Francine Dansereau

INRS-urbanisation

(1986)

**“ Les politiques urbaines
et la gestion de l'habitat:
la montée du néo-conservatisme ”**

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: jmt_sociologue@videotron.ca

Site web: <http://pages.infinit.net/sociojmt>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.quebec.ca/index.htm>

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Francine Dansereau, INRS-urbanisation

“ Les politiques urbaines et la gestion de l’habitat: La montée du néo-conservatisme ” (1986)

Une édition électronique réalisée à partir de l'article de Francine Dansereau, professeure [INRS-Urbanisation, Université du Québec], “ Les politiques urbaines et la gestion de l’habitat: La montée du néo-conservatisme ” in ouvrage sous la direction de Lizette Jalbert et Laurent Lepage, Néo-conservatisme et restructuration de l’État. Canada - États-Unis - Angleterre. Troisième partie : restructuration de la politique sociale (pp. 205 à 218) Collection Études d’économie politique. Montréal : Les Presses de l’Université du Québec, 1986, 274 pp.

Autorisation accordée par Mme Saint-Pierre le 19 décembre 2003.

Professeure-chercheure à l’INRS-urbanisation.

Francine_Dansereau@INRS-UCS.Uquebec.Ca

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times, 12 points.

Pour les citations : Times 10 points.

Pour les notes de bas de page : Times, 10 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2001 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format
LETTRE (US letter), 8.5’’ x 11’’)

Édition complétée le 22 décembre 2003 à Chicoutimi, Québec.

Table des matières

Introduction

1. [L'habitation au Canada](#) : nouveaux discours et continuité dans l'utilisation de recettes éprouvées
2. [Expansion à tout prix](#) de la « property owning democracy » aux USA et en Grande-Bretagne
3. [Les politiques urbaines](#) : le triomphe du pragmatisme

Conclusion

“ Les politiques urbaines et la gestion de l’habitat :
la montée du néo-conservatisme”

Introduction

[Retour à la table des matières](#)

Je tenterai, au cours de cet exposé sur la montée du néo-conservatisme dans la gestion de l'habitat et du cadre de vie, de dépister les convergences à travers la diversité des expériences au Canada, aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Je soulignerai aussi comment certaines orientations récentes, apparemment communes, peuvent prendre des sens différents selon la conjoncture et les traditions politiques, les modes de gestion de l'habitat (répartition privé-public, central-local) et plus globalement les modes d'organisation de l'État. Je traiterai d'abord de l'habitation proprement dite et puis, accessoirement, des politiques affectant le cadre de vie à une échelle plus large, soit la « revitalisation » urbaine et l'urbanisme en général. Mes observations sont centrées sur le Canada et c'est surtout pour les mettre en perspective que je ferai allusion aux expériences britannique et américaine.

Les grandes tendances, à tout le moins le discours, qui caractérisent la montée du néo-conservatisme sont connus : moins d'État grâce à la déréglementation, au transfert vers le privé de certaines activités ou, plus gra-

duellement, par la diminution des dépenses gouvernementales et la réduction généralisée de la dette publique, tout cela en vue de rétablir l'esprit d'entreprise et de laisser jouer à plein les mécanismes du marché. Très succinctement, dans le domaine de l'habitation, ces tendances se résument en quelques propositions maîtresses : encouragement à l'accession à la propriété, privatisation ou liquidation d'une partie du parc HLM, remplacement de toutes les formes d'interventions qui viennent « déséquilibrer » le marché par une aide à la personne, sélectivité accrue des bénéficiaires de l'aide publique au logement quelle qu'en soit la forme.

1. L'habitation au Canada : nouveaux discours et continuité dans l'utilisation de recettes éprouvées

[Retour à la table des matières](#)

Le discours néo-conservateur, au niveau fédéral, est fort récent et encore très peu affirmé. Les déclarations du ministre conservateur McKnight (Document d'étude sur le logement de janvier 1985 et divers discours dont le plus récent, livré à Saskatoon le 20 septembre 1985, fait le bilan d'une année de pouvoir) prennent la forme *d'interrogations instrumentales* sur les meilleurs *moyens* de continuer à assurer des objectifs dont on ne remet pas en cause le bien-fondé, en tout cas dans le domaine du logement social (à la différence des interventions anticycliques, par exemple). Le principe de l'aide de l'État à ceux qui « ne peuvent se loger adéquatement à un coût convenable sur le marché privé » est maintenu. Mais deux préoccupations reviennent comme un leitmotiv.

