

2m11.2990.10

Université de Montréal

L'intervention municipale dans le développement résidentiel  
L'Opération Habiter Montréal 1990 – 2001

Par  
Elodie Gomez

Institut d'Urbanisme  
Faculté de l'aménagement

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures  
en vue de l'obtention du grade de Maître  
en Urbanisme  
Option habitat et stratégies urbaines

Juillet, 2002

©Elodie Gomez, 2002



NA  
9000  
154  
2002  
N. 012

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

L'intervention municipale dans le développement résidentiel  
L'Opération Habiter Montréal 1990 – 2001

présenté par :

Elodie Gomez

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Paul Lewis  
président-rapporteur

François Charbonneau  
directeur de recherche

Daniel Gill  
codirecteur

Michel Gariépy  
membre du jury

## Résumé

Le développement résidentiel est un enjeu complexe pour les villes aujourd'hui. La croissance est moindre mais la demande est plus fractionnée. Les conséquences spatiales du développement sont nombreuses : étalement urbain, renouvellement, ségrégation. Les objectifs des politiques ont eux-même évolué : croissance compacte, diversité de l'habitat et des populations sont des principes directeurs qui tendent à prendre de plus en plus d'importance. Parallèlement, les municipalités ont vu leur rôle s'affirmer dans les politiques d'habitat. Les municipalités disposent d'une marge de manœuvre importante si elles souhaitent intervenir dans le développement résidentiel.

Dans ce contexte, comment une ville peut-elle stimuler le développement résidentiel? Les politiques foncières sont toujours des outils particulièrement pertinents pour intervenir en habitation. Notre étude de cas vise à mieux appréhender comment une municipalité peut stimuler le développement résidentiel grâce à un programme de développement résidentiel et ses conséquences sur la croissance. Notre objectif est d'évaluer le lien entre l'intervention municipale, le marché et le profil du quartier d'insertion : l'intervention municipale est-elle plus liée à la dynamique du marché qu'à la recherche d'un meilleur équilibre dans les villes?

La Ville de Montréal est une ville particulièrement dynamique du point de vue des politiques d'habitat. La ville a connu une décroissance de sa population, ce qui a entraîné la dégradation des quartiers centraux, et pour y remédier elle a mis en place des programmes dès les années 70, notamment avec l'Opération 20 000 logements. Le dernier programme mis en place est l'Opération Habiter Montréal qui a pour objectif de toucher une clientèle plus variée que les programmes précédents.

L'analyse quantitative des résultats de l'Opération Habiter Montréal nous montre que l'Opération a touché une population très diverse en permettant la construction de près de 8000 logements. L'étude des résultats de 1989 à 2001 permet de distinguer deux temps : pendant la première période, l'Opération est constituée en grande partie de logements sociaux et coopératifs. Par la suite, à partir de 1996, le volet privé de l'Opération prend une place de plus en plus importante, simultanément avec la reprise du marché immobilier et la fin des programmes de subvention du logement social des gouvernements supérieurs. Le lien avec le marché de l'habitation est très fort ; le programme a connu de meilleurs résultats dans les quartiers les plus dynamiques. Localement, il a permis un meilleur équilibre dans certains secteurs.

**MOTS CLÉS :** politique municipale, politique du logement, action foncière

## Summary

Residential growth is a complex phenomenon. Housing demand has evolved simultaneously with the evolution of lifestyles. Households are more diverse in their composition. Moreover, housing policies have experienced strong transformations, following the devolution of power from federal to local governments. Policies pursue new goals such as smart growth, affordable housing and social diversity.

In this context, how can a city stimulate residential development? Depending on their measures, municipal programs can generate different effects. Municipalities have leeway to decide either to act on residential growth or not. They can use land policies very effectively to achieve their objectives.

The case study aims to better comprehend how a municipality can stimulate residential development with the help of a housing development program and how this program affects growth. Although development can be stimulated by municipal intervention aimed at obtaining balanced socio-economic mix in neighbourhoods, it is more likely to be influenced by the housing market. Thus municipal intervention success is higher in dynamic neighbourhoods.

The City of Montreal developed original programs in housing, such as "Opération 20 000 logements" at the end of the seventies. The most recent version of this program is "Opération Habiter Montréal". The origin of these programs can be found in the general decline of the city and its neighbourhoods all the while its suburbs grew.

With the "Opération Habiter Montreal", the City developed almost 8,000 apartments through several different real estate projects. The quantitative analysis of the results of "Opération Habiter Montréal" demonstrates that the program had a diversified clientele. From 1989 to 1996, social and affordable housing formed the bulk of these developments. After 1996, the importance of private housing increased with the economic recovery and the end of social housing grants from federal and provincial governments. The link between policy and market is strong. Locally, the program contributes to a better balance.

KEYWORD : housing policy, municipal policy, land action

## Tables des matières

RÉSUMÉ		i
SUMMARY		ii
Table des matières		iii
Liste des tableaux		v
Liste des figures		vi
REMERCIEMENTS		vii
INTRODUCTION		1
<b>Chapitre 1.</b>	<b>Le développement résidentiel, un enjeu municipal</b>	<b>9</b>
	1. L'évolution des modèles de développement résidentiel	9
	2. Les conséquences spatiales du développement résidentiel	15
	3. Les grands enjeux du développement résidentiel à l'échelle municipale	18
<b>Chapitre 2.</b>	<b>Les mesures de soutien au développement résidentiel</b>	
	<b>Évolution des politiques fédérales, provinciales et municipales</b>	<b>21</b>
	1. Approche théorique des mesures de soutien au développement résidentiel	21
	2. Le rôle du fédéral dans le développement résidentiel	24
	3. Le rôle du provincial	28
	4. Les outils des municipalités pour le développement résidentiel	32
	5. Évolution de l'implication des trois paliers de gouvernement	36
<b>Chapitre 3.</b>	<b>Les stratégies récentes des municipalités</b>	<b>40</b>
	1. Visions du développement résidentiel et de la croissance urbaine	40
	2. Débats autour de l'intervention municipale sur le marché de l'habitation	46
	3. Les outils utilisés dans la mise en œuvre des nouvelles stratégies	51
<b>Chapitre 4.</b>	<b>Méthodologie</b>	<b>55</b>
	1. Problématique et choix de l'étude de cas	55
	2. Méthode d'analyse de la politique Habiter Montréal	60
	3. Le choix des indicateurs de résultat	65
<b>Chapitre 5.</b>	<b>Croissance Urbaine et politiques municipales à Montréal</b>	<b>68</b>
	1. Principaux traits caractéristiques du développement résidentiel	68
	2. Le temps des grands projets, de 1945 à 1975	71
	3. Le tournant dans les années 75 la montée des préoccupations de l'habitat en centre-ville	73
	4. Les années 90 : le redéveloppement de la ville-centre	76

<b>Chapitre 6.</b>	<b>LA POLITIQUE HABITER MONTRÉAL : ENJEUX, OBJECTIFS, PROGRAMMES</b>	<b>80</b>
	1. La définition du problème et des objectifs	81
	2. Une approche originale : développer le leadership en habitation de la ville de Montréal	87
	3. La mise en œuvre opérationnelle et le soutien au développement résidentiel	90
<b>Chapitre 7.</b>	<b>Analyse quantitative des résultats de l'Opération Habiter Montréal</b>	<b>96</b>
	1. Les contraintes et les potentiels du programme	96
	2. Analyse des résultats 1989 - 1996 : un bilan mitigé	104
	3. Analyse des résultats 1996 - 2001	109
<b>CHAPITRE 8.</b>	<b>Comparaison des résultats avec le marché et le milieu d'insertion</b>	<b>114</b>
	1. Comparaison avec les développements du secteur privé	115
	2. Comparaison des résultats avec le profil des quartiers d'insertion	112
<b>CONCLUSION</b>		<b>127</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>		<b>130</b>
<b>ANNEXE</b>		<b>viii</b>

## Liste des tableaux

Tableau 2.1	Les mesures de stimulation du développement résidentiel	38
Tableau 4.1	Préoccupations et objectifs des municipalités en matières d'habitation	62
Tableau 5.1	Les périodes de construction des logements à Montréal	71
Tableau 5.2	La croissance de la population de Montréal et de la communauté urbaine, 1986-2001	76
Tableau 6.1	Ensemble des mesures et des programmes de la politique Habiter Montréal	91
Tableau 7.1	Quelques caractéristiques des arrondissements de Montréal en 1996	98
Tableau 7.2	Typologie des quartiers de la ville de Montréal	99
Tableau 7.3	Les mises en vente des terrains de l'opération par phase pour le volet privé	101
Tableau 7.4	Terrains et logements proposés dans le volet privé de l'Opération Habiter Montréal	102
Tableau 7.5	Nombre de terrains cédés et de logements construits par l'Opération Habiter Montréal entre 1990 et 1996	105
Tableau 7.6	Volet OMHM : répartition des logements selon la clientèle visée	108



## Liste des figures

Figure 1.1	Le cercle vicieux de la dégradation d'un quartier	18
Figure 4.1	Typologie des interventions municipales sur le développement résidentiel	56
Figure 4.2	Planification d'une politique dans le modèle rationnel	63
Figure 4.3	Étapes de l'élaboration d'une politique en habitation	64
Figure 5.1	Évolution de la population de Montréal et de sa région 1941- 2001	69
Figure 7.1	Carte des arrondissements de la ville de Montréal	97
Figure 7.2	Localisation des terrains dont le potentiel est supérieur à 40 logements	103
Figure 7.3	Cessions de terrains entre 1989 et mars 1996.	106
Figure 7.4	Logements construits par l'Opération Habiter Montréal, par arrondissement 1989 -1996	107
Figure 7.5	Bilan de l'Opération pour le volet privé 1990 - 2001	112
Figure 8.1	Variation du nombre de ménages 1991 et 1996 et logements construits par l'Opération Habiter Montréal entre 1989 et 1996	116
Figure 8.2	Mises en chantier pour la ville de Montréal, 1989-2001	117
Figure 8.3	Cartes des mises en chantier à Montréal en 1989, 1996 et 2001, par quartier	117
Figure 8.4	Carte des mises chantier et nombre de logements construits par l'Opération Habiter Montréal, 1989-2001	118
Figure 8.5	Carte des mises en chantier (unifamiliales et condominiums) et logements privés construits par l'Opération Habiter Montréal	120
Figure 8.6	Carte des revenus moyens pondérés (1996) et des logements construits par l'Opération Habiter Montréal 1989-1996	122
Figure 8.7	Carte du nombre de ménages dont le revenu est inférieur à 10 000\$ et nombre de logements sociaux construits par l'Opération 1989-1996	123
Figure 8.8	Évolution du parc HLM 1989-1996	124
Figure 8.9	Carte du taux de propriétaires et du nombre de logements privés construits par l'Opération Habiter Montréal(1989 - 1996) par quartier	125

## Remerciements

Je tiens à remercier mon directeur de recherche, François Charbonneau, et mon co-directeur, Daniel Gill, pour leur supervision et pour leurs conseils. J'exprime ma reconnaissance au personnel du Service de l'Habitation et au personnel de la Banque de Données Urbaines de la ville de Montréal, pour les données qu'ils m'ont permis d'utiliser. Je précise, à cet égard, que le contenu de ce mémoire n'engage que ma seule responsabilité.

Des remerciements particuliers vont à mes parents, pour leur appui, et aussi à ceux qui ont été présents au quotidien pour moi à Montréal, David, Geneviève et Philippe.

## Introduction

Le développement résidentiel est toujours au cœur d'enjeux importants pour les municipalités. Comment celles-ci peuvent-elles intervenir pour stimuler la croissance? Quelle croissance soutenir? Après avoir montré les principaux enjeux du développement résidentiel et l'évolution des politiques municipales, nous présenterons l'objet de notre recherche, soit un programme de développement résidentiel, l'Opération « *Habiter Montréal* ».

### **1. les enjeux du développement résidentiel aujourd'hui**

Dans la plupart des villes des pays industrialisés, le développement résidentiel est toujours au centre de nombreux enjeux : même si la croissance spatiale et démographique est aujourd'hui moins forte qu'elle a pu l'être par le passé, cette croissance plus ralentie tend à être de plus en plus complexe. L'étalement urbain est devenue une tendance lourde, mais il coexiste avec d'autres mouvements d'attraction des villes-centres. Le contexte de ralentissement démographique renforce la concurrence des villes entre elles pour s'assurer une part du développement.

#### ***Une tendance lourde de la croissance urbaine : l'étalement urbain***

La croissance urbaine de la seconde moitié du vingtième siècle est caractérisée par l'étalement du centre vers les banlieues. La force de ce développement suburbain s'explique par un ensemble de facteurs : utilisation accrue de la voiture personnelle, développement du crédit, attrait pour la maison individuelle...

Cet étalement urbain a transformé la structure des villes. En Amérique du nord, les centres anciens ont vu leurs fonctions administratives, commerciales, touristiques se renforcer, alors que leur fonction résidentielle déclinait. En effet, l'habitat des quartiers centraux a souvent été déconsidéré, maintes reproches étant faites quant à la qualité de vie offerte dans ces milieux : manque d'espace vert, bruit, taille réduite des logements, concentration des populations « à problèmes »...

Certains de ces quartiers, surtout ceux qui ont connu une forte désindustrialisation, ont vite montré des signes de dysfonctionnements qui se traduisent par la décroissance démographique, la vacance de logements, des dégradations ponctuelles ou massives, la marginalisation de

fractions de population. D'autres quartiers, souvent les quartiers plus aisés, n'ont pas connu ce déclin.

### ***De nouveaux mouvements de population***

Malgré la tendance lourde de l'étalement, certains secteurs centraux connaissent une renaissance. Leurs atouts sont mis de l'avant : la proximité du centre, la diversité des fonctions, et une certaine idée de l'« urbanité » qui manque aux banlieues périurbaines. Des mouvements de populations sont observés : le retour en villes de personnes habitant en banlieue, et l'installation des « nouveaux ménages » dans les quartiers centraux.

Cette « renaissance » de l'habitation dans la ville centrale est parfois appelée « gentrification ». La gentrification est une notion complexe<sup>1</sup>, mais les chercheurs, qu'ils adhèrent à un modèle par étape ('stage models') ou à un modèle plus « chaotique », s'accordent sur le fait que la gentrification fait référence à un processus qui débute avec l'arrivée progressive de ménages à statut social élevé dans des quartiers qui avaient traditionnellement une population moins favorisée : « *La valeur des logements de la ville centrale (inner city) se met à augmenter, renversant ainsi une tendance généralement à la baisse jusque là* »<sup>2</sup>.

Ces mouvements ne touchent pas tous les quartiers centraux uniformément. En parallèle avec d'autres actions de revitalisation menées par la ville, les nouveaux logements peuvent à la fois répondre à de nouveaux besoins (notamment ceux des nouveaux ménages), et permettre une restructuration des quartiers. Parfois même, la revalorisation peut avoir des conséquences complexes qui s'écartent des objectifs poursuivis : hausse rapide des valeurs foncières, mutation des populations résidentes, etc. Des secteurs dégradés et pauvres peuvent subsister à côté d'autres revitalisés..

Cependant, ces mouvements plus récents vers la ville centrale sont encore peu importants en comparaison au poids de l'étalement urbain. À Montréal, par exemple, ce phénomène est encore moindre en comparaison avec celui de l'étalement urbain.

*« lorsqu'on compare le dépeuplement du centre de l'île (perte de 260 000 personnes entre 1971 et 1986) ainsi que l'accroissement de la banlieue (gain de 400 000 personnes de 1971 à 1986), la gentrification fait figure de parent pauvre dans l'explication de phénomènes urbains plus récents. On peut tout au plus*

<sup>1</sup> 3 auteurs canadiens ont mené des recherches particulièrement sur ce sujet, dans trois livres références : Dansereau Francine (1987) *Réanimation, reconquête, reconversion*, LEY David (1985) *Gentrification in Canadian inner cities*, et plus récemment DAMARIS Rose (1996) *Economic restructuring and the diversity of gentrification in the 1980's*.

<sup>2</sup> SÉNÉCAL P., TREMBLAY C., TEUFEL D. (1990), *Gentrification ou étalement urbain? Le cas de Montréal et de sa périphérie*, SHQ, Montréal, p. 14.

*parler d'une tendance nouvelle qui s'installe très timidement, et qui est encore loin de renverser la tendance dominante qu'est l'étalement urbain »<sup>3</sup>.*

Cependant, d'autres chercheurs ont montré que le phénomène était plus complexe (Rose : 1996) correspondant à des mouvements intra-urbain dans les villes

***Des enjeux d'aujourd'hui et de demain : le renouvellement urbain et la compétition entre les villes***

L'étalement urbain a des conséquences néfastes sur le développement résidentiel : le renouvellement urbain, soit les transformations dans le tissu urbain amenant sa régénération, ne se fait plus naturellement. Le renouvellement urbain a longtemps été spontané, lorsque les villes avaient des limites définies, alors qu'aujourd'hui il est plus problématique. En effet, en comparaison avec la période de l'arrivée sur le marché de l'habitation de la génération du baby-boom, le développement résidentiel est aujourd'hui peu important. En conséquence, certains sites existants entrent en compétition avec le périurbain :

*« l'extension urbaine étant devenue une tendance lourde, la concurrence avec les territoires périphériques pénalise les sites à renouveler, notamment vis à vis des investissements du privé. Celle-ci se pose en terme d'images d'offre de terrains, de la qualité et du prix des produits. Il est plus facile et assez naturel pour un opérateur privé ou un particulier, et souvent pour un acteur public d'investir en site périurbain »<sup>4</sup>.*

Les nouveaux développements dans les quartiers centraux doivent passer outre certaines contraintes : des dysfonctionnements (malaise social ou économique), des coûts plus importants pour des raisons foncières (coût de l'acquisition des terrains, morcellement des propriétaires), environnementales (pollution des sols), ou bien une localisation problématique (proximité d'une voie ferrée, achalandage d'une route importante...).

Les différents mouvements de population, l'étalement urbain, la gentrification, soulignent la complexité des problèmes auxquelles sont confrontées les villes aujourd'hui lorsqu'il s'agit de penser à leur développement résidentiel. Dans un contexte de ralentissement démographique et de compétition entre les villes pour être attractives, le développement résidentiel est un enjeu important dans l'ensemble des politiques urbaines actuelles.

---

<sup>3</sup> SÉNÉCAL P., TREMBLAY C., TEUFEL D. (1990), Gentrification ou étalement urbain? Le cas de Montréal et de sa périphérie, SHQ, Montréal, pp 12..

<sup>4</sup> VASSELIN L, *L'action de l'état pour le renouvellement urbain*, Études foncières no 93.

## ***2. les politiques de développement résidentiel.***

Dans le domaine de l'habitat, de multiples acteurs se distribuent les compétences : des acteurs publics (fédéral, provincial), des intervenants privés (promoteurs, constructeurs, propriétaires, locataires) et non gouvernementaux (groupes d'intérêts, associations, COOP, OSBL). Les politiques menées par les acteurs gouvernementaux sont souvent sectorielles (logement social).

Par rapport aux autres paliers gouvernementaux, le rôle des villes a eu tendance à s'affirmer au cours des dernières décennies. Certaines municipalités ont plutôt joué un rôle passif dans leur développement mais elles ont la possibilité, si elles le souhaitent, d'avoir une implication plus active.

### ***L'implication des gouvernements supérieurs***

Depuis la loi nationale sur l'habitation de 1944, le rôle des acteurs a évolué : les gouvernements centraux, après une période de fortes interventions ont réduit leurs interventions dans le climat général de contraintes budgétaires (Carrol, 1990).

Pendant une première phase, des années 1945 aux années 1968, le fédéral, par l'intermédiaire de la SCHL occupe un rôle primordial dans les politiques de l'habitation. C'est la grande période de développement suburbain. Les premiers problèmes de déclin des centre-villes étaient déjà apparus, et en réponse, différents programmes de rénovation urbaine furent mis en place dans les grandes villes telles que Calgary, Toronto... Vivement critiqués, ces programmes de rénovation firent place à des programmes de réhabilitation. Les grands programmes de logements sociaux commencent au début des années 60.

La seconde phase, à partir des années 68, voit l'affirmation du rôle du gouvernement provincial dans les politiques d'habitation et le développement urbain. Pendant cette période, la génération du Baby-boom arrive sur le marché de l'habitation. Les programmes d'aides à l'accession à la propriété sont mis en place, d'abord par le fédéral, puis par les provinces.

La troisième et dernière phase, de 1978 à 2000 correspond à un désengagement des paliers supérieurs, dans le contexte difficile de réduction budgétaire du fédéral et du provincial. Les politiques de logement social connaissent de grandes coupures dans les années 90. Les partenariats avec le secteur privé sont encouragés. Le rôle de la municipalité dans la délivrance de programmes est affirmé.

Le gouvernement fédéral et provincial ont des objectifs généraux : l'amélioration des conditions de vie des Canadiens, et surtout pour ceux ayant un revenu faible et modeste. Leur action sur le développement résidentiel est constitué de programmes de logement social et d'aide à l'accèsion à la propriété. Ces programmes ont surtout été développés dans les années 60 et 70. Aujourd'hui, le gouvernement fédéral a toujours des préoccupations concernant le financement de l'habitation et le logement aidé, mais les budgets sont réduits. Le gouvernement provincial intervient principalement dans les domaines de l'habitation sociale et de l'amélioration de l'habitat. Ces programmes sont souvent à coûts partagés avec les municipalités.

### ***Les pouvoirs des municipalités en habitation***

Les municipalités ont un rôle important dans le développement résidentiel. Les municipalités peuvent mettre en place des programmes pour des enjeux locaux concernant les mouvements de population (déclin des vieux quartiers, étalement urbain...). L'action des municipalités porte généralement sur quatre aspects de l'habitat : le renouvellement du stock existant, l'amélioration de la qualité de vie, le logement social et abordable, et enfin, les nouveaux développements résidentiels. A cette fin, les compétences des municipalités les amènent à mener des politiques de rénovation-restauration, d'acquisition de terrains, de mise en valeur des sites, de construction résidentielle, d'octrois de subventions.

Les outils dont disposent les municipalités à ces fins sont multiples. D'abord, on peut identifier des pouvoirs généraux réglementaires, qui découlent de ces compétences en règlement et en urbanisme. La ville a ainsi des pouvoirs de réglementation générale liée au bâtiment et à la construction. Elle adopte le plan d'urbanisme qui encadre le développement et l'aménagement du territoire, comme prévu dans la LAU. Le plan est le document de base de la planification, à court, moyen et long terme. Un autre volet important est leur pouvoir de gestions de certains programmes, leurs possibilités d'intervenir dans la conception de ceux ci.

Les municipalités disposent d'outils plus actifs, plus « opérationnels ». Ainsi, elles peuvent constituer une banque de terrains, acquérir des immeubles par aliénation, ou bien par expropriation, comme ce fut le cas dans les grandes opérations du début des années 60. D'autres instruments permettent de stimuler l'offre et la demande, comme les congés de taxes foncières, ou bien les subventions aux constructeurs.

La politique foncière est souvent déterminante dans le redéveloppement des quartiers péricentraux. Dans ce cas, les municipalités peuvent mettre en place des programmes qui permettent de travailler en partenariat avec les intervenants privés :

*« La base de la politique municipale, dans les partenariats, est l'intervention foncière. La ville définit les projets et maîtrise le foncier, puis en confie la réalisation à des intervenants publics ou privés en fonction de l'opération. » (Violier, 1994 : 72).*

### **Une marge de manœuvre dépendant de la volonté d'implication de la municipalité**

Plus que la simple gestion du territoire, les municipalités ont à leur disposition un nombre important d'outils, qu'elles peuvent choisir d'utiliser pour mettre en œuvre des politiques et des programmes spécifiques. Celle-ci peut instaurer un « climat favorable »<sup>5</sup>, en améliorant la qualité des logements et leur abordabilité (réglementation municipale), en adoptant des mesures favorisant la qualité de vie (normes de stationnement), et en proposant des incitatifs financiers. Le type de gestion influence l'intervention de la municipalité :

*« on observe une certaine relation entre le degré d'intervention et le style de gestion (...). Les municipalités qui ont un style de gestion réglementaire sont celles qui sont le moins impliquées dans les projets étudiés. À l'autre extrême, les interventions les plus importantes sont survenues dans les municipalités au style de gestion le plus compréhensif »<sup>6</sup>.*

Ainsi, trois modèles-types<sup>7</sup> peuvent être distingués :

- « reactor model » : dans ce type de ville, il n'y a pas de programmes spécifiques, mais juste une régulation selon les réactions du milieu. C'est généralement le cas de toutes les municipalités de banlieue.
- « facilitator model » : les villes qui appartiennent à cette catégorie, le modèle facilitateur, tentent d'amoindrir ou de renforcer certaines tendances par des mesures assez légères. Par exemple, faire une politique foncière encourageante pour le logement abordable.
- « comprehensive developer » : dans ce dernier cas, les municipalités vont utiliser au maximum les programmes offerts par le gouvernement et les adapter aux besoins locaux. Elles vont favoriser des développements originaux.

Les municipalités ont la possibilité de pouvoir développer des outils opérationnels pour pouvoir encadrer le développement urbain. Selon leur volonté d'implication, elles peuvent mener des politiques très actives, notamment grâce à leur stratégie foncière.

<sup>5</sup> DUFF J., Dawe T, 2000, densification résidentielle en quartier central..., SCHL, p50)

<sup>6</sup> Divay G, Gaudreau M, 1984 La formation des espaces résidentiels, INRS urbanisation, PUQ, Québec p:169)

<sup>7</sup> Carter T. And McAfee A (1990) the municipal role in housing the homeless and the poor pp 226-263 in G. Fallis and A Murray (eds) Housing the homeless and the poor. New partnerships among the private, public and third sectors. Toronto. University of Toronto Press.



### 3. Présentation de l'étude de cas : L'Opération Habiter Montréal

La ville de Montréal est un exemple particulièrement pertinent d'une municipalité s'impliquant dans le développement urbain et soutenant le développement résidentiel. Certains auteurs qualifient la municipalité de « *ville la plus active dans le domaine de l'habitation au Canada* »<sup>8</sup>.

La ville de Montréal a en effet développé une panoplie de politiques actives pour le logement et l'amélioration des quartiers. Ces politiques visaient principalement à promouvoir la réinstallation de la classe moyenne dans les territoires qui avaient décliné. La politique de développement résidentiel la plus marquante fut l'« Opération 20 000 logements » à la fin des années 70.

L'« Opération 20 000 logements » avait pour objectif de faire accéder à la propriété des ménages à revenu moyen, et de concurrencer ainsi la banlieue sur son propre terrain. Les logements ont été produits dans de nouveaux ensembles résidentiels. Au final, cette opération aura permis de produire plus de 18 000 logements entre 1979 et 1988, dont 4000 en accession à la propriété. Cependant, le bilan laisse à penser que les objectifs socio-économiques et démographiques sont partiellement atteints :

*« L'opération aura été, considérée sous le plan de l'accession à la propriété, un programme de relance de la construction résidentielle. (...) Les objectifs socio-économiques et démographiques de départ ont glissé derrière l'objectif principal d'augmenter le stock de logements neufs à Montréal »*<sup>9</sup>

A la suite de ce programme fut mis en place l'Opération Habiter Montréal, qui date de 1990<sup>10</sup>. Les buts de l'Opération sont différents : il s'agit de « *favoriser la construction d'habitation de qualité et financièrement accessible à des clientèles variées* ». L'Opération Habiter Montréal consiste en la mise en vente de terrains municipaux, après que la municipalité ait mieux défini le type d'habitat qu'elle souhaite produire, notamment en précisant le nombre de logements, le prix et les conditions de vente. Ce programme vise le logement privé, mais aussi le développement de logements sociaux et communautaires.

Ce programme s'inscrit dans une politique globale qui porte le même nom, la « *politique Habiter Montréal* ». Le soutien au développement résidentiel n'est qu'un volet de la politique qui

<sup>8</sup> Damaris Rose, Annick Germain, (2000) Montréal, the quest for a metropolis, INRS, John Wiley and son, LTD, England p162.

<sup>9</sup> Charbonneau F. Parenteau R. (1989) Accession à la propriété résidentielle en milieu urbains par des ménages à faible et moyen revenu, Étude de cas : Opération 20 000 logements, Institut d'urbanisme, Université de Montréal.

<sup>10</sup> Notre analyse tiendra compte aussi de l'année précédente, 1989, car des initiatives précédentes ont été intégrées au bilan de l'Opération en 1996.

en comprend aussi trois autres l'amélioration de la qualité des milieux résidentiels, la revitalisation et le logement abordable.

#### **4. Objectifs de la recherche**

Notre étude vise à mieux comprendre comment une municipalité peut stimuler le développement résidentiel en adoptant une politique plus active (« *comprehensive developer* »). Quelle population attirer, quelle autre maintenir en place, et quels projets développer pour chacune?

L'objectif poursuivi est de cerner les atouts et les limites d'un programme de développement résidentiel original mis en place par la ville de Montréal, l'*Opération Habiter Montréal*. Pour cela, nous nous pencherons sur la problématique du développement résidentiel à Montréal, voir comment la ville y répond, quels sont les résultats pour la croissance résidentielle. La ville avait pour but initial de favoriser la clientèle plus caractéristique de la banlieue. Elle a revu ses objectifs afin de correspondre plus à la diversité de population de la ville-centrale.

Notre hypothèse sera donc la suivante : l'intervention municipale est plus liée à la dynamique du marché qu'à la recherche d'un meilleur équilibre dans les villes. Cette intervention municipale stimule le développement résidentiel, mais principalement dans les quartiers déjà dynamiques. Certaines contraintes limitent l'action régulatrice que la municipalité pourrait avoir.

#### **5. l'organisation du travail**

Le début du leadership municipal dans le développement résidentiel date des années 80. Nous verrons ainsi que le développement résidentiel est toujours au cœur de nombreux enjeux pour les villes. L'intervention des municipalités dans les politiques d'habitat et dans le développement résidentiel a eu tendance à s'affirmer. De nouvelles stratégies se sont développées dans les pays industrialisés.

Après avoir défini notre stratégie de recherche, nous montrerons le contexte de l'élaboration des programmes de développement résidentiel à Montréal, et plus particulièrement, la place de l'*Opération Habiter Montréal* dans la politique globale.

Dans un troisième temps, nous procéderons à l'étude de l'opération « *Habiter Montréal* ». Après avoir étudié les résultats du programme, nous comparerons ceux-ci à certaines caractéristiques du marché de l'habitation et du profil socio-démographique des quartiers de la ville.

# Chapitre 1.

## **Le développement résidentiel, un enjeu municipal**

Le développement résidentiel est intrinsèquement lié à la croissance démographique et aux modes de vie de la population. Or, en comparaison avec la période du baby-boom, la croissance démographique est fortement ralentie, et les modes de vie évoluent : les personnes seules, les personnes âgées, les familles monoparentales tendent à être des composantes plus importantes de la société. En quoi le développement résidentiel est-il toujours un enjeu municipal dans ce contexte? Après avoir défini ce qu'est le développement résidentiel et les principales évolutions des trajectoires des ménages, nous nous intéresserons aux conséquences sur l'espace urbain et aux enjeux à l'échelle municipale.

### **1. L'évolution des modèles de développement résidentiel**

Le terme de « développement résidentiel » est un terme général pour désigner la croissance urbaine concernant l'habitat. Le choix résidentiel préférentiel des ménages est une composante essentielle de la nature du développement résidentiel produit. Des trajectoires résidentielles types pour les ménages ont pu être identifiées, de la location à l'accession à la propriété. Cependant, l'évolution des modes de vie a modifié la nature de ce développement et a infléchi les trajectoires résidentielles des ménages.

#### ***1.1 Développement résidentiel et croissance urbaine***

Comment définir le terme « développement résidentiel »? Comment le caractériser, le qualifier et le mesurer? Le développement résidentiel, c'est avant tout l'ensemble des nouvelles constructions destinées à l'habitation dans une ville. Les définitions de certaines notions qui lui sont connexes, telle la croissance urbaine et la densité permettent de mieux préciser la nature du développement résidentiel.

Les deux expressions « croissance urbaine » et « développement résidentiel » permettent-elles de définir le même phénomène? Croissance et développement sont deux notions fortement liées l'une à l'autre. La croissance signifie une augmentation soutenue pendant une période et mesurable quantitativement. La notion de développement est associée aussi à la croissance, mais avec une dimension plus qualitative (démographique, économique et sociale). La différence entre croissance urbaine et développement résidentiel se constate dans l'usage des deux

notions. Le terme de croissance urbaine est couramment utilisé dans un sens général : il décrit l'ensemble des phénomènes concernant l'augmentation des activités économiques, industrielles, et résidentielles. Parfois le terme « croissance urbaine » est utilisé pour décrire la « croissance résidentielle ». Le terme de développement comprend une référence à un encadrement de la croissance : « *les relations entre croissance et développement sont complexes. Si une certaine prospérité, ou tout du moins, des ressources, sont nécessaires pour accompagner, orienter, diriger ou maîtriser la croissance urbaine, il faut aussi une volonté politique forte inscrite dans la durée* » (PANERAI, 1999 : 52). Dans les faits, le terme « développement résidentiel » est effectivement employé pour décrire l'action de la municipalité sur la croissance urbaine par l'intermédiaire de « programmes de développement résidentiel ».

Comment caractériser la croissance urbaine? La croissance urbaine dépend de la croissance démographique, mais cette dernière ne suffit pas à caractériser la croissance urbaine. La croissance démographique se mesure habituellement par le dénombrement des nouveaux habitants. Panerai définit la croissance urbaine comme « *l'ensemble des phénomènes d'extension et de densification des agglomérations, saisis d'un point de vue morphologique, c'est-à-dire l'inscription matérielle dans le territoire* » (1999 : 52). Cette définition souligne les deux types de croissance urbaine qui co-existent : la croissance par extension, et la croissance par densification. Le développement résidentiel a donc un double aspect, à la fois démographique, mais aussi plus morphologique (inscription dans le territoire).

Les nouveaux développements peuvent être classés suivant un ensemble de caractéristiques qui permettent de définir l'« inscription dans le territoire ». Certaines des caractéristiques relèvent du logement : la densité (plex, duplex, maison, immeubles à logements multiples). D'autres composantes relèvent des caractéristiques socio-économiques des occupants : le mode d'occupation (locataires, propriétaires ou copropriétaires), la composition du ménage (âge moyen, nombre de personnes composant le ménage, revenu moyen). Le développement résidentiel dépend en partie des modèles préférentiels des ménages dans leur choix de localisation, et l'évolution de ces modèles.

## **1.2 Les trajectoires-types et les modèles d'habitat**

L'analyse des choix résidentiels de l'ensemble des ménages permet de distinguer des trajectoires résidentielles types, et les modèles d'habitat conséquents de ces choix.

### 1.2.1 Les trajectoires résidentielles

Chaque logement correspond à une étape différente de la vie des individus. Le logement locatif correspond le plus souvent à une étape intermédiaire dans la vie des ménages. L'accession à la propriété est une étape importante qui a lieu généralement vers les 35 ans. Un parcours type a pu être identifié :

*« on quitte ses parents pour se marier, ou pour aller chercher un travail, et l'on ne tarde pas, lorsque l'on trouve un emploi à fonder un foyer. Le premier enfant arrive vite, suivi d'un autre, et plus rarement, d'un troisième. L'élevage d'un enfant constitue la phase suivante du cycle familial. Lorsque le dernier enfant s'en va, commence une période de vie à deux (l'étape du nid vide), suivie d'une période de vie solitaire au moment du veuvage » « ce cycle familial est associé à un parcours résidentiel promotionnel, dans des logements de plus en plus confortables ». Le terme en est l'accession à la propriété, avec une étape éventuelle dans le secteur social (...), l'achat est le plus fréquemment réalisé après la naissance du premier enfant ou quand la famille atteint sa taille maximale. Pour des raisons d'espace et de qualité de vie, les choix se tournent vers la propriété dans une maison individuelle dans une zone périurbaine. »<sup>1</sup>*

Lors de ce parcours, différentes phases se distinguent : d'abord le locatif, dans un premier temps, puis l'accession à la propriété. Ce modèle est associé à un certain type de famille (famille nucléaire, deux parents plusieurs enfants) et à un contexte économique favorable, permettant une augmentation du revenu avec l'expérience, entraînant une mobilité sociale ascendante.

### 1.2.2 Modèles d'habitat

À ces trajectoires résidentielles correspondent des modèles d'habitat : l'installation des familles dans des maisons unifamiliales en banlieues, des personnes seules dans la ville-centre... Quelles sont les variables qui permettent de déterminer ces modèles? Celles-ci sont multiples, comme le souligne Francine Dansereau<sup>2</sup>:

*« les choix résidentiels des ménages reflètent des préférences liées à leur profil socio-démographique et à leurs valeurs ; ils mettent en jeu des modèles d'habiter préférés ou recherchés, dont l'actualisation tient compte des capacités financières propres du ménage et des contraintes plus générales touchant l'offre du logement (volume et diversité des produits offerts sur le marché). »*

La composition des ménages, l'âge auquel ils se forment, où naît leur premier enfant, le nombre d'enfant sont des composantes essentielles du marché du logement. Les 20-35 ans ont été pendant longtemps le moteur du marché du logement neuf, notamment dans la période du baby-boom. Le revenu est évidemment aussi un des éléments essentiels pour expliquer les différences dans les projets résidentiels. Par exemple, une enquête menée à l'occasion de l'Opération 20 000 logements (Charbonneau et al, 1989) montre que les projets résidentiels

<sup>1</sup> ARBONVILLE D., Ménages, familles et modes d'habiter, in BRUN J et al, Logement et habitat, l'état des savoirs, Éditions la découverte, Paris, 1998 pp 96-97.

<sup>2</sup> <http://www.bondy.ird.fr/cvd/MUR/atelier/DANSERAB.htm>

varient selon le type de ménage et leurs revenus. Pour anticiper la prochaine étape résidentielle d'un ménage, certains traits caractéristiques se dégagent :

- les personnes seules à faible revenu privilégient un immeuble à logements multiples avec une localisation centrale, en tant que propriétaire ou copropriétaires.
- les couples à faible revenu privilégient une propriété unifamiliale, soit dans le même quartier soit en banlieue.
- les personnes seules à haut revenu privilégiaient un logement unifamilial en tant que propriétaire dans le même quartier ou plus au centre.
- les couples à haut revenu privilégient un logement unifamilial en périphérie du centre, neuf ou usagé.

La vie en banlieue était très sollicitée durant la période de forte croissance. Dans le cas de Montréal, une étude menée à la fin des années 70 a montré que trois composantes du modèle d'habiter ont eu une forte attraction, quelque soit la couche sociale : le statut du propriétaire, la maison individuelle, et le milieu de vie de la banlieue (Dansereau et al, 1979).

Cette trajectoire résidentielle type et le modèle d'habitat sont des tendances lourdes. Cependant, aujourd'hui, les changements des caractéristiques socio-démographiques et des modes de vie tendent à faire évoluer les choix résidentiels.

### **1.3 Les limites des modèles**

Ces modèles sont aujourd'hui en partie remis en question et concernent une part moins importante de la population, conséquence du ralentissement de la croissance et des changements dans les modes de vie.

#### **1.3.1 Les évolutions récentes des modèles : modifications de la trajectoire type**

Les évolutions socio-démographiques influencent les modes d'habiter. Ces transformations s'inscrivent dans trois temporalités : le court, le moyen et le long terme (Arbonville 1998 : 94).

À long-terme, la diminution de la taille des ménages est une tendance lourde, qui s'explique par le phénomène de transition démographique s'opèrent dans tous les pays développés. Ces ménages vont tendre à demander des logements avec moins de chambres, et plus petits. À moyen terme, les marques d'autonomisation des comportements (union libre, divorces, longévité, individualisme, etc) qui se sont multipliés pendant les trente dernières années, favorisent d'autant les occasions de vie en solitaire.

Or, les éléments conjoncturels défavorables à court-terme tendent aussi à modifier les trajectoires-types :

*« La conjoncture économique défavorable, qui s'installe au cours des dernières années vient imposer de nouvelles contraintes : la précarité de l'emploi détermine une inflexion des comportements familiaux et résidentiels des ménages. Les difficultés du présent, ou les incertitudes de l'avenir, se traduisent actuellement par un retard à la décohabitation des jeunes du foyer parental, par une montée ou une visibilité accrue des personnes sans domicile fixe, par une moindre accession sociale et par une demande croissante de logements en accession. » (Arbonville, 1998 : 95).*

Les conditions conjoncturelles vont fortement influencer la demande et les trajectoires résidentielles.

### 1.3.2 Besoins et demandes en logement

Les besoins et la demande vont fortement évoluer. Le mode de vie détermine le mode d'habiter, que ce soit dans le type de produits (taille, type de tenure) ou sa localisation. Certaines clientèles vont prendre une part plus importante, et donc modifier les besoins en logements.

Le parcours type du « ménage nucléaire » accédant à la propriété (mariage, location, enfants, accession à la propriété, départ des enfants, second achat) est fortement perturbé par l'augmentation des pratiques d'isolement, les unions libres, la longévité, les divorces, les familles monoparentales. *« Les itinéraires résidentiels des personnes et des familles se trouvent infléchis dans la mesure où lorsqu'ils vivent (ou se retrouvent) seuls, les individus ont plus fréquemment recours à un habitat locatif et collectif en zone centrale » (Arbonville, 1998 : 95).* L'accession ne sera plus aussi souvent une finalité dans la vie d'un individu. Les nouveaux produits vont tendre à évoluer pour correspondre à ces nouveaux ménages. Ainsi, les ménages ayant moins d'enfants, le nombre de chambres diminuent.

Dans un contexte où le taux de renouvellement de la population n'est pas atteint, et où les cohortes tendent à être de plus en plus réduites, le marché de l'immobilier ne permettra plus les mêmes plus-values qu'il a permis par le passé : *« Après cela [les années 90] les maisons vont redevenir ce qu'elles étaient avant que les baby-boomers n'entrent sur le marché du logement, des endroits pour vivre plutôt que des investissements » (Foot, 1996 : 45).* Le marché dans les prochaines années devra répondre à une demande segmentée, différenciée, en compétition avec le marché de l'existant, et non plus un besoin exprimé par un nombre.

Le marché de l'habitation est progressivement passé d'un besoin à une demande. Le logement neuf, aujourd'hui, ne répond plus qu'en partie à la demande, il ne faut pas oublier l'importance du marché de l'existant. C'est ce que l'on nomme le processus de 'filtering' :

*« on destine la production du logement neuf d'abord aux couches aisées, de manière à ce que celles-ci puissent libérer les logements au profit des couches immédiatement inférieures, lesquelles doivent à leur tour céder leurs logements à des ménages moins fortunés, et ainsi de suite jusqu'à ce que l'on atteigne le niveau des taudis tout juste bon à démolir. » (Dansereau, 1987 : 22)*

Cependant, dans certains cas le marché de l'existant ne suffit plus (Blary, 1988 : 48), notamment lorsque le stock de logement vieillit, mais aussi lorsque celui-ci ne correspond plus à la demande. Il faut intégrer la demande non exprimée, dépendant de critères d'habitabilité et peuplement du logement<sup>3</sup>.

