

De la rénovation urbaine à aujourd'hui

Chronique du 10 avril 2024

Je remercie l'aiditeur **Patrice Rocheleau** de m'avoir mis sur la piste. Suite à ma chronique de la semaine dernière portant sur l'époque de la rénovation urbaine, il m'a écrit pour me proposer le film titré ***Le sol urbain***, produit par l'ONF en 1972.

On trouvera en annexe de larges extraits des propos tenus par les intervenants à ce film. Mon propos sera aujourd'hui de mesurer le chemin parcouru depuis les années 1960.

L'aveu du directeur de l'urbanisme

Aimé Desautels intervient dans le film en tant que directeur du service d'urbanisme de la Ville de Montréal. Il convient que la situation du centre-ville de Montréal, au début des années 1970, est lamentable. J'apprécie particulièrement le propos qui suit :

- *Du toit d'un édifice ou d'un restaurant très huppé, en haut, la vue que l'on a de la ville, c'est évidemment la désolation complète.*

Les années 1960 furent celles du ***Grand laisser-faire***, marquées par une absence totale de réglementation d'urbanisme. Tout promoteur construisait ce qui lui plaisait, là où il lui plaisait. On murmure même qu'il suffisait de tendre une enveloppe au conseiller municipal local pour obtenir son permis de construire. Le boulevard De Maisonneuve Ouest illustre parfaitement cette époque.

Exemples du ***Grand laisser-faire*** des années 1960 en matière d'urbanisme : rue De Maisonneuve Ouest



Même si la forme est détestable, il faut reconnaître que cette surabondance d'édifices en hauteur traduisait le fait que dans les années 1960, le centre-ville était apprécié et même recherché en tant qu'espace résidentiel. J'y reviendrai.

La seconde caractéristique du centre-ville des années 1960 est que tout le monde s'était donné le mot pour en démolir des pans entiers, les pouvoirs publics afin de construire les

grandes infrastructures routières, les propriétaires privés pour faire de l'argent facile avec le stationnement. Le résultat était effectivement horrible, comme en témoigne la photo ci-contre de l'hôtel de ville perdu au milieu d'un océan de carcasses automobiles.



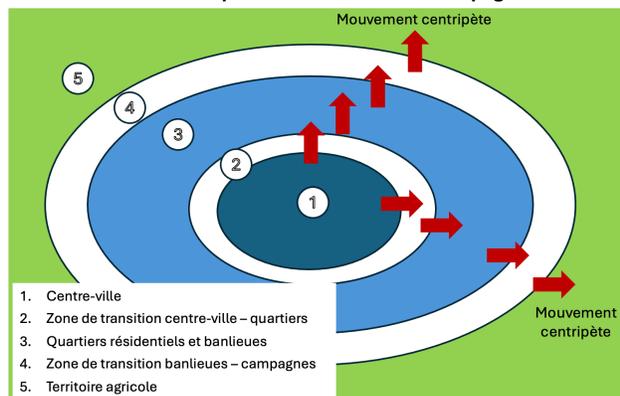
Le film *Montréal Horizon 2000*

En 1967, la Ville de Montréal produisit ce film prévoyant que la population de la région métropolitaine atteindrait 7 millions d'habitants en l'an 2000. Selon moi, cette prévision explique en partie le saccage des années 1960.

L'on avait confiance que le centre-ville demeurerait un espace résidentiel recherché, comme on l'a vu plus tôt. Si la ville était appelée à tripler en taille sur l'horizon des 30 années à venir, il était capital que le centre-ville puisse également accueillir quantité de nouveaux édifices à bureaux. Sachant qu'il s'en trouve aujourd'hui 50 millions de pieds carrés (pi^2), il fallait viser quelque chose comme 100 et même 150 millions de pi^2 .

Toutes ces tours d'habitation ou à bureaux que l'on attendait justifiaient qu'une quantité suffisante de sol urbain soit rendue disponible. La fonction stationnement de surface n'était ainsi qu'une affectation temporaire : les propriétaires des terrains faisaient un peu d'argent en attendant de décrocher le gros-lot.

