

La revue officielle de l'Ordre des Urbanistes du Québec

URBANITÉ

Envoi de Poste-publication • N° de convention : 400 33 006

Volume 2, numéro 1
Mars 2003



Ordre des
Urbanistes du
Québec

85, rue St-Paul Ouest, 4^e étage, B-5
Montréal QC H2Y 3V4

CANADIAN INSTITUTE OF
PLANNERS
INSTITUT CANADIEN DES
URBANISTES

LOGEMENT SOCIAL ET ABORDABLE : QUE FAIRE?

11 Problématique du
logement social et
abordable et crise du
logement au Québec

24 L'Europe : contraste et
convergence entre les
expériences nationales
en habitation

Coup d'oeil municipal
**Débanaliser les
entrées de ville
autoroutières : un
projet à l'étude à
Drummondville**

Coup d'oeil régional
**La qualité de vie et les
projets industriels en
milieu urbain**

Coup d'oeil international
**La « High Line » à New
York : Poésie, politique
et espace public**

Bâtir les collectivités

ICU / IUA Congrès le 6 –9, juillet 2003

Réception d'ouverture, le dimanche 6 juillet au Fort George et la Citadelle. Visitez le site de la forteresse.

Conférenciers :

Judith Maxwell, présidente et fondatrice des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques;

Judy Sgro, députée, présidente du Groupe de travail libéral du Premier ministre sur les questions urbaines;

Peter Marcuse, professeur d'urbanisme à la faculté d'architecture de l'Université Columbia.

Chasse aux trésors du centre-ville

d'Halifax, le lundi 7 juillet, excursion dans le port jusqu'à Alderney Gate, Dartmouth et danse sur les rives au son du groupe **Pub Soda!**

Gala annuel de la remise de prix de l'ICU, le mardi 7 juillet au Commerce Mondial et Centre de Convention. Rencontrez vos amis et collègues, rendez hommage aux nouveaux fellows de l'ICU et célébrez l'urbanisme de 2003!

Prenez un peu de bon temps et venez jouer au golf le lundi 7 juillet au **Brightwood Golf Club**, dont la vue donne directement sur le port d'Halifax.

En accord avec les sous-thèmes de **compétences, de liens, d'infrastructures et de caractère**, le comité du programme de 2003 est heureux de vous présenter les **séances d'information** suivantes :

- Le caractère de la conception des collectivités
- La gestion des conflits d'intérêts
- Les techniques de participation à la collectivité
- Les options de transport
- Une visite de l'île George
- La formation du formateur—Les enfants peuvent planifier un atelier
- La collaboration de l'ICU et du ministre des Terres et des Ressources de la République populaire de Chine
- Et plusieurs autres!



Merci à nos commanditaires qui ont réservé leur place au mois de février :

- Barcardi Canada
- Cansel Survey Equipment Ltd.
- UBC Press
- ESRI Canada Ltd.
- Wallace MacDonald & Lively
- Loblaws Properties Limited / Superstore
- Downtown Halifax Business Commission
- Canada Mortgage and Housing Corporation / Société canadienne d'hypothèques et de logement

Épargnez en vous inscrivant tôt, avant le 15 mai!

Pour de plus amples détails, consultez le programme préliminaire ou visitez le site Web de l'Institut à :

www.cip-icu.ca/French/conference/theme_loc.htm



Atlantic Planners Institute
Institut des Urbanistes de l'Atlantique



Calendrier	2	Effort sans précédent pour le logement social dans la nouvelle Ville de Québec <i>par Claude Larose</i>	29
Nouvelles	3		
Chronique juridique	6	Coup d'oeil municipal	
Les chartes peuvent-elles rendre légal un usage ou une construction qui serait autrement dérogatoire? <i>par Mathieu Quenneville</i>		Débanaliser les entrées de ville autoroutières : un projet à l'étude à Drummondville <i>par Isabelle Laterreur</i>	31
Opinion	8	La Société du Havre de Montréal, un bon point de départ <i>par Sabine Courcier</i>	34
Quartiers thématiques : enrichissement ou appauvrissement? <i>par Raphaël Fischler</i>		Coup d'oeil régional	36
DOSSIER : LOGEMENTS ABORDABLES		La qualité de vie et les projets industriels en milieu urbain <i>par Martin Simard</i>	
Avant-propos Logement social et abordable : que faire? <i>par François Cadotte</i>	10	Coup d'oeil international	
Problématique du logement social et abordable et crise du logement au Québec <i>par François Des Rosiers</i>	11	Un plan d'urbanisme pour le développement d'une région métropolitaine <i>par Pierre Yves Delcourt</i>	39
Développer une alternative aux logements locatifs traditionnels <i>par Marcellin Hudon</i>	15	La « High Line » à New York : Poésie, politique et espace public <i>par Marie-Danielle Faucher</i>	40
Le logement abordable à Toronto – Le phénomène des « Second Suites » <i>par Frédéric Dufault</i>	18	Regard sur le passé	42
La solution à la crise du logement : une lutte idéologique sur les modes de tenure <i>par Daniel Gill</i>	21	L'étude des formes urbaines comme outil de design : l'exemple de Ville Mont-Royal <i>par François Racine</i>	
L'Europe : contraste et convergences entre les expériences nationales en habitation <i>par Francine Dansereau</i>	24		

URBANITÉ

Comité éditorial :

François Cadotte, président
Eric Morency
Pascal Lavoie
Claude Beaulac
Denis Chabot
François Ménard
Huguette Béland

Pour rejoindre le comité éditorial ou pour émettre vos commentaires, veuillez le faire par courriel à urbanite@ouq.qc.ca

Conception graphique : L'Infographie
Impimerie : Imprimerie HLN

Calendrier de parution : février-mai-août-novembre
Grille des tarifs publicitaires disponible sur demande

Les administrateurs au Bureau de l'Ordre sont :

Claude Beaulac, président
Pierre Marcotte, 1er vice-président
Jean Côté, 2e vice-président
Jacques Besner, trésorier
Louise Audet, administratrice
Raphaël Fischler, administrateur
François Cyr, administrateur
Monique Dubuc, administratrice nommée
Rénald Turgeon, administrateur nommé

Permanence :

- Odette Michaud, directrice de la gestion administrative
- Nathalie Corso, secrétaire administrative et responsable des comités
- François Ménard, directeur des communications

Ordre des Urbanistes du Québec
85, rue Saint-Paul Ouest
4e étage, B-5, Montréal QC H2Y 3V4
(514) 849-1177

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

Tous les textes publiés dans Urbanité ne reflètent pas forcément la position ou l'opinion de l'Ordre et n'engagent que l'auteur.

Le genre utilisé dans cette publication englobe le féminin et le masculin dans le seul but d'en alléger la présentation.

PARTENAIRE

A U A M Q

ASSOCIATION DES URBANISTES ET DES AMÉNAGISTES MUNICIPAUX DU QUÉBEC

CALENDRIER des ACTIVITÉS



IPSOMÉDIA
Urbanisme & Communication

ÉTAIT PRÉSENT AU SALON NATIONAL DE L'HABITATION DE MONTRÉAL.

...

LE VILLAGE WINDIGO
Depuis près de 2 ans IPSOMÉDIA travaille à la conception puis à la planification de l'aménagement du site du Windigo dont l'envergure s'étend sur plus 1 100 hectares. À terme, ce projet nécessitera des investissements de plus de 220 millions de dollars.

Dans son mandat, IPSOMÉDIA a créé une maquette virtuelle qui a permis d'implanter de façon optimale chacune des composantes du site avec un parfait respect des formes du terrain. Ainsi, les plans d'aménagement du Village Windigo traduisent à la fois la réalité du site que les exigences des développeurs. IPSOMÉDIA s'implique activement auprès des différents intervenants liés au projet du Windigo afin d'en assurer le succès au Québec et en Amérique du Nord.

www.resort-one.com

...

LES VERSANTS SAINT-CASTIN
Le Saint-Castin, tire son appellation de l'ancienne station de ski du même nom et se veut un projet unique dans la région de Québec. Le concept d'aménagement élaboré offre un milieu de vie incomparable grâce à l'omniprésence de la nature, à la suprématie de la vue sur l'horizon montagneux et le lac Beauport.

Dans ce projet, IPSOMÉDIA a coordonné l'ensemble des procédures menant à la réalisation du projet; de la conceptualisation à la communication. Le promoteur a obtenu la modification au règlement de zonage, événement qui ne s'était pas vu depuis des décennies à Lac-Beauport. La transparence de nos démarches de même que les interrelations avec la population ont valu un franc succès au projet Saint-Castin.

www.saint-castin.com

...

IPSOMÉDIA
L'équipe d'IPSOMÉDIA offre une nouvelle façon de faire en urbanisme. Nos professionnels valident par le biais des nouvelles technologies les interventions proposées sur le territoire. Nous accordons une grande importance à l'intégration de toutes les facettes d'un projet d'aménagement, ce qui nous permet d'offrir des services clé en main aux professionnels du développement immobilier.

 **IPSOMÉDIA**
urbanisme • communication

- Projet d'aménagement
- Gestion de projet
- Réglementation
- Design urbain

5205 Métropolitain Est suite 200 • Montréal, Qc • H1R 1Z7
(T) 514.955.4776 • (F) 514.955.3358 • info@ipsomedia.ca

19 mars 2003 de 8 h 30 à 17 h

L'urbaniste et le tribunal : Témoin ordinaire, témoin expert et rapport d'expertise

Conférencier : Claude Lavoie, urb.

Lieu : Hôtel Auberge Universel, Salle Colette, Montréal,
5000, rue Sherbrooke Est

Info : François Ménard, 514-849-1177, fmenard@ouq.qc.ca

Coûts : 195 \$ pour les membres de l'OUQ, AQU, AUAMQ
245 \$ autres, incluant petit-déjeuner, pauses et déjeuner.
Stationnement gratuit.

27 mars 2003 de 9 h à 17 h

Les artères urbaines : des milieux conviviaux

Conférencier : Daniel Paré, urb.

Lieu : Hôtel Gouverneur, 2405, Île Charron, Longueuil

Info : Julie Faucher, (418) 527-1231 ou 1-800-305-1031,
info@comaq.qc.ca • <http://www.comaq.qc.ca/main.asp>

Coûts : 345 \$ pour les membres de l'OUQ

9 avril 2003 de 9 h à 16 h

Le Programme d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA)

Un outil efficace de la gestion de la qualité architecturale

Conférencier : François Racine

Lieu : Hôtel Gouverneur, 975, rue Hart, Trois-Rivières

Info : Julie Faucher, (418) 527-1231 ou 1-800-305-1031,
info@comaq.qc.ca • <http://www.comaq.qc.ca/main.asp>

Coûts : 345 \$ pour les membres de l'OUQ

15 mai 2003 de 9 h à 16 h

Mise en application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, procédure et règlements particuliers

Conférencier : Me Pierre Laurin

Lieu : Hôtel Gouverneur, 975, rue Hart, Trois-Rivières

Info : Julie Faucher, (418) 527-1231 ou 1-800-305-1031,
info@comaq.qc.ca • <http://www.comaq.qc.ca/main.asp>

Coûts : 345 \$ pour les membres de l'OUQ

6 au 9 juillet 2003

Bâtir les collectivités, Congrès de l'Institut Canadien des urbanistes

Lieu : Halifax, N.S.,

Info : (800) 207-2138, (613) 237-PLAN, general@cip-icu.ca
http://www.cip-icu.ca/French/conference/theme_loc.htm

Coûts : 425-475 \$ pour les membres de l'OUQ et ICU

12 septembre 2003

Tournoi de golf annuel de l'Ordre des Urbanistes du Québec

Lieu : Club de golf le Victorien

Info : François Ménard, 514-849-1177, fmenard@ouq.qc.ca

Coûts : 85\$ incluant déjeuner, Golf, voiturette et souper
(membre de O.U.Q.)
95\$ incluant Golf, voiturette et souper (non-membre O.U.Q.)
25\$ cocktail et buffet

18 septembre 2003 de 9 h à 17 h

Le nouveau régime de protection du territoire et des activités agricoles

Conférencier : Brian Fahey, urb.

Lieu : Hôtel Gouverneur, 2405, Île Charron, Longueuil

Info : Julie Faucher, (418) 527-1231 ou 1-800-305-1031,
info@comaq.qc.ca • <http://www.comaq.qc.ca/main.asp>

Coûts : 345 \$ pour les membres de l'OUQ

7 et 8 novembre 2003

40 ans d'urbanisme au Québec- Journée mondiale de l'urbanisme

Congrès annuel de l'Ordre des urbanistes du Québec

Lieu : À Montréal, endroit à déterminer

Info : François Ménard, 514-849-1177, fmenard@ouq.qc.ca

Coûts : À déterminer

14 et 15 novembre de 8 h 30 à 17 h

Lois et règlements régissant l'urbanisme

Lieu : À déterminer

Info : François Ménard, 514-849-1177, fmenard@ouq.qc.ca

Coûts : 50 \$ pour les stagiaires en urbanisme (non-inscrit à l'examen)
145 \$ pour les membres de l'OUQ, AQU et AUAMQ
175 \$ pour les non-membres

Vient de paraître

La ville qu'on a bâtie



Trente ans au service de l'urbanisme et de l'habitation à Montréal 1956-1986

Un livre qui fait un survol de l'histoire de la ville de Montréal et de ses grands projets de développements tels que, le métro, les jeux olympiques et du réseau d'autoroutes. M. Guy R. Legault est membre de l'Ordre des architectes du Québec et membre émérite de l'Ordre des Urbanistes du Québec a fait une carrière professionnelle d'une trentaine d'années au service de l'Urbanisme de la Ville de Montréal. Entre le milieu des années 1950 et le milieu des années 1980, Il a été à la fois acteur et témoin d'une des grande période de l'histoire de Montréal. Cette période d'effervescence et de grande créativité a aussi été marquée par de fortes personnalités avec lesquelles Guy R. Legault a beaucoup travaillé telles que Jean Drapeau, Lucien Saulnier, Claude Robillard et plusieurs autres.

Publié chez les Éditions Liber, 2318, rue Bélanger, Montréal, Québec, H2G 1C8, téléphone : 514-522-3227.

Les nouveaux membres de l'OUQ

Julie Richer, # 1024
Rosie-Anne Thibodeau, #1025
Martin Pharand, #1026
Jean-François Marchand, #1027
Jean-François Boivin, #1028
Gina Turgeon, #1029
Julie Tellier, #1030
Michel Brisson, #1031

Si vous souhaitez que l'Ordre des Urbanistes du Québec négocie, pour les membres, des ententes avec certaines entreprises ou institutions, vous pouvez soumettre vos suggestions à M. François Ménard, Directeur des communications par téléphone au 514-849-1177 ou par courriel à l'adresse fménard@ouq.qc.ca.

Services aux membres de l'OUQ

Nous avons négocié une entente avec les Hôtels Gouverneurs du Québec, afin que, les membres bénéficient de tarifs préférentiels lors d'un séjour dans les 14 Hôtels Gouverneurs (Laurentides-Chanteclerc, Montréal Place Dupuis ou île Charron, Sainte-Foy, Trois-Rivières, Sherbrooke, Saint-Georges, Chicoutimi, Rimouski, Sept-Îles, Gatineau, Rouyn-Noranda, Shawinigan ou Saint-Jean-sur-Richelieu).



**GOVERNEUR
HÔTELS**

Vous devez simplement téléphoner au 1-888-910-1111 et mentionner que vous êtes membres de l'Ordre des Urbanistes du Québec. Bon séjour.



Ouvrez la porte à l'assurance de groupe auto, habitation et entreprise de La Personnelle

Et découvrez les nombreux avantages de votre nouveau régime :

- Rabais de groupe
- Choix de protections pour votre auto*, votre habitation et votre entreprise
- Conseils d'agents professionnels
- Service d'indemnisation parmi les meilleurs au Canada

Simple comme bonjour !

Demandez une soumission au **1 888 597-3673**

Pour plus d'information, visitez www.lapersonnelle.com

laPersonnelle



* L'assurance auto est soumise à la loi de la province de Québec. Les tarifs sont soumis à la loi de la province de Québec. Les tarifs sont soumis à la loi de la province de Québec.

Orientations d'aménagement pour l'agglomération de la capitale nationale du Québec

Si la tendance se maintient... l'urgence d'agir

Les plus récentes projections démographiques pour l'agglomération de la capitale commandées par la Commission de la capitale nationale du Québec et le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, confirment, on ne peut mieux, les grandes orientations d'aménagement du territoire adoptées par la Commission depuis sa création et maintenant partagées par les autorités gouvernementales. Une pyramide d'âge en forme de toupie signifie un vieillissement consacré de notre population, une stagnation du nombre des jeunes adultes malgré la migration en provenance des régions, et enfin une diminution constante des tout-petits-enfants avec une croissance à peu près nulle d'ici 2011 et une décroissance appréhendée du nombre total de personnes de tous âges vivants dans la capitale à partir de l'année 2021. Notre credo d'arrêter maintenant toute forme d'étalement urbain et de réserver le faible potentiel de construction de nouveaux logements pour refaire la ville sur la ville prend tout son sens. Il revêt même une certaine urgence, car les années où il y aura encore une certaine demande de nouveaux logements, en raison de l'accroissement du nombre des ménages, nous sont comptées.

Aussi, pouvons-nous nous réjouir d'avoir concentré nos investissements dans le parachèvement de la colline Parlementaire, la requalification des grandes voies de circulation existantes, l'établissement de nouvelles places publiques et de nouveaux jardins au cœur de la ville, l'acquisition et la protection de boisés remarquables en milieu urbain, l'établissement et la protection d'une ceinture verte et bleue, la multiplication des accès au fleuve au cœur de l'agglomération. Tout cela procède d'une volonté ferme de peaufiner les quartiers existants, d'arrêter l'inutile étalement urbain et son corollaire, le gaspillage de la ressource sol, et surtout

d'améliorer le cadre de vie des urbains là où ils vivent. En protégeant et en mettant en valeur la ceinture agricole et forestière par la pratique de la forêt jardinée entre autres, la Commission s'assure d'une protection de l'économie agricole tout en dotant la capitale d'une politique paysagère sur son pourtour comme en son cœur.

Une telle vision* doit être connue et partagée par tous nos partenaires responsables de l'aménagement du territoire de l'agglomération car nous n'avons ni le pouvoir ni les moyens de l'imposer. En attendant, nous poursuivons l'analyse des schémas d'aménagement à l'aulne de cette vision globale. N'oublions jamais que le territoire est le bien de la nation et que son paysage est le visage du Québec.

*Serge Filion, urbaniste
Directeur de l'aménagement
et de l'architecture
Commission de la capitale
nationale du Québec*

* Les personnes intéressées à connaître les prescriptions de la Commission de la capitale nationale du Québec concernant l'aménagement et l'embellissement de la capitale nationale sont invitées à demander la brochure intitulée « Une capitale à bâtir » ou consulter notre site Internet www.capitale.gouv.qc.ca.



LA CAPITALE NATIONALE
LE CHARME RETROUVÉ
DES COURBES FLUVIALES

Saviez-vous que...

Il y a 40 ans, 14 plages étaient en activité dans la région de la capitale. La Commission de la capitale nationale du Québec redonnera le fleuve aux Québécois pour 2008 par d'importants travaux qui relieront la ville et le fleuve, créant ainsi le vaste parc riverain de la promenade Samuel-De Champlain. Quantités d'activités récréotouristiques s'y pratiqueront pour faire la joie des petits et des grands.

www.capitale.gouv.qc.ca

COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE
Québec

UQÀM ESG

PROGRAMME COURT
DE 2^E CYCLE EN

GESTION ET PLANIFICATION DU TOURISME
(CODE 0335)

Attestation d'études de 5 cours offerte à temps partiel, 2 ans

Directrice : *Danielle Pilette, Ph.D., urbaniste* (514)987-3000, poste 8544

Candidatures : pour l'automne 2003, d'ici le 1^{er} mai;
pour l'hiver 2004, d'ici le 15 octobre.

Conditions générales d'admission :

Diplôme de premier cycle et deux ans d'expérience pertinente

Trois membres de l'OUQ participent au projet de l'ICU en Chine

Au cours du mois d'octobre dernier, l'ICU a lancé une invitation à ses membres en vue de participer à une série de missions visant la planification de quatre villes chinoises sous l'égide du Ministère du territoire et des ressources naturelles de Chine. Plusieurs urbanistes du Québec ont répondu à cette invitation et trois membres de l'Ordre ont été retenus, soit M. Pierre S. Guertin, Mme Nathalie Prud'homme et Mme Jeanne Wolf. Ces deux dernières participeront, au cours du printemps, à la première étape du projet dans les Comtés de Dongguan et Jaishan, en collaboration avec d'autres urbanistes canadiens provenant des provinces de l'Ontario, de la Colombie Britannique et du Manitoba. M. Guertin participera à la mission d'automne.

Rappelons que cette initiative s'inscrit dans le cadre plus global de la coopération de l'ICU avec le Ministère du territoire et des ressources naturelles de Chine visant la mise sur pied d'une association professionnelle de planificateurs chinois. Cette relation privilégiée vise notamment à faire reconnaître les qualifications des urbanistes chinois, développer un cadre d'éthique professionnelle et superviser l'accréditation des institutions d'enseignement.

Les membres du conseil d'administration se joignent à la permanence de l'Ordre pour leur souhaiter une excellente mission.

Tournoi de golf

Réservez votre journée du vendredi 12 septembre 2003
pour participer au traditionnel tournoi de golf
de l'Ordre des Urbanistes du Québec
qui se déroulera au Club de Golf le Victorien

**Le vendredi 12 septembre 2003
Au Club de golf le Victorien**

7625, Boul Arthur Sauvé(R#148) Mirabel,
(450)258-4207 (514)990-9018
<http://www.golfvictorien.com>

Nouvelle formule

Membres du comité organisateur
Pierre Pauzé, urb., responsable
Normand Rousseau, urb.
Denis Lechasseur, urb.
Roland Tourangeau, urb.
Christian Leclerc, urb.

Le comité organisateur change, légèrement, la formule afin de permettre aux golfeurs de passer une agréable journée et ce, en respectant les personnes devant voyager le soir même.

Déroulement de la journée

8h à 9h45	Déjeuner et inscription des golfeurs/ golfeuses
10 h	Départs simultanés
16h à 18 h	Cocktail et buffet
18 h 30	Fin de soirée

- 85\$ incluant déjeuner, Golf, voiturette et souper
(membre de O.U.Q.)
- 95\$ incluant Golf, voiturette et souper
(non-membre O.U.Q.)
- 25\$ cocktail et buffet

Pour la fiche d'inscription, veuillez communiquer avec
François Ménard, 514-849-1177
Courriel : fmenard@ouq.qc.ca



L'ICU et l'OUQ signent l'entente

Lors du dernier Conseil de l'Institut canadien des urbanistes (ICU) en janvier, M. Dave O. Palubski, président de l'ICU et M. Claude Beaulac, président de l'OUQ signaient le nouvel accord d'affiliation entre les deux organismes. Rappelons que par cette nouvelle entente, les membres de l'Ordre bénéficient maintenant des services et avantages offerts par l'ICU et que l'OUQ joue un rôle accru au sein de l'ICU auprès des urbanistes francophones et francophiles des autres provinces.

Les chartes peuvent-elles rendre légal un usage ou une construction qui serait autrement dérogatoire?

Mathieu Quenneville, avocat, PRÉVOST AUCLAIR FORTIN D'Aoust

Nombreux sont les citoyens qui croient que les Chartes leur permettent d'utiliser leurs propriétés comme ils l'entendent. « On est chez nous pis vous nous direz pas quoi faire » est une phrase qui fut entendue à maintes reprises par les inspecteurs municipaux.