Dans les pays développés, les besoins en logement neuf estimés résultent de l'addition des quatre composantes<sup>4</sup> : la croissance du nombre de ménages, découlant du double effet de la croissance purement démographique et de la décohabitation, la nécessité de renouveler une partie du parc, la demande de résidences secondaires, le maintien de logements vacants, nécessaire à l'évolution du parc et à la mobilité des ménages.

Il est probable que l'offre ne va pas s'adapter rapidement aux changements de modes de vie. La première raison est que le marché de l'existant va avoir une place plus importante, et limitant ainsi l'adaptation du logement à la demande. D'autre part, au niveau de la conception, l'adaptation des constructeurs aux évolutions est lente... Certains auteurs n'hésitent pas à parler de « frilosité » des constructeurs :

*« en matière de production de l'habitat, l'heure est à la frilosité et les constructeurs tendent à se réfugier dans un certain simplisme de conception. Il est à cela plusieurs raisons : l'insolvabilité croissante d'une part des ménages dans le locatif, et la crainte de l'innovation dans l'accession, susceptible de dissuader de potentiels acheteurs. On assiste donc à un nivellement par le bas, qui ne correspond ni à l'hétérogénéité de la demande, ni à l'évolution des modes d'habiter. »<sup>5</sup>*

Pour d'autres auteurs, cette frilosité semble plus être de la réticence :

*« La famille traditionnelle, pour laquelle la banlieue a été créée, ne représente plus qu'un ménage sur quatre parmi les nouveaux ménages. Mais nous concevons toujours des banlieues semblables à celles qui ont été construites après la seconde guerre mondiale, comme si les familles avaient toujours été nombreuses, avec un seul gagne pain, comme si tous les emplois se trouvaient au centre ville, comme si les terrains et l'énergie étaient inépuisables, et comme si l'aménagement d'une autre voie sur l'autoroute pourrait mettre un terme à l'engorgement des routes. » (Calthorpe<sup>6</sup>, 1993 :15)*

<sup>3</sup> Bosvieux J., In Brun et al, 1998 p. 89.

<sup>4</sup> Bosvieux J, *op cit* p. 86

<sup>5</sup> Urbanisme, janvier-février 1998.

<sup>6</sup> Peter Calthorpe, 1993. The next american metropolis : ecology, community, and the American dream. New York, Princeton Architectural Press, p. 15



Les évolutions socio-démographiques tendent à faire évoluer les besoins et la demande. Aujourd'hui, la trajectoire-type, même si elle existe toujours, représente une part moins importante dans la demande. Des nouveaux besoins apparaissent. Quelles sont les conséquences spatiales de ces évolutions ?

## **2. Les conséquences spatiales du développement résidentiel :**

La forme de la croissance urbaine va dépendre de l'ensemble des mouvements de population et des trajectoires résidentielles qui la compose. La tendance à l'étalement urbain est sûrement le phénomène le plus remarquable de la période d'étude, d'autres mouvements tendant à renforcer la ville centrale sont observés.

### ***2.1 les forces centrifuges : l'étalement urbain***

L'étalement urbain renvoie à la fois au phénomène de déconcentration démographique et au phénomène d'extension spatiale de la croissance. Six facteurs explicatifs (Jackson, 1985) sont avancés pour expliquer la tendance à l'étalement urbain observable depuis l'après guerre: le niveau de vie relativement élevé de richesse per capita des Américains, le prix comparativement faible des terrains péri-urbains, l'utilisation de l'automobile, l'évolution des technologies de construction, les politiques gouvernementales (accès à l'habitation, réseaux autoroutiers, développement des complexes d'habitation à loyer modique près des ghettos noirs...), le système capitaliste en lui même, séparation spatiale des ménages entre catégories extrêmes de richesse et de pauvreté.

En Amérique du Nord, l'étalement urbain a comme phénomène corollaire le déclin de la ville-centrale et des quartiers centraux. La structure socio-démographique des villes centres est profondément différente de celle des banlieues : elle tend à concentrer les locataires, et la proportion de faible revenus y est importante. La ville-centre est dans une impasse financière : elle doit fournir des services identiques tout en ayant perdu une partie de sa population et ses entreprises les plus solvables.

Ce problème est particulièrement accru dans les villes des Etats-Unis, où le phénomène de l'étalement urbain a été le plus fort : *« les derniers résultats du recensement américain du début de la décennie 90 ont démontré que la nation américaine – désignée urbaine en 1920 – était désormais devenue suburbaine, une tendance qui a pu s'observer aisément tout au long de la seconde moitié du vingtième siècle »* (Ghorra-gobin, 1996). Downs (1994) a étudié ses conséquences sur 63 villes américaines. Les villes sont confrontés à des problèmes de budget, en partie par le fait qu'elles concentrent les populations les plus pauvres. Pauvreté, chômage,

insécurité, système scolaire déficient, les quartiers centraux américains concentrent les problèmes et les minorités.

## **2.2 les forces centripètes : la revitalisation des quartiers centraux**

L'étalement urbain tend à affaiblir les villes-centrales. Cependant, d'autres mouvements indiquent au contraire l'attraction de la ville centrale pour certaines catégories de populations, dans des secteurs autrefois dévitalisés : gentrification, retour en ville, renouvellement urbain...

### **La gentrification, le retour en ville, la revitalisation.**

A l'origine, le terme de « gentrification » désignait un mouvement résidentiel en Angleterre, qui consistait un retour en ville (à Londres) de la population de la classe moyenne. Dans les villes d'Amérique du Nord, ce sont plutôt des mouvements intra-urbain (population d'un même quartier ou quartier adjacent ( Sénécal 1990 : 14). Rose<sup>7</sup> définit la gentrification ainsi : « *the process commonly referred to as 'gentrification' in which members of the 'new middle class' move into and physically and culturally reshape working-class inner city neighborhoods.* » (Rose, 1996 : pg 132).

Un modèle par étapes du processus de gentrification a été identifié : d'abord l'arrivée de pionniers (artistes pour la plupart du temps), l'augmentation de la visibilité du phénomène, l'arrivée d'investisseurs privés, l'affluence de ces investisseurs privés, et enfin, de nouveaux résidents (hommes d'affaires et cadres supérieurs) (Sénécal, 1990 :16) Ce phénomène est irréversible. D'autres chercheurs soutiennent plutôt un modèle plus « chaotique » (Rose, 1996).

Quelque soit la définition, la gentrification correspond à un phénomène de revitalisation de la ville centre. Ce mouvement de retour ou d'attraction de la ville-centrale se renforce ces dernières années. Les zones centrales vont se révéler plus attirantes pour les nouvelles clientèles. Cette phrase est vraie pour les jeunes et les moins jeunes ; l'individu seul, les familles monoparentales recherchent la proximité des services, que ce soit pour les loisirs, ou d'autres services comme les crèches, les soins... Les individus ayant des traits identitaires en commun se regroupent aussi dans des quartiers (les nouveaux immigrants par exemple, mais aussi plus récemment les phénomènes de 'village' dans la communauté gay). L'évolution du marché de l'habitat dépendra aussi des modes de vie des retraités qui vont tendre à prendre une part de plus en plus importante. Selon leurs proportions à quitter les 'nids vides', à se rapprocher du centre, des

---

<sup>7</sup> Rose D, 1996 *Economic restructuring and Gentrification*, pp132 in Caufield John, Peake Linda (éds) *City lives and city forms, critical research on Canadian urbanism*, University of Toronto Press, Toronto, 1996.

activités ou des soins, ou si au contraire ils font le choix de rester plus longtemps chez eux, en banlieue si les nouvelles technologies et les services à domicile le permettent.

### **Le renouvellement urbain**

La question du renouvellement urbain soulève des enjeux importants dans un contexte de faible accroissement démographique. Le renouvellement urbain fait référence à la « vacance » des territoires, au fait que ceux-ci soient souvent sous-utilisés. Longtemps, le renouvellement urbain s'est fait spontanément. Seulement aujourd'hui, le processus semble bloqué dans certains quartiers.

Plusieurs données conjoncturelles peuvent permettre d'expliquer cette sous-utilisation qui perdure : le ralentissement de la croissance économique, démographique, la crise immobilière des années 90. Il coûte souvent beaucoup plus cher de construire en centre, et surtout de reconstruire, et l'étalement urbain continue :

*« l'extension urbaine étant devenue une tendance lourde, la concurrence avec les sites périphériques pénalisent les sites à renouveler, notamment vis-à-vis des investissements du privé. Celle-ci se pose en termes d'images, d'offre de terrains, et d'immobilier. Il est plus facile et assez naturel pour un opérateur privé ou un particulier, pour un agent public, d'investir en site périurbain. »<sup>8</sup>*

Les villes vont donc être portées à être de plus en plus en compétition les unes avec les autres pour attirer le développement urbain.

### **2.3 Ségrégation, enclaves...**

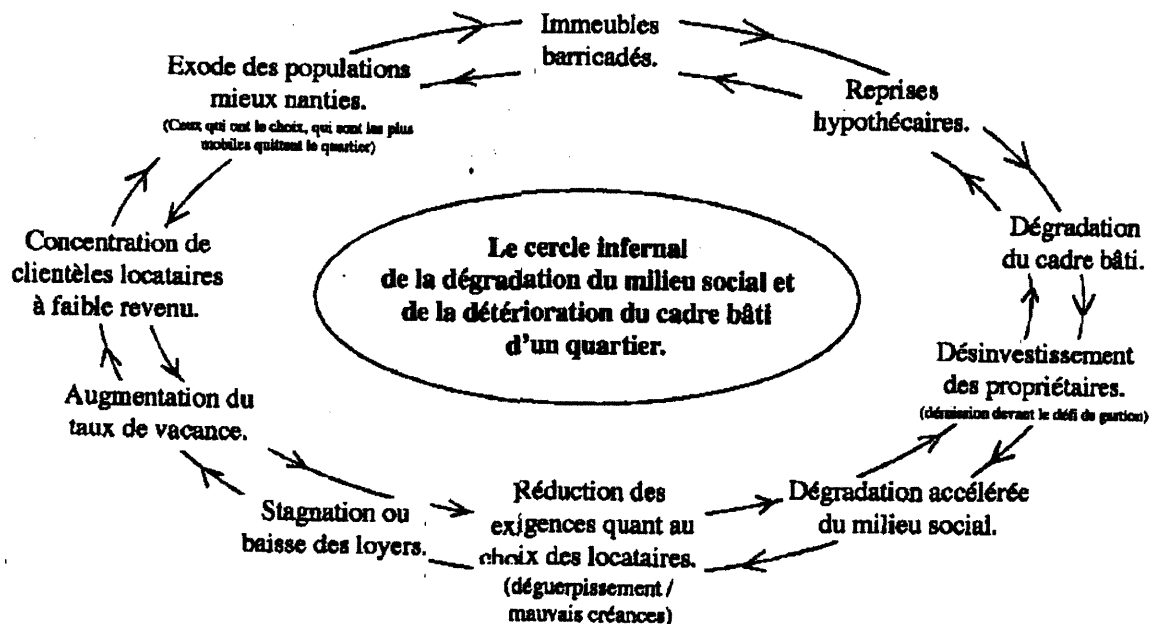
D'autres dynamiques sont présentes dans les villes qui aboutissent au regroupement de certains types de ménages présentant un profil identique. Les facteurs explicatifs de ces phénomènes sont de deux ordres : économiques (la main invisible du marché foncier), et psychoculturels (constitution des identités). La distance sociale aboutit à la formation d'enclave, de relégation, de ghetto : Grafmeyer (1994) définit ainsi « toute forme de regroupement spatial associant étroitement des populations défavorisées à des territoires circonscrits ». Les enclaves sont caractérisées par une concentration des ménages à plus faible revenu, et par là même, une certaine pauvreté.

La constitution de poches de pauvreté a de lourdes conséquences. De cette concentration résulte la mise en place d'un « cercle de dévalorisation » dans certains quartiers, comme le

---

<sup>8</sup> Etudes foncières, septembre-octobre 2001, pg 7.

montre un schéma mis en place par le collectif en aménagement d'Hochelaga-Maisonneuve (figure 1.1)



*Figure 1.1 le cercle vicieux de la dégradation d'un quartier*

*Source : Collectif en aménagement du quartier Hochelaga Maisonneuve.*

Le développement résidentiel est donc le reflet des dynamiques socio-économiques et des changements socio-démographiques. Cette traduction spatiale et ses conséquences, étalement urbain, déclin ou densification des quartiers centraux ont de nombreux impacts à l'échelle municipale. Celles-ci doivent faire face à une partie du phénomène. Par exemple, en ce qui concerne l'étalement urbain, les municipalités de banlieue doivent répondre à une croissance rapide, et au contraire les municipalités centrales à un déclin de certains quartiers. Quels sont les grands enjeux qui se dégagent pour les municipalités?

### 3. Les grands enjeux du développement résidentiel à l'échelle municipale

Nous avons donc pu voir que les changements démographiques et l'évolution des modes de vie affectaient la croissance, les équilibres urbains à l'échelle de la ville et de l'agglomération. Pour étudier les enjeux pour les villes, nous utiliserons la notion de « *qualité du milieu urbain* », et plus particulièrement l'approche de Murdie (1992).

### **3.1 Qualité du milieu urbain**

De nombreux chercheurs se sont intéressés à la qualité de vie. Cutter en donne la définition suivante (Cutter, 1985 :1): la qualité de vie est la « *mesure objective et subjective des conditions sociales et environnementales dans un endroit et de la façon dont les habitants du lieu vivent les conditions* ». Ici nous nous intéresserons au cadre conceptuel de la qualité de vie au niveau urbain.

L'approche de Murdie (1992) est particulièrement intéressante. Celui-ci a développé un modèle d'orientation communautaire de l'environnement habité (MOCEH), qui est une tentative de modélisation des indicateurs sur la qualité de vie. Alors que les modèles traditionnels d'analyse de la qualité de vie prennent en compte quatre composantes (contexte, mesure quantitative des intrants, résultats des mesures des intrants, caractéristiques des ménages), son modèle est composé autour de trois dimensions de la durabilité urbaine : l'intégrité environnementale, la vigueur économique, et le mieux être social. Nous l'appliquerons aux enjeux soulevés par les nouveaux développements résidentiels.

### **3.2 Dimension économique et environnementale**

Les nouveaux développement soulèvent des enjeux au niveau économique : ils peuvent permettre de rentabiliser les infrastructures et les services, de développer les ressources fiscales et le poids de la ville dans l'agglomération.

D'un point de vue environnemental et de développement durable, c'est la forme des nouveaux développements et leur localisation qui est importante : ceux-ci permettent-ils une croissance compacte, une densification ? Ou au contraire favorisent-ils l'étalement urbain et l'utilisation du territoire?

### **3.3 Dimension sociale – mieux être social et équilibre spatial**

Les enjeux sociaux autour du développement résidentiel sont très nombreux pour une municipalité. Murdie définit trois concepts autour du thème du mieux être social pour le logement : l'abordabilité (pourcentage de personnes consacrant plus de 30% de leur revenu au logement), la convenance (nombre de personnes par logement), l'adéquation (pourcentage de logements nécessitant des réparations), accessibilité (période d'attente pour obtenir un logement). Ces différentes composantes permettent d'évaluer le besoin de la population.

La recherche de l'équilibre, par opposition à la ségrégation et la constitution d'enclaves constitue aussi un enjeu pour les municipalités. La cohabitation et la mixité sociale sont des projets sociaux toujours actuels. Les arguments « pour » sont à l'origine d'objectifs paternalistes, démocratiques, humanistes, soulignant l'apprentissage du dialogue et ses effets positifs (Dansereau 1992). Cependant, la proximité ne signifie pas toujours qu'il y a échange Chamboredon et Lemaire ont ainsi démontré, à travers l'exemple des grands ensembles en France que proximité spatiale pouvait être synonyme de distance sociale<sup>9</sup>.

La mixité peut-elle être imposée? Comment la mesurer? Dansereau (1992) souligne la difficulté de la réalisation de la mixité et les questionnements qu'elle soulève:

*« Les lieux d'habitat librement choisis, tels les coopératives sont nettement plus favorables à la mixité que ceux où l'on se sent piégé. Les groupes en cours de mobilité sont ceux qui tolèrent le mieux. » (...)* *« L'échelle de réalisation de la mixité, les dosages précis entre les groupes sociaux s'avèrent des facteurs clés de réussite. Ces dosages doivent viser autant :*

*-types d'habitat (taille et disposition des logements, densité d'occupation du sol)  
-modes d'occupation (propriété, copropriété, location privée, coopérative, location sociale).*

*L'équilibre des dosages pose la question de la norme de référence : faut-il ajuster aux proportions observables au niveau de l'agglomération ou au profil de la zone d'implantation et, dans ce dernier cas, pour s'y conformer ou pour le redresser? (Dansereau, 1992)*

Si la mixité est un enjeu important pour les municipalités, sa réalisation concrète se révèle très délicate et nécessite une forte intervention.

## Conclusion

En comparaison avec la période des Trente Glorieuses, la croissance urbaine est aujourd'hui plus faible. Cependant, les phénomènes qui la composent deviennent plus complexes : nouveaux types de ménages, décohabitation, etc. Les conséquences spatiales et les enjeux deviennent donc multiples: l'étalement urbain continue, mais d'autres tendances s'affirment. Les enjeux autour du développement résidentiel sont donc multidimensionnels : environnementaux, économiques, sociaux. Les besoins sont plus difficiles à déterminer et s'inscrivent dans une problématique de long-terme d'équilibre et de qualité de vie. Comment les gouvernements et particulièrement les municipalités peuvent-ils intervenir dans le développement?

---

<sup>9</sup> Chamboredon, Lemaire, *Proximité spatiale et distance sociale*, *Revue française de sociologie* XI (1), 1970, janvier-mars : 3-33.

## Chapitre 2.

### **Les mesures de soutien au développement résidentiel**

#### **Évolution des politiques fédérales, provinciales et municipales**

Dans le domaine de l'habitat, les compétences se répartissent entre des acteurs publics (gouvernement fédéral, provincial, municipal), des intervenants privés (promoteurs, constructeurs, propriétaires, locataires) et non gouvernementaux (groupes d'intérêt, associations, COOP, OSBL). Par rapport aux autres paliers gouvernementaux, le rôle des villes a eu tendance à s'affirmer ces dernières années. Le but de ce chapitre est d'identifier comment les gouvernements stimulent le développement résidentiel et l'évolution de leur rôle respectif. Quels sont leurs objectifs? Quelle clientèle visent-ils?

Après avoir étudié les programmes de développement résidentiel dans une perspective théorique, nous verrons l'évolution de l'intervention du gouvernement fédéral (partie 2) et provincial (partie 3) dans un contexte de désengagement progressif du fédéral, et plus précisément quels sont les outils dont une municipalité dispose pour intervenir, et sa marge de manœuvre (partie 4).

#### **1. Approche théorique des mesures de soutien de développement résidentiel :**

##### ***1.1 Caractéristiques du marché de l'habitation et du logement***

Le logement est un bien particulièrement complexe. Ainsi, Bourne<sup>1</sup> souligne les multiples dimensions de l'habitat en le définissant un « ensemble de services » (« bundle of services ») :

- c'est un bien économique, source de l'investissement personnel et important dans l'économie.
- c'est un bien physique, qui fournit un logement et qui est là pour durer.
- c'est un bien social, qui fournit un statut et de la satisfaction aux individus.
- il peut être public ou privé.

---

<sup>1</sup> Bourne 1981, *The Geography of housing*, London Edward Arnold pp. 14-16

Ces différentes dimensions du logement, autant économiques que sociales, expliquent que les gouvernements aient voulu intervenir sur le marché de l'habitation :

*« Each of the economic, social, and physical characteristics of housing has led to some form of market intervention. Intervention has been justified as part of economic policies designed to create employment, to compensate for economic cycles and to protect financial investment in the residential mortgage market »*  
(Carrol B.W, 1990 : 88).

### **1.2 Comment intervenir dans le développement résidentiel?**

Pour soutenir le développement résidentiel, les gouvernements peuvent mettre en place deux types de politique : soit des politiques qui soutiennent la demande, soit des politiques qui soutiennent l'offre. L'offre dépend majoritairement de quatre facteurs de production : l'offre de terrains, le coût de la construction, l'investissement de capital, les décisions des entrepreneurs (Sayegh, 1987 : 213). Les déterminants de la demande du marché de l'habitation sont tout d'abord des éléments basiques concernant la population (poids des cohortes, revenus, paiement mensuel, préférences de consommation), mais aussi les cycles (cycle économique et cycle de la construction).

Le type de politique dépend aussi en grande majorité du niveau de gouvernement et de son mandat. Le fédéral est responsable des politiques fiscales et monétaires, les provinces de la propriété et de la fourniture de services, et les municipalités de tout ce qui a trait à la propriété, mais les frontières entre certaines compétences ne sont pas toujours clairement délimitées.

Pour stimuler le développement résidentiel, les politiques peuvent viser une clientèle large, mais généralement elles sont mises en œuvre pour améliorer les conditions de logement des personnes à revenu faible et modeste, notamment par l'accès au logement subventionné public, mais aussi par l'accession à la propriété.

### **1.3 Le logement social**

Une part importante de l'intervention des gouvernements consiste à corriger les effets du marché, pour améliorer les conditions de logement des personnes à faible revenu et à revenu modique. Cette intervention gouvernementale est destinée en priorité aux personnes à revenu faible et modeste : familles, personnes âgées, personnes handicapées, autochtones vivant hors réserve et aux Inuits, personnes ayant des besoins particuliers de logement (itinérants, femmes et enfants victimes de violence). Au Canada, le logement social et abordable est constitué du



logement public et du logement communautaire. Aujourd'hui, le stock social de logement public est de 661 000 unités pour 48 000 projets.

Même si le marché privé répond à la majorité des besoins des ménages « *Toutefois, certains d'entre eux n'ont pas la possibilité de se loger convenablement (...) pour venir en aide à ces ménages, l'État a développé au fil des ans, divers programmes d'aides spécifiques au logement* » (SHQ, 1997 : 3). Certains programmes soutiennent l'offre : la production de logements HLM gérés par les offices municipaux d'habitations (OMH), ou les programmes favorisant le développement de logement de type coopératif ou communautaire. D'autre part, d'autres programmes soutiennent la demande, en soutenant financièrement le ménage par des mesures de supplément au loyer.

#### **1.4 Les programmes d'aide d'accession à la propriété**

L'accession à la propriété véhicule toute une série d'objectifs sociaux et économiques. D'un point de vue social, l'aide à l'accession à la propriété serait un instrument de soutien des familles, d'aide à la stabilité des ménages, d'encouragement à la natalité et elle participerait à la réalisation des objectifs d'équité et de justice sociale. Plus généralement, elle est considérée comme positive pour l'entretien et l'amélioration du parc résidentiel. D'un point de vue économique, les programmes d'aide à l'accession à la priorité permettent de stimuler la demande pour du logement familial neuf, et par conséquent, peut permettre une relance économique du secteur de la construction résidentielle, créateur d'emplois.

L'aide peut prendre différentes formes : la subvention directe, la subvention sous forme de réduction du capital et de remboursement du capital, la réduction de la mise de fonds, la réduction du taux d'intérêt pour une période limitée, l'étalement des versements sur la partie capital ou sur la partie intérêt, la réduction du taux d'effort. On peut différencier les programmes ayant des objectifs sociaux et ceux ayant des objectifs économiques (Charbonneau, 1989 : 51) :

- Quand les programmes sont orientés vers des objectifs sociaux, les critères d'admissibilité principaux visent le type de ménage et sa situation économique. Ils s'adressent à de jeunes familles, ayant au moins un ou deux enfants, et agissent sur le taux d'effort mensuel des ménages propriétaires. C'est une aide à la famille et non pas à l'accession.
- Quand les programmes sont d'abord des programmes de relance de l'activité résidentielle, ils visent surtout à inciter à l'achat. Ils adoptent alors des critères relativement larges pour définir les bénéficiaires de façon indirecte. Ces programmes prennent souvent la forme d'une aide immédiate à l'accession sous forme de subvention

qui permet ainsi d'accélérer le mouvement d'achat. Quand cette aide n'est pas reliée à une subvention, elle favorise des ménages qui avaient déjà l'épargne nécessaire.

Le développement résidentiel est stimulé par des interventions sur l'offre et la demande. Quelle est l'évolution de cette intervention selon les paliers gouvernementaux du fédéral, du provincial et de la municipalité?

## **2. Le rôle du fédéral dans le développement résidentiel**

La SCHL, l'agence fédérale de l'habitation, fut créé en 1946. Concernant le développement résidentiel, ses actions ont visé principalement le financement de l'habitation, et l'aide au logement pour les revenus modestes, notamment par le logement social (financement et production).

### **2.1 Le fédéral et le logement social**

#### **2.1.1 L'aide au logement, des années 50 à la fin des années 70**

Le développement des programmes de logement pour les familles à revenu modique date des années 50. Les amendements de 1948 à la Loi Nationale sur l'habitation (LNH) de 1944 jette les premières bases sur le rôle fédéral dans la production de logement pour les revenus faibles et modestes, mais c'est la loi LNH de 1954 a mis en place les paramètres de base pour les trois prochaines décennies. Le mandat de la SCHL a été augmenté « considérablement »<sup>2</sup> : avec l'instauration du premier prêt hypothécaire et le développement du rôle dans le logement communautaire de la SCHL.

Cependant, c'est surtout pendant les années 60-70 que la SCHL va accroître son rôle dans le logement social et l'aide au logement. Le 9<sup>ème</sup> amendement à la LNH, le 18 juin 1964 consacre une partie entière du texte de loi au logement public et permet d'augmenter la rapidité de la construction. En 1966 est construite la première coopérative d'habitation permanente du Canada à Willow Park, à Winnipeg.

#### **2.1.2 L'expérience de rénovation urbaine 1954 - 1969**

Les amendements de 1956 sur la NHA de 1954 vont permettre la réalisation du processus de rénovation urbaine (« urban renewal »). Le texte décrit comment mettre en place un accord entre la municipalité et la SCHL et permettre ainsi l'acquisition à des fins résidentiels et de démolitions.

---

<sup>2</sup> L'histoire de la SCHL, source : [www.cmhc-schl.gc.ca/fr/info/hique/hique\\_001.cfm](http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/info/hique/hique_001.cfm)

Le programme de rénovation urbaine est révolu dès 1969. Ces opérations ont donné lieu à de nombreuses critiques :

*« in promoting its urban renewal scheme, CMHC would sanctify the marketplace ethos generating pressures for redevelopment. Planning traditions stressing the stabilization of residential areas, conservation of older housing, and containment of commercial shadowing were swept away» (Bacher, 1993 : 220).*

Jane Jacobs a particulièrement critiqué les opérations de rénovation urbaine, mais elle souligne que celles-ci ont fait moins de dégâts au Canada par rapport aux États Unis :

*« Reason: But Canada didn't have the urban renewal problem that America did? Jacobs: It had a little of it. It also had what Marshall McLuhan called "an early warning system." Urban renewal came to America earlier, so Canada had the advantage of seeing what the mistakes were and could be cautious. Canada had an urban renewal agency for a while, and it did just as badly as the one in the U.S. But it didn't last long, because as soon as the Canadian government saw what a mess it was making, how many fights it was causing, and how much opposition was arising, it just demolished the whole department. That was the difference. All these troubles were becoming recognized in the U.S., but the government there didn't seem to be able to think, "This is a mistake. Out with it."»<sup>3</sup>*

### 2.1.3 Le tournant des années 80

En 1973 les amendements à la LNH visent à encourager le troisième secteur dans la production de logement. En 1979, la SCHL achète le Parc Milton à Montréal, qui deviendra un ensemble d'habitation sans but lucratif pour les personnes à faible revenu, considéré comme l'un des plus réussis au Canada.

C'est au milieu des années 80 que le premier tournant dans la politique de logement social a eu lieu : « The co-op housing system was reviewed first and generally found to be good socially, but extremely costly and not targeted to deserving families. Soon after, social housing in general was reviewed and found to be too expensive» (Wolfe, 1998 : 124).

En 1992, Le fédéral arrête la subvention directe des programmes de co-op. En 1993, le gouvernement arrête aussi le financement de la production de logement social. Plus généralement, les années 90 voient le retrait encore plus significatif du fédéral pour des raisons de restrictions budgétaires:

*« the last decade has witnessed an extraordinary shift in housing policy in Canada. Responsibility for social housing has been devoluted from the federal government to the provincial and territorial governments, who in turn shift administration and management to regional and municipal agencies. And while the proportion of needy families is increasing, the deficit minded Federal government only maintains its financial commitments to existing projects with no new funds presently available» (Wolfe, 1998 :121)*

<sup>3</sup>PBS, Entretien avec Jane Jacobs, <http://pbs.org/newshour/newurbanism/index.html>

## 2.2 Le financement de l'habitation et l'aide à l'accession à la propriété

### 2.2.1 Les années 50

Dès les années d'après guerre, la SCHL participait directement par des prêts à la construction résidentielle. Ce rôle est le fondement même de la SCHL. Dans le titre même de l'organisme, le terme hypothèque précède celui de logement. En effet, la corporation a d'abord été mis en place pour faciliter la construction de logements (Wolfe, 1998 : 127). En 1954, un amendement permis aux banques d'émettre aussi des programmes d'hypothèques.

Pendant les années 50, le soutien de l'accession à la propriété en périphérie se fait surtout grâce aux prêts directs. Un changement important dans les programmes se produit par la suite :

*« avec les années 60 et 70, un revirement se produit progressivement en faveur d'objectifs sociaux (soutien de la demande) qui viennent s'ajouter aux objectifs purement économiques (soutien de l'offre) » (Charbonneau et al, 1989 : 1).*

### 2.2.2 Les années 70 et l'aide à l'accession à la propriété

Le début des années 70 voit le commencement des premiers grands programmes d'aide à l'accession à la propriété sous forme de subvention directe à l'acheteur, qui sont, pour le fédéral : le programme fédéral d'aide à l'accession à la propriété, (PAAP, de 1973 à 1979), le programme fédéral de prêt hypothécaire à paiement progressif (le PHPP, de 1978 à 1980), et le programme d'encouragement à l'accession à la propriété (le PCEAP, 1982). Ces programmes s'adressent essentiellement à la classe moyenne.

La croissance économique des années 60 a permis l'émergence de préoccupations sociales de redistribution des richesses dès le début des années 70. L'inflation augmente à la hausse le prix des logement. L'activité se réduit dans l'industrie du logement. La demande des plus riches commence à être moindre, ce qui va pousser au développement d'une aide :

*« Dès l'instant où l'on constate également une saturation de la demande chez les mieux nantis, on conçoit que la réanimation des activités de la production devra se traduire par l'ouverture d'un nouveau marché de production destiné à la classe moyenne. » (charbonneau et al, 1989 : 4).*

L'objectif du programme PAAP est donc de stimuler la construction, en aidant directement les familles à revenu modeste à accéder à la propriété. Il s'agit d'un prêt d'une durée maximale de 35 ans, d'une subvention proportionnelle au revenu, de la réduction du taux hypothécaire, et de la réduction des versements mensuels. Cette aide est nécessaire, pour certains auteurs, car le processus normal de filtrage ne suffit pas à répondre à la demande dans le contexte économique :

*« l'échec d'un processus escompté de « filtering », conjugué au vieillissement du stock immobilier, même pour les logements construits dans la vague de*

*prospérité d'après-guerre et voués à des réparations majeures, plaident en faveur d'une politique d'augmentation du stock résidentiel. Or, les coûts élevés de construction, le taux d'inflation, et les prix élevés des maisons rendent l'accession à la propriété hors de portée pour de nombreux aspirants. » (Blary R, 1988 : 49).*

Le programme qui suit le PAAP est le Programme fédéral de prêt hypothécaire à paiement progressif, PHPP (1978-1980). Les prix des logements et les taux d'intérêt augmentent à la fin des années 70 dans un contexte de crise économique et le nombre de mises en chantier diminue. L'objectif du programme est de créer des emplois et de stimuler l'économie en satisfaisant la demande de logement neufs. Il s'agit de réduire les paiements hypothécaires.

En 1982, le Programme fédéral d'encouragement à l'accession à la propriété, le PCEAP est mis en oeuvre. La récession économique est forte dans les années 81-82 ; les taux d'intérêt atteignent jusqu'à 21%. L'objectif du PCEAP est d'encourager, sur une courte période de quelques mois, l'achat de maisons neuves : *« ainsi par le biais de la construction résidentielle compte-t-on créer des emplois et amorcer un mouvement de reprise économique. »* (Charbonneau, 1989 : 8 ). Le programme est constitué d'une somme de 3000\$ pour tout acheteur de maisons neuves. Cette somme est rattachée au logement.

### 2.2.3 Des années 80 à aujourd'hui

Durant les années 80, les provinces ont vu leur rôle s'affirmer et administrer par elle-même les programmes d'aide à l'accession à la propriété. Le financement de l'habitation est toujours l'un des quatre axes de développement de l'agence fédérale (avec l'aide au logement, la recherche, et l'exportation du savoir-faire canadien).

Pendant les années 80 la SCHL a commencé à offrir des titres hypothécaires, *« un des produits les plus populaires à ce jour »*<sup>4</sup>, comme mode optionnel de financement pour les prêts hypothécaires résidentiels. Pendant les années 90, dans le domaine du financement, la SCHL est devenue plus « agressive » (Wolfe, 1998 : 127) : les procédures pour emprunter ont été simplifiées, et un marché hypothécaire secondaire a été créé.

Les politiques d'habitation du gouvernement fédéral ont permis de soutenir le développement résidentiel, notamment par son action dans le financement de l'habitation. Cependant cette action a évolué. Le fédéral s'est beaucoup retiré de la production de logement social et abordable. Concernant l'accession à la propriété, celle-ci visait essentiellement la relance économique dans les temps difficiles des années 70 et 80.

<sup>4</sup> site SCHL : [http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/info/hique/hique\\_001.cfm](http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/info/hique/hique_001.cfm)

### 3. Le rôle du provincial

Le point de départ du développement de la politique provinciale d'habitation est la Loi sur la Société d'habitation du Québec en 67. L'histoire de la SHQ peut être sous-diviser en trois phases (SHQ, 1992). De 1967 à 1974, ce sont les débuts de la société et sa structuration. Puis, de 1974 à 1986, ses prérogatives augmentent : la SHQ devient maître d'œuvre et propriétaire. À partir de 1986 son champ de responsabilités s'élargit.

Les provinces et les territoires ont vu leurs rôles s'affirmer durant les années 80. En 1978, c'est la fin du programme d'acquisition fédérale de terrains : la plupart de l'administration du programme est confiée aux provinces. En 1986, l'Ontario commence sa première politique exclusivement provinciale. C'est aussi en 1986 qu'est signée l'entente Canada-Québec, qui reconnaît le Québec comme unique agent de livraison des programmes sur son territoire (SHQ, 1997 : 10).

#### 3.1 Le logement social au niveau provincial

Dès la création de la SHQ, celle-ci doit permettre aux municipalités de se prévaloir de programmes fédéraux et de réaliser des programmes d'habitation à loyer modique. Le premier projet sera celui de tours d'habitation construites en 1967 à Montréal, les Ilots Saint-Martin. La SHQ confie à deux sortes d'organismes la réalisation de programmes à loyer modique : les OMH, créés par la loi de 1967, et les organismes sans but lucratif (ainsi que les coopératives d'habitation).

La politique de logement subventionné se développe surtout à partir des années 70. Les familles sont privilégiées dans un premier temps pour l'accession pour le logement social. En 1977, la mise en œuvre du programme LOGIPOP (aide au logement populaire), puis en 1978, l'un des programmes phares de la SHQ, le Supplément au Loyer. En 1974, à la suite d'un nouvel accord avec la SCHL, la SHQ cesse d'être uniquement un organisme de prêts pour devenir maître d'œuvre des programmes d'habitation à loyer modique et propriétaire des immeubles qu'elle construira (auparavant, les OMH en étaient les propriétaires).

Pendant les années 80, l'intervention provinciale se tourne vers les personnes âgées, notamment par le programme d'allocation au logement LOGIRENTE . La sélection pour le logement social se fait selon les « besoins impérieux »<sup>5</sup>. Graduellement, les budgets de développement du logement social diminuent.

---

<sup>5</sup> mesure combinant en un même indice l'abordabilité, la logeabilité, et la qualité.

### **3.2 Historique des programmes d'aides d'accession à la propriété**

L'intervention du gouvernement du Québec en matière d'aide à l'habitation s'est manifestée après la seconde guerre mondiale, avec la Loi provinciale sur l'habitation familiale de 1948. Les programmes d'aide datent des années 70-80. Progressivement, les programmes provinciaux ont remplacé les programmes fédéraux. Durant les années 80, « *la valorisation d'une politique d'accession à la propriété dans les cercles publics et la conjoncture inciteront le gouvernement provincial à une intervention plus poussée en faveur de l'accession à la propriété pour diverses couches de la population* » (Blary, 1988 : 45). Ainsi, trois principaux programmes furent mis en œuvre : le programme d'accession à la propriété résidentielle, le PAAPR (1981-1986), le programme Corvée Habitation, et le programme d'aide à la mise de fonds, PAMF (1988).

#### **Programme provincial Habitation familiale 1948-1974**

Ce programme est le premier programme d'aide à l'accession à la propriété. Il vise d'abord à améliorer les conditions de vie en milieu rural par l'habitation. Cela s'inscrit dans la politique du gouvernement provincial, qui est alors très interventionniste dans le domaine agricole. La mesure consiste en un remboursement hypothécaire de 3% pour les propriétaires pour la première fois d'une résidence unifamiliale ou bifamiliale. C'est l'OCA (48-67) qui administrera le programme, puis la SHQ (67-74).

#### **« Pourquoi rester locataire ? »**

Plusieurs groupes ont présenté devant le gouvernement des rapports afin de mettre en valeur l'aide à l'accession à la propriété. Plusieurs arguments sont avancés pour promouvoir l'accès à la propriété (Blary, 1988 : 100). La qualité du logement serait liée à l'accessibilité à la propriété. En septembre 1979, l'ACPHQ organise la semaine de l'habitation, avec le message publicitaire suivant : « *pourquoi rester locataire? Et payer à son propriétaire deux à trois fois le prix du logement ?* ». L'industrie de la construction représente un secteur important, et sa stimulation permet d'encourager l'activité économique. Or, Pierre Fortin, économiste de l'ACPHQ déclare en septembre 80 que « *sans politique nataliste, la maison unifamiliale telle qu'on la connaît est appelée à disparaître après 1985* »<sup>6</sup>.

#### **Programme d'aide à l'accession à la propriété résidentielle PAAPR 1981- 1986**

Ce programme s'inscrit dans le contexte des années 80 : la récession économique et le faible taux de fécondité amènent une baisse de la demande de maison unifamiliale.

<sup>6</sup> Finances, 29-09-80, cité par Blary (1988 :100)

Parallèlement, le fédéral se retire de l'intervention en habitation. Le PAAPR poursuit des objectifs « à la fois économiques et urbanistiques » (Blary, 1988 : 101) : « allègement des dépenses de familles, stimulation de l'industrie de la construction, et aide à la revitalisation des quartiers ». Il doit permettre de relancer la construction de maisons à prix moyens, destinées aux familles ayant des jeunes enfants et un revenu moyen ou modeste, notamment dans les quartiers vieillissants. La mesure permet un rabatement d'intérêt, et une subvention maximale de 5550\$ pour le logement neuf.

Ce programme est universel : il s'adresse à toutes les familles, sans considération pour le revenu. En effet, pour être admissible à ce programme, il faut être une famille avec au moins un enfant, et être propriétaire pour la première fois. En 1981, un projet de loi a été adopté qui autorise dorénavant à préparer et mettre en œuvre toute mesure lui permettant d'atteindre ses objectifs, notamment des programmes d'habitation destinés à l'ensemble des ménages, alors qu'auparavant, seule était permise la mise en œuvre de programmes pour les familles à faible revenu et revenu modique.

#### **Corvée Habitation 1982-86**

Le programme Corvée Habitation s'inscrit dans un contexte très difficile : crise économique, taux d'intérêt autour des 20%. Il fut lancé par la Fédération des travailleurs, au sommet économique de 1982, et son objectif est de soutenir la demande et de stimuler l'industrie de la construction.

La mesure consiste en un taux d'intérêt préférentiel fixe (9,5%) durant trois ans, et lui donne accès à une subvention conditionnelle en capital de 1000 à 3000\$. Il faut être propriétaire pour la première fois pour accéder à ce programme. Le financement du programme est particulièrement original : les employeurs et les travailleurs de la construction ont permis d'injecter des fonds, « des sommes équivalentes à 12.5 sous par heure de travail pour chacun » (Blary, 1988 : 127).

Lors de la phase 1(1982) seules les maisons unifamiliales et multifamiliales de trois étages maximum bénéficiaient de ce programme. Ce sont surtout la phase 2, puis encore plus la phase 3 qui ouvre le programme à un marché plus large : copropriété de sept étages, recyclage d'immeubles non résidentiels... La spécificité de ce programme est qu'il offre une « possibilité de développement de concepts novateurs » (Blary, 1988 : 127) : le programme aurait ainsi favorisé l'apparition de projets de densité moyenne, et la « réaffectation d'une partie du centre ville à des fins résidentielles ». Il vise une clientèle plus diversifiée ; d'ailleurs Réjane Blary relève le peu de questions sur le profil des candidats dans les discussions parlementaires qui est en quelque sorte, une zone grise du programme. Les subventions n'ont pas été aux plus démunis :



*« les bénéficiaires sont jeunes ; ils constituent des ménages de taille inférieure à la moyenne québécoise et surreprésentent les ménages sans enfants (58.3% contre 29% pour le Québec). Une partie d'entre eux, 28.5% locataires avec enfant de moins de 12 ans auraient pu bénéficier de PAAPR mais ont opté pour Corvée, qui autorise un prix plafond plus élevé »(Blary, 1988 : 134)*

### **Programme d'aide à la mise de fonds PAMF 1988**

Le contexte du PAMF est plus positif ; la production et les prix sont à la hausse, pour le neuf et pour l'existant. Le marché est plus accessible pour les acheteurs de deuxième propriété. L'objectif de ce programme est nataliste ; il s'agit de faciliter l'accession à la propriété et la stabilité financière des familles. La mesure consiste en un prêt hypothécaire d'une valeur minimale de 7000\$, ainsi que d'une réduction de mise de fonds. Il faut pour cela avoir deux enfants.

### **Années 90**

Depuis 1976, la population québécoise n'est plus majoritairement locataire (56% de propriétaires en 1976). Cette tendance a ralenti dans les années 90. De 1991 à 1996, le nombre de ménages propriétaires a augmenté de moins de 1 %. Les locataires sont majoritaires dans les grandes villes : 73 % des ménages à Montréal, 67 % à Québec, 59 % à Hull, 64 % à Sherbrooke, 60 % à Longueuil, 59 % à Trois-Rivières<sup>7</sup>. A la fin des années 80 et au début des années 90, le gouvernement provincial a continué à soutenir l'aide à l'accession à la propriété grâce à un programme « mon taux mon toit ».