Schéma de la dynamique d'expansion des deux zones de transition centre-ville – quartiers et banlieues – campagnes



C'est ici qu'intervient le concept de **zone de transition**. On en trouve une première au périmètre du centre-ville, une seconde au périmètre des banlieues. Ce qui est dénoncé en tant que **spéculation foncière** par les uns peut tout autant être considéré comme la préparation du sol en vue d'accueillir la croissance urbaine future.

L'Opération 20 000 logements

Le ballon des 7 millions d'habitants s'est vite dégonflé. Pire que dégonflé puisque la Ville de Montréal a vu sa population chuter de 20 % entre 1966 et 1981¹.

Jean Drapeau en était personnellement blessé. D'autant qu'il avait remarqué que sitôt qu'un immeuble était enfin construit sur un terrain vague, un nouveau terrain vague était créé un peu plus loin. On touche ici la partie dynamique du concept de zone de transition, illustré par les flèches rouges au schéma.

¹ Considérant le seul territoire dit des 9 Ex, la population de Montréal est passée de 1 222 255 habitants en 1966 à 980 354 en 1981, une chute de 242 000. Remarquons que selon le Décret de population 2024 de Québec, les 9 Ex accueillent aujourd'hui 1 223 452 habitants, à peine 1 000 de plus qu'en 1966.

Que fallait-il faire pour stopper ce processus continu de reproduction de la zone de transition du centre-ville ? Pour éviter que tout le Sud-Ouest finisse par y passer, Jean Drapeau a utilisé l'Opération 20 000 logements pour ériger une barrière infranchissable le long de la rue De la Montagne. Je salue bien bas ce petit coup de génie.

Utilisation de l'Opération 20 000 logements de l'administration Drapeau pour bloquer définitivement l'extension de la couronne de transition intérieure, direction Sud-Ouest

- 1 Immeubles résidentiels à ossature de béton, hauts de 8 étages
- 2 Îlot Victor-Hugo : unifamiliales jumelées ou en rangées
- 3 Multilogements à ossature de bois, hauts de 3,5 étages



De 1980 à 2010, la quantité de bureaux au centre-ville s'est significativement accrue, mais essentiellement concentrée sur le territoire exigüe du Centre des affaires. Du côté du logement, c'était comme si plus personne ne souhaitait y habiter. Conséquemment, la surabondance de terrains vagues et de stationnements de surfaces demeura la principale caractéristique de notre centre-ville tout au long de ces 30 années supplémentaires, en portant le total à **50 ans**.

Propriété publique du sol urbain

Le film *Le sol urbain* de l'ONF est en fait un plaidoyer en faveur de la propriété publique du sol, dont les avantages sont exposés à partir des exemples de Londres, Stockholm, Rotterdam et Saskatoon. Je reconnais que c'est plutôt convainquant.

Mais au fait, qu'est-ce que la Ville de Montréal aurait pu faire de la propriété de son sol dans le contexte où, d'une part, elle s'était totalement fourvoyée quant à ses perspectives de croissance et, d'autre part, elle n'avait d'autre choix que de constater l'absence prolongée de besoins en nouveaux immeubles à bureaux autant que résidentiels ?

Modérer la spéculation ?

Ce personnage historique de l'histoire de Montréal qu'est Lucien Saulnier parle d'une spéculation qui peut être modérée. Comment ? En adoptant des règlements d'urbanisme et en les faisant respecter. Dommage qu'il n'y ait pas songé quand il était président du Comité exécutif de la Ville, de 1960 à 1969, qu'au contraire il ait présidé au *Grand laisser-faire urbanistique* et à la démolition de la ville.