- D'abord il faut que l'aide soit mieux « ciblée », plus sélective, afin que seuls « ceux qui en ont vraiment besoin » en bénéficient. En clair, cela marque un retrait par rapport au choix du *mélange social* préconisé, depuis le début

des années 1970, via les coopératives d'habitation sans but lucratif devenues le véhicule principal de l'aide au logement social en remplacement des HLM condamnées à l'époque pour leur caractère de « ghetto » et peut-être plus véritablement à cause de leur poids croissant et structurel sur les finances publiques (subvention des déficits d'exploitation). La même préoccupation s'exprime aussi, entre autres, vis-à-vis de l'aide à la réhabilitation domiciliaire (PAREL) qui, bien que déjà établie en fonction du revenu pour les propriétaires occupants, semble encore profiter à des couches trop larges aux yeux du ministre.

- La seconde préoccupation lancinante vise à mieux répartir les coûts entre niveaux du gouvernement, autrement dit à faire en sorte que les provinces assument davantage de responsabilités.

Ces préoccupations ne sont pas vraiment nouvelles : elles s'inscrivent dans une dynamique qui remonte à plusieurs années ou même à des décennies comme je l'expliquerai plus loin. Ce qui attire davantage l'attention, surtout dans le document de janvier, c'est la façon dont elles s'articulent sur des énoncés explicites concernant la gestion de la vie économique qui, eux, portent indéniablement l'empreinte du discours néo-conservateur. On réfère, par exemple, à la nécessité de « susciter des initiatives et le goût du risque », « lever les obstacles à la croissance en se mettant davantage à l'écoute du secteur privé » et, dans la discussion des modalités, au fait que l'aide à la personne laisse jouer l'offre et la demande et s'oppose ainsi à la fourniture directe du logement vue comme une « interférence »¹.

Toutefois ces énoncés explicites vont, au fil des mois, disparaître au profit de constats de consensus avec les différents partenaires sociaux sur quelques points clés, entre autres (bilan du 20 septembre), l'opportunité de mettre au point un nouvel instrument hypothécaire pour le financement des coopératives d'habitation et le partage des responsabilités entre niveaux de gouvernement. Et la vérité est que ces consensus sont bel et bien en train de se forger. A maints égards, les positions et contre-propositions véhiculées par des organismes tels la *Cooperative Housing Foundation* ou l'Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme (ACRHU) sont reprises par le gouvernement actuel et des accords de principe sont intervenus avec les provinces.

¹ À ce propos, le ministre n'expose pas nécessairement ses vues propres ou celles de son gouvernement, il fait référence aux objections couramment exprimées par les constructeurs et les investisseurs.

Au niveau des décisions effectives - budgétaires ou administratives - aucune des remises en question radicales qu'aurait pu laisser craindre le discours de janvier 1985 n'a été amorcée. Les engagements financiers du fédéral découlant des programmes existants de logement social² - et que le gouvernement souhaitait réduire dans son document de janvier seront respectés pour l'année en cours et le fédéral s'engage à y consacrer le même montant pour le prochain exercice financier, à *condition que les gouvernements provinciaux augmentent leur participation*. Autrement dit, le fédéral ne viendra qu'épauler les initiatives provinciales. De plus, pour assurer la flexibilité réclamée par les provinces, on s'achemine vers une contribution fédérale globale où le dosage entre les différentes mesures - partage des déficits d'exploitation des logements municipaux ou provinciaux, suppléments au loyer, etc.- serait laissé à la discrétion des provinces.