Le gouvernement provincial a soutenu le développement résidentiel par son administration et le développement de programmes de logement social et d'aide à l'accession à la propriété. Pour le logement social, on est passé d'une aide à la pierre à une aide à la personne. Les trois programmes principaux d'aide à l'accession à la propriété étaient le PAAP, le PAAPR et Corvée Habitation : deux de ses programmes étaient provinciaux. Le gouvernement provincial a prioritairement cherché à soutenir l'accession à la propriété des familles, mais a poursuivi aussi des objectifs économiques de relance économique. Les conséquences spatiales sont souvent peu prises en compte, et les programmes, à l'exception de Corvée Habitation, ont souvent soutenu le développement de maisons unifamiliales en banlieue.

---

<sup>7</sup> Source : Frapru et SCHL : <http://www.frapru.qc.ca/Noir/Proprio.html>

## 4. Les outils des municipalités pour le développement résidentiel

### 4.1 Les pouvoirs des municipalités en habitation

Les compétences des municipalités les amènent à pouvoir mener des politiques en habitat par l'intermédiaire d'outils réglementaires, mais aussi par des outils plus opérationnels et des programmes propres.

#### 4.1.1 L'urbanisme réglementaire

D'abord, on peut identifier des pouvoirs généraux réglementaires, qui découlent de ces compétences en règlement et en urbanisme. Les pouvoirs généralement utilisés par toutes les villes « *traditional police power* » (Sayegh 1987 : 167) sont les suivants : le pouvoir de zonage, de subdiviser, de réglementation générale liée au bâtiment et à la construction, de taxation et d'expropriation.

Elle adopte le plan d'urbanisme qui encadre le développement et l'aménagement du territoire, comme prévu dans la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme adoptée en 1979. Le plan devient obligatoire : c'est le document de base de la planification, à court, moyen et long terme. Il comprend au moins les grandes orientations d'aménagement du territoire, les affectations du sol, les densités d'occupation, le tracé projeté et le type des principales voies de communication. Des outils de planification plus fins à plus grande échelle furent ajoutés par la suite : les programmes d'aménagement d'ensemble (PAE) en 1987 et les plans d'intégration et d'implantation architecturales (PIIA) en 1989. Cependant, la portée de ces plans est parfois remis en question, comme le souligne Gaudreau (1981 : 21), certains ne sont pas issus d'une réflexion sur le futur de la municipalité : « il [le plan d'urbanisme] projette dans l'avenir les tendances passées (...) sans remettre en question les orientations du développement qui engendrent les dysfonctions attribuées surtout à une mauvaise coordination des interventions des différents agents ».

Ces décisions d'urbanisme orientent le développement résidentiel, parfois indirectement :

*« a municipal planning decision which allows, for example, only the building of single detached houses on large lots, affects the level of investment in and the social make-up of that community, (...) a decision to regulate housing quality leads to higher levels of market concentration and in some cases prices (Caroll, 1990 : 88.) »*

Cependant, de nombreuses critiques ont été faites contre les pratiques d'urbanisme réglementaires. Les règlements de zonage sont considérés comme des « *instruments de contrôle négatifs* » (Gaudreau, 1981 :24) qui fixent des normes et prohibent des usages. Par ailleurs, la rigidité de ces règlements freinent la réalisation d'une planification efficace.

#### 4.1.2 Des outils plus opérationnels

Les municipalités disposent d'outils plus actifs, plus « opérationnels » pour le développement résidentiel. Elles peuvent concevoir et gérer des programmes et stimuler l'offre et la demande avec des instruments tels les congés de taxes foncières, les subventions aux constructeurs, et surtout, leur stratégie foncière.

C'est en 1974 que les municipalités obtiennent le droit de prendre option sur des terrains pour des habitations à loyer modique pour les acquérir. Les premières constitutions de réserves foncières au Québec par les municipalités se sont faites dans le cadre du programme d'acquisition et d'aménagement de terrains (PAAT) mis sur pied par la SHQ, puis dans le cadre du programme de Corvée Habitation. Cependant, ces initiatives locales sont encadrées étroitement.

Depuis 1985, les pouvoirs quant à la constitution et à l'aménagement de réserves foncières ont été généralisés (article 29.4 Loi LCV et 14.2 du Code municipal.). Les municipalités sont autorisées par la loi à intervenir sur le foncier. Elles peuvent ainsi constituer des réserves pour fins publiques, constituer des réserves foncières, faire des acquisitions d'immeubles, et exproprier. Dans une stratégie d'aménagement et de réaménagement de terrains vacants, elle peut ainsi se servir de ces différents outils pour acquérir des terrains et se situer ainsi comme intermédiaire entre les propriétaires et les développeurs.

La politique foncière est souvent déterminante dans le redéveloppement des quartiers péricentraux. Dans ce cas, les municipalités peuvent mettre en place des programmes qui permettent de travailler en partenariat avec les intervenants privés : « *La base de la politique municipale, dans les partenariats, est l'intervention foncière. La ville définit les projets et maîtrise le foncier, puis en confie la réalisation à des intervenants publics ou privés en fonction de l'opération.* » (Violier, 1994 : 72). A cette fin, elles disposent de terrains municipaux pour constituer une réserve foncière.

#### 4.1.3 Le rôle des villes dans la production de logement

Les interventions des villes dans la production de logements ont concerné tout d'abord le logement social. La loi sur la Société d'Habitation du Québec permet aux villes de créer des OMH. Aujourd'hui, le rôle des villes dans le logement social est toujours important :

*« les municipalités du Québec ont toujours joué un rôle en habitation sociale en prenant l'initiative des demandes de logements publics et en constituant des offices municipaux d'habitation responsable de leur gestion. Aujourd'hui encore, elles agissent comme intermédiaires et participantes dans l'application du programme Accès Logis »* (Gouvernement du Québec, 2001 : 19).

Elles ont un rôle à jouer dans la localisation du terrain et souvent pour la fourniture du terrain en lui-même.

Dans les années 80, les municipalités ont commencé à intervenir directement en habitation, et plus particulièrement dans la production des logements destinés au marché. Cette implication des municipalités dans le secteur rentable se produit au moment où les gouvernements supérieurs commencent à se dégager. La réforme de la fiscalité municipale (1979), en attribuant la presque totalité de l'impôt foncier aux municipalités, a contribué à faire évoluer leur perception du développement urbain. Les municipalités ont rempli des fonctions de promotion résidentielle (remembrement, lotissement), jusqu'à la commercialisation des logements. Les municipalités s'appliquent alors à la mise en valeur de leur réserve foncière pour la construction neuve, alors que jusqu'à maintenant, ces pouvoirs étaient surtout orientés vers la rénovation et la restauration.

Quelles sont les raisons de cette intervention directe dans le développement? Comme le souligne Gaudreau (1990 : 7) ces interventions peuvent s'inscrire dans un objectif d'amélioration du marché de l'habitation à l'échelle locale (volonté de diversifier la production, de maintenir sa part de marché, d'assurer une croissance fiscale) ou dans un objectif d'amélioration de l'aménagement (meilleur contrôle et meilleure qualité du développement résidentiel).

#### **4.2 Marge de manœuvre des municipalités**

Les municipalités sont limitées dans leurs compétence par les échelons supérieurs, mais cependant, elles disposent d'une marge de manœuvre si elles souhaitent intervenir ou non.

##### **4.2.1 Les limites de l'intervention municipale**

Les limites de l'intervention des municipalités dans le domaine du développement résidentiel sont régies par différents codes et lois : Lois sur les cités et les villes, Code municipal, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), Loi sur l'organisation territoriale municipale, Lois sur les élections et les référendums dans les municipalités, loi sur la fiscalité municipale... La réflexion sur la décentralisation fut lancée sous le gouvernement de René Lévesque (1976). La LAU responsabilisa le pouvoir local en lui offrant un plus grand nombre d'outils à sa disposition, notamment pour la mise en place du plan d'urbanisme.

Il faut aussi noter les limites du rôle de la municipalité dans la mise en place de politiques d'habitat, surtout dans une perspective de redistribution des richesses. En effet, le mode de financement réduit la portée de son action :

*“the fundamental problem with the devolution of housing and other social services to municipalities, however is one to do with fiscal responsibility. Municipalities are financed largely by property taxes (rates) originally levied to provide services to property – streets, sidewalks, utilities and the like. In the Canadian social context, local government has not been seen to be in the business of redistribution” (Wolfe, 1998 : 130).*

#### 4.2.2 Typologies de l'intervention municipale

Plus que la simple gestion du territoire, les municipalités ont à leur disposition un nombre important d'outils, qu'elles peuvent choisir d'utiliser ou non pour mettre en œuvre des politiques et des programmes spécifiques. Celle-ci peut instaurer un « climat favorable » (Duff, 2000 : 50) : amélioration de la perception, de la qualité des logements à prix abordables (réglementation municipale), de la qualité de vie (normes de stationnement), incitatifs financiers.

Mais l'instauration de ce climat favorable dépend de son type de gestion :

*« on observe une certaine relation entre le degré d'intervention et le style de gestion (...). Les municipalités qui ont un style de gestion réglementaire sont celles qui sont le moins impliquées dans les projets étudiés. À l'autre extrême, les interventions les plus importantes sont survenues dans les municipalités au style de gestion le plus compréhensif ». (Divay, 1984 : 169)*

Ainsi, trois modèles-types sont distingués (« reactor model », « facilitator model », « comprehensive developer »). Cette typologie fut utilisée d'abord par Carter et McAfee (1990) pour le logement social, mais Rose (2001) l'utilise aussi pour parler plus généralement des programmes en habitation de la ville de Montréal :

- le modèle réactif (« reactor model ») : dans ce type de ville, il n'y a pas de programmes spécifiques, mais juste une régulation selon les réactions du milieu. C'est généralement le cas de toutes les municipalités de banlieue.
- Le modèle du conciliateur (« facilitator model ») : les villes qui appartiennent à cette catégorie, le modèle facilitateur, tentent d'amoinrir ou de renforcer certaines tendances par des mesures assez légères. Par exemple, faire une politique foncière encourageante pour le logement abordable.
- Le développeur compréhensif (« comprehensive developer »). Ce terme s'applique aux municipalités qui vont utiliser au maximum les programmes offerts par le gouvernement et les adapter aux besoins locaux. Elles vont favoriser des développements originaux.

## 5. Évolution de l'implication des trois paliers de gouvernement

Quelles sont les principales évolutions des politiques? Quelles sont les différents types d'intervention?

### 5.1 Bilan de l'évolution de l'intervention des gouvernements supérieurs

Les différences de politiques des gouvernements supérieurs découlent avant tout de leurs différentes responsabilités juridictionnelles (Carroll, 1990 : 88) mais cette situation évolue ces dernières décennies. En effet, depuis la loi nationale sur l'habitation de 1944, le rôle des acteurs change. Pendant une première phase, des années 1945 aux années 1968, le fédéral, par l'intermédiaire de la SCHL occupe un rôle primordial dans les politiques de l'habitation. C'est la grande période de développement suburbain. Dans une deuxième phase, de 1968 à 1978, ce sont les provinces qui se retrouvent plus impliquées dans le re-développement urbain. Pendant cette période, la génération du baby-boom arrive sur le marché de l'habitation. La troisième et dernière phase, de 1978 à 1990 correspond à une affirmation du rôle de la municipalité dans la délivrance de programmes dans un contexte de réduction budgétaire des gouvernements supérieurs. Or, les municipalités ont joué un rôle moindre dans les politiques de l'habitation jusqu'à présent :

*« perhaps ironically, while housing forms the major physical and financial component of our urban areas, municipal governments have played only a minor primarily reactive role in the development and implementation of housing policy »*  
(Carroll B.W, 1990 : 88).

### 5.2 Typologies des interventions

Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la SCHL est responsable de l'habitation au Canada et a pour mandat d'aider les Canadiens à accéder à un vaste choix de maisons abordables et de qualité. Ces quatre principales activités sont : le financement de l'habitation, le logement aidé, la recherche et la diffusion des connaissances et plus récemment encore la promotion des exportations. Pour stimuler le développement résidentiel, le gouvernement fédéral peut mettre en place un ensemble de mesures stimulant l'offre (financement des mises en chantier, participation aux frais d'exploitation, partenariat...) ou la demande (supplément au loyer, allocation, subvention à l'achat, assurance prêt hypothécaire, taux d'intérêt préférentiels, titres hypothécaires). La SCHL a joué un rôle important pour stimuler le développement résidentiel, l'accession à la propriété ou la construction résidentielle, mais son rôle s'est amoindri depuis les années 80.

Le palier provincial, par l'intermédiaire de la Société d'habitation du Québec (SHQ) intervient principalement dans les domaines de l'habitation sociale et de l'amélioration de l'habitat. Elle

administre ses programmes en s'associant à plusieurs types d'organismes publics ou privés mandatés pour mettre en application ces programmes, à l'échelle locale ou régionale. Pour stimuler l'offre et la demande, le palier provincial dispose des mêmes outils (à l'exception du financement).

Le rôle des villes s'est affirmé dans un contexte de décentralisation. Cependant, elles n'ont pas les mêmes objectifs que les paliers supérieurs, notamment pour la redistribution des richesses : elles ont pour but de gérer leur territoire, de fournir des services, et d'assurer la qualité de vie. Depuis les années 80, elles peuvent intervenir dans la production de logement rentable. La municipalité dispose d'outils relativement différents des paliers supérieurs pour stimuler le développement résidentiel. Pour stimuler l'offre, un outil est particulièrement pertinent : il s'agit de la stratégie foncière. Pour la demande, la municipalité peut mettre en œuvre des programmes de crédit de taxes foncières.

Tableau 2.1 :  
Les mesures de stimulation du développement résidentiel

		Aide à la pierre Offre	Aide à la personne Demande
Gouvernement fédéral	logement social et abordable	- Financement des mises en chantier et des frais d'exploitation de logement (avant 1994)  - Participation aux dépenses d'exploitation (après 1994)  Partenariat avec institutions	Supplément au loyer, Allocation
	accession à la propriété		Subvention à l'achat, Assurance prêt hypothécaire, taux d'intérêt préférentiels, titres hypothécaires
Gouvernement provincial	logement social et abordable	- Financement des mises en chantier (après 1994)	Supplément au loyer, allocation
	accession à la propriété		Subvention à l'achat, étalement des versements, taux d'intérêt préférentiels
Municipalité	logement social et abordable	Politique foncière, programme de rénovation	Supplément
	accession à la propriété	Politique foncière	Crédits de taxes



## **Conclusion**

Les paliers supérieurs réduisent leurs interventions dans le développement résidentiel, que ce soit dans le logement social ou dans l'accession à la propriété tendent. Ce sont les villes qui ont aujourd'hui un rôle central dans l'orientation du développement résidentiel : par leurs compétences en urbanisme, le plan et les stratégies foncières, c'est le palier qui est le plus à même d'intégrer les problématiques spatiales du développement résidentiel. Les municipalités disposent à ce propos d'outils réglementaires et d'outils plus opérationnels qu'elles peuvent choisir ou non d'utiliser, selon leur volonté d'intervention.

## **Chapitre 3.**

### **Les stratégies récentes des municipalités**

Le chapitre précédent portait uniquement sur l'évolution des politiques canadiennes et québécoises. À partir d'exemples et de références en Amérique du Nord et en Europe, l'objectif du chapitre suivant est de montrer les axes actuels de réflexion sur le développement résidentiel et les outils utilisés par les municipalités, pour atteindre leurs buts.

La croissance et le regard porté sur la nature de celle-ci évolue à travers le temps : alors que les atouts de la banlieue étaient fortement mis en avant dans les années 50, au contraire, plus récemment ce sont les avantages d'une ville compacte, dense qui sont au cœur des enjeux actuels. Les objectifs des municipalités changent. Le débat porte aussi sur la manière d'atteindre ses objectifs : faut-il intervenir pour orienter la croissance ou laisser le libre jeu du marché? La montée des préoccupations pour les enjeux à l'échelle locale amène à s'interroger sur leurs outils pour agir.

Après avoir vu les principales évolutions des débats autour du développement résidentiel et de l'intervention des gouvernements sur celui-ci, une série d'exemple récents nous montrera les outils utilisés par différentes municipalités dans le monde pour stimuler et encadrer le développement résidentiel.

#### **1. Visions du développement résidentiel et de la croissance urbaine**

L'étude de la littérature des penseurs de la ville, (urbanistes, économistes, géographes, sociologues) révèle une opposition entre deux visions de la croissance : l'une prônant la suburbanisation, la séparation des fonctions, et l'autre soulignant les atouts de la ville-centre, de la croissance compacte et de la densification.

Les théoriciens de la ville, urbanistes, urbanologues, sont très nombreux ; cette revue de littérature n'a pas la prétention d'être exhaustive. Nous nous intéresserons uniquement à la forme de la croissance résidentielle et au type d'habitat favorisé en étudiant certaines caractéristiques de la croissance privilégiée : la localisation du développement, la densité produite, la présence ou non de mixité, sociale et fonctionnelle.

## 1.1 De la critique de la ville à la critique des banlieues

### 1.1.1 La ville « répulsive » et la banlieue idéalisée

L'étalement urbain que connaissent les villes d'Occident et particulièrement d'Amérique du Nord après la seconde guerre mondiale est sûrement le phénomène urbain le plus marquant de la seconde moitié du vingtième siècle. Celui-ci est favorisé par les planificateurs et les penseurs de l'époque.

Les années d'après guerre s'inscrivent dans un contexte économique et démographique qui transforma profondément les sociétés. Les courants de pensée prédominants de cette époque font des critiques péjoratives sur la ville dense. Choay qualifie cet urbanisme de « progressiste »<sup>1</sup>. Ce courant est à la fois issu de l'industrialisation et de la pression du baby-boom sur l'urbanisation. Les enfants prennent une place importante dans la société de cette époque ; or la ville est vue comme un lieu peu propice pour élever des enfants. L'industrialisation s'applique aussi à la construction et permet d'en réduire les coûts, donnant ainsi une plus grande liberté de localisation et favorisant la construction individuelle.

La ville-centre est alors associée à l'étouffement, au manque de verdure : *« le souci de l'efficacité se manifeste d'abord dans l'importance accordée à la question de la santé et de l'hygiène. L'obsession de l'hygiène se polarise autour des notions de soleil et de verdure »*. Cette pensée ne se retrouve pas uniquement chez les urbanistes du courant moderniste ; par exemple, l'architecte Frank Lloyd Wright associe une image négative à la grande ville, trop dense, peu esthétique : *« la verticalité congestionnée des villes nous apparaît parfaitement inesthétique et antiscientifique. »* (...) *« chez toute démocratie amoureuse de la liberté, la sensation d'étranglement devient intolérable »* (Wright F. L., 1958<sup>2</sup>). La banlieue devient donc l'objectif des projets résidentiels des ménages de l'époque : *« ceux qui ne supportaient pas la privation des jardins et des parcs déménagèrent, quand ils en eurent les moyens, vers les banlieues verdoyantes et spacieuses »* (Mumford, 1961)<sup>3</sup>.

Villes et campagnes, dans les textes de l'époque, doivent tendre à se rapprocher :

*« La ville de demain repoussera ses frontières beaucoup plus loin qu'aujourd'hui, faisant disparaître à la fois ses conglomérats anarchiques de fonctions incohérentes et l'entassement de ses immeubles, les remplaçant par de beaucoup*

<sup>1</sup> Par opposition au modèle culturaliste. La différence principale entre les deux modèles est la suivante : les urbanistes culturalistes sont partisans d'une ville dont l'unité organique serait la ville traditionnelle (pré-industrielle), alors que l'idée clé qui sous-tend l'urbanisme progressiste est l'idée de modernité.

<sup>2</sup> Traduction F.Choay, 1965 : 299

<sup>3</sup> Cité par Choay F, 1965 : 360

*plus petites unités. Ce sont ces unités, mieux accordées à l'échelle humaine, que nous espérons voir réparties en réseaux lâches, sur des régions entières. Ces cités dispersées et spacieuses- cités vertes disséminées dans une campagne urbanisée (country cities in city countries) accompliraient une mission historique, depuis longtemps nécessaire : la réconciliation de la ville et de la campagne » (Gropius 1943).*

Dédensifier permet d'atteindre ces objectifs. « Ces objectifs conduiront les urbanistes progressistes à faire éclater l'ancien espace clos pour le dédensifier, pour isoler dans le soleil les édifices qui cessent d'être liés les uns aux autres pour devenir des unités autonomes» (Choay : 35). Cela donne lieu à deux types d'habitat : la maison basse et l'immeuble géant. A cette typologie, et plus spécifiquement la maison, est aussi associée la propriété (par rapport à la location) : « le loyer! La ville n'est jamais qu'une forme ou une autre de loyer. S'ils ne sont pas encore de parfaits parasites, ses habitants vivent parasitairement » (Wright, 1958). Aux Etats-Unis, l'accession à la propriété est une caractéristique essentielle de l'« American Dream ». La séparation entre les fonctions est valorisée, notamment pour séparer industrie et habitat. La pratique de zoning permet d'encourager ce monofonctionnalisme.

### 1.1.2 Les premières critiques de la banlieue

Dès 1960 plusieurs penseurs firent de sévères critiques face au développement urbain et ses conséquences néfastes. Lewis Mumford, historien américain a souligné les risques de la poursuite de la suburbanisation :

*« si de nouvelles conceptions ne sont pas mises en pratique, le développement continu des régions suburbaines à texture lâche détruira nos cités historiques et défigurera le paysage naturel. Nous nous trouverons devant l'immense masse d'un tissu urbain indifférencié et médiocre qui, pour pouvoir accomplir ses fonctions les plus élémentaires, devra faire intervenir un maximum de véhicules privés, et par contre-coup, repoussera la campagne toujours plus loin » (Mumford, 1960<sup>4</sup>).*

« Tissu urbain indifférencié », « maximum de véhicules privés » : l'analyse de Mumford (qui date de 1960) s'applique à notre espace urbain actuel.

D'autres auteurs insistent sur les atouts de la vie en ville centrale et des inconvénients du déclin des quartiers centraux. Jane Jacobs (*The Death and life of Great Americans cities*, 1961) souligne ainsi l'attrait de la rue et les effets bénéfiques de la mixité des fonctions. C'est une critique profonde de l'urbanisme progressiste, qui, en simplifiant la ville, aurait affaibli plusieurs

---

<sup>4</sup> Cité par Choay F, 1965 : 361

dimensions qui font sa force : la forte densité résidentielle, le tissu urbain serré qui sont nécessaires pour qu'une ville puisse conserver sa diversité et son dynamisme (Jacobs, 1961<sup>5</sup>).

Ce débat a commencé dès les années 60, et s'est perpétué à travers des modèles développés plus récemment mettant en avant les atouts d'une croissance plus compacte, dans une perspective de développement viable.

## **1.2 Les modèles plus récents**

Les modèles plus récents tendent à vouloir orienter le développement pour atteindre une croissance qualitative. Ils s'inscrivent dans la continuité des premières critiques de l'étalement urbain et de ses conséquences néfastes.

### 1.2.1 La densification : la croissance compacte

La « croissance compacte » est une notion développée dans les années 80, née de la prise de conscience de la nécessité d'atteindre une meilleure gestion de la croissance, dans une perspective de développement durable. Le concept de ville compacte est attribuable à la montée des préoccupations fiscales, sociales et environnementales que soulèvent les modèles conventionnels d'aménagement urbain : « *La création de la ville compacte durable moderne exige le rejet du développement monofonctionnel et le rejet de la voiture* » (Rogers, 1997). L'efficacité de l'aménagement, de l'utilisation des ressources, des terrains et la répartition du fardeau fiscal sont des thèmes relativement anciens. Toutefois comme Bourne (1991) le fait remarquer : « *Une plus grande sensibilisation aux inégalités qui résultent des pratiques d'aménagement du sol actuelles et aux conséquences sociales et environnementales à plus long terme de la croissance à faible densité, voilà ce qui est nouveau* »<sup>6</sup>.

Les objectifs de croissance compacte sont désormais intégrés dans les stratégies de nombreuses villes aux USA (en Floride, en Orégon, au New Jersey, etc.), au Royaume Uni, en Australie. À l'échelle internationale, l'OCDE a appuyé ce concept dans son livre vert sur les politiques urbaines (Tomalty R., 1997 : 1). Comme la ville compacte est devenue un grand objectif d'aménagement, deux techniques visant à favoriser son instauration ont gagné en popularité : la densification et la gestion de la croissance.

Dans les secteurs déjà bâtis et viabilisés, la typologie de densification la plus utilisée au Canada (Canada urban institute, 1991) renvoie aux concepts suivants :

<sup>5</sup> Choay F, 1965 : 376.

<sup>6</sup> Bourne, 1996, cité par Tomalty R., 1997

conversion, aménagement intercalaire, réaménagement, réutilisation adaptative. Ces opérations visent soit l'augmentation du nombre de ménages logés dans un bâtiment, soit la construction de logements sur des terrains vacants, sous-utilisés, ou dont les affectations sont devenues obsolètes.

Dans les nouveaux lotissements, les politiques de densification sont de deux ordres. Certaines favorisent la diversité du type de logements offerts de façon à inclure davantage de logements à densité moyenne et élevée dans les nouveaux quartiers résidentiels. D'autres visent à l'accroissement de la densité des logements près du sol en réduisant la superficie des terrains.

Pour les tenants de la croissance compacte, la gestion de la croissance doit se faire à l'échelle régionale, ou métropolitaine et non pas à l'échelle des municipalités. Ces échelles représentent mieux la réalité des problèmes et des enjeux environnementaux, sociaux, économiques.

### 1.2.2 Le Nouvel urbanisme

Le Nouvel Urbanisme met en avant un développement résidentiel en rupture avec les développements typiques de la banlieue américaine. Ce courant de l'urbanisme date du début des années 90. Il est majoritairement composé d'urbanistes designers et d'architectes. Ses principes directeurs sont les suivants : augmenter la densité dans les développements, favoriser la mixité des fonctions, et réduire l'utilisation de la voiture.

La charte du Nouvel urbanisme est composée de 27 principes. Deux branches se distinguent : l'une met plus l'accent sur les coûts environnementaux du développement et sur les stratégies d'action régionales (Peter Calthorpe), la seconde se concentre sur le design des quartiers (Andres Duany, Elizabeth Plater-Zyberck). Chaque ensemble d'habitations se doit d'être construit autour d'un centre et favoriser la constitution d'une communauté.

Pour réduire l'étalement urbain, des stratégies doivent être mises en oeuvre pour favoriser le développement existant :

*« development patterns should not blur or eradicate the edges of the metropolis. Infill development within existing areas conserves environmental resources, economic investment, and social fabric, while reclaiming marginal and abandoned areas. Metropolitan regions should develop strategies to encourage such infill development over peripheral extension » (Arendt et al, 2000 : 35).*

Contrairement à la majorité des développement suburbains qui sont pratiquement uniquement constitués de maisons unifamiliales, le nouvel urbanisme favorise une densité plus forte. La mixité de l'habitat est préconisée :

*“within neighborhoods, a broad range of housing types and price levels can bring people of diverse ages, races, and incomes into daily interaction, strengthening the personal and civic bonds essential to an authentic community” (Arendt et al, 2000 : 89).*

Cette mixité doit pouvoir permettre d'éviter la constitution de poches de pauvreté. Pour cela, des petits immeubles composés d'appartements sont introduits dans les quartiers. L'objectif est de répondre à une demande multiple : famille avec enfants, divorcés, nids vides, etc.

Le Nouvel Urbanisme est souvent critiqué pour être plus une réflexion sur le design que sur les modes de vie. Ces interventions se font principalement en milieu suburbain et non dans les villes centres.

### 1.2.3 Le renouvellement urbain (Urban renaissance)

Contrairement au Nouvel Urbanisme, le mouvement amorcé en Europe se concentre plutôt sur le redéveloppement de l'existant plutôt que sur les nouveaux développements suburbains. Le renouvellement urbain est une notion qui comporte deux dimensions dans sa définition<sup>7</sup> :

- ce terme fait d'abord référence à un phénomène : l'ensemble des transformations à l'œuvre dans le tissu urbain.
- il fait aussi référence à un ensemble des transformations lourdes, d'actions qui sont principalement dirigées vers la démolition de logements sociaux, et aussi vers une recomposition des équilibres urbains, vers une plus grande mixité de la population.

C'est sur cette deuxième définition que nous porterons notre attention. Cette réflexion sur le renouvellement urbain est particulièrement approfondie en Europe, notamment en France et en Angleterre (où elle est appelée « urban renaissance »). Elle implique le renouveau de la gestion urbaine dans les quartiers en difficulté<sup>8</sup> : nouvelle définition des acteurs, nécessité de réduire l'écart entre « ville normale » et « ville de rejet ».

Pour favoriser la régénération urbaine, le « développement urbain intégré »<sup>9</sup> a été mis en œuvre à l'échelle de l'Union Européenne. Ce concept est basé sur trois principes : intervention

<sup>7</sup> Vasselin L. « L'action de l'état pour le renouvellement urbain », *Études foncières*, no 93.

<sup>8</sup> Quincerot, « Quartiers en difficulté et renouveau de la gestion urbaine », *Urbanisme*, Hors-Série numéro 13, mars 2000 p. 40-45.

<sup>9</sup> Harburger, S., « Régénération urbaine, la mise en œuvre ». *Urbanisme*. Hors série no. 10, 1998, p.6-17

sur un territoire habité et dévalorisé, mobilisation de compétences et de disciplines très variées (économie, emploi, logement, social, éducation, sécurité, etc.), conduite du projet dans la durée.

Le renouvellement urbain, c'est donc avant tout un ensemble d'actions favorisant la reconstruction de la ville sur elle-même, impliquant une réflexion nouvelle sur les objectifs à atteindre et la manière de faire.

De nouvelles visions de la croissance urbaine et du développement résidentiel découlent de nouveaux objectifs pour les municipalités : croissance compacte, variété de l'habitat, mixité... Cependant, la mise en œuvre de ces nouveaux principes suscite un débat autour de l'intervention municipale sur le marché de l'habitation.

## **2. Débats autour de l'intervention municipale sur le marché de l'habitation**

La prise de conscience des conséquences négatives de l'étalement urbain et les efforts pour mettre en œuvre les principes du développement durable ont fait évoluer les objectifs municipaux afin d'améliorer la qualité des espaces produits. Cependant, l'intervention municipale doit aujourd'hui composer avec des budgets restreints et une économie qui ne connaîtra vraisemblablement plus la même envergure de croissance que celle des Trente Glorieuses. Quelles solutions développer? Quels sont les principaux arguments des défenseurs des lois du marché, et a contrario, ceux des planificateurs? Le palier local est-il une échelle pertinente d'intervention?

### **2.1 Encadrer ou laisser le libre jeu du marché?**

#### 2.1.1 Les solutions du marché

L'intervention publique sur le marché de l'habitation est parfois fortement critiquée et les solutions du marché mis de l'avant, surtout en Amérique du Nord. Cet enjeu est présent dans toutes les problématiques des nouveaux développements du résidentiel, et particulièrement dans toutes les questions liées à l'étalement urbain. Par exemple, Gordon et Richardson (2000) voient l'étalement urbain comme une manière pour les citoyens de mettre en œuvre leurs droits de propriétés. L'offre des développeurs reflète les goûts et les désirs de la demande :

*« developers decide what sort of communities to provide and what houses to build by investigating consumer preferences, which reflect opportunity costs and consumers' willingness to pay. Markets do a better job of discovering consumer preferences and providing goods and services than does a smart-growth planning » (Gordon et Richardson, 2000 : 3).*



Les critiques portent essentiellement sur les plans limitant trop la croissance. Nombreux de ces plans se contenteraient juste de décider quels terrains peuvent être développés ou non alors qu'il devrait s'intéresser plus à la nature des nouveaux développements (Chinitz, 1990 : 4). Les quartiers qui sont protégés par des plans de gestion urbaine deviennent plus attractifs. L'étalement urbain serait issu de la volonté de la population, et intervenir pour contraindre le marché aurait des conséquences négatives, notamment une réduction de l'abordabilité à long-terme. Le plan de Portland en Oregon aurait conduit à une augmentation des prix du logement (Gordon et Richardson, 2000).

### 2.1.2 Les solutions des planificateurs

Les économistes, surtout ceux de tendance libérale, tendent à favoriser le libre jeu du développement. Cependant, l'encadrement du développement résidentiel est justifié par nombre de planificateurs.

Il semblerait tout d'abord que le marché ait parfois plus de mal à s'adapter rapidement aux changements, surtout dans l'habitat. Croissance et développement ne sont pas toujours associés et les progrès réalisés n'ont pas toujours des effets positifs :

*"le défi qu'il nous faut relever aujourd'hui est celui d'un passage d'un système qui exploite les progrès technologiques uniquement dans le sens du profit à celui de la durabilité. Rendre les villes durables exige des changements fondamentaux dans les comportements, les pratiques du gouvernement, le commerce, l'architecture et l'urbanisme. Le promoteur qui fait construire dans le seul but d'engranger des bénéfices sans considération pour l'environnement utilise mal la technologie (Rogers, 2000 : 43)*

Ce débat entre croissance et développement trouve des applications concrètes dans certains problèmes associés au développement résidentiel. L'exemple le plus probant est celui des coûts cachés de l'étalement urbain. Le coût global de l'étalement, ce n'est pas seulement le prix de la maison, mais l'addition entre habitat, transport et fiscalité locale. Les villes préexistantes doivent fournir les mêmes services, alors qu'elles ont perdu une partie de leur population et de leurs entreprises. La dédensification est financée indirectement, par l'énergie et par l'aide au logement. Au-delà de ces coûts généraux, le financement des projets est problématique: il est souvent plus facile d'obtenir du financement pour les développements suburbains typiques que pour réinvestir dans la ville centrale.

Les municipalités n'ont eu pendant longtemps que très peu de pouvoirs (contrôle réglementaire et à la rénovation du stock existant) et des fonds limités pour agir en habitation (Gaudreau, 1992 : 19). Ce sont les interventions des gouvernements supérieurs qui ont le plus

marqué le développement résidentiel à travers le financement du logement à prix abordable, le développement des réseaux autoroutiers métropolitains qui donnent un potentiel de développement à une multitude de développements (Gaudreau, 1992 : 16).

Le contexte a évolué lentement. L'intervention des municipalités dans le développement résidentiel rentable au Canada date des années 80 (Gaudreau 1988). À cette époque les municipalités commencent à développer des mécanismes particuliers pour intervenir sur le marché de l'habitation. Cette évolution a lieu à un moment précis: *« l'entrée des municipalités dans le secteur rentable de l'habitation se produit à un moment où les gouvernements ont plutôt tendance à se désengager et à déréglementer dans plusieurs secteurs d'activité économique, et où des transformations lourdes se manifestent dans le marché du logement »* (Gaudreau, 1988 : 7).

Les municipalités sont également intervenues pour favoriser le logement abordable, et elles sont portées à intervenir plus depuis le retrait des gouvernements supérieurs.

### 2.1.3 Les partenariats

Dans ce contexte, les municipalités sont amenées à repenser leurs actions. Pour atteindre leurs objectifs, des solutions intermédiaires reposant sur des partenariats publics-privés sont mises en place dans de nombreux pays, que ce soit en Amérique du Nord ou en Europe. L'association des acteurs économiques et sociaux est aujourd'hui considérée comme une condition favorable à un développement équilibré. Dans les faits, le terme de « partenariat » est utilisé pour décrire des situations souvent très différentes, car le partenariat en lui-même peut se faire à différentes étapes : financement, projet, réalisation.

Les partenariats se sont particulièrement développés pour le financement du logement abordable. Les premiers partenariats datent des années 80 : l'évolution de la politique du logement et les compressions budgétaires ont amené les acteurs à repenser la manière de financer la production de logement (Pomeroy et al, 1998 : 5). Les municipalités interviennent de diverses manières : soit en garantissant l'emprunt pour le logement social (Angleterre), mais plus généralement en fournissant le terrain.

Leur place à d'autres étapes s'est aussi développée, que ce soit au moment de la conception du projet ou de sa réalisation. Les villes peuvent associer les organismes du secteur sans but lucratif à des projets (Ville de Montréal, 1990 : 47). À l'étape de la réalisation, la fourniture d'infrastructures est favorisée.

Pour atteindre leurs objectifs de développement, les municipalités doivent intervenir sans contraindre trop le marché ; favoriser la création de partenariats dans leur programme est une solution efficace. Les municipalités sont-elles toujours un palier pertinent pour encadrer la croissance urbaine?

## **2.2 La municipalité, un palier pertinent pour intervenir?**

Le palier local a un rôle clé dans la gestion de la croissance résidentielle, affirmé lors de la conférence sur l'habitat des Nations Unies de 1996. Cependant, pour intégrer les problèmes dans leur globalité, les réflexions et les interventions doivent aussi être pensées à l'échelle métropolitaine.

### 2.2.1 les directives d'Habitat 2

La deuxième conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat 2) souligne le rôle des municipalités en habitat. Cette conférence s'est déroulée à Istanbul en 1996. Elle a permis de définir un « programme pour l'habitat »<sup>10</sup> définissant une série de buts et d'engagements à atteindre par les différentes nations qui ont participé à la conférence. Ces objectifs visent autant les pays développés que les pays en développement : il s'agit de faciliter l'accès à un logement convenable pour tous, d'améliorer la qualité de vie dans les villes et villages.

Dans le chapitre 2, dont le titre est *buts et principes*, l'article 30 du programme pour l'habitat souligne la place de l'aménagement et des plans d'occupations du sol dans la qualité de vie, qu'ils qualifient de « *déterminants* ». Ils doivent renforcer le sens communautaire :

*« dans le processus de conception et de gestion et d'entretien des établissements humains, il faudrait tenir compte du besoin d'appartenance communautaire des gens et de leur aspiration à une meilleure qualité de vie dans leurs quartiers et leurs établissements ».*

La mixité est préconisée :

*« il est également essentiel que la diversification spatiale et l'utilisation mixte de différents types de logements et de services soient encouragées au niveau local, afin de répondre à la diversité des attentes et des besoins ».*

Or, l'échelon local est déterminant pour atteindre les objectifs (article 56) :

*« 56. Bien qu'Habitat II soit une conférence d'Etats et que les gouvernements puissent faire beaucoup pour aider les communautés locales résoudre leurs problèmes, c'est surtout l'action menée au niveau local dans les secteurs public et privé et au sein des organismes but non lucratif qui sera déterminante dans le succès ou l'échec des efforts visant améliorer la situation des établissements ».*

<sup>10</sup> <http://www.unhabitat.org/unchs/french/hagendaf/>

humains. Ce sont les autorités locales et les autres parties intéressées, au niveau local, qui sont en première ligne pour tenter d'atteindre les objectifs fixés par Habitat II. Bien que les causes structurelles des problèmes soient souvent cherchées au niveau national, ou même international, le succès des mesures prises pour y remédier repose en grande partie sur les autorités locales, l'engagement civique des populations et la collaboration, tous les échelons, entre les pouvoirs publics et le secteur privé, le secteur coopératif, les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires, le patronat et les travailleurs et, plus généralement, la société civile. »

Cet article souligne la place de l'échelon local dans la réalisation des objectifs. Ce niveau local est entendu au sens large, mais les « autorités locales », les collectivités et les municipalités, ont une place importante.

Dans le chapitre 4, les stratégies de mise en œuvre, un des axes de travail pour les collectivités locales est « le logement convenable pour tous ». Cette partie développe une série de mesures permettant d'augmenter l'offre de logements abordables, et de baisser le prix des logements.

Les directives d'Habitat 2 soulignent le rôle clé du palier local en habitat, cependant une autre tendance se dessine : l'affirmation du palier régional et métropolitain.

### 2.2.2 L'échelle métropolitaine

Le palier métropolitain (et régional) tend à être reconnu comme l'échelle pertinente pour appréhender les problèmes dans leur globalité. Ce mouvement de consolidation du palier métropolitain, de leurs compétences et de leurs interventions s'observe à la fois en Amérique du Nord et en Europe. Pourquoi?

Les municipalités sont-elles encore une échelle pertinente? David Rusk, ancien maire d'Albuquerque (Nouveau Mexique) aux États-Unis critique fortement les politiques locales qui ne s'inscrivent pas dans une politique plus large, métropolitaine. Dans son livre "*Cities without suburbs*" (1993) il développe l'hypothèse que les métropoles qui ont été capables de s'étendre, par annexion, ont pu avoir de meilleurs résultats sociaux et économiques que celles qui n'ont pas pu s'agrandir. La consolidation des gouvernements métropolitains permettrait une meilleure distribution de la richesse fiscale et la mise en place de mesures efficaces pour limiter l'étalement urbain. Selon Rusk, les villes qui ont pu créer des gouvernements métropolitains par annexion et par consolidation auraient moins de ségrégation, des ressources fiscales plus équilibrées, et iraient économiquement mieux.

Si l'échelle de la municipalité est peu efficace pour certains problèmes nécessitant une échelle plus grande, les paliers supérieurs ont aussi souvent obtenu peu de résultats dans leurs politiques car il n'appréhendait pas les problèmes à leur vraie échelle spatiale. Un exemple est celui des politiques fédérales américaines qui se sont concentrées sur des quartiers centraux très précis sans prendre en compte l'ensemble métropolitain. Cette approche « par quartier », Rusk l'appelle " the inside game " : il la qualifie de stratégie perdue d'avance. Rusk soutient plutôt la nécessité d'une approche régionale, « the outside game » qui seule peut permettre d'améliorer la situation des quartiers centraux. Il recommande donc une politique régionale du logement afin d'assurer une meilleure répartition des classes sociales et ainsi atténuer la ségrégation spatiale, et une politique d'aménagement visant le contrôle de la croissance urbaine afin de limiter l'étalement urbain.

Cependant, la cohésion régionale est difficile à obtenir, comme le souligne Tomalty dans son étude sur la gestion métropolitaine de la croissance sur trois régions, Vancouver, Toronto et Montréal :

*« dans les trois régions, la dynamique de l'aménagement régional est la même : les grandes villes appuient généralement l'aménagement régional, mais les municipalités de banlieue s'y opposent carrément, ou du moins s'opposent à des composantes-clés » (Tomalty R, 1997 : 214).*

Le partage des richesses est souvent le point faible du regroupement : la résistance des banlieues est forte dès que l'aménagement régional suppose la mise en commun d'impôts, de transferts à d'autres villes.

Si le palier de l'agglomération devrait tendre à avoir plus de pouvoir pour certains problèmes plus globaux dans une perspective de meilleure répartition des richesses sur le territoire, il est toujours pertinent d'observer par quels outils les municipalités peuvent intervenir, car les outils dont disposeront les gouvernements métropolitains seront vraisemblablement du même ordre.

