politique de logement social.

Les politiques publiques viennent répondre à des besoins concrets de la population. Lorsque les réactions gouvernementales se font attendre, les citoyens ont appris à revendiquer la création de ces politiques. Les interventions du milieu communautaire en habitation ont beaucoup évolué depuis maintenant 30 ans, passant de la revendication d'interventions publiques à de l'innovation par des programmes d'aide aux initiatives locales. Le milieu communautaire est allé plus loin en négociant certains paramètres des programmes et même, en élaborant et en proposant des programmes de son cru.

Dans ce court exposé, nous expliquerons d'abord comment les mouvements de citoyens et les initiatives qu'ils ont développées ont contribué à l'évolution des politiques publiques. Nous présenterons ensuite les traits caractéristiques du logement communautaire qui résulte du partenariat entre la société civile, les groupes de pression et l'État. Enfin, nous verrons quelques impacts de ces innovations, manifestes des changements sociaux auxquels elles contribuent. Nous concluons avec quelques réflexions concernant les acquis et l'avenir de ce mouvement.

*Marie J. Bouchard
Marcellin Hudon*

INTRODUCTION

Le logement communautaire (coopératif et associatif)¹ apparaît au Québec au tournant des années 1970 dans un contexte de transformation du monde urbain, d'émergence de nouveaux besoins en matière de logement et de fléchissement des politiques gouvernementales en matière d'habitat. Il s'agit d'une histoire jouée par différents acteurs sociaux, qui s'entendront sur un programme de développement de l'habitat communautaire en réponse à des attentes en relative convergence. Les traits particuliers du logement communautaire proviennent à la fois des apprentissages des générations précédentes de logement social, et des aspirations nouvelles qui se font jour dans les mouvements de citoyens. Nécessitant d'importants moyens de financement pour se développer, le mode de fonctionnement du logement communautaire est également en partie conditionné par les rapports qu'il entretient avec l'État, les institutions financières et le marché. Les ambitions des citoyens se conjuguent avec celles des politiques d'habitation, dessinant un compromis entre les caractéristiques de la forme associative et les objectifs de la politique de logement social.

Les politiques publiques viennent répondre à des besoins concrets de la population. Lorsque les réactions gouvernementales se font attendre, les citoyens ont appris à revendiquer la création de ces politiques. Les interventions du milieu communautaire en habitation ont beaucoup évolué depuis maintenant 30 ans, passant de la revendication d'interventions publiques à de l'innovation par des programmes d'aide aux initiatives locales. Le milieu communautaire est allé plus loin en négociant certains paramètres des programmes et même, en élaborant et en proposant des programmes de son cru.

Dans ce court exposé, nous expliquerons d'abord comment les mouvements de citoyens et les initiatives qu'ils ont développées ont contribué à l'évolution des politiques publiques. Nous présenterons ensuite les traits caractéristiques du logement communautaire qui résulte du partenariat entre la société civile, les groupes de pression et l'État. Enfin, nous verrons quelques impacts de ces innovations, manifestes des changements sociaux auxquels elles contribuent. Nous concluons avec quelques réflexions concernant les acquis et l'avenir de ce mouvement.

¹ Le secteur du « logement communautaire » couvre les organisations coopératives et sans but lucratif (associatives) de logement. Comme nous le verrons dans ce texte, des associations de locataires sont également apparues au cours des dernières années dans les ensembles de logements publics.

1. L'INTERACTION CITOYEN-ÉTAT DANS LA PRODUCTION DU LOGEMENT COOPÉRATIF ET ASSOCIATIF

1.1. Les premiers pas des gouvernements

Les interventions gouvernementales en matière de logement ont débuté dès la fin de la 1^e Guerre mondiale par le gouvernement fédéral canadien, qui fournissait du logement aux militaires vétérans. Créée en 1946 face à des besoins grandissants, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a rapidement évolué de constructeur de maisons (vétérans) à intervenant clé du secteur de l'habitation résidentielle. La croyance très forte dans les vertus de la propriété individuelle de l'habitat et dans les forces du marché pour réguler l'offre de logement domine largement la politique d'habitation canadienne et ce, depuis ses origines jusqu'aux années 1970. D'une manière générale, le gouvernement fédéral a essentiellement soutenu l'accès à la propriété pour les classes moyennes, délaissant les besoins des plus démunis et ce, en développant des mesures qui favorisent principalement l'industrie de la construction (Dennis et Fish, 1972).

Après des expériences de développement au cours des années 1950, la SCHL a mis en place un vaste programme de développement de logements publics à financement conjoint avec les provinces. C'est ainsi que la Société d'habitation du Québec (SHQ) a été créée en 1968 afin de réaliser l'actuel parc d'habitation à loyer modique (HLM) géré par les Offices municipaux d'habitation. Tout le processus allant de la planification à la réalisation et la gestion était de nature publique (gouvernementale) et centralisée (bureaucratique).