Quant au programme des coopératives d'habitation, sur la survie duquel planaient de forts doutes depuis l'évaluation entreprise en 1983 par le gouvernement précédent qui avait conclu au caractère onéreux et inefficent du programme³, non seulement n'y a-t-il pas eu de coupures mais le nombre d'unités approuvées au cours de la dernière année a augmenté. Le grand virage ici consiste à transférer ce domaine du volet « logement social » vers le volet « logement du marché » de la SCHL, suivant la distinction habituelle utilisée par cet organisme. Cela veut dire qu'une fois donné le coup d'envoi initial, l'activité doit s'autofinancer et se développer d'elle-même. Pour les coopératives, le changement essentiel va, selon toute apparence, résider dans la substitution aux modalités actuelles de financement instituées en 1979⁴, lesquelles se sont avérées très coûteuses au moment de la flambée des taux d'intérêts, d'une forme d'hypothèque indexée comportant des paiements égaux en dollars réels, dans l'esprit de la proposition de la *Cooperative Housing Foundation*⁵. Les détails techniques à cet égard importent peu : l'idée centrale que je voudrais faire ressortir c'est que, comme dans le passé, l'État fédéral se conforme

² Ces programmes comprennent le partage des déficits d'exploitation des HLM, les programmes du supplément au loyer, les subventions aux organismes sans but lucratif et les programmes de logement « autochtone ».

³ Voir SCHL, *Évaluation des programmes de logement coopératif et sans but lucratif de l'article 56.1 de la Loi nationale sur l'habitation*, Ottawa, novembre 1983. Au terme de cette évaluation, le programme fut jugé inéquitable sur le plan vertical et horizontal, particulièrement coûteux et inefficent pour produire du logement social destiné aux ménages à faible revenu (on ramena les coûts totaux de subvention au nombre de logements occupés par des personnes éligibles au supplément au loyer !) alors qu'il ne s'agissait là que d'un objectif très partiel du programme.

⁴ Le programme prévoit une garantie de prêt sur 100% du coût d'achat-restauration de la propriété ; ce prêt est amorti sur 35 ans et comporte une subvention annuelle susceptible de ramener le taux d'intérêt à un seuil de 2% quel que soit le taux en vigueur.

⁵ Cooperative Housing Foundation of Canada, *Response to the Federal Government's Consultation Paper on Housing*, février 1985.

à la vocation purement supplétive qu'il s'est toujours assignée, et ceci depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Toutes les activités dont l'État fédéral s'est délesté au cours des quinze dernières années - prêts *directs* aux municipalités pour les logements HLM, prêts pour la construction de logements locatifs aux organismes sans but lucratif et aux promoteurs privés (prêts à dividendes limités, puis prêts sans intérêt, etc.), prêts directs et subventions visant l'amélioration des infrastructures municipales (rénovation urbaine et amélioration de quartier dans les quartiers anciens et installations d'infrastructures dans les banlieues)- et que certains pourraient interpréter comme correspondant à une stratégie de *désengagement* ne signifient pas que l'État soit devenu absent. Tout simplement, il agit à travers des tiers : *il assure* les prêts (incluant ceux des provinces pour le logement HLM) dont il édicte les normes d'accès en termes qualitatifs (objectifs, normes de construction, etc.) et d'éligibilité financière. l'État central a planté le décor dans lequel les institutions financières, les gouvernements provinciaux, les municipalités et les sociétés sans but lucratif sont peu à peu devenus des acteurs prépondérants. Il a créé un marché hypothécaire sûr pour l'investisseur, d'accès facile à l'emprunteur et dont il surveille scrupuleusement le fonctionnement, y introduisant des correctifs chaque fois que cela est nécessaire (le « régime canadien de renouvellement hypothécaire » de 1981 à 1983 par exemple). Même la fonction d'assurance de prêts hypothécaires est maintenant assumée de plus en plus par des intervenants privés ⁶.

Faut-il devant cette relative « privatisation » parler de *montée du néo-conservatisme ou du néo-libéralisme* ? Si oui, eh bien, la montée aura été singulièrement lente, tellement qu'on pourrait parler d'une tendance structurelle. Il faudrait plutôt examiner les changements d'orientation de *fond*, compte tenu non seulement des programmes explicites mais de l'ensemble des aides *indirectes* à l'habitation (c'est-à-dire les pertes de revenus fiscaux liées à la non-imposition du gain de capital sur la vente de la résidence principale, la déductibilité du revenu imposable de l'épargne-logement et des pertes effectuées sur les « immeubles résidentiels à logements multiples », la non-taxation du revenu implicite du logement habité par le propriétaire occupant et enfin, tout récemment avec le budget fédéral de mai 1985, l'exemption du gain de capital sur les premiers \$500 000 gagnés qui, paraît-il, aurait relancé le marché de la construction locative privée, etc.) ⁷ pour voir si *globalement*

⁶ Une société privée a été créée à cet effet : la Compagnie d'assurance hypothécaire du Canada dont la part, en 1981, se chiffrait à 40% des prêts assurés au Québec (voir Ministère de l'Habitation et de la Protection du Consommateur (Québec), *Se loger au Québec*, 1984, p. 27).