### **3. Les outils utilisés dans la mise en œuvre des nouvelles stratégies**

Quels sont les outils utilisés récemment par les municipalités pour intervenir dans le développement résidentiel? En Europe et en Amérique du Nord, même si les contextes des pays sont très différents, l'éventail des situations permet de voir que des mêmes problèmes peuvent être abordés différemment selon le rôle des gouvernements et leur implication. Comme le souligne Gaudreau (1988 : 8) :

*« la différenciation se fait sur la base de l'importance du rôle de l'État dans la production de logements. À un extrême, on trouve les États-Unis où ce rôle est à peu près inexistant, alors qu'à l'autre extrême, on trouve la Suède où ce rôle prend le plus d'importance »*

Les municipalités peuvent encadrer le développement résidentiel par l'adoption de politiques et de programmes, comme nous le verrons dans le cas de la France et des politiques locales d'habitat (PLH). L'outil le plus fréquemment utilisé pour les municipalités qui veulent intervenir activement reste l'action foncière.

### **1.1 La création de politiques locales d'habitat**

Comment construire une politique à l'échelle locale? En France, a été développé un cadre spécifique permettant de généraliser la réflexions sur les enjeux de l'habitat à l'échelle des villes et des agglomérations : ce sont les « politiques locales de l'habitat ». Celles-ci sont une tentative de « territorialisation » de la politique du logement<sup>11</sup>. Elles ont été instituées par les lois de décentralisation au début des années 80 et renforcés par les lois suivantes en 1991 (Loi d'orientation sur la ville) et 1996 (Pacte de relance).

La politique locale d'habitat doit poser les principes pour l'habitat et définir les orientations d'actions visant à répondre aux besoins en logements et à assurer entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Ces politiques ont des thèmes en commun : le logement locatif social, la répartition du logement social, la maîtrise du peuplement, le taux de vacance... L'élaboration d'un PLH marque un engagement des communes à construire un nombre minimum de logements sociaux. A l'inverse, l'absence de PLH induit une série de dispositions tout aussi contraignantes.

Globalement, les politiques locales de l'habitat permis la sensibilisation des élus et une meilleure communication entre les différents acteurs. Comme le souligne Ballain<sup>12</sup>:

*« les politiques locales de l'habitat ne se résument pas à des procédures, mais doivent être appréhendées comme des processus complexes qui conduisent les acteurs locaux à définir des priorités et des programmes d'action et à mobiliser des acteurs et des moyens pour les mettre en œuvre »*

Le bilan<sup>13</sup> établi en 1998 souligne les points amenées à devenir des priorités dans les prochaines années: la diversité de l'habitat, la fluidité du marché, la gestion du stock « vigilante » (optimisation entre transformation et réhabilitation), et les solutions pour les plus mal logés.

L'exemple de la ville de Rennes permet de mieux comprendre la portée d'une telle politique. L'agglomération rennaise est une métropole régionale. Plus de 3000 nouveaux ménages devront

<sup>11</sup> Goze M, Les besoins en logement se diversifient, études foncières, hiver 1998, numéro 81.

<sup>12</sup> Élie Cécile « René Ballain : 'les politiques locales de l'habitat ne se résument pas aux PLH' » *Stratégies de développement local*, numéro 11, juin-juillet 2000.

<sup>13</sup> Roussel FX. Heurs et malheurs de la politique locale d'habitat, Urbanisme numéro 298 janvier/février 1998 p. 85

y être logés chaque année jusqu'en 2010. Ce dynamisme fait naître une réflexion sur les conséquences sur le développement futur :

*« une nouvelle préoccupation s'impose issue des perspectives de développement (...) c'est la nécessité d'assurer la diversité de l'habitat et l'accès au logement de tous dans le respect d'un équilibre démographique permettant à la fois les choix individuels et l'équité des communautés et des quartiers dans le développement » (ADIUR, 1995 : 20).*

Pour cela, plusieurs objectifs sont établis : le rééquilibrage de l'ensemble de l'offre (en produits et en répartition spatiale), la restitution de la mobilité résidentielle (bloquée dans certains quartiers), la réponse aux besoins des clientèles particulières, et le développement de partenariats.

La réalisation de ces objectifs nécessitent la mise en place de moyens particuliers. Une commission spéciale devrait pouvoir améliorer l'équilibre géographique du développement. Afin de favoriser la diversité de l'habitat, soit l'offre intermédiaire entre locatif social et marché libre, un des moyens d'action proposé est une politique foncière spécifique (ADIUR, 1995 : 23). En ce qui concerne la vente des terrains, les communes peuvent se comporter comme n'importe quel propriétaire, sauf lorsqu'il s'agit de biens préemptés, le cas échéant l'objet du contrat doit être conforme aux objectifs du PLH. Une baisse du prix est à envisager si le développement est social.

Cet exemple de territorialisation de la politique du logement montre que les municipalités peuvent développer des politiques locales globales, et coordonner l'action de l'ensemble des acteurs.

### **1.2 L'action foncière toujours d'actualité**

Les politiques foncières, sont les outils les plus fréquemment utilisés par les municipalités qui interviennent activement en habitation comme nous l'avons vu au chapitre 2. Ces politiques ont été développées dans les années 60. Aujourd'hui, sont-elles toujours d'actualité? Il y a une variété d'options dans le monde occidental. En Europe, plusieurs pays ont développé des politiques foncières, pour des raisons différentes, la Suède, pour contrer l'exode de sa population vers les Etats-Unis, la Hollande, pour faire face à la croissance rapide, la France, à cause de la forte pression sur le marché de l'habitation (Gaudreau 1988 : 7).

L'exemple de Stockholm présente un cas de gestion sociale où la municipalité est fortement intervenue. Depuis la dérégulation du début des années 90, les municipalités sont à peu près

libres d'agir comme elles le veulent dans le domaine de l'habitat. Les municipalités ont le monopole de la planification sur leur territoire. Cependant, il n'y a pas de véritable planification par rapport aux réserves foncières et à leur utilisation : la vente au plus offrant est courante (Boucher-Hedenström, 2002). La situation risque donc d'aboutir à un déséquilibre et peut être la disparition du parc locatif dans les parties centrales des villes.

Plus récemment, en Angleterre, la ville de Birmingham<sup>14</sup> a développé une approche particulièrement intéressante : le rôle de la collectivité locale s'arrête au proto-aménagement, c'est à dire à l'acquisition et au regroupement de parcelles, aux infrastructures d'ouverture à l'urbanisation, et à la définition des droits à construire. Les développeurs privés jouent le rôle à la fois d'aménageur et de promoteurs. La collectivité locale ne perçoit pas de ressources fiscales liées aux activités installées sur le site. En amont, elle peut imposer un quota de logements sociaux.

En France, l'intervention foncière est aussi un des points important pour atteindre les objectifs de mixité social. La première des conditions de réussite d'une politique de mixité sociale urbaine est, selon Michel Delebarre (ancien ministre) une action foncière vigoureuse et innovante, inscrite dans les contrats de plan<sup>15</sup>. Dans la récente loi Solidarité et renouvellement urbain, le foncier est aussi un outil important pour atteindre les objectifs : des mesures comme la réquisition des logements vacants depuis plus de 18 mois, ou bien la taxation des bâtiments vacants depuis plus de deux ans se sont développées.

## Conclusion

La revue de littérature nous a permis de constater le renouveau de la pensée sur la ville et des stratégies d'intervention des collectivités. Malgré la diversité des situations en Europe et en Amérique du Nord, les réflexions portent souvent sur des thèmes identiques : la production et l'intégration du logement social, la limitation de l'étalement des agglomérations, et les déséquilibres sociaux intra-urbain. Certaines qualités sont recherchées dans les nouveaux modèles de développement : densité, variété du type d'habitat, faible dépendance à la voiture. Ces nouveaux modèles nécessitent un encadrement du développement résidentiel pour atteindre leurs objectifs. Or, si les actions trop interventionnistes sont critiquées, force est de reconnaître que le marché ne répond pas à tous les besoins. La solution intermédiaire, la recherche de partenariats public-privés est recommandée. Certains outils, comme les politiques foncières, sont particulièrement pertinents aujourd'hui pour encadrer le développement.

---

<sup>14</sup> Stephan L., Urbanisme Hors-Série no 13, mars 2000, p.7

<sup>15</sup> Études foncières, numéro 83, été 1999 p.7.



## **Chapitre 4.**

### **Méthodologie**

Dans un contexte où la croissance est moindre et où la demande est plus fractionnée, le développement résidentiel est complexe. Parallèlement, les municipalités ont vu leur rôle s'affirmer dans les politiques d'habitat. Les objectifs de ces politiques ont eux-même évolué : croissance compacte, diversité de l'habitat et des populations sont des principes directeurs qui tendent à prendre de plus en plus d'importance. Pour atteindre ces objectifs, les municipalités sont enclines à mettre en œuvre des programmes originaux. L'étude de cas vise à mieux appréhender comment une municipalité peut stimuler le développement résidentiel grâce à des programmes, et leurs conséquences sur la croissance.

La ville de Montréal est un exemple particulièrement pertinent : certains auteurs qualifient la municipalité de ville la plus active dans le domaine de l'habitation au Canada<sup>1</sup>. Nous étudierons un programme spécifique, l'Opération Habiter Montréal. Ce programme a pour objectif de stimuler le développement par la mise en valeur des terrains de la réserve foncière municipale. Il s'agira de mieux cerner la portée et les conséquences spatiales d'un programme de développement résidentiel. L'étude ne portera pas sur des dimensions architecturales, telles que la qualité de l'espace bâti produit, mais sur ses conséquences socio-économiques sur le développement résidentiel, et plus précisément sur le type de croissance induite par le programme. Comment analyser le programme et ses résultats?

Dans ce chapitre, nous présenterons la méthode que nous avons choisi pour étudier ce programme : la problématique et les hypothèses (première partie), la procédure choisie pour analyser l'environnement du programme (deuxième partie), et enfin les variables retenues afin de procéder à une analyse quantitative et qualitative des résultats (troisième partie).

## **1. Problématique et choix de l'étude de cas**

### ***1.1 Présentation de la problématique***

Comment la municipalité peut-elle intervenir pour stimuler le développement résidentiel? Quel rôle la ville peut-elle avoir dans le développement résidentiel? Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, ce rôle tend à s'affirmer, plus ou moins selon que les municipalités décident d'utiliser

---

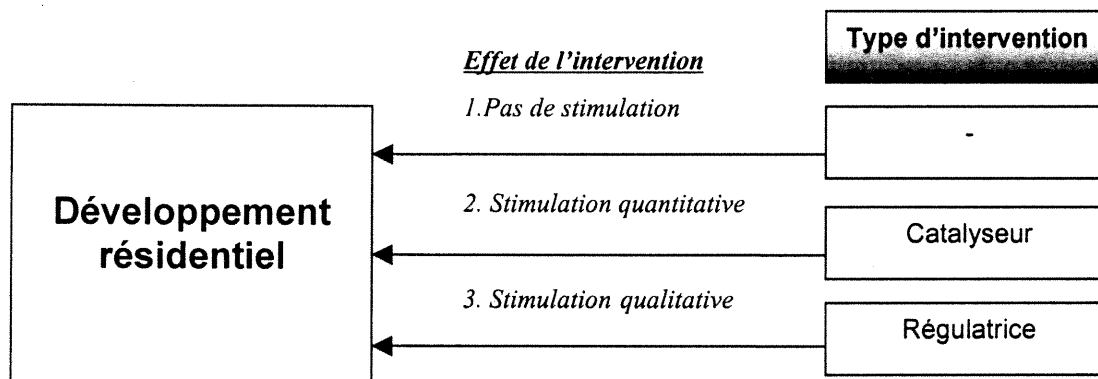
<sup>1</sup> Damaris Rose, Annick Germain (2000) Montréal the quest for a metropolis, INRS, John Wiley and son LTD, England p 162.

leur marge de manœuvre et de développer des outils originaux. Trois types de municipalités peuvent être distinguées : « réactor model », « facilitator model », « comprehensive developer » ( Carter Macafee, 1990 ; Rose et Germain, 2000 : 162). Les municipalités appartenant à la deuxième catégorie tentent d'amoindrir et de renforcer certaines tendances par des mesures assez légères. La troisième catégorie de municipalité (« comprehensive developer ») adapte aux besoins locaux les programmes et favorise les développements originaux.

Comment arriver à caractériser une municipalité, appartenant à la troisième catégorie que nous souhaitons étudier? L'action de la municipalité doit favoriser des développements originaux, elle doit être innovatrice. Quelles sont les principales caractéristiques d'une initiative municipale innovatrice? La stimulation de l'habitation doit alors se faire en utilisant les instruments et les ressources du gouvernement local. Les programmes doivent apporter des suppléments à des programmes pré-existants, et amener des propositions pour le développement futur. Cela inclut des programmes de remboursement de taxes foncières, de réserve foncière, de partenariat public-privé, d'augmentation de la capacité résidentielle à travers le zonage, etc (Hulchanski, 1990 : 2).

*Figure 4.1*

*Typologie des interventions municipales sur le développement résidentiel*



Si pour appartenir à la troisième catégorie un programme d'une municipalité doit avoir certaines caractéristiques originales dans sa conception (ses objectifs, ses modalités de réalisation), il nous semble que logiquement cela doit aussi se refléter dans les effets du programme. Lorsqu'une municipalité stimule le développement, trois cas peuvent se produire. Dans le premier cas, l'intervention municipale n'a pas permis de stimuler le développement résidentiel. Dans le deuxième cas, l'intervention municipale a permis de stimuler le développement, mais seulement quantitativement : le programme a permis d'augmenter le nombre de mises en chantier. La municipalité a un rôle de « catalyseur » (correspondant à une municipalité type conciliateur, le « facilitator model »). Dans le troisième cas, l'intervention municipale a permis le développement,

mais d'une manière plus qualitative, en les adaptant aux besoins locaux « comprehensive developper »), elle adopte donc un rôle régulateur.

Les effets de l'intervention directe sont de deux ordres :

- L'amélioration de l'aménagement : meilleur contrôle et meilleure qualité du développement résidentiel. L'encadrement produit un environnement propice aux idées innovatrices. C'est souvent le principal avantage de ce type d'intervention au niveau de la conception.
- L'amélioration du marché de l'habitation à l'échelle locale (volonté de diversifier la production, de maintenir sa part de marché, d'assurer une croissance fiscale). C'est sur ce dernier point que les programmes sont le plus critiqués, sur les effets, sur la clientèle visée. Par exemple, « on peut questionner sur le plan social les choix qui ont été faits en terme de clientèles visées. Manifestement, on a cherché à attirer des ménages aux revenus élevés » (Gaudreau 1990).

Dans cette étude, c'est sur le deuxième aspect, l'amélioration du marché de l'habitation, que nous porterons notre attention. Dans la perspective d'arriver à mieux caractériser le développement résidentiel de la politique *Habiter Montréal*, les sous-questions suivantes guideront notre réflexion afin de pouvoir caractériser la croissance quantitativement et qualitativement :

- Dans quelle mesure les objectifs de développement résidentiel sont-ils rencontrés?
- Quel type d'habitat est favorisé et produit? A quelle clientèle cet habitat correspond-t-il?
- Est-ce différent du milieu d'insertion?

## **1.2 Pertinence de l'étude de cas**

La ville de Montréal est un cas d'étude particulièrement intéressant pour son implication dans le domaine de l'habitation. En effet, elle a adopté par le passé des programmes originaux, comme l'Opération 20 000 logements au début des années 80.

Le programme que nous étudierons est l'Opération Habiter Montréal, amorcée en 1989 dans le cadre de la politique d'habitation qui porte le même nom. L'objectif de l'Opération est la stimulation de la construction résidentielle, pour « répondre aux divers besoins en habitation de la ville de Montréal, et pour susciter l'innovation en ce domaine »<sup>2</sup>. Ce programme consiste en la vente de terrains municipaux après que la municipalité ait mieux défini le type d'habitat qu'elle souhaite produire, notamment en précisant le nombre de logements, le prix et les conditions de vente. Hulchanski définit le programme ainsi : « *this is a comprehensive program covering aspects of land,*

---

<sup>2</sup> Ville de Montréal, 1991, programme de développement résidentiel Habiter Montréal, phase 1, p. 3.

*financing, joint ventures, and property taxation*" (1990 : 59). Ce programme touchait à la fois le logement privé et le logement social et abordable. Il est appliqué dans toute la ville de Montréal.

Depuis son lancement jusqu'au premier bilan en 1996, le programme a permis la construction de 4380 logements. Ces 4380 logements correspondent à 40% du total des unités mises en chantier à Montréal (ville de Montréal, 1996). Les mises en chantier ont touché majoritairement le développement du logement public et abordable : sur les 4380 logements, 65% ont été développés par l'OMHM, 27% par des COOP et des OSBL, 9% par des développeurs privés.

L'analyse plus détaillée du volet privé<sup>3</sup> nous montre qu'en 1996, seulement 770 logements ont été mis en chantier alors que plus du triple étaient prévus. Plus de la moitié de ces mises en chantier ont eu lieu dans le secteur de Mercier Hochelaga-Maisonneuve, mais il était prévu que ces développements soient importants aussi dans les arrondissements centraux suivants : Rosemont, Petite Patrie, Ville Marie. En général, la moitié de la production de logements privés se situe dans des quartiers périphériques (Pointe-aux-Trembles, Rivière des Prairies), l'autre moitié dans des secteurs péri-centraux. En 2001, 132 emplacements ont été cédés depuis le début de l'Opération en 1991, et il est prévu la construction de 3719 logements (réalisés et à construire). Les mises en chantiers étaient supérieures dans les quartiers centraux.

Ces premiers chiffres nous montrent les résultats globaux de l'Opération:

- L'opération a permis la construction plus de 7000 logements (réalisés ou à construire)
- En majorité, ce sont des logements sociaux et abordables.
- L'année 1996 apparaît comme un tournant dans le marché immobilier correspondant à une reprise, mais également à une évolution de la croissance (les secteurs centraux deviennent plus attractifs et la construction privée y reprend).

Le bilan publié par la ville en 1996 est une description des résultats et une liste de propositions pour améliorer la procédure et les modalités de réalisation. Il n'y a ni d'approche qualitative, ni d'analyse spatiale des résultats.

### **1.3 Hypothèses et limites spatiales et temporelles**

La question centrale de notre étude porte sur l'intervention municipale dans le développement résidentiel. Pour mieux appréhender cette question, nous étudierons les résultats d'un programme

---

<sup>3</sup> Ville de Montréal (2001), Programmes et interventions de la ville, Programme de développement résidentiel Opération Habiter Montréal, p. 3.

spécifique, l'Opération Habiter Montréal. Cette dernière découle de l'évolution des politiques municipales (Opération 20 000 logements) et du contexte socio-démographique.

Le programme de développement résidentiel a principalement permis de stimuler le marché du logement public et abordable ainsi que du logement privé, même si pour ce dernier, la ville avait initialement prévu un développement bien supérieur à celui qui a eu effectivement lieu. Une évolution est perceptible à partir de 1996 : le développement résidentiel privé est supérieur, mais seulement dans certains quartiers.

Notre hypothèse sera donc la suivante : l'intervention municipale est plus liée à la dynamique du marché qu'à la recherche d'un meilleur équilibre dans les villes. Cette intervention municipale stimule le développement résidentiel, mais principalement dans les quartiers déjà dynamiques. Certaines contraintes, , comme la localisation des terrains disponibles, limitent l'efficacité de la politique et son effet régulateur.

Les limites spatiales de l'étude seront celles de l'ancienne ville de Montréal avant la fusion des municipalités de l'île en 2002. Le programme a été conçu dans les limites spatiales de l'ancienne ville. Les limites temporelles seront 1989- 2001. L'année 1989 (et non pas l'année 90) a été choisie car des initiatives amorcées en 1989 ont été intégrées au bilan en 1996 (notamment pour le logement coopératif). Cette période de temps nous permettra d'observer un retournement de tendances, soit l'augmentation des mises en chantier sur l'île de Montréal à partir de 1996. Pendant ce laps de temps, quatre phases du volet privé de l'opération ont été lancées : phase 1 début janvier 91, phase 2 début juillet 92, phase 3 début juin 1994, et phase 4 début 1999.

#### ***1.4 Caractéristiques de la recherche***

Certaines limites et certaines orientations à suivre sont données par les caractéristiques du sujet. Celui-ci est une étude de cas, celui de l'Opération Habiter Montréal. Une attention particulière sera portée à l'environnement du programme, soit le contexte socio-économique et la politique globale dans lequel il s'inscrit.

Sans être une évaluation globale, la présente étude cherche à évaluer une partie des conséquences de la politique. Pour évaluer les effets d'un programme ou d'une politique, l'étude peut être soit globale, soit étudier un aspect en particulier. La première approche, globale, vise à identifier les principaux effets, alors que la seconde limite l'étude à quelques objectifs du programme. Dans le cas échéant, on ne tentera pas de dire quels sont l'ensemble des conséquences qui ont été produites par le programme, mais juste chercher à spécifier le

développement résidentiel d'un point de vue socio-économique. Dans une perspective plus architecturale, par exemple, on aurait pu étudier l'intégration des projets dans le design urbain.

Le terme « effet » est flou, et plusieurs types d'effets peuvent être identifiés : les effets à court terme (les objectifs intermédiaires sont-ils atteints?), à moyen terme (les objectifs sont-ils atteints?), à long terme (quels sont les changements pour le milieu?). Un autre type d'effets peut être analysé, les effets non-prévus. Alors que les effets à court-terme sont liés à l'atteinte d'objectifs quantifiés, les objectifs à moyen et long terme ont des dimensions plus qualitatives, entraînant le changement du milieu, plus difficilement mesurables.

L'étude de cas nous permettra donc de mieux appréhender l'intervention municipale sur le développement résidentiel. Pour cela, notre étude se structurera donc en deux parties :

- l'analyse de l'environnement du programme, soit la politique dans lequel il s'inscrit et le contexte socio-démographique, afin de pouvoir montrer l'originalité du programme et la place du développement résidentiel.
- l'analyse des résultats et des conséquences du programme sur la croissance.

## **2. Méthode d'analyse de la politique Habiter Montréal**

Comment procéder à l'analyse de l'environnement du programme? Les principales questions auxquelles nous tenterons de répondre seront les suivantes : comment les problèmes sont-ils abordés? Quels sont les objectifs, à quels besoins les planificateurs veulent-ils répondre? Quelle est la place du programme dans la politique globale Habiter Montréal ?

Dans un premier temps, cette politique sera mise dans une perspective historique afin de distinguer les évolutions de l'intervention municipale dans le domaine de l'habitat, en soulignant la place du développement résidentiel et l'évolution des enjeux municipaux. Puis, dans un second temps, nous analyserons cette politique, et le rôle de l'Opération dans cette politique.

### ***2.1 Méthode d'analyse de l'historique des politiques municipales de la ville de Montréal en habitation***

L'intervention de la municipalité dans le domaine de l'habitat a beaucoup évolué depuis la seconde guerre mondiale. L'attention sera portée principalement sur l'origine des programmes de développement résidentiel. Quels éléments analysés pour étudier les politiques et les projets de ville et dans quel contexte théorique?

Les politiques résultent d'un contexte socio-démographique particulier. L'analyse de l'environnement de la politique implique une mise en perspective de la croissance de la ville de Montréal pour en comprendre les enjeux. Dans le cas de Montréal, les relations de la ville et de sa région sont importants pour comprendre les préoccupations au niveau de l'habitat. Quelles sont les principales différences socio-démographiques entre Montréal et sa banlieue? De nombreux chercheurs, se sont penchés sur la croissance de la métropole et de la région métropolitaine ; certains, auxquels nous nous référerons, se sont intéressés plus particulièrement aux stratégies résidentielles , au phénomène d'étalement urbain et de retour en ville (Dansereau, 1988, 1991 ; Divay, 1984, Germain A. 1995, 2001 ; Ley D., 1992, 1995;Rose, 1995,2001).

L'historique des politiques municipales d'habitation sera divisé en trois parties : de l'après guerre au milieu des années 70, puis les années 70-80, et enfin les années 90. La première phase de l'après-guerre jusqu'au milieu des années 60 correspond à ce que plusieurs chercheurs appellent la naissance de la 'corporate city'<sup>4</sup>, soit l'encadrement du développement par la municipalité pour permettre une meilleure organisation de son territoire. Par la suite dans les années 70, suite au déclin de la ville-centrale, les préoccupations concernant l'habitat et les quartiers commencent à se faire plus importantes et les premiers programmes de développement résidentiel sont mis en oeuvre. Pendant les années 90, les préoccupations pour l'habitat sont certes importantes, mais les fortes contraintes budgétaires contraignent l'action municipale. Le soutien de l'offre et la demande continue avec l'adoption de la politique Habiter Montréal en 1989, mais cependant, ce programme s'adresse à une clientèle plus large.

À chaque période sont associés des politiques et des programmes. Afin de mieux cerner l'intervention dans un contexte plus théorique, nous nous intéresserons aux objectifs des différents programmes concernant l'habitat. Lessard (1992 : 7) a dressé une série d'exemples qui montre comment les principes directeurs en habitation guident les interventions. À chaque objectif correspond un type d'intervention :

- soit le logement est considéré comme un bien fondamental. La préoccupation est alors l'accès à un logement convenable pour tous. Les objectifs viseront des clientèles particulières.
- soit l'espace résidentiel est un bien collectif spatialisé. Il s'agit alors de maintenir un environnement résidentiel de qualité, de consolidation des quartiers.
- soit l'habitation est un levier économique important. Dans ce cas-ci, on retrouve le terme de « développement ».

---

<sup>4</sup> Rose,2000 : 66, Gordon D.M (1978) Capitalist development and the history of Canadian cities pp. 25-64 in W.K Tabb and L. Sawers (eds) marxism and the metropolis : new perspectives in urban political economy. New york : Oxford University Press. Reid B(1991) Primer on the corporate city, pp 63-78 in K. Gerecke (ed.) The Canadian City. Montreal : Black Rose.

Tableau 4.1 :

*Préoccupations et objectifs des municipalités en matière d'habitation (Lessard, 92 :7)*

**Préoccupations et objectifs des municipalités en matière d'habitation : quelques exemples**

Principes de départ	Préoccupations	Objectifs
Le logement est un besoin fondamental	Accès à un logement convenable pour tous  Maintien de la qualité des logements	S'assurer d'une offre de logements suffisante en quantité et en diversité Faciliter l'accès au logement à des clientèles particulières: familles monoparentales, personnes âgées, handicapées, à faible revenu ou sans abri S'assurer de la sécurité et de la salubrité des logements
L'espace résidentiel est un bien collectif spatialisé	Maintien d'un environnement résidentiel de qualité  Consolidation des quartiers	Assurer une cohabitation harmonieuse entre les modes d'habiter et les autres activités Encourager l'entretien et l'embellissement des propriétés Assurer la disponibilité, la proximité et la qualité des services collectifs, privés et publics
L'habitation est un levier économique important	Développement de la municipalité  Équilibre du budget municipal	Promouvoir l'accès à la propriété Consolider la richesse foncière par le maintien de la valeur des immeubles imposables Viser la rentabilité des investissements publics

La mise en perspective historique des interventions de la Ville de Montréal nous permettra de mieux comprendre les origines des programmes de développement résidentiel et les principes guidant ces interventions.

## **2.2 Méthode d'analyse de la politique Habiter Montréal**

Après avoir présenté les principales interventions municipales en habitation, nous étudierons plus particulièrement la politique Habiter Montréal afin de déterminer la place du soutien au développement résidentiel et l'originalité des moyens mis en oeuvre. Cela nous permettra de mieux

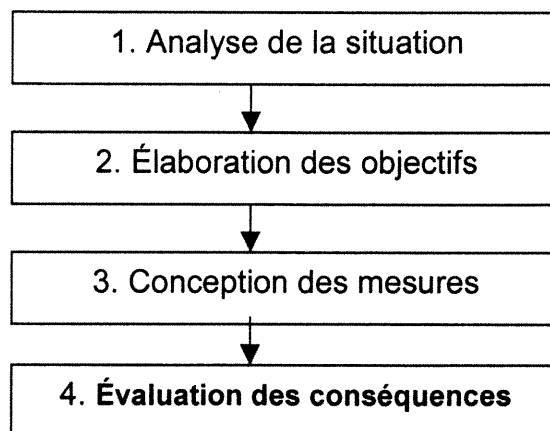


appréhender l'étude des résultats de l'*Opération Habiter Montréal*. Si la municipalité a adopté un rôle de « comprehensive developer », cela devrait se refléter dans la planification, que ce soit dans l'analyse de la situation, les liens entre les programmes et leurs modalités de réalisation.

Avant d'étudier plus en détail le programme de développement résidentiel, nous verrons la politique dans sa globalité afin d'identifier le raisonnement des planificateurs et la portée des choix ayant été faits. Quel est le contexte particulier de la politique? La politique Habiter Montréal fut élaborée sous l'administration Doré en 1988. Il faut noter que cette élaboration relevait de la responsabilité du SHDU (Service d'Habitation et de Développement Urbain) et visait l'équilibre du développement à la fois économique et social. C'est une politique globale qui regroupe l'ensemble des réalisations municipales dans le domaine de l'habitation de la Ville de Montréal. Ces actions sont très diverses ; elles touchent à la fois la rénovation, la revitalisation, le logement abordable et le soutien au développement résidentiel. Le dernier élément, le soutien au développement résidentiel, est certainement l'aspect le plus original de la politique. En cela, elle s'inscrit dans la lignée de l'Opération 20 000 logements tout en ayant des objectifs différents comme on le verra plus tard. Quels sont les principes directeurs de l'intervention municipale?

Lorsqu'une politique est élaborée, les différents acteurs de sa réalisation suivent un certain nombre d'étapes : analyse de la situation actuelle, élaboration des objectifs, conception des actions à réaliser pour atteindre ses objectifs. (schéma 1). Ce modèle est issu du modèle rationnel, souvent utilisé par les gouvernements dans la planification des politiques. L'étude des différentes étapes permettra de mieux appréhender les choix qui ont été faits. Ce schéma général est toujours valable pour une politique d'habitation, mais avec certaines spécificités. Le second modèle présenté, celui de Lessard (1992 :11) porte principalement sur les étapes d'élaboration d'une politique d'habitation, mais il reste assez général, dressant la liste et l'ordre des principaux éléments qui la composent.

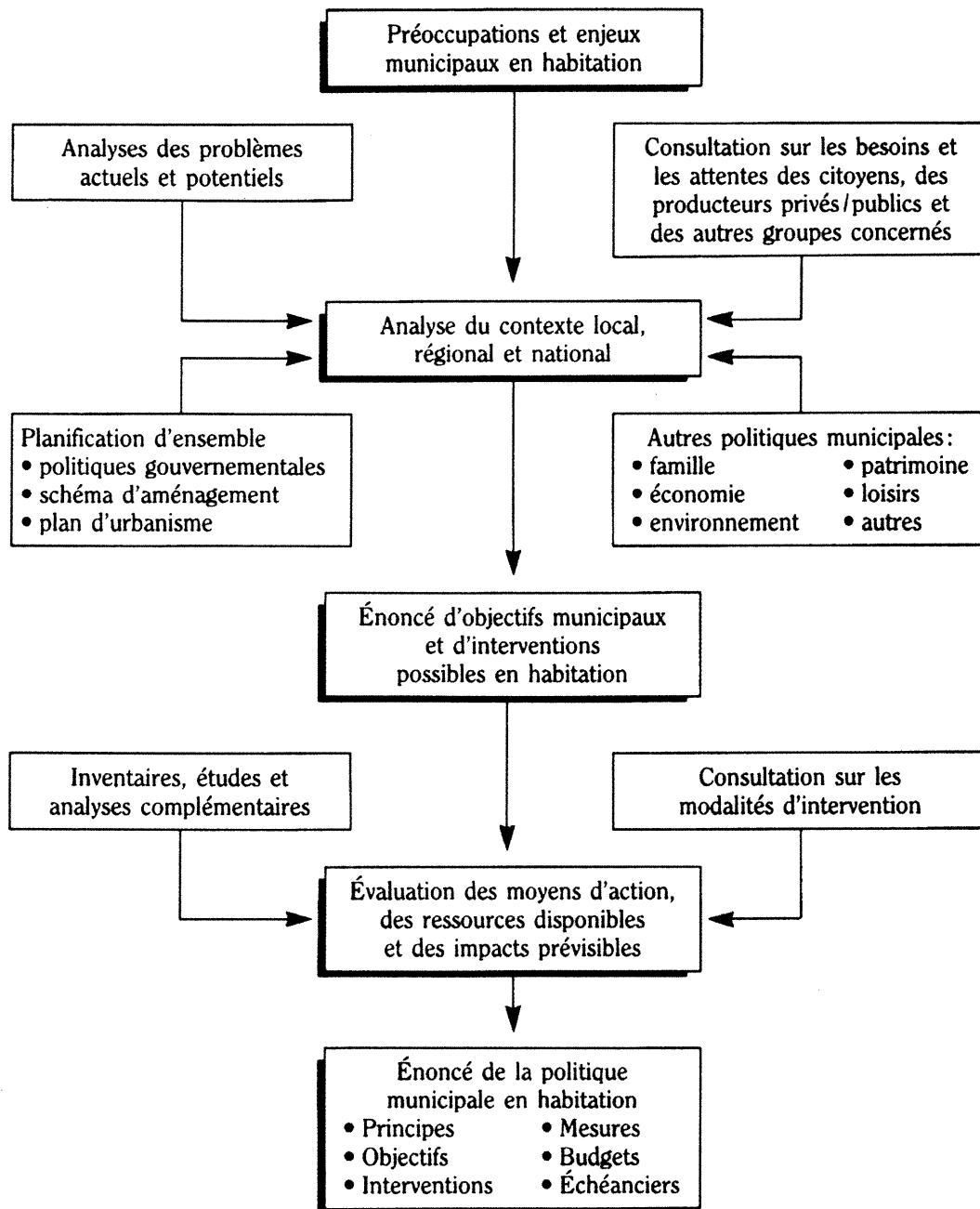
*Figure 4. 2 Planification d'une politique dans le modèle rationnel*



(D'après Faludi A., 1996, Rationality, rationalism, and planning doctrine in S. MANDELBAUM Exploration in Planning theory, center for urban policy research, New

Figure 4.3 Étapes de l'élaboration d'une politique en habitation (Lessard, 1992 :11)

## Politique municipale en habitation : principales étapes de l'élaboration



Il est intéressant de noter que la première étape du modèle rationnel, « l'analyse de la situation » correspond à deux phases dans le modèle de Lessard : « préoccupations et enjeux municipaux en habitation », « analyse du contexte local, régional et national ». Les principaux enjeux en habitation de la ville vont orienter la perception du diagnostic. La politique municipale s'inscrit dans des politiques plus globales, complémentaires de la municipalité (famille, économie, environnement, patrimoine...), soit relevant des échelons supérieurs (région, province, fédéral). Ce n'est qu'après cette étude que débute l'étape de l'élaboration des objectifs municipaux. Dans le modèle de Lessard, les diverses interventions possibles sont analysées. La conception des mesures aboutit à l'énoncé des objectifs municipaux correspondant aux principes, objectifs, interventions, mesures, budgets, échéanciers.

Pour répondre à notre questionnement sur la stimulation de la croissance par un programme de développement résidentiel, nous reprendrons les principales étapes de ce cheminement :

- Les enjeux d'habitation.
- Les objectifs municipaux.
- Les mesures mises en place et leurs modalités.

L'analyse possible de la construction politique à travers les documents officiels est limitée. En effet, il est difficile d'avoir accès à certains types d'informations, comme les études et analyses complémentaires pour évaluer les moyens d'actions.

L'étude des objectifs et des mesures mises en place sera faite dans l'optique de répondre à la question suivante : la municipalité a-t-elle eu une démarche de « comprehensive developer »? Si oui, la politique sera composée de programmes complémentaires (en complément des programmes fédéraux et provinciaux), originaux et des modalités d'interventions spécifiques et novatrices (partenariat public-privé par exemple). L'Opération Habiter Montréal correspond-t-elle à cette définition? Quels sont les premiers résultats du programme?

### **3. Le choix des indicateurs de résultat**

Après avoir étudié l'environnement du programme, la partie 3 s'intéressera plus en détail aux conséquences spatiales de l'Opération Habiter Montréal. Il s'agira d'étudier le développement résidentiel produit et de caractériser ce développement pour voir si le programme a permis de corriger les tendances du marché ou s'il en a renforcé d'autres.

#### **3.1 Données disponibles**

Quelle stratégie de vérification adopter pour vérifier les hypothèses? Les données de l'analyse utilisées seront celles de différents organismes : la ville de Montréal, l'association des constructeurs et des promoteurs en habitation du Québec (ACPHQ), et des organismes gouvernementaux (Statistiques Canada, SCHL, SHQ). Il s'agit donc d'une stratégie non expérimentale (Gauthier, 1984 : 143), très courante en sciences sociales. Dans le cas d'une stratégie non-expérimentale, le contrôle sur la variable indépendante est particulièrement difficile, avec pour conséquence une grande difficulté pour établir les liens de causalité et pour contrôler les variables parasites.

Pour analyser le développement résidentiel produit par le programme nous étudierons dans un premier temps les contraintes de départ (les terrains disponibles), puis, dans un deuxième temps, les résultats quantitatifs (les objectifs sont-ils atteints?), et enfin nous comparerons les résultats avec la dynamique du marché de l'habitation et certaines caractéristiques des quartiers. A chaque étape certaines variables ont été retenues pour servir d'indicateurs (nous décrivons plus en détail ces variables dans le septième et huitième chapitre).

### ***3.2 Les contraintes de départ : caractéristiques des emplacements proposés***

Dans une stratégie foncière, la localisation, les caractéristiques des terrains (viabilité, dimension) ont une importance primordiale pour la réalisation de la politique. Les terrains constituent la matière première de la politique, et on essaiera de déterminer en quoi ceux-ci présentent des avantages et des désavantages.

Les données utilisées seront les suivantes : nombre de terrains municipaux disponibles, nombres de logements proposés par la municipalité (pour pouvoir mieux appréhender les objectifs de la ville et les contraintes de départ).

### ***3.3 Variables retenues pour l'analyse quantitative***

L'évaluation quantitative vise à répondre à la question suivante : « la politique a-t-elle permis de stimuler le développement résidentiel » ? Il s'agit de vérifier si les objectifs ont été atteints quantitativement. Aux objectifs généraux, étaient associés des objectifs quantifiés : par exemple, un des objectifs intermédiaire était de 1000 logements par an.

L'évaluation quantitative suppose l'étude d'un certain nombre de données : le nombre de terrains vendus entre 1989 et 2000 (évolution globale, évolution du nombre de logements construits, répartition selon le type de constructions (privé, HLM, COOP, OSBL)... Il suivra une analyse spatiale pour déterminer dans quels quartiers le programme a connu le plus de réussite.

### **3.4 Variables retenues pour la comparaison des résultats avec le marché et le milieu d'insertion**

#### 3.4.1 Objectifs de l'analyse qualitative

L'analyse qualitative mettra en parallèle les résultats de l'analyse quantitative avec le milieu : il s'agira de comparer les projets avec les caractéristiques de la dynamique du marché immobilier et des différents quartiers. Cette comparaison permettrait de répondre à plusieurs questions : les secteurs où le maximum de terrains ont été vendus sont-ils uniquement les secteurs les plus dynamiques? Les projets développés correspondent-ils à la clientèle du quartier?

#### 3.4.2 Variables retenues

Les données relatives au marché de l'habitation des quartiers centraux permettront de dresser les principaux traits du marché de l'habitation : l'augmentation du nombre de ménages entre 1991 et 1996, le nombre d'unités mises en chantiers par quartier, l'évolution de ces mises en chantier chaque année, par marché visé (unifamiliale, condominiums, locatif). Ces données vont permettre de comparer la dynamique du marché avec les résultats de l'Opération Habiter Montréal

La croissance induite correspond-elle au milieu d'insertion? L'analyse d'un certain nombre de données permettra de caractériser les différents arrondissements et leurs clientèles, afin d'aboutir à une typologie. Pour cela, nous nous intéresserons au revenu moyen, à la localisation des ménages les plus pauvres (nombre de ménages dont le revenu est inférieur à 10 000\$) et au mode d'occupation des logements (taux de locataires).

L'étude de cas nous permettra donc de mieux appréhender l'intervention municipale dans la croissance résidentielle et les enjeux soulevés par cette intervention. La municipalité a pour objectif de stimuler la croissance, mais à quel type de croissance aboutissent ces programmes? Adopte-t-elle une attitude de « comprehensive developper »? L'élaboration des politiques d'habitation est liée à un contexte particulier : la perception de ce contexte, l'emphase mis sur certains problèmes et sur certains objectifs, les modalités d'interventions choisies ont une importance particulière dans les résultats du programme. Nous étudierons donc plus précisément le contexte et le contenu de la politique *Habiter Montréal* dans laquelle le programme étudié s'inscrit. Par la suite, les variables décrites précédemment nous permettront de mieux définir la nature de la stimulation induite par l'Opération Habiter Montréal.

## Chapitre 5.

# Croissance urbaine et politiques municipales

## 1945 - 2000

L'objectif de ce chapitre est de montrer l'évolution de l'intervention de la ville de Montréal dans le domaine de l'habitat depuis 1945. Pour cela, nous comparerons les différents programmes et projets concernant l'habitat et leurs objectifs, en étudiant en parallèle la croissance de la ville et de sa région.

Les principes qui guident les actions municipales évoluent à travers le temps. Pour analyser les interventions de la ville, nous nous référons aux exemples de Lessard (1992 : 7). De quand datent les préoccupations pour le développement résidentiel? Quelles en sont les origines? En quoi ces interventions diffèrent-elles des interventions précédentes?

Après avoir vu les grands traits de la croissance et du développement résidentiel de la ville de Montréal, l'étude des interventions municipales sera divisée en trois phases : de l'après-guerre au milieu des années 70, puis des années 75 à la fin des années 80, et enfin les années 90. L'accent sera porté sur les deux dernières périodes, correspondant à la montée des préoccupations de la ville-centre pour l'habitat et le développement résidentiel.