L'essentiel est toutefois de savoir si, oui ou non, la spéculation peut être modérée par la réglementation d'urbanisme. La réponse est oui :

- La valeur d'un terrain est d'abord fonction de sa localisation, ensuite de la réglementation d'urbanisme qui y est attachée;
- Le zonage définit l'usage autorisé, complété par la réglementation relative aux densités, aux hauteurs du bâti, au maintien de caractéristiques patrimoniales, et autres, toutes choses préalablement définies par la Ville;
- Ce sont ces paramètres que prennent en considération les promoteurs immobiliers au moment d'acquérir un terrain. Ce qui les conduit à offrir un « juste prix » au vendeur, ce prix qui procurera à ce dernier un profit « raisonnable ».

Faut pas croire que le monde de la promotion foncière et immobilière est peuplé d'anges : ça joue dur, sans se faire de cadeaux. Cela dit, il est faux de prétendre que nous en serions toujours au *Far West* des années 1960.

La divine surprise

Il faut ajouter un élément – en fait c'est le plus important – définissant la valeur d'un terrain urbain : **la DEMANDE**.

Le centre-ville a vécu une longue traversée du désert. Puis, soudainement, sans que personne ne l'ait pressenti, il est devenu l'espace résidentiel le plus recherché du Québec :

- En 2010, année de ma participation au comité exécutif de Gérald Tremblay, nous étions inquiets que le projet mixte Aimia-Altoria (Air Canada-Altoria) n'avorte;
- À partir de 2012, les projets se sont bousculés, la renaissance résidentielle du centre-ville était incontestablement engagée;
- Reste qu'en 2017, année où j'ai quitté la politique, aucun immeuble résidentiel de 200 mètres de haut n'avait encore été annoncé. D'ailleurs, m'aurait-on dit que de tels immeubles verraient bientôt le jour au centre-ville de Montréal que je ne l'aurais pas cru. Pourtant, on en compte bel et bien 5 aujourd'hui, et la possibilité d'un 6^e se profile.

Cet engouement soudain pour la vie au centre-ville fut le produit d'une évolution culturelle lente et profonde ayant conduit des dizaines de milliers de ménages à redécouvrir les vertus de la densité et de la centralité. Les terrains étaient disponibles en abondance, les promoteurs immobiliers prêts à investir. La combinaison de ces facteurs explique la transformation spectaculaire du centre-ville au cours des 12 dernières années.

Pour conclure, ce fut long, mais la façon montréalaise de faire les choses en matière de développement urbain a fini par produire d'excellents résultats.

Par comparaison, c'eût été un drame que la Ville de Montréal, devenue propriétaire de tout le sol au centre-ville, y ait imposé, à partir du tournant 1970, une hauteur maximale de 8 étages aux nouveaux immeubles. Je parle de drame... car cette stratégie aurait fort bien pu être couronnée de succès.

Extraits du film *Le sol urbain*

Série Urbanose

Réalisation Michel Régnier ONF, 1972

Ce film dénonce la spéculation foncière. En réponse, il promeut la propriété publique la plus complète possible du sol urbain.

Aimé Desautels, Directeur du Service d'urbanisme de la Ville de **Montréal** : « *C'est une situation un peu aberrante. Il existe présentement, en 1970, plus de terrains vacants au centre-ville qu'il en existait en 1949. (...) Du toit d'un édifice ou d'un restaurant très huppé, en haut, la vue que l'on a de la ville, c'est évidemment la désolation complète. (...) Ce que l'on a sous nous, c'est en fait une mer de carapace métalliques. En fait, c'est une invasion, l'invasion de la machine, de l'automobile. On a subventionné cette machine là plus que l'on a subventionné quoi que ce soit d'autre, pour faciliter son accès au centre-ville. Il fallait lui trouver des espaces. Les gens ont trouvé qu'il était beaucoup plus rentable de démolir des bâtiments sur lesquels ils payaient des taxes et qu'ils ne pouvaient pas louer, pour en faire des terrains de stationnement, sur lesquels à toute fin pratique ils ne paient pas de taxes et ont un revenu assuré* ». Ce qu'il omet de dire, c'est que de surcroît, le stationnement de surface était et demeure une économie au noir.

David Eversley, Chief strategic planner, Greater **London** Council : « *Le contrôle de l'utilisation du sol est absolu... et à nous (le sol est propriété publique). On décourage l'automobile privée. (...) Seulement 3 ou 4 % de ceux qui travaillent au centre de Londres peuvent arriver en voiture : ce sont seulement ceux qui ont besoin de leur voiture au cours de leur travail. Tout le reste, tout le monde, doivent se servir des transports publics* ».

Ola Källström, Service d'information, **Stockholm** : « *Déjà en 1904, le conseil municipal avait décidé d'acheter des terrains dans et à l'extérieur de ses propres limites. Aujourd'hui, la Ville de Stockholm, dans ses propres faubourgs et à l'intérieur de ses propres limites, il s'agit là d'environ 15 000 hectares (150 km²), la Ville est propriétaire de plus de 10 000 hectares, soit les deux-tiers. Comme ça, on a obtenu une situation de pas avoir de spéculation sur les terrains dans les quartiers non construits* ».

Mme Van Tonneros, Bureau d'urbanisme de **Rotterdam** : « *En 1940, le centre de Rotterdam a été bombardé et quatre jours après, on a exproprié tous les terrains. Il s'agit de 260 hectares. (...) En 1946, la municipalité de Rotterdam a approuvé le nouveau plan pour la reconstruction du centre, dans une toute nouvelle conception. (...) La Ville de Rotterdam achète, en principe, tous les terrains. Nous vendons tous les petits terrains pour des buts tel l'habitat. Pour les plus grands terrains, aéroport ou industries, on les loue pour, disons, 90 ans, avec révision des prix tous les 5 ans. On*

pourrait dire que dans la langue néerlandaise, le mot spéculation n'existe pas, en principe et en théorie ».

Herbert E. Wellman, Director of Planning and development, **Saskatoon**. **Narrateur** « À Saskatoon, les rives de la rivière Saskatchewan sont non seulement entièrement publiques, mais la ville est la première au Canada à avoir une politique cohérente et globale de contrôle du sol ». **M. Wellman** : « Dans les zones qui restent encore à mettre en valeur, dans les limites actuelles de la ville, je dirais que nous sommes propriétaires de 90 % des terrains. Et nous n'avons pas arrêté ce programme d'achats, autour de la ville (...). Nous achetons les terrains hors du périmètre de la ville. Nous allons continuer à acheter d'autres terrains dans les directions de la croissance, où nous pouvons assurer les services, les écoles, les égouts, les transports urbains, etc. à mesure qu'on en aura besoin. (... Grâce à cette approche), nous avons réussi à contrôler le taux et la direction de la croissance, contrôler le genre de croissance. Nous n'avons pas eu ici les conflits d'utilisation des terrains qui sont apparus dans d'autres parties du pays ».

Lucien Saulnier, Président, Communauté urbaine de **Montréal** : « Il faut continuer à faire des efforts pour empêcher les excès de la spéculation. Cependant, supprimer la spéculation, c'est par le fait même supprimer le progrès. Tous ceux qui veulent mettre le sol en valeur, ils s'attendent bien, et c'est parfaitement raisonnable, à y trouver un bénéfice. (parle du besoin d'une bonne politique d'urbanisme). Il faut limiter tout ce qu'un promoteur peut souhaiter, lui, comme rendement maximum. Et le rendement maximum dans l'esprit du promoteur, par rapport au rendement maximum, ou raisonnable, dans l'esprit de l'administrateur, il existe là une marge considérable. Et c'est la notion de rendement dans l'esprit de l'administrateur qui doit prévaloir. Parce que lui, il travaille pour le public. (...) Si je ne favorise pas la municipalisation du sol dans son sens absolu, je favorise, dans l'immédiat, toutes les mesures propres à constituer un domaine public extrêmement riche. Le citoyen, de plus en plus, va être réduit, lui, dans un secteur privé de plus en plus exigüe. Le seul moyen qu'ont les pouvoirs publics, sans chambarder tout le système, est, précisément, de constituer un domaine public très grand et très riche ».