Les règlements de zonage ont pour objectif d'organiser le territoire de la municipalité, d'assurer les intérêts des citoyens et de maintenir l'ordre dans la municipalité. Pour cette raison, il n'est pas surprenant que cette réglementation puisse restreindre différents droits protégés par la Charte canadienne des droits et libertés et par la Charte des droits et libertés de la personne, notamment le droit à la liberté de religion, le droit à la libre disposition de ses biens et parfois même le droit à la vie, la liberté et à la sécurité de la personne. Toutefois, pourrait-on soutenir avec succès que les droits protégés par les Chartes peuvent permettre de déroger à la réglementation municipale? Les tribunaux ont du se prononcer à quelques reprises à propos de cette question.

Il est maintenant bien établi que les règlements de zonage sont constitués de normes objectives. Celles-ci ont pour but de planifier de façon ordonnée le territoire de la municipalité. Ainsi, en règle générale, les dispositions de ces règlements s'appliquent à toutes les personnes demeurant ou exerçant des activités sur un territoire donné, peu importe leur condition personnelle ou familiale¹. Cela peut s'expliquer facilement, puisque dans le cas contraire, la réglementation d'urbanisme pourrait s'appliquer différemment selon les problèmes de santé d'une personne, le nombre d'enfants dans un foyer, le revenu familial, etc.

À titre d'exemple, la Cour d'appel du Québec² devait trancher un litige dans le cadre duquel une personne soutenait pouvoir conserver une clôture d'un peu plus de cinq pieds de hauteur, soit près d'un pied plus haut que ce qui était autorisé par le règlement de zonage et ce, en vertu du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, droit protégé par l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés. Pour appuyer son argumentation, le défendeur soutenait qu'une telle clôture était essentielle pour protéger la santé et la sécurité de ses enfants, le domicile de cette personne étant situé près d'une artère importante de la municipalité. Ainsi, selon le défendeur, en ayant une clôture plus haute, cela empêchait les enfants d'aller jouer dans la rue.

Les arguments basés sur la Charte furent rejetés par la Cour d'appel. D'une part, le tribunal mentionna que le simple fait que l'application de la réglementation municipale ait pu violer une disposition de la Charte n'est pas suffisant en soi pour justifier une exemption constitutionnelle. En effet, une exemption constitutionnelle ne peut être accordée sur une base individuelle. Elle pourra être accordée uniquement s'il y a un groupe identifiable de personnes dont les caractéristiques communes sont étrangères à la Charte et dont les droits sont violés par la réglementation.

D'autre part, le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité constitue un principe fondamental qui doit recevoir une interprétation large et libérale afin de permettre que cette disposition puisse atteindre son but³. Toutefois, les tribunaux doivent éviter de dépasser le but visé par cet article et d'appliquer la Charte à des



Ville de Montréal, Gestion de documents et archives

situations anodines. Or, permettre une exemption constitutionnelle ou ordonner à une municipalité d'accommoder un citoyen qui prétend avoir le droit à une clôture plus haute ferait en sorte, selon la Cour, de banaliser les droits fondamentaux protégés par les Chartes.

Récemment, une congrégation de Témoins de Jéhovah (ci-après la « Congrégation ») a tenté de convaincre le plus haut tribunal de la province que les agissements de la municipalité du village de Lafontaine violaient leur droit à la liberté de religion¹. Cette violation découlait, selon la Congrégation, du refus de la municipalité d'émettre un permis de construction pour un lieu de culte à l'intérieur des limites du territoire de la municipalité.

Ce refus était motivé par le fait que la zone dans laquelle la construction était projetée prévoyait uniquement des usages commerciaux, ce qui excluait les usages de culte. Néanmoins, les usages de culte n'étaient pas totalement prohibés sur le territoire de la municipalité; une zone les autorisait, mais aucun terrain qui aurait pu être utilisé à cette fin n'était disponible, les propriétaires refusant de les vendre à la Congrégation. Cette situation faisait ainsi en sorte qu'en pratique et à court terme, aucun territoire de la municipalité ne permettait à la Congrégation de procéder à la construction du lieu de culte projeté. Pour cette raison, la Congrégation pouvait-elle prétendre que leur droit à la liberté de religion avait été violé?

En soi, la réglementation de la municipalité ne privilégiait aucune communauté religieuse au détriment d'une autre, ni qu'un précepte de la foi de la Congrégation pouvait être violé par l'application du règlement. Les normes énoncées au règlement de zonage étaient objectives. En fait, la

Congrégation désirait simplement que la municipalité pose un geste positif afin de leur permettre d'exercer librement leur religion. Or, la municipalité est également tenue de respecter son règlement de zonage. Comme le soulignait les juges majoritaires de la Cour d'Appel, la municipalité n'a aucune obligation d'émettre un permis de construction pour une zone où l'usage projeté est interdit, ce qui constituerait autrement un « droit à la garantie de l'implantation d'un immeuble même dans une zone où cela est interdit ». Dans les faits, les Chartes n'imposent aucune obligation semblable afin de faciliter ou préserver l'exercice des droits protégés.

Bien que dans les arrêts précédemment discutés la Cour d'Appel ait refusé d'accommoder les citoyens qui prétendaient à une violation de la Charte, il y a néanmoins certains cas où les tribunaux devraient intervenir. À titre d'exemple, il y aurait une violation si les normes prévues au règlement prévoyaient que seul un groupe de citoyens ayant des revenus annuels de 50 000 \$ pourrait avoir une clôture de 5 pieds ou encore, que seuls les Témoins de Jéhovah ne pourraient pas construire un temple dans une zone donnée.

Ainsi, dans la mesure où la réglementation est constituée de normes objectives, qu'elle est appliquée correctement et sans discrimination, les tribunaux refuseront d'intervenir pour déclarer inopérant un tel règlement sur la base qu'il restreint l'exercice d'un droit protégé par les Chartes, à moins, bien entendu que ces règlements aient été adoptés de mauvaise foi par la municipalité, ou encore, qu'il soit démontré que l'adoption du règlement avait expressément pour objet de porter atteinte à un droit protégé par les Chartes.

¹ Dorval (ville de) c. Provost, J.E. 94-1664 (C.A.).

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ La Congrégation des Témoins de Jéhovah de St-Jérôme Lafontaine et als. c. Lafontaine (municipalité du village), REJB 2002-34750 (C.A.).



Lucienne Roy
Directrice

**Caisse Desjardins
des fonctionnaires
du Québec**

Centre de service Palais de justice
1, rue Notre-Dame Est, bur. 3.110
Montréal (Québec) H2Y 1B6

Téléphone: (514) 873-2127
Télécopieur: (514) 873-3671

Quartiers thématiques : enrichissement ou appauvrissement?

Raphaël Fischler, urbaniste
Professeur agrégé, École d'urbanisme, Université McGill

De tout temps, la ville a connu des aires spécialisées, des concentrations de bâtiments, d'activités ou de personnes qui se distinguent des alentours. Que ce soit l'Acropole d'Athènes, la colline parlementaire à Ottawa ou, plus simplement, le Marché central à Montréal, la zone spécialisée est un lieu marquant du paysage urbain; que ce soit dû à la planification publique ou au développement privé, les différences morphologiques et typologiques des quartiers donnent à la ville une physionomie particulière. L'urbanisme repose en partie sur la reconnaissance de cette réalité; son art et sa science incluent l'habileté à reconnaître des patterns dans le fouillis urbain et à donner à différents lieux leur caractère distinct, leur identité propre. Il n'est pas besoin de s'adonner aux pires formes du zonage fonctionnel pour participer à cette différenciation de l'espace urbain.

En fait, alors même que l'on tente partout à assouplir l'urbanisme réglementaire, on recherche d'autres moyens de créer de la différence, de l'identité. Là où les catégories d'usage et de typologie résidentielle faisaient œuvre de distinction (l'habitat unifamilial ici, les appartements là-bas, les commerces entre les deux, les usines autre part), se sont maintenant les thèmes urbains qui permettent de créer des lieux. À tel point que les géographes se permettent de comparer le centre-ville américain à un parc d'attraction de Disney, avec ses « pays » aux noms évocateurs : Businessland, Governland, Shopland, Sportland, Condoland, Waterland, Historyland, Learningland, etc.

À Montréal, le centre-ville possède encore de cette caractéristique assez rare d'être multifonctionnel, hybride, voire quelque peu désordonné. Certes, on y trouve des axes spécialisés (Sainte-Catherine et ses commerces, René-Lévesque et ses bureaux), dont certains présentent des aspects bien différents le long de leur parcours (Sainte-Catherine de Ogilvy à La Baie, de la Place des Arts à Saint-Denis). On y distingue également des zones particulières, dont le Vieux Montréal et le Quartier Latin, ainsi que la Cité

Multimédia et le Quartier International, de facture plus récente. On y entrevoit même l'apparition d'un Quartier des Spectacles.

Le premier de ces « pays », le Vieux Montréal, est un lieu qui doit son caractère en grande partie à son cadre bâti historique et à sa proximité au St-Laurent. Mais lui aussi, comme les autres, a acquis (ou retrouvé) sa qualité de pôle d'attraction suite à une intervention de l'État. Bien que le marché tende à la ségrégation spatiale par l'entremise du prix du terrain, c'est l'action publique qui est grande responsable de la formation des nouveaux quartiers à thème, même si la mise en œuvre des plans passe par un partenariat public-privé. La construction d'équipements collectifs et l'aménagement d'espaces publics, ainsi que l'octroi d'avantages fiscaux, permettent aux gouvernements locaux et provinciaux de réaliser des opérations de revitalisation urbaine qui font d'une pierre deux coups : réanimer un quartier en perte de vitesse et développer l'économie locale ou, en d'autres mots, embellir la ville et augmenter les revenus de l'État. Une opération de cette nature a permis de donner une nouvelle vie au quartier Saint-Roch à Québec ; d'autres, à Montréal, dont celle du Quartier International (présentée dans ces pages dans le numéro précédent) et celle du Faubourg des Récollets (Cité Multimédia) ont permis de réparer certaines parties du centre-ville, d'y recréer un tissu urbain et d'y augmenter les activités économiques.

Mais ces interventions publiques n'ont pas que des avantages. D'une part, le choix d'un thème implique souvent une sélection d'usages et d'activités. Or, la spécialisation de l'espace rend une zone urbaine plus susceptible aux fluctuations du marché ou à celle des subventions publiques dans un domaine donné. Ce qui vaut pour les banlieues pavillonnaires construites dans les années cinquante et soixante vaut aussi pour les zones spécialisées du centre-ville : un lieu qui doit son existence à l'arrivée d'un groupe particulier, ayant des caractéristiques et des activités

¹ Larry Ford, *Cities and Buildings: Skyscrapers, Skid Rows, and Suburbs* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), p. 91.
Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities* (New York: Random House, 1961), chapitre 16.

Quartiers thématiques : enrichissement ou appauvrissement ?

particulières, survit difficilement aux départ de ses fondateurs. Que se passera-t-il, par exemple, quand prendront fin les « subsides » de Québec aux compagnies installées dans le Faubourg des Récollets? D'ailleurs, que s'y passe-t-il en semaine après 19h et en fin de semaine ?

D'autre part, comme l'avait déjà signalé Jane Jacobs dans son livre classique de 1961 sur « la mort et la vie des grandes villes américaines », l'injection trop rapide de capitaux dans un quartier a tendance à le déstabiliser et lui ôter son hétérogénéité. A Montréal aussi, le danger est bien réel d'homogénéiser l'espace urbain par endroit, de créer des petits mondes séparés les uns des autres, où dominent certains intérêts et dont sont exclus certains usages secondaires ou certaines personnes marginales. Quels seront les effets du Quartier International de Montréal sur les prix fonciers et donc sur les loyers aux alentours du Palais des Congrès? Quels seront les impacts d'un éventuel Quartier des spectacles sur l'activité sur rue, si on y ajoute d'autres grands équipements culturels, dont les façades sont majoritairement vides entre des entrées espacées? Il est clair que les efforts de revitalisation sont dans l'intérêt général : le public y gagne une ville plus belle et plus riche. Mais il est

aussi probable qu'une focalisation trop prononcée sur certains usages ou sur certaines catégories de personnes entraîne des coûts sociaux et fonctionnels.

Le qualificatif « stratégique » est devenu omniprésent en urbanisme et en aménagement. Il est vrai que des investissements ciblés peuvent faire effet de catalyseurs de la revitalisation. Mais ils n'ont cet effet que s'ils sont bien ancrés dans leur milieu, en continuité avec lui, que ce soit du point de vue spatial et fonctionnel ou du point de vue social et économique. De même, le concept de synergie est au goût du jour. Mais le terme est trop souvent employé pour parler des rapports entre le public et le privé et pas assez souvent pour qualifier la dynamique entre les activités variées et les groupes divers qui font la ville. En élargissant la portée des investissements publics à l'espace urbain lui-même (et en ne les limitant pas à des bâtiments et équipements distincts) selon une saine logique urbanistique, on peut fait renaître des zones en difficulté et redorer l'image d'une ville. Mais en concentrant les investissements publics dans des aires spécialisées, on risque aussi de stériliser le bouillon de culture qu'est une ville vivante. À trop bien vouloir enrichir, on risque d'appauvrir.

From the dawn of civilization, every city in the world has developed specialized concentrations of buildings, activities and people that stand apart from their surroundings. Take for example the Acropolis in Athens, Parliament Hill in Ottawa, or even Montreal's Marché central – all unique pockets of activity within their respective urban landscapes. Regardless of whether this is a result of public planning policy or private development, the morphological and typological features of its individual districts are what give a city a look all its own. City planning is in large part contingent upon the acknowledgement of this reality. In fact, the art and science of planning are rooted in the ability to recognize and foster patterns in what would otherwise be nothing more than an urban mishmash and to give each area a distinctive character and a specific identity. But nurturing this uniqueness does not mean making the mistakes associated with a purely functional approach to zoning.

Logement social et abordable : que faire?

L'habitation abordable, un enjeu critique? Il y a des lunes que l'on avait vu ça dans le monde de l'urbanisme et de la planification. Au fil des ans, l'habitation était devenue, au mieux, un sous-élément de problématique lié au cadre de vie ou un instrument de développement économique pour les municipalités en croissance. Crise du logement, dites-vous ? Ça ne se voyait plus guère que dans les pays en voie de développement. Du moins il nous semblait. D'où l'idée de ce dossier logement social et abordable.

L'arrivée du premier juillet viendra nous le rappeler encore plus : en quelques années, le taux d'inoccupation des immeubles locatifs a connu une chute vertigineuse, pour atteindre des niveaux, pour ainsi dire, planchers. À Québec, à Montréal, et dans nombre de marchés métropolitains, petits et grands, du Québec et du Canada. Aux États-Unis, on parle même des immeubles locatifs comme d'une espèce en voie de disparition. C'est dire. On peut certes pointer du doigt le secteur privé, l'accuser de ne pas répondre à cette demande et de viser le profit rapide en faisant dans la copropriété. C'est trop facile. Une réalité demeure : très peu de promoteurs, dans la situation actuelle, sont intéressés à construire du logement locatif, et surtout pas pour la clientèle qui en a le plus besoin. De façon évidente, il faut revoir les règles du jeu, qu'elles soient d'ordre fiscale ou réglementaire.

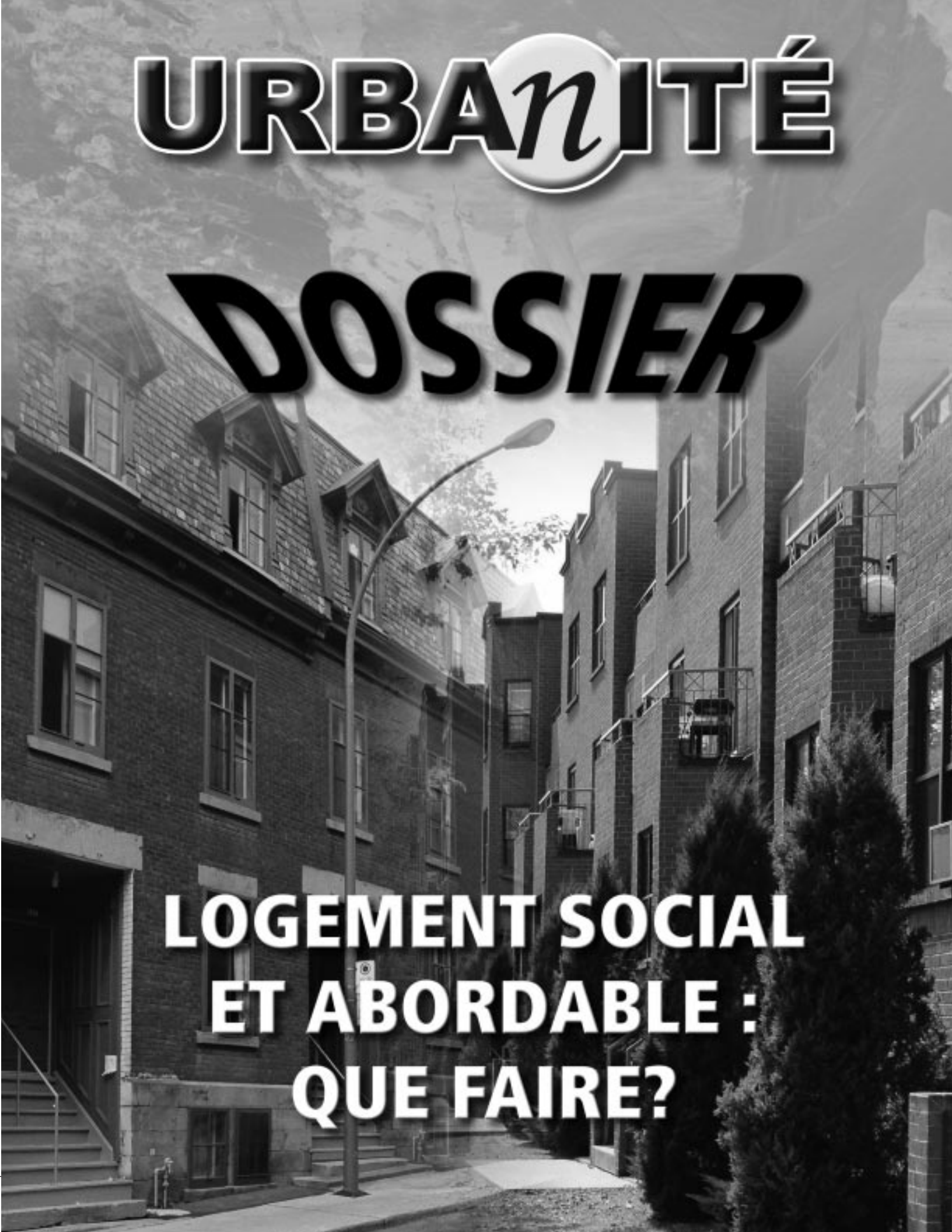
Question de répondre au plus pressant, et parce que rien n'a été fait à ce chapitre depuis des années, on a relancé la construction de logements sociaux à grande échelle. Certains pourraient ajouter : ...comme on le fait en Europe. En Europe? Après lecture de l'article de Francine Dansereau, et contrairement à ce qu'on pourrait penser, on se convainc qu'il n'y a pas une, mais des approches européennes et que surtout, les États hésitent à trop s'impliquer directement, comme ils le faisaient naguère, dans la construction de logements. On préfère travailler en fonction de stratégies multiples. François Desrosiers nous rappelle d'ailleurs qu'il y a des risques à promouvoir un seul remède. Comme effet secondaire, entre autres, on risque de déséquilibrer l'offre et la demande pour une très longue période.

L'accession à la propriété est une autre solution, nous dit Daniel Gill. L'arrivée du printemps, période d'achat des nouvelles maisons, viendra nous rappeler cette fois que le prix des maisons a augmenté. Les maisons existantes, mais les maisons neuves aussi. Forts de cette demande, et de faibles taux d'intérêts, les entrepreneurs semblent s'orienter vers les segments de plus haut de gamme, rendant problématique l'accession à la propriété pour certaines couches de la population. Dans certains cas, les gens n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété dans leur propre milieu ou même parfois de continuer à y habiter suite à une séparation ou une perte d'emploi. L'espace urbain exclut encore une certaine mixité sociale. Ça diminue les valeurs foncières, dit-on. Or, même des technopoles comme Silicon Valley, même les Mont-Tremblant de ce monde ont besoin de concierges, de secrétaires ou de travailleurs non-spécialisés. Encore faut-il loger ces gens, et pas trop loin, autant que possible.

Construire du logement abordable? Comme pour le logement social (cf article de Marcelin Hudon), le logement abordable se heurte au syndrome du nimby, le pas dans ma cour. Mais cela, c'est une autre histoire, celle du prochain numéro.

Bonne lecture!

François Cadotte, M. Urb.
Président du Comité éditorial

A black and white photograph of a narrow urban street. On the left is a multi-story brick building with several windows and a small entrance with steps. A street lamp stands in the middle of the street. On the right is another brick building with a small balcony. The sky is visible in the background.

URBANITÉ

DOSSIER

**LOGEMENT SOCIAL
ET ABORDABLE :
QUE FAIRE?**

Logements abordables, quelques définitions

François Goulet, urbaniste
Direction de l'habitation de la Ville de Montréal

Beaucoup d'intervenants s'intéressent au logement abordable, qu'il s'agisse de consommateurs, de prêteurs, de fournisseurs ou de groupes de défense. Et chaque organisation a sa propre définition de ce qu'est un logement abordable :

Pour clarifier ces questions de sémantique, la Société canadienne d'hypothèques et de logement introduit le concept d'abordabilité, qui réfère à des frais de logement de qualité convenable ne dépassant pas 30 % du revenu du ménage. On considère alors que les logements qui coûtent moins que ce plafond sont abordables.

Le problème avec cette définition est que 30 % du revenu de certains ménages est parfois suffisant pour payer un logement somptuaire à Sillery ou Hampstead. C'est pourquoi les programmes précisent le concept de logements abordable en fonction d'un revenu, d'une typologie de logements ou d'une clientèle. Par exemple, le volet « privé » du programme Logement abordable Québec (LAQ) veut stimuler la réalisation, par des promoteurs du secteur privé, de logements dont les loyers seront abordables pour des ménages à revenu moyen. Plus que la production de logements abordables, l'objectif avoué ici est de lutter contre la pénurie de logements locatifs sur le territoire des municipalités qui connaissent de faibles taux d'inoccupation. Le loyer mensuel maximum est fixé par la municipalité, et varie selon la typologie des logements. Il devrait se situer, au départ, autour de 700 \$ pour un logement chauffé de 2 chambres à coucher.

Quant au volet « social et communautaire » du programme Logement abordable Québec (LAQ), il vise la production ou la rénovation de logements destinés à des ménages à revenu faible ou modeste ou à des aînés en perte légère d'autonomie, par des coopératives d'habitation, des organismes à but non lucratif ainsi que des sociétés municipales et des offices d'habitation. À titre d'exemple, les logements réalisés dans le cadre de ce volet du programme seront offerts à un loyer entre 350 \$ et 500 \$ par mois pour un logement chauffé de 2 chambres à coucher.

Aux États-Unis, l'abordabilité est parfois définie en fonction de l'écart à un revenu médian. Des unités de certains projets seront par exemple réservées à des ménages dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu médian dans le secteur.

Logement social, communautaire ou sans but lucratif?

Le vocabulaire du logement abordable évolue dans le temps. Ainsi il était question de logement social à une

époque où les programmes fédéraux encourageaient la construction de HLM, des habitations à loyer modique offertes aux ménages à très faible revenu, qui ne payent alors en loyer que 25 % de ce revenu. Les HLM existent toujours, mais il s'en construit maintenant très peu. Avec les programmes plus récents, comme Accès Logis ou Logement abordable Québec, il est plus exact de parler de logements communautaires, qui visent souvent des clientèles plus diversifiées.

Dans cette catégorie, les coopératives d'habitation sont des associations de locataires qui possèdent des logements qu'elles louent à leurs membres au meilleur coût possible. Par rapport à un immeuble résidentiel privé, les économies peuvent provenir de certaines subventions et du travail bénévole des membres dans diverses tâches reliées à l'entretien et à la gestion des immeubles.