### **1. Principaux traits caractéristiques du développement résidentiel :**

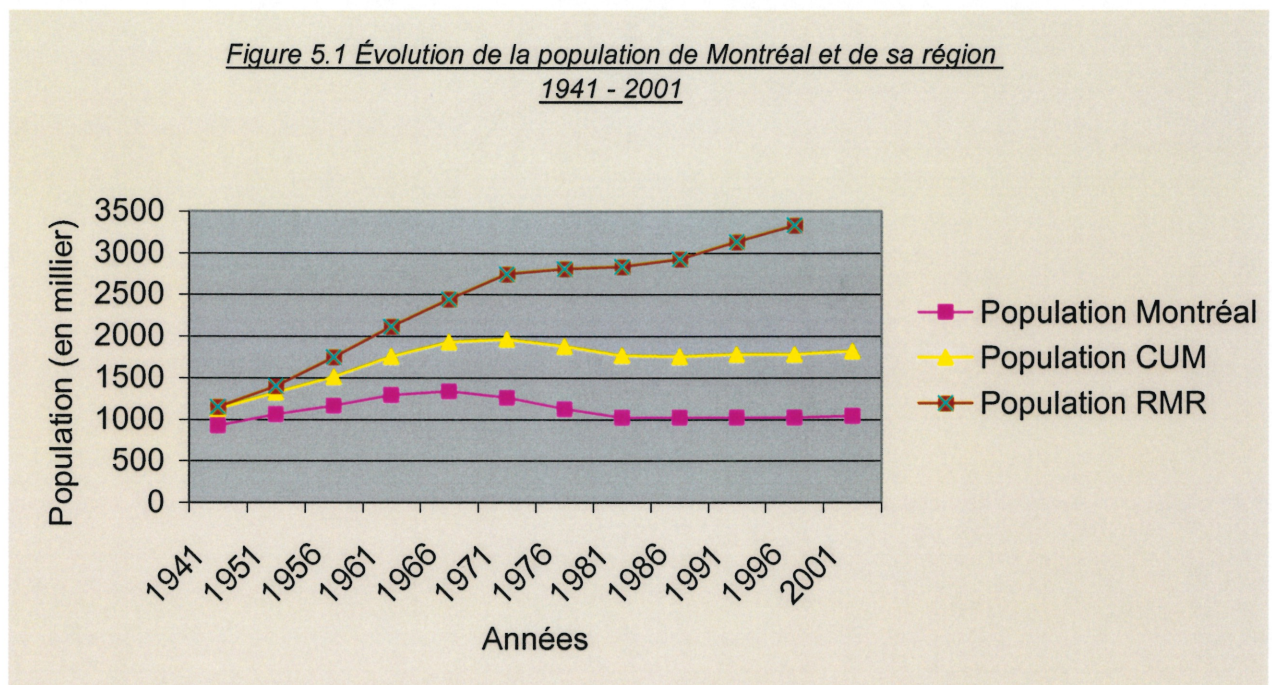
En 2001, la ville de Montréal compte 1 039 534 habitants. Quelles sont les grandes caractéristiques de sa croissance urbaine, du développement résidentiel et de la clientèle de la ville-centre?

#### Les grands traits de la croissance urbaine

Depuis la seconde guerre mondiale, la ville de Montréal a connu plusieurs phases successives de croissance, de déclin et de stabilisation, alors que la région n'a cessé de croître sur toute la période (Figure 5.1). Ce constat nous permet de faire ressortir l'étalement urbain qui s'inscrit comme une tendance lourde du développement urbain de la région Montréalaise.

Jusqu'au milieu des années 60 la population ne cesse d'augmenter : elle atteint 1 329 000 habitants en 1966<sup>1</sup>. Cette période est caractérisée par de forts taux de croissance (+10.3% pour la ville de Montréal entre 1951 et 1956, 25.6% pour la RMR). Par la suite, la ville a connu une décroissance particulièrement importante dans les années 1970, alors que la population de la région métropolitaine continuait de croître (-10.8% entre 1971 et 1976 pour la ville de Montréal).

Cette baisse ralentit au milieu des années 80, et la population de la ville ne croît ni ne décroît sensiblement de 1981 à 1996 (les taux de croissance oscillent entre -0.4% entre 1981 et 1986 et 0.2% de 1986 à 1991). Deux facteurs ont pu contribuer à réduire la diminution nette de la population de la ville centrale : l'immigration et le nombre de naissances. La dernière période (1996 -2001) montre un changement dans cette tendance : pour la première fois depuis plus de trente ans, la population de Montréal a augmenté plus sensiblement (+2.3%).



Source : Statistiques Canada et Banque de données et d'information urbaine (Montréal).

L'étalement urbain présente une particularité : contrairement aux villes américaines, le nombre de ménages ne cesse de croître sur toute la période (+27% entre 1966 et 1996). Cela correspond à la décohabitation et à la multiplication des ménages de type nouveau (familles monoparentales, couples sans enfants, etc.). Le nombre de ménages a augmenté, mais la taille

<sup>1</sup> Source : Statistiques Canada et Banque de données et d'information urbaine (Ville de Montréal).

des ménages a diminué. 49% des ménages à Montréal en 1996<sup>2</sup> sont des ménages non-familiaux (contre 34% en moyenne dans les autres municipalités de la RMR)<sup>3</sup>.

La structure socio-démographique permet de caractériser plus spécifiquement la ville centrale, dont le profil diffère des banlieues<sup>4</sup> de sa région (données de 1996):

- Montréal a un faible taux de propriétaires, seulement 27%, contre 48% dans la région métropolitaine.
- Certains types de ménages sont plus représentés dans la ville centre : les ménages d'une seule personne représentent 41% de tous les ménages, contre 29% dans la région.
- Montréal est un lieu d'implantation des nouveaux immigrants. En 1996, la population comptait 27% d'immigrants (29% arrivés après 1996).
- Le revenu moyen des ménages s'élève à 34 556\$ alors qu'il est de 44 593\$ pour la RMR.
- Le taux de chômage s'élève à 15,0% contre 11,2% dans la région.

Montréal a donc un profil différent de celui de sa région : c'est une ville de locataires, comportant des ménages d'un revenu en moyenne plus faible, et une proportion plus importante de ménages non-familiaux. C'est un lieu d'implantation pour les nouveaux immigrants.

### Le développement résidentiel

Les logements de la ville de Montréal ont été majoritairement construits avant 1960 (tableau 5.1). Près d'un tiers sont antérieurs à 1950 et datent des années 1870-1930. Le développement résidentiel récent représente une part beaucoup moins importante aujourd'hui : En 1996, le développement depuis 1981 et 1996 ne représentait que 11.9% du parc de logement. La moitié du parc résidentiel de Montréal est composé de plex, des immeubles de trois étages ou moins, à structure de bois, construits depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. En 1995, Montréal comptait 47 000 duplex, 22 000 triplex, 15 000 multiplex de quatre à cinq logements (Cournoyer, 1995 : 223). Les « plex » dominent donc le marché de l'existant à Montréal, mais ce type de produit ne correspond pas à celui recherché par les jeunes ménages : « *La possession d'une maison unifamiliale est un rêve généralisé dans la population nord-américaine et ces maisons sont moins coûteuses à produire en banlieue. Or seulement 8% du parc de logements montréalais est formé de maisons unifamiliales* » (Cournoyer, 1995 : 224).

---

<sup>2</sup> Source : Statistiques Canada.

<sup>3</sup> Ville de Montréal, 1998, Profil socio-économique 1998.

<sup>4</sup> Données Statistiques Canada, Recensement 1996 et Recensement 2001.



Tableau 5.1Les périodes de constructions de logements à Montréal**PÉRIODE DE CONSTRUCTION DES LOGEMENTS DE LA VILLE DE MONTRÉAL<sup>5</sup>**

Avant 1946	140090	29.9%
1946-1960	141365	30.1%
1961-1980	131985	28.1%
1981-1996	55715	11.9%

Total : 469155 100.0%

Les grandes caractéristiques du développement résidentiel à Montréal nous ont montré la spécificité de Montréal au point de vue de l'habitation et de sa clientèle. Son profil diffère de celui de sa banlieue : elle comporte moins de propriétaires, des revenus en moyenne plus faibles des familles différentes. Les besoins en logement existent, notamment en logement social destiné non seulement aux familles, mais aussi aux personnes âgées. 128 000 ménages locataires consacrent plus 30% de leur revenu au loyer (source Ville de Montréal, 1995 : 42 et Statistiques Canada). Ce taux d'effort est supérieur à 50% du revenu pour plus de 50 000 ménages.

Quelles interventions la ville a-t-elle développée? Comment cette intervention a-t-elle évolué dans le temps?

## **2. Le temps des grands projets, de 1945 à 1975**

La population de la RMR de Montréal a cru rapidement et régulièrement du début des années 50 jusqu'au milieu des années 60. La banlieue va tendre à prendre de plus en plus d'importance alors que le poids de la ville centrale diminue. A partir des années 60, ce phénomène est renforcé par le départ massif des habitants de la population de la ville centre vers la proche banlieue.

« après la guerre les banlieues vont s'étendre à un rythme très rapide de telle sorte qu'on assiste à un renversement de tendance qui apparaît clairement si l'on compare la population vivant dans la ville centrale et celle qui habite le reste de la région métropolitaine. Alors qu'en 1941, 45% de la population de la région métropolitaine de Montréal habite la ville centrale, ce pourcentage tombe à 22% en 1961 » (Collin 1986, 11).

<sup>5</sup> Source : Statistiques Canada, recensement 1996.

Les changements de la structure urbaine vont encourager cette tendance. Les programmes publics de construction d'autoroutes vont doter Montréal d'un réseau efficace, essentiel non seulement pour l'expansion des banlieues résidentielles, mais favorisant aussi la relocalisation du secteur manufacturier en périphérie (Barcelo, 1990 :7) tendant à renforcer le déclin de la ville-centre.

La première phase de l'après-guerre jusqu'au milieu des années 60 correspond à ce que plusieurs chercheurs appellent la naissance de la 'corporate city'<sup>6</sup>, soit l'encadrement du développement par la municipalité pour permettre une meilleure organisation de son territoire.

Au début des années 50, la croissance démographique de la ville-centre est encore faible, et les politiques urbaines se caractérisent par le laisser-faire. Le maire Jean Drapeau arrive à la tête de la ville en 54 (il y restera presque sans interruptions jusqu'en 86) ; sous ses mandats et dans un contexte de forte croissance économique, la ville se transforme.

À la fin des années 50, commence la période de grands projets de planification du centre-ville et de rénovation urbaine : le projet de logement social des Habitations Jeanne Mance (1959), la place Ville Marie (1954-62), le développement de la ville souterraine (1962), la zone de revitalisation urbaine de la Petite Bourgogne (1965), l'ouverture du métro (1966), l'Exposition Universelle (1967), les Jeux Olympiques et le Stade Olympique (1976). Pendant cette période, le centre d'affaires se modernise (Complexe Desjardins, Cité complexe, Radio-Canada) et sa physionomie se transforme. Entre 1960 et 1976, sept voies rapides sont construites à Montréal.

Cette période se caractérise par des politiques municipales touchant plus les grands équipements que le domaine de l'habitat, exception faite du logement social à travers l'expérience de la rénovation urbaine. Il y a eu trois principaux programmes de déblaiement redéveloppement : projets de Maison de Radio-Canada (quartier Centre-Sud), Victoriatown (sud-ouest), et Côte des Neiges. Un seul programme de type rénovation de taudis fut mis en place, Les Habitations Jeanne Mance à l'Est du centre-ville.

« In Montreal (...) the massive urban renewal projects of the 1950's and 1960's which demolished at least 15 000 units up to 1966, were followed by a decade from 1968 to 1978 of replacement housing, when the Montreal Housing Department built 10 000 units of public housing (...) Since 1979, however, there has been some shift of emphasis. The housing programs were incorporated in a new civic body committed to economic development» (Ley, 1985 : 172)

<sup>6</sup> Rose, 2000 : 66, Gordon D.M (1978) Capitalist development and the history of Canadian cities pp25-64 in W.K Tabb and L. Sawers (eds) marxism and the metropolis : new perspectives in urban political economy. New York : Oxford University Press. Reid B(1991) Primer on the corporate city, pp. 63-78 in K. Gerecke (ed.) The Canadian City. Montreal : Black Rose.

C'est en 1969 qu'est créé l'Office municipal d'habitation de la ville de Montréal en vertu de la loi de la société d'habitation du Québec (SHQ). L'office gère et construit des logements dont le loyer est fonction du revenu des occupants et destinés aux ménages à faible revenu. En effet, à partir de cette date la construction de logements à loyer modique est très importante : alors qu'en 1969 le parc de logement social est de 1100 unités, en 1979 il compte un peu plus de 9500 logements (OMHM, 1994 : 6).

Les différentes interventions de la ville à cette période touchent principalement le développement économique. L'intervention de la municipalité en habitation concerne essentiellement le logement social, la production de HLM. En liant cette dernière affirmation avec le modèle de Lessard (1992 : 7), nous pouvons constater que la municipalité s'inscrit dans le premier exemple de municipalités, soit celles qui ont comme principe de départ pour leur politique d'habitat que le logement est un besoin fondamental. Ce principe va évoluer dans les années 75 et devenir moins prépondérant face à la montée de nouvelles préoccupations pour les quartiers existants.

### **3. le tournant dans les années 75 : la montée des préoccupations de l'habitat en centre-ville**

Jusqu'alors, la politique urbaine était centrée sur les grands projets et sur le développement économique du centre d'affaires. La deuxième phase correspond un tournant dans les années 70; cette évolution ne correspond pas à une date précise, mais à une montée progressive des préoccupations concernant l'habitat et les quartiers, ce qui correspond au cas numéro 2 du modèle de Lessard (1992 :7) où l'espace résidentiel est considéré comme un bien collectif spatialisé.

A partir de la seconde moitié des années 70, la perte de population de la ville-centre se confirme et entraîne la dégradation des quartiers centraux. Démographiquement, Montréal décroît : la population de la ville de Montréal diminue de plus de 200 000 habitants, passant de 1 214 000 en 1971 à 980 000 en 1981. Cette décroissance est perceptible dans certains quartiers : les rues commerciales déclinent, le bâti se dégrade...

Par ailleurs, au début des années 80, d'autres mouvements de populations se mettent en place : la « gentrification » de certains quartiers. Sénécal, au début des années 90 démontre la gentrification de Montréal en son centre :

*« Les résultats permettent de conclure que la gentrification est maintenant apparente au niveau agrégé du Noyau central de Montréal. (...) La taille des*

*ménages [entre 71 et 86] s'y trouve de plus en plus réduite, et les enfants s'y font de plus en plus en plus rare (...). Le groupe d'âges constitué des générations issus du baby-boom, groupe que d'aucuns associent au phénomène étudié, y occupe une place prépondérante (...) en 1986, un adulte sur cinq y détient un diplôme universitaire ». (...) (sénécal, 1990 : 89).*

Ces nouveaux mouvements sont des éléments à prendre à compte pour la revitalisation des quartiers.

Les enjeux spatiaux et démographiques sont régionaux. En 1987, un document de planification à l'échelle de l'île de Montréal est élaboré : le schéma d'aménagement. Les municipalités, qui sont maîtres d'oeuvre de l'aménagement et du développement de leur territoire respectif, veillent à ce que leurs plans et règlements d'urbanisme soient conformes aux grandes orientations prévues du schéma d'aménagement. Cependant, ce schéma aura peu d'influence sur le développement résidentiel et les mouvements de populations, et il sera critiqué pour n'être que la traduction de la réalité existante plus qu'un plan pour l'avenir. C'est donc le palier municipal qui va développer des interventions et des programmes, surtout Montréal en tant que ville centrale particulièrement touchée par les conséquences néfastes de l'étalement urbain.

Suite à la décroissance de la ville et au vieillissement des logements, le cadre bâti se dégrade. Les politiques urbaines municipales avaient peu touché le bâti résidentiel jusqu'alors :

*« the neglect of the physical fabric of many of the city's neighborhoods by an administration still bent on mega projects was creating such serious degradation in some areas of the inner city as to seriously embarrass an administration conscious of its dependence on tourists and concerned with its international image » (Rose, 2000 : 164).*

La ville de Montréal va multiplier les interventions pour freiner le déclin de la ville et de ses quartiers.

Cette intervention va changer de nature. En effet, l'époque précédente (celle de la rénovation urbaine et des grandes interventions) a donné lieu à beaucoup de critiques portant sur les conséquences et les enjeux des interventions municipales sur les quartiers, leurs habitants et le patrimoine. Plusieurs controverses concernant l'approche moderniste de la municipalité eurent lieu pendant les années 70 (par exemple celles autour de Milton Parc).

La consolidation des quartiers et l'amélioration de l'environnement sont devenues des priorités. Deux programmes de rénovation et de réhabilitation sont mis en place : le programme d'amélioration des quartiers dans les années 70 (PAQ), et le programme d'intervention dans les quartiers anciens (PIQA) dans les années 80. Il ne s'agit pas seulement de réhabilitation ou de rénovation d'édifices ; la revitalisation est un processus plus complexe qui passe par la

réhabilitation des artères commerciales, l'enfouissement des infrastructures... Ces programmes sont complétés par les programmes provinciaux d'aide à la rénovation pour les bâtiments.

La ville-centre se préoccupe aussi du logement social : le programme de HLM de l'OMH (office municipal d'habitation de Montréal) débute en 1969. Mais on passe progressivement d'une aide à la pierre à une aide à la personne, et une aide aux OSBL et COOP (programme de supplément au loyer OSBL, 1979). La conversion est favorisée pour les COOP et OSBL.

Les programmes de développement résidentiel sont mis en place au début des années 80, dans ce contexte de déclin de la ville-centre. Ces programmes doivent permettre de stimuler le développement, d'équilibrer la composition socio-économique des ménages entre la ville-centre et la banlieue, et de rentabiliser les infrastructures et les équipements. Des mesures de soutien de l'offre et de la demande sont mis en place : L'Opération 20 000 logements et le Crédit de taxes. Ces programmes visent les familles et les jeunes ménages, afin de leur favoriser l'accès à la propriété. Il s'agit de concurrencer la banlieue afin de freiner le déclin de la ville-centre : « *with housing incorporated as a part of an economic development strategy, a primary objective of the city is to raise its residential tax base* » (Ley, 1985 : 173).

L'originalité de l'Opération reposait sur le partenariat visant à stimuler l'activité des promoteurs privés et la promotion de nouveaux produits résidentiels. Les résultats de la politique ont montré les faits suivants (Charbonneau et al, 1989 : 128) :

- l'Opération aura permis la construction de plus de 18 000 logements.
- Plus de 4000 ont été produits par des promoteurs privés.
- Ce sont principalement des logements en copropriété dans des logements multiples
- Ils sont situés plutôt dans les nouveaux ensembles résidentiels et dans les quartiers périphériques au noyau central.
- Un nouveau modèle d'habitat urbain apparaît : le logement en copropriété dans les quartiers centraux offrant traditionnellement du logement locatif.

Un tel programme souligne le fait que l'habitation est devenue aussi pour la ville un « levier économique important » (cas 3 du modèle de Lessard, 1992 : 7). Il s'agit de promouvoir l'accès à la propriété, de consolider la richesse foncière, et viser la rentabilité des investissements publics. Ces programmes viennent bonifier les programmes provinciaux de relance comme Corvée Habitation.

Par la suite, les années 90 sont marquées par un contexte de fortes contraintes budgétaires des niveaux supérieurs de gouvernement, qui ont des impacts dans l'implication des

municipalités. Parallèlement, de nouveaux mouvements de population s'amorcent, permettant à la ville de Montréal de revitaliser certains de ses quartiers.

#### 4. Les années 90 : le redéveloppement de la ville-centre

Entre 1990 et 1995, alors que la ville de Montréal connaissait une décroissance de 0.13%, la RMR progressait de 6.4%; Montréal ne représente plus que 31% de la RMR (source : Statistiques Canada, recensement 1996). L'étalement urbain continue sur toute la période. 1996 correspond au plus bas niveau de mises en chantier à Montréal, 913, et seulement 7 756 mises en chantier pour la RMR. Entre 1996 et 2001 on peut observer une reprise de la croissance. Le taux de croissance est même supérieur pour la ville-centre par rapport à l'ensemble de l'île (2,3% contre 2.1%<sup>7</sup>).

Tableau 5.2

La croissance de la population de Montréal et de la communauté urbaine, 1986-2001  
(Données Statistiques Canada)

Population	1986	1991	1996	2001
CUM	1752560	1775925	1775846	1812723
Montréal	1015420	1017666	1016376	1039534

Taux de croissance	86-91	91-96	96-2001	86-2001
CUM	1.33%	0.00%	2.1%	3.4%
Montréal	0.22%	-0.13%	2.3%	2.4%

Il existe donc une rupture en 1995. Un indicateur important est le taux de vacance ; celui-ci atteint un maximum de 6,8% en avril 1992. (Ville de Montréal, 2001 : 9). À partir de 1994, le taux de vacance ne cesse de baisser pour aller jusqu'en dessous du taux d'équilibre à 3% en 1999. Les mises en chantier reprennent sur l'île : après avoir atteint leur chiffre le plus bas en 1995 avec 1840 mises en chantier sur l'île de Montréal, en 2000, 4200 logements ont été construits.

Quelles sont les principales interventions de la ville? Une nouvelle politique d'habitation fut adoptée au début des années 1990. Elle s'inscrit dans la continuité de l'*Opération 20 000 logements* soutenant l'offre et la demande de logements, mais, les mesures s'adressent à une clientèle plus large, correspondant plus à la demande large qui existe au centre-ville. Tout un ensemble de mesures sont mises en place, visant le soutien au développement résidentiel,

<sup>7</sup> Statistiques Canada, recensement 2001.

l'accession à la propriété, l'augmentation de l'offre de logement social, et l'amélioration des quartiers (nous étudierons plus en détail le contenu de la politique et les différentes mesures dans la partie suivante).

La production de logements abordables est limitée durant cette période. En 1993 les gouvernements supérieurs coupent les budgets pour la production de nouveaux logements HLM. La ville de Montréal est donc obligée de revoir à la baisse la production de logement social prévue. L'augmentation du parc de logement abordable, qui constituait une part importante du marché locatif auparavant, va se restreindre dans les années 90 à des créneaux particuliers plus rentables, comme les résidences pour personnes âgées (Ville de Montréal, 2002 : 11).

Pendant les années 90, la ré-urbanisation de la ville-centre et l'encadrement de ce développement deviennent des objectifs primordiaux. Le plan d'urbanisme adopté en 1992 a pour vocation d'encadrer le développement résidentiel, industriel et commercial de la ville de Montréal ; Les quatre orientations clés du plan ont pour but de « *soutenir et mettre en valeur le rôle de métropole de Montréal* », « *d'assurer la diversité des activités économiques* », « *d'accroître la qualité des milieux résidentiels* » et « *d'améliorer l'environnement urbain montréalais* ». Ainsi, nous pouvons voir que le plan d'urbanisme s'inscrit dans la même problématique que la Politique Habiter Montréal : soit permettre le développement tout en protégeant et en améliorant l'existant. Les orientations et stratégies concernant l'habitat et les quartiers reprennent les éléments de la politique d'habitation (Ville de Montréal, 1992 : 30), soit la promotion de conditions résidentielles de qualité à un prix abordable, et l'appropriation croissante de l'habitat par les Montréalais. Le Plan propose des mesures visant l'amélioration de la qualité de vie et de la desserte de services et d'équipements collectifs.

Le projet du *Nouveau Montréal* date du début des années 90 ; l'objectif est d'attirer une nouvelle population au centre-ville. L'accent est mis sur le redéveloppement et la revitalisation des faubourgs : Quartier International, Cité du multimédia, Faubourg-Québec, Chaussegros de Lévy, Clos Saint-André, 1 Mc Gill, Faubourg Saint Laurent. Par ailleurs, des projets de conversions de secteurs industriels en secteurs résidentiels sont réalisés, comme le Canal Lachine, ou le projet des Shop Angus. L'objectif, au delà de la mise en marché de nouveaux produits résidentiels, est de « *sensibiliser la population à la qualité de vie particulière qu'offre la ville-centre* » (Cournoyer, 1995 : 229). Une campagne de promotion à cet effet fut mis en place.

Cette démarche s'appuie sur le développement de partenariats. Les années 1990 voient aussi la création de sociétés paramunicipales pour gérer des projets de développement

résidentiel, la SHDM et la SDM. Quelles sont les principales différences entre leur intervention et celles de la ville?

La Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM) a été créée en 1988. En 2001, elle assure la gestion d'un parc de 5 600 logements<sup>8</sup> et de 400 chambres louées à des ménages à revenu modeste et qui ont des difficultés d'intégration. La mission de la SHDM vise également à favoriser la prise en charge de certains des immeubles par des organismes sans but lucratif représentatifs du milieu ou par les locataires regroupés en coopératives d'habitation. La SHDM demeure un instrument privilégié d'intervention en matière de logement social : elle intervient dans les secteurs difficiles et dans les projets où le secteur privé n'intervient pas, et ponctuellement dans des projets identifiés par la Ville. La SHDM était fortement impliqué dans le développement de Faubourg-Québec en 1992.

La Société de Développement de Montréal (SDM) a pour mission de « *contribuer au développement du territoire de Montréal par la mise en valeur de ses actifs immobiliers à des fins résidentielles, commerciales et industrielles et d'assurer de façon plus spécifique la promotion et la mise en valeur de Vieux-Montréal* »<sup>9</sup>. Elle s'occupe donc du Vieux-Montréal et gère plus de 5 millions de pieds carrés (état du parc immobilier en 1998). La SDM réalise un ensemble d'actions. Tout d'abord, elle planifie et coordonne la mise en valeur de ses actifs à développer en y associant le secteur privé. Elle gère des actifs en exploitation en recherchant la rentabilité et, à terme, la cession au secteur privé. Des activités et des programmes de conservation, de promotion et de mise en valeur du Vieux-Montréal sont réalisés en collaboration avec tous les intervenants. Elle exploite à la demande de la ville des actifs de propriété municipale et acquiert des terrains ou des bâtiments pour fins d'exploitation et de développement. C'est donc un outil très actif pour le Vieux-Montréal.

## Conclusion

Nous pouvons distinguer une évolution dans l'intervention municipale en habitation. Dans les années 50 jusqu'aux années 70, le logement est considéré comme un bien fondamental. Les interventions municipales visent surtout à faciliter l'accès aux logements aux clientèles plus pauvres. C'est la grande période de construction de logement HLM. Dans le contexte de déclin urbain des années 70, la montée des préoccupations pour l'habitat s'affirme. Divers programmes de rénovation, de revitalisation des bâtiments et des quartiers se développent afin de consolider et d'améliorer les quartiers existants. Par ailleurs, c'est à cette époque que stimuler la croissance

<sup>8</sup> Source : <http://www.shdm.qc.ca/index.htm>

<sup>9</sup> Source : <http://www.sdmtl.org/francais/page1.htm>



devient un objectif important. L'Opération 20 000 logements, au début des années 80, va permettre de promouvoir l'accès à la propriété, de consolider la richesse foncière et de rentabiliser les investissements publics. Le désengagement des gouvernements supérieurs amène la municipalité à voir dans l'habitation un levier économique important pour la municipalité. La nature de l'intervention municipale change : la ville commence à mettre en place des partenariats avec les différents acteurs en habitation.

Pour conclure, nous pouvons dire que dans les années 90, les interventions de la municipalité en habitation sont très diverses et complémentaires. Les paliers supérieurs diminuant leurs subventions, les partenariats sont favorisés dans toutes les interventions. La ville continue son action pour la revitalisation des quartiers (PRQC), son activité de promotion (Habiter Montréal) et développe des programmes pour stimuler le logement abordable. Son action semble aller dans deux directions : elle cherche à la fois à répondre aux besoins particuliers de sa clientèle de ville-centrale, mais aussi à infléchir cette particularité par rapport à ses banlieues.

La municipalité a donc vu plusieurs changements dans son rôle dans le développement résidentiel. Dans un premier temps le logement social était au centre de ses intérêts, puis, dans un second temps, son action s'est progressivement diversifiée pour toucher d'autres segments de la population. La nature des interventions a changé : tandis qu'au début de la période, les actions étaient lourdes, financées majoritairement par les différents gouvernements, la tendance s'affirme vers des actions plus douces, menées en partenariat. Après avoir vu l'évolution générale des interventions municipales, nous étudierons plus particulièrement la politique Habiter Montréal, dans lequel le programme que nous allons analyser s'inscrit. Dans quelle mesure la politique et le programme suivent-ils les évolutions constatées? Quelle est l'originalité de l'Opération Habiter Montréal?

## Chapitre 6.

### **La politique « Habiter Montréal »:**

### **Enjeux, objectifs, programmes**

L'objectif de ce chapitre est de mieux cerner les enjeux, les objectifs et les programmes de la politique *Habiter Montréal* afin de déterminer quelle place le soutien au développement résidentiel a dans cette politique et de pouvoir ainsi mieux appréhender l'étude des résultats de l'*Opération Habiter Montréal*. En outre, il s'agit aussi de montrer en quoi l'action de la ville est celle d'un « comprehensive developer ». L'étude de la politique dans sa globalité et par étape de planification nous permettra de mieux comprendre le raisonnement des planificateurs, leurs priorités d'intervention et la portée des choix ayant été faits.

Deux composantes sont essentielles à une intervention municipale relevant d'un modèle « compréhensif » (modèle défini dans le chapitre 4). Ces deux notions seront les lignes directrices de notre analyse de la politique :

- l'adéquation de la politique avec les enjeux territoriaux. Cette première notion concerne majoritairement le contenu de la politique : ses objectifs, ses enjeux et ses mesures. Cette adéquation sera appréciée grâce aux critères définis par Gaudreau (1992 : 140-141) : la prise en compte des différentes échelles, l'intégration des différentes dimensions des problèmes, la complémentarité des mesures, l'implication des différents acteurs.

- la définition du leadership en habitation et sa réalisation concrète dans les mesures mises en place. Ce second concept pointe plus précisément l'originalité de la municipalité dans sa manière de faire. Quelle est le rôle de la ville ? En quoi ses programmes sont-ils différents de ceux des gouvernements supérieurs? Cherche t-elle à mettre en place des mesures innovatrices?

Lorsqu'une politique est construite, les différents acteurs de sa réalisation suivent un certain nombre d'étapes : analyse de la situation actuelle, élaboration des objectifs, conception des actions à réaliser pour atteindre ses objectifs. Dans un premier temps, l'étude des deux premières étapes, l'analyse de la situation et l'élaboration des objectifs nous permettra de mieux comprendre comment le problème du développement résidentiel est posé par les planificateurs. Dans un second temps, nous déterminerons en quoi la municipalité développe une approche originale. Enfin dans une troisième partie, les différents programmes de soutien au développement résidentiel seront étudiés pour voir la spécificité de l'Opération Habiter Montréal.

## 1. La définition du problème et des objectifs à poursuivre

La politique Habiter Montréal fut élaborée sous l'administration Doré en 1988, et adoptée en 1989. L'élaboration relevait de la responsabilité du SHDU (service d'habitation et de développement urbain). Le but était d'atteindre un équilibre entre croissance économique et développement social.

La première étape de planification (l'analyse de la situation) est primordiale : elle permet de définir le problème «de façon opérationnelle»<sup>1</sup>. Certains chercheurs de la théorie de la planification, ont souligné la difficulté de la définition d'un problème : « *before a problem can be solved, it has to be defined. Problem setting is a process in which, interactively, we name the things we will attend and frame in the context in which we will attend to them* »<sup>2</sup>. Par ce constat, Schön souligne aussi que la définition du problème est une étape déterminante dans le processus d'élaboration d'une politique ; elle montre la perception des enjeux territoriaux. On essaiera donc de montrer quels sont les problèmes soulevés dans le diagnostic et la manière dont ils sont abordés.

### 1.1 Le diagnostic de la situation à Montréal en 1989 <sup>3</sup>

L'énoncé commence par un bilan de la situation à Montréal en 1989. Les constats et les analyses de la situation légitiment la pertinence d'une nouvelle politique. Leur ordre d'apparition dans les textes, mais surtout la manière dont ils sont présentés et expliqués permettent de mieux comprendre la perception des enjeux territoriaux par les planificateurs. On procédera donc à une description détaillée de ceux-ci puis à leur analyse.

- Éléments importants du diagnostic :

Le premier élément de cette réflexion est la « perte relative de population de la ville de Montréal » (ville de Montréal, 1989 : 8) par rapport à l'ensemble de la région métropolitaine de Montréal. Même si la population de Montréal se stabilise, celle-ci a une part de moins en moins grande par rapport à sa région.

<sup>1</sup> BROOKS M.P (1996) Planning and political power in Mandelbaum et al Explorations in Planning Theory, Center for Urban policy, New Jersey.

<sup>2</sup> SCHÖN 1983 : 40

<sup>3</sup> VILLE DE MONTRÉAL, Habiter Montréal, Énoncé de politique d'habitation, Montréal, 1989.

A la suite de ce constat sur la perte de population, l'analyse suivante porte sur le fait que certains groupes prennent de plus en plus d'importance dans la structure socio-démographique de la ville de Montréal : les personnes âgées, les ménages non familiaux, les familles monoparentales. La ville de Montréal connaît un vieillissement de sa population : la population de plus de 75 ans a cru de 41% entre 76 et 86. Seulement 35% de ménages sont des familles (dont 11% de familles monoparentales). Montréal se distingue aussi par son taux de locataires : 75% des ménages en 1986. 90% des nouveaux immigrants au Québec s'installe à Montréal. La ville s'inscrit dans les tendances générales du Québec, mais de façon encore plus marquée. Elle concentre donc les phénomènes de vieillissement de population, d'implantation des nouveaux arrivants, la multiplication des familles monoparentales, la pauvreté, etc).

L'évolution socio-démographique est mise en parallèle avec l'évolution du marché de l'habitation, soit la hausse des prix du marché à Montréal. Le taux d'effort des locataires a augmenté : les ménages locataires consacrant moins de 25% de leur revenu à leur logement est passé de 62% à 52% en 1976 et 1986. La hausse des loyers est plus forte que l'inflation. Certains secteurs connaissent une hausse des prix des logements assez forte (Notre Dame des Neiges et le Plateau Royal sont les exemples cités). Par ailleurs, il y a eu une perte de logements abordables due aux 5000 conversions de logements en commerce et bureaux.

Cette hausse des prix aurait eu pour conséquence de rendre plus difficile l'acquisition pour les nouveaux acheteurs potentiels, surtout pour les jeunes ménages: « Entre 1986 et 1987 le prix d'une nouvelle maison dans la région de Montréal a augmenté de 24% passant de 89 000\$ à 110 000\$. » (Ville de Montréal, 1989 : 25). Ce problème serait avant tout un problème du prix des logements, les nouveaux développements tendant à être de plus en plus cher :

*« ces hausses des prix des logements particulièrement dans les quartiers centraux, viennent compliquer la situation de ceux qui en sont à leur premier achat (...) Ce facteur s'ajoute à d'autres (types de logement et environnement) qui pousse les ménages familiaux à accéder à la propriété en banlieue plutôt qu'à Montréal » (ville de Montréal, 1989 : 25).*

#### - Analyse du diagnostic

Après avoir vu les éléments du diagnostic, nous pouvons conclure que l'origine de l'intervention en habitation de la ville de Montréal est le risque que la population de la ville de Montréal continue à baisser. Deux éléments sont évoqués explicitement pour légitimer une intervention suite à ce constat : la nécessité de rentabiliser les infrastructures existantes, et aussi de répartir le fardeau fiscal issu du nombre important de services disponibles dans la ville centrale. L'intervention de la municipalité permettrait d'influer sur ces phénomènes : « certaines

interventions publiques pourraient, sinon renverser, atténuer l'effet de ces tendances » (ville de Montréal, 1989 : 8).

L'opposition entre Montréal et sa banlieue est récurrente dans le diagnostic. Les constats font toujours la comparaison ville-banlieue : c'est par rapport aux croissances des villes périphériques que Montréal se doit d'être attractive et c'est aussi par rapport à la région que Montréal veut avoir une clientèle plus diversifiée. La décroissance s'expliquerait en partie par l'évolution du prix des logements qui empêcherait une partie de la population de pouvoir accéder à la propriété à Montréal. Le besoin existerait (des ménages voudraient s'installer) mais l'offre n'y répondrait pas complètement.

La hausse des prix des logements correspond-elle à une 'gentrification' de la ville de Montréal? La 'gentrification' est une notion complexe<sup>4</sup>, mais les chercheurs, qu'ils adaptent un modèle par étape ('stage models') ou à un modèle plus « chaotique », s'accordent sur le fait que la gentrification fait référence à un processus qui débute avec l'arrivée progressive de ménages à statut social élevé dans des quartiers qui avaient traditionnellement une population moins favorisée : « *La valeur des logements de la ville centrale (inner city) se met à augmenter, renversant ainsi une tendance généralement à la baisse jusque là* »<sup>5</sup>. Cependant, la politique *Habiter Montréal* fait juste référence à un constat et non pas à un processus de gentrification : « *la construction nouvelle a tendance à s'orienter vers le haut de gamme* ». Il manque donc des éléments relatifs au statut socio-économique des nouveaux résidents, et sur la localisation des projets pour pouvoir conclure à une « gentrification » de la ville.

Par ailleurs, si gentrification il y a, à l'époque celle-ci est encore faible par rapport au phénomène d'étalement urbain. Dans une étude publiée par la SHQ à la même époque les chercheurs soulignent le fait que le dépeuplement du centre de l'île est encore un phénomène encore marginal par rapport à un phénomène de l'étalement urbain (SÉNÉCAL P., TREMBLAY C., TEUFEL D. 1990 : 12). Cependant, la gentrification peut être un phénomène interne à la ville (Rose, 2001) : elle peut se traduire plus par une recomposition des espaces intra-urbain plutôt qu'un véritable retour en ville, (plus complexe à cerner).

Les rédacteurs de la politique d'habitation n'insistent pas tant sur une éventuelle gentrification de Montréal que sur les concentrations de certains phénomènes dans la ville-centre comme le vieillissement de la population, l'augmentation des familles monoparentales, la

<sup>4</sup> 3 auteurs canadiens ont mené des recherches particulièrement sur ce sujet, dans trois livres références : Dansereau Francine (1987) *Réanimation, reconquête, reconversion* LEY David (1985) *Gentrification in Canadian inner cities*, et plus récemment DAMARIS Rose (1996) *Economic restructuring and the diversity of gentrification in the 1980's*

<sup>5</sup> SÉNÉCAL P., TREMBLAY C., TEUFEL D. (1990), *Gentrification ou étalement urbain? Le cas de Montréal et de sa périphérie*, SHQ, Montréal, pp 14.

paupérisation de certains quartiers, l'implantation majoritaire des nouveaux immigrants. Ce sont des faits incontournables pour la nouvelle politique. Il faut répondre aux besoins des clientèles spécifiques de la ville, mais aussi de celles qui tendent à partir s'installer en banlieue, les ménages avec enfants. C'est une évolution par rapport à la politique précédente qui tendait à accorder une plus grande importance à cette dernière catégorie.

Les problèmes sont donc envisagés de manière globale. Ainsi, les constats font référence à des phénomènes complémentaires et complexes : l'étalement urbain mais aussi la gentrification, la spécificité de la structure socio-démographique de Montréal (importance du nombre de personnes âgées, des immigrants, des familles monoparentales, des personnes seules).

### **1.2 Objectifs : accroître le nombre de propriétaires à Montréal, en développant un habitat abordable et de qualité**

Suite au diagnostic, deux grands objectifs sont établis :

1. Promouvoir pour les ménages montréalais, des conditions résidentielles de qualité et à prix abordable, dans un environnement adéquat.
2. Favoriser une appropriation croissante de l'habitat par les montréalais.

Ces objectifs visent la qualité de vie, et plus particulièrement l'augmentation du nombre de propriétaires à Montréal. Le premier objectif est très vaste mais contraignant dans la situation difficile que connaissent les finances publiques comme le souligne Gaudreau (1988 : 120), notamment en ce qui concerne l'abordabilité du logement. Cet objectif résulte de la prise de conscience de la tendance du marché à privilégier les logements haut de gamme, alors qu'il est important que le marché de la maison neuve demeure accessible pour tous.

Augmenter le nombre de propriétaires à Montréal est donc un objectif primordial de la politique. Il y a une référence implicite à un certain « équilibre » à atteindre, afin que la qualité de vie offerte rivalise avec celle de la banlieue. Cet équilibre reposerait sur un profil qui tendrait à ressembler à celui des banlieues sur certains points, comme le taux de propriétaire. Cet équilibre assurerait une meilleure qualité de vie. Avant la description des objectifs, le rédacteur évoque le principe qui a guidé ceux-ci, soit la vision de la propriété comme une amélioration de la qualité de vie à long terme : *« la propriété individuelle et la copropriété sont des moyens d'épargne privilégiés qui améliorent à long terme la situation des ménages. Les habitants sont plus soucieux du logement et contribuent à son entretien et à son amélioration ce qui a pour effet d'améliorer la vie utile »*. Il s'agit de faire accéder à la propriété des ménages dont les revenus sont juste à la limite des seuils permettant de devenir propriétaire.

Ces objectifs ont été nuancés depuis l'énoncé rédigé un an auparavant. À ce moment là, les deux grands objectifs étaient les suivants : d'abord, «*qu'un plus grand nombre de ménages montréalais puissent devenir propriétaires individuellement ou collectivement* », puis «*que l'habitat montréalais soit à un prix abordable et de bonne qualité* ». Les objectifs restent les mêmes : accession à la propriété, qualité de vie, mais l'utilisation du terme «*individuellement ou collectivement* » fait référence plus explicitement à deux types de d'habitat : le logement privé et le communautaire.

Ces objectifs restent vastes et généraux. Pour les atteindre, des «*stratégies d'intervention* » sont définies.

### **1.3 Six stratégies d'intervention**

Gaudreau définit les stratégies d'intervention comme «*des objectifs opérationnels qui identifient les objets sur lesquels la Ville entend intervenir* » (Gaudreau, 1992 : 121). Les stratégies d'intervention sont au nombre de six :

1. faciliter l'accèsion à la propriété individuelle ou collective.
2. soutenir la croissance du parc résidentiel.
3. accroître le nombre de logements sociaux.
4. préserver et améliorer le patrimoine résidentiel.
5. favoriser un environnement résidentiel de qualité.
6. favoriser le maintien des personnes dans leur milieu.

Ces six stratégies ont différents champs d'application. Les trois premières orientations, *faciliter l'accèsion à la propriété, soutenir la croissance du parc résidentiel, accroître le nombre de logements sociaux* visent toutes les trois directement le développement résidentiel. Le champ d'application de la quatrième et la cinquième concerne plus l'entretien de l'existant. La sixième, *favoriser le maintien des personnes dans leur milieu*, est plus complexe : par exemple, il s'agit aussi de permettre aux personnes voulant habiter une construction neuve dans leur quartier de pouvoir le faire.

La première stratégie, *faciliter l'accèsion à la propriété individuelle et collective* a pour objectif d'attirer les jeunes ménages familiaux qui auraient préféré la banlieue, et à encourager les locataires à accéder à la propriété. Il est souligné que le programme provincial d'accèsion à la propriété s'adresse plus spécifiquement aux familles ayant deux enfants et plus, et donc touchent peu de ménages montréalais.

La seconde stratégie, *soutenir la croissance du parc résidentiel*, doit permettre de tenir compte de l'évolution des besoins en habitation : « *la ville veut orienter la nouvelle demande vers le logement neuf afin de réduire la pression sur le parc existant* » (ville de Montréal, 1989 : 44).

