



uOttawa

L'Université canadienne  
Canada's university

**FACULTÉ DES ÉTUDES SUPÉRIEURES  
ET POSTDOCTORALES**



**FACULTY OF GRADUATE AND  
POSTDOCTORAL STUDIES**

**Pierre Willan**

-----  
AUTEUR DE LA THÈSE / AUTHOR OF THESIS

**M.A. (Science Politique)**

-----  
GRADE / DEGREE

**Faculté de Science Politique**

-----  
FACULTÉ, ÉCOLE, DÉPARTEMENT / FACULTY, SCHOOL, DEPARTMENT

**La politique fédérale de logement au Canada de la Seconde Guerre mondiale au tournant du siècle :  
reflet de l'évolution du rôle de l'État dans la solidarité sociale**

-----  
TITRE DE LA THÈSE / TITLE OF THESIS

**Professeur Luc Juillet**

-----  
DIRECTEUR (DIRECTRICE) DE LA THÈSE / THESIS SUPERVISOR

-----  
CO-DIRECTEUR (CO-DIRECTRICE) DE LA THÈSE / THESIS CO-SUPERVISOR

**EXAMINATEURS (EXAMINATRICES) DE LA THÈSE / THESIS EXAMINERS**

**Professeure Nathalie Burlone**

**Professeure Caroline Andrew**

**Gary W. Slater**

-----  
Le Doyen de la Faculté des études supérieures et postdoctorales / Dean of the Faculty of Graduate and Postdoctoral Studies

**La politique fédérale de logement au Canada  
de la Seconde Guerre mondiale au tournant du siècle :  
reflet de l'évolution du rôle de l'État dans la solidarité sociale**

**Pierre Willan**

Thèse soumise à la  
Faculté des études supérieures et postdoctorales  
dans le cadre des exigences  
du programme de maîtrise

École d'études politiques  
Faculté des sciences sociales  
Université d'Ottawa

© Pierre Willan, Ottawa, Canada, 2007



Library and  
Archives Canada

Published Heritage  
Branch

395 Wellington Street  
Ottawa ON K1A 0N4  
Canada

Bibliothèque et  
Archives Canada

Direction du  
Patrimoine de l'édition

395, rue Wellington  
Ottawa ON K1A 0N4  
Canada

*Your file* *Votre référence*  
*ISBN: 978-0-494-49292-5*  
*Our file* *Notre référence*  
*ISBN: 978-0-494-49292-5*

**NOTICE:**

The author has granted a non-exclusive license allowing Library and Archives Canada to reproduce, publish, archive, preserve, conserve, communicate to the public by telecommunication or on the Internet, loan, distribute and sell theses worldwide, for commercial or non-commercial purposes, in microform, paper, electronic and/or any other formats.

The author retains copyright ownership and moral rights in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

**AVIS:**

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque et Archives Canada de reproduire, publier, archiver, sauvegarder, conserver, transmettre au public par télécommunication ou par l'Internet, prêter, distribuer et vendre des thèses partout dans le monde, à des fins commerciales ou autres, sur support microforme, papier, électronique et/ou autres formats.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

---

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms may have been removed from this thesis.

Conformément à la loi canadienne sur la protection de la vie privée, quelques formulaires secondaires ont été enlevés de cette thèse.

While these forms may be included in the document page count, their removal does not represent any loss of content from the thesis.

Bien que ces formulaires aient inclus dans la pagination, il n'y aura aucun contenu manquant.

  
**Canada**

---

## RÉSUMÉ

---

La thèse porte sur l'évolution des politiques fédérales de logement de la période d'après-guerre au tournant des années deux milles et démontre en quoi elle concorde avec les trois grandes périodes ayant marquées l'évolution des politiques sociales canadiennes. La première est marquée par une expansion de l'intervention étatique correspondant à l'essor de l'État providence. La seconde est caractérisée par un désengagement de l'intervention étatique sous l'influence des idéaux néolibéraux. La troisième est marquée par une nouvelle forme d'intervention correspondant au modèle partenarial de l'intervention étatique.

En conclusion, la thèse établit que l'évolution de la politique de logement répond aux même facteurs déterminants que l'évolution des autres politiques sociales : une nouvelle politique est engendrée par un changement structurel majeur qui suscite une réaction du gouvernement conditionnée par un paradigme dominant sur l'interventionnisme et la décentralisation, et ensuite par d'autres facteurs tels que le poids du passé et les relations intergouvernementales.

---

## TABLE DES MATIÈRES

---

INTRODUCTION .....	vi
<b>CHAPITRE 1</b>	
DE L'ÉTAT PROVIDENCE À L'ÉTAT PARTENAIRE .....	1
INTRODUCTION .....	1
1. LA CRISE DE L'ÉTAT PROVIDENCE .....	2
1.1. L'INTERVENTION PROVIDENTIELLE .....	2
1.2. LA NATURE DE LA CRISE .....	7
1.3. LA SOLUTION NÉOLIBÉRALE .....	9
1.3.1. Le néolibéralisme .....	9
1.3.2. Le désengagement au Canada .....	11
1.3.3. Les limites du désengagement .....	14
2. VERS UN ÉTAT PARTENAIRE .....	17
2.1. LE DÉPASSEMENT DU NÉOLIBÉRALISME .....	17
2.2. UNE DYNAMIQUE DÉMOCRATIQUE .....	19
2.3. UN PARTENARIAT INCLUSIF POUR UN PARTAGE DES RESPONSABILITÉS .....	22
3. L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ÉTAT DANS LA SOLIDARITÉ SOCIALE .....	26
CONCLUSION .....	33
<b>CHAPITRE 2</b>	
L'ÉMERGENCE DE LA POLITIQUE CANADIENNE DE LOGEMENT .....	35
INTRODUCTION .....	35
1. LES PREMIERS PROGRAMMES .....	36

1.1. L'ÉMERGENCE DE L'ÉTAT PROVIDENCE.....	36
1.2. L'INTERVENTION SUR LA DEMANDE DE LOGEMENT.....	38
1.3. LES PREMIERS PROGRAMMES DE LOGEMENT SOCIAL.....	40
2. L'ESSOR DU LOGEMENT SOCIAL.....	41
CONCLUSION.....	45
<b>CHAPITRE 3</b>	
LE DÉMANTÈLEMENT DE LA POLITIQUE DE LOGEMENT.....	48
INTRODUCTION.....	48
1. LA CRISE DE LÉGITIMITÉ.....	49
2. LE DÉSENGAGEMENT.....	54
3. LE RETRAIT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL.....	58
CONCLUSION.....	62
<b>CHAPITRE 4</b>	
LE RETOUR DE L'INTERVENTION FÉDÉRALE.....	65
INTRODUCTION.....	65
1. LE REGAIN D'INTÉRÊT DU FÉDÉRAL.....	66
1.1 UN ÉTAT DE CRISE.....	66
1.2 UNE INTERVENTION PROVINCIALE DÉFICITAIRE.....	68
1.3 UN APPEL À L'INTERVENTION.....	70
2. UNE NOUVELLE FORME D'INTERVENTION.....	71
2.1. L'INITIATIVE EN MATIÈRE DE LOGEMENT ABORDABLE.....	72
2.2. L'INITIATIVE NATIONALE POUR LES SANS-ABRI.....	74
2.3. L'INITIATIVE DE PARTENARIATS EN ACTION COMMUNAUTAIRE.....	78
CONCLUSION.....	80

## **CHAPITRE 5**

### **CONCLUSIONS SUR L'ÉVOLUTION DE L'INTERVENTION FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE LOGEMENT 83**

1. TROIS PÉRIODES, TROIS MODÈLES .....	83
2. LES FACTEURS DÉTERMINANTS DE L'ÉVOLUTION.....	86
2.1. LES CHANGEMENTS STRUCTURELS : UN POINT DE DÉPART.....	88
2.2. LA RÉACTION DU GOUVERNEMENT .....	90
2.3. LES AUTRES FACTEURS .....	95
2.3.1. Le poids du passé.....	95
2.3.2. Les provinces et les relations intergouvernementales.....	97
3. L'AVENIR EN DEVENIR.....	101
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>103</b>

---

## INTRODUCTION

---

Au Canada, le gouvernement fédéral joue un rôle de premier plan dans l'organisation de la solidarité sociale. Les demandes formulées par les groupes sociaux à son endroit témoignent de ce rôle important. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral est intervenu dans les domaines de la sécurité du revenu, que celle-ci vise les sans-emploi, les personnes âgées ou encore les familles. La dynamique intergouvernementale entre le gouvernement fédéral et les provinces rappelle que l'intervention fédérale l'amène à s'immiscer dans les champs de compétences provinciaux. Toutefois, la concentration des pouvoirs fiscaux issue de la Seconde Guerre mondiale a rendu possible son intervention (Bernier 2003 : 11). L'histoire des programmes sociaux canadiens démontre que le « pouvoir de dépenser » assure au gouvernement fédéral un poids politique et financier, ainsi qu'une grande flexibilité dans le choix de son action.

Son rôle a évolué depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'État ayant adapté ses programmes à la réalité politique, économique et sociale changeante. Cependant, contrairement à la période d'après-guerre durant laquelle l'État providence bénéficiait d'un large consensus, l'absence d'un commun accord se dégage des écrits portant sur l'évolution de son rôle depuis les débuts de la crise de l'État providence. Au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, les politiques sociales subissent une transformation inspirée par les théories néolibérales sans qu'il ne se produise un total démantèlement de l'État providence. Plus récemment, certains penseurs tel qu'Alain Noël et Frédéric Lesemann se penchent

plutôt sur la pertinence d'un troisième modèle, l'État partenaire, pour prendre en compte les transformations récentes.

Dans ce contexte d'incertitude quant au rôle de l'État en évolution, les transformations qui ont marqué la politique fédérale de logement depuis l'après-guerre ne constituent qu'un cas particulier d'une réalité globale plus complexe. Toutefois, les écrits sur l'évolution des politiques sociales ne s'attardent habituellement que peu ou pas du tout à la politique de logement. C'est pourquoi nous examinons, dans le cadre de cette thèse, l'intervention fédérale canadienne en matière de logement afin de déterminer s'il existe un parallèle évident entre son évolution et celle, plus globale, du rôle de l'État dans la solidarité sociale.

Il s'agit d'un cas intéressant puisque la politique de logement n'est pas une politique sociale traditionnelle telle que les programmes de la sécurité du revenu. À l'origine, l'intervention fédérale reposait sur une prémisse économique, l'objectif étant de gérer l'expansion économique d'après-guerre. Toutefois, le gouvernement a voulu apporter une correction aux problèmes de développement urbain au cours des années soixante et soixante-dix par la construction de logements sociaux. Cette initiative devait modérer l'inégalité des revenus en permettant l'existence de logements abordables dans les centres urbains. Dès lors, la politique de logement s'est rapprochée des politiques sociales.

La ressemblance avec les autres programmes sociaux ne s'arrête pas là. L'intervention fédérale en matière de logement repose aussi sur le pouvoir de dépenser. La responsabilité constitutionnelle revient aux provinces, mais les initiatives et les programmes ont historiquement confirmé le rôle prédominant du gouvernement fédéral. De plus, ce champ

d'intervention a aussi subi plusieurs transformations importantes de l'expansion d'après-guerre au démantèlement des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, à l'instar des coupures et réformes aux grands programmes sociaux canadiens.

L'évolution de la politique fédérale de logement reflète-t-elle celle, plus globale, du rôle de l'État dans la solidarité sociale? Cette évolution est-elle conditionnée par les mêmes facteurs déterminants? Voilà les deux questions centrales de cette thèse. Nous répondons dans chaque cas par l'affirmative.

Primo, la politique de logement suit une trajectoire similaire à celle des autres politiques sociales. Par ailleurs, les programmes de logement social se sont avérés parmi les programmes les plus vulnérables aux réformes néolibérales des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Toutefois, les récentes initiatives en matière de logement reflètent l'importance du modèle partenarial pour expliquer l'évolution actuelle de l'intervention fédérale dans la solidarité sociale.

Secundo, l'évolution de la politique de logement est conditionnée par les mêmes facteurs déterminants en dépit de quelques divergences. L'intervention en matière de logement subit une transformation importante à la suite d'un changement structurel puisqu'il en découle une réaction du gouvernement guidée, d'abord, par le paradigme dominant sur l'interventionnisme et la concentration des pouvoirs (décentralisation), puis conditionnée par d'autres facteurs : l'importance des groupes d'opposants, le poids du passé qui contraint les avenir possibles, et l'action des provinces et les relations intergouvernementales.

Afin de démontrer en quoi l'évolution de l'intervention en matière de logement correspond à celle de l'État dans la solidarité sociale, cette thèse adopte une approche documentaire. Nous avons considéré plusieurs écrits sur l'évolution du rôle de l'État depuis la crise de l'État providence et sur les transformations récentes de l'intervention sociale fédérale au Canada. De plus, nous avons étudié plusieurs ouvrages académiques portant sur la politique fédérale de logement. Toutefois, en ce qui concerne la politique de logement, nous avons aussi consulté des documents de la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL), des textes provenant d'organisations actives dans le logement et l'information sur les nouveaux programmes de logement disponible en ligne sur les sites du gouvernement du Canada.

Le premier chapitre situe notre étude sur le plan théorique en examinant l'évolution du rôle de l'État selon trois grands modèles. L'État providence est le modèle de référence, celui qui permet d'appréhender le rôle de l'État dans la solidarité sociale au cours de la période d'après-guerre. Ensuite, deux modèles tentent de résoudre la crise de l'État providence à partir des années quatre-vingt : l'État néolibéral et l'État partenaire. Le néolibéralisme prédomine dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, puis le modèle partenarial se manifeste davantage depuis le tournant des années deux mille. Par ailleurs, en plus d'identifier les trois modèles dans le temps, nous présentons leurs préceptes théoriques afin d'établir leur pertinence respective dans notre étude subséquente de la politique de logement. Enfin, nous terminons le chapitre en identifiant les facteurs déterminants de l'évolution de l'intervention étatique dans la solidarité sociale depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Les trois chapitres suivants portent sur l'évolution de l'intervention fédérale en matière de logement au cours de trois périodes délimitées par de profonds changements structurels. Le second chapitre porte sur l'émergence de la politique fédérale de logement au cours de la période d'après-guerre. Il examine le rapport existant entre l'essor de l'État providence canadien et l'intervention fédérale en matière de logement afin de démontrer que l'émergence de cette politique et les programmes qui en découlent correspondent aux préceptes de l'intervention providentielle dans la solidarité sociale.

Le troisième chapitre porte sur le désengagement de l'intervention fédérale en matière de logement. Il examine les réformes des programmes existants à la suite de la crise de l'État providence, le désengagement, puis le retrait complet de l'intervention fédérale du logement social au début des années quatre-vingt-dix. Dans les trois cas, ce chapitre démontre l'influence du néolibéralisme sur la nouvelle orientation de l'intervention fédérale en matière de logement.

Le quatrième chapitre porte sur le retour de l'intervention fédérale au tournant des années deux mille. Il examine les récentes initiatives du gouvernement en ce qui concerne le logement, puis évalue l'apport réel du modèle partenarial afin d'expliquer l'évolution récente de l'intervention fédérale en matière de logement.

Le dernier chapitre conclut cette thèse en reprenant l'évolution de l'intervention fédérale en matière de logement, en la situant dans le contexte des trois modèles, et en identifiant les facteurs déterminants de cette évolution. Ce dernier chapitre permet ainsi de déceler la

trajectoire de l'intervention fédérale en matière de logement et les facteurs déterminants spécifiques et constants qui sous-tendent cette évolution.

---

## **CHAPITRE 1**

### **DE L'ÉTAT PROVIDENCE À L'ÉTAT PARTENAIRE**

---

## **INTRODUCTION**

Au Canada, les années quatre-vingt-dix ont été témoin d'une transformation fulgurante du rôle de l'État dans la solidarité sociale. Les réformes néolibérales entamées au cours des années quatre-vingt, non sans obstacles, ont été réalisées par un gouvernement qui s'est éloigné de l'interventionnisme pour endosser la compétitivité économique, la lutte au déficit et les coupures massives aux programmes sociaux qui permettaient de la réaliser. Pourtant, avant même la fin de la décennie, ce même gouvernement annonçait, par l'entremise des discours du trône et des budgets fédéraux, de nouvelles initiatives d'intervention sociale.

Ce processus de transformation de l'intervention étatique a débuté, comme nous l'avons indiqué, au cours des années quatre-vingt, alors que sévissait une profonde crise de l'État providence dont la légitimité était fortement remise en question après trois décennies d'acceptation quasi unanime. Pourtant, les événements des années quatre-vingt-dix démontrent que le processus n'est pas terminé. Du modèle providentiel en crise a succédé une vague de réformes néolibérales récemment dépassées par la remontée d'une idéologie plus interventionniste, quoiqu'elle aussi transformée par la crise de l'État providence.

La droite néolibérale a su imposer son paradigme pour un certain temps et avec un succès par ailleurs mitigé, mais ses opposants proposent maintenant d'autres solutions,

essentiellement sous la forme d'un État partenaire qui respecte et intègre les préceptes essentiels du néolibéralisme, reconnaît certains acquis, mais propose des solutions aux problèmes que ce dernier n'a pu résoudre.

Notre cadre théorique identifie ainsi trois grandes périodes marquées par trois modèles de l'intervention étatique dans la solidarité sociale. Nous pourrions ainsi vérifier en quoi l'évolution de l'intervention fédérale en matière de logement correspond ou diffère de celle, plus globale, du rôle de l'État dans la solidarité sociale au Canada. De plus, nous identifions les facteurs déterminants de cette évolution afin de soutenir notre comparaison. Ainsi, nous vérifions non seulement que l'évolution de l'intervention en matière de logement correspond à notre périodisation, mais qu'elle répond aux mêmes facteurs déterminants.

## **1. LA CRISE DE L'ÉTAT PROVIDENCE**

### **1.1. L'INTERVENTION PROVIDENTIELLE**

Pendant les Trente glorieuses, de la fin de la Seconde Guerre mondiale en 1945 à 1975, l'État orchestre la solidarité sociale sur la prémisse de la protection contre les risques du marché (Saint-Martin 2000 : 44). Puisqu'ils pouvaient affecter n'importe qui, ces risques étaient considérés essentiellement sociaux et faisaient de la protection une nécessité sociale. Conséquemment, l'État visait à assurer la sécurité sociale de l'ensemble des citoyens par le maintien d'une économie saine et du plein emploi, et en soutenant les revenus des plus

vulnérables afin de garantir un niveau de vie minimal (Guest 1993 : 8). La composante sociale de l'État providence va ainsi de pair avec le keynésianisme, sa composante économique. En plus d'assurer un niveau de vie minimal, les dépenses de l'État servent à maintenir la stabilité des cycles économique afin d'assurer la prospérité et le plein emploi, minimisant ainsi les risques pour les citoyens (Mishra 1990 : 84).

Globalement, le modèle de l'État providence repose sur l'égalité et l'assurance contre le risque. Il est marqué par la présence d'un discours universaliste. Les services sociaux sont le principal mécanisme d'intervention par lequel l'État mobilise la solidarité sociale, alors que les transferts sociaux lui permettent de soutenir directement les citoyens plus vulnérables. De plus, l'intervention de l'État est marquée par des normes nationales (Noël 1996).

L'État providence ne faisait pas l'unanimité. Pour reprendre Ramesh Mishra, il n'existait pas de consensus universel, mais une acceptation généralisée de ses principes de bases, soit le plein emploi, l'accès universel aux services et la réduction de la pauvreté, principes auxquels les gouvernements adhéraient au-delà de leurs affiliations partisans (Mishra 1990 : 83).

Au Canada, il est généralement accepté que le rapport Marsh de 1943 soit un document fondateur de l'État providence canadien (Beauchemin, Bourque & Duchastel 1995 ; Mishra 1990 : 84). S'il ne constitue pas un plan d'action, il présente les méthodes et principes à considérer pour concrétiser la réalisation d'un système complet de sécurité sociale. Le rapport propose notamment l'instauration d'un système de sécurité sociale qui, combiné à une politique pour l'emploi, permettrait de réduire la pauvreté et d'assurer un minimum

social (Guest 1993 : 159). Toutefois, le rapport Marsh ne se rend jamais au Parlement et rencontre une opposition idéologique tenace au sein même du gouvernement.

Pourtant, bien que les réticences face à cette vision du rôle de l'État soient nombreuses, les programmes providentiels canadiens sont adoptés progressivement. Face à la popularité croissante de la gauche favorable aux mesures de sécurité sociale, le gouvernement s'engage à instaurer une politique de plein emploi et propose plusieurs mesures sociales avant même la fin de la guerre. Il concrétise ses engagements dès 1944 en adoptant le programme d'allocations familiales (Guest 1993 : 177 ; 188). Ce dernier constitue le premier programme universel de sécurité sociale.

L'intervention du gouvernement fédéral dans ce qui était traditionnellement considéré comme relevant des champs de compétences provinciaux est facilitée par la centralisation des pouvoirs fiscaux réalisée durant la guerre et maintenue par après sur la base qu'elle était nécessaire à la stabilité économique et au plein-emploi (Guest 1993 : 244). Toutefois, le gouvernement fédéral doit tout de même conclure des ententes avec les provinces ou encore déployer des stratégies inusitées afin que son intervention n'outrepasse pas leurs champs de compétences. Dans le cas du régime d'assurance-maladie, le gouvernement fédéral assure la conformité des services offerts par les provinces aux normes nationales en contribuant à leur financement (Guest 1993 : 309). Dans le cas de la sécurité du revenu, le gouvernement fédéral assume le leadership des quatre principaux programmes en les finançant directement ou par l'intermédiaire de programmes à frais partagés.