Les programmes encouragent aussi la construction de logements par des organismes à but non lucratif. L'OBNL en habitation offre en location des unités résidentielles, soit à des ménages à revenu faible ou modeste, soit à des personnes ayant des besoins particuliers de logement, par exemple les personnes âgées ou les sans-abri, soit pour répondre aux besoins d'un quartier. Dans un OBNL d'habitation, un conseil d'administration formé de représentants de la communauté, d'organismes communautaires ou de résidents, est responsable de la gestion de la corporation et de l'immeuble. Certains OBNL offrent des services particuliers aux résidents que ce soit une cafétéria, le suivi infirmier, des ateliers, des salles de consultation socio-communautaire, etc.

On voit à la lumière de ces quelques définitions, que le logement abordable peut être privé ou public. Il peut aussi être en propriété, surtout aux États-Unis, et trop rarement au Québec : une propriété abordable permettra à des locataires d'accéder à la propriété en payant mensuellement moins que 32 % de leur revenu (c'est le taux d'effort maximum toléré par les institutions financières), ce qui libèrera un logement locatif, possiblement abordable lui aussi, pour un autre ménage locataire.

Quelques références

Société canadienne d'hypothèques et de logement, page sur le logement abordable
http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/Faqs_fr/faq_003.cfm

Société d'habitation du Québec, page sur le programme Logement abordable Québec
<http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/pg/la/index.html>

Problématique du logement social et abordable et crise du logement au Québec

François Des Rosiers, Ph.D., Gestion urbaine et immobilière, Sciences de l'administration, Université Laval

C'est dans un contexte de crise du logement locatif qui affecte plusieurs régions métropolitaines du Québec que la Commission permanente sur l'Aménagement du territoire se penchait, à l'automne 2002, sur la problématique du logement social et abordable destiné aux clientèles à revenu faible ou modeste. Si le concept de logement social est assez familier à la plupart des lecteurs, celui de logement abordable, plus récent, l'est moins. La distinction entre les deux réside dans le fait que, dans le cas du logement *social*, le loyer est fixé en fonction d'un taux d'effort qui ne doit pas excéder 30 % du revenu annuel du ménage alors que le logement *abordable* se caractérise par sa taille modeste et par un loyer qui doit demeurer inférieur de 5 % à 25 % au loyer du marché local. Le document de consultation soumis par la Commission et intitulé « *Mandat d'initiative sur le logement social et abordable* »¹ proposait un constat de la situation ainsi que diverses avenues de solution que nous avons eu l'occasion d'analyser et de commenter dans un mémoire déposé devant les membres de cette Commission². Le présent article constitue une synthèse des principaux arguments développés dans le cadre de ce mémoire et vise à replacer la question du logement social dans un cadre de réflexion qui se veut plus vaste que la seule satisfaction des besoins des plus démunis et qui doit englober la dynamique résidentielle dans son ensemble, voire la dynamique urbaine toute entière.

2. LE LOGEMENT SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE : PORTRAIT DE LA SITUATION

2.1 Le constat général : Le document de consultation de la Commission dresse un bilan assez complet de la situation du marché du logement locatif en général, et du logement social et communautaire en particulier. En résumé, le fort ralentissement dans la formation de ménages locataires entre 1981 et 1996 (20,6 %) par rapport aux décennies précédentes

(40,4 % entre 1966 et 1981) de même que l'importance grandissante des ménages formés d'une seule personne (44 % en 1996) et des ménages monoparentaux figurent parmi les faits les plus marquants de l'évolution du marché résidentiel au cours des derniers vingt ans. Par ailleurs, si la baisse dramatique des taux d'inoccupation depuis 1997 au sein des agglomérations de 50 000 habitants et plus - et notamment dans les RMR de Montréal, Québec et Hull - se traduit, entre 2000 et 2001, par une hausse des loyers de l'ordre de 4,2 % pour l'ensemble de la Province et par une augmentation du taux d'effort des ménages, les loyers demeurent d'une façon générale très raisonnables, les augmentations les plus faibles se retrouvant dans les secteurs où se concentrent les logements les plus abordables. À titre comparatif, et sur la base du salaire horaire minimum, il faut 68 heures de travail à un locataire de Montréal ou de Québec pour se loger convenablement, contre 111 à Calgary, 113 à Ottawa et 127 à Toronto. Bref, malgré une hausse des taux d'effort requis, la majorité des locataires des régions métropolitaines du Québec trouvent à se loger convenablement à un coût acceptable. On peut donc en conclure que le marché locatif privé répond en grande partie à la capacité de payer des ménages locataires.

2.2 L'aide étatique au logement : Ceci dit, les problèmes d'abordabilité persistent et s'expliquent par la prédominance des ménages locataires à très faible revenu (moins de 10 000 \$), lesquels représentent près d'un cinquième des ménages locataires et près de la moitié des ménages ayant un taux d'effort de plus de 30 %. À cet égard, le document de consultation souligne les efforts soutenus de la Société d'habitation du Québec (SHQ) qui a consacré 6,7 milliards de dollars pour améliorer les conditions de logement des québécois depuis 1987, dont près de 5,3 milliards de dollars pour le logement social public et privé qui représente un part croissante du budget de l'organisme (87,4 % de 1997 à 2001). Une comparaison des

¹ Commission de l'aménagement du territoire, *Mandat d'initiative sur le logement social et abordable – Document de consultation*, septembre 2002, 107 pages.

² François Des Rosiers, *Logement social et abordable et crise du logement au Québec*, mémoire déposé devant la Commission parlementaire sur l'aménagement du territoire – Assemblée nationale du Québec, 18 octobre 2002, 24 pages.

coûts des programmes nous apprend que si le programme de HLM (62 884 unités en 2001), dont le coût total pour 2001 s'élève à 268,4 millions de dollars - soit 49,1% du budget total de l'organisme -, se traduit par une subvention mensuelle moyenne de 354 \$, ce sont les programmes d'aide communautaires qui sont les plus coûteux, avec une subvention mensuelle moyenne de 488 \$. La subvention atteint 579 \$ par mois dans le cas du programme Accès Logis. Enfin, le programme de Supplément de loyer (SL), qui ne touche qu'un très petit nombre de ménages (13 413), implique une subvention mensuelle moyenne de 261 \$ alors que le programme d'Allocation-logement (AL), de loin le plus accessible (155 721 ménages) et le moins dispendieux de tous, se traduit par une subvention moyenne de 53 \$ par mois.

En conclusion, si l'ensemble des programmes d'aide de la SHQ touche 246 170 ménages québécois, cela ne représente toujours que 47,5 % des ménages dont le taux d'effort excède 30 %. De plus, en dépit des efforts consentis par la SHQ en 2001, c'est à peine 15 % des ménages dans le besoin qui ont été aidés par les programmes autres que l'Allocation-logement, ce qui laisse songeur sur l'efficacité, et surtout l'efficience des programmes d'aide à la pierre notamment. Mais surtout, il convient de s'interroger sur la relation qui existe entre, d'une part, la disponibilité de logements abordables pour les ménages à revenu faible ou modeste et, d'autre part, la dynamique économique qui régit le marché locatif. En effet, la crise du logement qui sévit présentement réduit, par « effet domino », la disponibilité de logements bon marché, exacerbant de ce fait les problèmes d'accessibilité financière des ménages les plus démunis, dans les RMR de Montréal, Québec et Gatineau en particulier. Il importe donc de bien comprendre les causes de cette crise.

3. LA CRISE DU LOGEMENT AU QUÉBEC : UNE ANALYSE DES FACTEURS SOUS-JACENTS

La crise du logement qui touche présentement le Québec peut sembler surprenante par son ampleur et la rapidité avec laquelle elle a frappé. Après une décennie marquée par un marché locatif déprimé et des taux d'inoccupation record dans toutes les régions de la Province, on se retrouve aujourd'hui dans une situation de rareté relative qui rivalise avec celle que l'on ne rencontre historiquement qu'en Ontario ou dans l'Ouest du pays. De plus, alors que le taux d'inoccupation moyen des appartements locatifs pour l'ensemble des 28 régions métropolitaines du Canada affichait une hausse entre octobre 2001 et octobre 2002 (notamment à Toronto, Ottawa,

Vancouver et Victoria), passant de 1,1 % à 1,7 %, il demeurait stationnaire à Montréal (0,7 %) et affichait une baisse à Gatineau, Trois-Rivières, Sherbrooke et notamment Québec où il s'établissait à 0,3 % ! Pour expliquer un tel revirement, il faut remonter aux causes du phénomène, qui sont à la fois conjoncturelles et structurelles et qui relèvent de la structure démographique du Québec, du contexte économique qui y prévaut depuis quelques années et d'une longue tradition d'intervention étatique en habitation dont le contrôle des loyers demeure la pierre angulaire.

3.1 Démographie et conjoncture économique : Côté démographie, il faut rappeler que toute l'économie canadienne d'après-guerre – et notamment le marché du logement – est tributaire du phénomène dit du « baby-boom », lequel s'étend sur une période de vingt ans, soit de 1945 à 1965³, le nombre des naissances au Canada atteignant un sommet en 1957. Dès le début des années soixante-dix, la forte demande pour le logement locatif de la part des baby-boomers dans la vingtaine, alimentée par une croissance économique soutenue, entraînait une baisse substantielle des taux d'inoccupation dans les grandes régions métropolitaines canadiennes. Pour répondre à cette pression de la demande, les gouvernements mirent sur pied une série de mesures visant à encourager l'offre de logements locatifs. Le programme MURB (Multiple Unit Residential Buildings) du fédéral, qui accordait aux investisseurs des avantages fiscaux particulièrement généreux, et le programme PALL (Programme d'aide au logement locatif, 1976-1979) du Gouvernement québécois, en sont des exemples éloquentes. Si ces mesures ont porté fruit, elles se sont du même coup soldées par les effets pervers qui leur sont généralement associés : perturbation des mécanismes de marché et offre largement excédentaire dès que la demande se contracte. Suite à la forte – mais relativement courte – récession de 1981-1983, la demande pour l'immobilier sous toutes ses formes, soutenue par le poids démographique des jeunes ménages en âge d'accéder à la propriété et l'épargne accumulée des ménages québécois, explose : les mises en chantier locatives culminent à 27 000 unités en 1987 et se maintiennent à quelque 15 000 unités par an jusqu'en 1990, malgré une hausse spectaculaire des taux d'inoccupation.

On connaît la suite : le ballon spéculatif crève et c'est le crash immobilier accompagné d'une récession économique qui touchera l'ensemble du continent nord-américain et s'étendra même à l'Europe de l'Ouest. Les taux d'inoccupation record qui atteignent en 1992 les 8 % et la chute rapide de la valeur

³ L'ouvrage de l'économiste David Foot, « *Entre le Boom et l'écho* », paru en 1996, illustre bien la nature du phénomène et ses conséquences à long terme sur l'économie canadienne.

des actifs immobiliers se traduisent par une diminution de la production locative qui, entre 1995 et 2001, n'est plus que de 3 000 unités par an. Si les chiffres de l'automne 2002 font état d'une hausse « spectaculaire » des mises en chantier locatives de près de 105 % par rapport à l'année antérieure, la production demeure sous la barre des 5 000 unités⁴ et ne concerne en presque totalité que le segment haut de gamme du marché. Le raffermissement de l'économie québécoise dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix⁵, alimenté par de faibles taux d'intérêt tant nominaux que réels, se traduit par une forte reprise des marchés immobiliers, à Montréal d'abord où la rareté relative de maisons neuves et existantes alimente à nouveau la spirale des prix, puis ailleurs au Québec. De son côté, le marché locatif subit, au-delà de la hausse de demande découlant de la croissance économique, une pression additionnelle : celle de la vague des enfants des baby-boomers (l'écho du Boom), moins nombreux que leurs parents mais qui, encouragés par le redressement marqué du marché de l'emploi, à Montréal et Québec notamment, forment de nouveaux ménages⁶. À ces facteurs s'ajoute l'influence de l'immigration qui affecte surtout la région de Montréal mais qui, en termes nets, demeure très limitée⁷. Enfin, les changements dans les préférences résidentielles des ménages, et notamment une demande accrue pour les localisations centrales, contribuent à alimenter la pénurie de logements abordables dans certains quartiers. Il est donc indéniable que la structure démographique, combinée à une conjoncture économique favorable, contribue en bonne partie à expliquer la baisse radicale des taux d'occupation au cours des dernières années et la situation de pénurie qui en résulte sur le marché locatif québécois.

Si importants qu'ils soient, la démographie et la conjoncture économique n'expliquent cependant pas tout. L'intervention directe de l'État dans l'habitation, par le biais du contrôle des loyers et, d'une façon plus générale, de la réglementation qui prévaut dans l'industrie de la construction⁸, fait également partie du problème.

3.2 Les effets de la réglementation étatique : Si une certaine forme de contrôle des loyers existe au Québec depuis 1951, c'est vers la fin des années

1970 que la formule, en vigueur actuellement, fut élaborée par la Régie du Logement; elle n'a subi depuis que des modifications relativement mineures. Contrairement aux systèmes reposant sur un contrôle universel des loyers, le système québécois vise – et c'est là sa principale vertu – l'entente à l'amiable entre propriétaires et locataires, la Régie n'intervenant qu'en cas de litige⁹. Les immeubles locatifs de cinq ans et moins sont par ailleurs exemptés du contrôle des loyers, un avantage qui demeure toutefois relativement théorique.

Quant à la méthode de fixation des hausses de loyer, elle permet un ajustement qui tient compte de l'augmentation des dépenses d'exploitation annuelle de l'immeuble concerné sur la base de la hausse récente des coûts effectifs ou de barèmes d'indexation établis sur des moyennes québécoises. Si la méthode inclut également un ajustement des loyers au chapitre du revenu net qui tient compte des dépenses d'immobilisation réalisées par le propriétaire au cours de la période, cet incitatif à l'entretien et à la rénovation du parc domiciliaire demeure très faible, le propriétaire ne récupérant sa mise de fonds qu'au bout d'une vingtaine d'années seulement. Parallèlement au contrôle des loyers proprement dit, les procédures d'éviction des locataires ainsi que les mesures proposées – pour l'instant suspendues – visant à restreindre le droit d'accès à l'information du propriétaire lors du processus de sélection des locataires et permettant la cession du bail lors d'une sous-location constituent des irritants additionnels du système qui n'ont rien pour favoriser l'investissement dans le marché locatif.

Bref, si le système actuel de contrôle des loyers présente certains avantages, il demeure un frein au renouvellement et à l'entretien du parc de logements locatifs québécois. Rappelons qu'au cours de la période 1997-2001, l'indice d'ensemble des prix à la consommation au Québec augmentait de 9,5 % alors que le coût du logement n'augmentait que de 7,5 %, ce qui implique pour les détenteurs d'immeubles locatifs une baisse de la valeur réelle de leurs actifs de l'ordre de 2 %. Bien que d'autres facteurs que le contrôle des loyers puissent contribuer à expliquer cette situation, un allègement de la réglementation des loyers contribuerait à raviver la confiance des

⁴ SHQ, L'Habitation au Québec, Vol. 6 no. 3, automne 2002.

⁵ Selon des données récentes de Statistiques Canada, les performances économiques du Canada pour 2002 ont été exceptionnelles, avec la création de quelque 560 000 emplois, dont environ 168 000 au Québec seulement; 20 % des ces nouveaux emplois se localisent dans la région de Québec.

⁶ On admet en général que, sous réserve de conditions économiques favorables, le ménage type accède au logement locatif au début de la vingtaine, donne naissance à son premier enfant vers vingt-cinq ans et accède à la propriété à l'approche de la trentaine. En vertu de ce scénario, le sommet des naissances de 1957 (baby-boom) se traduit par une seconde vague de naissances aux alentours de 1982 (écho du boom), qui viendra nourrir le marché locatif vingt ans plus tard : soit en...2002, et ce jusqu'en 2010 environ.

⁷ À titre d'exemple, pour la période 1996-1999, le solde migratoire net du Québec se chiffre à 9 055, soit moins de 2 300 individus par an en moyenne (donc moins de 1 000 ménages).

⁸ Voir à cet effet l'étude récente de Pierre Desrochers, « Comment résoudre la crise du logement au Québec », Institut économique de Montréal, Juillet 2002, 37 pages.

⁹ Ajoutons toutefois que le locataire peut revenir sur sa décision dans les dix jours suivant la signature du bail.

investisseurs et à soutenir l'entretien et l'amélioration du parc de logements existants. L'ajustement du loyer de base à son niveau du marché lors du départ d'un locataire constituerait selon nous une amélioration souhaitable au système actuel.

Mais le véritable problème que rencontre actuellement le marché locatif concerne moins la rentabilité du parc existant que le renouvellement de ce parc. Selon nos informations, le coût moyen de réalisation d'une unité de deux chambres à coucher serait de l'ordre de 70 000 \$ à 75 000 \$, alors que sa valeur marchande ne dépasserait pas 50 000 \$. Exprimé en termes de flux de revenu mensuel, le fossé à combler entre le loyer économique que commande l'unité (environ 850 \$) et son loyer marchand (550 \$) est considérable et il est peu probable qu'une déréglementation, même complète, des hausses de loyer soit suffisante pour y parvenir dans un proche avenir. Face à cette réalité, peut-on s'étonner alors que le nombre de mises en chantier locatives dans les six RMR du Québec pour la période 1996-2001 ait à peine dépassé 12 000 unités alors que le nombre de nouveaux ménages approchait les 237 000 ?

D'autres formes d'intervention étatique, qui exercent sur le développement du secteur locatif des effets pervers, sont également à revoir : c'est notamment le cas de la réglementation des conditions de travail dans l'industrie de la construction (compartimentation des métiers) et du Code de construction du Québec (constructions en béton versus bois-brique). Pour illustrer les coûts additionnels qu'impliquent de telles contraintes, soulignons à titre d'exemple que le coût unitaire de construction d'une maison unifamiliale, qui s'établissait en 2001 à 808/m² \$ pour l'ensemble du Canada, à 827/m² \$ en Ontario et à 761/m² \$ en Colombie-Britannique, était de 951/m² \$ au Québec, soit une différence de près de 18 % par rapport à la moyenne canadienne¹⁰.

4. CONCLUSION : PAS DE SOLUTION MIRACLE

La brève analyse qui précède aura suffi à faire la démonstration que le problème que vivent actuellement les locataires québécois est complexe et tient à une combinaison de facteurs de nature tant conjoncturelle que structurelle. La solution, par conséquent, n'est pas simple et aucune formule miracle ne peut en venir à bout rapidement. On peut, bien sûr, opter pour diverses solutions de court ou moyen terme (construction de logements sociaux de type HLM, abris fiscaux immobiliers et programmes d'aide à la construction locative, accession à la propriété pour les ménages à revenu modeste) qui possèdent chacune leur vertu mais qui comportent également leurs effets pervers : surproduction éventuelle, inadéquation entre l'offre et la demande, accentuation de la pénurie de logements abordables par la transformation d'unités locatives en co propriétés, fragilisation financière des nouveaux accédants à la propriété, etc. La formule d'allocation-logement, dans la mesure où on la bonifie substantiellement, demeure certainement l'une des avenues les plus prometteuses et les moins dommageables. Ceci dit, il y a fort à parier que la « crise » actuelle ne se résorbera pas avant la fin de la décennie et qu'en l'absence d'une vision globale du problème, ce sont, comme toujours, les locataires appartenant à la classe de revenus moyenne-inférieure, qui ne disposent ni de l'aide de l'État ni de moyens financiers suffisants, qui en paieront les frais. Enfin, il faut garder à l'esprit que, dans la société vieillissante qu'est le Québec du XXI^e, la demande de logement, tous types confondus, est appelée à diminuer et que toute mesure de court ou moyen terme qui viserait à accroître substantiellement l'offre de logements locatifs risque de se traduire dans quelques années par une offre excédentaire permanente.

The apartment shortage that has hit several of Quebec's larger cities prompted the Commission permanente sur l'aménagement du territoire in the fall of 2002 to look into the issue of affordable social housing for low to moderate income earners. While the notion of social housing is familiar to most readers, the concept of affordable housing, a more recent development, is decidedly less widespread.

¹⁰ Source : *Permis de construire et de démolition*, Statistique-Canada, compilation spéciale, septembre 2002.

Développer une alternative aux logements locatifs traditionnels

Marcellin Hudon, Coordonnateur de l'Association des groupes de ressources techniques (AGRTQ) depuis 1993.
A travaillé de 1982 à 1992 aux GRT Brich (Chicoutimi) et Groupe CDH (Montréal)
Bacc. ès Sciences sociales (Sociologie) – Université Laval (Québec)

L'actuelle pénurie de logements met en lumière de profonds changements structurels dans le domaine de l'habitation au Québec, notamment en milieu urbain : accélération de l'accès à la propriété, réduction marquée de la production nouveaux logements locatifs, dégradation du profil socio-économique des ménages locataires. Le qualité du parc locatif existant a tendance à se détériorer et très peu de nouveaux logements sont mis à la disposition des locataires. Par la force des choses, l'habitation communautaire – les coopératives et les organismes sans but lucratif (osbl) – devient graduellement un acteur important pour loger les ménages à revenu modeste. Les solutions à la pénurie ne font pas unanimité, loin de là. Mais les gouvernements ont choisi de favoriser la production accélérée de logements communautaires et depuis, les groupes de ressources techniques – connus sous le vocable de GRT – redoublent d'énergie pour atteindre les objectifs fixés.

Le présent texte cherche à exposer les principaux enjeux qui se présentent au logement communautaire : une première partie s'attarde aux enjeux et difficultés rencontrés dans l'actuel développement de 11 500 unités; une deuxième brosse un tableau plus général de l'avenir possible de ce secteur de l'habitation.

DES CONTRAINTES ET OBSTACLES

Tout développement immobilier comporte son lot de difficultés : disponibilité d'un site adéquat, à un coût acceptable, libre de problèmes physiques (capacité portante, contamination, etc) et conforme aux réglementations en vigueur; disponibilité de financement; marché en mesure d'absorber le produit. À ces contraintes qualifiées de normales, le logement communautaire doit répondre à des exigences importantes en matière de conception, de matériaux utilisés, de coûts, de contrôles bureaucratiques, de suivi de chantier ... et de vie associative.

La participation des membres

Avant tout, un projet de logement communautaire est une association d'individus qui cherchent à solutionner, ensemble, un problème de logement. Les différents intervenants doivent s'ajuster à cette particularité. Les GRT ont adopté une pratique formative où la participation des membres du groupe aux décisions du projet est essentielle à sa bonne marche. Cette façon de faire ajoute aux contraintes normales d'un développement immobilier mais, à notre point de vue, c'est la seule approche favorisant véritablement l'appropriation du projet par ses résidents.

La question des normes et des suivis

Comme il y a d'importants investissements publics, les agences gouvernementales mandataires s'assurent que les réalisations répondent à des standards élevés. Les programmes d'aide comportent de nombreuses normes très contraignantes qui sont contrôlées par une bureaucratie très pointilleuse, ce qui laisse peu de place pour les initiatives sortant de ce cadre rigide. D'où la difficulté de saisir des opportunités intéressantes mais qui cadrent moins bien avec les normes.

L'exemple de la Coopérative Lézar, à Montréal en est une illustration éloquent. Les membres de la coopérative – des artistes des arts visuels – désiraient un logement combinant espace de vie et espace de travail. Une vieille usine dépeinte par le GRT répondait très bien à ce besoin. Il a fallu près d'un an pour rendre le projet acceptable au programme sans en dénaturer le concept. À l'automne dernier, ce projet a été primé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et il suscite beaucoup d'intérêt dans la communauté artistique qui voudrait bien en voir d'autres du genre. Malgré les avancées et les assouplissements obtenus dans le cas de la Coop Lézar, les normes en vigueur et le peu de disponibilité de ce type d'immeuble en font un projet très difficilement reproductible.

