

Besoins, contraintes et solutions par Annick Germain, professeure chercheure, directrice du centre Métropolis du Québec, INRS Urbanisation, Culture et Société

Brève mise en contexte

Le logement social est un peu partout sur la scène internationale mis en débat quant à son rôle et à ses impacts sur le tissu social des villes. En Europe où les enjeux sociaux métropolitains sont beaucoup pensés en termes de ségrégation, les États repensent leur intervention, ou dit plus crûment planifient un certain désengagement, autour de la question de la cohésion sociale. Il ne s'agit plus de parer à la cruelle pénurie de logements de l'après-guerre, puis de garantir une certaine redistribution sociale, mais de contenir, voire de contrer la fracture de l'espace métropolitain qui sépare de plus en plus les riches et les pauvres. Toute forme de concentration de pauvreté est alors vue comme une menace pour la cohésion sociale et les politiques de mixité sociale apparaissent comme le vecteur essentiel d'actions de restauration de vitalités urbaines.

Le logement social est donc ciblé, et ce d'autant plus qu'un peu partout sa clientèle s'est paupérisée.

Mais il y a bien des manières de concevoir la mixité sociale, comme il y a bien des manières de penser sa construction politique. En France, on part d'une conception volontariste et frontale de la mixité sociale : c'est un objectif explicite, appliqué par une État central résolu avec l'appui de nombreux intellectuels organiques. J'insiste sur ce point; la mixité sociale fait l'objet d'un large consensus social même si des travaux ont montré depuis fort longtemps que dans la réalité des pratiques sociales, l'homogénéité sociale à petite échelle est un des ressorts du lien social. Il faut dire que certaines grandes villes comme Paris sont devenues des châteaux forts des classes moyennes et supérieures.

Ailleurs (Grande-Bretagne, Pays-Bas, voire Allemagne) l'approche est plus pragmatique, multidimensionnelle et surtout s'appuie sur une dynamique de négociation avec la société civile.

Mais dans les deux cas, on ne dissocie pas logement et revitalisation urbaine.

Le destin du logement social est alors très divers : tantôt embarqué dans des opérations de démolition et de reconstructions (le préfixe *re* est d'ailleurs peut-être de trop), tantôt dans des opérations de privatisation ou de revente aux occupants, quand il n'est pas étroitement associé à des politiques d'employabilité et de réinsertion sociale. À la limite, on pourrait dire qu'il est *instrumentalisé* au profit de politiques urbaines, avec parfois comme conséquence une

certaine désinvolture face aux premiers concernés, soit les habitants généralement défavorisés.

Au Québec et plus particulièrement à Montréal, on a une approche plutôt très différente, plutôt hybride et modeste, ce qui ne l'empêche pas d'être efficace.

Le logement social est à la fois inséré dans des politiques très centralisées mais peu volontaristes, et dans une gouvernance très complexe où un partenaire local, la Ville de Montréal, a souvent été à l'origine des innovations dans le domaine et où le gros du boulot sur le terrain est fait par des OMH et leurs partenaires communautaires. On parle d'ailleurs du logement social et communautaire, ce qui n'est pas évident pour les profanes. Quand en plus, on ajoute le volet du logement abordable, il y a de quoi égarer le plus honnête citoyen. Et ce n'est pas le superbe document produit sous le titre de Plan d'action métropolitain qui l'aidera à retrouver son chemin. On peut d'ailleurs se demander à qui s'adresse vraiment ce document, si ce n'est à celui qui détient les cordons de la bourse... Mais ne nous égarons pas.

Donc, nous sommes à la fois très centralisés **et** très décentralisés.

Et pour rester cohérent dans notre originalité, nous préférons parler **d'inclusion** sociale plutôt que de mixité sociale et il est rarement question, fort heureusement, de cohésion sociale.

Ne voyez pas dans mes propos la moindre ironie. Je reste, je crois au cœur du sujet, qui consiste à s'interroger sur le rôle de l'instance métropolitaine qu'est la CMM face au logement social.

Il faut donc aussi parler de Montréal, puisqu'il s'agit de la Commission métropolitaine de Montréal, en fait du Grand Montréal.

Parlons d'abord de la Communauté qui est, il faut bien le dire, tout sauf une communauté! Ce n'est pas un espace d'adhésion, de loyauté et d'appartenance. C'est une instance régionale qui planifie et coordonne des élus. C'est aussi une instance qui fait pression sur le Gouvernement du Québec, qui doit relayer l'état des besoins propre à la grande région de Montréal.

Or cette instance semble loin de la société civile qui, on l'a vu, est pourtant incontournable au niveau opérationnel lorsqu'on parle de logement social et abordable. C'est sans doute regrettable, car la société civile, et notamment les groupes communautaires, n'ont pas leur pareil pour tirer les sonnettes d'alarme! Mais n'étant pas politicologue, je laisse ce sujet à d'autres.

Je préfère m'attarder aux besoins spécifiques de Montréal.

Comparée à Toronto et Vancouver, Montréal a eu la chance d'avoir eu pendant longtemps une offre de logements relativement accessibles. Les temps ont changé, même si notre situation n'est pas aussi critique qu'elle l'est dans d'autres métropoles.

Je voudrais insister sur deux phénomènes qui devraient alimenter la réflexion de nos planificateurs dans les années à venir.

Une métropole cosmopolite, du moins en partie

Le premier est l'immigration. Nous savons tous que notre avenir économique et démographique en dépend. Mais nous n'en mesurons pas toujours les implications sur un certain nombre de domaines dont celui de l'habitation. Et sur ce plan, les défis de Montréal sont très spécifiques et doivent être pris au sérieux même si nos institutions préfèrent le confort des politiques « mur à mur ».