Ce potentiel de développement est limité :

*« Certains estiment à 50 000 le nombre d'unités de logements qu'il est encore possible de construire dans l'immédiat, d'où l'importance de bien planifier le développement résidentiel, d'augmenter la densité de construction et d'assurer la qualité des nouvelles constructions, et, plus généralement, la qualité de l'architecture et de l'aménagement urbain »* (Ville de Montréal, 1989 : 45)

Il est donc essentiel de bien planifier dans la mesure où ce développement s'inscrit dans le long terme, et que ce sont les derniers grands développements que la ville puisse entreprendre. La Ville souligne que cette activité de construction est bénéfique du point de vue des retombées au niveau de l'emploi et de l'économie.

La troisième stratégie concerne l'accroissement de logements sociaux. Il s'agit de répondre aux besoins des personnes âgées, des familles à faible revenu, des personnes seules et chambreurs. Cet accroissement du parc social ne pourra être réalisé sans l'aide des gouvernements supérieurs et le développement de partenariats.

Les trois dernières stratégies visent à préserver le patrimoine résidentiel, la qualité de vie et l'identité propre de chaque quartier. Le patrimoine résidentiel auquel il est fait référence est majoritairement constitué de duplex et de triplex de densité moyenne, appartenant au patrimoine montréalais, mais dont il faut assurer l'entretien régulier du cadre bâti. Le patrimoine résidentiel n'est pas seulement un cadre bâti, il est aussi un milieu de vie. Les rénovations peuvent entraîner des hausses de loyers et donc un déplacement de population. Il convient donc de prendre en compte cette éventuelle conséquence et d'en limiter les impacts.

Les enjeux territoriaux relevés sont donc à différentes échelles :

- l'échelle de l'agglomération, soit l'enjeu du maintien de la position de Montréal. C'est ce que Gaudreau nomme l'« intérêt corporatif » (Gaudreau, 1992 : 138).

- l'échelle de la ville et du quartier. La ville centre a une clientèle particulière, et cette clientèle a des besoins auxquels la ville doit répondre.

En outre, les objectifs prennent en compte la dualité de la politique : le développement est un objectif de la politique, au même titre que la préservation et l'amélioration de la qualité de vie. La politique d'habitation repose donc sur un équilibre entre les mesures pour permettre le développement économique et les mesures pour le développement social. Cette dualité s'exprime aussi à travers la clientèle visée : il est important de retenir une clientèle qui partirait



sans intervention (les ménages avec enfants), mais il est aussi important de répondre aux besoins de la clientèle spécifique de la ville centre. Pour cela, la ville a une approche originale.

## **2. Une approche originale : développer le leadership en habitation de la ville de Montréal**

La troisième étape de l'élaboration d'une politique est la conception des mesures. Cette étape montre comment la municipalité veut mettre en œuvre ses objectifs. La ville de Montréal adopte-t-elle une attitude de « *comprehensive developer* »<sup>6</sup>, caractérisée par le développement de programmes originaux? Le terme leadership, mot anglais permet de qualifier un acteur ou un organisme qui a une position dominante, une fonction de commandement, une hégémonie. On verra quels sont les éléments qui permettent de définir ainsi l'action municipale.

### **2.1 Le rôle clé de l'intervention municipale**

Pour mettre en œuvre les deux grands objectifs de sa politique d'habitation, la ville propose un nouveau cadre d'intervention où la ville a un rôle clé. Nous avons pu identifier un certain nombre d'éléments qui définissent ce cadre d'intervention :

- La pertinence de l'action municipale dans le secteur de l'habitation. D'abord, les rédacteurs de l'énoncé explique dès l'introduction la pertinence de l'intervention de la ville de Montréal en habitation : « *Montréal ne peut ignorer l'importance de l'habitation : c'est la fonction urbaine la plus importante de son territoire et elle touche directement sa population* » (Ville de Montréal, 1989 : 2). Comment agir? Dans l'énoncé de sa politique, le rôle de la ville est précisé : c'est l'acteur central qui coordonne toutes les actions : « *la ville continuera à assumer ses rôles traditionnels et poursuivra son action complémentaire. Mais son rôle principal sera celui de catalyseur des volontés et des ressources, et elle s'associera aux groupes privés, aux OSBL, et aux gouvernements centraux.* ».

- La ville de Montréal développe une vision particulièrement originale de son action en habitation, comme l'est souligné dans un titre de l'énoncé : « *le rôle de la ville : leadership et nouveau partenariat* ». De plus cette action sera renforcée « *la ville a les moyens d'intervenir, sinon sur les natalités, sur les migrations des ménages, par des opérations d'aide au développement, par l'amélioration des services et de l'environnement urbain, et par des campagnes de marketing* » (Ville de Montréal, 1989 : 26).

---

<sup>6</sup> CARTER, MAC CAFEE (1990)

- Les limites de l'intervention municipale. Si la municipalité tend à s'affirmer, le texte précise aussi les limites de l'action municipale. La démographie a un rôle primordial dans l'évolution du marché. Une série de facteurs, externes aux décisions municipales oriente le développement urbain : « *Certains facteurs sur lesquels la ville a moins de contrôle pourraient aussi avoir un impact, dans un sens ou l'autre, sur le marché résidentiel : croissance démographique, développement des réseaux, évolution des critères de qualité de vie* ». Ainsi, pour atteindre ses objectifs, la municipalité doit développer sa relation avec les gouvernements centraux et développer les partenariats.

- La relation avec les paliers supérieurs. Il existe des différences fondamentales entre le mandat municipal et les paliers supérieurs : « *les gouvernements fédéraux et provinciaux ont une mission de redistribuer les richesses en habitation tandis qu'une municipalité a pour mandat de gérer son territoire, son parc résidentiel et ses services.* » (ville de Montréal, 1989 : 30). Ainsi, la municipalité a pour enjeu de gérer son territoire mais la nécessité de l'intervention des gouvernements supérieurs est soulignée à plusieurs reprises (Ville de Montréal, 1989 : 44, 45, 47), que ce soit dans le financement ou dans les interventions elles-mêmes.

- Le développement des partenariats. L'action en habitation dépend aussi largement du secteur privé. La ville se situe par rapport à ces acteurs, insistant sur sa fonction d'encadrement de celui-ci et non pas de substitution : « *Le secteur privé satisfait en bonne partie les besoins en logements et la ville n'entend pas se substituer à lui. Elle s'assurera que les conditions du marché montréalais sont les meilleures. Elle stimulera et facilitera l'intervention de l'industrie* ». Pourtant, « *assumer activement ses responsabilités* » signifie aller au delà de ce simple mandat d'encadrement en s'assurant « *par des interventions complémentaires au secteur privé que ses orientations soient respectées* ». Elle pourra donc assumer le même rôle que le secteur privé si le but est de respecter les orientations de la politique.

## **2.2 Des mesures innovatrices**

Comme nous avons vu au chapitre 4, si la municipalité adopte une attitude de « *comprehensive developer* », cela doit se refléter aussi dans les actions mises en œuvres. La Ville doit chercher à stimuler l'habitation en utilisant les instruments et les ressources du gouvernement local. Ces programmes doivent apporter des suppléments à des programmes pré-existants, et amener des propositions pour le développement futur (Hulchanski, 1990 : 2).

La ville de Montréal remplit son mandat en adoptant des règlements, en livrant des programmes fédéraux ou provinciaux. Mais ce qui est plus novateur, ce sont les actions qui complètent les actions des paliers supérieurs, et ceux que la ville établit elle-même.

Dans le cas d' Habiter Montréal, nous avons regroupé les actions originales en trois principales catégories :

- les améliorations apportées au cadre réglementaire.
- les stratégies de marketing.
- les mesures pour développer le partenariat direct et indirect.

a. les améliorations apportées au cadre réglementaire

Une série de mesures vise l'amélioration du cadre réglementaire, notamment la création d'un service accéléré pour les promoteurs. Des mesures plus originales sont mises en oeuvre, comme par exemple la mise en valeur des terrains vacants (7000 sont répertoriés au centre ville, zonés résidentiels) par des moyens comme la création d'une surtaxe, ou l'association avec la ville pour le redéveloppement.

b. les stratégies de marketing et un management amélioré

Des campagnes de marketing sont évoquées à plusieurs reprises. C'est une mesure vraiment originale pour une ville, car elle s'applique généralement aux entreprises privées. De plus, il est prévu de développer la fonction conseil et de faire un suivi continu de l'évolution du parc résidentiel.

Plus généralement une nouvelle démarche est mis en place pour améliorer le travail des fonctionnaires, comme le souligne Gaudreau (1992 :137) :

*« il faut mentionner (...) les multiples initiatives liées à la performance des fonctionnaires (démarches, rencontres, présentations, etc) qui sont entreprises dans l'esprit de la politique). Autrement dit, la politique sert de cadre de référence dans la gestion quotidienne de l'habitation ».*

c. Les mesures pour développer le partenariat direct et indirect

Le partenariat de la ville avec les secteurs privés et sans but lucratif est favorisé. La ville entend s'engager sur le partage des risques, en réalisant des projets avec les différents intervenants notamment par l'entremise des sociétés paramunicipales (SHDM SIMPA). Elle compte s'investir dans les projets plus risqués, qui seraient difficilement réalisables sans l'intervention municipales : projets mixtes, emplacements dans des secteurs moins en demande,

projets de logements innovateurs (de densité moyenne), ainsi que des projets pilotes. La ville compte soutenir activement le développement résidentiel par un programme particulier de ventes de ses terrains, l'Opération Habiter Montréal.

Comme nous allons le montrer dans la partie suivante, le soutien au développement résidentiel est le volet de la politique qui va le plus profiter de ces actions originales.

### **3. La mise en œuvre opérationnelle et le soutien au développement résidentiel**

La politique Habiter Montréal est une politique globale, avec des actions très diverses. Le programme de développement résidentiel comprend plusieurs programmes. Quelle est la place de l'Opération Habiter Montréal dans la politique ?

#### ***3.1 Présentation de l'ensemble des mesures***

Les objectifs globaux ont donné lieu à une série de mesures. Les mesures peuvent être regroupées autour de quatre volets : le soutien au développement résidentiel, le logement social et abordable, la revitalisation et la rénovation, l'amélioration de la qualité des milieux résidentiels.

Les actions peuvent être divisées en trois catégories (schéma 6.1):

- les programmes
- les améliorations apportées aux règlements et au plan d'urbanisme
- les autres actions pour promouvoir l'habitation.

Les trois premiers volets ont des programmes, mais l'orientation de soutien au développement résidentiel se démarque par sa stratégie de marketing (schéma 6.1), alors que l'amélioration du cadre réglementaire a surtout touché la rénovation et l'amélioration de la qualité des milieux résidentiels. Un certain nombre de programmes pour le logement social sont des programmes conjoints avec la SHQ.

L'aliénation de terrains municipaux et le programme d'acquisition-rénovation sont les deux principaux programmes pour le logement abordable qui se démarquent et permettent de voir que la municipalité mène un rôle particulièrement actif sur ce point.

Tableau 6.1  
Ensemble des mesures et des programmes de la politique Habiter Montréal

<b>Orientations</b>	<b>SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT RÉSIDENTIEL ET ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ</b>	<b>LOGEMENT SOCIAL ET ABORDABLE</b>	<b>RÉNOVATION ET REVITALISATION</b>	<b>AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES MILIEUX RÉSIDENTIELS</b>
<b>Programmes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crédit Proprio</li> <li>- Opération <i>Habiter Montréal</i></li> <li>- Conversion d'immeubles locatifs en copropriété divise</li> <li>- Coordination des infrastructures municipales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aliénation de terrains municipaux-</li> <li>- PARCO (programme Acquisition Rénovation)</li> <li>- FISHA (-93)</li> <li>- PALL (-95)</li> <li>- PAMAC (-93)</li> <li><u>OMH:</u></li> <li>- Prog. HLM</li> <li>- Prog Supp au loyer</li> <li>- Prog Supp au loyer OSBL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subvention à la rénovation</li> <li>- Démolition de hangars</li> <li>- Aide au relogement</li> <li>- PRIL-VILLE (rénovation immeubles locatifs)</li> <li>- Bâtiments barricadés</li> <li>- Maisons lézardées</li> </ul>	
<b>Améliorations du cadre réglementaire</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Règlement relatif à la protection patrimoniale</li> <li>- Plan d'urbanisme</li> <li>- Opération patrimoine</li> <li>- Adaptation du Code du logement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan d'urbanisme</li> <li>- Plan d'action commerce</li> <li>- Adoption de règlements sur le bâtiment</li> <li>- Nouveau Code du logement</li> </ul>
<b>Actions pour la promotion de l'habitation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marketing (forum annuel, publicité, sites internet, opération visites libres)</li> <li>- ROMEL (1993)</li> <li>- Projets de démonstrations</li> <li>- Études de marché disponibles pour les promoteurs</li> <li>- Initiatives paramunicipales</li> </ul>			Bureaux Accès Montréal

Sources pour la réalisation du tableau : Ville de Montréal, *l'habitation à Montréal, Bilan et perspectives*, Montréal, 1996.  
B Desponts, *Tableau synchrone des interventions 1970-2001*, service de l'habitation, Montréal, octobre 2001.

### 3.2 Les programmes de développement résidentiel

Le volet concernant le soutien au développement résidentiel comporte trois programmes :

- a. le programme de remboursement d'impôts fonciers (Crédit-Proprio),
- b. le programme de soutien au développement résidentiel et d'aliénation de terrains municipaux pour le logement abordable (Opération Habiter Montréal),
- c. le programme de conversion des immeubles locatifs en copropriété divise.

Quelles sont les différences entre ces programmes? Les objectifs, les modalités d'application diffèrent entre les programmes. Quelle est la spécificité de l'Opération Habiter Montréal?

#### a. Programme de remboursement d'impôts fonciers : *Crédit Proprio*

Cette intervention vise à stimuler la demande de logement. Toute personne qui achète un logement neuf ou en copropriété à Montréal, peut bénéficier d'une exemption d'impôt pour une certaine durée. Les objectifs sont les suivants<sup>7</sup> : « favoriser l'accession à la propriété », « repeupler le centre-ville », « stimuler la construction ». Cette exemption d'impôt était initialement de 1000\$ par année sur 5 ans. Les logements admissibles ne devaient pas dépasser 100 000\$. Elle a été élargie aux deuxièmes acheteurs.

Cette aide existait avant la politique *Habiter Montréal*. En effet, de 1980 à 1985, la ville accordait la subvention aux acquéreurs d'un logement neuf. Il s'agissait d'une aide de 2000\$ par logement de moins de 12 logements et de 1000\$ par logement de plus de 12 logements. En 1989, la ville de Montréal adopte le programme *Crédit proprio*. Ce programme consiste en un crédit de taxes foncières accordé à chaque nouveau propriétaire de logement neuf, à concurrence de 5000\$ sur 5 ans. Les logements admissibles ne devaient pas dépasser 100 000\$. Son objectif est ainsi d'augmenter le nombre de propriétaires occupants en favorisant les premiers accédants pour augmenter la part montréalaise dans le marché régional, et consolider l'assiette fiscale de la ville.

Des modifications furent apporter. Les deux premières modifications ont eu lieu en 1993. La première a eu des conséquences spatiale ; il s'agissait de favoriser le développement résidentiel dans certains secteurs, notamment le Centre. Ainsi, le crédits de taxes dans le secteur de Ville-Marie passa à 10 000\$ sur 3 ans. La deuxième élargissait la clientèle aux seconds

---

<sup>7</sup> SERVICE DE L'HABITATION, 2000, Programme de crédits de taxe : 10 ans après sa mise en place, un bilan positif, Montréal, Cahier d'information économique et budgétaire, 2000

acheteurs qu'ils soient de Montréal ou de l'extérieur de Montréal: il n'est plus obligatoire d'être premier acheteur pour être admissible au programme.

Une troisième modification eut lieu en 1995 : la subvention couvre tout le territoire, avec un montant maximum de 10 000\$. Le crédit de taxes devient un congé de taxes foncières. Cela permet de concurrencer les autres municipalités au niveau des taxes. Le secteur de Ville-Marie demeure avantagé (congrés de taxes sur trois ans).

La toute dernière génération du programme date de 1999. Elle est entrée en vigueur pour deux ans. Les acheteurs d'une résidence neuve recevront un montant total de 5 500\$ dans le quartier Ville-Marie et de 3 500\$ dans tous les autres quartiers. Cette dernière modification vise à réduire le coût du programme tout en maintenant son attraction. Ainsi, « *malgré la diminution des montants maximaux d'aide, la nouvelle génération du programme demeure presque aussi généreuse pour les acheteurs qui ont fait l'acquisition d'une propriété de 100 000\$ et moins. Ces acheteurs constituent 45% de la clientèle* »<sup>8</sup>. La faiblesse des programmes de subventions directes souligne le Directeur du service de l'Habitation de la ville de Montréal, c'est que la concurrence que se livrent simultanément les municipalités réduit la portée de ces programmes (Cournoyer F., 1998 :227)

#### **b. Le programme de conversion d'immeubles locatifs en copropriété divisée**

Ce programme vise à stimuler l'offre de logements. L'objectif est d'offrir la possibilité à un plus grand nombre de ménages locataires de devenir propriétaires, tout en protégeant les locataires en place et le parc de logements locatifs abordables existants. Pour être converti, l'immeuble doit s'inscrire dans l'un des quatre cas répertoriés dans une liste établie par la municipalité. Dans trois de ces cas, le taux d'inoccupation de la zone doit être supérieur à 3%. Le but est de protéger les locataires. Pour susciter l'offre et la demande, la ville offre un remboursement d'impôts foncières pouvant atteindre 500\$ par année pendant trois ans.

Ce programme fut au centre de nombreuses polémiques. Les conversions d'unités locatives existantes en condominiums ont été interdites de 1975 jusqu'à 1993. par un moratoire provincial conçu pour protéger l'habitat locatif de la gentrification. Cependant, des failles dans la loi ont permis la conversion de beaucoup d'unités. Malgré les nombreuses objections des groupes communautaires qui sentaient que le Mouvement des citoyens de Montréal les abandonnait en

---

<sup>8</sup> VILLE DE MONTRÉAL, 2001, *Programme de crédits de taxes, 10 ans après sa mise en place, un bilan positif*, Cahier d'information économique et budgétaire, Montréal.

faveur du groupe des jeunes professionnels (Rose, Germain, 2000 :177.) plusieurs compromis furent faits pour arriver permettre les conversions sous certaines conditions.

Par ailleurs, ce programme représente un volume très faible de logements. Cournoyer donne deux raisons pour expliquer cette faible importance : « *La lourdeur de la procédure décourage beaucoup de candidats. Chaque propriétaire doit obtenir une autorisation municipale, puis une autre du gouvernement du Québec, une double procédure qui peut prendre plus d'un an* » (Cournoyer, 1998 : 227).

**c. Le programme de développement résidentiel : l'Opération Habiter Montréal et l'aliénation de terrains municipaux pour le logement social**

Le programme central pour le soutien de l'offre de logements est l'Opération Habiter Montréal dont nous allons étudier plus précisément les effets. L'Opération a été adoptée par le conseil municipal en 1990. Elle consiste en la mise à disposition du secteur privé des terrains provenant de la réserve foncière municipale, en retour d'un engagement à construire des habitations à l'intérieur d'un délai préétabli. Elle intègre aussi l'aliénation de terrains municipaux pour le logement social et abordable.

Le développement résidentiel devra soutenir des « clientèles variées ». Les clientèles variées visées par le projet sont mieux définies. Une attention particulière sera portée à l'attraction de familles avec enfants qui veulent devenir propriétaires. L'action sera ainsi parallèle avec les mesures gouvernementales d'accession à la propriété. Il est ainsi rappeler dans l'énoncé de la politique qu'« *au besoin la ville pourra fixer des critères de prix des maisons pour allouer certains de ses terrains à des clientèles ciblées. Habiter Montréal intégrera aussi le programme d'aliénation de terrains destinés plus particulièrement au logement social et coopératif*» (Ville de Montréal, 1989). Ainsi l'Opération Habiter Montréal comporte trois volets : l'offre d'emplacements au secteur privé, la cession aux OSBL et aux COOP, les terrains voués aux logements sociaux de l'OMHM.

En ce qui concerne l'offre au secteur privé, pour chaque emplacement, la ville procède à un appel de propositions ou à un appel de soumission. Les constructeurs doivent soumettre un projet qui répond aux critères d'aménagement de la ville (voire conforme, dans le cas d'un appel de soumissions). Un cahier d'invitation comprend l'essentiel des renseignements utiles à la préparation des soumissions : prix et conditions de vente, normes d'aménagement, nombre de logements... Il faut noter que les terrains sont vendus à valeur marchande, contrairement à



l'époque de l'Opération 20 000 logements. Dans le cadre de programmes de création de logements sociaux, les terrains peuvent également être cédés à des COOP et à des OSBL, éventuellement en bas de leur valeur réelle..

La politique foncière devient donc un outil central pour stimuler l'offre de logements. Lors de son plan triennal 1989-1991, la ville a créé un fonds de réaménagement urbain qui lui permettra d'investir pour renouveler sa réserve. Cependant, renouveler la banque de terrains implique un investissement important.

## Conclusion

*Habiter Montréal* est une politique globale qui regroupe l'ensemble des réalisations municipales dans le domaine de l'habitation de la ville de Montréal. Ces actions sont très diverses ; elles touchent à la fois la rénovation, la revitalisation, le logement abordable et le soutien au développement résidentiel. Le dernier élément, le soutien au développement résidentiel, est certainement l'aspect le plus original de la politique. En cela, elle s'inscrit dans la lignée de l'Opération 20000 logements tout en ayant des objectifs différents, car la population visée par le programme est plus diverse.

Pour rencontrer ses objectifs, la ville de Montréal veut développer une intervention renforçant son leadership en habitation. Le soutien au développement résidentiel a un rôle clé dans la politique. Elle se rapproche ainsi du modèle de 'comprehensive developer'. Elle a pris des stratégies d'action innovantes, comme la promotion de l'habitation par le marketing. La ville a aussi développé des programmes originaux, notamment pour l'utilisation de sa réserve foncière. La ville, par son processus particulier de vente de ses terrains, propose un certain nombre de critères pour développer les projets qui lui permettent de rencontrer les objectifs décrits précédemment. C'est l'aspect de la politique qui démontre le plus la volonté de la ville de 'catalyser' les ressources afin de répondre aux objectifs.

L'étude de cas visera à répondre à certaines questions soulevées à la suite de l'étude du programme de soutien au développement résidentiel (et de la politique dans laquelle il s'inscrit) concernant ses conséquences: quelles sont les caractéristiques spatiales de l'Opération ? La municipalité développe-t-elle des modèles d'habitat différents de la banlieue, et si oui, dans quels quartiers, et ces modèles sont-ils différents de ceux développés par le privé?

## Chapitre 7.

### **Analyse quantitative des résultats de l'Opération « Habiter Montréal »**

La politique Habiter Montréal est une politique globale, par laquelle la ville veut affirmer son leadership en habitation. Un des programmes centraux de cette politique est l'Opération Habiter Montréal, qui porte d'ailleurs le même nom que la politique.

L'objectif de ce programme est d'encourager la construction de logements abordables et de qualité. L'Opération consiste en la cession de terrains municipaux par appel de propositions à des constructeurs privés et sans but lucratif, en retour d'un engagement à construire un projet conforme à un devis proposé par la ville. Le programme a-t-il rencontré ses objectifs quantitatifs? Peut-on distinguer une évolution dans les résultats de l'Opération, et pourquoi?

Afin de mieux appréhender les résultats du programme, nous analyserons dans un premier temps les contraintes et les potentiels de la politique, puis, dans un deuxième temps, les résultats de la politique, en divisant l'étude en deux périodes 1989-1996 puis 1996 – 2001 (la date charnière de 1996 correspond à l'année de la révision du programme).

#### **1. Les contraintes et les potentiels du programme**

L'Opération a deux objectifs complémentaires : susciter les mises en chantier à Montréal et stimuler la production de logements répondant aux nouveaux besoins des ménages montréalais. Le résultat intermédiaire à atteindre est de 1000 logements par an (seulement pour le logement privé). Ces nouveaux besoins ne sont pas clairement définis ; le programme doit s'adapter à la conjoncture. Cependant, la politique et l'énoncé du programme recommandent une attention spéciale aux familles et à l'arrondissement Ville-Marie.

Pour atteindre ses objectifs, le programme repose sur la qualité et la quantité de terrains de la banque foncière. Or, le potentiel des terrains est moindre que ceux de l'Opération 20 000 logements, et le contexte économique moins favorable :

*« Les types de terrains qui sont offerts aujourd'hui sont plus difficiles à développer qu'au cours de l'Opération des années 80. Ce programme ne doit pas seulement être évalué dans son ampleur, mais aussi dans la manière dont il compose avec les tendances et le contexte, et dans l'appariement qu'il fait entre les sites et les clientèles » (ville de Montréal, 1995 : 14).*

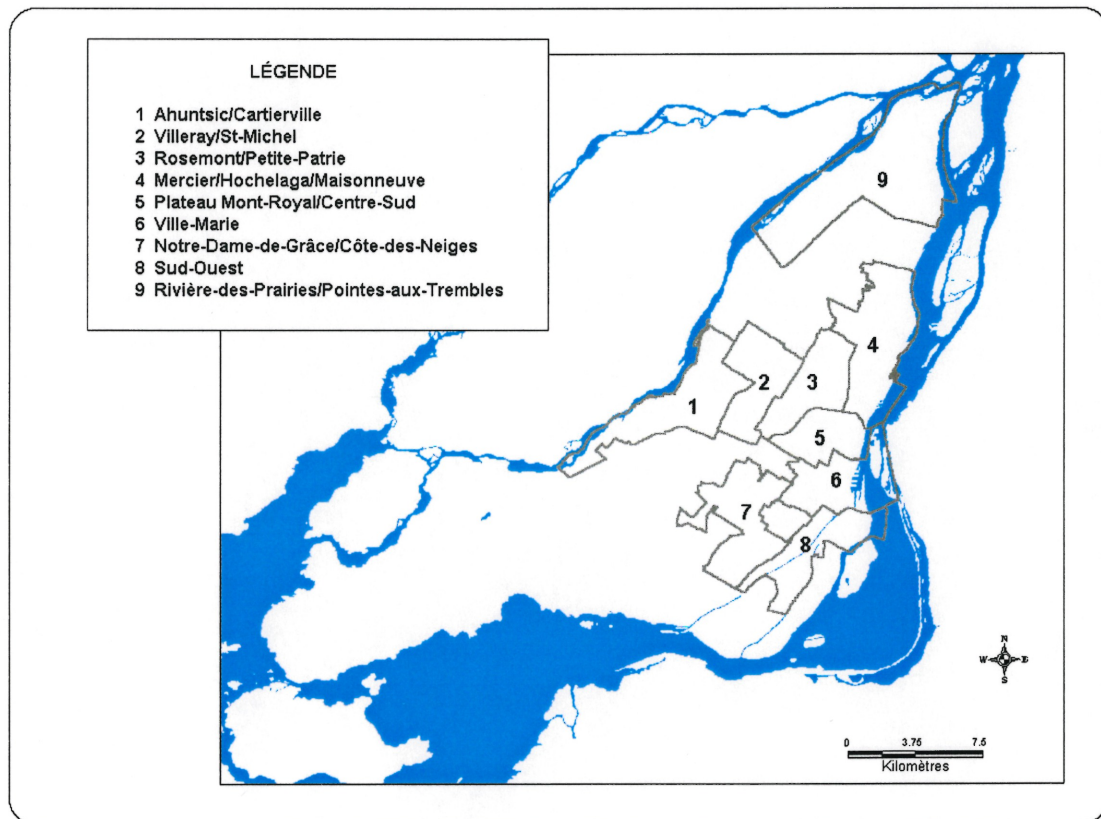
Deux types de contraintes vont influencer les résultats de la politique et leur interprétation :

- Les différentes caractéristiques socio-économiques de la ville et des divers arrondissements qui la composent.
- Les terrains proposés et leurs caractéristiques.

### **1.1 caractéristiques générales du territoire de la ville de Montréal**

Le territoire du programme est d'avant la fusion des municipalités de l'île en 2002. La ville de Montréal est alors composée de 9 arrondissements : Ville-Marie, Ahuntsic Cartierville, Plateau Mont-Royal/Centre-Sud, Sud-Ouest, Villeray/Saint-Michel, Rosemont/Petite Patrie, Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, Notre-Dame-de-Grâce/Côte des Neiges, Rivière des Prairies / Pointe aux Trembles. Quels sont leurs traits distinctifs et comment les classer pour notre analyse?

*Figure 7.1 Carte des arrondissements de la ville de Montréal 1989 –2002*



Ces arrondissements présentent des profils socio-démographiques différents. L'analyse de certains indicateurs permet de révéler quelques différences fondamentales (tableau 7.1) :

- le revenu moyen par ménage permet d'identifier les quartiers les plus riches (Ahuntsic Cartierville, Rivière des Prairies Pointes aux Trembles) et les quartiers les plus pauvres (Sud-Ouest, Mercier Hochelaga-Maisonneuve).
- le taux d'immigration révèle la présence de quartiers d'accueil privilégiés (Côte-des-Neiges, Villeray Saint Michel).
- Des quartiers où la proportion de personnes seules est importante (Ville Marie, Plateau Mont Royal), et d'autres où elle est faible (Rivière des Prairies Pointes aux Trembles, Villeray Saint Michel).

*Tableau 7.1 Quelques caractéristiques des différents arrondissements de Montréal en 1996.*

Ar.	Croissance de la population 1991-1996 (en %)	revenu moyen (en \$)	Taux de ménages composés d'1 pers seule	Taux d'immigrants (en%)	Taux de propriétaires (en%)	Proportion de locataires pour lesquels le loyer brut représente plus de 30%
1	-1%	23131	39%	31%	36%	42.0%
2	-1.3%	16054	35%	40%	25%	47.0%
3	-2.4%	19464	46%	18%	23%	46.0%
4	-3.9%	20229	39%	11%	28%	43.0%
5	-0.8%	19617	52%	22%	18%	47.0%
6	5.8%	27217	55%	26%	14%	52.0%
7	2.9%	22939	40%	44%	22%	46.0%
8	-1.7%	18226	39%	17%	25%	45.0%
9	5.3%	22956	21%	17%	61%	45.0%

**Ville                    - 0.10%                    20070                    41%                    27%                    27%                    46%**

Dans ce contexte de diversité des territoires de la ville, quelle typologie utiliser pour différencier les quartiers? Sénécal et al (1990) dans une analyse sur la gentrification et l'étalement urbain ont dressé une typologie des quartiers pour la région de Montréal. Pour des fins de comparaison, sept zones d'analyse ont été déterminées, dont quatre correspondent à la ville de Montréal. Ces zones ont été élaborées à partir de critères liés à la force d'attraction : la densité de population, la présence d'un vieux stock de logements, la distance par rapport au centre-ville, la contiguïté des quartiers. Ces critères sont pertinents pour classer les différents quartiers pour notre analyse : la densité, l'âge du stock, le lien au centre, les services offerts sont des éléments essentiels pour caractériser les quartiers d'insertion des résultats du programme. Nous avons donc gardé la même typologie, tout en adaptant les termes à l'échelle de notre analyse (l'étude de Sénécal et al était à l'échelle de la région de Montréal).

Tableau 7.2

Typologie des quartiers de la ville de Montréal

(d'après Sénécal, Tremblay, Teufel 1990)

<u>Zones d'analyse</u>	<u>Quartiers de la ville de Montréal (arrondissement)</u>
<b>Noyau central</b>	Ville Marie (6), Plateau Mont Royal (5), Centre Sud (5), Petite Bourgogne (8), Saint Henri (8), Pointe Saintes Charles(8)
<b>Quartiers péricentraux</b>	Côte des Neiges(7), Notre Dame de Grâce (7), Villeray(2), Saint Michel(2), Rosemont Petite Patrie(3), Hochelaga(4), Maisonneuve(4)
<b>Quartiers périphériques</b>	Ahuntsic Cartierville(1), Saint Michel (2), Mercier (4)
<b>L'Est de l'île</b>	Rivière des Prairies (9) Pointes aux Trembles (9)

Le « noyau central » est une zone d'attraction importante, de forte densité, avec une proportion élevée de vieux et de très vieux logements, possédant une multitude de services. Six quartiers de la ville de Montréal correspondent à cette définition.

La seconde zone d'analyse sont les quartiers péricentraux. Dans la typologie de Sénécal et al, cette zone est appelée « frange-témoin », mais le terme de quartiers péricentraux, nous semblent plus pertinent pour notre analyse. Ces quartiers sont en effet en périphérie du centre. La densité y est élevée, mais ils n'offrent pas les mêmes avantages que le Noyau-central au niveau de l'accès aux services et aux emplois du centre-ville. Le réseau de transports en communs y est développé.

Les quartiers périphériques sont les quartiers situés en périphérie de la zone précédente (Ils sont appelés « frange frontière » dans la typologie de Sénécal et al). Le centre-ville ne représente plus un attrait aussi important que les zones précédentes à cause de son éloignement. Le

transport en commun y est moins important. Le parc de logements y est plus récent, et la densité de population deux fois moins élevée.

L'Est de l'île comprend les quartiers à l'extrémité de l'Est de l'île, et correspond à l'arrondissement 9. Cette zone est composée en grande partie de logements de type unifamilial. Elle dispose de beaucoup d'espaces libres pour le développement résidentiel au début des années 90. Son éloignement du centre est important et sa desserte par les transports en commun difficile.

Les arrondissements offrent des potentiels de développement résidentiel différents. Certains quartiers de Montréal sont plus aptes à offrir des produits concurrents avec ceux rencontrés en banlieue : Mercier, Rivière des Prairies, Pointe aux Trembles. Pour l'étude spatiale dans ces quartiers, nous étudierons la répartition des terrains à une échelle plus fine afin de préciser notre analyse. La localisation des terrains proposés et leur potentiel vont fortement influencer sur les résultats de la politique.

### ***1.2 caractéristiques des terrains proposés dans le volet privé***

La réussite du programme est fortement liée à la réserve foncière et aux terrains mis à disposition. L'étude des caractéristiques des terrains proposés (localisation, superficie, potentiel de logements) permet de déterminer le développement optimum prévu par l'Opération.

Cette dernière touche autant le logement social que le logement privé. L'information sur les différents terrains proposés aux logements sociaux était difficile à obtenir, mais par contre la ville publiait à chaque phase la liste des terrains disponibles pour le privé. Or, le volet privé de l'Opération Habiter Montréal est l'aspect le plus original du programme et son étude peut nous permettre de remarquer différentes stratégies adoptées par la municipalité.

5972 logements privé ont été proposés (tableau 7.1) depuis le lancement de l'Opération. Ce chiffre est-il significatif? La ville avait prévu au départ la construction de 1000 logements par an. Le nombre de terrains proposés, inférieur à cet objectif, montre que ce chiffre a été revu à la baisse. Cela s'explique en partie par le fait que la municipalité n'ait pas renouvelé sa réserve foncière au fur et à mesure du programme.

Tableau 7.3  
Les mises en vente des terrains de l'opération par phase pour le volet privé<sup>1</sup>

	Nombre de terrains	Superficie totale (en mètres carrés)	Nombre de logements prévus	Densité moyenne pour l'opération (nb logement/hectare)
Phase 1 - 1991	39	113750	1002	88.1
Phase 2 - 1993	60	127811	1102	86.2
Phase 3 - 1994	31	92256	1487	161.2
Phase 4 - 1999	62	784344	2381	30.4
<b>Total</b>	<b>192</b>	<b>1118161</b>	<b>5972</b>	<b>53.4</b>

Les cessions des terrains privés se sont déroulées sur quatre phases. La mise en vente des terrains est échelonnée dans le temps afin de pouvoir mieux répartir les cessions de terrains. Les intervalles entre chaque phase sont irréguliers : deux ans entre la première phase et la deuxième phase, un an entre la deuxième et la troisième, enfin, cinq ans entre la troisième et la dernière. Nous pouvons remarquer qu'entre la phase III et la phase IV l'intervalle est plus grand, ce qui nous permet de formuler une hypothèse (confirmée dans la partie 2) : les ventes de terrains sont moins rapides à cette période.

Le nombre de logements prévus augmente à chacune des phases, pour arriver à un maximum de 2381 logements lors de quatrième phase. Cependant, le total de 5972 logements est un nombre modeste en comparaison avec l'Opération 20 000 logements, d'autant plus que ce nombre est le nombre maximum de logements pouvant être construits.

La première phase comprenait 37 emplacements, dont de nombreux dans l'Est de l'île. La phase 3 se distingue des autres phases par la forte densité proposée (161,2 logements) : cette forte densité s'explique par l'importance des terrains proposés dans le noyau central et les quartiers péricentraux afin de diversifier la clientèle de l'Opération :

*« La phase III (...) permettra d'accroître le nombre d'emplacements disponibles sur le reste du territoire, puisqu'ils sont principalement localisés dans les secteurs Ville-Marie, Rosemont/Petite Patrie et Mercier/Hochelaga-Maisonneuve. Elle permettra aussi d'élargir l'éventail des types de projets susceptibles d'être réalisés dans le cadre de cette opération » (Ville de Montréal, 1995 : 14)*

Cependant, la densité moyenne proposée baisse fortement à la phase suivante : de 161,2 à 30,4 logements par hectare. La dernière phase, la phase 4 correspond à des développements de

<sup>1</sup> Tableau réalisé à partir des documents de la ville de Montréal, Programme de développement résidentiel (1991, 1993, 1994, 1999).

faible densité. Ce retour à de faibles densités est-il associé à de faibles résultats pour la phase 3?

Comment les terrains et les logements sont-ils répartis entre les divers arrondissements? Les terrains proposés sont nombreux dans l'extrémité de l'île, à Rivière-des-Prairies et Pointe-aux-Trembles (46%), ce qui correspond aux parties les moins développées. Cependant, l'analyse de la répartition par nombre de logements, amène une nuance à ce résultat. L'arrondissement du centre-ville, Ville Marie, avec seulement 17 terrains, représente 16.4% des logements proposés. Les quartiers péri-centraux intégrés au « noyau central » (Plateau Mont-Royal, Sud Ouest) sont eux peu représentés, que ce soit en nombre de terrains cédés ou de logements construits.

Tableau 7.4

Terrains et logements proposés dans le volet privé de l'Opération Habiter Montréal<sup>2</sup>

Par arrondissement	Nombre de terrains	Superficie	Nombre de logements	Répartition des logements(%)*	Nombre logement/ha**
1. Ahuntsic Cartierville	2	868	2	0.0%	23.0
2. Villeray Saint Michel	8	4563	40	0.7%	87.7
3. Rosemont - PetitePatrie	7	52114	639	10.8%	122.6
4. Mercier Hochelaga Maisonneuve	24	83570	989	16.7%	118.3
5. Plateau Mont-Royal - Centre Sud	15	19336	251	4.2%	129.8
6. Ville-Marie	17	29739	972	16.4%	326.8
7. NDG / Côte des Neiges	0	0	0	0.0%	0.0
8. Sud-Ouest	35	18193	293	4.9%	161.1
9. RDP - Pointe aux Trembles	76	899644	2737	46.2%	30.4
<b>Total</b>	<b>192</b>	<b>1108027</b>	<b>5923</b>	<b>100%</b>	<b>53.5</b>

\* calcul de la répartition des logements = nombre de logements par arrondissements/ nombre de logements total

\*\* nombre de logements par arrondissement/ superficie en mètres carrés par arrondissement x 10000

L'analyse de la densité de logements proposés par hectare nous permet de voir la densité favorisée par la ville. Une moyenne de 45 logements par hectare correspond à des maisons

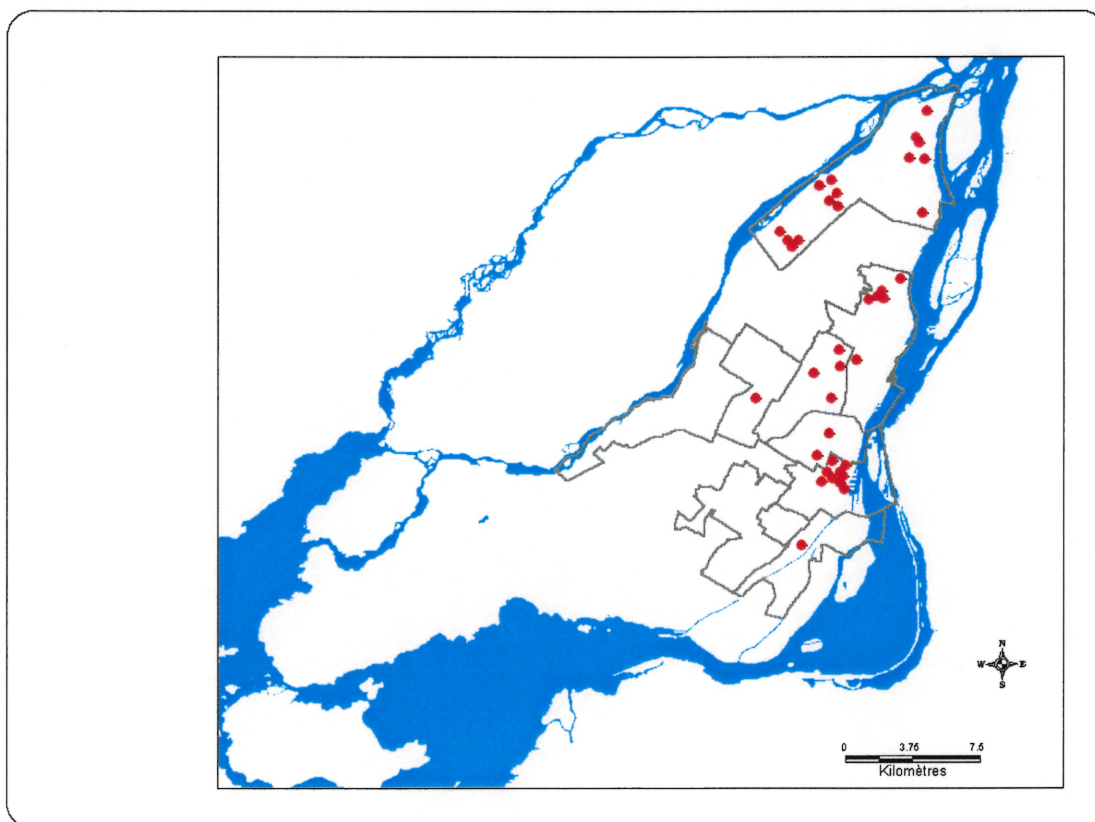
<sup>2</sup> Tableau réalisé à partir des documents de la ville de Montréal, Programme de développement résidentiel (1991, 1993, 1994, 1999).



unifamiliales isolées, 108 logements par hectare à des maisons en rangée, et 156 logements par hectare à des appartements sans ascenseur (D'AMOUR, 1991 : 13). Les densités de logements proposés sont plus denses dans les quartiers centraux que dans les quartiers périphériques : les densités les plus fortes au centre (Ville-Marie, 326.8 logements par hectare), plus l'éloignement est grand, plus les densités sont faibles. Le 9<sup>ème</sup> arrondissement a seulement une densité de 30 logements par hectare ce qui correspond à des développements importants de maisons unifamiliales.