⁷ Au Québec, un estimé du volume comparé des aides implicites et explicites et de la distribution sociale de chaque composante a été réalisé pour les années 1970. Voir G. Divay et L. Richard, *L'aide gouvernementale au logement et sa distribution sociale*,

l'intervention gouvernementale, ces dernières années, a plutôt eu tendance à favoriser davantage les moins nantis -c'est habituellement le principe au nom duquel on corrige le tir dans les interventions explicites- ou si, au contraire, cette intervention est devenue de plus en plus régressive, bénéficiant davantage aux propriétaires privés par exemple. À cet égard, il faudrait distinguer entre les différentes catégories de propriétaires occupants selon les revenus et distinguer entre les propriétaires occupants et les propriétaires d'immeubles à revenus. Dans ce dernier cas, dans quelles proportions au juste l'intervention profite-t-elle aux propriétaires ou aux différentes catégories d'usagers locataires, selon les loyers payés ? Un tel bilan, bien entendu, devrait tenir compte des interventions des différents niveaux de gouvernement puisque la tendance lourde, dans le champ de l'aide explicite, comme je l'ai dit, a nettement consisté à faire passer la balle dans le camp des provinces. En ce qui concerne le Québec, les dernières années ont été des années de rattrapage et donc de croissance rapide des dépenses reliées à l'habitation et notamment au logement social. On parle toutefois de « plafonnement » des dépenses, en dollars constants, pour « dans quelques années » dans le Livre vert du gouvernement provincial du printemps 1984.

Il est inutile de dire que je suis bien incapable de vous présenter un tel bilan, surtout dans une perspective temporelle suffisamment longue pour éliminer les « bruits » causés par les interventions anticycliques qui viennent constamment brouiller les pistes.

À priori - mais là je suis bien consciente d'avancer en terrain mou - je ne vois rien qui aille dans le sens d'un renversement des « équilibres » existants et notamment d'un accroissement du fossé entre riches et pauvres, propriétaires et locataires. On a bien évoqué, en période électorale dans le camp conservateur, et de façon feutrée au provincial (c'est peut-être une promesse électorale à venir), l'idée de rendre les impôts fonciers déductibles du revenu des particuliers, ce qui est de toute évidence une mesure régressive, mais jusqu'ici rien de concret n'a été annoncé. On a aussi, à maintes reprises, depuis sept ou huit ans, joué avec l'idée d'éliminer les contrôles, les subventions et les interventions de toutes sortes dirigées vers l'« offre » pour les remplacer par une *aide personnalisée au logement* du marché privé, jouant donc sur la « demande » mais là non plus rien de nouveau. Je ne voudrais pas distribuer de prix d'habileté à nos gouvernants ni minimiser les réorientations en gestation qui tournent autour de l'idée du dégraissage de l'État-providence, d'une

INRS-Urbanisation, « Études et documents » no. 26, 1981. Pour les États-Unis, voir C. Dobheare, « The Low Income Housing Crisis » dans Hartman (sous la direction de), *America's Housing Crisis*, Institute for Policy Studies, Boston, Routledge and Kegan Paul, 1983, pp. 60-75.

sélectivité accrue des programmes sociaux, mais il faut bien admettre qu'au Canada, jusqu'à maintenant, compte tenu des choix déjà posés en faveur du marché comme mécanisme central d'allocation dans le domaine de l'habitation, les changements n'ont pas dépassé le stade des déclarations d'intention. Peut-être ces déclarations servent-elles à faire frémir les partenaires, provoquant ensuite un acquiescement soulagé lorsque, en cours de négociation, on se rend compte qu'il ne s'agit que de *plafonner* les dépenses...