L'argent

La question budgétaire est une contrainte fondamentale qui oblige les promoteurs à des gymnastiques souvent spectaculaires. Il est souvent très difficile d'atteindre l'équilibre dans l'équation des besoins des ménages, de leur capacité de payer et les coûts en hausse constante dans un marché terriblement surchauffé. Obtenir une offre d'achat raisonnable, valide pour le temps nécessaire aux vérifications bureaucratiques - soit plusieurs semaines - relève de l'exploit.

Le groupe ne disposant pas d'argent au départ du projet, il rencontre sa première vraie difficulté lorsqu'il veut faire une offre d'achat et retenir les services de professionnels comme un architecte. La présence d'un GRT est généralement la clé à cette étape. Celui-ci, grâce notamment à un réseau de collaborateurs, prendra souvent des risques financiers de façon à avancer suffisamment le projet pour un dépôt à la Société d'habitation du Québec (SHQ). S'il est retenu, le projet obtiendra alors des fonds de démarrage qui lui permettront de se rendre jusqu'aux soumissions pour les travaux de construction.

L'architecture

Le concept architectural doit aussi atteindre l'équilibre entre les besoins, les normes de construction et le budget disponible. Les exigences gouvernementales dépassent les normes minimales des codes de construction, ce qui assure que les logements sont de qualité acceptable pour les résidents. Le budget empêche le luxe et oblige parfois des choix déchirants. L'effervescence du marché associée à une insuffisance de main-d'œuvre spécialisée propulsent les coûts à la hausse. Au lancement des programmations, en novembre 2001, les budgets de construction admissibles ont été sous-estimés et ce, malgré nos protestations. Cette situation a considérablement ralenti le développement jusqu'à ce que, la réalité devenant incontournable, le gouvernement accepte d'ajuster les subventions en décembre dernier. C'était l'aboutissement d'une démarche politique et bureaucratique de 7 mois! Les coûts de construction vont fort probablement continuer à augmenter, mais il n'est prévu aucun mécanisme automatique, simple et rapide d'ajustement des programmes. C'est une lacune qui complique singulièrement notre tâche.

Le zonage et la démocratie locale

La pénurie de logements se faisant sentir principalement dans les grands centres urbains, le développement y est concentré. Les terrains intéressants disponibles sont relativement rares et les promoteurs privés font une concurrence serrée au logement communautaire. Il y a bien des terrains mis à notre disposition par les villes, mais ça ne représente qu'une partie des unités à réaliser. Les projets doivent souvent tenter leur chance sur des terrains difficiles à développer notamment pour des questions de zonage inadéquat.

L'accélération du développement a coïncidé avec les fusions des grands centres. Ce remue-ménage a d'abord désorganisé les services municipaux responsables de l'habitation, ce qui a induit des délais importants et une somme de travail accrue pour les GRT. À Montréal, notamment, la création des arrondissements avec des pouvoirs réels en matière d'urbanisme - émission des permis, changement de zonage - a un impact considérable sur les projets. Tout d'abord, le personnel des arrondissements a pris un certain temps à s'organiser et à devenir pleinement fonctionnel. Mais surtout, les structures politiques sont longues à définir les pouvoirs exacts de l'arrondissement et ceux de la ville centrale. Ce qui amène nombre de tergiversations et complications de toutes sortes. Comme si ce n'était pas suffisant, des manifestations de « pas-dans-ma-cour » ont commencé à apparaître depuis quelques mois : deux projets, dont un pour familles, sont bloqués par quelques résidents d'un quartier modeste de Longueuil; les élus de l'arrondissement Verdun (Montréal) s'opposent à la réalisation de logements autres que pour des ménages familiaux; dans l'arrondissement Sud-Ouest (Montréal), un projet pour jeunes se bute à la résistance des voisins qui sont mobilisés par le curé de l'endroit; dans l'arrondissement Rivières-des-Prairies (Montréal), des citoyens ont fait pression sur l'arrondissement, ce qui a retardé l'émission du permis à un projet de plein droit et occasionné des frais supplémentaires importants à la coopérative.

La démocratie locale est une bonne chose en soi mais elle n'est pas exempte de manifestations d'abus et même d'injustice, les objections populaires s'abreuvant malheureusement trop souvent à la fontaine des préjugés. Ce phénomène soulève un débat sur la mise en place de mesures d'exception afin d'éviter aux projets de logement communautaire ces écueils malencontreux qui n'ont souvent rien à voir avec l'aménagement physique d'un territoire. Les prochains mois nous diront si les difficultés actuelles ne sont que des cas isolés ou si elles la manifestation d'un problème plus profond.

Globalement, les obstacles rencontrés en ce moment par les promoteurs de logement communautaire ne sont guère différents des années précédentes si ce n'est l'ajout de difficultés importantes liées à la réorganisation des grandes villes, notamment Montréal. Mais à plus long terme, quels sont les enjeux qui nous interpellent?

AGIR STRUCTURELLEMENT SUR LE MARCHÉ

La pénurie actuelle de logements souligne avec acuité l'importance de la disponibilité d'un parc suffisant de logements locatifs à loyer abordable pour les ménages à revenu modeste. Le Québec comptait jusqu'à récemment sur un tel patrimoine donnant même à la ville de Montréal la réputation d'une grande ville très

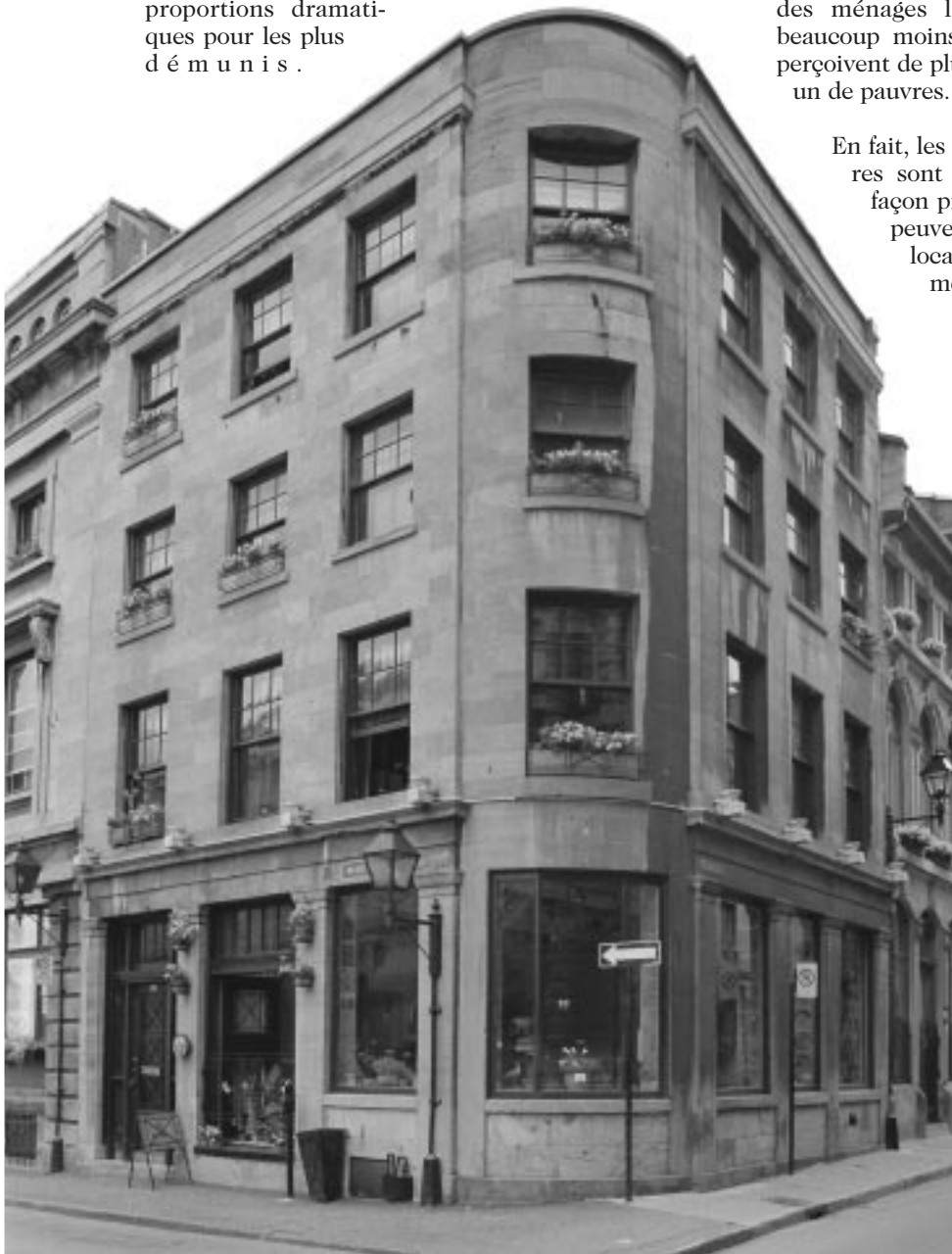
abordable. De nombreux ménages optaient pour la location même si la propriété était économiquement à leur portée. Ce choix était motivé par l'abondance de bons logements à bas prix dans un grand centre urbain dynamique et ainsi que par la flexibilité d'en changer régulièrement. La dernière décennie a vu un changement radical de cette réalité, modification qui a pris des proportions dramatiques pour les plus démunis.

Actuellement, pour des raisons économiques ainsi que de changement de mentalité, le marché s'est tourné résolument vers la réalisation de nouveaux logements en propriété individuelle. Cette tendance est si forte que les nouveaux logements locatifs du marché sont destinés essentiellement à une clientèle à revenu élevé alors que l'on constate depuis plusieurs années un affaiblissement continue du profil socio-économique des ménages locataires. Le logement locatif est beaucoup moins rentable pour les investisseurs qui perçoivent de plus en plus ce marché comme en étant un de pauvres.

En fait, les changements dans les modes de tenures sont structurels : la propriété devient la façon privilégiée de se loger par tous ceux qui peuvent y accéder tandis que le logement locatif reste graduellement l'apanage des ménages plus démunis.

Longtemps confinée à un rôle marginal, l'habitation communautaire peut logiquement devenir une véritable alternative pour les ménages locataires. À condition d'atteindre une masse critique, le parc de logements communautaires pourrait constituer un élément régulateur de l'habitation en offrant des logements décents à une population en quête d'une plus grande prise sur son habitat. et en faisant la compétition aux locateurs privés trop gourmands.

Pour y arriver, cela prendra une volonté ferme du milieu communautaire à maximiser l'efficacité de ses interventions et du gouvernement, un engagement à long terme dans ce qu'on pourrait appeler un Plan de développement du logement communautaire. Les élus travaillent de plus en plus à des ententes de partenariat avec les villes, les Contrats de ville; pourquoi pas des Contrats de partenaires avec les réseaux communautaires?



Ville de Montréal, Gestion de documents et archives

This document explores the main issues related to community housing. The first part examines the concerns and difficulties associated with the current development of 11,500 units, and the second provides a broader perspective of the possible future of this housing sector.

Le logement abordable à Toronto – Le phénomène des « Second Suites »

Frédéric Dufault, urb, MCIP, RPP, Property Coordinator / Coordonnateur des propriétés
Lafarge Construction Materials / Matériaux de construction.

Lorsque j'ai accepté un emploi à Toronto il y a deux ans, qu'elle ne fut pas ma surprise lorsque vint le temps de me trouver un appartement près de mon lieu de travail. Quittant le plateau Mont-Royal pour North York, je fus stupéfait de voir les prix et le peu de disponibilité des logements dans la ville Reine.

La question du logement abordable et de la disponibilité des logements à Toronto sont au cœur des discussions entre experts, politiciens, aménagistes et groupes sociaux depuis des années. Malgré les nombreux programmes gouvernementaux et les multiples subventions des gouvernements fédéral et provincial, la métropole est aux prises avec cette problématique depuis des années, et la nouvelle municipalité de Toronto se devait de trouver un moyen additionnel d'aider les locataires et permettre la mise en place d'un plus grand stock de logements.

Quelques chiffres

En 2001, la Société Canadienne d'Hypothèques et de Logements publiait les données suivantes sur le taux d'inoccupation et le prix moyen des logements dans les grands centres urbains du pays. Toronto figure parmi les « 26 grandes agglomérations canadiennes qui ont affiché des taux d'inoccupation inférieurs à ceux de 2000. » Toronto affiche un taux moyen d'inoccupation les plus bas avec moins de 0.8 % et la palme en ce qui concerne le loyer mensuel moyen, qui se situe à plus de 1 027 \$ pour un logement moyen de 3 chambres à coucher¹.

La situation à Toronto est différente de Montréal ou Québec, comme l'explique Pierre Fortin dans son article de *L'Actualité*, « le marché du logement dans la ville reine est contrôlé par un petit nombre de grands propriétaires. C'est un marché oligopolistique qui exploite les locataires. Au Québec, par contre, les immeubles locatifs appartiennent à un grand nombre de petits propriétaires. C'est un marché très concu-

rentiel qui permet aux locataires de bénéficier de loyers avantageux. »²

Les loyers sont chers, les propriétés résidentielles sont également hors de prix. Mais où se tourne donc le locataire ou la famille dont le revenu est simplement dans la moyenne ? Il devient difficile pour le citoyen ayant un revenu moyen de vivre dans la grande métropole et sa banlieue, toutes ses économies allant au paiement de son logement...

Un phénomène nouveau

Nous avons tous entendu parler des résidences « multi-générationnelles », de ces batailles que plusieurs citoyens au Québec et ailleurs au pays mènent contre les municipalités pour aménager, à même leur résidence, un logement pour un parent ou un proche de la famille.

À Toronto, les propriétaires de maisons unifamiliales et semi-détachées ont commencé, il y a plusieurs années, et ce, afin de rentabiliser leur investissement et faciliter leurs paiements d'hypothèque, à aménager des logements complets dans leur sous-sol ou dans une partie de leur rez-de-chaussée. Ces logements, où l'on retrouve cuisine, salle de bain, de une à trois chambres à coucher, et même parfois leur propre salle de lavage, sont complètement isolés de la résidence principale et ont leur propre accès, habituellement par le côté ou l'arrière-cour. Ces nouveaux logements sont cependant loués à quiconque accepte les termes de location que le propriétaire exige.

La position municipale

« Dans un effort d'augmenter le stock de logement abordable » et afin de légiférer sur une situation qui devenait de plus en plus coutumière dans la ville reine, « la Ville de Toronto a adopté en 1999 une réglementation légalisant ces « second suites » ou » appartements accessoires. »³

¹ SCHL, Communiqué de Presse, Le taux d'inoccupation moyen des logements locatifs est de 1,1% - 26-11-2001

² Fortin, Pierre, Crise du logement : les effets pervers, *L'Actualité*, 15 octobre 2002, p.76

³ Site Internet du Toronto Real Estate Board (voir bibliographie)

La réglementation municipale de Toronto n'entra en vigueur qu'à la suite d'une décision favorable de l'Ontario Municipal Board, qui entendit les appels de certains citoyens et regroupements contre le projet, et confirma la légalité des « second suites » dans les maisons unifamiliales et semi-détachées.

Cependant, de telles unités doivent répondre à certaines conditions dont, entre autres, les obligations du Code du bâtiment et du Code des incendies de l'Ontario. Les autres critères à respecter sont les suivants :

- L'appartement doit être indépendant, isolé (sans accès de l'intérieur à la résidence principale) et avoir sa propre cuisine et salle de bain;
- La maison et les additions doivent avoir au moins cinq ans ;
- La superficie de plancher du logement doit être inférieure à celle du reste de la résidence principale;
- Dans la majorité des cas, le propriétaire doit prévoir au moins deux espaces de stationnement pour l'ensemble des appartements;
- Si des changements sont prévus à l'extérieur, le propriétaire se doit de contacter le département d'urbanisme et les services de développement de la municipalité;
- Tous ces aménagements requièrent un permis de construction et doivent se conformer aux différentes dispositions du zonage et des normes d'aménagement.

Ces nouveaux appartements ont d'ailleurs un impact minime sur l'évaluation foncière de la résidence principale, à moins qu'une addition structurelle ne soit construite, ce qui, par la force des choses, donne une valeur ajoutée plus importante à la résidence. Il est difficile pour la municipalité de contrôler ce genre d'aménagement/rénovations et la conformité/légalité de ces nouveaux appartements, qui, pour la vaste majorité se font à l'intérieur des résidences principales, sans

affecter l'apparence extérieure.

La problématique

Ces logements sont loués à des particuliers et familles qui sont à la recherche de logements bon marché. Ce phénomène amène des questionnements au niveau aménagement du territoire et services publics. Ces logements se retrouvent, en grande majorité, aménagés dans des maisons unifamiliales ou semi-détachées dans différents quartiers résidentiels de la ville, quartiers souvent près des différents services publics et noyaux urbains. Ces secteurs résidentiels ont d'abord été planifiés et conçus pour un certain nombre de familles, avec des services publics (électricité, eau potable, égouts, etc.) dont les capacités ont été calculées en concordance avec le nombre de résidents initialement prévu au plan d'aménagement des quartiers en question.

L'addition de tels logements dans les quartiers résidentiels à basse densité ne se fait pas sans accrochage et amène une population additionnelle. Des problèmes de stationnement sur rue de plus en plus perceptibles, une circulation plus dense sur des rues locales et la sécurité



des enfants sont parmi les inquiétudes d'une telle approche. De plus, certains résidents doivent faire face à des difficultés d'approvisionnement en eau potable et

Dossier

Phénomène des « Second Suites »

en électricité et les égouts municipaux sont doublement en demande. Les services communautaires, entre autres les parcs, les écoles et équipements récréatifs font également face à une clientèle accrue et dont les infrastructures initiales ne prévoyaient pas une telle demande et une utilisation si intense.

Il est donc intéressant de constater comment la ville de Toronto a autorisé ces « second suites » comme une alternative intéressante pour faire face à la demande croissante de logements abordables. Car il est vrai que, malgré la promiscuité de certains de ces appartements, leur prix est beaucoup moins élevé que dans les grandes tours à logements détenues par de grands propriétaires fonciers.

La municipalité se doit de jouer un rôle-clé dans le développement de logements abordables. Avec cette nouvelle approche depuis l'année 2000, elle dispose de nouvelles ressources pour aider les citoyens à se trouver des logements à prix abordables. Selon la municipalité, les « second suites » fournissent une grande partie des logements abordables dans la région métropolitaine de Toronto, un appartement sur cinq étant de ce type. Le Conseil municipal a accepté d'apporter son soutien aux différentes demandes de changement de zonage nécessaire pour permettre ce type de logement, en plus d'essayer d'obtenir des différents paliers de gouvernement des subventions permettant aux propriétaires de tels logements de se voir accorder des crédits d'impôts ou des subventions pour des rénovations / nouveaux aménagements.

Il faut cependant se questionner sur le fait que cette nouvelle politique ne fait que rendre « légal » nombreux appartements déjà aménagés et occupés. Qu'en devient-il des nouveaux développements résidentiels et combien de nouveaux appartements de ce genre voient le jour chaque année ? Certains propriétaires hésitent

encore à aménager un appartement à même leur résidence, étant donné les coûts et inconvénients qui y sont associés (rénovations, revenus additionnels à déclarer, trouver des locataires, pertes d'espaces). Mais nombreux doivent s'y résigner étant donné les prix des propriétés et le coût faramineux des hypothèques sur leur résidence...

Peut-être une voie d'avenir pour d'autres municipalités canadiennes aux prises avec un manque de logement abordable ?

Bibliographie

- SCHL, Communiqué de Presse, Le taux d'occupation moyen des logements locatifs est de 1,1% - 26-11-2001
- Fortin, Pierre, Crise du logement : les effets pervers, L'Actualité, 15 octobre 2002, p.76
- Sites Internet :
 - o http://www.mls.ca/boards/treb/gov_prog/suite_qa.htm - Toronto Real Estate Board
 - o <http://www.city.toronto.on.ca/housing/> - Ville de Toronto - Politique d'habitation
 - o http://www.ontarioplanners.on.ca/pdf/Handbook_022801.pdf - Ontario Professional Planner Institute - A Handbook for Preparing a Community Strategy For Affordable Housing
 - o http://www.ontarioplanners.on.ca/pdf/Environmental_Scan_022801.pdf - Ontario Professional Planner Institute - An Environmental Scan of Municipal Initiatives and Practices
 - o <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/presse/diin/index.cfm> - Société Canadienne d'hypothèques et de logement - Articles / revue de presse de la SCHL

For years in Toronto, the issue of affordable housing and the availability of places to live has been at the heart of numerous discussions involving experts, politicians, city planners and social groups. Despite a host of government programs and multiple federal and provincial subsidies, Toronto has been grappling with this problem for a long time. The new city administration has been under pressure to find other means of providing assistance to tenants and increasing the number of available rental units.

La solution à la crise du logement : une lutte idéologique sur les modes de tenure

Par Daniel Gill, Professeur invité
Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal

Au printemps 2002 la crise du logement était déjà appréhendée. Afin d'en atténuer les effets, un certain nombre de mesures d'urgence furent mises en place. Malgré les efforts déployés par les différents intervenants, le 1er juillet des centaines de familles se sont retrouvées à la rue, sans logement. Locations de chambres d'hôtel, suivies de nuits passées dans des gymnases scolaires, cohabitation et surpeuplement de logements pour certains, déménagement en région pour d'autres, même la mise à disposition d'unités de supplément au loyer ne résoudra pas tous les problèmes. Pointe de l'iceberg ou reflet d'une certaine marginalité, il n'en demeure pas moins que le manque de logements locatifs touche de plus en plus de ménages de sorte que, tranquillement, l'unanimité se fait autour d'une nécessaire intervention des gouvernements supérieurs.

Pour certains, la solution passe par un réinvestissement massif dans la construction de logements sociaux et communautaires pour ménages à faibles revenus; pour d'autres, seul un réaménagement de notre cadre réglementaire et fiscal, favorisant le réinvestissement dans le secteur du logement locatif, pourrait rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande.

Au cours des trente dernières années, pour pallier les difficultés des plus démunis en matière de logement, le Québec s'est doté d'un important réseau de logements sociaux et communautaires. Aujourd'hui, on compte 62 884 unités d'habitation à loyer modique (HLM), plus de 40 000 logements communautaires appartenant à des organismes à but non lucratif ou à des coopératives, ainsi que 7 600 logements de propriétaires privés mandataires d'unités de supplément au loyer. Au cours de l'année 2001, la Société d'habitation du Québec (SHQ) a consacré plus de 443 millions à l'aide au logement social et communautaire. En 2001, le coût moyen des différents programmes de la SHQ s'élevait à

355 \$ par mois pour les HLM, 488 \$ pour les logements communautaires et 260 \$ pour les suppléments au loyer des logements du marché privé¹.

Cependant, malgré des dépenses de près d'un demi-milliard de dollars par année, à peine 14,9 % des ménages éprouvant des difficultés ont reçu une aide leur permettant de ne pas consacrer plus de 30 % de leurs revenus pour se loger, et ce avant même que la crise se fasse pleinement sentir. C'est donc pour y voir un peu plus clair qu'à l'automne 2002, la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec a tenu des consultations publiques sur le logement social et abordable. Les motifs ayant amené la Commission à tenir ce mandat d'initiative étaient multiples, «outre une volonté de suggérer des avenues de solutions durables au phénomène de la rareté de logements, tel qu'il s'est manifesté au cours des mois de juillet 2001 et 2002, la Commission souhaite également amorcer une réflexion collective et générer un débat d'idées sur nos pratiques actuelles en matière d'aide au logement, et ce, dans une perspective de moyen terme et de long terme »².