En 1966, la SCHL a commencé à soutenir des initiatives collectives du type coopératif (Coopérative d'habitation à Winnipeg) tandis que Québec investissait en partenariat dans la Fédération Coop-Habitat en 1968. Cette expérience de développement centralisée (bureaucratique) de logements communautaires s'est soldée par un échec. Les recommandations post mortem : intégrer les futurs résidents, dès le début, au processus de développement.

1.2. Une approche différente : soutenir les initiatives de la communauté

Sous la pression de groupes bien organisés, la SCHL lance en 1973 un premier programme destiné aux coopératives et aux organismes sans but lucratif (OSBL). Le gouvernement fédéral entrouvrait alors la porte à un partenariat avec le milieu en matière de logement social. C'était pendant une période effervescente de revendications de groupes de citoyens qui, insatisfaits des actions publiques, demandaient de l'aide pour réaliser leurs propres projets. L'objectif était l'appropriation collective non seulement des actifs mais également des processus de développement et de gestion.

Très vite, les promoteurs de projets ont compris qu'ils avaient besoin d'une expertise permanente pour accompagner les coopératives et les OSBL dans le processus de développement. C'est à ce moment que sont apparus les premiers groupes de ressources techniques (GRT) qui ont comme approche de développer des projets à partir des besoins et des caractéristiques propres au milieu dont ils sont issus et dans lequel ils sont impliqués. Il s'agit d'une nouvelle classe de travailleurs qui émergeait à cette époque, les animateurs communautaires. Au départ composés d'étudiants en architecture et d'animateurs sociaux, ces groupes accompagnent des comités de citoyens et des associations de locataires dans leur effort pour créer des coopératives d'habitation. Leurs actions portent sur une mobilisation des populations résidentes. Aux projets d'aménagement de quartier (renommés cyniquement « projets de déménagement de quartier »²), les citoyens amorcent un mouvement d'appropriation et de rénovation de logements locatifs dans les quartiers urbains centraux. L'objectif poursuivi est de placer une coopérative par

² Propos recueillis auprès d'un militant, faisant référence aux conséquences sur les quartiers populaires du Programme d'aménagement de quartier, lequel finance la rénovation des rues, l'installation d'équipement urbain et met l'accent sur la rénovation (Bouchard, 1994).

quadrilatère afin de le sauver du feu et de l'expropriation. La mobilisation des locataires pour la constitution d'une coopérative augmente leur solidarité pour contrer les mesures illégales d'expulsion employées par certains propriétaires peu scrupuleux. Les résidents d'immeubles locatifs, une fois regroupés en coopérative, peuvent faire une offre d'achat sur les bâtiments qu'ils occupent et en empêcher la démolition par des promoteurs immobiliers.

En 1977, suite à un colloque réunissant les acteurs communautaires et la SHQ, le gouvernement décidait de favoriser la création de GRT dans l'ensemble du Québec plutôt que développer davantage sa société d'État. C'était le choix d'un partenariat avec la communauté : soutenir les initiatives du milieu notamment en favorisant l'existence d'une compétence indépendante des gouvernements. L'échec et le poids du déficit d'exploitation du logement public au tournant des années 1970 conduit l'État à opérer un virage vers des mesures caractéristiques des politiques de soutien de la demande. L'attrait de la flexibilité mène à s'en remettre au secteur privé coopératif et sans but lucratif ainsi qu'aux municipalités pour livrer et gérer le logement social. La mixité socioéconomique recherchée par le mouvement d'habitation communautaire pour créer des milieux de vie équilibrés comportait, pour l'État, l'avantage de rejoindre un large éventail de la population, s'adressant tant aux ménages à faibles revenus qu'à ceux faisant partie du bas des couches moyennes. Qui plus est, « la diversité des revenus doit permettre d'éviter les « tensions sociales » dues à la concentration des ménages à faible revenu et diminuer la résistance du quartier. » (SCHL 1990 : 16-17).

Les premières expériences de développement ont mis en lumière non seulement que les programmes d'aide sont essentiels à la réalisation de projets mais aussi que leur conception (paramètres, normes), leur mode de livraison et de gestion influencent profondément la faisabilité des projets, leur viabilité à long terme et même la vie associative de l'organisme. Dans un premier temps, ce constat a encouragé le milieu communautaire à revendiquer des ajustements aux programmes. On passa assez rapidement à l'étape de proposer et de négocier les modifications à apporter.