S'il faut chercher à expliquer pourquoi les coupures n'ont pas eu la même vigueur ici qu'aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, je ferais l'hypothèse que cela tient en partie à la diffusion plus grande des responsabilités, dans notre système fédéral, à un vaste réseau d'agents (les différents niveaux de gouvernement et tout un ensemble de sociétés sans but lucratif notamment) qui finissent par former une coalition, un ensemble complémentaire d'intérêts « objectifs », liés par des échanges de bons procédés et par la promotion de positions minimales communes (l'ACRHU en est un bon exemple). En Grande-Bretagne, par opposition, le logement social est une responsabilité municipale dont l'enveloppe budgétaire obéit directement aux contraintes fixées par le gouvernement central. C'est un jeu à deux partenaires seulement où la majeure partie du financement des activités locales provient de la redistribution de fonds collectés par le pouvoir central et non d'impôts locaux. De plus, la polarisation politique concernant les mérites de l'État-providence est relativement minime au Canada. Il n'y a pas de véritable base néo-conservatrice comme aux États-Unis ou en Grande-Bretagne : on l'a bien vu avec le recul de l'actuel gouvernement sur l'universalité des pensions de vieillesse. Le fait que les municipalités n'aient pas de responsabilités en matière de bien-être social, contrairement au cas américain ou britannique, empêche la formation de mouvements susceptibles de nourrir une base politique néo-conservatrice comme ce fut le cas avec la « révolte des contribuables » californiens exaspérés par la crise fiscale des villes. De même, en Grande-Bretagne, le poids des dépenses sociales liées à la désindustrialisation massive et à la crise de l'emploi oblige les autorités locales à parer au plus urgent, réduisant d'autant la marge de manœuvre pour les secteurs comme l'habitation ou le transport.

Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, que les pressions en faveur d'un transfert accru des responsabilités en habitation vers le marché privé, et notamment vers l'occupant propriétaire, aient été plus vives, ou plus fortement exprimées, aux États-Unis et en Grande-Bretagne qu'au Canada ces dernières années.

2. Expansion à tout prix de la « property owning democracy » aux USA et en Grande-Bretagne

[Retour à la table des matières](#)

Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, deux pays fort distincts, certes, si l'on tient compte de la répartition privé-public dans la fourniture du logement (en 1981, Grande-Bretagne : 57 % de propriétaires occupants, 30% de locataires de logements municipaux et seulement 13% de locataires du marché privé ; USA : 65% de propriétaires occupants contre 30% de locataires du marché privé et à peine 5% de locataires de logements subventionnés), les *biais structurels* en faveur de l'accession à la propriété sont nettement plus importants qu'au Canada. Dans les deux cas, en plus des avantages fiscaux existant au Canada (non-imposition du gain de capital), les intérêts sur les prêts hypothécaires et les paiements de taxes foncières sont déductibles du revenu imposable. Cela crée une différence très substantielle dans les coûts réels d'accès à la propriété. Ces privilèges ne sont pas une création récente ; ils remontent, dans les deux cas, au 19^e siècle, à une époque où les prélèvements dont l'État se trouvait ainsi à se priver représentaient des sommes négligeables.

Or, non seulement n'a-t-on rien fait ces dernières années pour réduire ces privilèges (on en a parlé, on a chiffré les hypothèses), alors qu'on ne cessait de marteler la nécessité de réduire la dette publique, mais on a même, par toute une série de gestes, élargi le fossé entre nantis et défavorisés. Premièrement, il y a eu non pas un simple gel des engagements financiers, mais des *coupures* répétées et soutenues dans les programmes de logements subventionnés sous toutes leurs formes : programmes de construction de nouveaux logements, de suppléments au loyer, de soutien aux logements sociaux existants⁸. On a également, aux États-Unis, sabré dans les programmes de développement communautaire, notamment les *community development block grants* qui

⁸ Hartman, op. cit., Introduction.

intégraient l'aide à la réhabilitation domiciliaire et à l'amélioration des infrastructures de quartiers à des activités de service social et de stimulation de l'emploi, entre autres, dans le logement autogéré et auto-réhabilité. L'implication du gouvernement central américain dans toutes ces activités a été remise en cause au nom d'un « nouveau fédéralisme » qui laisse le champ libre aux municipalités. Mais ces municipalités de même que les États dont Reagan veut préserver l'autonomie n'ont pas de marge de manœuvre suffisante pour prendre la relève, comme je l'ai déjà souligné. Le résultat a été une aggravation nette des conditions de logement des couches urbaines captives pendant toute la durée de la crise : l'apparition sur le devant de la scène du problème des sans abri (*homelessness*) en est un témoignage éloquent.