L'assurance-chômage, issue d'une modification constitutionnelle, existait depuis 1940 et les allocations familiales depuis 1944, mais c'est au cours des années cinquante que l'État providence confirme son expansion. En 1951, le programme de sécurité de la vieillesse est créé par le gouvernement fédéral, suivi en 1956 par les premiers jalons de l'assistance sociale et en 1957 par la création d'une assurance santé et hospitalisation. Ces deux derniers programmes seront renforcés en 1966, d'une part par la création du Régime d'assistance publique du Canada et d'autre part par l'adoption de la *Loi sur les soins médicaux* (Guest 1993). Alors que les dépenses fédérales au titre de la santé et du bien-être social n'atteignent pas les deux cent millions de dollars au cours de la guerre, elles doublent à quatre cent millions dès 1945-1946. Au début des années cinquante, elles dépassent rapidement le milliard de dollars avant d'atteindre cinq milliards en 1970 (Guest 1993 : 379). Telle est l'ampleur de l'expansion de l'État providence canadien.

Malgré cela, selon la typologie d'Esping-Anderson, le Canada est un État providence libéral dont les programmes sociaux sont moyennement généreux (Bernier 2003 : 38). C'est-à-dire qu'en dépit d'une redistribution financière assurant un niveau de vie minimal, le régime providentiel mise sur des programmes ciblant les clientèles nécessiteuses et un régime d'aide sociale peu généreux. Bernier confirme que l'État providence canadien comporte plusieurs ressemblances avec celui des autres pays anglo-saxons. Ils réagissent au contexte structurel rapidement et selon une idéologie semblable qui comprend une propension à l'universalisme limitée, une stratification sociale perceptible dans la forme des programmes, une aide peu généreuse et l'existence d'une structure privée parallèle à l'intervention étatique. Par ailleurs, Ramesh Mishra affirme que « Unlike most European

countries, but like its southern neighbor, Canada's commitment to full employment remained weak » (Mishra 1990 : 83).

En revanche, le Canada a développé des programmes de soins de santé, d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse universels (Mishra 1990 : 83). Ainsi, les programmes universels sont peu nombreux, mais importants. De plus, il est vrai que l'État encourage l'autonomie individuelle et l'initiative privée, mais en dépit des ressemblances avec les autres pays anglo-saxons, le Canada est aussi unique de par sa population hétérogène, ses clivages régionaux et sa dynamique intergouvernementale (Bernier 2003 : 40).

Dans ce contexte, l'État providence canadien est devenu un facilitateur de l'intégration nationale (Bernier 2003 : 40). En effet, la création et le financement d'un système de sécurité sociale par le gouvernement fédéral, sauf exceptions, permettaient aux citoyens canadiens de bénéficier des mêmes programmes et services littéralement d'un océan à l'autre. Selon Banting, les politiques sociales sont souvent considérées comme l'un des piliers de l'intégration nationale, ce qui limite le désengagement suite à la crise de l'État providence (Banting 1987 : 290).

Bernier explique davantage cet « effet conservateur » de la structure fédérale propre au Canada. Les obstacles inhérents aux relations intergouvernementales et à l'action des provinces en matière de sécurité sociale ont modéré l'expansion de l'État providence et limitent également les possibilités de régression (Bernier 2003 : 40). Ainsi, malgré que la réaction du gouvernement canadien aux conditions structurelles changeantes lors de la crise

de l'État providence s'apparente à celle des autres pays anglo-saxons, elle comporte aussi des divergences significatives.

## **1.2. LA NATURE DE LA CRISE**

Les chocs pétroliers de 1973 et 1979, et les crises économiques qui en résultent consacrent la fin d'une longue période de stabilité pour l'État providence. La croissance économique d'après-guerre stagne et l'inflation persiste : « Le taux d'inflation, qui était en moyenne de 4,3% par an entre 1966 et 1977, est monté à 9,8% entre 1974 et 1982 » (Guest 1993 : 287). Par ailleurs, le nombre de chômeurs double entre 1970 et 1980. Le taux de chômage était de 5,5% en 1973, année du premier choc, mais il atteint 8,3% en 1978. Suite au second choc, le taux augmente davantage et atteint 11,9% en 1983 (Guest 1993 : 282).

La coexistence d'une récession et d'une période d'inflation confond les politiques économiques keynésiennes qui n'offrent aucune piste de solution afin de rétablir la prospérité. Sauf exception, les dépenses publiques liées à la sécurité sociale accaparent une part croissante du produit national brut (PNB) chaque année, passant de 12,83% du PNB en 1972-1973 à 16,9% du PNB en 1982-1983 (Guest 1993 : 382). Malgré ces dépenses sociales soutenues, la crise économique persiste. La crédibilité du keynésianisme et la confiance dans les aptitudes de l'État de gérer l'économie s'en trouvent ébranlées (Mishra 1990 : 87).

De plus, tel que l'explique Pierre Rosanvallon, la crise de l'État providence n'est pas seulement une crise financière. Le rôle de l'État est remis en cause économiquement,

socialement et culturellement. La véritable crise se situe ainsi sur le plan des idées. Les sociétés industrialisées atteignent une limite dans la façon de concevoir le rôle de l'État dans la solidarité sociale. En effet, l'État est devenu le pilier d'une solidarité mécanique et arithmétique. Les citoyens paient leurs impôts et les fonds sont redistribués afin d'assurer un niveau de vie minimal pour les citoyens les plus démunis et pour assurer l'ensemble contre les risques inhérents au fonctionnement du marché. Bien qu'il soit efficace, ce mode d'organisation comporte aussi certaines faiblesses. Notamment, les citoyens ne voient plus la solidarité, alors qu'elle s'efface dans une logique bureaucratique (Rosanvallon 1981).

Le discours néolibéral se positionnera rapidement comme successeur du providentialisme, arguant que la réduction du rôle de l'État permettra le retour de la prospérité économique. La réaction des gouvernements aux changements structurels sera guidée par ce nouveau paradigme. Toutefois, les préceptes néolibéraux « *seemed more a matter of faith and common sense than science* » (Mishra 1990 : 88). La pensée libérale est incapable de dépasser l'État providence. En effet, elle est incapable de formuler une nouvelle théorie du rôle de l'État et c'est pourquoi, en dépit de la crise qui afflige l'État providence, en dépit qu'il ne fasse plus consensus et qu'il soit fondamentalement remis en question, aucun nouveau modèle théorique ne parvient à s'imposer.

## **1.3. LA SOLUTION NÉOLIBÉRALE**

### **1.3.1. Le néolibéralisme**

Les théories néolibérales sont popularisées à la fin des années soixante-dix par les leaders politiques de droite tel que Ronald Reagan aux États-Unis et Margaret Thatcher en Grande-Bretagne. Malgré l'incapacité du néolibéralisme de dépasser l'État providence sur le plan théorique, les gouvernements Thatcher et Reagan entament une vague de réformes inspirées par les idéaux néolibéraux qui influenceront d'abord et surtout les autres pays anglo-saxons. Toutefois, le Canada échappe à cette tendance dans un premier temps. Les programmes sociaux étant associés à une certaine conception de la citoyenneté canadienne, il est politiquement plus difficile de s'y attaquer (Bernier 2003 : 201).

L'application pratique du néolibéralisme comporte des différences selon les pays, mais globalement, les politiques sociales et les dépenses publiques sont considérées comme étant des obstacles à l'initiative privée qui doivent être éliminés ou limités (Lesemann 2001 : 24). Les idéaux néolibéraux valorisent plutôt l'individualisme et le marché, aux dépens de la solidarité sociale, et misent sur les idées monétaristes qui prennent de l'ampleur face au keynésianisme n'offrant aucune solution à la crise économique et à l'inflation qui sévissent (Saint-Martin 2000 : 35 ; Mishra 1990 : 86).

L'idéologie néolibérale est soutenue par un discours pouvant être radical, tel que celui du penseur Jean-Luc Migué au Québec. Ce dernier s'oppose à toute intervention de l'État. Selon lui, tout interventionnisme augmente les coûts de l'emploi, ce qui diminue le volume

d'emploi et cause le chômage. Par exemple, il stipule que les avantages sociaux font que les employeurs préfèrent payer des heures supplémentaires plutôt qu'un employé supplémentaire. Dans le cas des politiques sociales, il ne devrait tout simplement pas y en avoir. Il propose aussi l'abolition du salaire minimum. Migué argue que ce dernier gonfle artificiellement les salaires et diminue ainsi le volume d'emplois. De plus, puisqu'il touche surtout les jeunes, le salaire minimum aide à la délinquance (Migué 1994). Toutefois, ce discours idéologique a peu à voir avec la réalité. D'ailleurs, ceux qui arguent que les idéaux néolibéraux sont à l'origine de l'évolution du rôle de l'État ne sont pas nécessairement eux-mêmes de farouches partisans du néolibéralisme.

Dans la réalité, un État néolibéral est caractérisé par la notion de solidarité limitée, qui remplace la notion d'égalité du providentialisme. D'une assurance contre les risques du marché, on passe au soutien conditionnel au revenu. De plus, les clientèles sont ciblées. Seuls les plus nécessiteux reçoivent l'aide étatique et seulement selon leurs besoins, une approche qui s'éloigne de l'interventionnisme universaliste de l'État providence. Afin de soutenir les citoyens, un État néolibéral mise sur le développement des ressources humaines et de l'employabilité. Aux services sociaux succède le contrat entre l'individu et l'État, mais surtout la responsabilité individuelle. Enfin, plutôt que d'imposer des normes nationales, un État néolibéral favorise la décentralisation (Noël 1996) sous la forme de transferts de responsabilités à d'autres paliers de gouvernements ou de privatisations qui assurent la primauté du marché.

Néanmoins, en pratique, ce modèle ne s'instaure pas complètement. Aucun État ne peut véritablement être caractérisé d'État néolibéral. En dépit du discours politique de Thatcher et

Reagan, l'État providence n'a jamais été complètement supprimé, ni au Royaume-Uni, ni aux États-Unis. Par ailleurs, cette réalité s'applique aussi au cas canadien (Bernier 2003 : 20 & 26 ; Noël 1996). Toutefois, l'influence des idéaux néolibéraux sur l'évolution du rôle de l'État peut être constatée par le désengagement de l'État providence.

### **1.3.2. Le désengagement au Canada**

Au Canada, il faut attendre l'élection d'un gouvernement conservateur, en 1984, pour que le gouvernement canadien entame une succession de réformes inspirées du néolibéralisme. Précédemment, les libéraux avaient proposés quelques réformes, mais ces tentatives se sont avérées un échec (Guest 1993 : 332). Par ailleurs, le gouvernement conservateur ne réussit pas à désengager substantiellement le gouvernement fédéral de l'intervention sociale, ni même à résoudre la crise qui afflige les finances publiques. Certaines réformes s'avèrent tout simplement un échec. Par exemple, l'universalité de la sécurité de la vieillesse sera maintenue jusqu'en 1990 suite à l'échec de la réforme de 1985 face à la résistance organisée des personnes âgées. Globalement, les conservateurs ne parviennent pas à modifier de manière significative les principaux programmes fédéraux, mais le gouvernement apprend de ses échecs (Bernier 2003).

C'est surtout le gouvernement libéral accédant au pouvoir en 1993 qui élimine le déficit budgétaire et réalise la plupart des grandes réformes des programmes sociaux canadiens. Jacques Beauchemin, Gilles Bourque et Jules Duchastel confirment l'évolution vers le néolibéralisme au Canada, bien qu'ils soient critiques de cette transition. Idem pour Dennis

Guest. Ils constatent, dès le gouvernement Mulroney, une déréglementation, des privatisations, des compressions budgétaires dans les programmes de sécurité sociale et une réduction des transferts aux provinces qu'ils attribuent au néolibéralisme. La soumission au marché mondial par le libre-échange et l'adoption d'une taxe sur la consommation sont aussi attribuées à une transition vers un État néolibéral (Bourque, Beauchemin et Duchastel 1995 ; Guest 1993 : 333).

Le gouvernement Chrétien maintient le cap en préférant la lutte au déficit à la création d'emplois. Les trois auteurs affirment que le langage employé dans le document de travail Axworthy, qui deviendra le livre vert sur la réforme de la sécurité sociale, démontre l'intention du gouvernement de réaliser une transition vers le néolibéralisme tout en utilisant le discours providentiel pour la légitimer. Entre autres, ce discours porte sur le bien des enfants et la solidarité, mais ses objectifs ne sont pas en continuité avec ceux de l'État providence puisqu'ils endossent une solidarité limitée. En effet, les réformes de la sécurité sociale renvoient la responsabilité première de s'intégrer au marché à l'individu, alors que l'État providence permettaient d'assumer les risques collectivement (Bourque, Beauchemin et Duchastel 1995).

Le gouvernement est parvenu à réformer les normes nationales et les programmes de la sécurité du revenu en dépit qu'ils étaient liés à une certaine conception de la citoyenneté canadienne et à l'objectif d'intégration nationale. Le désengagement s'est réalisé par de petites réformes qui ont réussi à briser les résistances. Malgré que certains programmes plus vulnérables aient subi des modifications radicales, d'autres ont été plus difficiles à réformer. Dans le cas des pensions de vieillesse, la résistance a été si vive que le désengagement ne

s'est réalisé que partiellement. Néanmoins, cela n'a pas empêché le gouvernement de mettre fin à l'universalité des pensions et de les marginaliser en privilégiant d'autres programmes parallèles tel que le Régime de pension du Canada. Au niveau de l'assurance-chômage, le programme a été réinventé en assurance-emploi et le nombre de chômeurs admissibles a été réduit (Bernier 2003).

Bernier constate une transformation des objectifs des programmes et un renversement des droits garantis aux citoyens qui, globalement, ne sont plus assurés contre les risques du marché (Bernier 2003 : 188). Notamment, un des nouveaux objectifs de l'assurance-emploi est de former les chômeurs en vue du renforcement du marché du travail, un objectif se distinguant fortement des principes assurantiels. Autre symptôme du désengagement, le fédéral a fait passer le financement du chômage aux employeurs et aux salariés, alors qu'il l'assumait seul avant 1997. Les transferts sociaux pour l'assistance sociale ont aussi subi des coupures ébranlant le concept de citoyenneté sociale canadienne. Quant aux prestations financières pour les enfants, les conservateurs remplacent l'universalité par des crédits d'impôts, et ceci sans opposition des provinces. Par après, les libéraux instaurent une nouvelle allocation basée sur les revenus concrétisant le principe néolibéral de l'aide conditionnelle au revenu. Dans ce dernier cas, Bernier explique que la complexité des changements a véritablement confus tout le monde et miné ainsi tout potentiel de résistance.

Bien qu'elle soit un succès sur le plan strictement financier, la stratégie gouvernementale néolibérale mène à un chômage persistant, une polarisation des revenus, une exclusion sociale croissante et un sentiment généralisé d'insécurité sociale au sein de la population. Ainsi, le tissu social est soumis à de fortes pressions (St-Martin 2000 : 37). Cette nouvelle

réalité va modérer l'élan néolibéral et ramener la question sociale à l'ordre du jour, exposant les échecs et les limites de la vision néolibérale qui, finalement, n'aura jamais parvenu à s'imposer au Canada. En effet, les droits économiques qui étaient garantis par les programmes disparaissent au profit du renforcement des mécanismes de marché, mais il s'agit d'un désengagement et non pas d'un démantèlement complet des programmes (Bernier 2003 : 186). En dépit des réformes, les programmes sociaux persistent et accaparent toujours une part importante des dépenses de l'État en plus d'obtenir un appui populaire colossal.

### **1.3.3. Les limites du désengagement**

En dépit des changements qui se sont indéniablement produits depuis la crise de l'État providence, certains penseurs affirment que le modèle providentiel est encore et toujours le plus pertinent pour expliquer le rôle actuel de l'État dans la solidarité sociale. Selon eux, le discours néolibéral a pris de l'ampleur, mais il n'a pas réussi à s'imposer au point de remplacer l'État providence. Pour reprendre Ramesh Mishra, il n'y a aucun consensus quelconque au sujet du néolibéralisme (Mishra 1990 : 92). Paul Pierson affirme dans un même sens que les obstacles aux stratégies de retrait ont été tels que l'État providence reste la composante la plus résistante de l'ordre d'après-guerre en dépit de l'austérité des gouvernements, y compris en Grande-Bretagne et aux États-Unis, pays de Reagan et Thatcher (Bernier 2003 : 25).

Ce constat s'applique aussi au Canada. Au cours des années quatre-vingt, suite à l'élection d'un gouvernement conservateur, « les programmes de sécurité du revenu avaient

acquis une importance plus grande, et ce en dépit des pressions émanant des finances publiques et de l'idéologie [néolibérale] favorisant un retrait des prestations sociales » (Bernier 2003 : 43). Banting affirmait alors que « Bien que des réductions de prestations aient indubitablement eu lieu, certains programmes ont été améliorés, tandis que d'autres ont été restructurés plutôt que réduits. En outre, si on se place dans une perspective sociétale générale, l'impression dominante qui se dégage est que le rôle du régime de sécurité du revenu dans la vie canadienne s'est élargi » (Banting 1987 : 186).

Banting maintient que l'État providence n'est pas menacé. Il subit une transformation, mais sa vocation et les préceptes définissant son rôle restent les mêmes. De plus, il explique que ni la mondialisation, ni le multiculturalisme n'affaiblissent l'État providence. Les difficultés financières s'expliquent par d'autres questions budgétaires, notamment le vieillissement de la population (Banting 2004). Prince confirme les convictions de Banting. Il avance que « au niveau du flux des ressources financières, des parts et des réclamations, l'État fédéral n'a pas été réduit ; il a peut-être été limité et stabilisé, mais il est encore plus important qu'auparavant » (Prince 1994 : 32). Par ailleurs, les citoyens du pays sont globalement en faveur des programmes sociaux, bien que les opinions se soient légèrement polarisées au tournant des années quatre-vingt-dix (Banting 2004).

Certes, il existe un paradoxe : des gouvernements conservateurs ont été élu au cours des années quatre-vingt et ont instauré des réformes néolibérales alors même que les programmes sociaux recevaient un fort appui populaire. De plus, les sondages ont démontré que la création d'emplois était l'une des principales préoccupations des électeurs au moment même où ces gouvernements conservateurs priorisaient la lutte au déficit et la libéralisation

des marchés, parfois aux dépens des emplois existants (Mishra 1990 : 91). Ainsi, la réaction du gouvernement aux changements structurels répond davantage à des impératifs idéologiques qu'à la volonté et l'intérêt publics, ces derniers étant parfois opposés aux réformes entreprises.

Selon Banting, les transferts et services sociaux sont toujours pertinents, de même que les normes nationales qu'ils voient liées à l'identité canadienne, et ce en dépit des transformations du rôle de l'État au cours des dernières décennies. Pourtant, le désengagement est une réalité incontournable malgré la poursuite d'un certain providentialisme. Par conséquent, au tournant des années deux milles, ni la vision strictement néolibérale, ni la vision strictement providentielle permet de saisir parfaitement l'évolution récente du rôle de l'État. Par ailleurs, le débat ne se limite même plus à la dichotomie entre les discours providentiel et néolibéral. La gauche, qui a aussi émis de nombreuses critiques à l'égard de l'État providence, propose maintenant avec vigueur son propre modèle d'intervention : l'État partenaire.

Globalement, l'État providence n'a jamais véritablement été dépassé, ni sur le plan théorique, ni dans la pratique, bien qu'il ait été transformé par le néolibéralisme. L'État continue de jouer un rôle de premier plan dans la solidarité sociale. De plus, les politiques néolibérales n'ont pas permis de résoudre les problèmes de pauvreté et d'exclusion. La gauche avance que le succès social, démocratique et économique repose sur un partenariat élargi avec les communautés, les citoyens, ainsi que les divers acteurs politiques, économiques et sociaux. Face aux défis persistants de l'intervention étatique dans la

solidarité sociale et aux limites des réformes néolibérales, le modèle partenarial s'impose progressivement dans les réflexions sur l'évolution de l'intervention étatique.

## **2. VERS UN ÉTAT PARTENAIRE**

### **2.1. LE DÉPASSEMENT DU NÉOLIBÉRALISME**

Au tournant des années deux milles, ni le keynésianisme social, ni le laisser-faire néolibéral ne permet de décrire entièrement le rôle de l'État (Saint-Martin, 2000 : 34). La droite conservatrice a d'abord réussi à imposer le néolibéralisme suite à la crise de l'État providence, mais la gauche est revenue en force vers la fin des années quatre-vingt-dix, une nouvelle gauche véhiculant de nouvelles idées qui dépassent l'État providence plutôt que de se limiter à en défendre les acquis. Acceptant en partie l'héritage néolibéral, elle vise toutefois un nouveau rôle pour l'État. Parfois dénommée la « troisième voie », la nouvelle gauche n'accepte pas la vision socialement désincarnée du marché proposée par la droite (Saint-Martin 2000 : 36).

Les politiques en vue de favoriser la concurrence des marchés sont devenues source de désenchantement. « Ces politiques sont peut-être parvenues à soutenir la croissance économique en général, mais elles ont aussi soumis le tissu social à de très fortes pressions. La persistance de niveaux élevés de chômage, la polarisation des revenus et la montée de l'exclusion sociale alimentent un sentiment d'insécurité de plus en plus vif et répandu au sein

de la population » (Saint-Martin 2000 : 37). La question sociale, reléguée au second plan pendant plus d'une décennie, redevient une priorité pour l'État. Toutefois, l'intervention prend une nouvelle forme alors que la réaction du gouvernement aux récents changements structurels est guidée par l'émergence de nouvelles idées quant à son rôle interventionniste et la forme que doit prendre la décentralisation.

Denis Saint-Martin propose d'appréhender cette nouvelle forme de l'intervention sociale en tant que manifestation d'un État d'investissement social. Ce dernier vise à transformer les « dépenses » publiques en « investissements » tournés vers l'avenir et, par conséquent, principalement axés vers les enfants. Ce nouveau discours sur l'intervention étatique prend naissance sous l'influence de la nouvelle gauche tout en se cadrant dans l'héritage néolibéral. L'intervention sociale proposée est issue d'une logique fondamentalement économique. « Dans cette perspective, le rôle de la politique sociale n'est plus d'offrir des protections contre les risques inhérents à l'économie de marché, mais plutôt de mettre à la disposition des individus des outils visant à améliorer leur employabilité, c'est-à-dire à leur donner les moyens d'affronter—*individuellement*—les changements d'une économie mondiale en constante transformation » (Saint-Martin 2000).