Au niveau canadien, la Fédération de l'habitation coopérative du Canada (FHCC) a assumé un *leadership* certain en cette matière dès 1973. Lorsque le gouvernement fédéral a décidé de confier le développement aux provinces en 1986, la FHCC a réussi à convaincre la SCHL de mettre en place un programme expérimental strictement coopératif et utilisant un type original d'hypothèque jusqu'alors inconnu du système bancaire canadien et faisant appel à du capital patient comme les fonds de retraite

Au début de 1993, les regroupements québécois des GRT (Association des groupes de ressources techniques en habitation du Québec - AGRTQ) et des coopératives (Confédération québécoise des coopératives d'habitation - CQCH), considérant que les programmes alors disponibles ne rejoignaient pas les objectifs du milieu en matière de développement coopératif, ont élaboré et déposé à la SHQ une proposition de programme. Celle-ci comportait d'importants changements quant aux modes de financement et de suivi traditionnellement pratiqués par les gouvernements. C'était au moment même où le gouvernement fédéral se retirait complètement du développement du logement social, qu'il soit public ou communautaire.

Le gouvernement québécois, hésitant à prendre seul la responsabilité du logement social, l'ensemble du milieu communautaire en habitation, fit alliance pour obtenir des engagements gouvernementaux. La proposition AGRTQ/CQCH - seul élément concret sur la table - devint la base des revendications communes.

Les grandes villes étant les premières touchées par la problématique du logement, elles appuyèrent les demandes du mouvement communautaire dès 1994. La reconnaissance par les institutions politiques municipales de l'utilité et de la pertinence de l'approche communautaire en habitation a été la poussée nécessaire pour convaincre le gouvernement québécois.

D'abord testé par une programmation expérimentale (PARCO en 1995), le programme est devenu AccèsLogis en 1997. Pour la première fois au Québec, les paramètres du programme ont été discutés et négociés avec le milieu communautaire. Cette approche a été grandement facilitée par la création du Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC) qui agit depuis ce temps comme lieu de concertation où tous les intervenants - publics et communautaires - se retrouvent sur un pied d'égalité... ou presque !

1.3. Une interface public/communautaire : l'équipe *Logipop*

L'existence et la cohabitation des fonctions connaissance (expertise), représentation (associations) et revendication (défense des droits) sont les bases fondamentales qui expliquent en grande partie les succès du milieu communautaire québécois en habitation.

Chaque milieu, chaque organisation possède ses valeurs propres et ses codes. L'arrimage entre le milieu communautaire et les institutions publiques est souvent difficile, notamment dans un contexte de partenariat. Comme le mentionnait M. François Vermette³ lors du colloque de l'ARUC-ÉS de novembre 2003, « [...] La relation de partenariat devrait répondre en principe à deux conditions. La première condition est qu'il faut accepter d'être influencé par l'autre. Il est inutile de considérer l'autre comme partenaire lorsqu'il définit lui-même les règles du jeu [...]. La deuxième condition est qu'un partenariat doit s'établir dans le temps » (ARUC-ÉS, 2004 : 76).

De 1978 à 1991, la présence à la SHQ d'une équipe (appelée *Logipop*) constituée de travailleurs issus du milieu communautaire et servant d'interface dans le suivi des projets coopératifs et sans but lucratif, a été un facteur favorisant l'atteinte des deux conditions à la base d'un véritable partenariat. La dissolution de cette équipe, qui a été remplacée, selon les besoins du moment, par des personnes ayant certes des compétences techniques dans différentes matières mais peu ou pas de connaissance de la culture communautaire, a créé une plus grande distance et rendu les relations plus laborieuses.

1.4. Les changements aux OH

Les changements apportés au fonctionnement des offices municipaux (OH) depuis quelques années témoignent également de l'influence des pratiques communautaires sur les politiques publiques. La présence d'associations de locataires appuyées par une fédération québécoise a graduellement forcé les OH à tenir compte des demandes des résidents dans la gestion des immeubles. En 2002, des modifications à la loi de la SHQ ont officialisé cette participation des résidents en leur donnant des mécanismes structurels de fonctionnement.

La possibilité nouvelle pour les OH de réaliser des projets à même les programmes d'aide autrefois réservés au logement communautaire est aussi un facteur de changement pour ces organisations publiques. Le choix de loger une mixité socio-économique de locataires, l'obligation de concevoir et réaliser eux-mêmes leurs projets – responsabilité autrefois dévolue à la SHQ – obligent les OH à modifier sensiblement leur mode de fonctionnement. L'avenir nous dira si les résultats se rapprocheront de ce qui se pratique dans le milieu communautaire.

³ Directeur du Regroupement québécois des OSBL d'habitation (RQOH).

2. LE LOGEMENT COMMUNAUTAIRE, UN ENSEMBLE D'INNOVATIONS SOCIALES

Au tournant des années 1970, c'est une nouvelle demande sociale qui émerge des mouvements de citoyens, en rupture avec les modes d'habiter des générations précédentes. Le besoin de logement s'accompagne d'une nouvelle symbolique de l'habitat, conçu comme un milieu de vie et de solidarité inter-classes, davantage qu'un véhicule d'accumulation patrimoniale (Vienney, *et. al*, 1986 ; Deslauriers et Brassard, 1989). Certains professionnels du logement, à la même époque, sont aussi des militants d'un réaménagement urbain respectueux des populations résidentes, notamment les couches populaires. Ces travailleurs, qui créeront les GRT, développent aussi une nouvelle professionnalité, l'animation communautaire. Les administrations publiques, comme il vient d'être mentionné, sont progressivement amenées à collaborer avec ces groupes dans la définition des programmes. Trois formes d'innovations sociales (Lévesque, 2002) résulteront de ce contexte.