Enfin, et c'est sans doute le geste le plus spectaculaire dans l'application des thèses néo-conservatrices, on a commencé à liquider ou à privatiser le stock de logements subventionnés, notamment en offrant aux habitants d'en devenir propriétaires. Ce mouvement a surtout pris de l'ampleur en Grande-Bretagne (de 1979 à 1983, plus d'un demi-million de logements sont ainsi passés à la propriété privée). Aux États-Unis⁹, on s'apprêtait fin 1983 à liquider en cinq ans - par la démolition, la vente ou la conversion à d'autres fins - 100 000 logements publics ou 8% du stock total actuel. Outre les dénonciations de caractère politico-idéologique, plusieurs objections pratiques peuvent être apportées à la privatisation du logement social : le fait que les logements les plus attrayants par le type de bâtiment, la localisation, le degré d'entretien soient les premiers à trouver preneurs, réduisant d'autant l'éventail de choix des locataires captifs du logement public ; le fait que les acheteurs à revenus inférieurs ou précaires risquent de se trouver rapidement pris à la gorge, aboutissant à des taux élevés de reprise, comme cela a été le cas dans tous les schèmes antérieurs d'aide à l'accession à la propriété de ménages à revenus insuffisants, ou à des phénomènes de report des dépenses d'entretien qui ne feront qu'accroître la détérioration déjà inquiétante du stock de logements existant. Ultimement, on assistera à la revente du logement à des ménages plus aptes à en assumer les coûts réels¹⁰. Globalement, il est à craindre qu'une fois réinsérés sur le marché, à travers les reventes éventuelles, les logements privatisés vont contribuer à la hausse générale du prix du logement, par opposition à l'effet modérateur d'un important parc de logements HLM.

⁹ Estimés du Housing and Urban Development (H.U.D.), rapportés par Hartman, op. cit., p. 2.

¹⁰ R. Forrest et A. Murie, « Restructuring the Welfare State : Privatization of Public Housing in Britain » dans Van Vliet et autres (sous la direction de), *Housing Needs and Policy Approaches*, Durham, Duke University Press, 1985, pp. 97-109 ; J. Sewel, F. Twine et N. Williams, « The Sale of Council Houses : Some Empirical Evidences » *Urban Studies*, vol. 21, 1984, pp. 439-450.

Pourtant ces arguments ne semblent guère impressionner les locataires ni même les clientèles électorales traditionnellement « progressistes » (les électeurs du *Labour* par exemple). Ni en Grande-Bretagne ni aux États-Unis, la dénonciation de la privatisation du logement social n'a de vertus mobilisatrices. Ce constat a entraîné chez les intellectuels de gauche tout un nouveau débat sur la signification réelle de la propriété d'occupation de nos jours, dans des pays où elle est devenue le lot de la majorité, débat dans lequel nous n'avons malheureusement pas le temps d'entrer ici ¹¹. Elle a aussi suscité des ajustements de stratégie chez les groupes de militants des droits sociaux et de l'habitation dont certains réclament désormais des conditions aptes à assurer l'universalité virtuelle de l'accès à la propriété de logements en bon état : prêt sans intérêt du versement initial, remise en état préalable, formation à la gestion, etc. ¹². Tout cela laisse assez perplexe. On en arrive, au bout du compte, à se demander si la privatisation du logement social ne constitue guère qu'un pas de plus vers le *self management*. Après les logements sociaux gérés par les locataires (*tenant management*), les coopératives responsables de leurs coûts d'exploitation et bientôt d'une part accrue de leurs coûts en capital, pourquoi pas la pleine copropriété ou la propriété individuelle dans les bâtiments qui s'y prêtent ? Le corridor, on le voit, devient de plus en plus étroit entre le logement droit social et le logement bien de consommation comme les autres. Quant au droit social, pourquoi devrait-il être synonyme de gestion et de propriété étatique ou même collective ? Voilà quelques-unes des interrogations qui naissent des développements récents.

3. Les politiques urbaines : le triomphe du pragmatisme

[Retour à la table des matières](#)

En ce qui concerne la gestion du cadre de vie, c'est-à-dire la planification urbaine ou l'urbanisme et notamment la « revitalisation » urbaine, la tendance commune au cours des dernières années peut se résumer très brièvement à l'émergence d'une approche très pragmatique de collaboration et d'action

¹¹ Voir, entre autres, Ray, Forrest, « The Meaning of Homeownership », *Environment and Planning D : Society and Space*, vol. 1, no. 2, 1983, pp. 205-216.