Quels sont les terrains offrant le plus de potentiel? Les grands terrains de l'Opération, ceux dont la superficie est supérieure à 500 mètres carrés sont au nombre de 102. Ils se situent majoritairement dans les quartiers de l'Est de l'île (51 terrains dans l'arrondissement 9), mais 13 grands terrains sont présents dans Ville-Marie. Ces deux arrondissements seront donc portés à recevoir plus de logements, mais le potentiel de logements est un critère encore plus significatif. La ville distingue des autres terrains ceux dont le potentiel est supérieur à 40 logements : leur nombre est seulement de 39, mais ils représentent 85.4% des 5972 logements proposés. 41.7% de ces terrains sont situés dans l'Est de l'île (arrondissement 9).

*Figure 7.2 Localisation des terrains dont le potentiel est supérieur à 40 logements*



À la suite de ces premières analyses, nous pouvons remarquer que le volet privé de l'Opération comporte deux approches différentes selon le milieu d'intervention et leurs clientèles respectives :

- La ville, en favorisant le développement de maisons unifamiliales dans sa périphérie (surtout l'Est de l'île) adopte une approche que l'on pourrait qualifier de *ville de banlieue*. C'est dans ces quartiers que la ville dispose du plus grand potentiel de terrains disponibles et de logements.
- Cependant, la ville adopte aussi une approche de *ville-centrale* dans ses quartiers centraux, favorisant les plus fortes densités. La ville veut aussi développer ses quartiers centraux et péri-centraux, notamment dans la phase 3 de l'Opération.

La ville a donc essayé de répondre à une clientèle diverse. Après avoir analysé les résultats généraux de l'Opération et leur contexte particulier (en divisant l'étude en deux périodes), nous nous intéresserons aux conséquences spatiales du programme. La double approche de la ville se reflète-t-elle dans les résultats obtenus? Quelle approche obtiendra le plus de résultats? Sur quels points ceux-ci diffèrent des objectifs de la ville?

## **2. Analyse des résultats 1989 –1996 : un bilan mitigé**

La première période d'analyse s'étend de 1989 à 1996. L'Opération Habiter Montréal commence en 1990, mais le programme a intégré une initiative précédente commencée précédemment, l'aliénation de terrains à des fins aux COOP et OSBL (résultats intégrés au bilan). L'année 1996 correspond au premier bilan qui fut suivi d'une révision du programme. Au début de 1996, les deux premières phases du volet privé ont été réalisées et la troisième amorcée.

### **2.1 Les résultats globaux : une majorité de logements abordables**

En 1996, 331 terrains avaient été affectés à l'opération. Ces terrains se répartissent entre les trois volets de l'Opération (tableau 7.3) :

- Volet privé : 57 terrains, 770 logements<sup>3</sup>.
- Volet OMHM : 103 terrains, 2832 logements, 83 chambres.
- Volet COOP OSBL : 59 terrains, 1163 logements, 10 chambres.

<sup>3</sup> Réalisés et à venir au 01/03/96(Ville de Montréal, 1996).

Tableau 7.5  
Nombre de terrains cédés et de logements construits  
 par l'Opération Habiter Montréal entre 1990 et 1996<sup>4</sup> :

		Privé	COOP/OSBL	OMHM	Total
Terrains	Nombre	57	59	103	219
	Pourcentage	26.0%	26.9%	47%	100.0%
Logements	Nombre	770	1163	2832	4765
	Pourcentage	16.2%	24.4%	59.4%	100.0%

La grande majorité (83.8%) des constructions de l'Opération est constituée de logement social et abordable résultants de l'Opération (Hlm, coopératives et OSBL). La cession de terrains pour les COOP et OSBL est la moins importante, cependant elle est significative dans la mesure où la ville encourage d'habitude la réalisation de coopératives par la rénovation de bâtiments plutôt que pour le logement neuf. Le logement privé représente seulement 770 logements.

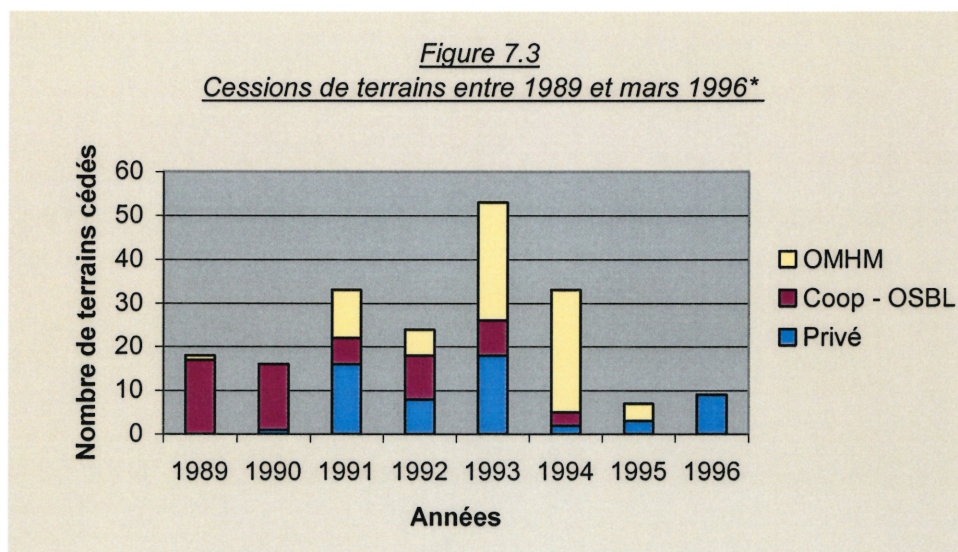
En regard du nombre de terrains cédés, cette différence est moindre entre logement privé et logement social et abordable : cela s'explique par le fait que le logement social et abordable est de plus grande densité que le logement privé. De plus (comme nous avons pu le voir dans la partie précédente), lors des deux premières phases, les faibles densités ont été favorisées pour le développement des terrains privés.

Comment ces cessions de terrains sont-elles réparties dans le temps (figure 7.3)? L'évolution des cessions de terrains entre 1989 et 1996 nous montre que les années de plus forte construction correspondent à des années où les constructions de logements sociaux sont particulièrement importantes, de 1991 à 1994.

Après 1994, les résultats du programme sont moindres dans tous les volets de l'Opération. La diminution du nombre de logements sociaux construits à partir de 1994 trouve son origine dans le désengagement des paliers supérieurs dans la construction de logement social. Ce désengagement entraîne une forte baisse dans la construction du logement : « *Les baisses les plus prononcées observées dans la région montréalaise sont attribuables à l'arrêt de la construction de logements sociaux fortement concentrés à Montréal* »<sup>5</sup>. Qu'en est-il des deux autres volets de l'Opération? Les constructions de Coopératives et d'OSBL, relativement stables sur toute la période, diminuent-elles aussi à partir de 1994.

<sup>4</sup> Tableau réalisé à partir du bilan de 1996.

<sup>5</sup> Ville de Montréal, 2000, quelques indicateurs du marché de l'habitation dans la région de Montréal, p2.



\*(Tableau réalisé à partir des données du bilan de 1996)

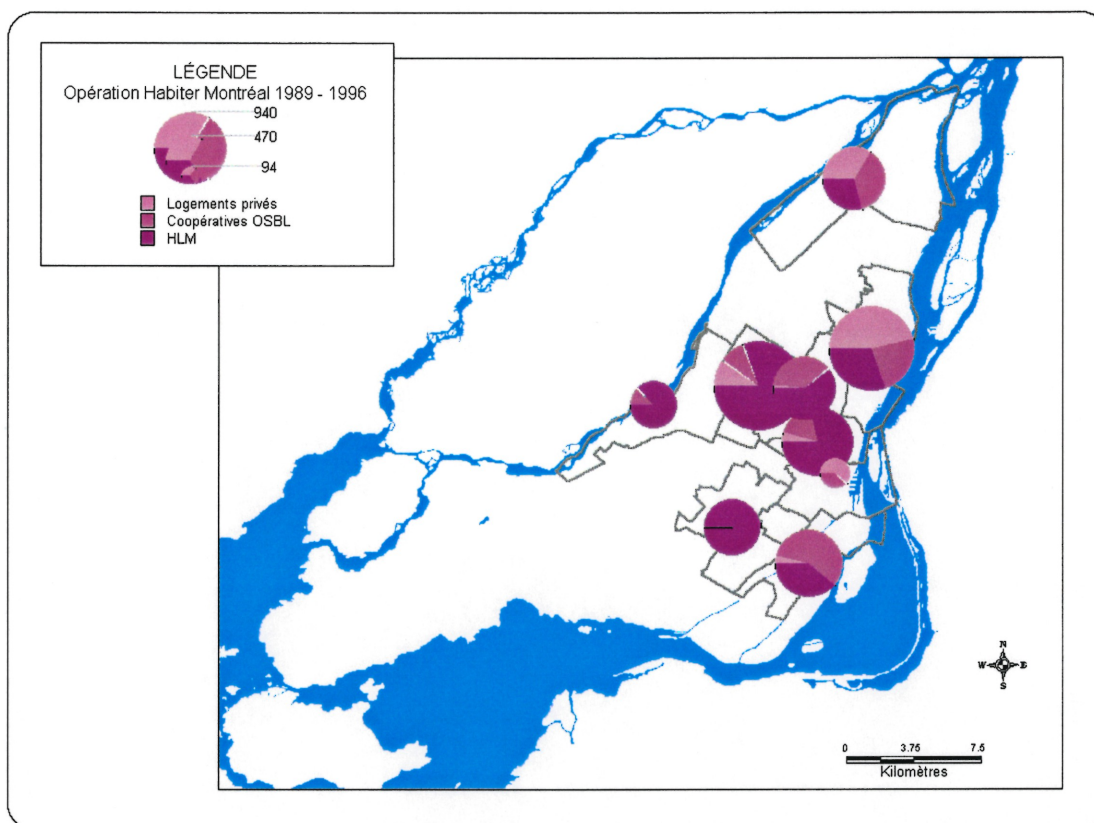
Le résultat est-il significatif? Globalement, avec 4765 logements, l'objectif visé de 1000 logements par an semble presque atteint. Mais cet objectif devait concerner uniquement le volet privé : or le résultat final est inférieur à 800 logements pour toute la période. Cela s'explique par le fait que les cessions de terrains pour le logement privé se sont faites plus lentement que ce qui était prévu. Le contexte immobilier est difficile : les mises en chantier ne cessent de chuter sur toute la période pour atteindre leur plus faible taux en 1996 : 7467 mises en chantier pour toute la région de Montréal (Source : SCHL). Le taux d'inoccupation à Montréal dépasse les 5% de 1991 à 1997.

Le bilan est donc mitigé. Le programme a permis de stimuler la croissance, mais dans une amplitude plus faible que ce qui était initialement prévu. Quelle est la répartition spatiale de cette croissance? Précédemment, nous avons vu que la ville menait une double approche à la fois de développement de densité importante et de faible densité : quelle approche est favorisée durant cette période?

## ***2.2 Répartition spatiale des logements du programme***

La répartition spatiale des logements construits par l'intermédiaire du programme est importante. En effet, le programme n'aura pas la même signification selon que les logements soient construits uniquement dans le centre ou dans la périphérie de l'île.

*Figure 7.4 : Logements construits par l'Opération Habiter Montréal,  
par arrondissement 1989 -1996.<sup>6</sup>*



L'analyse de la répartition spatiale selon le type de logements (figure 7.4) nous permet d'aboutir aux conclusions suivantes :

- les quartiers où le programme a permis de stimuler le plus grand nombre de logements se situent dans les arrondissements Villeray Saint Michel (19.6%) et Mercier Hochelaga Maisonneuve (17,1%), donc les quartiers péricentraux et les quartiers périphériques.
- la stimulation de la construction privée a été la plus forte dans les arrondissements Mercier Hochelaga-Maisonneuve (49.4%), de Rivière des Prairies Pointe aux Trembles(21%), de Villeray Saint-Michel (11.8%). Les quartiers périphériques représentent la majorité de la construction privé, mais le centre-ville est aussi important (10.1%). Les autres quartiers péricentraux, sont peu représentés (Côte des Neiges, Rosemont Petite Patrie, etc).

<sup>6</sup> Source des données pour la réalisation de la carte : Ville de Montréal, 1996.

L'arrondissement Mercier Hochelaga Maisonneuve est donc une exception. L'observation à plus grande échelle nous permet de constater que 474 logements ont été construits dans Mercier, et 361 logements dans Hochelaga-Maisonneuve. Plus de 50% des logements construits sont des logements privés dans Mercier (seulement 38% dans Hochelaga Maisonneuve).

- Les coopératives et les OSBL créés grâce au programme sont localisés principalement dans le Sud-Ouest (28.5%), Mercier Hochelaga Maisonneuve (16.1%), Rosemont Petite Patrie (15.7%). Ce sont majoritairement les quartiers péri-centraux.

- Les constructions de logement HLM ont surtout été importantes dans les arrondissements centraux et péri-centraux : Villeray Saint Michel (19.6%), Hochelaga Mercier Maisonneuve (17.1%), Plateau Mont Royal Centre Sud (12.4%). Par contre, ces constructions sont peu représentées dans l'arrondissement de Rivière des Prairies Pointe aux Trembles et de Ville Marie (exception faite des chambres, dont 38 sur 83 sont dans l'arrondissement Ville-Marie).

*Tableau 7.6*

*Volet HLM : répartition des logements selon la clientèle visée*

Arrondissement	Nombre de logements pour les familles	Nombre de logements pour les personnes âgées	Total	Pourcentage de logements pour les familles sur le total des logements
1. Ahuntsic Cartierville	213	56	269	79.2%
2. Villeray St Michel	435	321	756	57.5%
3. Rosemont -Petite Patrie	138	161	299	46.2%
4. Mercier Hochelaga Maisonneuve	185	64	249	74.3%
5. Plateau Mont-Royal -Centre Sud	163	300	463	35.2%
6. Ville-Marie	0	0	-	0.0%
7. NDG / Côte des Neiges	287	145	432	66.4%
8. Sud-Ouest	225	0	225	100.0%
9. RDP - Pointe aux Trembles	139	0	139	100.0%
<b>Total</b>	<b>1785</b>	<b>1047</b>	<b>2,832</b>	<b>63%</b>

Un classement plus précis peut être effectuée en séparant les deux catégories de clientèle visée par la construction de logements sociaux (tableau 7.6) :

- Les logements sociaux destinés aux familles se situent dans les arrondissements péricentraux : Villeray saint-Michel (435 logements destinés aux familles, soit 24,4% du total des logements destinés aux familles) Notre-Dame-des-Neiges, 287 logements, 16.1%)
- Les logements pour les personnes âgées se localisent dans les quartiers centraux et péricentraux : Villeray Saint-Michel (321 logements, 30,7% des logements destinés aux personnes âgées), Plateau Mont-Royal (300 logements, 28,7%), Rosemont Petite-Patrie (161 logements, 15.4%).

L'Opération Habiter Montréal a donc permis de stimuler la croissance dans des quartiers péricentraux. En distinguant les différents volets de l'Opération, nous pouvons constater que le développement privé s'est fait majoritairement dans l'Est de l'île et dans les quartiers périphériques.

Les résultats de la première période nous permettent de conclure à un succès relatif. L'Opération a effectivement stimulé le développement, mais ce développement touche majoritairement le logement social et peu le développement privé. Or, les paliers supérieurs se sont retirés de la production de logement social en 1994. D'autre part, le volet privé a connu plus de succès dans les quartiers périphériques, pouvant offrir des produits concurrents ceux de la banlieue que dans les quartiers centraux.

### **3. Analyse des résultats 1996 –2001**

Le bilan de l'Opération a eu lieu en 1996. Ce bilan a permis de rectifier le programme, afin de l'améliorer. En effet, différents éléments montraient que la conjoncture était défavorable à la construction et des changements allaient pouvoir bonifier le programme. Les changements apportés au programme l'ont-ils bonifié? Quels changements dans la conjoncture peuvent expliquer aussi les différences avec les résultats de la première période?

#### **3.1 La révision des actions municipales**

Quels sont les points importants dont la politique devrait tenir compte? Dans un document de travail de la ville de Montréal, quatre éléments importants sont identifiés comme les axes de travail pour le futur du développement résidentiel à Montréal : « *la mutation du marché immobilier résidentiel, la concurrence difficile entre Montréal et les banlieues pour attirer les ménages*

*accédant à la propriété, l'intégration des ménages immigrants, le désengagement des gouvernements face au logement social » (Ville de Montréal, 1995).*

La réduction de la construction s'est affirmée. Le niveau de la construction en 1995 a atteint un taux très bas ; il est identique à celui de 1960. Cette baisse de la demande en période d'expansion économique est attribuable à un ensemble de facteurs : les tendances démographiques (dénatalité), l'insécurité des acheteurs aux prises avec la précarité croissante de l'emploi (ville de Montréal, 1995 : 3).

Les ménages familiaux s'installent majoritairement en banlieue et non à Montréal. Le document de travail souligne les différences de clientèles entre Montréal et la banlieue : *« le nombre de couples avec enfants a diminué de 5.4% entre 1986 et 1991. En contrepartie, le nombre de ménages non familiaux, notamment les personnes seules, continuait à grimper »* (Ville de Montréal, février 1995, page 54). Plusieurs explications sont avancées : les programmes gouvernementaux qui favorisent la banlieue, et les produits offerts (moins dense, moins cher).

L'intégration des ménages immigrants est un enjeu important pour Montréal. C'est une ville d'accueil pour les nouveaux arrivants au Québec : le quart des citoyens de Montréal sont des immigrants. Or, les ménages immigrants présentent des profils différents des autres ménages sur les éléments suivants : taille des ménages, revenus, taux d'effort et taux d'accession à la propriété.

Le désengagement des gouvernements face au logement social est une modification majeure. La ville ne peut donc plus atteindre son objectif énoncé dans la politique en 1989, soit la création de 50 000 logements sociaux. De plus, cela renforce le déséquilibre entre municipalités aisées, dont la contribution à la création de logements sociaux n'est pas stimulée : *« la ville n'a pas les moyens de pallier au retrait gouvernemental en matière de logement social »* (Ville de Montréal, février 1995).

Ces quatre points montrent la spécificité de Montréal du point de vue de la clientèle, dont la différence avec celle de la banlieue est affirmée. De plus, le contexte difficile des dernières années rend plus difficile la construction à Montréal. Cependant, comment ces données peuvent-elles influencer le programme de développement résidentiel?

Dans ce contexte défavorable pour l'industrie de la construction, la ville a décidé de poursuivre le programme en modifiant son encadrement. Les modifications ont d'abord touché le processus de cessions de terrains et son coût, notamment en allégeant la procédure d'appels de



propositions, en favorisant le découpage des projets en phases, en incitant les constructeurs au regroupement, et en diminuant les frais assumés par les proposants (Ville de Montréal, 1996 : 8).

Les petits terrains peuvent désormais être offerts en dehors des périodes d'appels de propositions. Si un premier appel de proposition reste sans suite, alors le terrain sera offert à 50% de sa valeur au second appel. De plus, la possibilité de réserver un terrain ne s'applique plus uniquement aux OSBL mais aussi aux projets innovateurs. Pour les terrains ayant une capacité supérieure à 40 logements, la ville a facilité la mise en route des projets au début du processus, mais elle peut poursuivre la négociation durant l'élaboration du projet, après que le constructeur ait été sélectionné.

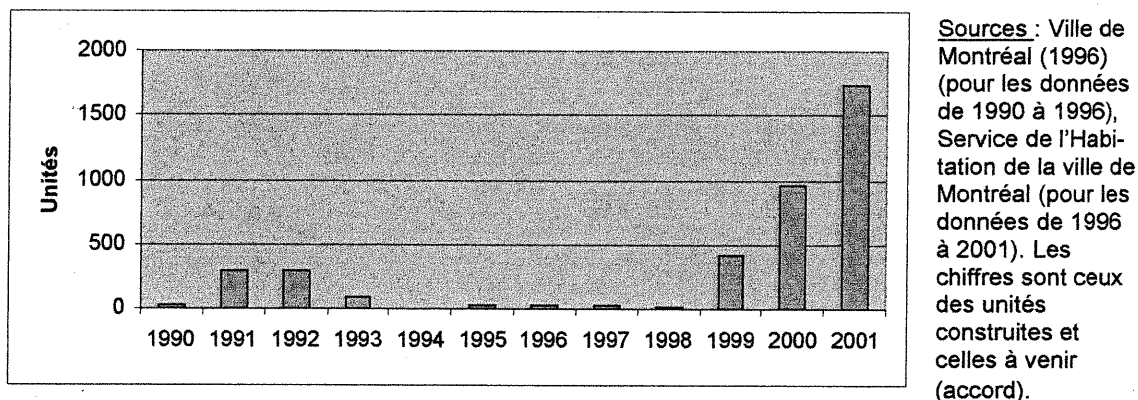
Les modifications apportées au programme devraient tendre à favoriser le volet privé du programme à renforcer le développement de celui-ci. Cela se reflète-t-il dans les résultats de l'Opération dans la deuxième période?

### ***3.2 Résultats de l'Opération Habiter Montréal 1996-2001***

La première période étudiée s'arrête au début de 1996. Les données obtenues pour étudier la seconde période de l'Opération sont moins complètes que les données pour la première période, la ville n'ayant pas encore effectué le bilan de l'Opération (le Service de l'habitation nous a cependant fourni une liste des terrains développés depuis 1996, avec le nombre de logements construits et à venir). Ces données nous permettent cependant de dégager certaines conclusions.

Les cessions de terrains n'ont pas augmenté en nombre, mais le nombre de logements privés a nettement progressé. De 1996 à 2001, 3192 logements privés sont construits (construits et à venir), contre 770 pour la période précédente. Les années 1999, 2000, et 2001 sont les plus fructueuses. Par contre, la construction de logement social est quasi-inexistante, depuis le retrait des gouvernements supérieurs en 1993 - 1994.

Figure 7.5 Bilan de l'Opération pour le volet privé, 1990 – 2001



Où sont localisés les terrains cédés entre 1996 et 2001? Les constructions ont été les plus nombreuses dans l'arrondissement central de Ville-Marie (38.7%) et l'extrémité de l'île, Rivière-des-Prairies Pointe-aux-Trembles (37.4%). Deux grands projets sont à signaler : un situé dans le Faubourg Saint-Laurent dans l'arrondissement de Ville Marie (850 logements), et le projet autour du Golf à Rivière des Prairies (900 logements). Ensuite, dans une moindre mesure l'arrondissement Rosemont (12.0%) et Mercier Hochelaga-Maisonneuve (8.2%) sont bien représentés. La seconde période a donc permis plus de développement privé que les périodes précédentes.

Cette seconde période correspond à deux phases. La phase 3 lancée en 1994 favorisait les densités assez fortes, mais le contexte difficile dans lequel celle-ci s'inscrivait a défavorisé sa mise en valeur. L'année 1999 correspond au lancement de la dernière phase de l'Opération, la phase IV, qui favorisait les faibles densités. Ce retour aux faibles densités semble correspondre à une volonté de la ville de susciter les mises en chantier pour une clientèle de maisons unifamiliales, suite à une période où les autres marchés ne semblaient pas s'affirmer. Il faut attendre la reprise du marché pour que les terrains de la phase III soient écoulés. L'Opération est un succès compte-tenu du potentiel de logements des deux phases (3868 logements) et du nombre de logements réalisés (3192 logements).

La dernière phase s'inscrit dans un contexte favorable. La construction connaît un regain de croissance depuis 1996. Les mises en chantier recommencent à croître à partir de l'année 1996 où elles avaient atteint leur plus faible nombre pour l'île (1700). En 2000, elles sont de 4201 sur l'île de Montréal. L'évolution du taux d'inoccupation est sûrement un des indicateurs les plus marquants entre les deux périodes. Après avoir atteint des taux records autour des 8% entre

1991, 1992, et 1993, ce taux est à la baisse depuis 1994, et il est même passé sous la barre du taux d'équilibre de 3% depuis 1999. Il est encore trop tôt pour conclure à une reprise à moyen-terme. À plus long-terme, la croissance socio-démographique sera modérée : la formation de nouveaux ménages dans la région de Montréal devrait s'élever autour de 12000 par année, ce qui est moitié moins que pendant les années 80 (Ville de Montréal, 2001).

La seconde période a donc permis la réalisation de plus de logements privés, en parallèle avec la reprise des mises en chantier sur l'île de Montréal. L'arrondissement central représente une part beaucoup plus importante dans les mises en chantier de cette seconde période.

## **Conclusion**

Le programme a-t-il rencontré ses objectifs quantitatifs? Près de 8000 logements ont été construits par l'Opération. Ce résultat est significatif, mais l'objectif que la ville s'était fixée, soit de 1000 logements par an, n'est pas atteint et est irrégulier dans le temps. Une des raisons principales de ce succès relatif est le contexte difficile du début des années 90, défavorable à la construction résidentielle.

La composition de cette croissance a évolué durant la période de mise en œuvre du programme. Dans la première période de l'Opération (1990 – 1995), le logement social est une part importante des logements construits : 3000 logements. À partir de 1996, il est quasi-inexistant. Le développement privé, 4000 logements, offre un bilan mitigé. Dans le contexte difficile du début des années 90, les principaux développements se trouvent être des maisons unifamiliales en périphérie de l'île. Lorsque le marché reprend à partir de 1995, par contre, ce développement est plus divers ; il touche aussi le quartier central de Ville-Marie.

Cette analyse quantitative des résultats de l'Opération Habiter Montréal nous montre donc que l'intervention municipale est plus liée à la dynamique du marché qu'à la recherche d'un meilleur équilibre, ce qui confirme notre hypothèse. En même temps, le bilan mitigé nous amène à nous interroger sur la portée de cette croissance : son lien avec la conjoncture est-il plus important que son effet à long terme sur les quartiers?

## Chapitre 8.

### **Comparaison des résultats avec le marché et le milieu d'insertion**

La diversité des quartiers de la Ville de Montréal nous amène à nous interroger sur les résultats. Certains secteurs sont très denses, caractéristiques d'une ville centrale, alors que d'autres sont situés en périphérie de l'île et ressemblent typiquement à une banlieue (maisons unifamiliales). Les secteurs où le maximum de terrains ont été vendus sont-ils uniquement les plus dynamiques? Cette production diffère-t-elle du quartier?

Le dernier chapitre est donc une comparaison des réalisations du programme avec le marché de l'habitation à Montréal et les profils socio-démographiques des quartiers. Le but est de montrer que l'action de la ville est très fortement dépendante du marché de l'habitation, ce qui limite l'effet «régulateur» que pourrait avoir le programme pour équilibrer le profil socio-démographique des quartiers. Nous nous référerons aux objectifs du programme, mais aussi ceux de la politique dans lequel s'inscrit l'Opération.

#### **Limites de l'étude**

Un certain nombre de variables nous permet de pouvoir définir les caractéristiques principales du marché de l'habitation de la Ville de Montréal, notamment les mises en chantier. Ces données ne sont pas disponibles à l'échelle de l'arrondissement, mais à celui des quartiers définis par la SCHL. Ces quartiers ne correspondent pas aux arrondissements de la Ville de Montréal. Nous avons gardé les limites de la SCHL pour faciliter le traitement des données (Localisation et limites des différents quartiers en annexe). Pour interpréter les résultats, nous utiliserons la typologie que nous avons défini précédemment : quartiers centraux, péricentraux, périphériques, Est de l'île. Par la nature exploratoire de notre étude, il nous a semblé pertinent de faire ces calculs malgré les inconvénients de l'échelle. Cette échelle permet de voir les principales différences présentes dans la Ville de Montréal, et d'affiner les résultats obtenus à l'échelle de la ville et de l'arrondissement.

L'analyse qui suit est limitée par le fait que les données du recensement 2001 n'étaient pas encore disponibles. Pour un certain nombre de variables issues des données du recensement,

nous avons donc dû limiter notre étude à la première période de l'Opération *Habiter Montréal* (1989-1996). Or, comme nous l'avons constaté précédemment, la croissance est fortement différente dans la deuxième période, ce qui infléchira beaucoup les résultats globaux de l'Opération.

## **1. Comparaison avec les développements du secteur privé**

Les variables utilisées pour mieux caractériser le marché de l'habitation sont les suivantes : la variation de ménages entre 1991 et 1996, les mises en chantier entre 1989 et 2001, les mises en chantier de maisons unifamiliales et de condominiums.

L'interprétation de ces résultats est délicate, car il est difficile d'établir d'une part les liens entre résultats et milieu d'insertion, et d'autre part la part du programme dans cette croissance. Si la croissance est qualitative, alors le programme aura également permis la croissance aussi dans les quartiers où la demande est forte mais où le secteur privé est faiblement dynamique.

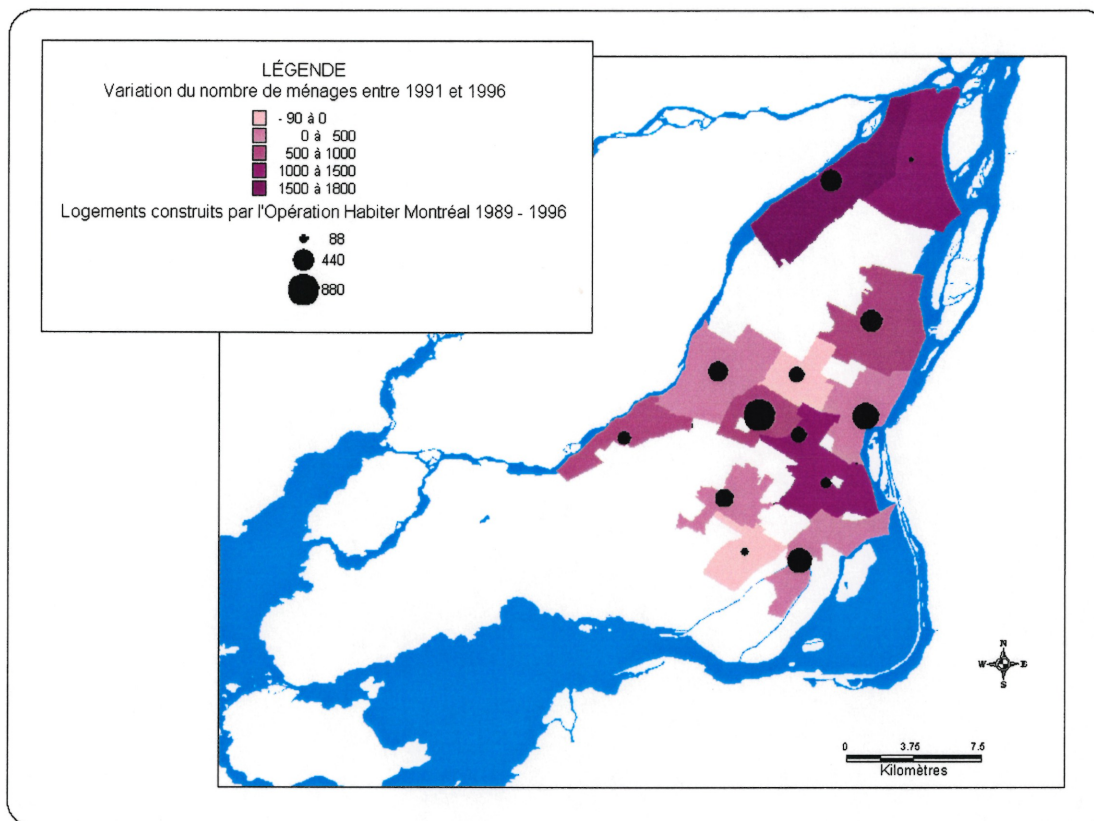
### **1.1 Croissance de la population**

Pour caractériser la demande en logement, la variation du nombre de ménages est une variable plus significative que la croissance de la population. En effet, ce sont les ménages, et leurs choix résidentiels qui sont les éléments les plus déterminants dans les modèles d'habitat.

Les quartiers où le plus grand nombre de ménages se forment sont les suivants : Rivière-des-Prairies (1800), Centre (1495), Pointe-aux-Trembles (1365) Plateau Mont-Royal (1305). Nous pouvons supposer que la taille de ces ménages est différente selon que le secteur soit dans le noyau central ou la périphérie (dans l'arrondissement Ville-Marie, le nombre de ménages d'une personne est de 59.9% alors que ce chiffre est 20.1% dans l'arrondissement de Rivière-des-Prairies Pointe-aux-Trembles).

La comparaison entre les logements produits par l'Opération *Habiter Montréal* et la croissance des quartiers nous permet de conclure les faits suivants : entre 1989 et 1996, les logements construits ne se situent pas toujours dans les quartiers où le plus grand nombre de ménages se forment mais dans des secteurs péricentraux (Centre Est, Centre Ouest, Villeray).

*Figure 8.1 : Variation du nombre de ménages entre 1991 et 1996 et logements construits par l'Opération Habiter Montréal entre 1989 et 1996*



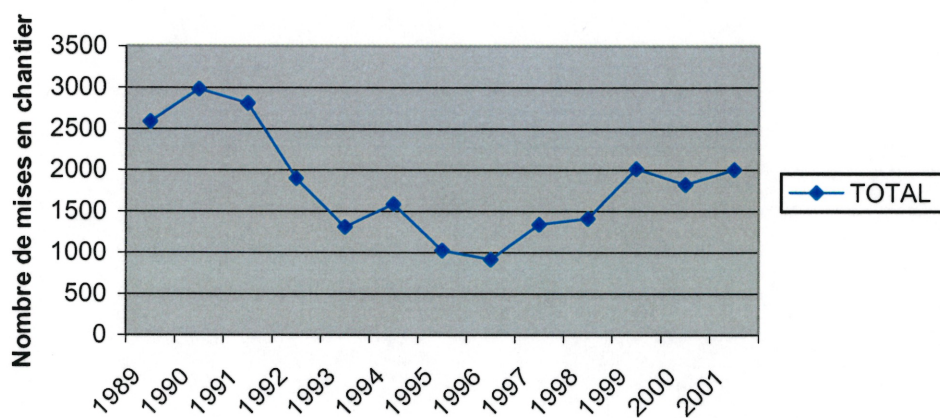
L'étude de cette variable possède plusieurs limites. En effet, d'autres éléments peuvent influencer le choix de localisation des ménages et leur choix pour des logements neufs, comme par exemple le taux de vacance ou le prix moyen des loyers.

### **1.2 Mises en chantier**

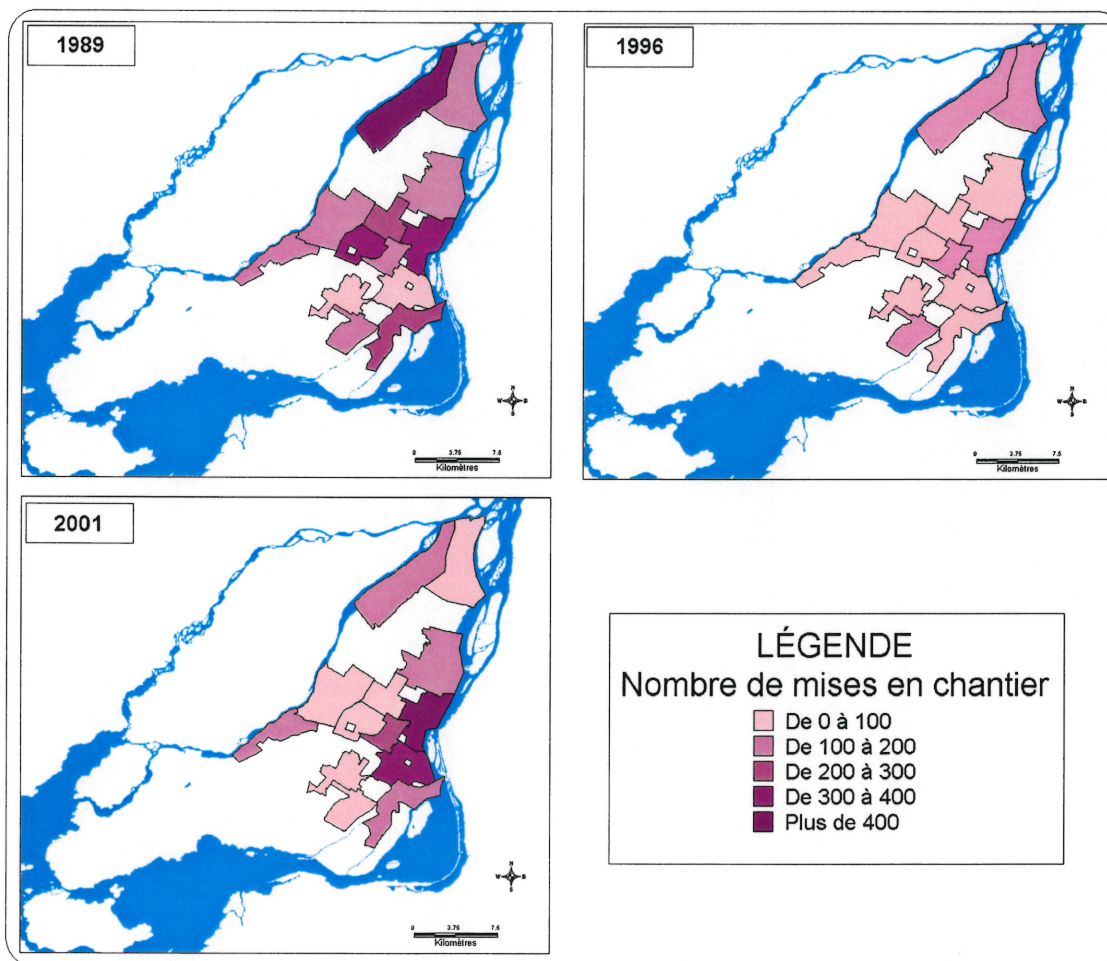
Ainsi, la variable « mises en chantier » permet de préciser le lien entre le programme et le marché, et ce sur toute la période d'étude du programme.

Entre 1989 et 2001, plusieurs phases se distinguent dans l'évolution des mises en chantier à Montréal (figure 8.2). C'est en 1996 que la ville a connu son plus faible nombre de mises en chantier : 913 pour tous les quartiers de la ville de Montréal.

**Figure 8.2**  
**Mises en chantier pour la ville de Montréal, 1989 - 2001**



**Figure 8.3 : Carte des mises en chantier à Montréal en 1989, 1996 et 2001, par quartier**

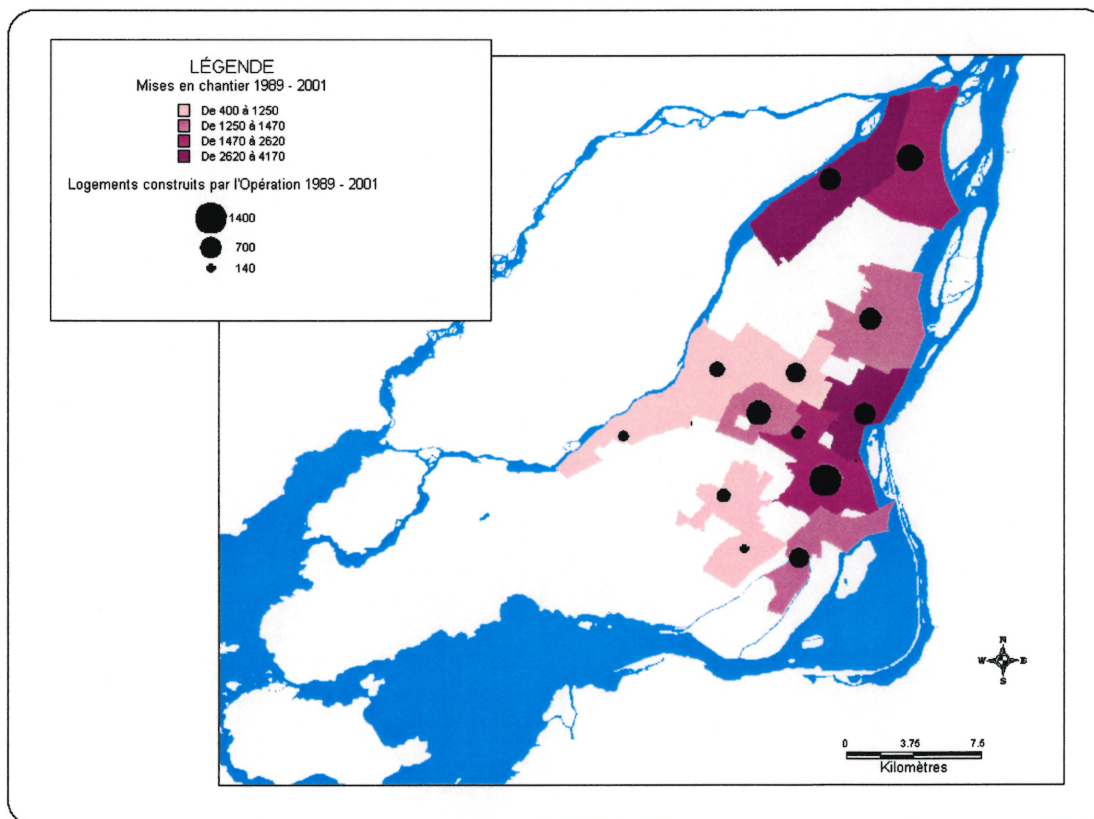


(Sources : SCHL)

Cette croissance évolue au cours de la période (figure 8.3) sur le plan spatial. Depuis 1996, les quartiers centraux et péri-centraux tendent à devenir plus importants dans le total des mises en chantier de la ville de Montréal. En 1989, il y a 2582 mises en chantier sur l'île de Montréal. Celles-ci sont particulièrement importantes dans les secteurs périphériques, notamment à Rivières-des-Prairies (568), mais aussi dans les quartiers péri-centraux. En 1996, le marché de l'habitation est très faible pour l'ensemble des secteurs : seulement 916 mises en chantier. Parallèlement, le taux de vacance est toujours à un niveau élevé : 5.7%. En 2001, les mises en chantier atteignent presque le niveau de 1989 : 2002. Ce sont dans les quartiers centraux que ces mises en chantier sont les plus fortes : 331 dans le quartier centre et 450 dans le quartier Centre-Est.

La comparaison entre les mises en chantier et les logements construits par l'intermédiaire de l'Opération Habiter Montréal nous permet de constater si ces constructions ont lieu ou non dans les quartiers les plus dynamiques du point de vue des mises en chantier (figure 8.4).

*Figure 8.4 Carte des mises en chantier et nombre de logements construits par l'Opération Habiter Montréal, 1989 – 2001*





Les quartiers ayant le plus de mises en chantier sont aussi ceux parmi lesquels l'Opération a eu le plus de succès (Rivière-des-Prairies, Pointe-aux-Trembles, Ville-Marie). Les quartiers péricentraux (NDG, Côte-des-Neiges) sont peu présents sur le marché des mises en chantier et dans l'Opération.