2.1. Un mode de prise en charge original

La première innovation se situe au plan organisationnel. L'usage privé du logement par contrat locatif se combine avec la propriété collective de l'ensemble immobilier (coopérative ou organisme à but non lucratif). La taille des organisations est relativement petite – en moyenne 30 logements – favorisant la prise en charge par les résidents de leur milieu de vie. La gestion du logement communautaire est assumée par des usagers bénévoles et, dans le cas des organismes à but non-lucratif, aussi par des employés. La gouvernance est assurée par des conseils d'administration formés de bénévoles.

Contrairement aux locataires privés, la finalité des organismes de logement communautaire est de maximiser le service à l'usager et non le profit. Surtout dans les coopératives, on met l'accent sur la mixité socio-économique des résidents, afin d'éviter la ségrégation spatiale de la pauvreté et de créer des milieux de vie conviviaux. On peut atteindre cette mixité, notamment, en mixant les ressources : charges de loyer payées par les occupants, subventions, bénévolat. Cette hybridation des ressources assure une relative autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics, développe le sens de responsabilité du propriétaire collectif, et crée de l'appartenance au milieu de vie, renforçant ainsi les liens de voisinage et les solidarités de proximité. La gestion financière de ces organismes est en partie soumise au marché, les loyers étant largement déterminés par les coûts d'opération. À ce titre, les coopératives et les OSBL d'habitation sont des entreprises d'économie sociale.

2.2. Un mode de production communautaire

La deuxième innovation concerne le mode de production, qui est décentralisé. Les groupes de ressources techniques servent d'intermédiaires entre le groupe de locataires, les administrations publiques (pour la livraison des programmes) et les entrepreneurs en bâtiment (pour la réalisation des projets), mais reconnaissent l'organisme coopératif ou sans but lucratif comme seul « client ». La production du logement communautaire se fait en tenant compte des besoins spécifiques des futurs usagers, qu'on tente d'impliquer dès la conception du projet. Assez souvent, d'ailleurs, des représentants de coopératives ou d'OSBL sont membres du conseil d'administration des GRT. L'intérêt de ces animateurs porte surtout sur l'action collective et sur le développement communautaire.

Depuis 25 ans, les GRT ont non seulement contribué à la mise sur pied de la plupart des coopératives d'habitation du Québec mais ils ont aussi coordonné la réalisation de garderies, de centres de la petite enfance, de centres communautaires et de nombreux ensembles d'habitation destinés à des personnes qui ont des besoins particuliers. Un réseau de militants et de professionnels accompagne aujourd'hui le développement et la consolidation de ce secteur, au sein des 25 groupes de ressources techniques en habitation, des 13 fédérations régionales (8 de coopératives et 5 d'OSBL), de deux regroupements à l'échelle du Québec, le Réseau québécois des OSBL d'habitation et la Confédération

québécoise des coopératives d'habitation, et d'un regroupement canadien, la Fédération de l'habitation coopérative du Canada.

2.3. Un nouvel arrangement institutionnel

La troisième innovation témoigne d'un nouvel arrangement institutionnel entre l'État, le marché et la société civile. Les administrations publiques au Canada et au Québec jouent un rôle important dans l'application des politiques d'habitation et jouissent d'une large autonomie (Blary 1988). L'un des facteurs déterminants de cette autonomie réside dans le savoir lié à la dimension financière des programmes ainsi que dans les capacités relationnelles des agences publiques avec les acteurs de la société civile. C'est aussi sur la base de ce savoir que les agences entretiennent un réseau de relations diversifiées avec les intervenants du milieu, lesquels participent à fournir des informations concernant l'efficacité des programmes ainsi que concernant leur compatibilité avec la réalité particulière de leur champ d'intervention : « Organisme émetteur et récepteur de données spécifiques, pôle de liaison entre différents intervenants, proche du financement public et privé, la geste administrative constitue une force non pas de coordination mais d'arbitrage et de négociation. » (Blary, 1988 : 316).

Ces jeux relationnels sont particulièrement intenses avec les intervenants de la production de l'habitation : financiers, professionnels, constructeurs. Les groupes de pression, pour leur part, agissent autant sur la scène administrative qu'auprès des élus. La convergence relative entre la position de ces groupes et celle des administrations publiques permet de développer des alliances.