¹² Proposition discutée dans M. Cowling et S. Smith, « Homeownership, Socialism and Realistic Socialist Policy », *Critical Social Policy*, vol. 9, printemps 1984, pp. 64-68.

conjointe avec les agents économiques privés qui prend ses distances à la fois par rapport à la production des classiques plans-projections de l'avenir et par rapport à l'application de contrôles normatifs. Avec la crise et la restructuration économique, l'urbanisme est de plus en plus devenu un instrument de stimulation du développement économique privé, mettant l'accent sur l'élimination des entraves bureaucratiques et le marketing au sens pur, c'est-à-dire la promotion d'une image favorable de la municipalité ou du quartier auprès des investisseurs et la restauration d'un « climat de confiance ».

En Grande-Bretagne, où la tradition du *town planning*, enracinée dans une éthique de service public qui accordait la priorité à des objectifs de redistribution et d'égalisation des chances, ce nouveau pragmatisme est interprété par plusieurs comme un *recul* imposé par l'État central aux municipalités et aux professionnels¹³. Au niveau des contrôles normatifs, des pressions de l'État central s'exercent pour hâter et simplifier les procédures d'approbation ; des sociétés autonomes (*urban development corporations*) sont créées pour s'attaquer aux problèmes particuliers de certaines zones portuaires ou industrielles en déclin, dans un cadre déréglementé et débureaucratisé (le cas limite étant ici celui des célèbres *entreprises zones*¹⁴ que l'on a aussi vu apparaître aux États-Unis). Il faut noter que l'opposition aux initiatives de « débureaucratisation » est surtout véhiculée par les professionnels de l'urbanisme et qu'elle contient, bien sûr, de forts relents de corporatisme qui la placent aux antipodes des orientations des groupes militant en faveur de la démocratisation des services publics et qui sont susceptibles, à ce titre, d'accueillir favorablement et de réclamer des transferts de responsabilité vers les citoyens...

Aux États-Unis, les *partnerships* privés-publics, obligatoires, par exemple, pour l'obtention des *urban development action grants* (UDAG), sont devenus la recette miracle dans la gestion urbaine et notamment dans le réinvestissement des quartiers centraux et des zones résidentielles en déclin. On applique cette formule dans la réhabilitation domiciliaire, la réanimation commerciale, les négociations sur les nouvelles implantations de complexes d'appartements ou de bureaux au sein desquels les développeurs privés se voient imposer des quotas de fourniture de logements à loyer modéré, etc. Même la fourniture conjointe de services publics traditionnels, telle la protection policière, est une innovation qui se répand pour juguler la crise fiscale. Bref, la tendance est à la

¹³ Voir H. Thomas, « British Planning Under Thatcher », *Plan Canada*, vol. 24, no. 2, septembre 1984, pp. 63-74.

¹⁴ Sur cette question, on consultera avec profit deux débats tenus en 1982 : « Urban Enterprise Zones : a Debate », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 6, no. 3, septembre 1982, pp. 416-446 et « Symposium : Enterprise Zones » *Urban Affairs Quarterly*, vol. 18, no. 1, septembre 1982, pp. 3-71.

« co-production » public-privé-secteur volontaire des services urbains et cette tendance, comme l'extension de l'accès à la propriété, est chargée d'ambiguïté : les tenants de la nouvelle droite favorables à la privatisation à tout crin y frôlent les adeptes de la décentralisation et de la désétatisation au nom de l'autogestion...