Dans le secteur Mercier Hochelaga-Maisonneuve, le programme a permis la construction d'un nombre important de logements (712 dans le secteur centre Est et 714 dans Mercier). Une partie importante des terrains avec un potentiel supérieur à 40 logements y était localisée

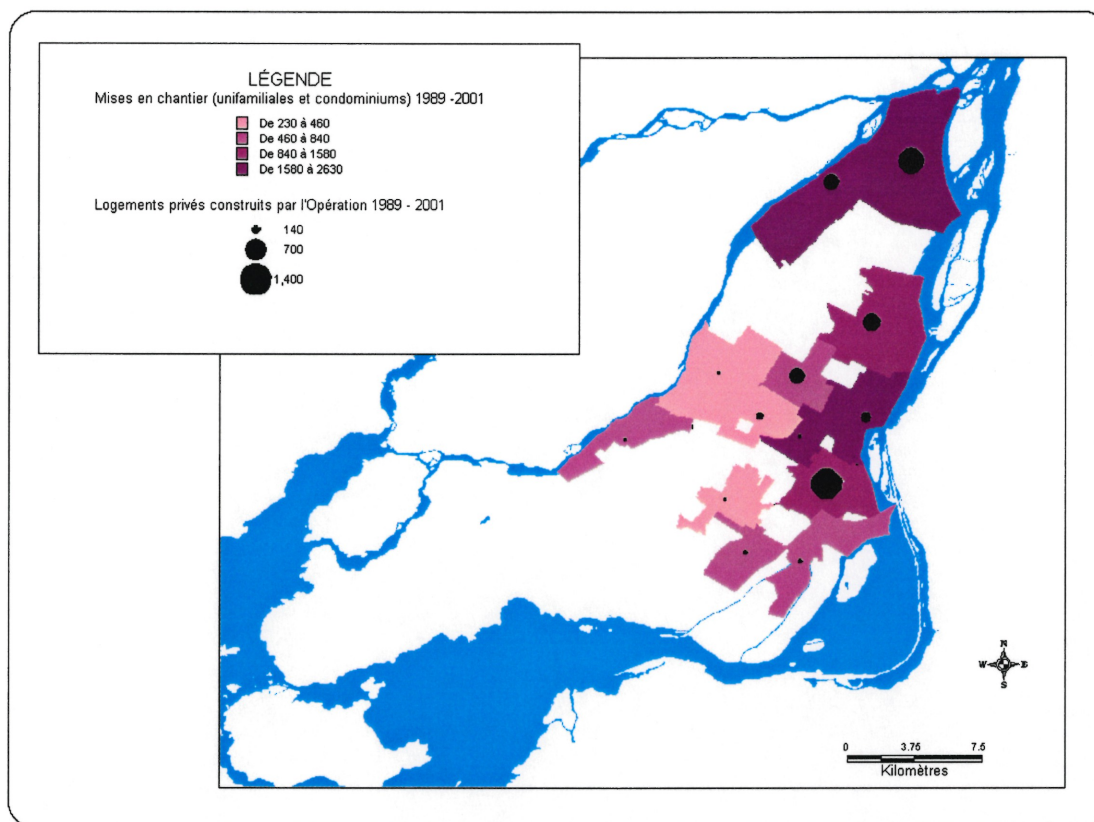
### ***1.3 Mises en chantier par marché visé***

L'étude de certains segments du marché fait apparaître des différences entre les divers quartiers de la ville de Montréal. Le marché non locatif est particulièrement important dans certains secteurs, notamment dans la périphérie, avec les maisons unifamiliales, mais aussi au centre, où il est composé majoritairement de condominiums.

Dans l'Est de l'île, le marché de la maison unifamiliale est important : 2741 mises en chantier de logements unifamiliaux entre 1989 et 2001 dans les quartiers de Rivières-des-Prairies et Pointe-aux-Trembles. Dans le secteur centre, 98% des mises en chantier sont des mises en chantier de condominiums

La comparaison entre les logements privés construits par l'Opération et les mises en chantier de condominiums et d'unifamiliales est possible parce que le développement privé est presque quasi exclusivement de la propriété (très peu de locatif).

*Figure 8.5 Carte des Mises en chantiers 1989-2001  
(unifamiliales et condominiums) et logements privés construits par l'Opération Habiter-Montréal*



Dans les quartiers centraux (figure 8.5), le programme, a représenté une part beaucoup plus importante du développement du logement privé que dans les secteurs périphériques dynamiques. Dans le noyau central, le nombre de logements construits est le plus important (1318 logements), et le nombre de mises en chantier inférieur (1552 pour le secteur centre). Le programme a ainsi suivi l'objectif de permettre une ré-appropriation du centre-ville par la fonction résidentielle, mais seulement en fin de période lorsque le marché a repris.

Globalement, le programme est fortement dépendant du marché. Les mises en chantier de logements dont le mode de tenure est la propriété ont concerné une part importante dans les secteurs périphériques. Cependant, de nombreux projets ont aussi été développés dans des quartiers centraux et péri-centraux. Le noyau central, Ville-Marie, est bien représenté par l'Opération.

## 2. Comparaison des résultats avec le profil des quartiers d'insertion

L'analyse vise à comparer les résultats du programme et les caractéristiques des quartiers. L'Opération étant un programme de développement résidentiel visant une clientèle variée et ayant pour objectif de favoriser l'accès à la propriété, les variables retenues seront celles pouvant nous renseigner sur la clientèle des quartiers et sur le mode de tenure.

### ***2.1 la caractéristique de la clientèle du quartier : revenus moyen des ménages, pourcentage de ménages accordant plus de 30% de leurs revenus à leur logement.***

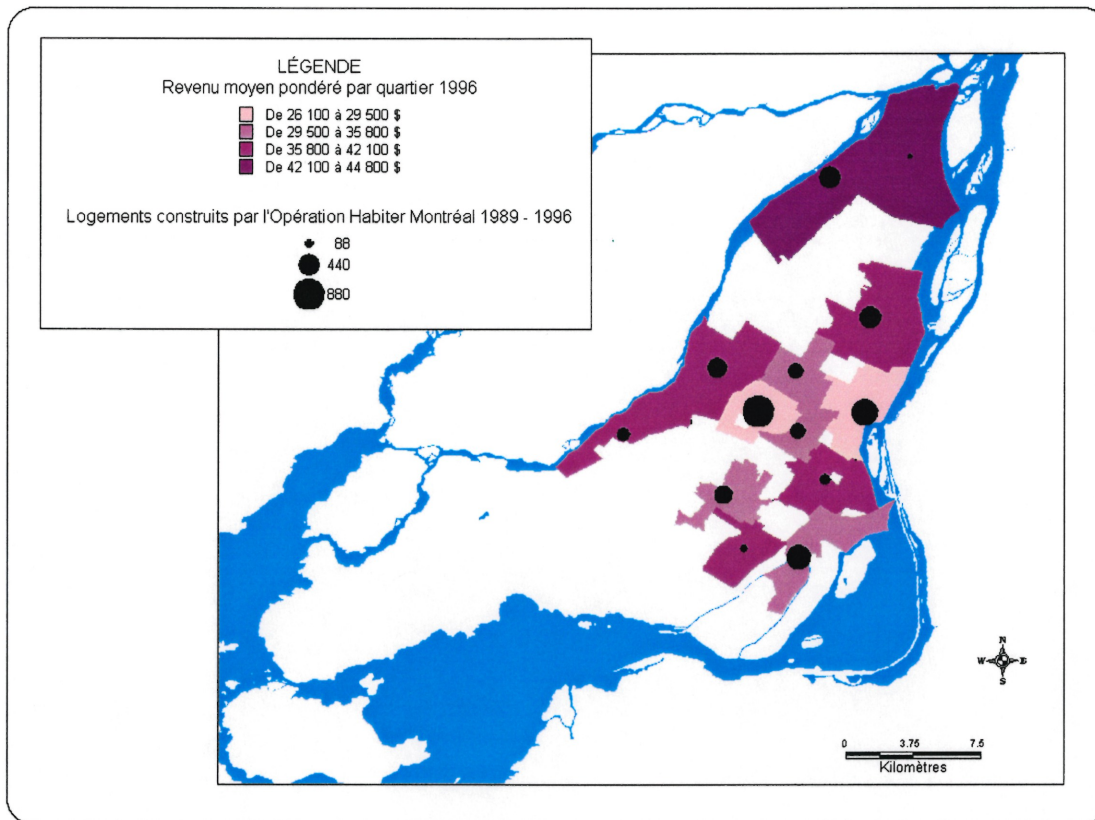
Les différents quartiers de la ville de Montréal n'ont pas la même clientèle. Ceci est souligné dans la politique, plusieurs fois il est fait référence à la « diversité de la population » rencontrée dans la ville centrale. Le revenu moyen des ménages est un indicateur pertinent pour différencier les quartiers et pour pouvoir déterminer quels sont les secteurs où le programme a eu le plus de résultats.

La carte correspondante (figure 8.6) a été réalisée avec les résultats de l'Opération en 1996 et les revenus moyens dans les différents secteurs de la ville s'échelonnent entre 26 100\$ et 44 800\$.

Le programme a été réalisé dans à peu près tous les quartiers de la ville de Montréal, sans distinction du revenu. Cela s'explique par le fait que les trois volets de l'Opération, privé, social, coopératif ont permis de développer l'offre pour divers segments de la population.

Cependant, le lien entre revenu moyen et construction de logements serait différent si nous avions pu utiliser les chiffres du bilan 1989 – 2001 et le revenu moyen du Recensement 2001. En effet, dans la seconde période, le lien entre quartiers à revenus élevés et constructions de logements est vraisemblablement plus fort, étant donné que la construction de logement social s'est arrêtée, et que l'Opération était constituée d'une grande majorité de projets en propriété dans les quartiers centraux et périphériques à revenu élevé.

*Figure 8.6 Carte des revenus moyens pondérés (1996) et des logements construits par l'Opération Habiter Montréal (1989 – 1996), par quartier.*

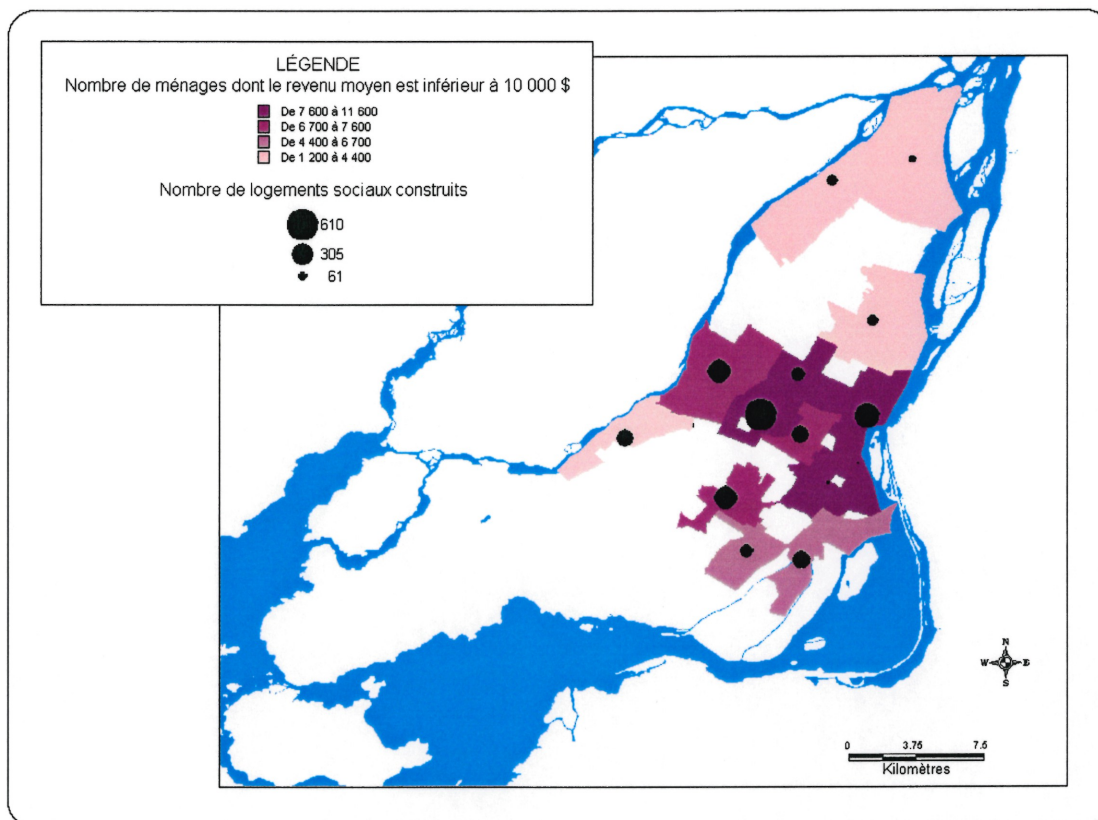


La clientèle des ménages à faible et à moyen revenu est importante aussi dans les objectifs de la politique Habiter Montréal. L'accroissement du parc de logements sociaux est une des stratégies d'interventions de la ville de Montréal en Habitation dans la définition de sa politique en 1990.

Pour étudier les besoins de la population à faibles et moyens revenus, nous avons choisi d'étudier la variable suivante : le nombre de ménages dont le revenu est inférieur à 10 000\$. Ce chiffre de 10 000\$ représente la strate inférieure des données sur le revenu dans le recensement de Statistiques Canada. Cette donnée permet ainsi de localiser les ménages les plus pauvres.

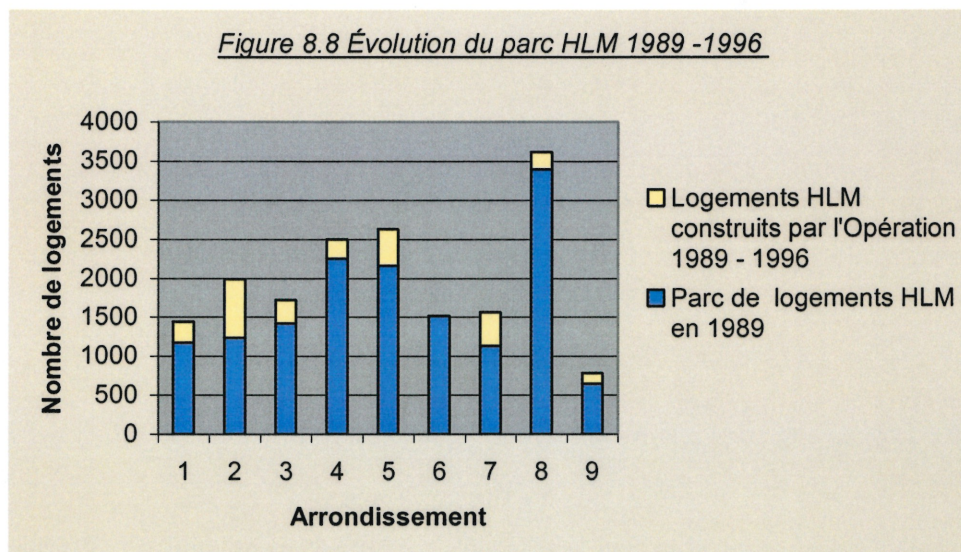
Le noyau central et les quartiers péricentraux concentrent la majorité des ménages à faible revenu : 11280 dans le quartier centre est (Hochelaga Maisonneuve), 11 565 dans Villeray, 9075 au centre.

*Figure 8.7 : Carte du nombre de ménages dont le revenu est inférieur à 10 000\$ (1996) et nombre de logements sociaux construits par l'Opération Habiter Montréal (1989 – 1996).*



103 terrains du programme ont été cédés pour la construction de logements sociaux, permettant la construction de 2832 logements. Ces logements sociaux ont été construits majoritairement dans le noyau central et les quartiers péri-centraux (Figure 8.7).

Cependant, ces logements ont-ils été construits dans les arrondissements disposant déjà du plus grand nombre de logements sociaux? L'importance de conserver une certaine variété du parc de logements sur le territoire est une préoccupation montante.



La construction de logements HLM entre 1989 et 1996 a permis une augmentation de 19% du parc de logement social. Les quartiers qui ont eu le plus de constructions HLM sont Villeray Saint-Michel, Plateau Mont-Royal, Côte-des-Neiges. Globalement, le programme a conservé donc la même répartition spatiale de HLM sur l'île.

Le programme a donc touché une clientèle variée sur la première période, correspondant à la demande locale. Cependant, durant la première période de l'intervention la part du logement social est importante, plus que l'accession à la propriété.

## 2.2 Le mode d'occupation des logements

La première stratégie d'intervention de la politique Habiter Montréal est de « *faciliter l'accession à la propriété individuelle ou collective* », et c'est aussi une préoccupation centrale du programme de développement résidentiel.

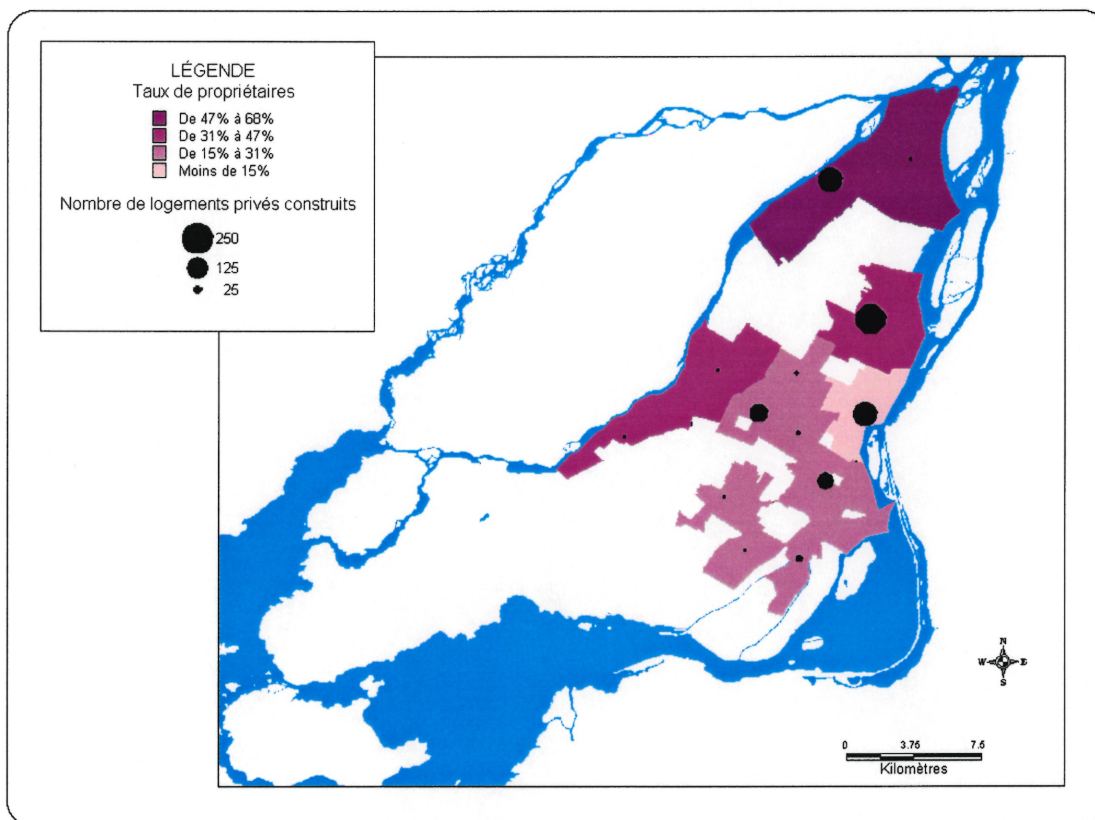
Le mode d'occupation des logements est donc aussi un indicateur pour montrer les conséquences du programme sur son milieu. En effet, un des objectifs de la ville était de rétablir son profil par rapport à la banlieue. Montréal est en effet caractérisée par sa très grande proportion de locataires, et l'un des objectifs de la politique Habiter Montréal était de « *favoriser l'appropriation croissante de l'habitat par les Montréalais* ».

La comparaison entre la localisation des logements construits et le taux de propriétaires nous permet d'identifier plusieurs cas. Les logements privés construits étant majoritairement des propriétés, nous pouvons voir que (à l'exception du secteur de Mercier) plus un secteur possède

un taux élevé de propriétaires, plus le nombre de logements construits est important. Le maximum de logements ayant été construits dans l'Est de l'île, qui sont les seuls secteurs présentant sur ce point, un profil socio-démographique identique à celui rencontré en banlieue (56% de propriétaires à Pointes-aux-Trembles, 68% à Rivières-des-Prairies).

Le quartier centre-est, à l'est du noyau central suit une dynamique différente : le nombre de logements construits entre 1989 et 1996 est important (156), alors que le taux de propriétaires est faible (15%). Le programme est donc particulièrement efficace pour ce quartier.

*Figure 8.9 Carte du taux de propriétaires et nombre de logements privés construits par l'Opération Habiter Montréal (1989 – 1996), par quartier.*



## Conclusion

Le programme a donc effectivement touché une clientèle variée, permettant de développer à la fois du logement social et du logement privé. Il a touché l'ensemble des quartiers.

Le lien du programme avec le marché de l'habitation est fort. La grande majorité des secteurs ayant connu le plus de succès sont aussi les plus dynamiques sur le marché. Le volet privé a surtout été développé dans l'Est de la ville et dans les terrains du noyau central, en parallèle avec l'évolution des mises en chantier dans les différents secteurs.

Le bilan est nuancé localement : dans certains quartiers à plus faible croissance (secteur Centre Est), le programme a représenté une part importante du développement. Le programme y a donc joué un rôle plus régulateur, mais globalement, le lien avec la dynamique du marché est plus fort que la recherche d'un meilleur équilibre dans la ville.

La croissance a fortement changé depuis 1996 : les contraintes budgétaires ont stoppé le développement de logement social et la reprise commence à partir de 1996. Grâce aux chiffres du Recensement de 2001, il serait possible de compléter et de pouvoir observer le changement de tendance entre les deux périodes. Les résultats sont sûrement très différents, il semblerait que le lien avec le marché soit encore plus fort du fait du retrait des paliers supérieurs de la subvention au logement social.



## Conclusion

Les objectifs de croissance compacte, de diversité de l'habitat sont des enjeux très actuels dans tous les pays industrialisés dans une perspective de développement viable. Par ailleurs, l'habitation est un domaine important pour les municipalités notamment dans le contexte du désengagement des paliers supérieurs. Les municipalités ont un rôle important à jouer pour orienter leur développement résidentiel, par l'intermédiaire de leur politique foncière.

La Ville de Montréal est particulièrement active sur ce point. Ses programmes de développement résidentiel date de la constatation du déclin des quartiers et de la perte relative de population de la ville de Montréal par rapport aux banlieues. Ils sont mis en place dès la fin des années 70 avec l'Opération 20 000 logements. Par la suite, la dernière version de ces programmes, est l'Opération Habiter Montréal. Il vise à répondre aux nouveaux besoins des ménages montréalais, en partenariat avec le secteur privé. La ville cède ses terrains suite à un appel de propositions. Les constructeurs doivent soumettre un projet qui répond aux critères d'aménagement de la ville.

Le programme a permis la construction de près de 8000 logements entre 1989 et 2001 ; son objectif de stimuler la construction est donc atteint. De plus, il a visé une clientèle variée, permettant de développer à la fois des logements abordables et des logements privés ; cela correspond à la diversité des besoins de la population rencontrée dans la ville centrale.

L'étude des résultats de 1989 à 2001 permettent de distinguer deux temps : pendant la première période, l'Opération est constituée en grande partie de logements sociaux et coopératifs. Par la suite, à partir de 1996, le volet privé de l'Opération prend une place de plus en plus importante, simultanément avec la reprise du marché immobilier et la fin des programmes de subvention du logement social des gouvernements supérieurs.

Dans les secteurs où les mises en chantier sont importantes, les logements développés par l'Opération sont nombreux. La stimulation du développement est fortement liée au contexte conjoncturel. Cependant, dans certains quartiers péricentraux, comme Hochelaga ou Mercier, le programme a contribué à faire évoluer le profil socio-démographique pour augmenter le taux de propriétaires alors que celui-ci était assez faible.

En mettant en perspective les résultats et la typologie élaborée au chapitre 4, nous pouvons avancer que l'effet de l'intervention municipale peut être qualifié de « catalyseur » : elle permet

de favoriser le développement. Pour être qualifiée de « régulatrice », son action devrait plus être tournée vers la recherche de meilleurs équilibres entre les différents quartiers, et s'interroger sur des thèmes comme la répartition spatiale de l'offre de logement social dans la ville, le développement de l'accession à la propriété dans les secteurs de locataires...

La ville pourrait mener cette action, par exemple, si elle agissait en partenariat à l'échelle des quartiers. L'action régulatrice pourrait être explicite dans le programme, comme c'est le cas d'un organisme qui agit en partenariat avec la ville, le *Collectif en aménagement d'Hochelega Maisonneuve*. L'un de leurs objectifs est de favoriser la mixité, en attirant les ménages à revenu moyen, et briser ainsi le cercle vicieux de dévalorisation du quartier. Cela mériterait une analyse plus profonde pour pouvoir confirmer cette hypothèse.

La montée des préoccupations concernant le développement résidentiel s'inscrit dans un contexte de déclin urbain. Aujourd'hui, avec la reprise, le programme nous apparaît encore pertinent pour plusieurs raisons.

La reprise ne solutionne pas tous les problèmes, comme il est constaté dans un document de travail pour le Sommet de l'habitation, « *un effet pervers de la reprise Montréalaise est donc un marché du logement plus difficile pour les accédants à la propriété et les ménages locataires à revenu faible et modeste* » (Ville de Montréal, 2002 : 9). Un programme permettant de réguler le marché a donc toujours sa place.

Certaines tendances s'affirment pour la croissance résidentielle des prochaines années: l'augmentation du besoin en locatif des « nouveaux ménages ». Les personnes âgées tendent à prendre une part de plus en plus importante. Mais le problème de l'étalement urbain n'est pas pour autant résolu. De plus, les terrains qui restent à développer dans la ville sont peu nombreux. Une réflexion sur la vocation de ces derniers terrains est donc essentielle, mais cela soulève la question du coût du renouvellement de la réserve foncière.

Le Sommet de l'Habitation a réaffirmé le rôle de la ville en habitation, défini comme un « *domaine d'intervention stratégique* » (Ville de Montréal, 2002 : 4). Le nouveau cadre d'aménagement pour la région métropolitaine énoncé par le gouvernement du Québec a pris parti contre l'étalement et appuie l'objectif de consolider le développement résidentiel sur l'île.

Cependant, il n'est pas sûr que la ville poursuive son programme de développement résidentiel, ou seulement pour les segments de population à faible et moyen revenu :

*« certains programmes de subvention y compris de revitalisation) encouragent la construction aussi bien de logements abordables que de logements luxueux. Dans la perspective d'une nouvelle politique d'habitation pour Montréal, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence de cibler plutôt les programmes d'aide vers la production de logements locatifs abordables et de logements pour accédants à la propriété, pour les jeunes familles en particulier » (Ville de Montréal, 2002 : 14).*

Pour un meilleur équilibre des territoires, l'« action régulatrice » qu'un tel programme peut apporter paraît particulièrement pertinente pour que la ville ne relance pas par la suite, si le contexte redevient défavorable, d'autres programmes de développement résidentiel pour améliorer son profil par rapport à la banlieue.

## Bibliographie

- ARENDRT et al, *Charter of the new urbanism*, Congress for the New Urbanism, Mc Graw-Hill, New-York, 1999.
- BACHER J., *Keeping to the market place, the evolution of Canadian housing policy*, Montréal, McGill-Queen's University Press , 1993
- BARCELO M., CHARBONNEAU F., HAMEL P., *option préférable d'aménagement et étalement urbain dans la région de Montréal, 1978-1988*, Faculté d'aménagement, Université de Montréal, août 1990.
- BARCELO M. TRÉPANIÉRIER M-O, *Les indicateurs d'étalement urbain et du développement durable dans la région métropolitaine de Montréal*, Institut d'urbanisme, Inrs-Urbanisation, 1999.
- BLARY R. *Habitat, du discours aux pratiques*, Éditions le Méridien, Montréal, 1988.
- BRINK S., « Policy strategies for affordable housing in cities », dans Laboratório Nacional de Engenharia Civil, *Housing policies and housing programs orientations, strategies and evaluation*, Lisbon, CIB, 1993, p.58 – 74.
- BRUN J et al, *Logement et habitat, l'état des savoirs*, Éditions la découverte, Paris, 1998.
- CARROL B.W, *Housing*, in *Urban policy issues*, edited by Richard A Loreto and Trevor Rice, 1990 pp 87-105.
- CARTER T. And MCAFEE, "the municipal role in housing the homeless and the poor" dans Fallis G. and Murray A. (dir) *Housing the homeless and the poor. New partnerships among the private, public and third sectors*, Toronto, University of Toronto Press, 1990. p.226-263.
- CAUFIELD J., PEAKE L. (éds) *City lives and city forms, critical research on Canadian urbanism*, University of Toronto Press, Toronto, 1996.
- CHARBONNEAU F. et al., *Accession à la propriété résidentielle en milieu urbain par des ménages à faible et moyen revenu. Etude de cas :l'opération 20 000 logements*. Université de Montréal, Institut d'urbanisme, Montréal, 1989.
- CHOAY F, *L'urbanisme, Utopies et réalités, une anthologie*, Paris, Seuil, 1965.
- CHOAY F., MERLIN P., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 3<sup>e</sup> Ed., 1988.
- CHINITZ "Growth management good for the town, bad for the nation", *Journal of APA*, numéro 56, hiver 1990, p. 3-8.
- D'AMOUR D., *Le développement durable et le logement*, SHCL, Ottawa,1991.
- DANSEREAU Francine, L'ÉCUIER D. *Réanimation , reconquête, reconversion*, INRS-Urbanisation, Montréal, 1987.
- DANSEREAU F., WEXLER M., *Nouveaux espaces résidentiels, types d'espace et indicateurs de qualité*, INRS-Urbanisation, Montréal, novembre 1989.

DANSEREAU Francine, *ségrégation, mixité sociale, cohabitations, bref retour sur quelques notions magiques*, INRS URB, Montréal, juillet 1992.

DIVAY et GAUDREAU M., *la formation des espaces résidentiels*, PUQ, 1984.

DOWNS A., *New visions for metropolitan america*, Wahsington DC, The brookings Institutions, 1994.

DUANY, PLATER-ZYBERCK and SPECK, *Suburban Nation*, North Point Press, New York, 2000.

FALUDI A., *Rationality, rationalism, and planning doctrine* in S. MANDELBAUM *Exploration in Planning theory*, center for urban policy research, New Jersey, 1996.

FOOT D. K., *Boom, bust and echo*, Macfarlane Walter&Ross, Toronto, 1991.

GAUDREAU Marcel, *le rôle des pratiques publiques d'urbanisme dans la production résidentielle*, INRS-urbanisation, Montréal, 1981.

GAUDREAU Marcel et MATTHEWS George *Politique municipale et enjeux d'habitation en ville centrale : le cas de Montréal*. INRS-urbanisation, Montréal, 1992.

GAUDREAU Marcel, LACROIX Benoît, *Effets de la participation à la production de logements pour le marché*, Inrs-urbanisation SCHL, Montréal, 1988.

GAUTHIER Benoît *Recherche sociale, de la problématique à la collecte de données*, PUQ, Sillery, 1984.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC *L'habitat au Québec 1996-2001*, Québec, 2001.

GORDON Peter, RICHARDSON W. H., *Critiquing sprawl's critics*, Policy Analysis, no 365 January 24, 2000.

GRAFMEYER Y., *Sociologie urbaine*, Nathan Université, Paris, 1994.

GRAFMEYER Y., DANSEREAU F., *Trajectoires familiales et espaces de vie en milieu urbain*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon, 1998.

HULCHANSKI J. et al., *The municipal role in the supply and maintenance of low cost housing : a review for candadian initiatives*. Report prepared for the CMHC. University of British Columbia centre for human settlements, Vancouver, 1990.

JACKSON Kenneth T., *Crabgrass frontier. The suburbanisation of the United States*, Oxford University Press, New York, 1985.

LAMONDE P., *Étalement urbain dans la région Montréalaise : mise à jour des tendances et comparaison intermétropolitaine 1960-1990*, INRS urbanisation, Montréal, 1992.

LESSARD F., *L'habitation, Guide d'intervention*, Les publications du Québec, Québec, 1992.

LEY D., *Gentrification in Canadian inner cities*, Ottawa, SCHL, 1985.

MARTINEZ M. et al, *Reconstruire la ville sur la ville*, ADEF, Paris, 1999.

MATHEWS G., *la toile de fond démographique et macro-économique : vers une nouvelle dynamique de l'étalement?* ESG, Montréal, 1996.

- MURDIE, *Modélisation des indicateurs sur la qualité de vie au Canada*, SCHL, 1992.
- PANERAI P, DEPAULE J-C, DEMORGON M, *Analyse urbaine*, Editions Parenthèses, Marseille 1999.
- POMEROY et al, *Le rôle des partenariats publics-privés dans la production de logement abordables : évaluation de l'expérience américaine et leçons à tirer pour le Canada*, Ottawa, SCHL, 1998.
- OMHM *Les 25 ans de l'Office municipale d'habitation de la ville de Montréal*, Montréal, 1994
- ROGERS R., *Cities for a small planet*, Faber and Faber, Londres, 1997.
- QUIVY R., VAN CAMPENHOUDT L., *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, Paris, 1995.
- ROSE D, "Economic restructuring and Gentrification", dans Caufield J., Peake L. (dir) *City lives and city forms, critical research on Canadian urbanism*, University of Toronto Press, Toronto, 1996.
- ROSE D., GERMAIN A. *Montréal the quest for a metropolis*, INRS, John Wiley and son LTD, England, 2000.
- RUSK D, *Cities without suburbs*, Woodrow Wilson Center, Washington, 1993.
- SAYEGH K. *Housing, a canadian perspective*, Academy book, Ottawa, 1987.
- SÉNÉCAL P., TREMBLAY C., TEUFEL D., *Gentrification ou étalement urbain? Le cas de Montréal et de sa périphérie*, SHQ, Montréal, 1990.
- SERVICE DE L'HABITATION, *Profil des acheteurs d'unités résidentielles neuves et caractéristiques des produits offerts*, 2000.
- SHAW J. (ed) *A Guide to smart growth, shattering myths providing solutions*, The Heritage Foundation – PERC, Washington, 2000.
- SHQ, *L'action gouvernementale en habitation, Orientations et plan d'action*, Montréal, Société d'habitation du Québec, 1997.
- SHQ *Une histoire en trois mouvements 1967 – 1992*, Société d'habitation du Québec, 1992.
- TOMALTY R. *La métropole compacte : gestion de la croissance et densification à Vancouver, Toronto et Montréal*, SCHL-CIRUR, Toronto, 1997.
- VILLE DE MONTRÉAL, *Habiter Montréal, Énoncé de la politique d'habitation*, 1989.
- VILLE DE MONTRÉAL, *Politique d'habitation*, 1990.
- VILLE DE MONTRÉAL, *Habiter Montréal, Programme de développement résidentiel, phase I*, 1991.
- VILLE DE MONTRÉAL, *Habiter Montréal, Programme de développement résidentiel, phase II*, 1993.
- VILLE DE MONTRÉAL, *Habiter Montréal, Programme de développement résidentiel, phase III*, 1994

VILLE DE MONTRÉAL, *Bulletin Habiter Montréal, En Bref*, numéro 8, mai 1994.

VILLE DE MONTRÉAL, *L'habitation à Montréal, Bilan et perspectives*, 1995.

VILLE DE MONTRÉAL, *Opération Habiter Montréal, programme de développement résidentiel, Bilan des activités au 1<sup>er</sup> mars 1996*, Service de l'habitation, Division Développement, décembre 1996.

VILLE DE MONTRÉAL, *Habiter Montréal, Programme de développement résidentiel, phase IV*, Montréal, 1999.

VILLE DE MONTRÉAL, *Programmes et interventions de la ville de Montréal*, Service de l'habitation, 2000.

VILLE DE MONTRÉAL, *Programme de crédit de taxes : 10 ans après sa mise en place, un bilan positif*, Service de l'habitation, 2000.

VILLE DE MONTRÉAL, *Quelques indicateurs du marché de l'habitation*, Service de l'habitation, 2001.

VILLE DE MONTRÉAL, *Secteur habitation, Document de travail*, Ville de Montréal, 5 avril 2002.

#### Articles de revue

ELIE C., « René Ballain : 'les politiques locales de l'habitat ne se résument pas aux PLH' » *Stratégies de développement local*, numéro 11, juin-juillet 2000.

BOUCHER-HEDENSTROM F., « Dérégulation et crise du logement à Stockholm », *Études foncières*, no 95, janvier-février 2002.

BOURNE L.S., "Reurbanization, Uneven Urban Development and the Debate on New Urban Forms", *Urban Geography*, Vol. 17, 1996, pp. 690-713.

BOURNE L.S., « Recycling Urban Systems and Metropolitan areas : a geographical agenda for the 1990's and beyond » (the Roepke lecture in Economic Geography) dans *Economic geography* 67 (juillet) p.185-209.

COMBY J., « Savoir choisir une stratégie de recyclage urbain », *Études foncières*, no 89.

GHORRA-GOBIN C. *Aux États Unis, un débat pour la ville*, *Urbanisme*, septembre/octobre 1996, no 290. p26-29.

GOZE G. « les besoins en logement se diversifient », *Études foncières*, no 81, hiver 1998.

HARBURGER S., « Régénération urbaine, la mise en œuvre ». *Urbanisme*. Hors série no. 10, 1998, p.6-17

LACAZE J.P., "la formation des prix fonciers et immobiliers", *Annales des Ponts et Chaussées*, nouv. Série no 96, oct. déc. 2000 p. 61- 68

PIRON O., « Évolution des politiques urbaines : de la rénovation au renouvellement », *Études foncières*, janvier-février 2002.

ROUSSEL FX. « Heurs et malheurs de la politique locale d'habitat », *Urbanisme*, numéro 298, janvier-février 1998.

QUINCEROT « Quartiers en difficulté et renouveau de la gestion urbaine », *Urbanisme*, Hors-Série numéro 13, mars 2000 p. 40-45.

VASSELIN L. « L'action de l'état pour le renouvellement urbain », *Études foncières*, no 93.

WOLFE J.M, "Canadian Housing policy in the Nineties", *Housing studies*, vol 13, 1998, p. 121-133.

**Sites internet consultés :**

Front d'action populaire en réaménagement urbain  
<http://www.frapru.qc.ca/>

Programme pour l'habitat et déclaration d'Istanbul :  
<http://www.unhabitat.org/unchs/french/hagendaf/>

Société Canadienne d'hypothèques et de logements  
<http://www.cmhc-schl.gc.ca/>

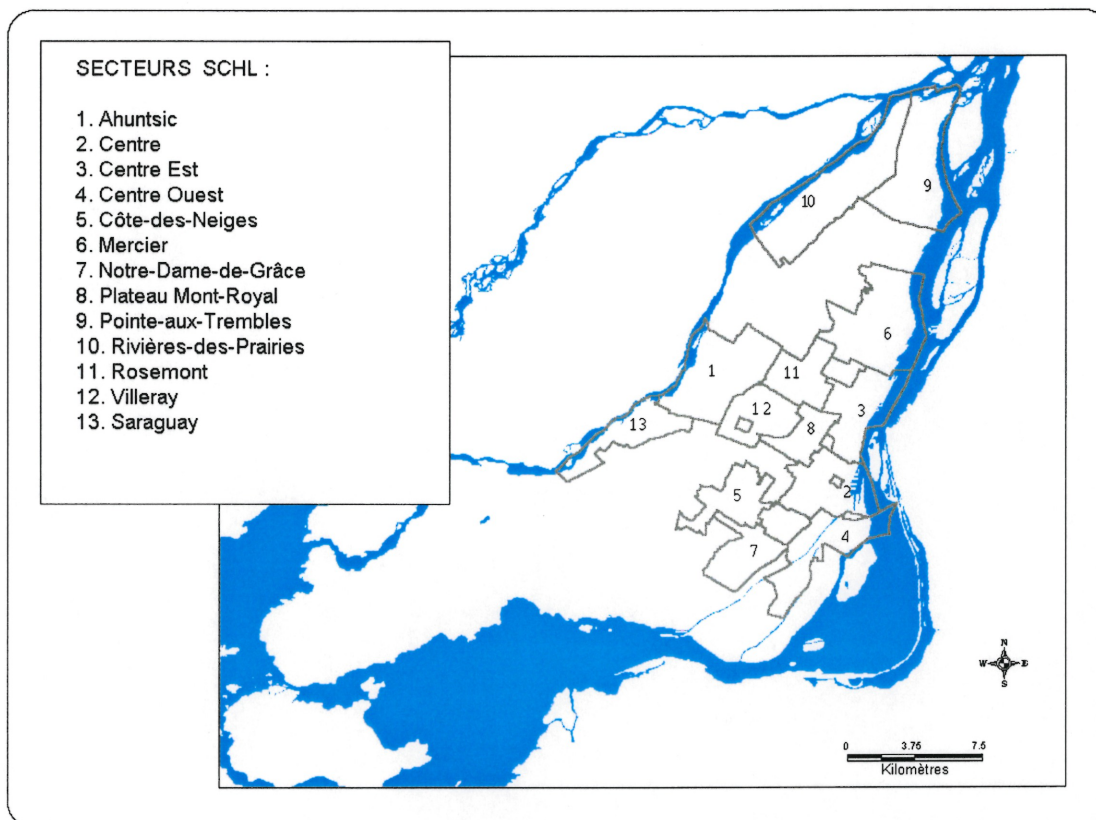
Société d'habitation du Québec  
<http://www.shq.gouv.qc.ca/>

Ville de Montréal  
<http://www2.ville.montreal.qc.ca>



## Annexe

## Définition des quartiers de la SCHL.



Quartiers	Secteurs de recensement correspondant
1. Ahuntsic	256 à 263, 264.01/02, 265, 266, 267, 269 à 281
2. Centre	51 à 54, 55.01/02, 56 à 64, 65.01/02, 69, 70, 128, 129.01/02, 130 à 137, 143, 144
3. Centre-Est	14.01/02, 15 à 19, 21 à 50, 149, 150, 187.01/02, 188.01/02, 189
4. Centre-Ouest	67, 68, 71 à 93
5. Côte des Neiges	112.01/02, 113, 114, 115.01/02, 191 à 194, 195.01/02/03
6. Mercier	1 à 11, 12.01/02, 13, 190.01/02, 191 à 194, 195.01/02/03
7. Notre-Dame-des-Grâces	94.01/02, 95, 96, 97.01/02, 98 à 100, 101.01/02, 102 à 111
8. Plateau Mont-Royal	138 à 142, 145 à 148, 151 à 179
9. Pointe-aux-Trembles	580.01/02/03, 581.01/02, 582.01/02, 583, 584, 585.01/02
10. Rivière-des-Prairies	290.01 à 09, 291
11. Rosemont	180 à 186, 196 à 206, 249, 250, 251.01/02, 252 à 254
12. Villeray	207 à 222, 223.01/02, 224 à 245, 247
13. Saraguay	268.01/02/03, 282, 283.01/02, 284 à 286, 287.01/02, 288