2.4. Une régulation associative

L'innovation sociale qu'est le logement communautaire résulte donc d'initiatives citoyennes, qui se font jour à l'occasion d'une crise – économique et symbolique – du logement et du travail. On en profite pour redéfinir le mode d'habiter en ville : le logement, c'est d'abord un milieu de vie en lien avec sa communauté. On développe de nouveaux rapports de production, les nouveaux professionnels impliquant les usagers ou leurs représentants dans la conception du projet. On négocie avec l'État une nouvelle légitimité pour la prise en charge locale et citoyenne de problèmes sociaux.

Nous pouvons représenter l'innovation que présente le logement communautaire comme une forme de régulation associative, et en comparant certaines de ses caractéristiques à celles d'une régulation marchande et d'une régulation étatique, vues comme idéaux-types (i.e. en tant que modèles et non pas comme réalités concrètes).

TABLEAU 1
Le logement communautaire, une innovation associative
entre régulation marchande et étatique

| | régulation marchande | régulation associative | régulation étatique |
|---------------------------------|--|---|-------------------------------|
| Logement | bien marchand | milieu de vie | droit |
| Principe | ajustement par le prix | réciprocité/prix/redistribution | redistribution |
| Propriété | individuelle | collective | publique |
| Évaluation | rentabilité | lien social et accessibilité | accessibilité |
| Détermination de l'offre | autorégulée : offre et demande atomisées | définition conjointe de l'offre et de la demande par le producteur et l'utilisateur | planification centralisée |
| Cible | demande solvable | mixité socio-économique services aux usagers | demande insolvable |
| Gouvernance | intérêts divergents : propriétaire / locataire | association et partenariat | autorité de l'agence publique |

Ce portrait, tracé à grands traits, a-t-il beaucoup changé depuis les années 1970 ? Certes ! De nouveaux besoins émergent au sein des ensembles d'habitation, liés à la pauvreté (Poulin, 1997). En même temps qu'une pression à la hausse s'est exercée sur le prix des logements du marché lucratif, un nombre élevé de demandeurs de logements à bon marché ne trouvent pas à se loger. Le poids du déficit public réduit la capacité d'intervention des gouvernements. Nous voici à nouveau confrontés à une importante crise du logement. Où en est, aujourd'hui, le mouvement communautaire ? Quels sont les impacts de ce modèle de logement ? A-t-il conservé sa capacité d'innover et de répondre aux nouvelles demandes ?

3. DES INNOVATIONS SOCIALES DURABLES ET PORTEUSES DE TRANSFORMATIONS SOCIALES

D'abord associé à l'innovation en matière de politique d'habitation et appelé à remplacer les interventions directes des gouvernements, le logement communautaire a connu un essor relativement important à compter de la fin des années 1970. Si bien qu'on compte maintenant au Québec environ 22 000 logements coopératifs et 25 000 logements sans but lucratif. Par ailleurs, le stock de logement public est maintenant de 63 000 logements de type HLM administrés par les offices municipaux⁴.

3.1. Effets durables et diffusion de l'innovation organisationnelle

Au plan des modes de prise en charge du service, l'innovation sociale initiée par le logement communautaire a un potentiel de retombées non négligeables. D'une part, le secteur propose l'accessibilité à un habitat de qualité, la sécurité d'occupation et une prise en charge du milieu de vie par les résidents eux-mêmes ou par un conseil d'administration qui les représente.

En consultant quelques études récentes, on voit que le logement communautaire est une source d'habilitation au pouvoir ou d'*empowerment* (Bouchard et Gagnon, 1998), et qu'il améliore la qualité de vie (Thériault, *et. al*, 1996) et la santé (FOHM, 2002). L'insertion de personnes vivant des difficultés particulières se fait souvent au sein d'une communauté mixte au plan socio-économique, favorisant leur intégration sociale (CHFC, 2002). Le logement communautaire raffermi les liens de voisinage, aide à produire et à maintenir des milieux de vie conviviaux (Dorvil, *et. al*, 2002), et il s'inscrit dans une dynamique de revitalisation territoriale (Morin, *et. a.*, 2000).

Effet d'entraînement ou reflet des tendances, des associations de locataires naissent maintenant dans les ensembles de logement public. On constate donc que le secteur du logement communautaire a réussi à sortir du mode expérimental et que son mode de prise en charge est porteur d'effets structurants sur les personnes et les collectivités, et ce, de manière durable et transférable.

3.2. Une créativité renouvelée

En ce qui concerne le mode de production, des initiatives originales ont vu le jour au cours des années récentes, répondant aux nouvelles attentes sociales. De projets de recyclage d'usine en logements destinés à des artistes (Coopérative Lézarts) à des projets voués à redonner du pouvoir aux mères monoparentales (MAP pour Mères avec pouvoir), en passant par des projets avec soutien communautaire favorisant le maintien à domicile de personnes âgées autonomes (Coopérative Chez-nous, Jardins Memphrémagog) ou d'itinérants en phase de réhabilitation, d'ex-psychiatisés, et de gens seuls et à faibles revenus (Mon Chez-nous). Ou encore des milieux d'habitat pour jeunes exclus afin de favoriser leur insertion par l'expérience de vie communautaire (Centre Jacques-Cartier, Auberge communautaire du Sud-Ouest).