Des tendances similaires s'observent ici et je terminerai brièvement là-dessus. À Montréal, les dernières années ont été marquées par la montée d'un nouvel interventionnisme municipal très clairement orienté vers la stimulation du *réinvestissement privé de la ville-centre* par les ménages et les entreprises : création de la Commission d'initiative et de développement économique de Montréal (CIDEM) qui chapeaute toute une série d'activités dont la CIDEM-Habitation chargée du programme des 20 000 logements, création de plusieurs sociétés para-municipales intervenant directement dans la production du logement destiné au marché privé telles la Société municipale d'habitation de Montréal (SOMHAM), la Société des terrains Angus (SOTAN), etc. Différents programmes d'incitation au réinvestissement commercial (Revitalisation des artères commerciales : RAC, Sociétés d'initiative et de développement des artères commerciales : SIDAC) et des programmes d'appui au réinvestissement domiciliaire (Programmes d'intervention dans les quartiers anciens : PIQUA) ont également été mis en place. Tous ces programmes misent sur un effort conjoint secteur public - investisseurs privés. Un pareil interventionnisme s'observe aussi dans certaines banlieues où l'on voit les municipalités devenir elles-mêmes développeurs ou promoteurs constructeurs d'habitations pour le marché.

Paradoxalement, ce nouvel interventionnisme, en Amérique du Nord, peut aussi bien être vu comme un facteur de subordination des activités publiques aux intérêts privés que comme un facteur de progrès, garantissant l'inscription de priorités collectives dans la réalité des décisions et projets quotidiens qui transforment le tissu urbain. On peut, pour illustrer cette dernière idée, faire appel au cas de Toronto sous l'administration de John Sewell qui, par des politiques coordonnées en matière d'habitation et de développement industriel, a su promouvoir la préservation et l'amélioration du cadre bâti existant au *Profit des populations en place*¹⁵. Montréal, elle, avec sensiblement les mêmes outils, s'est orientée très nettement vers une politique de réinvestissement débridé dont l'objectif est clairement de changer la composition sociale des quartiers. L'exemple est peut-être douteux dans la mesure où le climat économique des deux villes s'oppose radicalement : il s'agissait, dans le

¹⁵ Voir P. Filion, « Les politiques municipales de rénovation de quartier : comparaison Montréal/Toronto », communication au colloque de l'ACSALF, Congrès des sociétés savantes, Montréal, 29 mai 1985.

premier cas, de canaliser une croissance sauvage, un envahissement des activités tertiaires alors que, dans le second, c'est l'absence de croissance qui était le problème numéro un. Pourtant, je ne crois pas qu'il faille considérer les pratiques néo-libérales comme un produit obligé de la crise économique. Il est possible de concevoir des stratégies progressistes même dans les villes stationnaires ou déclinantes. Le cas de Hartford, Connecticut, récemment analysé par Frederic Lesemann est un bon exemple ¹⁶. Les stratégies de certaines municipalités socialistes britanniques -Sheffield et le *Greater London Council*, entre autres - peuvent également être mentionnées ¹⁷. Et ce n'est pas un hasard si dans l'un et l'autre de ces cas on a fortement misé sur la « co-production » et la débureaucratization des activités pour réanimer à la fois l'économie et la démocratie.

Conclusion

[Retour à la table des matières](#)

Par rapport aux enjeux du début des années 1970 qui, partout, avaient donné naissance aux mouvements sociaux urbains, c'est-à-dire les démolitions et déplacements de population causés par la rénovation urbaine, la construction de tours à bureaux et d'appartements luxueux, les percées d'autoroutes, etc., il est bien clair que les tendances actuelles au fractionnement des responsabilités, à l'individualisation croissante et à la « privatisation » des problèmes que nous avons détectées tout au long de cet exposé acculent les militants de l'urbain à une espèce de mur d'invisibilité, au vacuum politique. Comment sortir de cela et réussir, autrement qu'en termes abstraits, à formuler l'articulation entre les enjeux dans la recomposition de l'espace local, notamment sur le plan du logement (évictions, hausses de loyer, conversions en copropriété, etc.) et la restructuration de la main-d'œuvre et de l'économie ? Tel est le défi actuel et ce défi nous force tous à remettre en question nos cadres de référence confortables, nos automatismes en faveur des solutions collectives pour regarder d'un peu plus près les tendances de sources et de directions divergentes

¹⁶ Frederic Lesemann, « Hartford, Santa Monica, Berkeley, USA », *Revue internationale d'action communautaire*, vol. 13, no. 53, printemps 85, pp. 143-146.

¹⁷ Voir C. Pickvance, « Les politiques municipales socialistes en Grande-Bretagne », *Revue internationale d'action communautaire*, op. cit., pp. 131-139.

(néo-conservatisme d'une part, populisme municipal de gauche d'autre part)
liées à l'autofourniture du logement et du cadre de vie.

Fin de l'article.