Ils ne concernent pas non plus également tout le Grand Montréal et la CMM pourrait être tentée de mettre la sourdine précisément pour cette raison. On sait en effet qu'à la différence de Toronto et Vancouver, nos immigrants sont relativement peu installés dans les banlieues et si on observe un certain étalement, il est encore modeste. Il y a donc deux Montréal dans un.

Certes, pendant longtemps les immigrants furent plus souvent qu'à leur tour propriétaires de leur logement. Mais ce n'est plus vrai et deux segments du marché devraient nous préoccuper.

Le premier est celui du logement social pour familles, dit HLM familles. Les immigrants y sont déjà en nombre important. Compte tenu de la taille de leur famille d'une part, et de la rareté des grands logements à prix modeste d'autre part, rien d'étonnant à ce que 90% des demandeurs de très grands logements sur la liste d'attente de l'OMHM soient issus de l'immigration. Dans les plans d'ensemble, les jeunes issus de l'immigration représentent près de la moitié des résidents. On ne peut pas sous-estimer ce que cela implique en matière de gestion de la diversité et ce que cela implique en matière intersectorielle. La situation de la métropole montréalaise est à cet égard radicalement différente de celle des autres régions du Québec : pas loin de 90% des immigrants admis au Québec sont dans la région de Montréal.

Le second est ce que des collègues européens osent appeler le *logement social de fait*. Appellation scandaleuse s'il en est, puisqu'elle désigne du logement résiduel, relativement peu cher, de mauvaise qualité dans le parc privé. Il existe à Montréal une série d'ensembles de walk-up (construits sans doute entre la fin des années cinquante et le début des années soixante-dix, parfois à la faveur de programmes fédéraux de nature fiscale) qui vieillissent mal et dont personne ne veut s'occuper. Les immigrants s'y retrouvent en grand nombre et ce, sans bénéficier des avantages d'un vrai logement HLM. On vient d'annoncer la démolition de Place l'Acadie et Henri Bourassa et un important projet de reconstruction après de longues années difficiles ou tout le monde avait l'art de se renvoyer la balle. Mais il y a d'autres ensembles du même genre, certains notamment dans d'anciennes banlieues. Il serait temps de faire le tour de la question, de documenter l'étendue des dégâts car il s'agit souvent de

logements insalubres, d'évaluer l'ampleur du problème, le nombre de ménages concernés et de commencer à chiffrer les interventions requises. On peut penser qu'elles seront trop lourdes pour les épaules d'un seul intervenant.....

Si les problèmes de logement de nombreux ménages montréalais sont des problèmes d'abordabilité, pour reprendre le néologisme du *Bulletin Perspective du Grand Montréal*, ils concernent aussi la piètre qualité d'une partie du parc locatif privé.

Les défis de l'intergénérationnel

Le second phénomène que je voudrais évoquer brièvement est de nature générationnelle. Je l'ai déjà dit, les partenaires communautaires jouent un rôle crucial dans l'accompagnement et dans la production du logement social et abordable. Mais cette culture communautaire n'est pas universelle, elle est le fruit d'une expérience historique localisée. Comment va-t-elle se transmettre aux immigrants venant d'horizons différents, mais aussi comment va-t-elle se transmettre aux jeunes générations qui n'ont pas participé à sa construction? L'action communautaire autonome fait partie de nos modes de gouvernance mais ne devrait pas être prise pour acquise. On me dira que cette vaste question n'entre guère dans les plates-bandes de la CMM, mais elle a des implications très concrètes qui concernent l'action de la CMM : que l'on pense aux dynamiques sur lesquelles reposent les coopératives ou l'intervention sociale en milieu HLM.

En guise de conclusions et de recommandations

Si l'on met ensemble ce constat sur l'importance croissante des clientèles immigrantes, sur le destin de l'action communautaire et sur l'extrême complexité pour ne pas parler d'opacité de notre système de gestion de logement social et abordable, il en découle des défis d'accessibilité, d'intersectorialité, de communication, et de représentation que la CMM devra relever ou continuer à relever.

Commençons par les plus simples.

- Produire des documents accessibles, lisibles, qui permettent à tout citoyen de s'y retrouver dans les programmes d'aide au logement, de comprendre le rôle de chacun, etc. Dans la perspective du guichet unique, cet aspect de communication deviendra névralgique.
- Produire des Bulletins, des analyses, pour assurer une fonction de veille mais aussi pour mobiliser l'ensemble de la Communauté (et dans le cas du logement social la chose n'est pas simple), est un autre impératif. Il ne faut pas sous-estimer les énormes disparités au sein de la CMM. Une documentation intelligente peut faire prendre

conscience des réalités qu'il nous faut partager. Mais à cet égard, les démarches sont déjà bien engagées via l'Observatoire et le Bulletin.

- Relayer auprès des intervenants publics oeuvrant à d'autres paliers, les défis spécifiques de la Grande Région de Montréal, notamment au chapitre de l'immigration. L'immigration ne peut pas être seulement l'affaire du MICC. J'ai beaucoup insisté sur les réalités de l'immigration, mais il y a bien d'autres spécialités montréalaises...
- Et en considérer les dimensions intersectorielles
- S'ouvrir à la société civile (ou s'ouvrir davantage) et au partenariat
- Rester pragmatique et ne pas s'embarquer dans le lyrisme des discours sur la cohésion sociale et sur la mixité sociale. Ils ne correspondent pas à notre réalité.