Les travailleurs des groupes de ressources techniques ont le sentiment de travailler « non pas pour une seule personne, mais pour toute une société » (AGRTQ, 2004). Par ailleurs, une gamme de services de soutien à la gestion, de formation, d'achats groupés et d'épargne collective sont développés par les regroupements, fédérations et confédération, en partenariat avec des acteurs communautaires, mutualistes et coopératifs.

⁴ Information tirée du site Internet www.shq.gouv.qc.ca

3.3. Nouvelles expérimentations financières et de gouvernance

Les rapports entre la société civile, l'État et le marché ont évolué vers des nouvelles formes d'expérimentations et de nouvelles modalités de gouvernance qui, bien qu'encore au stade de l'expérimentation, sont porteuses de changement.

Le Fonds québécois d'habitation communautaire, créé en 1997, constitue un espace unique regroupant des représentants des milieux communautaire, financier, municipal et gouvernemental. Son conseil d'administration est associé étroitement aux questions de conception et de livraison des programmes d'aide à la réalisation de logement social communautaire, et il agit à titre de comité avisé auprès des instances gouvernementales sur des dossiers liés à cette question (FQHC, 2003).

Au plan du financement, de nombreuses initiatives voient le jour, qui croisent le financement public, l'épargne collective, parfois aussi la philanthropie (Rondot et Bouchard, 2003). À titre d'exemple, le Fonds d'investissement de Montréal (FIM) est un fonds dont les souscripteurs (institutions financières, syndicats et entreprises privées) investissent un capital « patient », permettant de développer du logement communautaire sans subvention (Gaudreault, DeSerres, Bouchard et Adam, 2004). Le Fonds dédié à l'habitation communautaire, un projet qui vise à loger les personnes sans domicile fixe, propose un financement basé sur une éventuelle taxe de 0,50 \$ sur les nuitées d'hôtel à Montréal. Les coopératives peuvent aussi s'engager, telle la Coopérative des Cantons-de-l'Est, dans le développement, créant à partir de leurs fonds propres combinés à des subventions, de nouvelles unités de logement (Gaudreault, Adam, DeSerres et Bouchard, 2004). Une étude est en cours à la Confédération québécoise des coopératives d'habitation afin d'évaluer le levier potentiel du stock immobilier du mouvement. L'ensemble de ses initiatives témoigne de nouvelles approches du développement de l'habitation communautaire et ouvre la porte à l'hybridation du financement, permettant d'agir en complémentarité avec l'État et le marché pour développer le secteur (Gaudreault et Bouchard, 2002).

3.4. Nouveaux mouvements sociaux

Ces initiatives des années 1970 n'étaient pas isolées, témoignant de l'avancée des nouveaux mouvements sociaux (Melucci, 1989 et 1993), engagés dans un « syndicalisme des conditions de vie », où de nouveaux rapports de travail s'articulent à de nouveaux rapports de consommation (Bélanger et Lévesque, 1990 et 1992) : cliniques communautaires de santé, coopératives de consommation, cliniques juridiques, etc. Souvent nés dans la contestation des pratiques antérieures, ces projets ont donné naissance à de nouvelles formes organisationnelles ainsi qu'à de nouveaux arrangements institutionnels, le mouvement passant de l'opposition à la négociation (Thériault, 1988), éventuellement au partenariat.

On aurait pu penser que l'histoire s'arrêterait là, que l'inéluctable dégénérescence de l'idéal coopératif et associationniste (Meister, 1974) ou que l'institutionnalisation (D'Amours, 2000) aurait raison de la capacité novatrice de ce mouvement. Sans nier les effets de la routinisation ou de l'affaiblissement relatif du militantisme, il faut reconnaître que le mouvement du logement communautaire au Québec continue de présenter un potentiel intéressant.

D'une part, l'extension de l'innovation des années 1970 à ce qui représente aujourd'hui un parc de logements soustrait des logiques administratives ou commerciales, montre qu'il ne s'agissait pas que d'une trouvaille conjoncturelle mais bien d'une réponse à des aspirations plus larges de transformer le rapport à l'habitat. La diffusion du mode de prise en charge associatif dans les ensembles de logement

public, tout comme le développement important d'associations de copropriétaires en logements groupés, témoignent aussi d'un effet de « contamination » ou de diffusion de l'innovation. La reconnaissance des groupes promoteurs (GRT, regroupements, fédérations) par les instances publiques a contribué à faire évoluer les politiques publiques par voie de concertation avec des représentants de la société civile. Des projets novateurs initiés au cours des dernières années montrent la créativité des acteurs du logement communautaire à répondre à de nouveaux besoins et à de nouvelles aspirations, tant au plan des services offerts à des groupes particuliers qu'au plan des modalités de les financer dans un contexte de réduction des dépenses publiques.