Responsable de la rédaction du document de consultation, parmi les obstacles à toutes réformes de nos pratiques, j'avais soulevé le corporatisme des acteurs en présence. L'importance de la crise soit, mais encore plus l'importance des sommes en jeu – plus de 300 milliards seront investis dans le logement social et abordable au cours des prochaines années – ont certainement contribué au durcissement des positions des différents antagonistes. Malheureusement force est d'admettre que les audiences publiques et les mémoires déposés n'ont fait que confirmer que nous assistons à une lutte idéologique sur des modes de tenure qui malheureusement ne tient pas compte des véritables enjeux.

¹ Société d'habitation du Québec, 2001. Rapport annuel.

² Assemblée nationale du Québec, Commission de l'aménagement du territoire, 2002. Mandat d'initiative sur le logement social et abordable : Document de consultation. <http://www.assnat.qc.ca/fr/Publications/rapports/rapcat2.html>

Trois groupes d'acteurs principaux participent au combat. D'un côté les tenants du logement social et communautaire pour qui la solution passe par un réinvestissement majeur des paliers de gouvernements supérieurs dans ce secteur. Dans l'autre coin on retrouve les propriétaires privés et associations de constructeurs pour qui seule une modification de la fiscalité accompagnée d'un assouplissement de la réglementation de la Régie du logement permettra un retour des investisseurs privés et une augmentation du nombre de logements locatifs. Au centre en guise d'arbitre, les municipalités et leurs regroupements qui, aux prises avec des difficultés financières importantes, sont ouverts à toutes interventions dans la mesure où celles-ci sont entièrement financées par l'État. Ils sont cependant les seuls à envisager l'aide à l'accession à la propriété comme un élément de solution à la crise.

Grands absents ou spectateurs impuissants, les ménages locataires n'ayant pas de difficultés de logements, ceux qui ne reçoivent aucune aide, mais qui verront leur loyer augmenter et pour qui l'accession à la propriété constituera dorénavant plus un fantasme qu'un rêve. L'aide à l'accession à la propriété, bien qu'utilisée à l'étranger³, est vue comme une perversion, et ce autant de la part des propriétaires immobiliers que des organismes communautaires. Dans tous les cas, et on le comprendra, les locataires constituant leur principale raison d'être, le maintien des locataires dans leur statut de locataire est la seule solution envisageable pour eux.

Pour les tenants du logement social et communautaire, on observe deux tendances légèrement divergentes. Un premier groupe préconise principalement la construction de HLM, position principalement défendue par le FRAPRU et certains groupes de locataires. Des règles strictes d'attribution de logement, l'assurance d'un loyer ne dépassant 25 % des revenus des ménages et la garantie d'une implication permanente des gouvernements supérieurs les font militer dans ce sens, « le transfert du parc de logements sociaux vers le milieu communautaire... est selon nous un désengagement clair de l'État, de l'ensemble de ses responsabilités envers le segment le plus pauvre de la population »⁴. Pour certains d'entre eux, sans pour autant la remettre en question, la formule coopérative possède quelques défauts qui la rendent parfois inéquitable : « Nous ne sommes pas aveugles à certains cas de dérapages qui se sont développés au sein de coopéra-

tives d'habitation »⁵. Quant à l'aide directe aux ménages du type supplément au loyer, « Sur le marché privé, il ne peut et ne doit servir que comme mesure de dépannage »⁶ et ne devrait être offert uniquement aux OBNL et COOP. Quant à l'aide à l'accession à la propriété, cela consisterait à faire « porter le poids de la déresponsabilisation de l'État sur les épaules des ménages locataires »⁷. Ainsi, malgré la diversité des problèmes vécus par les ménages, l'aide de l'État devrait se résumer à offrir un logement public aux plus pauvres certains se prononçant « sans ambiguïté contre toute clientélisation du logement social »⁸.

Le logement communautaire est également fort bien représenté par les différentes associations regroupant les coopératives d'habitation et les organismes à but non lucratif. Le logement communautaire, et la COOP plus particulièrement, est une formule qui offre une plus grande mixité sociale tout en permettant une meilleure réinsertion sociale des ménages en difficulté en proposant « une structure favorisant l'intégration et l'habilitation »⁹. Il faut cependant noter que la formule coop est la plus dispendieuse, et que le profil des membres qui y habitent est en tout point identique à la majorité des locataires sur le marché privé¹⁰. On n'y retrouve pas plus de ménages à faibles revenus¹¹, de familles monoparentales, de personnes âgées ou d'immigrants. Quant à l'accession à la propriété, ces programmes doivent favoriser la propriété collective car « il existe une grande différence entre soutenir financièrement par des fonds publics des familles à faibles revenus pour leur donner accès à un logement et le fait de subventionner l'acquisition d'un bien immobilier »¹² et aussi parce que « la constitution d'un patrimoine financier ne comporte aucun avantage »¹³.

Les acteurs du marché privé sont principalement représentés par les différentes associations de propriétaires immobiliers. On s'en doutera, la construction de logements publics ou communautaires, autant que la construction de logements en accession à la propriété ne fait que constituer une augmentation du stock qui ne pourrait que nuire à leurs membres. La crise actuelle, due à une incapacité du marché de fonctionner librement, entraîne un désintéressement de la part des investisseurs, certains d'entre eux se voyant même pourvoyeurs de logements sociaux : « une contribution sociale inespérée »¹⁴. Ainsi le rétablissement de la situation passe par une « révision de la méthode de fixation des loyers »¹⁵ ou son abolition pure

³ Section 8 aux États-Unis et Prêt Zéro en France entre autres.

⁴ Mémoire du Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec, p.6.

⁵ Idem, p.6.

⁶ Mémoire déposé par le Front d'action populaire en réaménagement urbain -FRAPRU, p. 19.

⁷ Mémoire du Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec, p.15

⁸ Mémoire déposé par le Front d'action populaire en réaménagement urbain -FRAPRU, p. 12.

⁹ Mémoire du Fonds québécois d'habitation communautaire, p.13

¹⁰ Mémoire du mouvement coopératif en habitation p. 9

¹¹ A noter que 30 % des ménages en coop ont un revenu supérieur à 30 000 \$. Source : mémoire de la Confédération québécoise des coopératives d'habitation, p. 9.

¹² idem, p. 17

¹³ Mémoire du Fonds québécois d'habitation communautaire, p. 15

et simple¹⁶. En ramenant le loyer à sa juste valeur marchande, ceci permettrait de rendre le marché immobilier plus invitant pour les investisseurs, sauf qu'aucun intervenant n'est en mesure d'évaluer l'impact d'une hausse moyenne de loyer de 200 \$ par mois sur le reste de l'économie.

Selon certains, la véritable solution, défendue également par l'Association provinciale des constructeurs d'habitation du Québec (APCHQ) passe inévitablement par une modification en profondeur des règles fiscales. Une augmentation des taux d'amortissement et la non-récupération de l'amortissement à la revente sont selon eux l'élément clé de la relance du logement locatif. Ce qu'on oublie de mentionner c'est qu'à long terme, il en coûterait tout autant que pour le logement communautaire pour offrir des logements privés dont le loyer serait par contre supérieur. En ce qui a trait à l'accession à la propriété » nous devons prendre conscience que l'implication de l'État dans le soutien aux locataires pour l'accession à la propriété serait un trou sans fonds... »¹⁷.

Quant au monde municipal, politique oblige, toutes les formules sont bonnes. Cependant il faut bien remarquer que leur discours est fortement dicté par des préoccupations budgétaires. Devant contribuer de façon importante aux programmes de logements sociaux et abordables, il favorise « l'accession à la propriété : moyen efficace et économique de contrer la pénurie de logements à court terme »¹⁸, mais également « des mesures fiscales pour favoriser la construction de logements locatifs et abordables »¹⁹ en espérant ainsi transférer aux paliers supérieurs de gouvernement le coût du logement social et abordable.

Comme nous pouvons le constater les solutions envisagées pour résoudre la crise du logement sont fortement teintées de corporatisme, les différents groupes d'acteurs y défendant leurs intérêts propres et proposant plus de logements sociaux pour les plus démunis financièrement, allègements fiscaux pour les mieux nantis et maintien d'une formule coopérative qui ne répond plus aux véritables besoins et qu'on

réussit à justifier par une diversité souhaitée des modes de tenure.

En défendant une approche qui ne touche que l'aspect matériel et financier du logement, nous ignorons les fondements de cette crise du logement qui n'est en fait que le reflet de changements profonds qui marquent notre société. L'individualisation des comportements, entraînant une importante formation de ménages constitués d'un seul adulte, le vieillissement de la population, l'augmentation de l'intolérance qui se traduit par un « pas dans ma cour », le problème d'insertion sociale ainsi que le regain de popularité des vieux quartiers provoquant l'éviction de ménages plus démunis constituent les principaux éléments d'une problématique de plus en plus complexe.

La solution à la crise du logement passe inévitablement par une augmentation rapide du taux d'inoccupation en favorisant principalement l'accession à la propriété car « la disponibilité de logements locatifs dépend surtout de ce qui se passe dans l'accession à la propriété »²⁰. La vision obtuse des différents acteurs face à la complexité du problème aura pour conséquence d'aggraver les conditions de logements de l'ensemble des locataires. Comme on peut le constater, les loyers augmentent à un rythme incroyable – 13 % en trois ans-, les ménages souffrent de discrimination, les programmes de logement abordable sont inapplicables, et ce sans compter que certains quartiers ne veulent pas de logements sociaux.

Le document de consultation proposait de nouvelles pratiques en matière d'aide au logement, favorisant une approche sociale du logement en mettant au cœur des préoccupations, non pas le logement, mais les individus et ce dans une perspective de développement durable. L'occasion était belle de remettre à jour des pratiques inchangées depuis plus de 25 ans, malheureusement on s'en est tenu à une lutte idéologique sur les modes de tenure dont le seul objectif est de maintenir les ménages locataires dans leur statut de locataire.

By the spring of 2002, it became apparent that a major housing crisis was looming on the horizon. In order to mitigate the impacts, a number of emergency measures were put into place at various levels. Despite these efforts, on July 1, hundreds of families found themselves on the street with nowhere to go. Some were shuffled off to hotels or school gymnasiums. Others opted for temporary cohabitation in overcrowded apartments. Still others packed up and headed to the suburbs. Even access to rent supplement units could not solve all the problems.

¹⁴ Mémoire de l'Association des propriétaires d'appartements du Grand Montréal, p.1.

¹⁵ Mémoire de l' Association des propriétaires du Québec, p.8

¹⁶ Cette position est défendue par l'Institut économique de Montréal.

¹⁷ Mémoire de la Corporations des Propriétaires Immobiliers du Québec inc. p.26.

¹⁸ Titre du mémoire de la Ville de Laval

¹⁹ Titre du mémoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.

²⁰ Mémoire de l' INRS – urbanisation, culture et société p. 4

L'Europe : contrastes et convergences entre les expériences nationales en habitation¹

Francine Dansereau, Professeur-chercheur, INRS-Urbanisation, Culture et Société

On a souvent l'habitude, dans les débats sur les tendances et les grandes orientations des politiques en habitation, d'évoquer un « modèle européen » qui, à bien des égards, s'opposerait aux représentations courantes du modèle nord-américain caractérisé, lui, par la soumission aux règles du marché, la quête sans cesse réaffirmée de l'accession à la propriété et, en corollaire, la part résiduelle dévolue au parc locatif, plus particulièrement au parc locatif social. De telles généralisations paraissent de moins en moins pertinentes de nos jours au vu des transformations qui, au cours du dernier quart de siècle, ont marqué les systèmes de production et de gestion de l'habitat des deux côtés de l'Atlantique et, plus encore, quand on tient compte de la différenciation entre pays au sein de l'Union européenne concernant l'évolution des conditions d'habitation et des structures d'occupation des parcs domiciliaires et les approches adoptées pour gérer des situations jugées problématiques à l'échelle nationale ou locale.

Un examen rapide de la distribution des logements par statut d'occupation (*tableau*) permet d'entrevoir les contrastes existant en 1996 entre différents pays de l'Union européenne. L'Allemagne et la Suède se distinguent par des taux de locataires particulièrement élevés, avec une forte prédominance de la location privée dans le premier cas et de la location sociale dans le second. À l'inverse, dans les pays du Sud, la propriété d'occupation est fortement majoritaire avec des taux allant de 66 % pour le Portugal à 81 % pour l'Espagne et le logement social y est marginal sinon inexistant. En Irlande, la proportion de propriétaires atteint celle de l'Espagne (81 %) et le secteur locatif social vient en second, la location privée n'ayant qu'une part résiduelle. Le Royaume-Uni, lui, se singularise à la fois par une nette prépondérance des propriétaires occupants (66 %) et par le poids de son parc social pour ce qui est du locatif. Quant à la Belgique, on y observe le contrai-

re : la propriété d'occupation y occupe la même place qu'au Royaume-Uni mais le locatif privé domine nettement le marché locatif. La France, les Pays-Bas, le Danemark et l'Autriche présentent des profils mitoyens, caractérisés par une légère majorité de propriétaires occupants et un certain équilibre entre la location sociale et la location privée sauf aux Pays-Bas où le secteur social est fortement prédominant.

On pourrait continuer à aligner les contrastes en utilisant divers indicateurs tels la surface habitable par logement, le taux d'effort (dépenses de logement/revenu du ménage), le niveau d'endettement des accédants à la propriété, l'ancienneté du logement, etc. Mais là n'est pas notre propos et la présentation de données chiffrées n'aurait guère d'intérêt sans explication qui montrerait comment les situations observées aujourd'hui sont le produit d'une histoire forgée par des conditions et des choix économiques particuliers, des orientations idéologiques et politiques avec des inflexions, voire des ruptures, parfois radicales, qui sont propres à chacun des contextes nationaux. Une telle ambition déborde largement le cadre de ce bref exposé; aussi vaut-il mieux nous arrêter à quelques exemples qui illustrent les défis auxquels sont confrontés divers pays européens et les politiques, stratégies ou mesures mises de l'avant pour y répondre.

La montée soutenue de l'accession à la propriété

La principale convergence à noter entre pays est sans doute la montée généralisée de l'accession à la propriété, montée encouragée et soutenue par des incitations diverses des pouvoirs publics, depuis la période de reconstruction de l'après-guerre et notamment depuis la deuxième moitié des années soixante-dix. C'est au Royaume-Uni que les changements ont été les plus radicaux et les plus idéologiquement marqués, avec l'arrivée au pouvoir des conservateurs en 1979.

¹ Cet article se fonde sur une recherche réalisée pour le compte de la SHQ par une équipe de l'INRS-Urbanisation, Culture et Société, composée de Francine Dansereau, Loïc Aubrée, Gérard Divay, Damaris Rose, Gilles Sénécal, Anne-Marie Séguin et Pierre-J. Hamel. Le rapport de cette recherche, *Analyse comparative des politiques et interventions en habitation*, fera l'objet d'une publication en 2003.

Tableau 1. Répartition du stock de logement par statut d'occupation et mode de financement dans l'Union Européenne en 1996 (en %)

	Propriété d'occupation		Locatif ¹		
	Sans hypothèque	Avec hypothèque	Social	Privé	Autre
Europe de l'Ouest et Europe centrale :					
Pays-Bas	8	44	41	7	1
Belgique	37	29	9	22	3
Allemagne	22	19	13	42	4
France	30	26	16	23	5
Irlande	44	37	12	5	2
Luxembourg	36	35	3	23	4
Autriche	30	20	21	23	7
Royaume-Uni	24	42	25	7	2
Europe du Nord :					
Danemark	7	46	19	27	1
Suède		42 ³	39 ²	18	
Europe du Sud :					
Grèce	69	7	0	22	3
Italie	66	11	5	12	6
Portugal	52	14	4	21	9
Espagne	63	18	1	12	6

1. Y compris les logements fournis par l'employeur

2. Comprend les logements appartenant aux sociétés municipales (22 %) et aux coopératives (17 %).

3. Comprend l'ensemble des propriétaires occupants (sans hypothèque + avec hypothèque).

L'introduction en 1980 du *right to buy*, droit reconnu aux locataires du parc social (en général municipal : *council housing*) d'acheter leur logement, à des conditions très avantageuses (rabais par rapport à la valeur marchande pouvant atteindre 60 % pour une maison ou 70 % pour un appartement) correspond à la volonté d'étendre à la quasi-totalité des ménages à revenus modestes la possibilité d'accéder à la propriété – alors que les formes antérieures d'encouragement s'adressaient aux couches moyennes et aux fractions les mieux nanties de la classe ouvrière – et de réduire massivement le stock de logement social géré par les municipalités. Le droit à l'achat connaît rapidement une grande popularité. En mars 2001, plus du quart des HLM municipales qui existaient en 1980 ont été vendues à leurs occupants, soit un total d'environ 1,5 millions de logements; la plupart des ventes ont été effectuées avant 1991. Il s'agit des logements les plus attractifs en termes de localisation (quartiers recherchés, régions en croissance économique) et de qualité physique.

D'autres mesures de moindre envergure ont été lancées dans le cadre du programme global de *low cost home ownership*, dont une formule de propriété partagée qui favorise l'accession progressive à la propriété chez des ménages n'ayant pas les moyens d'assumer

une hypothèque ordinaire. Il s'agit de la *shared ownership* dans laquelle le titre de propriété est partagé entre un propriétaire bailleur (municipalité ou association de logement) et l'occupant. Ce dernier en achète une partie (entre 25 et 75 %) et verse un loyer subventionné pour la partie restante. Il peut, par la suite, acquérir des parts supplémentaires jusqu'à l'acquisition complète. Ce programme contient un élément d'éducation et d'accompagnement des candidats, leur permettant de gravir progressivement l'échelle menant à la pleine propriété d'occupation. Même s'il n'a jamais aidé plus de 3 % des premiers acheteurs dans une année donnée, il connaît une popularité plus grande que d'autres initiatives comme, par exemple, le *tenants' incentive scheme* qui cherche à inciter des locataires en HLM à acheter des logements du marché privé afin de libérer leur logement au profit d'un ménage

« plus nécessiteux ». L'introduction, en avril 1999, du programme *Homebuy* met fin à cette dernière initiative et se substitue au volet *Do it yourself shared ownership* du programme de propriété partagée, réservé en priorité aux locataires du secteur public. L'objectif est toujours de favoriser l'accession à la propriété des ménages à revenus modestes mais sans passer par la formule de la propriété partagée. Dans le cas du *Homebuy*, l'accédant peut obtenir un prêt d'un RSL (association de logement reconnue comme *Registered Social Landlord*) qui reçoit une subvention gouvernementale à cette fin; ce prêt n'est remboursable qu'au moment de la revente mais le montant du remboursement sera alors basé sur la valeur de revente du bien. La clientèle desservie par ce programme comprend une moindre proportion de ménages à revenus faibles ou modestes que dans le cas de la *Do it yourself shared ownership*; les accédants se trouvent à assumer une plus grande part de responsabilité, ce qui donne le sentiment d'être pleinement propriétaires, et la simplicité du système satisfait les prêteurs car aucun bail locatif ne vient compliquer la vente si l'accédant éprouve des difficultés à s'acquitter de ses obligations financières. Une dernière initiative qui date, elle, de décembre 2000 traduit le souci de « viabilité » des formes d'encouragement à la propriété énoncé par la nouvelle politique de l'habitation: il s'agit de la *Starter*

home initiative, qui offre des subventions de capital à des RSL ou à des promoteurs privés, visant plus particulièrement les « travailleurs clés » (tels les enseignants, policiers et infirmières) premiers accédants ayant du mal à s'établir dans les régions (dont Londres) où le prix du logement est très élevé.

Il est à souligner que l'élargissement de l'accès à la propriété au cours des années quatre-vingt s'est avéré une opération coûteuse pour le trésor public en raison notamment de la déductibilité des intérêts hypothécaires versés pour l'acquisition d'une résidence principale. Aussi, le gouvernement conservateur a-t-il réduit progressivement cette déduction à compter de 1990 et le gouvernement travailliste l'a finalement abolie en 1999, libérant en principe des fonds publics pour des mesures plus ciblées en habitation.

En France, le grand tournant dans le sens de l'encouragement à la propriété d'occupation remonte à la réforme du financement du logement de 1977 qui privilégie les aides à la personne (allocations logement à verser indifféremment du statut d'occupation) et offre aux ménages de conditions modestes des aides à l'accession à la propriété sous forme de prêts à taux avantageux, les PAP ou « prêts aidés à l'accession à la propriété », désignés comme un véhicule d'« accession sociale ». Les PAP ont fortement contribué à l'essor de la propriété d'occupation en France, qui passe de 46,7 % en 1978 à 53,5 % dix ans plus tard. Mais au début des années quatre-vingt-dix, le nombre de prêts aidés chute dramatiquement suite aux réticences des organismes prêteurs devant les problèmes de surendettement vécus par de nombreux accédants. L'État décide, en 1995, de relancer l'accession sociale en instituant le « prêt à taux zéro », un prêt remboursable sans intérêt visant l'achat d'une résidence principale, qui peut se cumuler à d'autres prêts sans cependant excéder 50 % des autres prêts ni 20 % du coût de l'opération (30 % dans les zones franches et dans les zones urbaines sensibles). Il cible les ménages à revenus modestes mais en utilisant des plafonds de revenus nettement supérieurs à ceux des anciens PAP. La formule connaît un vif succès : de 1996 à 1999, 362 000 logements ont bénéficié de ce prêt. Son coût est cependant élevé pour l'État et nombre d'observateurs s'inquiètent de la qualité médiocre des logements produits, surtout dans le neuf, et de leur contribution à l'étalement urbain que les politiques urbaines cherchent par ailleurs à contrer.

Si le Royaume-Uni et la France fournissent des exemples de politiques fortes d'encouragement à la propriété d'occupation, d'autres pays ont aussi manifesté de nettes volontés dans ce sens. Signalons, entre autres, l'Irlande qui a mis en branle des mesures très proches de celles adoptées au Royaume-Uni. De même, les Pays-Bas ont, depuis les années 1990, engagé une politique de vente de logements sociaux à leurs occupants,

dans le cadre d'une opération plus globale de démunICIPALISATION du logement social au profit d'entités autonomes (les *woningcorporaties*) aptes à intervenir sur le marché privé et à recueillir pour ce faire des financements de sources diverses. Il s'agit d'un transfert semblable à ce qui s'est fait au Royaume-Uni; cependant la vente de logements sociaux aux occupants n'a pas atteint, et de loin, l'échelle à laquelle elle s'est déroulée au Royaume-Uni, en partie parce que les avantages consentis aux acheteurs ont été beaucoup moindres.

Les transformations des marchés locatifs : raréfaction de l'offre, appauvrissement des clientèles et responsabilités accrues des acteurs associatifs

De façon globale, le corollaire des incitations à l'accession à la propriété dans les pays dotés d'un parc social important a été la « résidualisation » du logement social, expression utilisée pour décrire la piètre qualité (type de logement et qualité physique, localisation) du stock n'ayant pas trouvé preneur de même que l'appauvrissement des populations desservies et la concentration des ménages en difficulté dans des zones d'habitat dégradé ou, à tout le moins, socialement déqualifiées. On connaît la problématique française des banlieues en difficulté ciblées par divers programmes et dispositifs de la « politique de la ville » depuis 25 ans : opérations Habitat et vie sociale, développement social des quartiers puis développement social urbain, îlots et zones sensibles, zones de redynamisation urbaine, zones franches urbaines, contrats de ville et d'agglomération... Au Royaume-Uni, des constats semblables ont amené le gouvernement New Labour à créer, en 1998, la *Social Exclusion Unit* qui a mis en place toute une panoplie d'initiatives visant simultanément à relancer les économies locales et à restaurer la qualité de l'habitat, en particulier dans les zones d'habitat social dégradé. L'idée centrale de ces approches territorialisées est de lier les actions sur le cadre de vie (logement et environnement, services de proximité) à celles touchant l'éducation, le développement social des groupes fragilisés, l'accès à l'emploi et la sécurité publique. Pour déstigmatiser et redynamiser les milieux en panne, on mise sur la mixité des modes d'occupation et des couches sociales. C'est une des ambitions, par exemple, du programme *Starter home initiative*, qui entend privilégier les projets de construction ou de rénovation de logements en accession à la propriété dans des zones auparavant constituées exclusivement de HLM ou dans d'anciens *brownfields* reconvertis à des fins résidentielles. On espère ainsi favoriser, à l'intérieur des quartiers, une certaine mobilité de statut résidentiel au gré des étapes franchies par les ménages en termes de promotion socio-économique. En France, le Prêt locatif à usage social (PLUS), mis en place en 1999 pour financer la

construction ou l'acquisition-rénovation de logements sociaux, cherche à élargir la clientèle aux deux extrémités de l'échelle sociale, en réservant 30 % des logements aux ménages dont les revenus sont inférieurs à 60 % des revenus plafonds et en prévoyant l'accueil de 10 % de ménages dont les revenus dépassent de 20 % ces mêmes plafonds. À une échelle plus large, celle des agglomérations, la mixité sociale est également promue par l'État français : les communes situées dans des agglomérations de 50 000 habitants ou plus sont incitées à organiser une diversité de l'habitat, notamment en s'assurant que leur stock de logements comporte au moins 20 % de logements sociaux (objectif à atteindre dans un délai maximum de 20 ans suivant l'adoption de la Loi Solidarité et renouvellement urbains en décembre 2000).

Mais le parc social n'est pas le seul à subir des mutations. Le parc locatif privé vit, lui aussi, des formes de résidualisation et de fragmentation spécifiques aux contextes nationaux et locaux. La raréfaction de l'offre locative, les difficultés d'accessibilité financière et les déficits de qualité ont suscité des interventions publiques diverses au cours des dernières années. Signalons, par exemple, la résurgence en France de la thématique du « logement décent » et de la lutte contre l'insalubrité : depuis janvier 2002, un décret d'application des dispositions de la loi SRU, visant ces matières, précise les exigences minimales auxquelles doit correspondre tout logement; dans les cas de non-conformité et, de façon générale, dans les situations d'insalubrité affectant un immeuble ou même un groupe d'îlots, les pouvoirs des locataires (ou des associations agissant en leur nom) et ceux des autorités locales se trouvent renforcés et les procédures administratives et judiciaires requises sont simplifiées. On pourra certes s'étonner qu'après 30 ans d'activité de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) qui distribue des subventions aux propriétaires de logements locatifs privés² pour divers types de travaux d'amélioration, qu'il subsiste dans certaines villes des sous-marchés de logements insalubres auxquels sont confinées des personnes à statut précaire. Pour résorber ces situations, il fallait sans doute ajouter une bonne dose de contrainte aux incitations déjà en place.

En Belgique, où le parc locatif privé, longtemps demeuré le parent pauvre des aides à la construction et à la rénovation (dirigées essentiellement vers la propriété d'occupation), présente de sérieux problèmes de qualité physique en raison de son ancienneté et d'un manque d'entretien chronique, on a introduit un dispositif semblable dans les années quatre-vingt-dix (dates variables selon les régions). Le permis de

location, conditionnel à l'obtention d'un certificat de conformité de la municipalité, vise à assurer la conformité des logements privés loués à titre de résidence principale dans des immeubles datant d'au moins 20 ans aux normes minimales d'habitabilité et de salubrité. L'applicatif du dispositif, en Wallonie par exemple, concerne la partie la plus à risque du stock, c'est-à-dire les logements collectifs (partageant des salles d'eau, cuisines, etc.) ou les petits logements indépendants dont la taille est parfois réduite à des proportions « indécentes ». Cette application procède de manière progressive et elle est assortie de subventions à la réhabilitation pour les propriétaires qui s'engagent à louer à des clientèles « sociales », par l'intermédiaire d'un opérateur immobilier à vocation sociale (société immobilière de service public, agence immobilière sociale). Ces conditions font reculer nombre de propriétaires si bien que le programme d'aide a un succès mitigé.

Ceci nous amène à discuter des rôles de gestionnaire, d'agent de médiation et d'accompagnement social que jouent les associations intervenant aux confins de l'immobilier et du social et qui sont de plus en plus utilisées en Belgique comme au Royaume-Uni, en France ou aux Pays-Bas comme acteurs clés dans la livraison des services logement aux ménages démunis, voire « exclus ». Le transfert de responsabilités pour la gestion du logement social de sociétés municipales vers des associations ou organismes communautaires financièrement autonomes est une tendance lourde déjà évoquée, qui s'inscrit dans un mouvement plus large de prise en charge des ménages en grande difficulté, dont les sans-abris, par le secteur communautaire. En France, la loi de 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement, puis la loi de 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, sont venues encadrer et soutenir financièrement (avec la création des Fonds de solidarité pour le logement à l'échelle des départements) des pratiques émergentes concernant la solvabilisation des ménages non ou mal logés ou menacés de perdre leur logement à cause de leur endettement, la sous-location à des personnes en réinsertion sociale de logements du secteur privé par des associations qui interviennent par la formule des « baux glissants », l'organisation de formes diverses d'hébergement d'urgence, la mise en place de mesures d'accompagnement social lié au logement, etc. En Belgique, les agences immobilières sociales, institutionnalisées dans les trois régions du pays dans les années quatre-vingt-dix, assument des fonctions semblables, notamment comme intermédiaires dans la sous-location de logements privés aux personnes en situation de précarité.

² Les fonds de l'ANAH sont alimentés par une taxe payée par les propriétaires (contribution de 2,5 % sur les revenus locatifs). Les subventions (généralement 25 % du coût des travaux admissibles) jouissent d'une grande popularité : en 2000, elles se chiffraient à 2,5 milliards de FF pour des travaux de l'ordre de 12,6 milliards de FF, soit environ la moitié de l'ensemble des travaux réalisés par des propriétaires bailleurs.

³ La part des aides à la personne dans le montant total des aides au logement s'est fortement accrue partout entre 1984 et 1998; en 1998, la France vient au premier rang avec une part de 84 %, suivie par le Royaume-Uni (74 %), les Pays-Bas (64 %) et le Danemark (63 %).

Le rôle central des aides personnelles au logement

Les dynamiques de recomposition des systèmes de logement que nous avons esquissées reposent sur un recours croissant aux aides à la personne³, tendance commune à la plupart des expériences européennes et qui s'inscrit dans une volonté de ciblage des aides publiques vers les clientèles à faibles ressources. Il faut préciser que contrairement au modèle canadien ou états-unien, les loyers dans le secteur social ne sont pas proportionnels aux revenus des locataires mais qu'ils reflètent plutôt les coûts de construction, de rénovation et d'exploitation des logements, si bien que les différences d'âge ou de qualité de ces derniers se répercutent sur les niveaux de loyers. En outre, les volontés de décoïonnement et de développement de partenariats entre opérateurs privés (à but lucratif ou non) et publics ou les transferts de patrimoine vers le privé conduisent à un alignement des niveaux de loyers sur ceux du marché.

Le niveau des aides personnelles versées varie considérablement d'un pays à l'autre (près de 300 euros par habitant au Royaume-Uni, 213 en France, 183 en Suède comparativement à 44 en Allemagne et 22 au Danemark, en 1998) mais de façon générale leur calcul est basé sur les niveaux de ressources et la composition du ménage et sa localisation géographique. Les systèmes d'aides personnelles sont conçus de manière à laisser à la charge du bénéficiaire une partie de ses dépenses de logement, sauf au Royaume-Uni où les *housing benefits* couvrent la totalité des dépenses pour les bénéficiaires du revenu minimal. Créées initialement pour aider les locataires à accéder à un logement convenable et à supporter des hausses de loyers, les allocations logement ont dans certains cas vu leur champ s'élargir aux accédants à la propriété, sous conditions de ressources du ménage et de type de financement. Par exemple, en France, le PAP ou le prêt

à taux zéro ouvre le droit à l'aide personnelle. Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, par contre, l'aide personnelle est réservée aux seuls locataires en raison du fait que les accédants bénéficient d'autres avantages dont des déductions ou réductions d'impôt pour le remboursement de leur prêt hypothécaire.

En conclusion

De fortes convergences ressortent de ce bref tour d'horizon des approches adoptées dans divers pays européens pour gérer les questions de logement. Rappelons l'insistance mise sur le marché comme régulateur primordial, le désengagement relatif de l'État qui fait de plus en plus appel aux intervenants privés dans la production du logement, le soutien de l'accession à la propriété, le développement des aides personnelles au logement et la mise en place, au nom de la solidarité sociale, de dispositifs d'accueil et d'accompagnement social de groupes marginalisés. Ces convergences entre pays ne vont certes pas toutes dans le même sens et les tendances observées s'expriment plus ou moins fortement selon les pays. D'ailleurs quand on déplace le regard du logement stricto sensu vers les formes d'urbanisation et de développement résidentiel, on se rend compte que les défis sont fort différents en dépit des discours généralisateurs sur la ségrégation spatiale, l'étalement urbain ou la régénérescence des centres anciens. Qu'y a-t-il de commun, en effet, entre les grands ensembles d'habitat social situés à la périphérie des grandes villes françaises ou les ensembles d'habitat industrialisé érigés pour remplacer les taudis des vieux quartiers des villes britanniques, qui sont devenus des lieux de relégation et les cités-jardins anglaises ou belges qui ont conservé leurs attraits ou encore les petits groupements de logements sociaux disséminés dans le tissu urbain des centres anciens ou des nouvelles zones résidentielles aux Pays-Bas comme en Belgique, en France ou au Royaume-Uni ?

In debates about housing trends and policies, we often tend to refer to a "European model" that in many ways represents the opposite of current North American practices, which themselves are characterized by the need to adhere to market rules, the seemingly endless pursuit of property acquisition and the corresponding lack of rental units, especially those in social housing developments. However, such generalizations seem increasingly irrelevant these days given the major shifts that have marked the housing production and management systems on both sides of the Atlantic in the last quarter of the century – particularly as they relate to the differences among European Union countries with respect to housing conditions and residential housing structures and the approaches to controlling problematic situations at the national or local scale.

Effort sans précédent pour le logement social dans la nouvelle Ville de Québec

Claude Larose, conseiller municipale à la Ville de Québec et vice-président du comité exécutif municipal de la Ville de Québec, responsable des dossiers de développement économique et d'habitation

Le premier janvier 2002 naissait la nouvelle Ville de Québec de la fusion des treize anciennes municipalités qui formaient la Communauté urbaine de Québec. Selon les résultats du recensement de 2001, la nouvelle ville compte environ 508 000 habitants répartis en 227 500 ménages.

Devant l'ampleur des besoins et du sous-investissement des anciennes villes en matière de logement social, la nouvelle Ville de Québec a décidé dès le premier mois de sa création de mettre les bouchées doubles : construire 1 175 unités de logement social en quatre ans.

Les données socio-économiques du recensement de 2001 ne sont pas encore toutes disponibles. Le recensement de 1996 révélait toutefois qu'entre 40 % et 45 % des ménages locataires payaient plus de 30 % de leur revenu pour se loger contre 20 % des ménages propriétaires.

L'enquête annuelle de la SCHL indiquait en octobre 2002, pour une cinquième année

consécutives, que le taux d'inoccupation des logements locatifs a diminué, atteignant le plus bas taux enregistré depuis que cette étude est faite : 0,3 %. Il s'agit du plus bas taux actuel parmi les grandes agglomérations canadiennes. Compte tenu de la construction prévue d'un nombre important de logements privés et de logements sociaux, on s'attend à ce que les taux d'inoccupation recommencent à augmenter en 2003 pour atteindre 0,8 % au mois d'octobre prochain.

Deux programmes existent à l'heure actuelle pour susciter la construction de logements sociaux. Le programme « AccèsLogis » mis en place depuis quelques années déjà par le gouvernement du Québec et le programme « Logement Abordable » que le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec ont mis en place conjointement devant l'ampleur de l'actuelle pénurie de logements.

Au début de 2002, on dénombrait sur le territoire de la ville, environ 12 930 logements sociaux sur un total de 227 500 logements, soit environ 5,7 %.

Une étude de la distribution des logements sur le territoire de la ville révélait que la répartition des logements n'était pas proportionnelle au besoin, évalué par le nombre de ménages locataires qui paient plus de 30 % de leur revenu pour se loger.



Dossier

Effort sans précédent pour le logement social

<i>Répartition prévue du nombre de logements sociaux construits entre 2001 et 2004</i>			
Arrondissement	Part des ménages consacrant plus de 30 % de leur revenu à se loger (%)	Part relative des logements sociaux aujourd'hui (%)	Part relative des logements sociaux construits entre 2001 et 2004 (%)
La Cité	26,3	40,6	18,0
Les Rivières	10,9	11,3	8,0
Sainte-Foy-Sillery	16,9	7,9	22,0
Charlesbourg	9,7	6,1	13,0
Beauport	9,2	7,1	11,0
Limoilou	19,1	18,8	20,0
La Haute-Saint-Charles	3,8	5,1	3,0
Laurentien	4,1	3,1	5,0
Total	100	100	100

Jusqu'en 2004, la Ville agira comme mandataire pour livrer plus de 1 175 unités de logements sociaux dans le cadre des programmes « AccèsLogis » (600) et « Logement Abordable » (575). Leur répartition dans les huit arrondissements de la ville se fera de manière à ce qu'il y ait, avec le temps, une meilleure corrélation entre l'offre et le besoin.

Ainsi, dans l'arrondissement Saint-Foy-Sillery, on retrouve actuellement 7,9 % de l'ensemble des logements sociaux, alors qu'y vivent 16,9 % de l'ensemble des personnes ayant besoin d'un tel logement. Un effort sera donc consenti pour y ajouter d'ici 2004 22 % des nouveaux logements. En 2003, on prévoit livrer 700 nouveaux logements au total.

Cette façon de faire permettra d'assurer une meilleure accessibilité aux citoyens et citoyennes de tout le territoire. La répartition des logements sociaux sera plus équitable, plus cohérente et mieux adaptée aux besoins de la population de tous les arrondissements.

À titre de contribution, la Ville de Québec met à la disposition du Fonds de développement social une somme de 8,5 millions. De plus, elle offre gratuitement plusieurs terrains municipaux ce qui équivaut à 1,4 millions supplémentaires. Un crédit de taxes de 36 mois est accordé aux OBNL et aux coopératives d'habitation.

La Ville, travaillant en étroite collaboration avec les organismes du milieu, en est arrivée à un partage des



1 175 unités entre quatre organismes développeurs accrédités par la SHQ dont l'Office municipal d'habitation de Québec. Ces organismes sont responsables de la livraison des unités à l'intérieur de délais préalablement définis.

Malgré l'effort concerté sans précédent entre les gouvernements pour construire des logements sociaux, la Ville de Québec demande aux gouvernements du Québec et du Canada d'adopter des mesures pour inciter la construction de logements locatifs privés. La participation du privé est indispensable pour satisfaire les besoins en matière de logement.

On January 1, 2002, the new City of Québec was created through the amalgamation of the thirteen municipalities belonging to the Communauté urbaine de Québec. According to the 2001 census, the new city has a population of approximately 508,000, which translates into roughly 227,500 households.

Débanaliser les entrées de ville autoroutières : un projet à l'étude à Drummondville

Par Isabelle Laterreur, m.urb., stagiaire en urbanisme

1. La problématique de l'aménagement des entrées de ville autoroutières

À l'été 2000, la Ville de Drummondville mandatait le Commissariat au commerce afin de réaliser un Projet d'analyse du boulevard Saint-Joseph. Ce boulevard forme, à la jonction de l'autoroute 20, la principale porte d'entrée autoroutière de Drummondville. Toutefois, cette entrée de ville est « marquée » par une banalisation au niveau des aménagements... En fait, les interfaces ville-autoroute sont les mêmes partout au Québec. De plus, le boulevard Saint-Joseph est victime d'une planification à la pièce et tributaire d'interventions aménagistes anarchiques à tous les niveaux : activités, architecture, affichage, implantation des bâtiments, champ visuel, etc.



Isabelle Laterreur, commissariat au commerce

Dans le cadre du mandat confié au Commissariat, la municipalité a identifié deux orientations générales à prendre en compte en vue de l'élaboration de propositions préliminaires d'aménagement. Premièrement, il s'agissait de personnaliser l'entrée de ville de Drummondville formée par le boulevard Saint-Joseph et l'autoroute 20. Deuxièmement, on souhaitait améliorer l'image globale du boulevard Saint-Joseph, sur le

segment allant de l'autoroute 20 à la rue Marchand, soit une distance de trois kilomètres.

Le Commissariat a répondu à la commande municipale en proposant un stage à un étudiant de maîtrise en urbanisme. Le présent article relate les étapes de réalisation du projet d'analyse du boulevard Saint-Joseph, le plan-concept du réaménagement de l'entrée de ville autoroutière ainsi que la suite du projet et les difficultés rencontrées. Il expose du même coup les résultats du stage et les possibilités que cela offre tant à l'étudiant qu'à l'organisme.

2. L'analyse du boulevard Saint-Joseph et de l'entrée de ville

D'entrée de jeu, les orientations du mandat soulèvent des problématiques complexes. Notons tout d'abord que les solutions pour débanaliser l'entrée de ville ne vont pas de soi (quels cas exemplaires trouvons-nous au Québec?). En outre, la difficulté de planifier l'aménagement du boulevard commercial est liée aux logiques économiques, à la multiplicité des acteurs impliqués et à la capacité d'intervention limitée de la municipalité pour ce type d'enjeu. Ainsi, la première partie du projet visait à sensibiliser la municipalité à ces problématiques et à rendre compte, autant que possible, de l'ensemble des variables à considérer pour l'intervention.

L'historique de développement des espaces et des éléments de la structure urbaine a formé la première étape de l'analyse effectuée. Le développement commercial du boulevard Saint-Joseph est en rapport direct avec l'ouverture de l'autoroute 20. Les faits historiques deviennent des points de repère afin de comprendre la nature et le contexte de développement du boulevard. Quant aux éléments de la structure urbaine (par exemple, la rivière Saint-François et le premier parc industriel de Drummondville), ils influencent la dynamique de développement des unités de voisinage au pourtour de l'artère et, du même coup, de l'artère elle-même.

La deuxième étape de réalisation du projet a été celle de l'analyse, selon une série de variables : analyse physique (réseau viaire, trame urbaine, implantation des bâtiments, marges de recul, emprises municipales), analyse fonctionnelle (mix commercial, aire d'influence...), analyse visuelle (champ aérien, qualité architecturale et paysagère,



Martin Houle, ville de Drummondville

affichage) et analyse de la circulation (volume, mobilité, stationnement). L'analyse du milieu a permis de relever différents constats, notamment une très grande hétérogénéité au niveau de l'implantation des bâtiments, des marges de recul et des styles architecturaux ainsi qu'une obstruction visuelle importante causée essentiellement par l'affichage et le réseau câblé.

L'analyse détaillée du milieu a conduit à la segmentation du boulevard, c'est-à-dire à l'identification de secteurs aux caractéristiques semblables. Les secteurs identifiés, suite à l'analyse du milieu et à la synthèse des caractéristiques, sont : l'entrée de ville autoroutière, le grand pôle commercial d'influence régionale, l'extension du pôle commercial, la concentration de concessionnaires automobiles et le secteur des portes du centre-ville. Par exemple, pour le secteur de l'entrée de ville, les principales préoccupations retenues ont été d'intégrer le boulevard Saint-Joseph à son milieu, d'augmenter la masse végétale et de favoriser un traitement paysager selon un thème d'aménagement. Cette fragmentation analytique des espaces a composé la trame de fond des propositions établies par la suite.

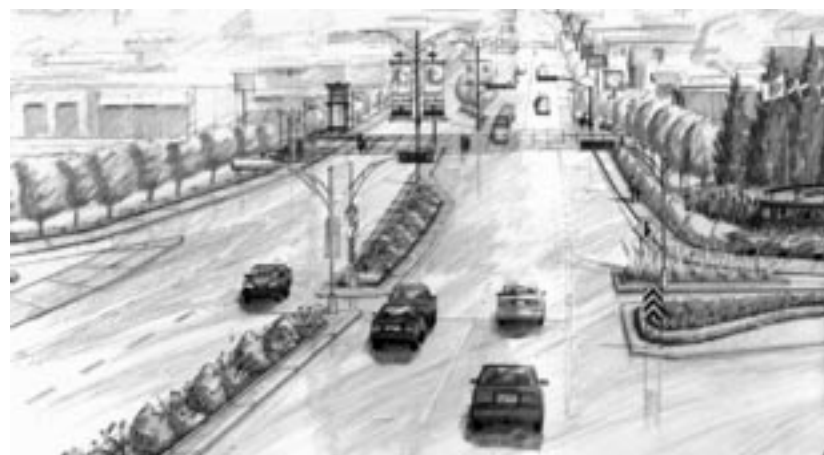
3. Un projet de réaménagement pour l'entrée de ville

Dans un premier temps, le projet d'analyse du boulevard Saint-Joseph et de l'entrée de ville autoroutière a été présenté aux conseillers municipaux afin de les sensibiliser à la problématique. Ensuite, des discussions ont eu lieu afin de déterminer les étapes à suivre. Les autorités municipales ont convenu de l'importance d'agir tout d'abord sur le secteur de l'entrée de ville.

Le Commissariat au commerce a alors pris, dans le cadre de son rôle comme intervenant aménagiste, l'initiative d'intégrer la partie du boulevard Saint-Joseph formant l'entrée de ville dans un projet de requalification plus large et à plus long terme. Ainsi, le projet de requalification a pour objectif principal d'aménager l'ensemble des entrées autoroutières de Drummondville selon un concept général : faire déborder le milieu, la ville sur le corridor autoroutier. En d'autres mots,

marquer l'autoroute 20 des caractéristiques du milieu qu'elle traverse par la création de repères et la reprise d'éléments drummondvillois forts.

À titre d'exemple, une partie de l'autoroute 10 dans les Cantons de l'Est est envahie par des monticules rocheux de chaque côté et, de façon plus importante, en plein centre de l'autoroute. Ces aménagements favorisent une plus grande intégration du corridor autoroutier à son environnement. On trouve dans le même sens, à Saint-Hyacinthe, les champs de blé qui envahissent complètement les emprises latérales et le terre-plein central de l'autoroute.



Plan concept : Fondation rues principales; Québec

Toutefois, il s'agit ici d'exemples à caractère naturel. À Drummondville, il est plutôt question du débordement d'un milieu urbain aux activités (commerces, habitations, industries) et caractéristiques physiques (architecture, affichage, stationnements, aires d'étalage) variées. Cette différenciation est à la base du plan-concept plus général qui propose de mettre en valeur les caractéristiques propres à chacune des entrées/sorties autoroutières. Les thèmes proposés pour ces interfaces sont :

1. Entrée/Sortie Chemin du Golf :
LA NATURE À DRUMMONDVILLE (LA RIVIÈRE SAINT-FRANÇOIS, LES ÎLES ET LA FORÊT DRUMMOND);
2. Entrée/Sortie boulevard St-Joseph :
LA FONCTION COMMERCIALE À DRUMMONDVILLE (PÔLE COMMERCIAL RÉGIONAL ET CENTRE-VILLE TRADITIONNEL);
3. Entrée/Sortie boulevard Lemire :
LA FONCTION INDUSTRIELLE À DRUMMONDVILLE (DYNAMISME LOCAL ET MONDIALISATION);
4. Entrée/Sortie autoroute 55 :
LA FONCTION DE VILLE-CENTRE DE DRUMMONDVILLE (LIENS RÉGIONAUX ET AGRICULTURE).



Martin Houle, ville de Drummondville

Il est proposé également que l'aménagement des entrées/sorties autoroutières se poursuive, mais de façon plus ponctuelle, le long des boulevards Saint-Joseph et Lemire, comme des prolongements ou des rappels. Par exemple, le concept prévoit de ponctuer les entrées/sorties des parcs industriels municipal et régional du boulevard Lemire.

4. Des blocages institutionnels et opérationnels pour la mise en œuvre...

Suite à la présentation du projet d'analyse au Conseil de ville, la municipalité a confié un deuxième mandat au Commissariat au commerce : former un comité de suivi et établir un partenariat avec le ministère des Transports du Québec (MTQ) pour le réaménagement de l'entrée de ville autoroutière. Le comité de suivi regroupe ainsi des représentants du Commissariat au commerce, du Service d'urbanisme et du ministère des Transports. Le projet d'analyse a été présenté au MTQ qui en a approuvé le plan-concept. En outre, la Ville de Drummondville a proposé au ministère une entente d'entretien pour les aménagements paysagers à réaliser.

Jusqu'à maintenant, la poursuite du projet rencontre malheureusement deux difficultés de taille. Tout d'abord : Quels moyens et quelles formes emprunter pour concrétiser les thèmes proposés en aménagements bien réels et surtout distinctifs? Les types d'intervention sont limités et se confinent essentiellement à des aménagements paysagers. Ces derniers transposent difficilement, à eux seuls et dans leur composition, des thèmes d'aménagement bien précis. Deuxièmement : Comment impliquer davantage le MTQ dans le projet tant au niveau budgétaire que des apports professionnels (aménagistes, architectes du paysage)? Les interfaces visées par les aménagements sont sous la juridiction du ministère des Transports. C'est pourquoi la municipalité demande une implication financière de leur part. Aussi, le manque d'expertise à l'interne dans le domaine de l'architecture du paysage explique la demande de la municipalité auprès du MTQ.

Les entrées de ville sont un sujet de préoccupation grandissant et la Ville de Drummondville fait preuve de sensibilité et d'initiative face à la problématique. La municipalité a manifesté la volonté de réaménager la principale porte d'entrée autoroutière de la ville pour des raisons d'ordre touristique (Mondial des Cultures) et de visibilité. Pour une fois que le discours économique n'est pas le moteur premier d'un projet d'aménagement! Malgré tout, le projet a de fortes chances d'avorter tant au niveau municipal que gouvernemental. D'un autre point de vue, il est vrai qu'investir dans un secteur récent et surtout, à caractère autoroutier, peu paraître étrange quand, du côté du centre-ville plus traditionnel, beaucoup d'interventions et de mises en valeur peuvent encore être réalisées.

Références :

Laterreur, I. (2000) Entrée de ville et réaménagement du boulevard Saint-Joseph – rapport d'analyse et propositions d'aménagement, Rapport déposé à la Ville de Drummondville et réalisé dans le cadre d'un stage niveau maîtrise en urbanisme, Université de Montréal.

Lessard, M. et R. Williams (1999) Concepts d'aménagement d'entrées d'agglomérations en vue d'une amélioration de la sécurité routière et de leurs qualités paysagères, Rapport déposé au Ministère des Transports du Québec, Service de l'aménagement des infrastructures et de l'environnement, Université de Montréal, Chaire en paysage et en environnement.

Ministère des Transports (1997) La gestion des corridors routiers et aménagements routiers dans la traversée des agglomérations, Document d'information et de sensibilisation.

Isabelle Laterreur est diplômée d'une maîtrise de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal et récipiendaire du Prix Mérite étudiant 2001 de l'Ordre des urbanistes du Québec. Elle a participé à la réflexion sur l'entrée de ville de Drummondville dans le cadre d'un stage, puis a travaillé comme conseillère en urbanisme pour le Commissariat au commerce et la Corporation Rues Principales de la municipalité. Isabelle travaille maintenant pour le groupe Gauthier, Biancamano, Bolduc, où elle fait partie de l'équipe Études urbaines.

In the summer of 2000, the City of Drummondville asked the Commissariat au commerce to undertake a study of Saint-Joseph Boulevard, the main thoroughfare linking the city to Highway 20 and the provincial highway system. Despite this status as the main gateway to Drummondville, the development alongside Saint-Joseph is utterly unremarkable, as are in fact most municipality/highway interfaces in Quebec. It has obviously been the victim of a piecemeal development approach and a complete lack of cohesiveness in terms of activities, architecture, signage, layout, visual field and other planning elements.

La Société du Havre de Montréal, un bon point de départ

Sabine Courcier est candidate au doctorat à la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal, elle rédige une thèse sur l'évaluation de l'effet structurant du réaménagement du Vieux-Port de Montréal.

Il faut se réjouir de l'annonce récente de la création de la Société du Havre de Montréal, ceci par rapport aux visions sectorielles qui ont prédominé jusqu'à présent dans l'aménagement des berges du Saint-Laurent.

Le Havre de Montréal constitue en effet un secteur névralgique pour les prochaines décennies. Des opportunités importantes s'y concentrent, dans un milieu toutefois fragile. Si le développement de Montréal s'est fait en direction de la montagne à partir du milieu du XIXe siècle, Montréal renoue avec son fleuve depuis une bonne dizaine d'années. La renaissance du Vieux-Montréal, le développement du Quartier international et la création de la Cité Multimédia s'inscrivent dans une dynamique tournée vers le fleuve, favorisée entre autres, par l'importante réappropriation du Vieux-Port. Le succès majeur du site portuaire réaménagé, qui a attiré plus de 8 millions de visiteurs pour l'année 2001-2002, a de nombreux effets sur sa périphérie; des effets positifs mais aussi négatifs. Couplé à la réouverture du canal de Lachine à la navigation, le succès du Vieux-Port entraîne des pressions importantes sur les espaces portuaires centraux. Et l'exemple récent du projet avorté de Technodôme avait témoigné de l'attrait des secteurs riverains mais aussi de l'absence de vision et de concertation dans le développement de ces espaces.

Enfin un lieu de discussion entre la Ville et le Port pour dépasser des logiques sectorielles

La planification intégrée des espaces riverains centraux de Montréal n'est pas un enjeu nouveau. Dès l'amorce des débats sur le réaménagement du Vieux-Port, l'aire du Vieux-Port, définie par le gouvernement du Canada en 1978, comprenait le canal de Lachine et tout le pourtour du bassin du port. Les discussions se sont focalisées par la suite sur l'espace situé en face du Vieux-Montréal, mais l'importance d'un partenariat entre les gouvernements a été soulignée constamment. Cet enjeu reviendra pendant les deux décennies que durera le processus de planification. Pourtant aucune entente n'a été signée entre les trois paliers de gouvernement et seul le Fédéral a mené à bien l'aménagement du Vieux-Port, inauguré officiellement en 1992. La requalification de la friche portuaire a été menée dans le respect de son environnement, particulièrement dans l'optique de ne pas concurrencer les secteurs avoisinants (que ce soit sur le plan des logements ou des activités ludiques). Il n'y a cependant pas eu de vision intégrée de l'aménagement du Havre Jacques-

Cartier – composé des Îles, du Vieux-Port et de la Cité du Havre – tel qu'identifié dans le plan d'urbanisme de l'arrondissement Ville-Marie (1990). Il n'y a pas eu d'approfondissement de la nouvelle relation qui pouvait s'établir entre le Vieux-Port et le Vieux-Montréal. Les deux sites ont été planifiés en parallèle. La question des effets du Vieux-Port réaménagé sur le quartier historique et sa périphérie n'a pas été anticipée. Et si le réaménagement du Vieux-Port apporte aujourd'hui un atout incontestable au quartier historique, par la qualité de vie qu'il procure et les perspectives visuelles dégagées qu'il offre, des effets négatifs sont toutefois à souligner. Le Vieux-Montréal est un lieu de passage vers le Vieux-Port, il perd en cela de son identité, et l'afflux touristique généré nuit à la qualité de vie de certains résidents. D'autre part la tendance ludique et festive qui domine les activités du Vieux-Port doit être questionnée, ceci par rapport aux objectifs initiaux d'aménagement. Formulés en 1990 à l'issue de la consultation publique, ceux-ci mettaient de l'avant trois dimensions constitutives de l'identité du site portuaire : « un lieu d'histoire et d'appartenance, un port, un espace public polyvalent ». Or les deux premières dimensions sont aujourd'hui un peu oubliées.

Un effet structurant ?

Les porteurs du projet de mise en valeur du Havre de Montréal s'attendent à ce que les investissements publics aient un effet de levier sur les développements privés, entraînant à terme des investissements totaux de l'ordre de trois milliards de dollars. Ils prévoient notamment que la réalisation du SLR entre la Rive-Sud et le Centre par le Ministère des Transports du Québec et l'Agence métropolitaine de transport (AMT) vienne dynamiser le secteur. Si tout nouvel investissement public est appréciable, notamment en matière de transport en commun, il ne faut pas non plus penser que les investissements vont avoir un effet magique, vont impulser de manière automatique un développement. Tout dépend des dynamiques préexistantes qui animent les secteurs et des stratégies d'accompagnement qui seront mises en œuvre. Le discours enthousiaste sur les effets structurants ne doit pas non plus faire oublier les effets destructurants qui peuvent être induits, que ce soit sur les espaces naturels, les activités portuaires ou le Vieux-Montréal. Ce dernier doit en effet trouver sa place et préserver son identité dans le " nouveau Montréal ". Il faut tirer des leçons du réaménagement du Vieux-Port et se préoccuper, tout au long du processus de planification, des effets de

l'aménagement du Havre de Montréal : pour approfondir sa problématique dans sa relation à l'environnement, saisir des occasions favorables et limiter les répercussions négatives.

Conclusion

La création de la Société du Havre présente l'opportunité d'une planification intégrée d'un secteur stratégique de Montréal. La participation des trois paliers de gouvernements et la constitution d'un conseil d'administration qui regroupe le Port, le Vieux-Port, le CN, le CP et la Caisse de dépôt et placement du Québec sont de bons points de départ. Les enjeux sont toutefois nombreux. Ils se situent dans la capacité

qu'aura l'organisme à approfondir la problématique du secteur dans toute son « épaisseur » et à favoriser de nouveaux liens entre le fleuve, la ville et le port. C'est-à-dire à articuler les différentes dimensions (touristique, économique, patrimoniale et environnementale), ceci à différentes échelles de territoire (de l'échelle locale du projet à son articulation avec la Rive-Sud, le centre-ville et le Vieux-Montréal). La Société du Havre devra aussi laisser une ouverture importante à la discussion. Elle devra trouver un mécanisme de consultation, qui se situera au cœur du processus de planification, et qui permettra aux Montréalais de se réapproprier progressivement certains espaces riverains.

The recent announcement of the creation of the Société du Havre de Montréal is a welcome piece of news, especially considering the sectoral approaches that have prevailed to date with respect to the development of the St. Lawrence River shoreline.

The "Havre" or harbour area of Montreal will play a pivotal role in the city's development over the coming decades. A wealth of opportunity lies in this dynamic, yet fragile, area.

L'exemple de l'aluminerie d'Alcan à Alma (Québec - Canada)

La qualité de vie et les projets industriels en milieu urbain

Martin Simard, Ph.D. urb. et Christiane Gagnon, Ph.D.

Programme de recherche sur la modélisation du suivi des impacts sociaux de l'aluminerie Alma (MSIAA)

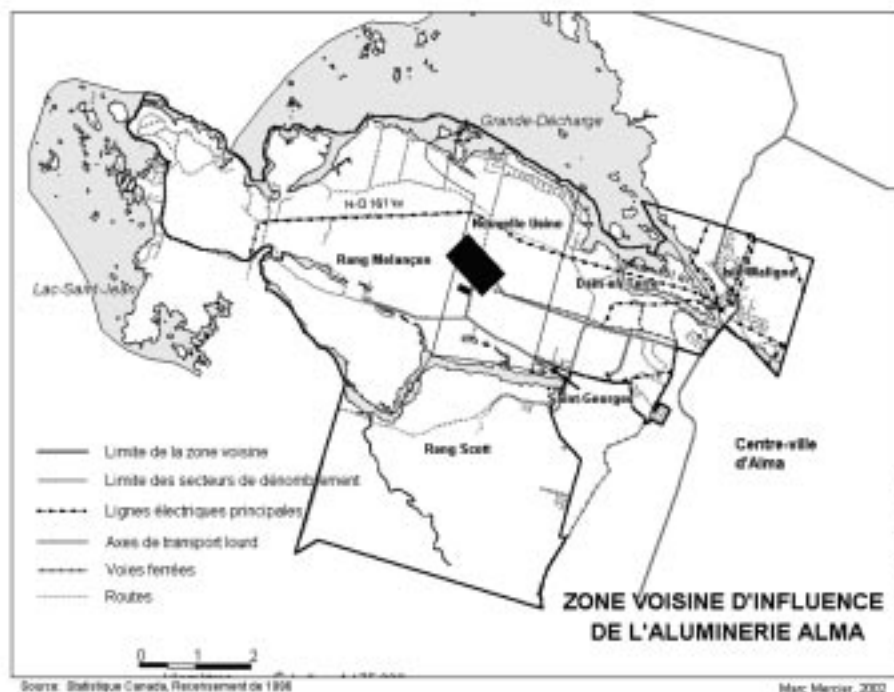
Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR)

Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)

1. Le contexte de l'étude

Cette enquête sur la qualité de vie de la population d'Alma (30 126 h.) fait partie d'un programme quinquennal de recherche multidisciplinaire intitulé *Modélisation du suivi des impacts sociaux de l'aluminerie Alma* (www.uqac.ca/msiaa). Ce programme de recherche tente de documenter les impacts sociaux résultant de l'implantation du mégacomplexe industriel d'Alcan à Alma afin de produire un modèle appliqué d'évaluation et de suivi des impacts sociaux (voir carte 1). L'aluminerie d'Alma a été mise en fonction en 2001. Elle emploie 865 personnes et possède une capacité de production de 407 000 TM de lingots d'aluminium.

Le programme de recherche se déroule en temps réel, c'est-à-dire de manière concomitante aux phases du projet industriel : planification, construction et exploitation. Une dizaine de rapports thématiques ont été publiés sur les retombées auprès des entreprises régionales ou encore sur les impacts dans les secteurs du logement et du transport. Plus précisément, cette étude vise à mesurer les perceptions des Almatois en regard de leur qualité de vie à titre de partie prenante. Afin d'obtenir une mesure plus précise de la dynamique sociale et territoriale du milieu d'accueil et d'établir des liens avec les différentes phases de l'implantation de ce mégaprojet industriel, l'enquête a été menée en trois temps, soit 1998, 2000 et 2002.



2. La qualité de vie : approches et définition

L'intérêt pour la qualité de vie existe depuis très longtemps. Selon le concept de *eudaimonia* en Grèce antique, les individus étaient appelés à réaliser leur plein potentiel pour s'assurer « une bonne vie » (Dubois, 1999). Cette bonne vie était souvent associée à un « bon milieu de vie », notamment dans les écrits d'Aristote et de Platon. Cet intérêt chez les Grecs pour le contexte géographique est symbolisé par le plan d'urbanisme modèle proposé par Hippodamus de Milet au V^e siècle avant J.C.

La littérature dans le domaine de la qualité de vie subdivise généralement les études en deux types. Il y a l'approche centrée sur les individus et leur appréciation et l'autre fondée sur les analyses statistiques. Notre recherche s'inspire davantage de la deuxième approche mais

elle tente de concilier les deux approches comme le suggère l'avancement des connaissances à cet effet. Les individus et les communautés agissant en fonction de leurs perceptions et de leurs valeurs, celles-ci deviennent des réalités concrètes et des impacts à prendre en compte tant dans la planification urbaine que dans l'évaluation des impacts.

Il n'y a pas de définition univoque de la qualité de vie, car c'est un concept transversal à plusieurs problématiques de développement et, conséquemment, multidimensionnel. Nous pouvons cependant utiliser la définition que l'Organisation mondiale de la santé propose au concept voisin de santé, soit « un état de complet bien-être physique, psychologique et social ». Malgré sa nature subjective et interprétative, la qualité de vie semble associée à l'assouvissement de certains besoins de natures physiologiques et psychologiques tels que ceux identifiés par Maslow en 1954. Les conditions économiques et géographiques dans lesquelles se déploient les individus et les communautés locales et régionales constituent donc des éléments significatifs dans l'atteinte de ces besoins. Enfin, nous dirions que la qualité de vie est en quelque sorte le gouvernail du développement durable, ce dernier étant défini en fonction de la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

3. Ojectif et méthodologie de la recherche

L'enquête visait deux objectifs, soit :

- 1- Tracer un portrait des perceptions relatives à la qualité de vie des Almatois, notamment à travers la mesure des changements intervenus entre 1998, 2000 et 2002 ainsi que par l'évaluation des variations de perceptions à l'intérieur des différents sous-groupes de la population.
- 2- Vérifier l'incidence de l'aluminerie Alma, en particulier l'éventualité de liens entre les perceptions des citoyens et les changements entraînés par le nouveau mégacomplexe industriel.

Lors des trois phases de l'enquête, le questionnaire était le même. Il comptait trente-quatre questions administrées en personne par des enquêteurs. La durée moyenne des rencontres était de vingt minutes. L'enquête a été réalisée en trois phases, soit en 1998, 2000 et 2002. À chaque fois, l'enquête a été menée auprès d'un échantillon représentatif de la population en respectant le poids démographique des secteurs de dénombrement de Statistiques Canada (délimitations de 1996). Le taux de réponse varie entre 61,3 % et 73,0 %. Le questionnaire a été administré par une équipe de 22 enquêteurs.

4. Les principaux résultats

L'étude des perceptions des Almatois par rapport à leur qualité de vie a permis d'établir la satisfaction générale des

citoyens comme partie prenante malgré une augmentation des impacts au cours de la phase de construction de l'aluminerie d'Alma. Les réponses recueillies montrent un large consensus sur plusieurs questions. L'Almatois est donc quelqu'un qui est :

- 1 Satisfait de sa qualité de vie autant en ce qui a trait à l'environnement biophysique et communautaire qu'au sujet de l'économie.
2. Sensible aux enjeux touchant à la santé et à la famille.
3. Perçoit Alma comme un milieu dynamique et ne prévoit pas déménager.
4. Identifie peu de risques environnementaux tout en étant sensible aux effets possibles des activités industrielles (voir tableau 1).
5. Affiche des insatisfactions quant à la circulation routière et au bruit relié au sautage lors de la phase de construction.

TABLEAU 1 : ÉVALUATION POSITIVE DE L'ÉTAT D'INDICATEURS ENVIRONNEMENTAUX BIOPHYSIQUES

Indicateurs	1998	2000	2002	Moyenne
Eau de consommation	87,8 %	87,4 %	91,4 %	88,9 %
Air ambiant	87,4 %	89,5 %	85,0 %	87,2 %
Environnement sonore	93,4 %	79,2 %	75,2 %	82,2 %
Espaces verts et récréatifs	81,3 %	79,3 %	74,0 %	78,0 %

5. Conclusion

L'enquête qualitative en trois temps s'est révélée une source de données utiles aux intervenants locaux et régionaux en matière de planification urbaine, de développement durable et de gestion sociale et environnementale des projets industriels. Elle constitue une avenue à privilégier pour prendre en compte la dimension sociale dans les processus décisionnels. Un suivi sur la qualité de vie des citoyens, dans un contexte de changement, permet donc de travailler à la fois selon une approche prospective et éclairée des conditions de vie, en amont des politiques, des programmes et des projets proposés. Ces informations sont basées sur le vécu quotidien des citoyens à l'intérieur d'une démarche intégrant l'ensemble des aspects de la vie communautaire. Cela se distingue des sources traditionnelles fondées sur les avis d'experts oeuvrant dans des champs sectoriels. Il s'agit donc d'une démarche de recherche innovatrice qui se présente comme complémentaire aux sources de données habituelles.

Ce type d'enquête pourrait avoir une application dans divers types de domaines. Il pourrait être utilisé en santé publique, en urbanisme et dans la sphère du développement régional. Le concept de qualité de vie permet donc de mieux voir venir et de maîtriser le changement planifié et le changement social. L'enquête qualitative longitudinale

Coup d'oeil

Régional

s'affiche ainsi comme un outil de monitoring social et territorial qui tient compte de la durée et de la contextualité des événements. Elle peut être associée à une nouvelle génération d'études qui vise à élaborer des projets qui s'adaptent aux caractéristiques des populations touchées ainsi qu'à mettre en oeuvre des programmes et des politiques sensibles aux besoins des citoyens.

Bibliographie

BEDARD, G. (2000) *La qualité de vie dans une petite ville industrielle (Alma, Québec) : perceptions des citoyens en 1998 et 2000*. Rapport de recherche. Chicoutimi : GRIR, UQAC, 64 pages.

DUBOIS, M. (1999) *La qualité de vie des citoyens de la municipalité d'Alma*. Chicoutimi: GRIR, UQAC, 40 pages.

This study on the quality of life of the population of Alma (30,126) was conducted as part of a five-year multidisciplinary research program known as the Modélisation du suivi des impacts sociaux de l'aluminerie Alma. This initiative is designed to document the social impacts resulting from the development of the local Alcan aluminum smelter in order to produce an applied model for the assessment and tracking of these impacts.

Un plan d'urbanisme pour le développement d'une région métropolitaine

Pierre Yves Delcourt, Directeur Général Adjoint de l'urbanisme et de l'aménagement, responsable de la mission PLU à la Communauté urbaine de Lille de 1999 à 2002, M. Delcourt est titulaire du baccalauréat de l'Institut d'urbanisme de Montréal et de la maîtrise de l'Institut d'urbanisme de Paris. D'origine montréalaise, il a exercé sa profession en France durant les 8 dernières années. Il est maintenant installé en Suisse romande.

La Communauté urbaine de Lille (CUDL) arrêtera au début de l'année prochaine son nouveau plan local d'urbanisme (PLU) qui traduit sa stratégie d'aménagement et de développement.

Équivalent du plan d'urbanisme québécois assorti d'un règlement de zonages, le PLU de la Communauté urbaine de Lille a l'originalité de couvrir toute la région métropolitaine. C'est d'ailleurs le plus grand PLU de France. Il s'étend sur un territoire de 615 km² pour une population de 1,1 millions d'habitants répartie sur 87 municipalités.

Un PLU de cette taille permet de garantir une bonne cohérence de l'aménagement du territoire et ce, à des échelles très fines (5000e et 2000e). Contrairement à ce qui se passe ailleurs, les maires acceptent que la Communauté urbaine exerce cette compétence si stratégique. Une bonne écoute des volontés municipales constitue une règle de base. Mais écouter ne veut pas dire acceptation de tous les desiderata municipaux, surtout à l'heure où la stratégie d'aménagement et de développement des agglomérations constitue un facteur important dans la compétition internationale.

Moyens de mise en œuvre et méthode :

Des moyens importants. Compte tenu de son importance, le PLU mobilise des moyens exceptionnels. Sa révision actuelle est menée en régie par la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement. Ce travail a mobilisé les 80 agents de la direction, sans compter les 25 bureaux d'études, les autres services communautaires, les services municipaux et les 87 maires, les partenaires institutionnels et les membres de la société civile qui ont également apporté leur contribution. Sa mise en forme a duré 3 ans et demi auxquels il faudra ajouter deux ans de procédure administrative. Son coût total est évalué à 15 millions d'euros.

Une méthode profondément renouvelée. Cette révision a été l'occasion de remettre à plat le document d'urbanisme dont les remaniements successifs depuis 1973 ne constituaient que des adaptations mineures au document originel. La méthode et le contenu, revus en profondeur en 1999, s'inscrivent dans

une nouvelle approche basée sur : la définition d'une stratégie à la fois globale et locale d'aménagement du territoire ; et une large concertation engagée dès le commencement des travaux. Cette approche conforte l'évolution des rapports entre la Communauté urbaine et les municipalités.

Un large débat politique. La stratégie du PLU de la Communauté urbaine de Lille (orientations et objectifs fondamentaux) a été débattue avec les maires dans le cadre de 8 réunions de secteur. Elle a ensuite été soumise au conseil communautaire composé de 170 élus représentant les 87 municipalités. Ainsi chaque maire a eu différentes occasions d'exprimer son point de vue et débattre avec ses pairs de la stratégie d'aménagement du territoire métropolitain.

Une concertation élargie. La stratégie a ensuite été soumise à la concertation publique, ce qui constituait une première dans le processus de révision du document d'urbanisme. Par le passé, seuls les partenaires institutionnels étaient associés aux différentes étapes préliminaires du projet. La population était consultée à la fin du processus. La population a démontré ses capacités à débattre des enjeux d'agglomération. La participation moyenne à chacune des 8 réunions publiques est d'environ 200 personnes. Ainsi, nous avons pu vérifier que l'aménagement du territoire constitue aujourd'hui une question qui mobilise le public.

La mise en exergue de l'intérêt métropolitain. La stratégie du PLU a une portée concrète puisqu'elle est traduite en projets d'aménagement locaux (par exemple : infrastructures de transport, zone économique, équipement public, etc.). Ces projets sont d'abord présentés à l'échelle de 8 grands secteurs. Finalement, une cartographie au 5000e (échelle municipale) illustre les projets. Par une approche qui met l'accent sur les interrelations municipales, les maires ont pris conscience que leurs projets doivent s'inscrire dans une logique d'agglomération. Cette approche, bien acceptée, constitue en fait une révolution : par le passé le PLU n'était ni plus ni moins qu'un assemblage sans cohérence des projets municipaux. Les services communautaires recensaient les demandes des élus locaux. Le Président recevait dans son bureau chacun des maires. Les arbitrages du PLU se faisaient à la lumière de

considérations politiques qui n'étaient pas nécessairement liées à des enjeux d'aménagement et de développement du territoire. Cette expérience démontre que les esprits ont connu une évolution importante au cours des 10 dernières années. L'interdépendance du monde, quelque soit l'échelle à laquelle on se situe, est un fait de mieux en mieux accepté.

Si l'intérêt supérieur de la métropole lilloise a bien été accepté par les maires, c'est aussi parce que la méthode mettait l'accent à la fois sur la définition d'enjeux métropolitains (approche thématique) et sur la prise en considération des préoccupations locales (approche territoriale).

En conclusion, le nouveau plan local d'urbanisme de la Communauté urbaine de Lille se veut un outil performant pour assurer la cohérence de l'aménagement des 87 municipalités qui la composent. Pour la première fois, le PLU communautaire repose sur une stratégie d'aménagement et de développement. Par une approche globale et locale, une qualité d'écoute et une volonté de concertation, la méthode a posé les jalons d'une adhésion large des élus locaux et des autres acteurs publics ou privés. Nous espérons que cette adhésion, qui devrait refléter une vision partagée de l'avenir, favorisera la mise en œuvre du projet de développement de la métropole lilloise.

Early next year, the Communauté urbaine de Lille (CUDL) will be putting an end to its new local planning program, the formal embodiment of its urban planning and development strategy.

La « High Line » à New York : Poésie, politique et espace public

Marie-Danielle Faucher, , OAO, AIA, AICP, Directrice de projet Landauer Realty Group, New York

En allant à l'encontre des principes d'efficacité et de rentabilité emblématiques du développement des villes américaines et de New York en particulier, la décision récente de l'administration Bloomberg de s'opposer à la démolition précédemment annoncée d'une voie ferrée obsolète dans un nouveau quartier chic à Manhattan tranche avec le pragmatisme expéditif qui a fait la réputation du nouveau maire.

Tout semble pourtant justifier la disparition de ce petit viaduc qui brouille la trame du « Far West Side » de Manhattan. Construite il y a près de 70 ans par la New York Central Railroad pour desservir les entrepôts frigorifiques aujourd'hui pour la plupart disparus du « Meat Packing District », la High Line est devenue un anachronisme dont les propriétaires riverains aimeraient bien se débarrasser.

Car la présence et la restauration possible de cette voie ferrée surélevée en promenade publique en embêtent plusieurs. En y incluant ses servitudes, la High Line constitue un volume de 7m de haut qui s'étire sur près de 4 km sur des assises qui partent du sol et s'élèvent à plus de 9m de hauteur. En traversant plus de 19 îlots, la High Line impose des contraintes atypiques au développement de plus de 25 parcelles dont les dimensions totalisent plus de 6,5 hectares. Aux coûts supplémentaires d'opération et de développement de leurs propriétés liées aux contraintes physiques, à l'entretien et à la sécurité au pourtour de la structure, les propriétaires riverains invoquent aussi le manque à gagner dû à la très grande difficulté, voire même l'impossibilité dans plusieurs cas, d'exploiter des droits de construire de plus de 100,000 m². La complexité des outils

légaux et financiers nécessaires à la restauration de la High Line témoignent, quant à eux, des chevauchements des sphères publiques et privées imposés par la présence de la voie ferrée que l'on aimerait aussi éliminer.

Le sous-développement des îlots que traverse la High Line principalement occupés par des parcs de stationnement, des ateliers de réparation automobile et des entreprises de redistribution alimentaire, illustre de façon tangible l'impact de la voie ferrée sur son quartier. La faible densité de ces îlots, leurs usages économiquement inférieurs à leur plein potentiel et le mauvais état de plusieurs de leurs bâtiments contrastent avec le développement bourgeonnant observé ces dernières années dans les autres quartiers du cœur de la ville.

Les détracteurs du projet de conservation de la High Line invoquent ultimement des répercussions négatives à l'échelle





Plus qu'un simple artefact à conserver, le projet de promenade-jardin de la High Line en est aussi un de recyclage original. À l'instar de la promenade plantée de Paris, le projet de restauration de la High Line offre aux piétons et cyclistes de New York un parcours aérien unique au centre de leur ville. Pour ses riverains, le projet est aussi structurant de typologies nouvelles. En sillonnant le cœur de ses îlots, la promenade-jardin de la High Line constitue donc un complément important au réseau des parcs linéaires périphériques en voie d'être réaménagés le long des berges d'une ville où les espaces verts font cruellement défaut.

Le débat qui entoure l'avenir de ce cas de figure unique dans le paysage new-yorkais demeure représentatif des enjeux qui sous-tendent ailleurs la conservation non plus seulement des bâtiments, au sens traditionnel du terme, mais aussi des infrastructures du patrimoine industriel.

de la ville. En empêchant le développement de grands îlots dont les parcelles sont déjà assemblées ou peuvent facilement l'être, la présence de la voie ferrée priverait à long terme l'ensemble des citoyens d'ensembles multi-fonctionnels importants qui ne pourraient voir le jour ailleurs à Manhattan sans avoir recours à des procédures d'expropriation longues, coûteuses et complexes. En bref, et si l'on ajoute à ces considérations les coûts de réaménagement de la voie ferrée et frais légaux afférents estimés à 100 millions de dollars US, le projet de restauration de la High Line représente pour plusieurs, sur fond de disette fiscale qui rappelle le New York des années soixante-dix, un bien mauvais investissement de fonds publics.

En s'opposant à sa démolition, les amis de la High Line y voient toutefois un potentiel certain. Car il y va de la conservation d'un élément qui, en empêchant le développement trop rapide d'un quartier et en contribuant à y maintenir son caractère singulier, en a aussi permis sa renaissance. En y attirant de nombreux artistes et leurs galeries avec ses lofts peu coûteux, le Meat Packing District est ainsi devenu le nouveau Soho de Manhattan. L'ouverture récente de boutiques de mode et de restaurants dans les bâtiments existants ainsi que les projets de nouveaux logements renforcent l'irréversible revitalisation du quartier.



Ces enjeux mettent souvent en cause des tentatives de faire disparaître des éléments à la fois appréciés pour leur contribution à l'identité d'un quartier et perçus comme obstacles à son développement futur. L'esthétique de ces éléments y est d'abord contestée. Car, si l'on s'inspire volon-



tiers d'éléments d'ingénierie disparus, il est plus difficile de les accepter dans toute leur matérialité, comme on l'a vu dans le cas des élévateurs à grain du Vieux-Port de Montréal et plus récemment à Boston, lors des discussions pour conserver des fragments de la Central Artery, elle aussi voie aérienne.

Les questions d'esthétique interpellent celles du risque, de la complexité et de la valeur. Dans un contexte où l'usage s'impose à l'échange et l'espace public occupe les corridors traditionnels de la propriété privée, il y va du prix et de l'effort de collaboration nécessaires pour développer des projets porteurs de qualité de vie nouvelle.

Alors qu'il y a loin de la coupe aux lèvres, le geste posé par l'administration Bloomberg d'empêcher la démolition de la High Line, sinon garant de sa restauration, témoigne toutefois de la volonté d'explorer son potentiel. En attendant plus de politique, la puissance d'une structure rouillée et de sa part de rêve influencent encore un peu plus longtemps la transformation d'un quartier.



Contrary to the symbolic principles of efficiency and profitability touted by so many of today's urban development professionals in the U.S., and in New York in particular, the recent decision of the Bloomberg administration to stand in opposition of the previously announced decision to tear down an obsolete railway line in a chic new Manhattan neighbourhood has been a clear demonstration of the expeditious pragmatism upon which the new mayor has built his reputation.

L'étude des formes urbaines comme outil de design: l'exemple de Ville Mont-Royal

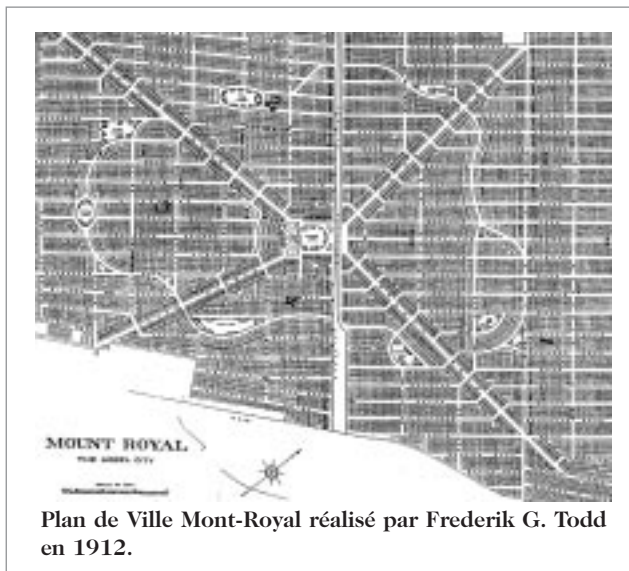
Par François Racine Ph.D., architecte + urbaniste, et Cécile Baird architecte, Atelier B.R.I.C.

Ville Mont-Royal est un exemple unique de composition urbaine au Québec. Il s'agit d'une opération immobilière, initiée par Henry Wicksteed, ingénieur en chef de la compagnie de chemin de fer Canadien Nord, devant permettre le financement du percement d'un tunnel à travers le mont Royal. Suite à l'acquisition et au remembrement de plusieurs lots agricoles, cette compagnie demande à un spécialiste, Frederick G. Todd¹ (1872-1948), urbaniste (town planner) et architecte de paysage, de réaliser un plan d'ensemble.

L'intérêt d'étudier cette ville nouvelle est de revenir aux sources d'une pratique de l'urbanisme qui se définit comme l'art de l'organisation spatiale des établissements humains. Les connaissances issues de l'analyse des formes urbaines au Québec peuvent informer et guider les interventions contemporaines.

Afin de bien saisir les tendances ayant influencé le concepteur de Ville Mont-Royal, il faut revenir sur les idées circulant au début du siècle, à la croisée des courants qualifiés par Françoise Choay, de progressistes et de culturalistes². Quatre préoccupations caractérisent le travail de Todd :

1. Un souci d'établir un degré de continuité avec les **modes traditionnels d'édification au Québec**;
2. Une révision de ces modes selon des **considérations fonctionnalistes du mouvement moderne**;
3. Une poursuite de **l'art de la composition urbaine** repris par le mouvement City Beautiful;
4. L'adoption du modèle anglais de **la banlieue jardin comme milieu de vie idéal** (garden suburb).



Plan de Ville Mont-Royal réalisé par Frederik G. Todd en 1912.

1. Le mode traditionnel d'édification au Québec

L'organisation spatiale des villes au tournant du XIX^e siècle est établie à partir d'une trame de voies orthogonale avec des constructions implantées à l'alignement des rues afin de définir l'espace public. L'ensemble de cette structure typique des faubourgs montréalais est issu du découpage initial des rangs agricoles. La logique de formation des faubourgs s'étale progressivement du sud vers le nord de Montréal. Le plan de Todd est partiellement en continuité avec cette tradition d'édification des faubourgs : il part d'une trame orthogonale avec des îlots résidentiels de formes allongées,

mais il la pivote de 90 degrés afin d'assurer un ensoleillement optimal.

2. Considérations fonctionnalistes du mouvement moderne

La trame du plan de Todd ajoute au mode de structuration des îlots traditionnels, des considérations de distribution équitable de la lumière, souci au centre de l'élaboration de la ville Radieuse de LeCorbusier. Todd ne va pas jusqu'à éliminer la ville traditionnelle mais propose des moyens pouvant améliorer les conditions de vie dans les agglomérations.

Un autre élément de la pensée fonctionnaliste, le transport collectif, est au centre de l'organisation spatiale de cette cité-satellite. Todd ne propose pas une cité linéaire qui longe une infrastructure ferroviaire comme celle imaginée par Soria y Mata en 1882. Le centre de Ville Mont-Royal est situé de part et d'autre d'un chemin de fer qui est enfoncé dans le sol. La gare, à proximité d'un viaduc, agit comme point focal de la structure urbaine.

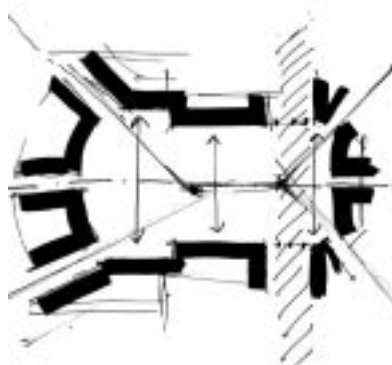
¹ Pour en savoir plus : ASSELIN V. (1995) : *Frederick G. Todd Architecte paysagiste : Une pratique de l'aménagement ancrée dans son époque 1900-1948*, Mémoire de maîtrise, Université de Montréal.

² CHOAY, F. (1965) : *L'urbanisme, utopie et réalités*, Éditions du Seuil, Paris

3. Art de la composition urbaine

Todd puise aux sources de la tradition européenne afin de composer les espaces publics de cette cité. L'introduction d'une place autour de la gare et la superposition de deux boulevards diagonaux sur la trame orthogonale, structurent le plan. Les boulevards qui convergent vers un espace public central est une configuration empruntée à la tradition baroque d'aménagement urbain. Les sources de cette organisation urbaine en patte d'oie remontent au XVII^e siècle. La place du Peuple de Rome est le prototype de l'un des motifs des cités baroques : les voies rayonnantes dont la convergence est ordonnée par rapport à un foyer significatif. Cette place, au centre de laquelle nous retrouvons un obélisque, constitue la porte d'entrée à la ville sainte. Versailles est la version française et grandiose de cette configuration visant à mettre en perspective le château et, ce faisant, affirmant le pouvoir monarchique. Cette tradition baroque d'aménagement urbain a été introduite dès 1791 en Amérique avec le plan de Washington réalisé par Pierre Charles l'Enfant³. Ce motif a aussi été utilisé dans le plan de Chicago par Burnham en 1909. Nous pouvons imaginer l'attrait d'une telle figure urbaine pour une compagnie ferroviaire qui veut promouvoir un projet immobilier d'envergure. La connexion directe au centre-ville de Montréal par le train est un atout supplémentaire pour la commercialisation de cette cité-satellite.

Pour la ville modèle de Mont-Royal, c'est la gare et la place qui deviennent les éléments centraux de convergence des grands boulevards diagonaux Laird et Graham et des rues Cornwall et Portland, issues de la trame orthogonale. La forme même de la place centrale renvoie à un autre archétype par excellence de la période baroque, celui de la basilique. En effet, le XVII^e siècle consacre l'église comme le bien le plus noble que puisse posséder une cité. À Ville Mont-Royal, la place centrale rappelle, par son empreinte au sol, la forme basilicale avec ses trois parties, son parvis (partie commerciale à l'est), sa nef (aire récréative au centre) et son abside en hémicycle (jardin public à l'ouest).



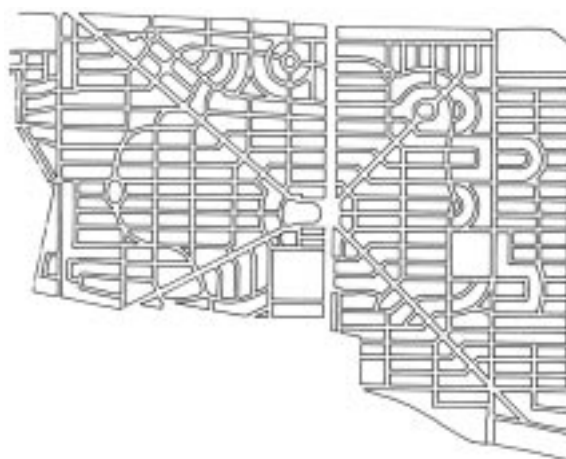
Croquis illustrant la composition de la place Connaught

Le plan de 1912 de la place Connaught montre que le découpage parcellaire de Todd se plie à cette forme idéale. L'étalement des parcelles suggère un front bâti continu de façades afin de bien circonscrire l'espace public. L'orthogonalité des parois de la place des Vosges à Paris et l'aspect curviligne du croissant Royal à Bath peuvent nous donner l'effet d'une telle disposition réalisée dans un contexte d'une intervention autoritaire du pouvoir monarchique sur le milieu urbain. À Ville Mont-Royal, les aléas économiques et fonciers ont donné une toute autre forme à la place Connaught. La place, telle que réalisée, est circonscrite par un ensemble d'immeubles mitoyens de deux à six étages à l'est et par un ensemble d'immeubles appartements isolés de quatre étages, du côté ouest. Il s'agit d'un conglomérat d'immeubles faubouriens des années vingt, d'immeubles locatifs des années cinquante et d'édifices récents.

4. La banlieue jardin comme milieu de vie idéal

Une autre influence dans le travail de conception et de structuration du tissu urbain de Mont-Royal est le modèle de la banlieue jardin anglaise (garden suburb)⁴. Cette influence est visible à deux niveaux. Premièrement, Todd ajoute un parkway au plan de la ville. Il s'agit d'une voie sinueuse tracée à l'image d'un sentier dans un jardin pittoresque. Les accidents, que ce tracé engendre dans la trame orthogonale, donnent l'occasion au concepteur d'aménager un chapelet de jardins de quartier.

Malheureusement, des modifications au plan de Todd ont été apportées dans les années soixante : La portion nord de la ville comporte une trame de rues courbes typique des lotissements suburbains. De plus, la continuité du tronçon nord-est du boulevard Laird est interrompue.



Le plan de Ville Mont-Royal tel que réalisé

³ MARGARET, A.M. (1979) : History of the city beautiful movement in Canada 1890-1930. Mémoire de maîtrise, École de planification régionale, Université de Colombie-Britannique.

⁴ Ce modèle se distingue de la cité-jardin puisque nous ne retrouvons pas les idéaux sociaux du modèle de Howard dont ceux de la propriété collective des terrains et le principe d'autosuffisance.

Deuxièmement, Todd porte un soin particulier à la définition des voies publiques, ce qui confère une qualité à l'espace construit de la ville modèle. Les rues résidentielles ont une largeur de six mètres sur une emprise totale de 20 mètres. L'étroitesse de la partie carrossable de l'emprise donne l'impression au promeneur de traverser une grande allée de jardin. Malgré le renouvellement des typologies architecturales qui s'opère dans le temps, le gabarit typique des voies bordées par une plantation d'alignement demeure un facteur d'unité spatiale.



Rue résidentielle typique

L'architecture des premiers bâtiments, influencée par le mouvement *Arts and Crafts* anglais⁵, participe aussi à l'ambiance champêtre de cette ville. Les maisons, isolées ou jumelées, sont implantées à distance de la rue et exploitent les marges latérales avec des seuils d'entrées et une plantation généreuse. Cet aménagement traduit les idéaux de la banlieue jardin.

Mesures de sauvegarde et de mise en valeur de l'héritage de Todd

L'ensemble résidentiel de Mont-Royal constitue un héritage architectural que la municipalité tente de sauvegarder par un plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA)⁶. Ces mesures poursuivent la tradition de contrôle de la qualité architecturale initiée dès 1912. Le PIIA permet de gérer les transformations architecturales selon les caractéristiques typo-morphologiques relatives à chacune des phases de formation du cadre bâti en vue de conserver la cohésion de ces ensembles uniques.

En 2001, la municipalité a instauré avec le concours d'un comité de citoyens un programme particulier d'urbanisme (PPU) en vue de revitaliser la portion est de la Place Connaught. Les connaissances acquises par l'examen des



Maisons jumelées avec entrées latérales.



Maison isolée de type Arts & Crafts.

caractéristiques du plan de Todd ont été opérationnalisées dans le travail de conception des nouveaux aménagements. Le découpage parcellaire de Todd a servi d'élément ordonnateur et de liaison entre les trottoirs attenants aux commerces et la promenade plantée le long de la voie ferrée. La partie asphaltée a été minimisée à l'image des rues résidentielles de la ville. L'ajout de terre-pleins et d'une plantation d'alignement rétablit la figure des boulevards au centre-ville. De plus, le rétablissement de la bi-directionnalité des voies permet de clarifier la circulation automobile.



La portion est de la place Connaught avant les aménagements.

La place réaménagée.



L'étude des formes urbaines fournit aux urbanistes des outils de travail précieux permettant d'agir de façon lucide sur le tissu urbain existant. Elle permet également d'offrir des pistes de réflexion pour la définition de formes urbaines répondant aux problématiques actuelles d'aménagement. Ce travail de recherche doit se poursuivre dans l'avenir afin de mieux documenter les pratiques québécoises.

The Town of Mount-Royal is a unique example of urban composition in Quebec. It was created as the result of a real estate transaction spearheaded by Henry Wicksteed, chief engineer of the Canadian Northern Railway Company, in order to finance the development of a tunnel through Mount Royal. Following the acquisition and reparcelling of thousands of acres of farmland, the company hired a town planner and landscape architect by the name of Frederick G. Todd⁷ (1872-1948) to draw up the master plans for the new town.

⁵ Ce courant s'oppose à la production industrielle et prône un retour à la culture manuelle artisanale.

⁶ ATELIER B.R.I.C. (2001) : *Plan d'implantation et d'intégration architecturale du tissu résidentiel de Ville Mont-Royal*, Services techniques, urbanisme et inspection, Ville Mont-Royal.

⁷ Pour en savoir plus : ASSELIN V. (1995) : *Frederick G. Todd Architecte paysagiste : Une pratique de l'aménagement ancrée dans son époque 1900-1948*, Mémoire de maîtrise, Université de Montréal.

LA PUBLICITÉ DANS URBANITÉ

La revue **Urbanité** est distribuée
au sein des différents **ministères, associations,
ordres professionnels, municipalités, firmes
privées, universités, firmes d'avocats, etc.**

Pourquoi priver les autres provinces de votre expertise.

Grâce à la récente entente avec l'ICU, la revue est

**distribuée à tous les urbanistes
francophiles du Canada.**

**Une solution simple et efficace pour vous faire
connaître à l'intérieur et l'extérieur du Québec.**

Pour de plus amples renseignements sur nos tarifs
publicitaires, veuillez communiquer avec
M. François Ménard, directeur des communications
au (514) 849-1177 ou consulter le site Internet
de l'Ordre des Urbanistes du Québec à l'adresse
www.ouq.qc.ca



Une capitale nationale à découvrir

Au coeur de Québec, l'Hôtel du Parlement
resplendit dans la nuit



COMMISSION DE
LA CAPITALE
NATIONALE

Québec 