L'intervention de l'État mise sur la responsabilité individuelle et la primauté du marché, elle vise à assurer l'employabilité des travailleurs et s'intéresse aux enfants dans le contexte du développement des ressources humaines futures. Il s'agit clairement de trois attributs néolibéraux. Toutefois, l'État entend aussi jouer un rôle de partenaire de ses citoyens. « Dans cette perspective, le rôle de l'État consiste à armer convenablement l'individu en butte à un monde compétitif et exigeant; à lui fournir les moyens d'acquérir une meilleure formation en

vue de son intégration au marché » (Saint-Martin 2000 : 45). L'État n'assure plus le maintien d'un niveau de vie décent ; il vise plutôt à équiper les citoyens des outils leur permettant de réussir.

Saint-Martin explique que l'État doit maintenir un filet de sécurité social minimal pour les exclus, mais la nouvelle citoyenneté proposée est fondamentalement économique. Elle repose sur la participation et l'intégration au marché (Saint-Martin 2000 : 45). En ce sens, l'État d'investissement social qu'il présente est surtout un État néolibéral, bien qu'il introduise la notion de partenariat. Le modèle partenarial de l'intervention étatique qui émerge avec le retour en force de la gauche est plus complexe.

## **2.2. UNE DYNAMIQUE DÉMOCRATIQUE**

L'État providence est un modèle remontant à la période d'après-guerre. Les débats classiques sont maintenant dépassés par de nouvelles préoccupations, telles que les conditions culturelles de la consommation et de la vie sociale, ou encore la nature démocratique des procédures administratives et des arrangements institutionnels. Les revendications portent maintenant sur la participation des citoyens aux processus décisionnels, la nécessité d'une véritable autonomie locale et la qualité des produits, y compris leur contenu culturel. Ces préoccupations se démarquent des habituels débats sur la distribution des revenus (Noël 1996). Enfin, puisque les acteurs politiques influencent l'évolution du rôle de l'État, ce dernier se transforme inévitablement selon les préoccupations démocratiques en constante évolution.

Alain Noël explique que les deux grandes forces politiques traditionnellement opposées que l'on nomme la gauche et la droite ont maintenant certains points en commun. Ils s'accordent sur l'importance de la lutte au déficit ou encore sur la nécessité d'une réforme de la sécurité sociale. « Maintenant, plus que jamais, les différences entre la droite et la gauche relèvent moins des dépenses publiques et de la redistribution des revenus, dimensions sur lesquelles on insiste souvent, que de la compréhension de la société et de la confiance dans l'État et, surtout, dans la démocratie » (Noël 1996). Les valeurs ne sont pas les mêmes, d'où l'importance d'accorder une attention particulière au discours qui mobilise les différents modèles.

D'un côté, la droite tente d'imposer son modèle néolibéral. De l'autre, la gauche transformée par la crise de l'État providence ne se limite plus à défendre les acquis de ce dernier. Elle propose plutôt son modèle partenarial. Noël explique que chaque proposition néolibérale trouve son équivalent partenarial, mais ni l'un ni l'autre ne se réduit à un modèle antérieur. Le néolibéralisme n'est pas le libéralisme classique ; l'État partenaire n'est pas une défense nostalgique du modèle providentiel.

Noël associe au modèle partenarial les impôts négatifs, la mise en valeur des différentes identités, l'élargissement de la participation des différents acteurs sociaux et économiques à la vie politique, de même qu'une économie sociale et solidaire qui mise sur le développement local et, bien entendu, une confiance dans la démocratie qui échappe à la droite individualiste néolibérale. Toutefois, Noël ajoute qu'aucun des deux modèles ne s'impose complètement dans la réalité, mais qu'il existe une combinaison issue de la dynamique démocratique entre la gauche et la droite (Noël 1996).

Selon Noël, la droite est caractérisée par une méfiance de la démocratie et de l'État, ainsi que par la croyance que l'action collective et la société sont des illusions. Par opposition, la gauche mise sur l'État, la démocratie et l'idéal d'une société plus juste. De plus, contrairement à la droite, la gauche ne croit pas que le marché puisse tout régler (Noël 1996). Ainsi, l'État partenaire ne dispense pas directement les services, mais garanti les droits des citoyens à la pleine intégration sociale et économique (Lesemann 2001 : 21). Cette approche citoyenne le distingue clairement du néolibéralisme. En effet, si la compétitivité économique est toujours importante, elle est considérée indissociable au renforcement de la société civile (Lesemann 2001 : 23).

Ces définitions générales ne tiennent pas compte d'une réalité plus complexe, mais elles soulignent l'importance de la dynamique démocratique entre les forces politiques en présence. Elle permet d'expliquer que si nous pouvons distinguer le modèle partenarial du néolibéralisme et de l'État providence sur le plan théorique, aucun de ces modèles ne traduit parfaitement la réalité. Plusieurs visions se confrontent et s'entremêlent sur le terrain politique. Toutefois, dans les limites raisonnables de cette thèse, nous n'allons pas mesurer la pertinence des différents modèles, mais les distinguer clairement en utilisant une adaptation de la typologie d'Alain Noël telle que présentée dans le tableau sur les modèles du rôle de l'État (PAGE 22).

### 2.3. UN PARTENARIAT INCLUSIF POUR UN PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

L'existence de partenariats dans le cadre de l'intervention étatique fédérale n'est pas récente. Toutefois, il faut discerner les partenariats au sens strict d'une approche partenariale qui mise sur une solidarité élargie, le respect des particularismes, le développement local et un véritable partage des responsabilités (Noël 1996).

#### Les modèles du rôle de l'État

Caractéristiques	État providence	État néolibéral	État partenaire
Objectif	Égalité	Solidarité limitée	Solidarité élargie
Portée de l'intervention	Universalité, normes nationales	Ciblage des clientèles, particularisme, dévolution, privatisation	Respect de la différence, multiplicité, développement local
Principes d'intervention	Assurance contre le risque	Responsabilité individuelle, soutien conditionnel au revenu	Partage des responsabilités, pouvoir des usagers, logique de la contrepartie
Mécanismes d'intervention	Services et transferts sociaux	Développement des ressources humaines, mesures d'employabilité, contrat entre l'individu et l'État	Intégration des transferts sociaux à la fiscalité, parcours vers l'emploi, mesures de pluriactivité, partage du travail, développement de l'économie solidaire et sociale

Source : adapté de « Vers un nouvel État-providence? Enjeux démocratiques » (Noël 1996)

Au cours des années soixante-dix, les partenariats avec le secteur communautaire étaient communs. Toutefois, ces derniers visaient une application efficace des normes nationales au niveau local. Le gouvernement fédéral finançait directement les organismes afin qu'ils exécutent localement les programmes nationaux. Il s'agissait de partenariats dans le cadre de la mise en œuvre des politiques, alors que l'élaboration et le financement étaient centralisés.

Le partenariat redevient à la mode au moment des réformes néolibérales, mais cette fois, ce sont les partenariats public-privé (PPP) qui permettent au gouvernement de transférer la responsabilité de la mise en œuvre de ses programmes à une tierce partie. Dans ce cas-ci, le secteur privé peut aussi être appelé à financer une partie des programmes en retour de garanties de rentabilité. Ces partenariats sont une mesure de transfert de responsabilité se cadrant dans la vague de dévolutions et de privatisations de l'intervention étatique attribuable au néolibéralisme. La droite, méfiante à l'égard du secteur public, se tourne vers le secteur privé qu'elle juge plus efficace.

La nouvelle gauche privilégie aussi une approche partenariale en dépit des critiques émises à l'égard des PPP puisqu'ils ont l'avantage de rapprocher les services publics des communautés et, souvent, de bénéficier de l'expertise locale (Layton 2000 : 175). Toutefois, les partenariats deviennent la pierre angulaire de l'intervention alors que l'État partenaire vise la création de partenariats inclusifs pour un véritable partage des responsabilités. Il ne s'agit pas d'une décentralisation vers les autres paliers de gouvernement, le secteur privé ou les organismes communautaires, mais d'une décentralisation vers les communautés elles-mêmes où les intervenants étatiques, économiques et communautaires doivent collaborer.

Selon la nouvelle approche partenariale, les communautés doivent être soutenues et non remplacées par l'État. Il s'agit en partie d'une nouvelle forme de démocratisation. Toutefois, cette dimension sociale s'accompagne aussi d'une dimension économique. Les partenariats élargis renforcent les capacités des communautés et permet d'améliorer la qualité de vie dans leur milieu, ce qui favorise également la prospérité économique (Lesemann 2001 : 36).

Le gouvernement canadien s'est engagé dans cette voie en misant sur les réseaux de connaissances, la collaboration entre le gouvernement et les institutions de recherche et la coopération avec de nombreux partenaires locaux, tant sociaux qu'économiques (Lesemann 2001 : 34). Dans le cadre des nouveaux programmes partenariaux, les différents intervenants doivent établir une stratégie d'intervention efficace adressant les besoins particuliers de leur communauté, exécuter la mise en œuvre avec l'aide du gouvernement initiant le programme et, souvent, contribuer au financement selon un rapport préétabli<sup>1</sup>.

La nouvelle approche partenariale n'est pas un transfert de responsabilités, mais véritablement une mesure de développement local. Dans certaines sphères d'intervention, il est évident que les partenariats peuvent concerner davantage un certain groupe de citoyens, le secteur privé ou encore le secteur communautaire, mais dans tous les cas, de véritables partenariats inclusifs impliquent nécessairement tous les acteurs concernés. Cette forme de partenariat est considérée nécessaire au renforcement des citoyens et de leurs communautés afin d'assurer leur réussite sur le plan économique, social et communautaire (Lesemann 2001 : 39).

L'intérêt pour le développement local reflète aussi une nouvelle préoccupation économique. Dans le contexte actuel de l'économie mondiale, les entreprises cherchent à s'installer là où l'on trouve le savoir, mais aussi là où l'on trouve une bonne qualité de vie. Ainsi, le succès économique du Canada dépend de la compétitivité de ses grandes villes. L'État doit jouer un rôle actif dans leur développement pour assurer la réussite sociale et communautaire qui va de pair avec le succès économique. Il s'agit clairement d'un nouveau paradigme puisque, maintenant, une bonne politique sociale est une bonne politique économique (Courchene 2004).

---

<sup>1</sup> Les diverses dimensions des nouveaux partenariats sont illustrées dans le chapitre 4

### 3. L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ÉTAT DANS LA SOLIDARITÉ SOCIALE

Les écrits sur l'évolution du rôle de l'État dans la solidarité sociale nous permettent de tirer certaines conclusions desquels découlent des questions intéressantes au sujet de la politique fédérale de logement. D'abord, l'évolution des politiques sociales canadiennes suit le pattern suivant : période marquée par le providentialisme ; crise structurelle accompagnée d'une crise de légitimité de l'État providence ; période marquée par le néolibéralisme et le désengagement de l'État providence ; crise structurelle marquée par la transformation de l'économie mondiale et un tissu social soumis à de fortes pressions ; période marquée par le retour de l'interventionnisme, mais selon un modèle néo-providentiel privilégiant une approche partenariale.

Nous avons amplement décrit les périodes susmentionnées. Toutefois, les politiques fédérales de logement ont-elles suivi cette trajectoire? L'évolution de l'intervention fédérale en matière de logement correspond-elle à cette periodisation? La question mérite d'être posée. D'abord, la politique de logement a été peu étudiée. D'ailleurs, les textes portant sur la sécurité sociale excluent souvent la question du logement. De plus, le logement est non seulement une composante de la sphère sociale, puisqu'il constitue un besoin essentiel de tous les êtres humains, il est aussi une composante de la sphère économique de par l'importance de l'industrie de la construction. Par ailleurs, un logement est d'abord et avant tout un bien de consommation existant dans le monde physique et en un lieu précis. Ainsi, il est possible que l'évolution de la politique fédérale de logement diverge de celle des autres politiques sociales de par la nature du logement.

De plus, l'étude de l'évolution des politiques sociales démontre clairement qu'au-delà des causes structurelles, les changements de politique ont été conditionnés par d'autres facteurs sociopolitiques. D'abord, la réaction du gouvernement aux changements structurels est guidée par le paradigme dominant portant sur l'interventionnisme et la concentration des pouvoirs (décentralisation). Ainsi, la croissance de l'État providence dans la période d'après-guerre répondait à un changement structurel majeur, soit la démilitarisation du pays et la transformation de l'activité économique. De plus, l'impact incertain du retour des nombreux combattants contribuait à la crainte généralisée d'une récession économique (Guest 1993). Toutefois, au-delà des conditions structurelles, la réaction du gouvernement a été guidée par les théories keynésiennes et le providentialisme. En d'autres mots, la forme de la nouvelle politique de sécurité sociale répondait d'abord à des impératifs idéologiques, soit la conviction que l'État devait intervenir afin d'assurer la stabilité économique et le plein-emploi, et cela malgré que le changement structurel ait provoqué la nécessité d'une nouvelle politique socioéconomique.

L'impact du néolibéralisme sur les politiques sociales canadiennes s'explique par le même processus. Certes, il se produit un changement structurel majeur au cours des années soixante-dix alors que débute la crise de l'État providence. La crise économique, l'inflation et le chômage vont à l'encontre de la stabilité économique et du plein-emploi, les principaux objectifs de l'État providence. Toutefois, la réaction du gouvernement est surtout guidée par le nouveau paradigme néolibéral. Certes, le gouvernement canadien s'est démarqué des autres pays anglo-saxons pour un certain temps en adoptant des stratégies inspirées du keynésianisme telles que stimuler la demande et contrôler l'inflation, mais si le Canada s'est distingué pour un certain temps, c'est surtout parce qu'il était gouverné par le parti libéral

(Bernier 2003 : 39). Dès l'élection des conservateurs, la réaction du gouvernement a indéniablement été guidée par les idéaux néolibéraux.

Au cours des années quatre-vingt-dix, la transformation de l'économie mondiale, le chômage persistant en dépit d'une inflation restreinte et les fortes pressions sur le tissu social qui en résultent constituent un nouveau changement structurel majeur. Cette fois, la réaction du gouvernement est guidée par un nouveau paradigme partenarial qui, sans négliger les acquis du néolibéralisme, tente de remédier à ses principales lacunes. De plus, une nouvelle vision de la décentralisation l'accompagne. Les privatisations et les dévolutions de responsabilités sont dépassées par le nouveau concept de développement local.

Néanmoins, les nouvelles politiques sociales adoptées sont aussi conditionnées par d'autres facteurs déterminants : l'importance des groupes d'opposants ; le poids du passé qui contraint les avenir possibles; et l'action des provinces et les relations intergouvernementales. L'incidence de ces autres facteurs explique l'échec de plusieurs réformes néolibérales au cours des années quatre-vingt et le fait indéniable que le néolibéralisme ne s'est jamais imposé au point de remplacer l'État providence.

En effet, les politiques et programmes reçoivent l'appui de coalitions importantes qui garantissent leur continuité. « Les politiques sociales sont à l'origine de nouvelles identités sociales et de nouveaux pouvoirs politiques, certains groupes pouvant avoir intérêt à ce que l'expansion de la politique publique se poursuive » (Bernier 2003 : 24). Les programmes universels sont habituellement moins vulnérables puisque le désengagement est difficile à réaliser lorsque les coalitions d'appuis sont vastes et puissantes. Dans le cas du Canada, c'est

ce qui explique le maintien des grands programmes universels en dépit des objectifs néolibéraux de cibler l'aide vers les plus démunis, notamment dans le cas du programme de sécurité de la vieillesse qui bénéficiait d'une large coalition d'appuis. Toutefois, le gouvernement fédéral a appris de ses erreurs et mis en œuvre des stratégies efficaces pour circonvenir les obstacles et parvenir à modifier les programmes dans les années quatre-vingt-dix (Bernier 2003).

Cet obstacle de premier ordre durant le désengagement semble toutefois négligeable au cours de la transition vers le modèle partenarial. Peu de groupes s'opposent à de nouvelles initiatives sociales, bien que les tenants du néolibéralisme se mobilisent parfois pour éviter un retour des grandes dépenses sociales. Toutefois, pour reprendre Denis Saint-Martin, peu de gens s'opposent aux investissements sociaux ou, plus spécifiquement, aux biens des enfants, l'un des thèmes les plus récurrents des nouvelles initiatives sociales (Saint-Martin 2000).

Au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, le processus de désengagement confronte un autre obstacle majeur, le poids du passé. Globalement, les politiques antérieures encadrent la prise de décision et influencent grandement les possibilités de retrait. Bernier explique que « les choix passés s'«encastrent» dans la trajectoire des politiques et déterminent subséquemment la poursuite d'une trajectoire donnée, même si celle-ci ne correspond pas aux choix optimaux au plan de la rationalité » (Bernier 2003 : 24).

C'est pourquoi la nouvelle gauche ne remet pas en question les principaux acquis du néolibéralisme. Personne ne s'oppose au déficit zéro ou à la nécessité de maintenir la

prospérité économique en assurant la vitalité de l'économie de marché puisque le succès économique des politiques néolibérales constitue un poids du passé indéniable. Curieusement, les idéaux néolibéraux s'attaquaient directement aux fondements idéologiques du providentialisme, mais n'ont pas réussi à les supplanter complètement, tandis que les idéaux partenariaux acceptent les principaux acquis du néolibéralisme et sont parvenus à s'imposer relativement rapidement au cours des dernières années. Néanmoins, dans chaque cas, le poids du passé s'est avéré un facteur déterminant important.

Enfin, les arrangements institutionnels sont par essence un facteur déterminant dans la structure fédérale canadienne. Deux éléments doivent être considérés : l'action des provinces et les relations intergouvernementales. Le rôle central du gouvernement fédéral en matière de solidarité sociale est un produit de l'histoire, mais l'intervention sociale relève surtout des provinces et ces dernières assument habituellement la mise en œuvre des programmes sociaux. La dynamique intergouvernementale a grandement évolué depuis l'après-guerre, le Canada ayant globalement transité d'une fédération centralisée vers une forme plus décentralisée, et surtout pour accommoder les revendications croissantes des provinces qui voulaient se délier des contraintes de la concentration des pouvoirs fiscaux à Ottawa et désiraient un plus grand rôle dans leurs propres champs de compétences (Banting 1990).

L'action des provinces s'est d'abord concrétisée par l'intermédiaire de programmes à frais et responsabilités partagées créés par le gouvernement fédéral et dont il assumait une part considérable du financement. Toutefois, lorsque les responsabilités sont partagées, le fédéralisme modère l'expansion et le désengagement de l'État providence puisque les programmes sont plus difficiles à instaurer et modifier que les programmes unilatéraux ne

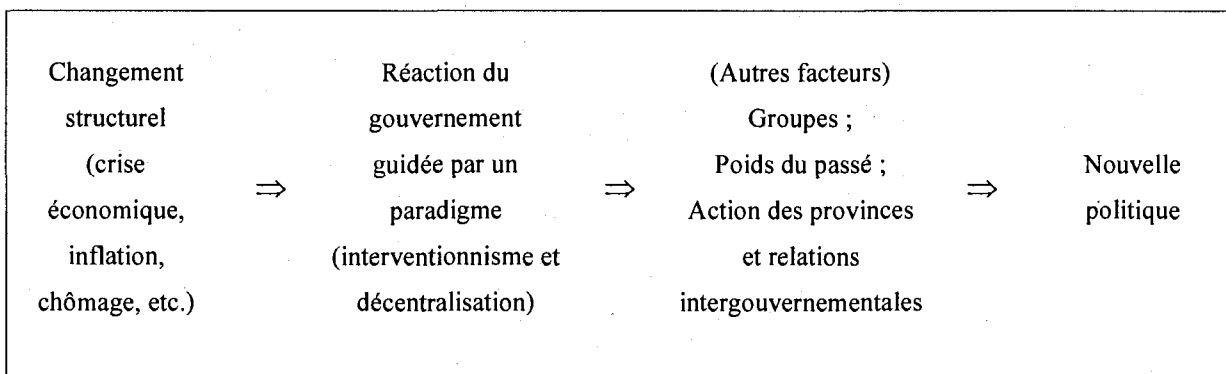
nécessitant pas de collaboration intergouvernementale. Néanmoins, s'il est vrai que les provinces ont bloqué les réformes néolibérales dans certains cas, elles n'ont pas toujours été une force conservatrice (Bernier 2003 : 224). Dans certains cas, il s'agissait surtout d'impasses liées à des mésententes entre les deux paliers de gouvernement (Guest 1993).

Dans le contexte de l'État partenaire, l'effet modérateur est similaire. La collaboration intergouvernementale est souvent nécessaire dans le cadre de partenariats élargis, ce qui peut être un obstacle à la mise en oeuvre de programmes efficaces. Le développement local étant un aspect fondamental de l'approche partenariale, elle implique habituellement une collaboration avec les villes relevant de la juridiction provinciale. Dans certains cas, les initiatives fédérales concernant les villes doivent d'abord être approuvées par les gouvernements provinciaux et requièrent souvent leur participation.

Ces facteurs ont-ils été tout aussi important dans le cas du logement? Les groupes d'intérêts ont-ils joué un rôle essentiel dans le processus de transformation de l'intervention fédérale en matière de logement? Le poids du passé a-t-il eu une incidence notable? Enfin, l'action des provinces et les relations intergouvernementales ont-elles eu un impact majeur sur l'évolution de la politique de logement? À prime abord, il n'y a aucune raison de croire que ces facteurs n'ont pas été déterminants. Toutefois, rappelons que le logement est une composante sociale unique de par son double statut de besoin essentiel et de bien de consommation. De plus, la distinction entre propriétaires et locataires, un fossé séparant habituellement les plus riches des plus pauvres, a sans doute une incidence particulière sur l'évolution de la politique puisqu'elle divise les groupes selon des intérêts divergents.

Nous émettons une hypothèse en deux temps. D'abord, l'évolution de la politique de logement reflète la périodisation des autres politiques sociales. La politique de logement prend forme au moment de l'expansion de l'État providence dans la période d'après-guerre, elle a subi des réformes inspirées du néolibéralisme et reflète, depuis quelques années, l'impact du nouveau modèle partenarial.

Nous émettons aussi l'hypothèse que l'évolution de la politique fédérale de logement répond aux facteurs déterminants que nous avons identifiés et dans la relation successive illustrée ci-dessous :



Les trois principaux changements structurels majeurs depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale – transformation économique d'après-guerre, crise de l'État providence et transformation de l'économie mondiale – ont suscité une réaction du gouvernement guidée par un paradigme spécifique et ayant donné lieu à une politique de logement reflétant les idées providentielles, néolibérales et, plus récemment, les idées partenariales. Toutefois, la politique de logement a aussi subi les conséquences d'autres facteurs. Il est indéniable que des groupes d'intérêts se sont mobilisés afin d'influencer l'évolution de la politique de logement. Certains groupes sont maintenant bien connus, tel que le FRAPRU au Québec. De

plus, le poids du passé est un facteur indéniable. Aucun gouvernement ne peut ignorer ce qui a été fait antérieurement, surtout dans le cas du logement lorsqu'il implique des habitations existant dans le monde physique. Finalement, il est probable que les provinces aient joué un rôle déterminant puisque les logements occupent un espace physique sur leur territoire.

## **CONCLUSION**

Il existe actuellement trois grands modèles de l'intervention étatique dans la solidarité sociale. Le modèle de l'État providence bénéficiait d'un large consensus dans la période d'après-guerre, mais il a été ébranlé par une crise de légitimité dès les années soixante-dix. Le modèle néolibéral a alors tenté de s'imposer et a grandement influencé l'orientation des politiques sociales fédérales dès le milieu des années quatre-vingt. Toutefois, bien que le retour de la prospérité économique légitime partiellement le néolibéralisme, l'aggravation de la condition économique des plus démunis en expose les limites. Ce modèle n'a jamais réussi à s'imposer comme véritable successeur du providentialisme. De plus, l'appui des Canadiens aux politiques sociales du pays a assuré le maintien de plusieurs programmes providentiels.

Plus récemment, le débat sur le rôle de l'État dans la solidarité sociale s'est élargi. La nouvelle gauche propose activement son modèle partenarial et ses idées influencent l'orientation des récentes initiatives en matière de politique sociale. L'intervention fédérale, qui s'est poursuivie en dépit de la crise de l'État providence, mise de plus en plus sur une

solidarité élargie et multidimensionnelle, et propose le retour d'un certain interventionnisme quoique transformé par la crise de l'État providence et les acquis des réformes néolibérales.

Dans les prochains chapitres, nous démontrerons la validité des trois périodes correspondant aux trois modèles pour expliquer les grandes étapes de l'intervention fédérale en matière de logement. Nous démontrerons la prédominance du modèle providentiel pendant la période d'après-guerre, l'influence du modèle néolibéral dans le contexte des réformes des années quatre-vingt et du début des années quatre-vingt-dix, puis la pertinence croissante du modèle partenarial afin d'expliquer l'orientation des récentes initiatives de logement. Enfin, nous terminerons par une analyse des facteurs déterminants de cette évolution. Nous démontrerons en quoi le gouvernement réagit aux changements structurels selon le paradigme dominant au sein du gouvernement et portant sur l'interventionnisme et la décentralisation. Puis, nous évaluerons l'importance d'autres facteurs – les groupes, le poids du passé et les relations intergouvernementales – sur l'évolution de l'intervention fédérale canadienne en matière de logement.

---

## **CHAPITRE 2**

### **L'ÉMERGENCE DE LA POLITIQUE CANADIENNE DE LOGEMENT**

---

#### **INTRODUCTION**

Durant la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral assume un leadership omniprésent dans la plupart, sinon tous les secteurs d'activités, y compris le logement où il intervient pour loger les travailleurs déplacés vers les villes (Banting 1990 : 122). Toutefois, ce n'est qu'au cours de la période d'après-guerre qu'émerge réellement une politique fédérale de logement. Cette émergence coïncide avec l'essor de l'État providence canadien.

La politique de logement n'est pas considérée comme l'une des grandes politiques sociales telles que la sécurité du revenu ou encore la santé, mais peut-elle être considérée comme l'une des composantes de l'État providence canadien? Les objectifs de la stratégie d'intervention fédérale dans le logement reflètent-ils les objectifs de l'État providence?

C'est en réponse à ces questions que nous examinerons l'intervention fédérale en matière de logement durant la période d'après-guerre. Nous étudierons les premiers programmes de logement des années quarante et cinquante où l'intervention répond surtout à des considérations économiques. Puis, nous traiterons du véritable essor du logement social au cours des années soixante.

# 1. LES PREMIERS PROGRAMMES

## 1.1. L'ÉMERGENCE DE L'ÉTAT-PROVIDENCE

Après la Seconde Guerre mondiale, deux grands principes idéologiques influencent le rôle de l'État. D'abord, le keynésianisme s'est établi comme principale théorie économique. L'un des principaux objectifs de l'intervention étatique est d'assurer la stabilité économique et le plein emploi dans l'après-guerre et ainsi éviter une récession économique. Selon les théories keynésiennes, il est possible pour l'État de réguler les cycles économiques en stimulant la demande pour éviter les périodes de récession et en réduisant la demande pour éviter les périodes d'inflation.

Cette intervention s'opère par les dépenses publiques et, conséquemment, le keynésianisme justifie les dépenses orientées en vue du second objectif de l'intervention étatique : l'assurance contre le risque. D'abord formulée en Grande-Bretagne dans le rapport Beveridge, la sécurité assurantielle prend la forme d'un système de sécurité social assurant un niveau de vie minimal pour tous les citoyens ; personne n'étant à l'abri des risques inhérents au marché.

Le keynésianisme et la sécurité assurantielle sont les deux ensembles de principes de l'État providence. Le keynésianisme vise la prospérité économique, alors que l'assurance contre le risque évoque le rôle de l'État en tant que pilier de la solidarité sociale. Ainsi, « The objectives of the welfare state may be expressed, in general terms, as a commitment to

maintain a minimum standard of living with respect to a range of basic needs, such as education, medical care, shelter, and income security » (Mishra 1990 : 98).

Au Canada, le rapport Marsh de 1943 reprend ces deux principes et propose un système de sécurité social pour le Canada. En ce qui concerne le logement, le rapport Curtis de 1944 propose quelques grandes orientations pour l'intervention fédérale en matière de logement. Il articule la nécessité d'une intervention fédérale afin de répondre aux besoins en logement et en planification urbaine dans l'après-guerre, souligne l'insuffisance des forces du marché afin de contrer la pénurie de logements, et propose que le gouvernement fédéral assume un rôle dans la provision de logements publics pour les plus démunis dans le cadre de la sécurité sociale. Le rapport Curtis recommande non seulement une intervention active, il conseille au gouvernement fédéral d'assumer le contrôle du marché du logement et de la planification urbaine. Dès lors, l'intervention fédérale en matière de logement est présentée en tant que partie intégrante de l'État providence (Banting 1990 : 122 ; Guest 1993 : 179).

Le logement est considéré comme étant une responsabilité provinciale par le gouvernement fédéral, mais son rôle est dominant durant l'après-guerre et il intervient directement dans la quasi-totalité des activités économiques et sociales. Il parvient à imposer son agenda notamment en préservant la concentration des pouvoirs fiscaux à Ottawa acquise durant la guerre. Toutefois, en ce qui concerne le logement, les provinces n'étaient tout simplement pas préparées à assumer un rôle actif et ne se sont pas objectées à l'intervention fédérale (Banting 1990 : 123).

Dès 1944, le gouvernement répond aux préoccupations du rapport Curtis par l'adoption de la *Loi nationale sur l'habitation* qui consacre un rôle de premier plan au gouvernement fédéral (SCHL 2006a). Toutefois, le gouvernement n'endosse pas toutes les recommandations du rapport et la loi répond surtout à des impératifs économiques. L'objectif du gouvernement est d'éviter une récession. Ainsi, elle n'adresse pas spécifiquement les besoins en logement, mais vise l'amélioration des conditions de vie et de logement par la construction de nouvelles maisons. Elle englobe aussi, par la stimulation du marché de la construction, l'objectif de soutenir la création d'emplois (Guest 1993 : 179).

## **1.2. L'INTERVENTION SUR LA DEMANDE DE LOGEMENT**

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'intervention fédérale en matière de logement est principalement à vocation économique. La fin de la guerre consacre le début des efforts de reconstruction. Le gouvernement fédéral entend assurer une prospérité économique durable par l'application des principes keynésiens. Sur le plan du logement, le retour des nombreux combattants implique une préoccupation particulière pour le secteur de la construction. Non seulement les soldats démobilisés doivent être logés, la plupart reviennent en âge de fonder une famille. Par conséquent, la construction d'habitations familiales devient primordiale pour assurer la prospérité du pays. C'est ce qui explique que l'objectif premier de l'intervention fédérale en matière de logement est la construction d'habitations et le développement du marché de la construction (Mishra 1990 : 103).

La Société centrale d'hypothèque et de logement (SCHL), qui deviendra la Société canadienne d'hypothèque et de logement en 1979, est fondée afin « d'administrer la Loi nationale sur l'habitation [...] et de fournir des facilités d'escompte aux sociétés de crédit et de prêts hypothécaires » (SCHL 2006a). Ainsi, la SCHL doit gérer les programmes de logement fédéraux, répondre aux besoins des anciens combattants et s'assurer qu'il y ait des fonds pour stimuler l'industrie de la construction (Mishra 1990 : 101).

Le gouvernement fédéral poursuit sur cette lancée au cours des années cinquante. Il facilite l'achat de propriétés par les Canadiens et surtout des maisons unifamiliales. En 1954, la *Loi nationale sur l'habitation* est modifiée « afin de permettre aux banques à charte d'accorder des prêts en application de la [Loi nationale sur l'habitation]. La SCHL a instauré l'assurance prêt hypothécaire, assumant le risque relatif aux prêts hypothécaires lorsque la mise de fonds était de 25%, [...] » (SCHL 2006a).

Le développement du marché de la construction s'accompagne d'un essor urbain sans précédent qui préoccupe le gouvernement fédéral. Soucieux de maintenir la prospérité économique du pays, il accorde des subventions afin d'encourager la démolition des bâtiments délabrés et la mise sur pied d'offices municipaux d'habitation afin de mieux coordonner le développement des centres urbains. La SCHL se voit confier la responsabilité de gérer les subventions et de coordonner les efforts de développement urbain avec les autorités locales (SCHL 2006a).

Durant la période d'après-guerre, la priorité du gouvernement est clairement de soutenir la demande en stimulant le marché de la construction et de faciliter l'achat de propriétés par

les familles. Cette forme d'intervention stimule du même coup la création d'emplois et rehausse le niveau de vie des Canadiens, permettant ainsi d'assurer la prospérité économique du pays. À ce stade, le gouvernement fédéral agit unilatéralement en collaborant directement avec les villes, l'industrie de la construction et les consommateurs. Puisqu'elles ne sont pas prêtes à assumer un rôle actif en matière de logement, rappelons qu'il n'y a peu ou pas d'objection des provinces (Banting 1990 : 123).

### **1.3. LES PREMIERS PROGRAMMES DE LOGEMENT SOCIAL**

Les premiers jalons de l'intervention à vocation sociale dans le logement remontent à la fin des années quarante. Le gouvernement fédéral répond alors aux pressions réclamant son intervention pour adresser les problèmes de logement des citoyens qui n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété. Toutefois, il questionne la constitutionnalité de son propre rôle et reconnaît que la responsabilité du logement relève de l'autorité des provinces.

En 1949, le gouvernement modifie la *Loi nationale sur l'habitation* pour créer un programme à frais partagés de logements publics destinés aux familles à faible revenu, un programme qui, selon la SCHL, répond à « un pressant besoin de logements locatifs et sociaux » (SCHL 2006a). Bien qu'il s'engage à financer 75% des coûts, il exige que l'initiative pour les projets de logements publics provienne des provinces ou de leurs municipalités. En définitive, l'inactivité des provinces limite considérablement l'ampleur et le nombre des projets entrepris au cours des années cinquante et, du même coup, les dépenses fédérales en matière de logement.

Hulchanski affirme à ce sujet que « The 1949 [National Housing Act] amendments were, in large part, a taxpayer funded public relations campaign aimed at addressing criticism of the federal government's inaction on meeting severe rental housing needs among low-income households » (Hulchanski 2002: 9). Cette stratégie a l'avantage de reléguer le débat aux provinces. Quant au fédéral, il se présente comme étant disposé à intervenir, mais à condition que les provinces proposent des projets et participent à leur financement (Banting 1990 : 123).

En pratique, les conditions émises par le gouvernement fédéral façonnent un programme de logement public centralisé sous le contrôle de la SCHL et dépendant de l'initiative provinciale. Toutefois, il y a peu de volonté politique de la part des provinces et par conséquent peu de résultats (Banting 1990 : 124). Entre 1949 et 1963, seulement douze milles unités de logements publics ont été construites, ce qui confirme qu'il n'y a pas d'intervention fédérale significative dans le logement social avant 1964 (Hulchanski 2002 : 9), et ce en dépit que la construction de logements publics était recommandée dès 1944 dans le rapport Curtis. Finalement, c'est seulement à partir du milieu des années soixante que le gouvernement s'intéresse à ceux qui ne peuvent accéder à la propriété (Mishra 1990 : 104).

## **2. L'ESSOR DU LOGEMENT SOCIAL**

En dépit de quelques initiatives préalables, le logement social prend véritablement son essor à partir du milieu des années soixante. L'État providence canadien est alors en pleine

expansion. Plusieurs programmes sont adoptés et mis en œuvre afin d'assurer un niveau de vie minimal à tous les citoyens canadiens. Notamment, c'est dans ce contexte qu'est créé, en 1965, le Régime d'assistance sociale du Canada. Quant à la politique fédérale de logement, elle n'échappe pas à cette tendance (Banting 1990 : 124).

L'expansion de l'État providence répond à une sensibilité croissante à la pauvreté. Toutefois, dans le cas du logement, l'essor du logement social s'explique aussi par la sensibilité du gouvernement aux problèmes de développement urbain (Mishra 1990 : 104). La croissance urbaine et le développement des centres urbains exposent la distribution inégale des revenus et de la richesse alors que le prix des logements moins dispendieux, traditionnellement situés au centre des villes, augmente considérablement. Par conséquent, les besoins en logements sociaux et locatifs s'amplifient (Carrol & Jones 2000 : 279).

Le logement social est alors généralement perçu comme une correction minimale aux problèmes de développement urbain. Il vise à pallier aux inégalités économiques et assurer ainsi un niveau de vie minimal aux citoyens moins fortunés. Spécifiquement, les projets de logements publics permettent de compenser la distribution inégale du logement qu'engendre le développement urbain en assurant la provision de logements abordables pour ceux qui ne peuvent accéder à la propriété (Mishra 1990 : 102).

C'est dans ce contexte que le gouvernement fédéral veut encourager la création de projets de logement social à travers le pays. En 1964, un nouvel amendement à la *Loi nationale sur l'habitation* crée un programme de logements publics financé par le gouvernement fédéral et administré par les municipalités. Cet amendement confirme la volonté du gouvernement de

stimuler le développement du logement social. Il permet une relation directe entre le gouvernement fédéral et les municipalités afin de stimuler le développement de projets au niveau local et ainsi outrepasser les administrations provinciales inactives. Cet amendement lance véritablement l'essor du logement social. « Most of the approximately 200,000 public (government-owned) housing units were built between 1964 and the mid-1970s » (Hulchanski 2002: 9). Toutefois, si cet amendement permet l'essor du logement social, le nouveau programme n'est pas appliqué tel que l'a souhaité le gouvernement fédéral.

L'amendement de 1964 visait à stimuler les projets de logements publics en accordant un plus grand rôle aux autorités locales, la raison étant que les provinces ne s'étaient pas engagées dans le développement de logements sociaux dans le cadre du programme de 1949. Toutefois, au cours des années soixante, les provinces défient la domination fédérale dans ses champs de compétences (Banting 1990 : 117). En 1964, l'Ontario décide de bloquer le processus en affirmant que ses municipalités ne pourront pas participer au programme. En revanche, elle crée sa propre corporation de logement et utilise le programme à frais partagés de 1949 pour entamer le développement de nombreux logements publics. Le Québec fera de même en 1967, suivi des autres provinces. Ainsi, le développement du logement social vers la fin des années soixante provient d'une série d'initiatives provinciales qui utilisent finalement les dispositions du programme de 1949. Les provinces ont ainsi évité d'être outrepassées par le gouvernement fédéral. Toutefois, la SCHL continue de jouer un rôle central puisque qu'en dépit de la création de corporations de logement provinciales, son expertise est encore largement sollicitée dans la conception et l'administration des projets, surtout par les provinces moins nanties (Banting 1990 : 125).

Le gouvernement fédéral adopte alors une approche conciliante, voulant minimiser les confrontations avec les provinces. En ce sens, l'intervention fédérale dans le logement se rapproche d'autres grandes politiques sociales fédérales, tel que les soins de santé et l'assistance sociale. Son intervention prend la forme de grands programmes nationaux régis surtout par les provinces. Puisque le gouvernement fédéral reconnaît lui-même que le logement est, au fond, une responsabilité provinciale, il modère son leadership unilatéral et fait place aux consultations tripartites et au « province-building » (Carrol & Jones 2000 : 279). Néanmoins, si le gouvernement fédéral accepte le leadership provincial, l'essor du logement social par le développement de milliers d'unités de logements publics repose tout de même sur un programme fédéral et ce dernier en est la principale source de financement (Carter 2000 : 1).

Quant aux objectifs économiques de la politique fédérale de logement, les efforts de la SCHL se poursuivent sans heurts et complètent les efforts du programme de logements publics. Ainsi, le gouvernement fédéral continue de faciliter l'accès à la propriété. C'est dans cette optique que la SCHL lance en 1971 le Programme d'aide pour l'accession à la propriété afin de faciliter l'accession à la propriété des personnes à faibles revenus (SCHL 2006). De plus, l'État poursuit son intervention dans la planification et l'aménagement des collectivités. Au cours des années soixante, « [les] logements publics étaient dorénavant de conception moins traditionnelle et s'intégraient mieux aux collectivités où se côtoyaient les logements subventionnés et non subventionnés » (SCHL 2006a).

En dépit de l'initiative provinciale et de la volonté des deux ordres de gouvernement d'assurer un niveau de vie minimal pour tous les Canadiens par l'entremise du

développement de logements publics, l'essor est de courte durée. Au début des années soixante-dix, les frictions intergouvernementales s'accroissent alors que les provinces défient davantage le contrôle du gouvernement fédéral par le financement. Acceptant la prémisse établit par le gouvernement fédéral que le logement est une responsabilité provinciale, les provinces veulent se libérer de la réglementation fédérale (Banting 1990 : 126). Au même moment, des facteurs structurels échappant au contrôle des gouvernements vont déstabiliser l'État providence et ses stratégies d'intervention.

## CONCLUSION

L'émergence de la politique fédérale de logement reflète le développement de l'État providence canadien. « This development was part of Canada's move toward a fairly well-rounded group of social programs that included health care, unemployment insurance, social assistance, a child allowance program and a national pension plan » (Carter 2000: 1). La politique de logement et les programmes qui en découlent facilitent l'accès au logement pour tous les Canadiens et garantissent un niveau de vie minimal pour les plus démunis.

La politique reflète d'abord les priorités économiques de la période d'après-guerre et l'intervention s'explique surtout par l'application des théories keynésiennes. L'intervention fédérale dans le secteur de l'habitation permet de soutenir la demande en facilitant la construction de logements pour les combattants qui reviennent au pays et leur famille. Par la suite, le gouvernement endosse l'objectif de faciliter l'accès à la propriété pour tous les

Canadiens, deux objectifs qui contribuent au maintien de la prospérité économique du pays. Toutefois, l'essor urbain qui en résulte s'accompagne d'inégalités économiques grandissantes. La composante sociale de l'État providence, c'est à dire l'assurance contre le risque et le maintien d'un niveau de vie minimal, justifie une intervention sur le plan de la solidarité sociale en matière de logement.

Le gouvernement fédéral questionne la constitutionnalité de son rôle dans ce qui est traditionnellement considéré comme une responsabilité provinciale, mais développe tout de même un vaste programme national de logements publics. Bien que très peu de logements soient construits avant 1964, le programme permet ensuite l'essor du logement social au Canada.

L'importance de ce programme est notable sur le plan financier, puisque de nombreux logements sociaux construits au cours de cette période sont encore aujourd'hui financés par le gouvernement fédéral. Bien que le logement est rarement considéré comme étant l'un des grands programmes sociaux au Canada tel que le régime de sécurité de la vieillesse, l'assurance-chômage, le régime d'assistance publique et les prestations financières pour enfants, l'intervention fédérale en matière de logement reflète l'essor de l'État providence canadien. Son intervention mise sur des normes nationales et utilise des mécanismes d'intervention tels que les services par l'entremise de la SCHL et les transferts de fonds aux individus et provinces.

Les politiques et programmes de l'État providence ont marqué la solidarité sociale canadienne. Le secteur de l'habitation n'y échappe pas. L'intervention en matière de

logement reflète, tout au cours de cette période, la domination des idéaux providentiels, de l'intervention économique keynésienne au maintien d'un niveau de vie minimal. La dynamique intergouvernementale a aussi joué un rôle décisif. L'inaction initiale des provinces a bloqué le développement du logement social, mais leur volonté d'intervenir au cours des années soixante a finalement permis son essor. Malgré cela, dès les années soixante-dix, la crise de l'État providence a ébranlé l'intervention fédérale en matière de logement.

---

## **CHAPITRE 3**

### **LE DÉMANTÈLEMENT DE LA POLITIQUE DE LOGEMENT**

---

## **INTRODUCTION**

Durant les années soixante-dix, les conséquences des chocs pétroliers rattrapent l'intervention du gouvernement fédéral dans la solidarité sociale. La légitimité de l'État providence est profondément remise en question alors que les tentatives de remédier à la crise et de poursuivre l'intervention selon le modèle providentiel s'avèrent un échec. C'est dans ce contexte que le néolibéralisme et ses idéaux d'intervention limitée s'imposent sur la scène politique canadienne.

Quel est l'impact de la crise de l'État providence sur l'évolution de l'intervention en matière de logement? Dans quelle mesure cette évolution reflète l'influence du néolibéralisme? Quelles sont les principales étapes du démantèlement de la politique de logement canadienne? Telles sont les principales questions qui nous intéressent dans ce chapitre.

Nous devons d'abord examiner la période qui précède le désengagement. Du milieu des années soixante-dix au milieu des années quatre-vingt, la politique fédérale de logement subit des transformations importantes sans qu'il ne s'agisse encore d'un désengagement. C'est le gouvernement conservateur de Brian Mulroney élu en 1984 qui s'engage, non sans obstacles, dans un processus de désengagement de l'intervention fédérale en matière de

logement. Enfin, le retrait du gouvernement fédéral et le démantèlement de la politique de logement se concrétisent dès les premières années du gouvernement Chrétien. Le gouvernement fédéral ne maintient alors que ses dépenses afin d'honorer ses engagements antérieurs. Il n'entreprend aucune nouvelle initiative et concède la responsabilité du logement aux provinces.

Conséquemment, nous étudierons le démantèlement de la politique fédérale de logement en trois étapes : la crise de légitimité sous les libéraux de Pierre Trudeau, le désengagement sous les conservateurs de Brian Mulroney et le retrait sous les libéraux de Jean Chrétien.

## **1. LA CRISE DE LÉGITIMITÉ**

À partir des années soixante-dix, la prospérité de l'après-guerre cède graduellement à une inflation persistante. Suite au choc pétrolier de 1973, les pressions inflationnistes sont aggravées par la montée du prix du pétrole alors que débute aussi une période de récession économique. La combinaison de l'inflation et de la récession, de la montée des prix et des pertes d'emplois, confond les politiques keynésiennes. L'État est incapable de réguler le cycle économique et, par conséquent, d'assurer la stabilité économique et le plein-emploi. C'est le début de la crise de l'État providence. Au Canada, elle engendre d'abord une période de restrainte fiscale au cours de laquelle le gouvernement ne remet pas fondamentalement en question l'intervention providentielle, mais tentera de réduire ses dépenses avec une vigueur croissante (Mishra 1990 : 105).

Un certain nombre de défis supplémentaires affligent la situation du logement au Canada. Par exemple, l'accroissement du nombre de familles monoparentales provoque un stress croissant sur la demande de logements (Carrol & Jones : 280). Toutefois, en dépit des restrictions financières entérinées, le gouvernement fédéral maintient son intervention dans le logement social (Carrol & Jones 2000 : 279).

Globalement, le gouvernement fédéral tente de stimuler l'économie et de contrôler l'inflation. Dans ce contexte, il élargit les objectifs de sa politique de logement en appliquant un contrôle des prix, et en stimulant le marché de la construction et l'accès à la propriété. Selon Ramesh Mishra, il s'agit d'une réponse *ad hoc* et non d'une nouvelle politique (Mishra 1990 : 106). Néanmoins, l'intervention en matière de logement redevient clairement un levier économique.

Ces nouvelles mesures misent sur le marché et bénéficient surtout aux gens des classes plus fortunées qui peuvent accéder à la propriété. Ainsi, ces nouvelles mesures s'éloignent du principe de l'assurance contre le risque, mais s'inspirent encore en partie des théories keynésiennes. Elles reflètent la volonté du gouvernement de rétablir la stabilité économique par son intervention sur la demande. Pendant ce temps, les besoins en logements abordables des citoyens plus démunis s'accroissent en conséquence de la montée des prix, mais le logement social est atteint lui aussi d'une crise de légitimité. Dès le début des années soixante-dix, les projets de logements publics ne reçoivent plus l'appui populaire à cause de la ghettoïsation de la pauvreté qu'elle engendre (Mishra 1990 : 100).

Au même moment, les tensions intergouvernementales atteignent leur paroxysme. « Les provinces ont connu beaucoup de frustration, étant continuellement en conflit avec la SCHL au sujet de questions administratives et de politiques liées aux programmes de logement à coûts partagés » (Fédération de l'habitation 1998). Globalement, les provinces souhaitent se libérer des contraintes imposées par le gouvernement fédéral. Spécifiquement, elles critiquent les programmes aux frais partagés en affirmant qu'ils ne permettent pas de tenir compte des particularités et priorités régionales. Conséquemment, elles réclament un plus grand rôle dans le développement des politiques et la gestion des projets (Banting 1990 : 118).

Peu après, le gouvernement fédéral crée un programme unilatéral misant sur la collaboration avec les organismes de logements coopératifs et sans but lucratif (Mishra 1990 : 105). Les projets de logements de ces organismes misent sur une approche mixte. Ils intègrent des citoyens à revenus moyens avec des citoyens à faibles revenus et évitent ainsi la ghettoïsation impopulaire des grands projets de logements publics.

Cette nouvelle stratégie permet aussi d'éviter la collaboration avec les provinces (Banting 1990 : 128). « In 1973, the federal government introduced sweeping amendments to the *National Housing Act*, including the establishment of [...] a new non-profit and co-op housing program. These programs were based on direct federal government relationships with non-profit and co-op housing groups and municipalities [...]. This funding approach side-stepped the provincial governments and their housing corporations, thereby increasing the visibility of the federal government in housing and urban affairs » (Hulchanski 2002: 10). Banting confirme que le gouvernement fédéral abandonne la collaboration avec les provinces

pour deux principales raisons : éviter les tensions intergouvernementales et éviter que la participation des provinces aux programmes fédéraux engendre une distribution inégale des ressources fédérales, les provinces plus riches étant capables de participer davantage aux programmes à frais partagés (Banting 1990 : 127).

Le nouveau programme permet la poursuite des objectifs de l'État providence, tel que le confirme le ministre des affaires urbaines Ron Basford en 1973 lorsqu'il affirme, clairement inspiré par les idéaux providentiels, que « when we talk about people's basic needs – the requirements for survival – society and the government obviously have an obligation to ensure that these basic needs of shelter are met. I have already acknowledged this obligation in stating that good housing at reasonable cost is a social right of every citizen of this country » (Canada, *House of Commons Debates*, 15 mars 1973 : 2257). Toutefois, en dépit des intentions, le nouveau programme ne parvient pas à solutionner la crise de légitimité qui affecte l'État providence.

Malgré que le gouvernement fédéral collabore avec le secteur communautaire dans le but d'éviter la collaboration avec les provinces, les organismes sans but lucratif sont parvenus à maintenir leur indépendance et entretenir des rapports avec les deux ordres de gouvernement dans la poursuite de leurs propres objectifs (Banting 1990 : 128). De plus, les projets mixtes souffrent aussi d'un problème de légitimité dans le contexte de retreinte fiscale puisqu'ils ne sont pas ciblés vers les plus démunis. Finalement, les projets impliquant le secteur communautaire progressent peu puisque les fonds pour le logement sont attribués surtout pour les citoyens dans le besoin (Mishra 1990 : 107).

Les tentatives du gouvernement fédéral de poursuivre son intervention providentielle n'obtiennent pas les résultats escomptés. De plus, les provinces adoptent aussi une approche unilatérale et créent leurs propres programmes de logement malgré que leurs moyens soient inégaux (Banting 1990 : 129). De plus, l'unilatéralisme du gouvernement fédéral durant les années soixante-dix empêche la coordination des efforts avec les provinces et causera plusieurs dédoublements administratifs (Carrol & Jones 2000 : 279). Cette situation devient véritablement problématique dans un contexte où les ressources sont limitées.

En 1978, le gouvernement fédéral s'engage à réduire les dédoublements administratifs dans ce qui s'avère une courte période d'accommodement aux demandes provinciales. Le gouvernement élimine les conditions qui étaient imposées pour l'obtention du financement dans le cadre des projets de logements publics à frais partagés. Le gouvernement fédéral s'engage à poursuivre le financement et invite les provinces à y participer volontairement par l'entremise d'ententes dans le cadre desquelles elles peuvent choisir leurs priorités. Toutefois, puisque les logements publics sont largement impopulaires, elles ne participent plus au financement de nouveaux projets. Ainsi, cette décentralisation s'avère finalement sans conséquences, puisqu'elle ne concerne que les logements publics. Le gouvernement fédéral garde le plein contrôle des projets coopératifs et sans but lucratif (Banting 1990 : 133).

L'année suivante, le gouvernement Clark entame les négociations pour transférer la gestion de tous les projets de logement aux provinces, mais son gouvernement est rapidement défait. Malgré qu'il y ait eu un effort d'accommodement, Trudeau revient au pouvoir en 1980 avec la ferme volonté de contrer le mouvement souverainiste québécois et

les tendances régionalistes du pays. Il adopte alors une approche unilatérale et met fin aux négociations, notamment parce qu'il n'y a pas de visibilité fédérale dans les projets gérés par les provinces (Banting 1990 : 119 & 133).

Le processus de décentralisation s'arrête complètement de 1980 à 1984, pendant le dernier mandat du gouvernement libéral de Pierre Trudeau. Par conséquent, le gouvernement fédéral maintient le contrôle des programmes de logements coopératifs et sans but lucratif, alors que la gestion des logements publics relève des provinces. Les efforts d'accommodement de la fin des années soixante-dix n'ont finalement été qu'un ajustement négligeable, mais ils ont établi un précédent.

## **2. LE DÉSENGAGEMENT**

Au début des années quatre-vingt, les déficits gouvernementaux élevés et les difficultés économiques persistantes exposent l'échec de l'intervention étatique afin de remédier aux problèmes. En matière de logement, l'intervention fédérale ne permet pas de résorber la demande croissante pour des logements abordables. Dès son arrivée au pouvoir, le nouveau gouvernement conservateur réduit les dépenses pour les programmes de logement, annule les initiatives libérales qui utilisent le logement comme levier économique et annonce que les dépenses ne seront pas augmentées. Toutefois, il envisage de nouvelles stratégies d'intervention (Hulchanski 2002 : 10 ; Mishra 1990 : 110).

Le gouvernement conservateur passe en revue les programmes fédéraux dans le cadre du rapport Nielson de 1985. Sur la question du logement, il conclut que les programmes existants ne répondent pas aux besoins des plus démunis. De plus, le rapport indique que la gestion provinciale des programmes financés par le gouvernement fédéral ne permet pas d'assurer une gestion responsable, la rentabilité des programmes et la visibilité du gouvernement fédéral (Banting 1990 : 135).

Le rapport propose un programme à frais partagés de supplément au revenu pour le logement (Hulchanski 2002 : 11). Il évalue que le problème n'est pas la quantité de logements disponibles, mais leur prix souvent inaccessible pour les plus pauvres. Ainsi, l'on considère qu'il est plus efficace et rentable de financer les revenus et, du même coup, de rendre accessibles les logements qui ne le seraient pas autrement (Mishra 1990 : 107). Le rapport propose que la provision des logements revienne strictement au marché, ce qui démontre l'emprise des idées néolibérales sur cette nouvelle stratégie d'intervention.

Face aux nombreuses critiques, le gouvernement conservateur décide finalement de ne pas endosser les conclusions du rapport. Il ignore particulièrement les critiques à l'égard de la gestion des programmes par les provinces, puisqu'il souhaite favoriser de bonnes relations intergouvernementales au sein de la fédération (Banting 1990 : 135).

La nouvelle politique de logement annoncée en décembre 1985 comporte deux objectifs : cibler l'aide vers les plus démunis par la création d'un programme de supplément au loyer et accorder la responsabilité de la provision du logement social aux provinces, à l'exception du programme co-op. Le gouvernement fédéral prescrit certaines conditions dans les ententes

cadres qui doivent être négociées avec chaque province et révisées annuellement. Selon ces conditions, les provinces doivent cibler les dépenses selon les besoins, financer au moins 25% des coûts des projets pour en obtenir le contrôle, et accepter la participation du gouvernement fédéral dans le cadre d'une planification et d'une supervision conjointe afin d'assurer que l'aide soit ciblée vers les plus démunis. Une condition supplémentaire prescrit une publicité dans les deux langues officielles (Banting 1990 : 136).

Les provinces acceptent la création d'un programme de suppléments au loyer. Ainsi, la politique de logement s'éloigne des subventions aux producteurs pour favoriser les subventions aux consommateurs à faible revenu (Mishra 1990 : 109). Quant à la provision de logements, elle revient strictement au marché ou à l'initiative provinciale. Le gouvernement fédéral entame ainsi le désengagement de l'État providence en matière de logement. Le ciblage des clientèles et la décentralisation sous la forme d'une dévolution des responsabilités aux provinces sont deux caractéristiques propres au néolibéralisme, quoique cette dernière ait effectivement débutée en 1978. Par ailleurs, les nouvelles ententes ne modifient pas fondamentalement les responsabilités des provinces puisqu'elles sont déjà libres d'adopter des programmes unilatéraux. Toutefois, elles apportent un financement supplémentaire.

Le rôle des provinces s'accroît sous les conservateurs, mais les ententes instaurent une nouvelle dynamique de confrontation entre les deux paliers de gouvernement (Banting 1990 : 139). Progressivement, au tournant des années quatre-vingt-dix, le gouvernement fédéral perd son intérêt pour le logement social et diminue ses dépenses pour les programmes existants. Il tente finalement de transférer la responsabilité entière du logement aux provinces

lors de la conférence de Charlottetown, mais ne parvient pas à une entente. En 1993, le gouvernement élimine complètement les dépenses pour de nouveaux logements sociaux (Hulchanski 2002 : 11).

Pourtant, les problèmes de logement s'aggravent. Le gouvernement mise sur le marché pour assurer la provision de logements, mais il n'y a aucun intérêt pour les promoteurs de développer des logements à prix modiques. De plus, les dépenses du gouvernement fédéral pour les programmes de sécurité sociale sont réduites tout autant que les dépenses pour les programmes de logement.

Quant aux provinces, en dépit de leur rôle plus important, elles se limitent d'abord à assumer la gestion des programmes fédéraux. « For the first years after 1986, the provinces continued to deliver the same programs they had inherited from the federal government » (Carroll & Jones 2000 : 281). Par la suite, les provinces apportent des modifications aux programmes qui adressent leurs conditions de logement particulières. Elles procèdent d'abord à des modifications structurelles des programmes afin de les adapter à leurs structures organisationnelles. Puis, quelques nouveaux programmes sont développés, mais ils visent surtout la réparation et la rénovation des logements existants (Carroll & Jones 2000 : 281).

### 3. LE RETRAIT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Le gouvernement libéral de Jean Chrétien élu en 1993 poursuit la vague de réformes néolibérales, mais surtout dans le but avoué d'éliminer le déficit. De plus, il endosse les idéaux néolibéraux de primauté du marché et de responsabilité individuelle. En ce qui concerne les relations intergouvernementales, il accorde une plus grande responsabilité aux provinces dans la gestion de certains programmes, mais il s'agit surtout d'une forme de décentralisation attribuable à l'influence des idéaux néolibéraux. Quant à l'intervention en matière de logement, le nouveau gouvernement n'honore que les engagements précédents. Dès 1994, il limite à deux milliards les dépenses afin de financer les programmes de logements sociaux existants et n'endosse aucune nouvelle initiative (Carter 2000 : 5).

En 1996, le budget affirme que « La société canadienne d'hypothèques et de logement se retirera progressivement du logement social, sauf dans les réserves indiennes. Le gouvernement est maintenant disposé à offrir aux provinces et territoires d'assumer la gestion des ressources existantes pour le logement social, à condition que les subventions fédérales aux logements existants continuent de servir à l'aide au logement des ménages à revenu modeste » (Finances Canada 1996 : 11). Quant au rôle de la SCHL, suite aux restrictions budgétaires qui lui sont imposées et à la réduction de ses programmes, il se limite à l'administration des politiques hypothécaires et à son rôle d'organisme de recherche (Carrol & Jones 2000 : 291).

Les ententes subséquentes signées individuellement avec les provinces concrétisent le retrait du gouvernement fédéral du logement social (Fédération de l'habitation 1998). Le gouvernement fédéral s'engage à honorer ses engagements antérieurs par un financement fixe, selon les modalités de l'entente et ne dépassant pas le budget alloué en 1995-1996. En revanche, il concède aux provinces la responsabilité entière de la gestion et de l'administration des programmes de logements sociaux créés par le gouvernement fédéral ou par le biais d'ententes fédérales-provinciales, ainsi que de l'utilisation des fonds fédéraux. « La nouvelle Entente sur le logement social remplace toutes les ententes existantes entre la province et la SCHL touchant les programmes de logement fédéraux-provinciaux. » De plus, elle « remplace toutes les ententes existantes régissant ces programmes et enlève toute mesure de contrôle fédérale quant à l'utilisation par la province de ses propres contributions financières. » Ainsi, « elle est libre de déterminer elle-même comment les fonds fédéraux et provinciaux seront dépensés » (Fédération de l'habitation 1998).

Le retrait du gouvernement fédéral est une suite logique au désengagement entamé par les conservateurs, mais cette fois, le transfert de responsabilités aux provinces est complet et sans condition, à l'exception d'utiliser les fonds pour le logement. Par conséquent, suite à ce retrait, il n'y a plus de stratégie fédérale d'intervention en matière de logement social. « In the space of approximately fifteen years, Canada has moved from a situation where it had an active and substantive social housing program to a point where it no longer has a national social housing policy » (Carter 2000 : 6). Par ailleurs, ce retrait relativement sans heurts s'explique notamment par l'absence de résistance de la part de la population et des autres paliers de gouvernement. Par ailleurs, il est généralement admis que le logement social ne bénéficie pas du même appui populaire que les autres grands programmes sociaux.

Le gouvernement fédéral est parvenu à se retirer de l'intervention en matière de logement en transférant la responsabilité des programmes existants aux provinces. Néanmoins, il est à noter qu'il maintient des dépenses considérables afin d'honorer ses engagements précédents. En effet, le financement du parc de logements sociaux existants continue d'occasionner des dépenses de l'ordre de deux milliards de dollars annuellement pour le gouvernement fédéral seulement (Carter 2000 : 9). Ainsi, le retrait illustre l'importance considérable de l'héritage du passé dans l'évolution de la politique de logement. Non seulement le gouvernement libéral poursuit le désengagement entamé par les conservateurs sans obstacles majeurs, mais les engagements antérieurs nécessitent la poursuite du financement malgré que le gouvernement se départît complètement de ses responsabilités. Néanmoins, le transfert de responsabilité aux provinces permet au gouvernement fédéral de se retirer, et ce malgré qu'il ne puisse se départir complètement de l'héritage providentiel.

Certaines provinces, tels que le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique, vont assurer un leadership continu et entreprendre de nouvelles initiatives. Cependant, l'Ontario se retire aussi de l'intervention en matière de logement peu après, suite à la « Révolution du bon sens » de Mike Harris en 1995. La responsabilité de gérer les unités de logements sociaux ontariens sera transférée aux municipalités de la province alors que toute nouvelle initiative provinciale est réduite à néant. Quant aux autres provinces, elles se rabattent presque exclusivement sur les programmes existants hérités du gouvernement fédéral.

Les conséquences du retrait se font sentir dans toutes les provinces au cours des années quatre-vingt-dix, y compris au Québec et en Colombie-Britannique où l'on maintient pourtant des programmes de logement actifs. Le parc de logements sociaux hérité des années

soixante et soixante-dix vieillit et la conversion des blocs appartements en condos devient une tendance populaire. De plus, la plupart des programmes sociaux ont aussi été réduits, ce qui n'aide en rien les problèmes de logements abordables pour les plus démunis.

Throughout the period of federal government activism in housing policy, it had been the provinces' position that federal government policy ignored the specific needs of individual provinces and that provincial responsibility would lead to more appropriate and more innovative policy. This does not seem to have occurred. Although there are innovative ideas which could be utilized to develop new, less expensive policies, there have been no initiatives to introduce or implement these policies. Since 1994, housing policy seems to be in more or less a state of inertia (Carroll & Jones 2000 : 289).

Au cours des années quatre-vingt-dix, la croissance économique reprend, mais un fossé social entre les riches et les pauvres s'accroît. Alors que l'on endosse les idéaux néolibéraux – marché, individu et mondialisation – on redécouvre les besoins sociaux au rythme des premières crises de logement. S'ajoute progressivement le phénomène des sans-abri, dont l'ampleur est une nouveauté au Canada. Toutefois, alors même qu'une crise de logement se dessine, les objectifs de l'intervention en matière de logement ne sont pas définis. Il n'y a pas de stratégie fédérale et peu d'initiatives provinciales. L'intervention passe surtout par les gouvernements locaux et le secteur communautaire. L'absence de leadership politique mène ainsi à des interventions à petite échelle qui ne parviennent pas à résoudre les problèmes de logement qui s'aggravent (Carroll & Jones 2000 : 279).

## CONCLUSION

Dans le contexte de la stagflation des années soixante-dix, le gouvernement fédéral utilise le logement comme levier économique. Selon les principes du keynésianisme, il stimule la demande et facilite l'accès à la propriété. De plus, il contrôle les prix afin de modérer l'inflation. Les logements publics étant atteints d'une crise de légitimité, le gouvernement modifie sa stratégie en matière de logement social. Il mise sur un nouveau programme de logements coopératifs et sans but lucratif. Ces initiatives reflètent la tentative de maintenir une intervention providentielle en dépit des difficultés économiques et de la crise de l'État providence.

Cette période est aussi marquée par une compétition unilatérale entre le gouvernement fédéral et les provinces, une embûche aux efforts de l'intervention en matière de logement puisqu'elle cause des dédoublements administratifs. Keith Banting affirme avec justesse que « Social housing had become a weapon in the struggle for hegemony among the governments of Canada » (Banting 1990 : 131). Par ailleurs, la tentative d'accommodement de la fin des années soixante-dix afin d'éliminer les dédoublements administratifs cède rapidement au retour de la compétition unilatérale dès le début des années quatre-vingt, malgré qu'elle s'avère une première initiative de décentralisation.

Le démantèlement de la politique fédérale de logement se concrétise en deux étapes : le désengagement entamé sous les conservateurs de Brian Mulroney, puis le retrait de l'intervention fédérale sous les libéraux de Jean Chrétien. L'évolution de l'intervention en

matière de logement est alors animée par les mêmes idéaux néolibéraux. La priorité du gouvernement est de restreindre l'intervention gouvernementale en faveur du marché et de diminuer les dépenses publiques, surtout dans le but d'éliminer le déficit. Ces objectifs se distinguent clairement de ceux de l'État providence, soit de maintenir l'égalité assurantielle contre le risque et un niveau de vie minimal pour tous les citoyens.

Bien que le démantèlement de la politique de logement se réalise en l'absence de vives résistances organisées, le poids du passé est perceptible dans le processus de désengagement et de retrait. Notamment, le gouvernement conservateur ne modifie pas radicalement la politique de logement malgré les recommandations du rapport Nielsen. L'État mise surtout sur le marché pour la provision de logements, offre une aide ciblée vers les plus démunis et assure la décentralisation de la gestion des programmes sous la forme d'un transfert de responsabilités aux provinces, mais le maintien des dépenses de l'ordre de deux milliards de dollars par année seulement pour honorer les engagements précédents illustre l'incapacité du gouvernement de se départir complètement de l'héritage providentiel. Quant au gouvernement libéral, il complète le désengagement entamé par les conservateurs en transférant complètement la responsabilité du logement aux provinces.

Par ailleurs, les relations intergouvernementales ont aussi conditionné l'évolution de l'intervention fédérale en matière de logement durant le démantèlement de la politique. Les modifications apportées par les conservateurs visaient d'abord une approche ciblée vers les plus démunis, mais elles ont aussi permis un accommodement aux demandes provinciales. Les conservateurs voulaient éviter les tensions qui avaient marqué la compétition unilatérale antérieure. Les libéraux ont endossé une approche similaire en décentralisant le logement

social par une dévolution des responsabilités aux provinces. Toutefois, il s'agissait surtout d'une stratégie de désengagement lui permettant de se départir de ses responsabilités sans éliminer les programmes.

Les provinces ne se sont pas opposées au désengagement du fédéral et elles ont accepté la responsabilité du logement, mais elles n'ont pas assumé le leadership nécessaire afin de régler les problèmes de logement. Finalement, le désintérêt pour la question du logement s'est aussi emparé des gouvernements provinciaux qui se sont contentés de maintenir les programmes hérités du gouvernement fédéral. Sur ce point, nous devons nous rallier à la conclusion de Carrol et Jones (2000) : il ne semble pas y avoir, pour les gouvernements, de besoin, de nécessité ou de volonté de changement au niveau des politiques de logement.

---

## **CHAPITRE 4**

### **LE RETOUR DE L'INTERVENTION FÉDÉRALE**

---

## **INTRODUCTION**

Au tournant du siècle, le gouvernement fédéral s'intéresse de nouveau à la question du logement alors que les crises de logement et la situation des sans-abri, conjuguées à une intervention provinciale déficitaire, mobilisent un appel au retour de l'intervention fédérale. En réponse aux revendications réclamant son intervention et face aux défis actuels de la situation du logement au pays, le gouvernement fédéral envisage de nouvelles solutions pour la première fois depuis les années quatre-vingt. Ces initiatives se cadrent-elles dans la poursuite du néolibéralisme? S'agit-il simplement d'un regain de vigueur de l'État providence? Ou encore, le nouveau modèle partenarial permet-il d'expliquer l'évolution actuelle de l'intervention fédérale en matière de logement?

Afin de déterminer ce qui sous-tend le retour de l'intervention fédérale, nous examinerons deux grandes initiatives du tournant des années 2000, l'initiative en matière de logement abordable et l'initiative nationale pour les sans-abri. Par ailleurs, le gouvernement fédéral s'intéresse de nouveau au logement sans revenir à la provision de logements sociaux, une responsabilité provinciale. Cette fois, le gouvernement fédéral s'intéresse aux citoyens qui se retrouvent sans logement.

# 1. LE REGAIN D'INTÉRÊT DU FÉDÉRAL

## 1.1 UN ÉTAT DE CRISE

Le retour de l'intervention fédérale est une réaction du gouvernement à un changement structurel majeur. Au tournant des années deux milles, le logement social est véritablement en état de crise. De plus, les politiques de logement ne sont pas dans un monde à part. Au cours des années quatre-vingt-dix, la sécurité du revenu est aussi remodelée par l'influence des idées néolibérales et les coupures qui visent à éliminer le déficit (Bernier 2003). La situation des plus démunis ne s'améliore pas, lorsqu'elle ne dégénère pas.

Le tissu social est soumis à de fortes pressions auxquelles contribuent les conditions précaires de logement. Non seulement les politiques ne visent plus réellement à assurer un niveau de vie minimal, les inégalités économiques s'amplifient et sont accompagnées d'une absence croissante de logements abordables (Potter 2004 : 2 ; Moore & Skaburskis 2004). Les besoins ne cessent d'augmenter dû, notamment, à la diminution des revenus, l'augmentation du nombre de travailleurs à temps partiel et l'augmentation du nombre de familles monoparentales (Carter 2000, 7). Les logements sociaux construits antérieurement ne répondent plus à la demande, les anciens programmes fédéraux administrés par les provinces ne suffisent pas et le prix des logements ne cesse d'augmenter, surtout dans les centres urbains où la rénovation des blocs appartements ou leur conversion en condos élimine du même coup plusieurs logements autrefois abordables.

La situation va se dégrader. Graduellement, les problèmes de logement vont se transformer en crises. Au Québec, elles seront répétitives et médiatisées. En Ontario, c'est la crise des sans-abri qui retient surtout l'attention. Selon Jack Layton, ancien conseiller municipal de Toronto, le nombre croissant de sans-abri se fait préoccupant, mais c'est la mort d'un itinérant dans les rues de Toronto qui attire l'attention médiatique. L'événement soulève un tollé de questions sociales, politiques et morales. Plusieurs s'interrogent sur la justification d'une telle mort dans la plus grande ville d'un pays riche vantant l'excellence de sa qualité de vie (Layton 2000).

La situation des familles à faibles revenus préoccupe aussi les organismes sociaux qui prennent la relève de l'intervention en l'absence de leadership fédéral et provincial. Les sans-abri sont visibles, mais les familles sans logement ne le sont pas. Elles se rabattent souvent sur l'aide de leur famille ou de leurs amis pour se loger. L'absence de logements abordables devient, pour plusieurs familles canadiennes, un problème récurrent. De plus, ces problèmes affectent de nombreuses communautés à travers le pays, ils ne se limitent plus aux centres urbains.

Au cours des années quatre-vingt-dix, le logement est évincé des politiques publiques, sauf au Québec et en Colombie-Britannique. Carrol et Jones « suggest that a better explanation of current provincial housing policy is that the normal state is for policy to be inert and not to change unless some trigger forces a reconsideration of the existing situation » (Carroll & Jones 2000 : 290). Les sans-abri ont été cet élément déclencheur médiatique et sensationnaliste qui a exposé la situation précaire du logement. D'ailleurs, en 1999, les maires des plus grandes villes canadiennes ont déclaré que la situation des sans-abri est un

désastre national et demandé le développement d'une stratégie nationale de logement (Potter 2004 : 7).

Dans *Homelessness : The Making and Unmaking of A Crisis*, Jack Layton critique l'évolution de la politique canadienne de logement. Il stipule que l'absence de politique, suite au désengagement, a créé le problème des sans-abri (Layton 2000). L'ouvrage de Layton se veut surtout mobilisateur, mais il n'a pas complètement tort. « Canada generally had an excellent reputation in the social housing field for having developed a strong third sector (non-profits and co-ops) for social housing development and delivery and for introducing mixed-income developments that avoided [...] ghettoization » (Potter 2004: 8). Par ailleurs, l'aggravation des problèmes coïncide avec l'absence de l'intervention fédérale, malgré que la responsabilité du logement ait été formellement transférée aux provinces.

## **1.2 UNE INTERVENTION PROVINCIALE DÉFICITAIRE**

Alors que le gouvernement fédéral exerçait son leadership en matière de logement, les provinces le critiquaient sur la base qu'il ignorait leurs besoins particuliers et réclamaient plus de responsabilités. À partir de 1996, le gouvernement fédéral conclut des ententes leur accordant la responsabilité entière du logement social, mais depuis, elles n'ont rien fait de significatif pour atténuer les problèmes de logement. Elles ont adressé des pressions sociétales similaires en continuant, dans la plupart des cas, les anciens programmes fédéraux (Carrol & Jones 2000, 281).

Le vieillissement de la population et la restructuration de la vie familiale sont les principales pressions démographiques et sociales qui affectent toutes les provinces. Les nouveaux programmes encouragent surtout la réparation et la rénovation des logements. Toutefois, confrontée à un climat de prudence fiscale, l'intervention provinciale s'est concrétisée par des partenariats avec les secteurs privés et communautaires (Carrol & Jones 2000, 281).

Carrol et Jones soulèvent que la « découverte » de la société civile peut être considérée, sous un regard cynique, comme un moyen de dispenser les services gratuitement (Carrol & Jones 2000, 280). Toutefois, c'est suite à cette « découverte » que les politiques provinciales accordent une plus grande place aux municipalités, au secteur communautaire et au rôle des locataires dans la gestion.

L'intervention provinciale soulève certains problèmes. Les dépenses sont inégales d'une province à l'autre et, en dépit de quelques tentatives d'adopter des programmes adressant leurs priorités particulières, les provinces ont orienté leur politique de logement sensiblement dans la même direction, avec une emphase sur les partenariats public-privé, ainsi que la participation municipale et communautaire dans la gestion (Carroll & Jones 2000, 281). Cette évolution est similaire à celle des autres politiques publiques alors que l'État découvre la société civile et l'intègre au processus de planification et de gestion des programmes (Carroll & Jones 2000, 282). Toutefois, leur intervention se limite surtout à la continuité des anciens programmes fédéraux. Les problèmes des plus démunis dans les centres-villes et du vieillissement du stock de logements sociaux ne sont pas adressés par les provinces (Carrol

& Jones 2000, 283). De plus, les provinces ont réduit les dépenses dans les programmes de logement hérités du fédéral de 450 millions de dollars depuis 1993-1994 (Carter 2000, 10).

Le Québec et la Colombie-Britannique sont deux exceptions parmi les provinces canadiennes puisqu'elles ont maintenu une intervention active dépassant les anciens programmes fédéraux. Leurs dépenses ont été maintenues ou augmentées depuis 1994 (Carter 2000, 10). Toutefois, à l'instar des autres provinces, elles ont aussi développé une approche intersectorielle qui a permis un rôle accru pour le secteur privé, les municipalités et le secteur communautaire (Potter 2004 : 1).

Globalement, le transfert de la responsabilité du logement aux provinces n'a pas donné lieu à une période d'innovation. Carrol et Jones soulèvent la possibilité qu'elles attendaient de vérifier si le gouvernement fédéral allait intervenir de nouveau (Carrol & Jones 2000, 289). Toutefois, seule certitude, pendant que l'intervention provinciale s'avère déficitaire face aux problèmes de logement, l'appel à l'intervention fédérale se renforce.

### **1.3 UN APPEL À L'INTERVENTION**

Le gouvernement fédéral a transféré la responsabilité du logement social aux provinces, mais la crise des sans-abri et les crises de logement mobilisent un appel à l'intervention du gouvernement fédéral. Les provinces ne parviennent pas à remédier aux problèmes, même au Québec et en Colombie-Britannique où les gouvernements provinciaux ont maintenu une intervention active. Joyce Potter explique que « Provincial and/or municipal governments,

who have been given responsibility for housing delivery, lack the fiscal capacity to pay for their share (generally 50% under new program arrangements) of housing subsidies. [...] a compelling case can be made for federal involvement in housing in order to ensure a reasonable level of housing services are provided across the country » (Potter 2004, 9). Par conséquent, les pressions pour une intervention fédérale se feront de plus en plus fortes.

Joyce Potter explique aussi que l'appui en faveur d'une plus grande intervention en matière de logement provient d'un nombre grandissant de secteurs. Les intervenants en santé s'inquiètent des conditions de logement, particulièrement pour leur conséquence sur la santé et le développement des enfants. Les militants contre la pauvreté des enfants ont fait des meilleures conditions de logement l'une des priorités de leurs revendications. Les groupes religieux, préoccupés par la pauvreté, participent aussi à cet appel à l'intervention. De plus, la banque Toronto Dominion a produit un rapport formulant plusieurs recommandations en faveur du logement abordable, qu'elle présente en tant que préoccupation sociale et sanitaire, et en tant que bonne politique économique (Potter 2004 : 7).

## **2. UNE NOUVELLE FORME D'INTERVENTION**

Les conséquences du changement structurel sur les citoyens les plus vulnérables de la société et les pressions croissantes de l'opinion publique vont pousser le gouvernement fédéral à s'intéresser de nouveau à la question du logement, quelques années seulement après le désengagement. Toutefois, les récentes initiatives se distinguent des politiques antérieures.

Elles sont révélatrices de la nouvelle orientation de l'intervention fédérale en matière de logement et visent à remédier aux problèmes de logements qui se sont considérablement aggravés depuis le désengagement. En particulier, des programmes sont créés pour contrer le problème des sans-abri et de nouvelles ententes concluent avec les provinces pour soutenir la provision de logements abordables. Toutefois, le gouvernement adopte maintenant une approche partenariale. En ce qui concerne la lutte contre les sans-abri, il collabore directement avec les communautés, rassemblant les intervenants concernés par les problèmes d'itinérance et les problèmes connexes telle que la toxicomanie. Les gouvernements municipaux et les acteurs économiques régionaux sont aussi interpellés. « Evidently local governments and community actors need to be integrated into developing and delivering effective housing policy and practice in the context of poverty and exclusion » (Policy Research Initiative 2005). Le gouvernement s'engage ainsi dans un processus de redéfinition de son rôle en matière de logement.

## **2.1. L'INITIATIVE EN MATIÈRE DE LOGEMENT ABORDABLE**

En 1999, le gouvernement fédéral instaure de nouvelles mesures facilitant l'accès à la propriété pour les Canadiens en ajustant les politiques existantes de la SCHL. La *Loi nationale sur l'habitation* et la *Loi sur la SCHL* sont modifiées afin de permettre des mises de fond de seulement 5% pour l'achat d'une propriété, une initiative qui découle d'un projet pilote remontant à 1990 (SCHL 2006).

En 2001, le gouvernement fédéral s'est engagé à stimuler la création de nouveaux logements abordables dans le discours du trône. En réponse à cet engagement, le gouvernement a injecté un milliard de dollars afin de développer environ 23 500 unités de logements abordables à travers le pays par l'intermédiaire d'ententes avec les provinces et les territoires (SCHL 2006). Il s'agit du premier programme de développement de logements abordables depuis le désengagement du gouvernement fédéral au début des années quatre-vingt-dix.

Les ententes permettent d'établir des programmes souples et à frais partagés 50-50 qui doivent répondre aux besoins des provinces et des territoires. D'ailleurs, ils « ont la responsabilité première de concevoir et de mettre en application les programmes de logement » (SCHL 2006b). Ainsi, la mise en œuvre s'opère uniquement au niveau provincial, ce qui assure la flexibilité des programmes. Les subventions en capital doivent servir à la construction de nouvelles unités de logements abordables (Potter 2004 : 5).

Cette initiative coïncide avec le retour de l'intervention fédérale. Toutefois, ce programme ne constitue pas en soit une nouvelle forme d'intervention, puisqu'il ressemble considérablement au premier programme de logement social à frais partagé de 1949, à l'exception que les montants disponibles sont plafonnés et que sa mise en œuvre repose entièrement sur les provinces, ce qui est conforme aux ententes sur le transfert de responsabilité conclue au cours des années quatre-vingt-dix. Ainsi, cette initiative est davantage un investissement qu'une nouvelle forme d'intervention. De plus, elle est fortement limitée par la volonté d'intervention des provinces. En juin 2006, seulement 66%

des fonds avaient été engagés ou annoncés. Trois provinces, y compris l'Ontario, n'avaient pas encore engagé la moitié des fonds disponibles dans le cadre de leur entente avec le gouvernement fédéral. Seulement deux provinces, le Québec et la Colombie-Britannique, avaient engagés plus de 90% de leurs fonds disponibles (SCHL 2006c).

Cette initiative expose l'importance des ententes antérieures sur le transfert de la responsabilité du logement social aux provinces qui limitent les possibilités du gouvernement fédéral. En dépit de sa volonté d'intervenir, il est limité par ce qui a été fait dans le passé. Conséquemment, c'est surtout l'initiative nationale pour les sans-abri qui s'avère le principal nouveau programme d'intervention en matière de logement et qui démontre clairement la nouvelle orientation partenariale de l'intervention fédérale en matière de logement.

## **2.2. L'INITIATIVE NATIONALE POUR LES SANS-ABRI**

Lancée en 1999 pour une période de trois ans et prolongée pour trois années supplémentaires en 2003, l'initiative nationale pour les sans-abri (INSA) endosse l'objectif de « favoriser l'accès, par les collectivités, aux programmes, services et mesures de soutien permettant de réduire l'itinérance dans toutes les régions du Canada » (INSA 2006a). Ses divers programmes répondent à trois objectifs stratégiques : l'amélioration des services pour les sans-abri par le développement des moyens des communautés et par la coordination des efforts communautaires et gouvernementaux, la création de partenariats et d'investissements efficaces afin de répondre aux besoins immédiats et diversifiés de la lutte contre l'itinérance,

et l'amélioration des connaissances sur le phénomène de l'itinérance et la sensibilisation au problème (RHDSC 2006).

L'INSA consacre le retour de l'intervention fédérale, quoiqu'elle ne porte plus sur la provision de logements sociaux. Le gouvernement s'intéresse maintenant aux citoyens qui n'ont pas de logement. De plus, cette initiative reflète l'importance du modèle partenarial de l'intervention étatique pour expliquer l'orientation des nouvelles politiques en matière de logement. Contrairement aux programmes de logements sociaux providentiels, l'INSA ne mise pas sur des programmes universels ou des normes nationales. Son intervention porte sur le développement local, alors qu'elle procure aux communautés les outils nécessaires pour réaliser ses objectifs. Elle appuie leurs efforts afin d'assurer « la capacité constante des collectivités à contrer l'itinérance en améliorant le leadership exercé au niveau communautaire et en favorisant le sentiment d'appropriation de la population, les organismes sans but lucratif et le secteur privé par rapport à la question de l'itinérance au Canada » (INSA 2006d). Notamment, l'INSA facilite la collaboration entre les divers ordres de gouvernement et les organismes locaux par un mécanisme de planification intégré. Les communautés définissent les priorités de la lutte contre l'itinérance au niveau local et utilisent les fonds du programme afin d'adresser ces priorités. Ainsi, le gouvernement fédéral devient mobilisateur et facilitateur d'une solidarité élargie, un objectif différent de la quête d'égalité socio-économique de l'État providence ou de la solidarité limitée endossée par le néolibéralisme.

Les projets entrepris doivent contribuer à établir des services de soutien pour favoriser l'autonomie des sans-abri et des personnes vulnérables et les aider à sortir du cycle de

l'itinérance. Les personnes à risque sont ainsi visées par le programme au même titre que les itinérants. L'INSA encourage l'implication des organismes qui œuvrent dans la prévention afin d'éviter que ces personnes à risque ne rejoignent les rangs des sans-abri. Cette mesure est considérée une partie intégrante de la solution au problème. Le programme encourage aussi les liens avec des organismes œuvrant dans des domaines connexes au problème des sans-abri, tel que les intervenants en toxicomanie ou la formation en emploi. « Ces mesures aideront tous les partenaires œuvrant dans la réduction de l'itinérance à prendre des décisions éclairées afin de définir et de prévenir certaines difficultés qui assaillent des citoyens parmi les plus vulnérables de notre société » (INSA 2006a).

Le programme tient compte de la complexité du problème et des solutions. Il accepte que le problème ne puisse pas être réglé en offrant seulement un toit aux sans-abri. En plus des mesures de prévention, il prévoit qu'un soutien à long terme est nécessaire afin de répondre aux besoins des personnes vulnérables et favoriser leur autonomie à long terme. Toutefois, l'intervention se concrétise par un véritable partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les communautés. Il ne s'agit pas d'un programme d'assurance contre les risques du marché caractéristique de l'intervention providentielle et l'INSA ne se cadre pas dans la logique individualiste du néolibéralisme. Au contraire, c'est en réponse aux limites de cette dernière qu'apparaît la nouvelle forme d'intervention partenariale.

De par son intervention, le gouvernement fédéral assure le respect de la différence des communautés, une caractéristique de l'État partenaire qui le distingue des normes nationales. Le gouvernement s'engage dans un processus politique dans lequel il collabore directement avec les communautés et adresse leurs préoccupations particulières. De plus, l'objectif de

favoriser l'autonomie des sans-abri est aussi propre au modèle partenarial. Le parcours vers l'emploi est un mécanisme d'intervention partenarial, mais dans le contexte du logement, le parcours vers l'autonomie en est un équivalent. La portée de l'intervention implique un ciblage des clientèles, puisque l'INSA est spécifique aux sans-abri, mais elle s'adresse aussi à ceux qui sont à risque de le devenir, ce qui la rapproche de la préoccupation pour la multiplicité associée à l'État partenaire.

L'initiative implique aussi une logique de la contrepartie propre au modèle partenarial. En effet, les programmes de l'INSA exigent la création de partenariats en contrepartie du financement dans le but de faciliter la coordination des efforts de la lutte contre l'itinérance et d'assurer aux communautés des sources de financement autre que le gouvernement fédéral. Le gouvernement veut assurer la durabilité des projets locaux au-delà de son intervention directe. Ainsi, l'INSA mise sur des solutions à long terme, tant pour trouver des solutions au problème de l'itinérance que pour développer les capacités des communautés à le contrer.

L'initiative nécessite la participation de divers ministères. Le Secrétariat national pour les sans-abri (SNSA) facilite la coordination de leurs efforts dans la lutte contre l'itinérance. Il coordonne notamment la mise en œuvre de l'initiative, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre des programmes sous-jacents. De plus, il appuie des activités de recherche, et fournit des services de soutien et des orientations d'ordre fonctionnel au niveau régional quant à la prestation du programme (RHDSC 2006).

Au moment du renouvellement de l'initiative en 2003, les résultats des programmes étaient notables. L'INSA avait facilité la création de nombreux partenariats, financé plus d'un millier de projets et nouveaux services de soutien et appuyé la coordination des efforts à travers le pays. «There was near unanimity in all the consultations that although the SCPI approach requiring a community plan is at times difficult, it successfully pushed communities to work together to deal with their housing and homelessness problems » (2005, 10). Toutefois, le problème de l'itinérance n'était pas réglé et l'initiative a été renouvelée dans le but de poursuivre les réalisations des trois premières années et consolider les progrès réalisés (INSA 2006a).

### **2.3. L'INITIATIVE DE PARTENARIATS EN ACTION COMMUNAUTAIRE**

L'initiative de partenariats en action communautaire (IPAC) est la pierre angulaire de l'INSA. Ce programme finance des projets de lutte contre l'itinérance, encourage et facilite la collaboration entre les gouvernements fédéraux, provinciaux et municipaux, ainsi qu'avec les organismes privés, bénévoles et sans but lucratif. Ses objectifs stratégiques consistent à « veiller à ce qu'il y ait suffisamment de refuges et de réseaux d'entraide convenables afin que personne ne se retourne involontairement dans la rue [...] réduire le nombre de personnes qui ont besoin de refuges d'urgence, de maisons de transition et de logements supervisés [...] aider les sans-abri à devenir autonomes, si c'est possible [...] aider les communautés à se doter des moyens voulus pour répondre aux besoins de leurs sans-abri [et] améliorer la santé et le bien-être social et économique de ces derniers » (RHDSC 2006). L'IPAC cherche à concrétiser la mobilisation d'une solidarité élargie dans le but de renforcer les capacités

existantes des communautés à lutter contre le problème des sans-abri et trouver de nouvelles solutions au problème. Le programme inclut un processus de planification communautaire inclusif qui vise précisément à mobiliser « toute la collectivité pour venir en aide aux personnes sans-abri » (INSA 2006b).

L'IPAC se cadre dans la philosophie partenariale de l'INSA et appuie les projets selon les priorités définies localement et exige que les fonds du fédéral soient jumelés à d'autres sources, permettant ainsi de concrétiser le développement local dans le cadre d'un véritable partage des responsabilités. La création de partenariats doit assurer la durabilité financière des projets et le renforcement à long terme des capacités des collectivités à lutter contre l'itinérance. « With this program, there was some involvement of the provinces at the outset, but on-going program delivery is being done through a federal department dealing directly with local communities. Similarly, while there is a 50-50 cost-sharing requirement for the program, the terms of it have been relatively broad, allowing for cost-sharing contributions from a wide range of sources and for a range of purposes » (Potter 2004: 5). Le gouvernement a d'abord ciblé le renforcement des mesures d'urgence, considérant que les besoins essentiels doivent d'abord être satisfaits, mais il a ensuite encouragé les collectivités à créer des conditions de vie plus stables pour les sans-abri et les aider à transiter vers une véritable autonomie.

Le programme encourage également la participation de tous les intervenants concernés par l'itinérance, incluant les groupes œuvrant auprès des autochtones, des jeunes, des personnes atteintes de maladie mentale et des femmes ayant des enfants. Inclusive, l'IPAC

cherche à trouver des solutions durables au problème de l'itinérance qui tiennent compte des besoins particuliers des différents groupes d'individus qui en sont affectés.

Sur le plan des relations intergouvernementales, la mise en œuvre de l'IPAC est facilitée par une approche collaborative avec les gouvernements provinciaux. Reconnaisant l'existence de programmes provinciaux de lutte contre l'itinérance, le gouvernement fédéral a conclu des ententes avec toutes les provinces pour faciliter la collaboration et la mise en œuvre de son programme au niveau des communautés (RHDSC 2006).

## **CONCLUSION**

Au cours des années quatre-vingt-dix, les crises de logement et le problème de l'itinérance constituent un changement structurel suscitant une réaction du gouvernement fédéral et le motivant à intervenir de nouveau dans le logement. L'intensification des deux crises déclenche une vague d'appels à l'intervention, notamment de la part des maires des grandes villes canadiennes, alors que la situation dégénère en ce qu'ils dénomment une crise nationale. De plus, de nombreux groupes entament des pressions en faveur d'une intervention dans le logement alors que les recherches démontrent notamment l'importance des conditions de logement sur la santé et le développement des enfants.

Par ailleurs, non seulement les conditions de logement des plus démunis s'aggravent, l'intervention des provinces qui ont hérité de la responsabilité du logement social lors du

désengagement, est largement déficitaire par rapport aux besoins. L'approche partenariale est d'abord adoptée par les provinces qui doivent intervenir dans un contexte de contraintes fiscales. Elles accordent ainsi un rôle accru au secteur communautaire qui assume progressivement la relève de l'intervention au niveau local. Au tournant des années deux mille, le gouvernement fédéral intervient de nouveau en adoptant aussi une approche partenariale.

C'est en réponse au changement structurel, ses conséquences et les pressions de l'opinion publique que le gouvernement adopte une série d'initiatives qui le propulse de nouveau au cœur de l'intervention en matière de logement, quoique cette fois, l'intervention est orientée surtout vers les sans-abri qui constituent sans doute l'aspect le plus visible des problèmes de logement qui affligent le pays.

Les nouveaux programmes sont révélateurs de l'approche partenariale qui les distinguent des programmes antérieurs. En particulier, l'INSA mise sur le principe de solidarité élargie entre le gouvernement et les collectivités. Le partenariat est devenu la pierre angulaire de l'intervention qui mise sur le partage des responsabilités. Le gouvernement incite les collectivités à coordonner leurs efforts et encourage la création de partenariats afin d'assurer un financement à long terme des projets de lutte contre l'itinérance. Il encourage aussi des partenariats de recherche afin de mieux comprendre le phénomène de l'itinérance et trouver de nouvelles solutions. L'intervention étatique vise aussi le développement local en octroyant aux communautés les outils nécessaires à la lutte contre l'itinérance et encourage l'implication des différents acteurs concernés par la question du logement afin de faciliter le parcours vers l'autonomie des personnes sans-abri ou qui sont à risque de le devenir.

L'importance accordée à l'autonomie des citoyens distingue particulièrement l'approche partenariale de l'État providence, qui misait plutôt sur l'égalité, et de l'État néolibéral qui favorisait la responsabilité individuelle. Les nouveaux programmes se démarquent aussi par leur préoccupation pour les besoins des différentes communautés et des différents groupes affectés par le phénomène de l'itinérance. Ce respect de la différence est caractéristique du modèle partenarial. L'intervention fédérale vise à développer les capacités locales dans leur lutte contre l'itinérance et à favoriser l'autonomie des citoyens, et se démarque ainsi des normes nationales, de la solidarité limitée, de la responsabilité individuelle et du ciblage des clientèles.

Bien que les engagements précédents soient toujours honorés sur le plan financier, ce qui occasionne des dépenses de près de deux milliards chaque année pour le gouvernement fédéral, il n'a pas tenté de reprendre le contrôle des programmes transférés aux provinces lors du désengagement. Par ailleurs, l'initiative en matière de logement abordable ne constitue pas une nouvelle politique de logement social, mais une nouvelle forme d'investissement. Toutefois, les récentes initiatives en matière de lutte contre l'itinérance ont confirmé que le modèle de l'État partenaire permet d'expliquer l'évolution de l'intervention fédérale en matière de logement depuis le tournant des années deux milles.

---

## **CHAPITRE 5**

### **CONCLUSIONS SUR L'ÉVOLUTION DE L'INTERVENTION FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE LOGEMENT**

---

#### **1. TROIS PÉRIODES, TROIS MODÈLES**

L'évolution de l'intervention fédérale en matière de logement concorde avec celle du rôle de l'État dans la solidarité sociale. Nous avons identifié trois grandes périodes d'intervention qui correspondent aux trois principaux modèles de l'intervention étatique : les modèles providentiel, néo-libéral et partenarial.

Les débuts de l'intervention active du gouvernement fédéral en matière de logement remontent à l'après-guerre et reflètent le développement de l'État providence canadien. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral s'engage d'abord dans un processus de reconstruction et de développement économique. En matière de logement, il stimule la construction de logements pour les combattants qui reviennent au pays et intervient graduellement dans l'aménagement des collectivités. Progressivement, dans le contexte du développement de l'État providence canadien, il instaure des programmes de logements sociaux. Modestes à leurs origines, ils se transforment au cours des années soixante en de vastes programmes nationaux. Des milliers d'unités de logements sociaux sont construits au cours de cette période afin d'assurer un niveau de vie minimal pour les citoyens moins fortunés.

La crise de l'État providence survient au cours des années soixante-dix, mais le gouvernement fédéral maintient d'abord ses objectifs providentiels en créant de nouveaux programmes unilatéraux qui n'ont finalement pas de résultats significatifs. Toutefois, les idéaux néolibéraux prennent une ampleur considérable durant la crise de l'État providence et les politiques de logement n'échappent pas à cette tendance. Par ailleurs, alors que la plupart des grands programmes sociaux nationaux sont maintenus en dépit des réformes, l'intervention fédérale en matière de logement social subit un désengagement complet.

Au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, le gouvernement réduit son intervention dans la provision de logement pour déléguer cette responsabilité au marché. Quant aux programmes existants, le gouvernement accorde la responsabilité de leur gestion aux provinces. Il élimine les nouveaux investissements en 1993 et s'engage à transférer la responsabilité entière du logement social aux provinces en 1996. Ainsi, exception faite de ses dépenses en vue de respecter ses engagements antérieurs, le gouvernement se désengage complètement de son intervention en matière de logement social. Sa politique de logement, qui ne mise plus que sur le marché et l'intervention provinciale est, à toute fin pratique, complètement démantelée.

Dès 1999, quelques années seulement après son retrait, le gouvernement fédéral intervient de nouveau. Les crises de logement, l'itinérance et les pressions qu'elles engendrent envers le gouvernement fédéral le contraignent à intervenir de nouveau. Toutefois, les récentes initiatives reflètent l'importance du modèle partenarial pour saisir l'évolution actuelle de l'intervention étatique en matière de logement. La solidarité élargie

avec les communautés et la création de partenariats deviennent les nouveaux piliers de l'intervention fédérale.

La nouvelle forme de l'intervention reflète les principes et mécanismes du modèle partenarial. Par l'entreprise de l'initiative nationale pour les sans-abri, le gouvernement fédéral devient le véritable facilitateur d'une solidarité élargie. Il mise sur une approche communautaire inclusive et sur la création de partenariats afin de réaliser les objectifs de la lutte contre l'itinérance. De plus, le gouvernement investit de nouveau dans la provision de logements, mais dans le but de faciliter le développement de projets de logements abordables. Respectant le transfert de responsabilité aux provinces réalisé à partir de 1996, il accorde à ces dernières la responsabilité entière de la conception et de la mise en œuvre des projets. Par conséquent, le retour de l'intervention reflète une nouvelle philosophie interventionniste distincte de l'État providence et du néolibéralisme.

Au stade actuel de l'intervention fédérale en matière de logement, le gouvernement a réagi aux récents changements structurels, mais son intervention ne reflète pas une nouvelle politique de logement complète et majeure face aux problèmes de logement persistants. La faiblesse relative de l'intervention actuelle par rapport à la période d'après-guerre ressemble davantage au contexte des débuts du providentialisme qu'à l'apogée de l'État providence. Ainsi, le modèle partenarial obtient un certain succès, mais il s'agit d'une évolution en cours. La recherche devra se poursuivre afin de vérifier la tendance à long terme.

## 2. LES FACTEURS DÉTERMINANTS DE L'ÉVOLUTION

L'évolution des politiques de logement répond aux principaux facteurs déterminants de l'évolution du rôle de l'État. D'abord, les changements structurels sont indubitablement le point de départ et agissent comme élément déclencheur d'une réponse étatique. Toutefois, la réaction du gouvernement est guidée surtout par le paradigme interventionniste et décentralisateur dominant au sein du gouvernement. Ainsi, la forme des politiques et des programmes répond d'abord à des impératifs idéologiques. C'est ce qui explique que les gouvernements libéraux et conservateurs des années quatre-vingt ont réagi différemment au même changement structurel. Toutefois, elle est aussi conditionnée par d'autres facteurs dont l'importance s'avère variable.

Dans le cas du logement, l'impact des groupes est moindre que le cas d'autres politiques sociales. Les défenseurs des programmes sociaux étaient généralement plus préoccupés par les réformes des autres programmes. De plus, tous les groupes n'étaient pas opposés au désengagement. Les intérêts privés critiquaient parfois ouvertement la provision de logement par le gouvernement comme étant « unfair competition » (Hulchanski 2002 : 12). Vers la fin des années quatre-vingt-dix, certains groupes favorables au logement social, tel que le FRAPRU au Québec, jouent un rôle important dans les pressions réclamant le retour de l'intervention fédérale. Idem pour les organisations caritatives et religieuses oeuvrant dans la lutte contre la pauvreté et le problème des sans-abri. Toutefois, il semble que se soit l'opinion publique qui soit le principal « groupe » ayant un impact décisif sur l'orientation des nouvelles politiques fédérales (Layton 2000).

Par ailleurs, le passé interventionniste du gouvernement fédéral s'avère l'un des facteurs déterminants de l'évolution de l'intervention fédérale en matière de logement. Conséquence de l'intervention active du gouvernement fédéral de la période d'après-guerre aux années quatre-vingt-dix, le gouvernement fédéral est souvent considéré comme étant le palier de gouvernement pouvant offrir une solution durable aux problèmes ou, au minimum, le leadership nécessaire (Carter 2000 : 21). Il est peu probable que le rôle central de ce palier de gouvernement, qui s'est imprégné dans l'imaginaire collectif depuis l'apogée de l'État providence, disparaisse à court et moyen terme. De plus, le stock de logements existants constitue l'un des obstacles des plus incommodes à l'implantation de nouveaux programmes au cours de l'évolution de l'intervention en matière de logement.

Dans le contexte canadien, les provinces et les relations intergouvernementales ont aussi une influence indéniable sur l'évolution de la politique de logement. Du leadership fédéral incontesté durant la période d'après-guerre au transfert complet de la responsabilité du logement social aux provinces, la dynamique intergouvernementale a marqué l'évolution de l'intervention fédérale en matière de logement. La décentralisation sous la forme d'une dévolution des responsabilités aux provinces répondait aux demandes incessantes de ces dernières pour des responsabilités accrues dans la gestion des programmes. De plus, cet accommodement se cadrerait parfaitement dans la vague de réformes néolibérales. Cependant, les provinces n'ont pu adresser adéquatement les défis présentés par le changement structurel des années quatre-vingt-dix et la tendance est présentement au retour de l'intervention fédérale. Toutefois, le transfert de 1996 limite les options du gouvernement fédéral puisqu'il s'agit d'une série d'ententes à long terme.

## 2.1. LES CHANGEMENTS STRUCTURELS : UN POINT DE DÉPART

La crise de l'État providence s'est avérée un changement structurel majeur ayant suscité une réaction du gouvernement. Nul doute que ce changement a été le point de départ du désengagement et de la transition vers une nouvelle forme d'intervention dans la solidarité sociale inspirée par les idéaux néolibéraux. La crise économique et l'inflation qui affligent la précarité des finances publiques au cours des années quatre-vingt incitent le gouvernement fédéral à réviser et réduire ses programmes d'intervention en matière de logement. Toutefois, la réaction du gouvernement libéral de Pierre Trudeau diffère considérablement de celle des conservateurs de Brian Mulroney, ce qui confirme l'importance des grandes idées endossées par le gouvernement au pouvoir. Ainsi, le changement structurel suscite une réaction, mais ne dicte pas en tant que telle l'orientation de cette réaction sur le plan des idées.

En effet, les libéraux ont utilisé les politiques de logement dans leur lutte contre la récession et l'inflation. Les dépenses ont été contrôlées, mais il n'y a pas eu de désengagement en dépit de quelques tentatives de réforme infructueuses. Suite à l'arrivée au pouvoir des conservateurs, le fédéral s'est progressivement retiré. Il a transféré la mise en œuvre et la réglementation des programmes aux provinces, et misé sur le secteur privé pour la provision de logements. La réponse des conservateurs au même changement structurel différait largement de celle des libéraux.

Fait intéressant, outre la récession, l'inflation et le chômage, Carrol et Jones soulèvent une autre composante du changement structurel lors de la crise de l'État providence, soit que les baby-boomers ne nécessitaient plus une intervention soutenue de l'État (Carrol & Jones

2000 : 280). Leurs besoins avaient été rencontrés par l'État providence d'après-guerre. D'ailleurs, ce sont surtout les plus démunis et un nombre croissant de familles monoparentales dirigées par des femmes qui sont affectés par les problèmes de logement au cours des années quatre-vingt et non la majorité des familles de travailleurs et malgré cela, les politiques n'ont pas été modifiées en tenant compte de cette réalité. Ainsi, le changement structurel n'est qu'un point de départ suscitant une réaction, mais cette dernière est conditionnée par d'autres facteurs.

Le changement structurel des années quatre-vingt-dix – prospérité, chômage, mondialisation, fortes pressions sur le tissu social – est aussi le point de départ du retour de l'intervention fédérale en matière de logement au tournant des années deux mille. En particulier, les crises de logement et la crise des sans-abri médiatisées à travers le pays deviennent source de préoccupations croissantes pour le gouvernement fédéral et la source de pressions réclamant son intervention. Toutefois, si ce changement structurel suscite une réaction du gouvernement, il ne permet pas d'expliquer la nouvelle forme partenariale de l'intervention.

Ce changement structurel s'accompagne aussi d'un contexte financier fort différent de la crise de l'État providence. Le gouvernement fédéral vante maintenant ses surplus, alors que les gouvernements provinciaux et leurs municipalités n'ont plus la capacité de payer et ce, malgré qu'on leur ait confié la responsabilité du logement (Potter 2004 : 9). Cette réalité structurelle influence le gouvernement dans le choix de son action et des nouveaux programmes. En premier lieu, il est peu probable que l'on ait réclamé l'intervention fédérale si les provinces avaient réglé les problèmes. Toutefois, il ne s'agit que d'un point de départ.

S'il est vrai que le gouvernement fédéral est prêt à intervenir face à un besoin pressant d'intervention et dans un contexte de ressources provinciales restreintes, soulignons que l'approche partenariale ne repose pas strictement sur le contexte financier.

## **2.2. LA RÉACTION DU GOUVERNEMENT**

La réaction du gouvernement aux changements structurels est guidée par le paradigme portant sur l'interventionnisme et la décentralisation dominant au sein du gouvernement. Ainsi, au début des années quatre-vingt, le gouvernement libéral n'entame pas de réformes majeures des politiques sociales puisqu'il est surtout guidé par le paradigme providentiel en dépit d'une remise en question de sa légitimité dans le contexte de la crise de l'État providence. En matière de logement, le gouvernement libéral maintient les programmes tout en limitant les dépenses et en transférant certaines responsabilités administratives aux provinces.

En 1984, la réaction du gouvernement est considérablement différente puisque les conservateurs nouvellement élus endossent le paradigme néolibéral de non-intervention, de primauté du marché et de responsabilité individuelle. Ainsi, bien qu'il renonce d'abord à une remise en question des principaux programmes sociaux et de l'universalisme, le gouvernement entame une série de réformes inspirées du néolibéralisme. En ce qui concerne le logement, les réformes visent à transformer considérablement l'intervention fédérale en matière de logement dont les programmes bénéficient d'ailleurs d'un appui moindre que la plupart des autres programmes nationaux.

Les conservateurs veulent remédier aux problèmes de logement en respectant la logique de marché. Ils créent de nouveaux programmes permettant de compenser l'écart entre les revenus des familles assistées et le prix de leur logement. L'efficacité et la pertinence de telles mesures sont contestées, mais le gouvernement entend laisser la responsabilité de construire les logements au marché. Sans modifier les programmes de logement sociaux issus de la période d'après-guerre, il encourage de nouvelles mesures qui offrent une aide directe aux plus démunis en fonction de leurs besoins par un soutien conditionnel au revenu. Ce nouveau principe d'intervention se distingue clairement de l'assurance contre les risques du marché de l'État providence. Il s'agit d'une évolution résolument néolibérale de la politique fédérale de logement.

La non-intervention dans le marché et le ciblage des clientèles distinguent la nouvelle forme d'intervention des grands programmes nationaux de l'État providence. Ce dernier ne disparaît pas complètement puisque les programmes antérieurs sont maintenus, mais il subit une transformation importante. En effet, les nouveaux programmes individualisent les rapports entre les citoyens et l'État, en plus d'imposer de nouvelles conditions à la perception de l'aide.

À la suite des réformes néolibérales, le gouvernement conservateur perd rapidement son intérêt pour la question du logement et transfère la gestion des programmes de logement aux provinces. Il ne mise plus que sur le secteur privé, ou les initiatives provinciales, pour assurer la provision de logements. Progressivement, le gouvernement se désengage de son intervention en matière de logement. En 1993, le budget n'inclut aucun nouveau financement pour le logement. Durant ses huit années au pouvoir, le gouvernement conservateur n'a

jamais véritablement offert de solutions aux problèmes de logement. Son action s'est limitée à une stratégie d'intervention limitée, misant sur la primauté du marché et à une série d'initiatives de décentralisation par privatisations et dévolution de responsabilités aux provinces. La réaction du gouvernement conservateur a ainsi été guidée par le paradigme dominant au sein du gouvernement, à savoir que la non-intervention est préférable, plutôt que par les conditions de logement au pays.

Élu en 1993, le gouvernement libéral de Jean Chrétien poursuit le désengagement entamé par les conservateurs. À ce moment, le néolibéralisme prédomine sur le plan idéologique. La réduction du rôle de l'État, la compétitivité des marchés et la responsabilité individuelle sont les principales composantes du paradigme interventionniste dominant au sein du gouvernement. Toutefois, le gouvernement libéral abandonne complètement le logement, et ce surtout en vue de réaliser sa grande priorité : la réduction des déficits budgétaires, un objectif de prime abord néolibéral.

Tom Carter souligne l'évolution de la philosophie interventionniste canadienne en comparant deux documents officiels portant sur le logement. En 1969, le rapport de la *Hellyer Task Force on Housing and Urban Development* affirme que « Every Canadian should be entitled to clean, warm shelter as a matter of basic human right » (Carter 2000 : 2). Cette affirmation explicite les idéaux providentiels de l'époque. En 1999, un document de la SCHL affirme que « Canada's housing industry is a significant contributor to our national economy. Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) helps it stay strong with programs that support its development and international competitiveness. [...] With our information products and services, CMHC assists Canadians to maintain the excellence of

our housing and helps markets work efficiently in a changing environment » (Carter 2000 :

2) Ces propos illustrent clairement l'importance des idéaux néolibéraux de compétitivité économique au cours des années quatre-vingt-dix.

Le retour de l'intervention fédérale au tournant des années deux milles est aussi caractérisé par la prédominance d'un nouveau paradigme sur le rôle de l'État dans la solidarité sociale. Les nouveaux programmes se résument à quelques initiatives limitées dans leur portée, mais révèlent clairement l'importance actuelle de l'approche partenariale en ce qui concerne l'intervention en matière de logement. Cette nouvelle forme d'intervention diffère des programmes de l'État providence et du désengagement néolibéral.

L'État intervient dorénavant en tant que facilitateur ou partenaire d'une initiative de solidarité élargie. Il collabore avec les autres paliers de gouvernement, mais aussi avec les secteurs privé et communautaire. Par ailleurs, le secteur communautaire, qui a assumé les responsabilités sociales délaissées par le gouvernement suite aux réformes des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, est maintenant reconnu comme étant le mieux positionné pour comprendre et adresser les besoins locaux et, dans plusieurs cas, dispenser les services appropriés. Cette reconnaissance de la compétence communautaire est révélatrice de l'évolution des idées sur le rôle de l'État dans la solidarité sociale. Le modèle partenarial n'est pas déconnecté de l'héritage providentiel et néolibéral antérieur, mais propose clairement une nouvelle approche.

Le succès relatif des programmes de lutte contre l'itinérance illustre le potentiel des partenariats durables entre le gouvernement fédéral et les organismes communautaires. Par

ailleurs, le partenariat n'est pas un nouveau concept en soi, mais le partage des responsabilités, incluant celle du financement et du choix des priorités, distingue la nouvelle forme d'intervention des politiques et programmes antérieurs. Ainsi, la mise en œuvre des programmes illustre les nouvelles méthodes de gestion propres à l'État partenaire.

Le gouvernement libéral qui intervient de nouveau en 1999 est le même gouvernement qui a concrétisé le désengagement en 1996. Toutefois, les idées sur le rôle de l'État dans la solidarité sociale ont évolué rapidement face aux échecs et lacunes du néolibéralisme. Le gouvernement a choisi de poursuivre le désengagement dans un contexte de lutte au déficit, mais en l'espace de quelques années, cet objectif a été atteint pendant que les conditions précaires de nombreux citoyens canadiens se sont aggravées. Les problèmes de logement sont devenus de véritables crises. Elles ont été dénoncées par le secteur communautaire, les maires des villes et même le secteur privé. Ce changement structurel, nous l'avons souligné, a servi d'élément déclencheur, mais le gouvernement libéral a choisi d'agir en endossant spécifiquement l'approche partenariale, ce qui démontre que la réaction du gouvernement est guidée par le paradigme dominant sur le rôle de l'État. Depuis quelques années, ce paradigme est clairement qu'une bonne politique sociale est une bonne politique économique (Courchene 2004).

## **2.3. LES AUTRES FACTEURS**

### **2.3.1. Le poids du passé**

De par leur importance respective, le poids du passé et les relations intergouvernementales sont deux facteurs qui méritent d'être examinés davantage. D'abord, l'héritage du passé, que se soient les politiques, les programmes ou encore les réformes antérieures, a un impact considérable sur l'évolution de l'intervention fédérale en matière de logement. En effet, « government options for current and future policy change are invariably compromised by policies that have been inherited from previous administration » (Carrol & Jones 2000 : 285). Dans le cas du logement, l'existence de milliers d'unités de logement social limitait les options du fédéral qui devait « en faire quelque chose ».

La dévolution des responsabilités aux provinces s'est avérée la principale forme de décentralisation réalisée par le gouvernement. Toutefois, suite aux ententes conclues avec les provinces à partir de 1996, le gouvernement fédéral dépense près de deux milliards de dollars chaque année pour honorer sa part du financement des logements sociaux existants dont le contrôle lui échappe. Ces engagements sont ainsi un poids du passé issu de l'État providence, ou plus précisément un fardeau financier, jusqu'à l'échéance des ententes. Nul doute que ces engagements coûteux limitent les possibilités actuelles et futures du gouvernement fédéral quant à l'intervention en matière de logement.

Les réformes néolibérales ont aussi laissé un héritage important. Le modèle partenarial intègre l'importance de la prospérité économique et d'une certaine responsabilité

individuelle. Ainsi, elle reconnaît et maintient les principaux acquis du néolibéralisme. La raison étant que, hors de tout doute et en dépit des lacunes, les politiques néolibérales ont permises le retour de la prospérité économique et de l'équilibre des finances publiques. Cet héritage laisse présager qu'un retour à de grands programmes de logement nationaux est peu probable.

Autre poids du passé important issu des réformes néolibérales, le gouvernement fédéral n'a plus la structure organisationnelle pour soutenir la mise en œuvre de nouveaux programmes de logement au niveau local et les intégrer aux autres programmes sociaux nationaux (Potter 2004). Cette nouvelle condition est significative dans le choix de l'approche partenariale pour assurer la mise en œuvre des programmes. Par ailleurs, le gouvernement reconnaît maintenant la compétence supérieure des intervenants sur le terrain.

Le gouvernement fédéral subit ainsi les conséquences du désengagement et de son passé interventionniste, non seulement sur le plan des dépenses annuelles que ses engagements antérieurs engendrent, mais aussi sur le plan des revendications qui lui sont adressées. En effet, il ne s'agit pas d'une coïncidence que les intervenants sociaux et les maires des grandes villes se tournent vers le gouvernement fédéral pour réclamer son intervention face aux problèmes de logement. Certes, l'intervention provinciale est déficitaire, mais c'est surtout le passé interventionniste du fédéral qui en fait le palier de gouvernement perçu comme étant le plus apte à les résoudre.

Le passé interventionniste a un impact sur la perception collective des Canadiens sur le rôle que doit jouer le gouvernement fédéral dans le logement au Canada, soit celui d'un

intervenant actif. Ainsi, l'action des groupes et l'opinion publique sont conditionnées, ou du moins influencées, par le passé et constituent en quelque sorte une composante de ce poids du passé qui s'est avéré déterminant dans l'évolution de l'intervention fédérale en matière de logement. Nul doute que cette perception continuera de jouer un rôle important dans les revendications populaires au cours des prochaines années et fort possiblement à plus long terme.

### **2.3.2. Les provinces et les relations intergouvernementales**

« Over the decades, the structure and processes of housing policy development closely mirrored the changes in intergovernmental relations and the evolution of Canadian federalism » (Carroll & Jones 2000 : 281).

Le logement est considéré comme une responsabilité provinciale par le gouvernement fédéral dès la période d'après-guerre et ce, malgré qu'il assume un rôle prépondérant pendant la reconstruction économique. Son intervention s'estompe par la suite, mais le développement de l'État providence canadien donne tout de même lieu à la création, par le gouvernement fédéral, d'un programme de logements sociaux à frais partagés. Les provinces assument un leadership croissant dans le cadre de ce programme et alimentent ainsi les tensions inhérentes à la collaboration intergouvernementale.

Suite aux difficultés économiques du début des années quatre-vingt, les provinces réclament un plus grand rôle dans l'élaboration et la gestion des programmes. Elles affirment

notamment que le gouvernement fédéral ne tient pas compte des particularités régionales. Les pressions s'accroissent lorsque le fédéral modère son intervention en vue de respecter les contraintes fiscales et se cantonne dans une approche unilatérale. Suite à l'élection des conservateurs en 1984, le gouvernement collabore davantage avec les provinces et leur accorde plus de responsabilités dans la gestion et l'administration des programmes. Cette approche intergouvernementale s'explique d'abord par la volonté politique du nouveau gouvernement d'améliorer les relations avec les provinces. Toutefois, il s'agit d'une tentative de décentralisation compatible avec la vague néolibérale qui déferle sur l'intervention en matière de logement.

Après quelques tentatives largement infructueuses de réorienter l'intervention fédérale en matière de logement, le gouvernement fédéral tente de se départir de ses responsabilités liées aux engagements précédents. Il relègue la provision de logements au secteur privé et tente de transférer la responsabilité du logement social aux provinces avec l'accord de Charlottetown qui se solde finalement par un échec.

Après l'élimination des nouveaux investissements, les libéraux de Jean Chrétien s'engagent à transférer la responsabilité entière du logement social aux provinces à partir de 1996, confirmant le retrait du gouvernement fédéral. Cette initiative est alors présentée en tant que démonstration de la bonne volonté du fédéral de respecter les compétences provinciales. Toutefois, elle survient au moment même où le gouvernement fédéral tente de limiter son intervention en vue de réduire le déficit budgétaire.

Dans chaque cas, le rôle des provinces et les relations intergouvernementales ont été des facteurs déterminants de l'évolution de la politique fédérale de logement. Toutefois, tout au cours du désengagement, les provinces se sont avérées une porte de sortie avantageuse pour le gouvernement fédéral. Les demandes incessantes des provinces pour des responsabilités accrues dans l'élaboration et la gestion des programmes ont finalement été acceptées par le gouvernement fédéral, mais surtout dans le but de se départir de ses responsabilités sans devoir éliminer les programmes et privatiser les logements sociaux existants.

La dynamique intergouvernementale canadienne le distingue notamment de la Nouvelle-Zélande, un pays ayant subi une évolution similaire sur le plan des politiques de logement. En 1992, le gouvernement national néo-zélandais nouvellement élu s'engage dans un processus de réforme des politiques de logement et crée une entreprise publique responsable du stock de logements. Le gouvernement sépare ainsi la provision de logement de sa politique sociale. L'entreprise Housing New Zealand gère le stock de logements publics et fixe les prix selon les règles du marché, laissant aux individus le libre choix de leur logement. En revanche, le gouvernement instaure une politique d'aide directe pour les familles plus démunies en fonction de leur revenu (Sheridan & al. 2002 : 345).

Le cas de la Nouvelle-Zélande comporte certaines ressemblances avec l'évolution de l'intervention fédérale au Canada. D'abord, le gouvernement néo-zélandais se tourne vers le marché pour la provision de logements et instaure un nouveau programme qui offre une aide directe aux plus nécessiteux en fonction du revenu. Ces réformes sont, à toute fin pratique, similaires à celles du gouvernement Mulroney. Cette évolution s'est produite alors que le nouveau gouvernement néo-zélandais endossait les idéaux néolibéraux de non-intervention

dans le marché et de choix individuel. L'évolution des politiques canadiennes et néo-zélandaises est influencée par les mêmes idées dominantes. Toutefois, ce qui ne s'est pas produit en Nouvelle-Zélande est un retrait complet, puisqu'il n'existe pas un autre palier de gouvernement réclamant un plus grand rôle et pouvant prendre la relève du gouvernement national. Certes, il n'aurait pas été impossible pour le gouvernement néo-zélandais de transférer la responsabilité du logement aux municipalités, mais cette divergence démontre néanmoins en quoi la dynamique intergouvernementale est un facteur déterminant propre au Canada.

Le transfert de responsabilités aux provinces explique aussi l'absence d'innovation dans les programmes canadiens : « it would be easy to argue that lack of innovation was a product of scarcity of resources and the change in political ideology toward non-intervention in housing. Yet, Margaret Thatcher brought about one of the most profound changes in British housing policy when she sold off the stock of council housing » (Carrol & Jones 2000 : 289). Toutefois, en reléguant la responsabilité du logement aux provinces, il n'était pas nécessaire pour le gouvernement fédéral d'innover.

Les relations intergouvernementales conditionnent aussi les récentes initiatives d'intervention dans le cadre de l'approche partenariale. Notamment, l'initiative en matière de logement abordable repose sur la volonté des provinces de réaliser l'élaboration et la mise en œuvre des projets de logements sociaux. Le gouvernement fédéral respecte les ententes de 1996 et se limite à renforcer les investissements provinciaux. Quant à l'initiative nationale pour les sans-abri, sa mise en œuvre a nécessité l'approbation des provinces afin que le gouvernement fédéral puisse collaborer directement avec les municipalités. De plus, la

participation des provinces est essentielle à la création de partenariats viables pour un véritable partage des responsabilités et du financement des projets. Maintenant, plus que jamais, la qualité des relations intergouvernementales peut influencer le potentiel de réussite de l'intervention fédérale en matière de logement.

### **3. L'AVENIR EN DEVENIR**

Actuellement, la tendance est à la solidarité élargie et aux partenariats, mais l'élection d'un nouveau gouvernement conservateur laisse présager la possibilité de changements. Puisqu'il existe présentement une dynamique démocratique opposant les modèles partenarial et néolibéral, défendu respectivement par la gauche et la droite, un retour en force des idéaux néolibéraux n'est pas impossible. Toute nouvelle initiative ou modification des programmes existants par le gouvernement conservateur répondra assurément aux idées dominantes qu'il endosse ou, dans le cas d'un gouvernement minoritaire, des idées dominantes qui triompheront du processus politique. Le résultat final dépendra aussi d'autres facteurs, mais quoiqu'il en soit, les revendications pour l'intervention fédérale ne vont pas disparaître et le poids du passé reste indéniable. Les ententes ont été signées et les dépenses doivent être honorées. La grande question reste à savoir si les programmes de lutte contre l'itinérance vont passer à la catégorie des acquis.

À court terme, il est peu probable que le gouvernement Harper modifie significativement l'approche partenariale. Toutefois, advenant l'élection d'un gouvernement majoritaire et la

prédominance du paradigme néolibéral au sein de ce gouvernement, il est possible que cette tendance soit renversée, du moins pour un certain temps. Néanmoins, si nos conclusions s'avèrent véridiques, il faut un changement structurel majeur afin de susciter une réaction du gouvernement. Ainsi, tant que le tissu social, l'emploi et la mondialisation n'auront atteint un certain degré de stabilité, il est peu probable que le gouvernement, quel qu'il soit, puisse ignorer indéfiniment les besoins et les revendications des citoyens pour un nouveau rôle de l'État dans la solidarité sociale.

Actuellement, le rôle de l'État se transforme selon le modèle partenarial. Toutefois, de plus amples recherches sont nécessaires afin de confirmer cette tendance. Nous recommandons particulièrement une étude détaillée d'un autre secteur de l'intervention sociale afin de compléter et contribuer aux conclusions de la présente.

---

## BIBLIOGRAPHIE

---

BANTING, Keith G. (1987), *The Welfare State and Canadian Federalism*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2<sup>e</sup> édition.

BANTING, Keith G. (2004), «Choix politiques et solidarité sociale à l'heure de la mondialisation», dans *Policy Options Politiques*, vol. 25, no 7, pp. 42-49.

BERNIER, Nicole F. (2003), *Le désengagement de l'État providence*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

BOURQUE, Gilles, Jacques BEAUCHEMIN et Jules DUCHASTEL (1995), «Du providentialisme au néo-libéralisme: de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale», dans *Cahiers de recherche sociologique*, no 24, pp. 15-47.

CARROL, Barbara Wake & Ruth J. E. JONES (2000), « The Road to Innovation, Convergence or inertia: Devolution in housing Policy in Canada », *Canadian Public Policy – analyse de Politiques*, vol. XXVI, no. 3.

COURCHENE, Thomas J. (2004), «Social policy and the knowledge economy: new century, new paradigm», dans *Policy Options Politiques*, vol. 25, no 7, pp. 30-36.

Fédération de l'habitation coopérative du Canada (1998), « Analyse de l'entente fédérale-provinciale sur le logement social », [http://members.chfc.ca/fra/docs/docs\\_002.htm](http://members.chfc.ca/fra/docs/docs_002.htm)

GUEST, Dennis (1993), *Histoire de la sécurité sociale au Canada*, Québec, Les Éditions du Boréal.

HULCHANSKI, David J. (2002), *Housing Policy for Tomorrow's Cities*, December 2002, Canadian Policy Research Networks Inc.

INSA (2006a), «À propos de l'initiative», [www.homelessness.gc.ca/initiative/index\\_f.asp](http://www.homelessness.gc.ca/initiative/index_f.asp)

INSA (2006b), «Initiative de partenariats en action communautaire», [www.homelessness.gc.ca/initiative/scpi\\_f.asp](http://www.homelessness.gc.ca/initiative/scpi_f.asp)

INSA (2006c), «Fonds régional d'aide aux sans-abri», [www.homelessness.gc.ca/initiative/rhf\\_f.asp](http://www.homelessness.gc.ca/initiative/rhf_f.asp)

INSA (2006d), «Modalités d'application pour l'initiative nationale pour les sans-abri (INSA)», [http://www.homelessness.gc.ca/initiative/termsandconditions/index\\_f.asp](http://www.homelessness.gc.ca/initiative/termsandconditions/index_f.asp)

INSA (2006e), « Programme national de recherche », [www.homelessness.gc.ca/initiative/nrp\\_f.asp](http://www.homelessness.gc.ca/initiative/nrp_f.asp)

INSA (2006f), «Système d'information sur les personnes et les familles sans-abri», [www.homelessness.gc.ca/initiative/hifis\\_f.asp](http://www.homelessness.gc.ca/initiative/hifis_f.asp)

LAYTON, Jack (2000), *Homelessness : The Making and Unmaking of A Crisis*, A Penguin / McGill Institute Book, Toronto.

LESEMANN, Frédéric (2001), «De l'État-providence à l'État partenaire», dans l'ouvrage sous la direction de Guy GIROUX, *L'État, la société civile et l'économie : turbulences et transformations*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université Laval, pp. 13-46.

MALPASS, Peter (2004), « Fifty Years of British Housing Policy: Leaving or Leading the Welfare State », *European Journal of Housing Policy*, vol. 4, no. 2, pp. 209-227.

MIGUÉ, Jean-Luc (1994), *Une société sclérosée: Quand le mal européen gagne le Canada*, Montréal-Paris, L'Étincelle éditeur.

MISHRA, Ramesh (1990), «The Collapse of the Welfare Consensus? The Welfare State in the 1980s», dans l'ouvrage sous la direction de George FALLIS et Alex MURRAY, *Housing the Homeless and Poor : New partnerships among the Private, Public and Third Sectors*, University of Toronto Press, Toronto, pp. 82-114.

MOORE, Eric & Andrejs SKABURSKIS (2004), « Canada's Increasing Housing Affordability Burdens », *Housing Studies*, vol. 19, no. 3, pp. 395-413.

Ministère des Finances Canada (1996), *Budget en bref, Le ministre des Finances l'honorable Paul Martin, le 6 mars 1996*, Sa Majesté la Reine du chef du Canada.

NOËL, Alain (1996), «Vers un nouvel État-providence? Enjeux démocratiques», dans *Politique et Sociétés*, no 30, automne 1996, pp. 3-27.

POTTER, Joyce (2004), *Canadian Housing Policy Update: 2004*, Canadian Housing and Renewal Association.

Policy Research Initiative (2005), *Housing Policy and Practice in the Context of Poverty and Exclusion: Synthesis Report*, August 2005, PRI Project: New Approaches for Addressing Poverty and Exclusion, Canada.

PRINCE, Michael J. (1994), « Canada's Public Finances under Restraint : Has Ottawa Shrunk? », dans l'ouvrage sous la direction de Robert BERNIER et J. I. GOW, *Un État réduit? A Down-Sized State?*, Les Presses de l'Université du Québec.

RHDSC (2006), « Examen de la mise en œuvre de l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC) », Ressources humaines et Développement social Canada, projet no. 6572/00, Services de vérification interne et de gestion des risques, [http://www.rhdsc.gc.ca/fr/sm/sfa/psgm/6572\\_00\\_f.shtml](http://www.rhdsc.gc.ca/fr/sm/sfa/psgm/6572_00_f.shtml)

ROSANVALLON, Pierre (1981), *La crise de l'État-providence*, Éditions du Seuil, Paris.

ROSANVALLON, Pierre (1995), *La nouvelle question sociale : repenser l'État-providence*, Éditions du Seuil, Paris.

SAINT-MARTIN, Denis (2000), « De l'État-providence à l'État d'investissement social: Un nouveau paradigme pour *enfant-er* l'économie du savoir? », dans l'ouvrage sous la direction de Leslie A. PAL, *How Ottawa Spends 2000-2001*, Oxford, Don Mills, pp. 33-57.

SCHL (2006a), « Historique de la SCHL », Société canadienne d'hypothèque et de logement, [www.cmhc.schl.gc.ca/fr/inso/info/hi/index.cfm](http://www.cmhc.schl.gc.ca/fr/inso/info/hi/index.cfm)

SCHL (2006b), « Le Canada et l'Ontario signent une entente concernant le logement abordable », <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/inso/sapr/co/2002/2002-05-30-1530.cfm>

SCHL (2006c), « L'Initiative en matière de logement abordable (ILA) », [http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/prin/prai/praifi/praifi\\_003.cfm](http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/prin/prai/praifi/praifi_003.cfm)

SHERIDAN, Thomas J., Jonathan MANLEY, Craig MACDONALD & Brendan FLYNN (2002), « Sliding Scale of Support: Government Intervention in Housing », *Housing Studies*, vol. 17, no. 2, pp. 337-347.

THORNS, David C. (2000), « Housing Policy in the 1990s—New Zealand a Decade of Change », *Housing Studies*, vol. 15, no. 1, pp. 129-138.