CONCLUSION

Depuis maintenant 30 ans, les gouvernements soutiennent le développement de logements communautaires par le biais de programmes d'aide. Le gouvernement québécois est allé un peu plus loin en 1978 en choisissant d'appuyer les communautés qui désiraient prendre en main l'ensemble du processus de développement grâce notamment à la présence de GRT issus du milieu. Les liens entre la SHQ et les communautés ont évolué favorablement avec le temps par des échanges constants et des collaborations souvent étroites. Les influences mutuelles observées pourraient être qualifiées de relations partenariales. Une nouvelle étape a été franchie en 1997 lors de la création du Fonds québécois d'habitation communautaire : la SHQ acceptait de conditionner ses pouvoirs décisionnels aux opinions et demandes de l'ensemble des acteurs publics et communautaires concernés par le logement communautaire. Ce partenariat quasi égalitaire ne va pas de soi et demande à toutes les parties d'importants ajustements au plan non seulement du fonctionnement mais aussi idéologique. Cette nouvelle culture en émergence demande temps et investissement pour devenir réellement créatrice.

Depuis l'automne 2003, la SHQ a diminué considérablement l'apport d'information sur les programmes en cours. Les réunions des comités de travail se font maintenant rares et les échanges ne donnent plus lieu à des ententes consensuelles. Est-ce un repli temporaire en vue d'un redéploiement de ses activités ou le recul d'une évolution amorcée il y a 25 ans ?

L'avenir n'est pas joué. Les visées d'amincissement de la fonction publique et de reconfiguration de l'État suscitent beaucoup de craintes. Notamment quant à la place qu'aura la société civile dans la gouvernance du développement, place importante qui avait caractérisé depuis une trentaine d'années le modèle québécois de développement (Bourque, 2000). Au plan des modes de production, de nouveaux acteurs demandent à être reconnus pour développer le logement communautaire, émanant soit de la fonction publique, soit des réseaux du logement communautaire. Cette nouvelle concurrence remet en question l'équilibre fragile établi entre les réseaux quant à leur champ d'action respectif, ce qui risque de diminuer l'efficacité de l'ensemble et nuire à la concertation. En même temps, l'occasion est peut-être fournie de montrer que développer du logement communautaire, c'est beaucoup plus que « la brique et le ciment » ; il y a aussi une association viable à mettre sur pied. La recherche de voies alternatives de financement pourrait également annoncer la fin d'un partenariat fructueux avec l'État. Mais cela pourrait aussi être une opportunité pour mieux se positionner au regard du logement social et alimenter une réelle stratégie du mouvement communautaire (Lévesque, 2003).

Le tournant à prendre pourrait donc être l'occasion d'une reconnaissance accrue des acquis du mouvement communautaire. Celui-ci est doté d'une longue expérience et de connaissances uniques dans ce qui constitue la « chimie » d'un mode de développement capable de conjuguer l'économique et le social de manière harmonieuse. Espérons que les « ré-ingénieurs » étatiques sauront reconnaître ce « génie » social.

BIBLIOGRAPHIE

- AGRTQ. 2004. *Bulletin spécial 25 ans de réalisations dans les GRT du Québec*, Association des groupes de ressources techniques du Québec, février 2004.
- ARUC-ÉS. 2004. Actes du colloque « *Le logement communautaire : développer en partenariat* », Montréal, Université du Québec à Montréal, Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale, Collection Transfert, no T-02-2004.
- BÉLANGER, Paul R. et Benoît LÉVESQUE. 1990. « Le système de santé et de services sociaux au Québec : crise des relations de travail et du mode de consommation », *Sociologie du travail*, no 2/90, p. 1-14.
- BÉLANGER, Paul R. et Benoît LÉVESQUE. 1992. « La théorie de la régulation, du rapport salarial au rapport de consommation. Un point de vue sociologique », *Cahiers de recherche sociologique*, hiver 1992, p. 11-23.
- BLARY, Réjeanne. 1988. *Habitat : du discours aux pratiques*, Montréal, Éditions du Méridien.
- BOUCHARD, Marie J. 1994. *Évolution de la logique d'action coopérative dans le secteur du logement locatif au Québec*, Paris/Marseille, thèse de sociologie (doctorat unique), École des Hautes Études en Sciences Sociales/Centre pluridisciplinaire de la Vieille Charité.
- BOUCHARD, Marie J. et Marc GAGNON. 1998. *L'habilitation dans les organisations coopératives. Cinq cas de gestion de coopératives d'habitation*, Ottawa/Montréal, Société canadienne d'hypothèques et de logement/HEC Montréal, Centre de gestion des coopératives.
- BOURQUE, Gille L. 2000. *Le modèle québécois de développement, de l'émergence au renouvellement*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- CHFC. 2002. *Inclusiveness in Action: Case Studies in Supporting Diversity and Integrating Special Needs in Canadian Housing Co-Operatives*, Ottawa, Co-operative Housing Federation of Canada.
- D'AMOURS, Martine. 2000. *Procès de l'institutionnalisation de l'économie sociale au Québec*, Montréal, Centre de recherche sur les innovations sociales/ Laboratoire de recherche sur les pratiques et politiques sociales, Working Papers, no 0003.
- DESLAURIERS, Jean-Pierre et Marie-Joëlle BRASSARD. 1989. *Pouvoir habiter*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi / GRIR.
- DENNIS, Michael et Susan FISH. 1972. *Programs in Search of a Policy. Low Income Housing in Canada*, Toronto, Hakkert.
- DORVIL, Henri, Paul MORIN, Alain BEAULIEU et Dominique ROBERT. 2002. « Le logement comme facteur d'intégration sociale pour les personnes classées malades mentales », *Déviance et société*, vol. 26, no 4, p. 497-515.

- FQHC. 2003. *Fonds québécois de l'habitation communautaire*, site de l'organisme : <http://www.fqhc.qc.ca/>
- FOHM. 2003. *Mémoire sur l'amélioration de la santé et du bien-être, avril 2003*. Mémoire déposé par la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal, dans le cadre de la consultation de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Montréal-Centre.
- GAUDREAU, Allan et Marie J. BOUCHARD. 2002. *Le financement du logement communautaire, évolution et perspective*, Montréal, Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale, Cahier de recherche, R-08-2002.
- GAUDREAU, Allan, Pierre ADAM, Andrée DeSERRES et Marie J. BOUCHARD. 2004. *Étude de montages financiers alternatifs du logement communautaire : le Fonds d'investissement de Montréal-Monographie*, Montréal, Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale, Cahier de recherche, R-03-2004.
- GAUDREAU, Allan, Andrée DeSERRES, Pierre ADAM et Marie J. BOUCHARD. 2004. *Étude de montages financiers alternatifs du logement communautaire : la Coopérative d'habitation des Cantons de l'Est – Monographie*, Montréal, Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale, Cahier de recherche, R-02-2004.
- LÉVESQUE, Benoît. 2002. *Les entreprises d'économie sociale, plus porteuses d'innovations sociales que les autres ?* Montréal, Centre de recherche sur les innovations sociales, Collection Études théoriques, no ET0205.
- LÉVESQUE, Benoît. 2003. *Le financement du logement communautaire, une question stratégique*, p. 3-5 in : Sylvie Rondot et Marie J. Bouchard (2003), *Symposium sur le financement du logement communautaire, le 25 février 2002, organisé à l'Université du Québec à Montréal, par le Cap Logement communautaire de l'ARUC-ÉS*, Montréal, Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale, Cahier de transfert T-01-2003.
- MEISTER, Albert. 1974. *La participation dans les associations*, Paris, Économie et humanisme.
- MELUCCI, Alberto. 1989. *Nomads of the Present. Social Movements and Individual Needs in Contemporary Societies*, Londres/Victoria/Auckland, Hutchinson Radius.
- MELUCCI, Alberto. 1993. « Vie quotidienne, besoins individuels et action volontaire », *Sociologie et sociétés*, vol. XXXV, no 1, p. 189-197.
- POULIN, André. 1997. *Les résidants des coopératives d'habitation au Québec en 1996. Rapport statistique*, Montréal, Confédération québécoise des coopératives d'habitation.
- RONDOT, Sylvie et Marie J. BOUCHARD. 2003. *Symposium sur le financement du logement communautaire, le 25 février 2002, organisé à l'Université du Québec à Montréal, par le Cap Logement communautaire de l'ARUC-ÉS*, Montréal, Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale, Cahier de transfert T-01-2003
- SCHL. 1990. *Évaluation du programme fédéral des coopératives d'habitation*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, Division de l'évaluation de programmes.

- THÉRIAULT, Luc, Christian JETTÉ, Yves VAILLANCOURT et Réjean MATHIEU. 1996. *Qualité de vie et logement social avec support communautaire à Montréal*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, Cahier 96-01.
- THÉRIAULT, Joseph-Yvon. 1988. « Mouvements sociaux et nouvelle culture politique », *Politique, Revue de la Société québécoise de sciences politiques*, no 12, p. 5-36.,
- VIENNEY, Claude, Alain PRIGENT, R. CHARBONNEAU, Jean-Pierre DESLAURIERS, et Paul PRÉVOST. 1986. *Analyse socio-économique comparée des coopératives d'habitation en France et au Québec*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR.