



HAL
open science

Le repeuplement des faubourgs du Vieux-Montréal: le difficile conciliation entre intentions urbanistiques et intérêts privés dans un grand projet urbain

Alexandre Maltais

► **To cite this version:**

Alexandre Maltais. Le repeuplement des faubourgs du Vieux-Montréal: le difficile conciliation entre intentions urbanistiques et intérêts privés dans un grand projet urbain. 2010. halshs-00517797

HAL Id: halshs-00517797

<https://shs.hal.science/halshs-00517797v1>

Preprint submitted on 15 Sep 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le repeuplement des faubourgs du Vieux-Montréal: le difficile conciliation entre intentions urbanistiques et intérêts privés dans un grand projet urbain.

Alexandre Maltais

1. Problématique

On parle beaucoup, depuis quelques années, de l'émergence d'un « urbanisme néolibéral »^[1] et du rôle croissant que joue le secteur privé dans la mise en œuvre des politiques publiques urbaines. En contrepartie, on s'attarde somme toute assez peu, du moins au Québec, aux modalités précises de ce rapprochement avec l'entreprise privée. Or dans la culture urbanistique québécoise, une telle collaboration ne va pas de soi. Si, comme le soulignait il y a quelques années F. Asher, un nouvel « urbanisme partenarial » doit désormais « permettre des compromis, conformes au projet de la cité, mais modulés en fonction des intérêts des partenaires dont il a besoin » (Ascher, 1994 : 15), encore faut-il comprendre la réalité de ce nouveau partenaire privé, dont la grande autonomie rend les décisions peu prévisibles.

Dans cette communication, pour illustrer cette difficile mais désormais nécessaire convergence entre les intérêts publics et privés, nous nous appuyerons sur une double étude de cas portant sur le réaménagement à des fins principalement résidentielles de deux grandes friches industrielles situées de part et d'autre de l'arrondissement historique de Montréal: le faubourg Québec et le faubourg des Récollets. À partir du milieu des années 1980, une nouvelle administration municipale progressiste caresse de grandes ambitions pour ces secteurs longtemps laissés à l'abandon, qu'on rebaptise alors *Nouveau-Montréal* (Cournoyer 1998). Après des concours internationaux et plusieurs études prospectives, on adopte une série de plans et de politiques visant à encadrer le développement des faubourgs, ainsi qu'à y stimuler la construction résidentielle.

L'appel au secteur privé est lancé sans détour dans l'énoncé de politique d'habitation que l'administration dévoile en 1989, lequel stipule que le « rôle principal [de la ville] sera celui de catalyseur des volontés et des ressources » du secteur privé et des organismes sans but lucratif et que l'administration devra fournir « un encadrement souple et efficace au développement privé » (Ville de Montréal 1989). Pour ce faire, elle confie à des sociétés paramunicipales la responsabilité d'acquérir, de remembrer puis de revendre les propriétés des faubourgs à des

entreprises de promotion immobilière sélectionnées par appel d'offres. Mais les promoteurs immobiliers, directement visés par ces politiques, se montrent réticents, voire opposés à ce nouvel interventionnisme municipal dans un domaine qui avait jusqu'alors été marqué par un laisser-faire généralisé. Regroupée autour du chapitre montréalais de l'association provinciale des constructeurs d'habitation du Québec, une coalition de gens d'affaires profite alors de toutes les tribunes pour protéger la liberté de marché, rappelant que « la ville doit s'en tenir à son rôle de planificateur, soit fixer des objectifs et définir un cadre. Elle n'a pas à s'improviser entrepreneur, architecte ou décorateur^[2] ».

Cette impasse est le point de départ de cette communication. À partir d'une analyse des stratégies élaborées par les pouvoirs publics pour attirer des promoteurs et des politiques immobilières^[3] de ces derniers, nous nous attacherons à comprendre comment cette divergence initiale a pu être graduellement surmontée, en faisant ressortir les conditions ayant permis à chacun d'apprivoiser la nouvelle réalité de l'« urbanisme partenarial ».

2. Méthodologie

Puisque ce séminaire vise notamment à identifier certaines pistes méthodologiques pour les chercheurs œuvrant auprès d'acteurs économiques, il semble important de développer plus longuement cette dimension.

L'étude de cas comporte des avantages certains pour qui s'intéresse aux jeux d'acteurs: en rassemblant en un même cadre d'analyse des données de source variées, elle offre l'avantage substantiel de dévoiler simultanément diverses facettes d'un même problème, permettant ainsi de pallier certaines limites d'autres méthodes qualitatives axées essentiellement sur des témoignages. Une telle triangulation permet en outre d'esquiver les tentatives de manipulation de l'entretien par des répondants de plus en plus conscients de leur position dans un processus de revitalisation désormais largement diffusé dans les médias et la société en général^[4].

Nos résultats procèdent donc principalement d'une revue de presse^[5], de l'analyse des documents de planification municipaux ainsi que de 13 entretiens semi-directifs réalisés avec des promoteurs immobiliers et des représentants de l'administration municipale impliqués dans le réaménagement des faubourgs.

Au départ, l'étude devait essentiellement s'articuler autour d'entretiens avec des promoteurs immobiliers, mais le terrain en a décidé autrement: le recrutement des répondants s'est avéré très difficile. D'abord, comme le contact avec un homme d'affaires^[6] doit se faire via son entreprise, le chercheur fait alors face à deux de ses plus grands ennemis: la boîte vocale et la

secrétaire. Voix froide et impersonnelle pour la première, douce et suave pour la seconde, elles n'en aboutissent pas moins souvent au même résultat: isoler le patron de questions embarrassantes, surtout de celles posées par un simple étudiant. Mais une fois cette première épreuve passée, il reste encore à convaincre le principal intéressé, qui, comme l'a gentiment dit l'un d'eux: « n'a pas que ça à faire ». Sur 11 promoteurs ayant œuvré dans les deux faubourgs, seulement cinq ont ainsi accepté de participer à une entrevue, et trois d'entre eux étaient ce qu'on peut appeler des promoteurs sociaux, c'est-à-dire que leur objectif n'est pas le profit mais la fourniture de logement, généralement à une population vulnérable^[7]. Autrement dit, près de deux semaines d'intenses démarches n'ont permis de recruter que deux promoteurs privés. Qui plus est, il s'agissait d'un échantillon biaisé: ces deux promoteurs, toujours actifs dans le développement des faubourgs, étaient bien connus pour leur caractère novateur et pour leurs projets originaux, ce qu'avait préalablement révélé la revue de presse. À l'inverse, point de réponse positive d'un promoteur dont les désaccords avec l'administration avaient fait les manchettes au cours des années 1990.

Il fallait donc trouver une nouvelle stratégie. La revue de presse comportait déjà quelques citations très intéressantes de promoteurs qui craignaient manifestement moins les journalistes que les étudiants. Il apparaissait donc essentiel de retourner aux bases de données pour constituer un dossier de presse pour chaque promoteur^[8]. C'est bien sûr une source biaisée, le filtre journalistique constituant en lui-même une limite évidente, mais combinée aux autres sources, notamment aux entretiens avec des fonctionnaires bien au fait des dossiers, cette méthode a permis de donner voix à des absents incontournables. Enfin, dans une optique matérialiste, ont aussi été compilés deux jugements rendus par la Cour supérieure du Québec, des sites web, des communiqués de presse, des règlements et des résolutions municipaux et des informations sur les compagnies tirées du registre des entreprises du Québec.

3. Des politiques publiques rigides et peu adaptées à la réalité montréalaise

Comme le montre bien le graphique suivant, la construction résidentielle dans les faubourgs ne démarre que tardivement. Progressivement, en porte-à-faux avec la crise immobilière du milieu des années 1990, s'amorce un développement aujourd'hui encore inachevé, mais qui a connu une période d'activité intense au début des années 2000.

Si l'on veut bien, dans la mesure du temps imparti à cette communication, limiter notre examen des politiques publiques à ce que la sociologie des organisations appelait les « contraintes »^[9], c'est-à-dire des mesures mises en place dans le but de limiter les choix possibles du partenaire qu'on cherche à mobiliser, on peut plus aisément retracer l'évolution de la position de l'administration. À l'instar de ce que les anglophones appellent le *carrot and stick*, nous ferons

cependant la distinction entre les *contraintes* qui interdisent les choix indésirables, (e.g. règlements) et les *opportunités*, qui à l'inverse bonifient les avantages comparatifs d'un choix désirable (e.g. subventions).

On peut dès lors distinguer trois périodes dans l'évolution de la planification des faubourgs:

- Une première (1988-1992) où toutes les ressources sont consacrées à l'élaborations de projets urbanistiques grandioses, devant *en eux-même* susciter l'assentiment des promoteurs et dont les exigences urbanistiques en terme de densité et de design sont grandes^[10];
- Une seconde période (1992-1995) où devant l'intérêt quasi nul de ces derniers, l'administration se voit forcée d'assortir les projets urbanistiques de mesures visant à stimuler la demande (e.g. programme de crédit de taxes foncières pour les acheteurs, campagne de promotion) aussi bien que l'offre (participation financière de sociétés paramunicipales dans les projets, cession graduelle des terrains, etc.);
- Une troisième période (1995-...) où, face à un marché immobilier anémique, une nouvelle administration réduit de façon importante les attentes en matière de densités et de design, afin d'élargir le bassin de promoteurs pouvant soumissionner^[11]. En somme, d'abord essentiellement caractérisés par des contraintes rigides cachées sous de jolies esquisses, les projets urbains sont dans un second temps bonifiés d'opportunités additionnelles, avant que dans un troisième temps une nouvelle administration assouplisse plusieurs des contraintes initiales. D'une manière analogue, l'implication des promoteurs, au départ limitée à des séances d'information et des dépliants, s'est par la suite étendue à une collaboration plus poussée pour certains d'entre eux, qui ont par exemple activement participé à l'élaboration d'une campagne de promotion.

4. Des promoteurs frileux, solidement encastrés en périphérie

Nous avons évoqué plus haut la réticence quasi structurelle du milieu de la promotion immobilière à de tels partenariats.

Une telle réticence s'explique en partie par la nature du marché montréalais de la promotion immobilière privée, qui est alors essentiellement composé de petits constructeurs œuvrant en périphérie, une situation qu'encouragent des administrations municipales complaisantes (Lorimer 1981; Divay et Samson 1984). Habités à obtenir presque automatiquement des permis pour construire des bungalows entre des autoroutes, les promoteurs ne sont guère habitués à la complexité que présentent les sites des faubourgs. Les défis qu'implique une telle localisation – fouilles archéologiques et contraintes patrimoniales liées à l'arrondissement historique, procédures administratives plus longues dans une grande ville, complexité de la construction de grande envergure – constituent autant d'entraves au développement et peuvent en décourager plus d'un, en dépit des efforts consentis par les pouvoirs publics afin de

neutraliser les incertitudes. Pour une entreprise de petite taille, (s') investir dans un secteur aussi complexe que le centre-ville exige un apprentissage dans lequel tous les promoteurs ne sont pas prêts à s'aventurer.

Ce constat s'impose avec autant plus de force lorsqu'on s'attarde à la nature de l'activité de promotion immobilière, qui constitue d'abord un travail de coordination des intrants dans le processus de production du bien immobilier^[12]. Plusieurs travaux nord-américains soulignent par ailleurs la grande stabilité des réseaux de partenaires sur lesquels s'appuient les promoteurs (Fainstein 2001, Segalyn 1997).

En empruntant une notion phare de la nouvelle sociologie économique américaine (Granovetter 1992), on constate ainsi un très fort « encastrément » des promoteurs en banlieue ^[13]. Le réseau qui y est basé, fondé sur une confiance mutuelle entre les différents partenaires (« friends and family », nous a dit un promoteur), est en lui même un frein au changement, et plus particulièrement à la croissance. Dès lors qu'un fournisseur (plus limité que le promoteur par les considérations matérielles) est dépassé par l'importance d'un projet, le promoteur se voit contraint de chercher un nouveau partenaire. L'incertitude ainsi créée rend l'investissement nettement moins intéressant.

En ce sens, le promoteur d'alors ne connaît pas *le* marché montréalais, il connaît *son* marché de banlieue. Peu scolarisé et basant essentiellement ses choix d'affaires sur son expérience (Lorimer 1981), laquelle ne l'a pas préparé à des projets immobiliers aussi complexes que ceux qu'ont en tête les architectes de la ville, le grand saut demandé par les projets urbains apparaît nettement trop risqué par rapport aux avantages incertains et assez peu documentés qu'on fait miroiter.

Néanmoins, entre 1993 et aujourd'hui, onze promoteurs ont investi dans les faubourgs. Deux de ces entreprises « pionnières » œuvraient auparavant dans les quartiers centraux de Montréal alors que trois se spécialisaient dans le développement de maisons unifamiliales en proche ou lointaine banlieue. Trois autres proviennent de l'extérieur de la province ; deux de ces dernières ayant déjà investi à Montréal dans le passé. On compte également trois promoteurs « sociaux ». Exception faite des promoteurs « étrangers », il s'agit principalement de promoteurs poussés hors de leur marché traditionnel par la saturation de ce marché (« la banlieue est devenue impossible ... on s'est concentré en milieu urbain ») ou par une disparition de ce marché suite à une modification du cadre réglementaire (notamment l'interdiction de convertir les appartements locatifs en copropriétés).

En majorité, ces promoteurs appartiennent à une nouvelle génération plus scolarisée. Dans

trois cas, ce sont d'ailleurs des fils de promoteurs qui reprennent graduellement les rennes de l'entreprise familiale, ce qui permet de faciliter l'ouverture à de nouvelles opportunités d'affaires tout en bénéficiant du savoir-faire développé par la génération antérieure. Si cette nouvelle génération se réclame volontiers du statut d' « homme d'affaires » plutôt que de celui d' « homme de chantier », la plupart des promoteurs continuent de jouer un rôle actif dans la construction, souvent via une participation financière dans une entreprise du bâtiment, ce qui permet de mieux contrôler les coûts et qui amène un revenu d'appoint dans les périodes creuses.

La principale différence est qu'ils s'appuient désormais sur une plus grande équipe. Ils ont ainsi développé « à l'interne » ou à travers des collaborations établies avec des firmes de consultants, un savoir-faire qui leur permet de mieux gérer les contraintes liées à l'activité au centre-ville, ce qu'un promoteur a qualifié « d'accompagnement professionnel plus structuré ». Les professionnels de l'aménagement jouent ainsi un rôle de guide-interprète assez significatif: ce sont souvent eux qui transforment en opportunité une complexité auparavant vue comme un obstacle. Un promoteur a ainsi expliqué que grâce à ses unités « petites », mais « bien conçues », il a pu s'approprier une clientèle de premiers acheteurs désirant vivre au centre-ville « sans déboursier une fortune ». Les promoteurs distinguent cependant « leurs » architectes de ceux de l'administration, jugés trop dépensiers.

Mais cette « urbanisation » des entreprises de promotion immobilière s'est faite au prix de plusieurs accommodements. Plusieurs nous ont expliqué qu'ils ont du travailler très fort pour dénicher des pionniers prêts à acheter des logements dans des secteurs dont l'évolution paraissait incertaine. Ainsi, certains ont dû faire du « sur-mesure », d'autres ont négocié les prix de vente. Néanmoins, il semble qu'avec le temps ces promoteurs ont réussi à se constituer une niche distincte dans un marché immobilier maintenant plus varié qu'il ne l'était dans les années 1980.

5. Conclusion: le projet comme espace d'apprentissage

Envisagée dans le temps long, ce premier balbutiement de l'administration montréalaise dans le monde du partenariat révèle avant tout l'importance, pour l'administration, de créer un réel espace de négociation entre ses représentants et les partenaires qu'elle cherche à mobiliser. Ce n'est que dans un tel espace que peuvent tomber les méfiances légitimes de chacun, et que se réalise un réel apprentissage des conditions qui régissent désormais les projets urbanistiques^[14]. Au final, dans un marché immobilier de moyenne vigueur comme celui de Montréal, les projets urbains sont des entreprises qui ne peuvent se planifier que dans le temps

long, avec toute la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux contingences du marché qui dans notre système économique ont une influence déterminante sur la production des espaces résidentiels.

Bibliographie

- ASCHER, François. (1994). « Projet public et réalisations privées : le renouveau de la planification des villes », *Annales de la recherche urbaine*, n° 51, p. 4-15.
- COLEMAN, James. (1990). *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Harvard University Press.
- COURNOYER, Fabien. (1998). « Accéder à la propriété dans la ville centre ou dans la banlieue. Le cas de Montréal », in F. Dansereau et Y. Grafmeyer (éds.), *Trajectoires familiales et espaces de vie en milieu urbain*, Lyon: Presses universitaires de Lyon, p. 221-233.
- CROZIER, Michel et Erhard FRIEDBERG. (1977). *L'acteur et le système*, Paris: Seuil.
- Daniel Arbour et associés. (2001). *Faubourg Québec: Paramètres de développement urbain*. Montréal: Société de développement de Montréal.
- DIVAY, Gérard et Marcel SAMSON. (1984). *La formation des espaces résidentiels*, Sillery (QC): Presses de l'Université du Québec.
- FAINSTEIN, Susan S. (2001). *The city builders : property development in New York and London, 1980-2000*. 2e éd., Lawrence: University Press of Kansas.
- GRANELLE, Jean-Jacques. (1998). *Économie immobilière: analyses et applications*, Paris: Économica.
- GRANOVETTER, Mark. (1992). « Economic Institutions as Social Constructions: A Framework for Analysis ». *Acta Sociologica*, vol. 35, no 1, p. 3-11.
- LORIMER, James. (1981). *La cité des promoteurs*, Montréal: Boréal Express.
- SAGALYN, Lynne B. (1997). « Negotiating for Public Benefits: The bargaining Calculus of Public-Private Development », *Urban Studies*, vol. 34, n° 12, p. 1955-1970.
- TOPALOV, Christian (1968). « Introduction à une recherche sociologique sur les promoteurs immobiliers », Paris: Centre de sociologie urbaine.
- TOPALOV, Christian. (1974). *Les Promoteurs immobiliers: contribution à une analyse de la production capitaliste du logement en France*, Paris: Mouton.
- TORRÈS, Olivier. (2003). « Petitesse des entreprises et grossissement des effets de proximité », *Revue française de gestion*, n° 144, p. 119-138.
- Ville de Montréal. (1989). *Habiter Montréal, énoncé de politique d'habitation*, Montréal.

-
- [1] Cf. notamment l'ouvrage dirigé par N. Brenner et N. Theodore. 2002. *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in Western Europe and North America*, Boston: Blackwell,
- [2] Cité dans M. Favreau, (1988). « La Ville n'a pas à s'improviser architecte », *La Presse*, 8 juin, p. A5.
- [3] C. Topalov qualifiait de politique immobilière « le résultat d'une organisation spécifique à chaque type de promoteur des éléments qui constituent le cadre de son activité » (Topalov 1974, p. 155)
- [4] C'est en ce sens un moyen d'éviter l'écueil dénoncé par Bourdieu, pour qui « le récit autobiographique s'inspire toujours, au moins pour une part, du souci de donner sens, de rendre raison, de dégager une logique à la fois rétrospective et prospective, une consistance et une constance, en établissant des relations intelligibles, comme celle de l'effet à la cause efficiente ou finale, entre les états successifs, ainsi constitués en *étapes* d'un développement nécessaire » (Bourdieu 1986, p. 69, italique dans l'original).
- [5] La base de données Eureka.cc a été utilisée.
- [6] Comme l'avait déjà remarqué Susan Fainstein (2001), c'est bien un monde masculin que celui de la promotion immobilière, du moins à Montréal.
- [7] Il s'agit de deux groupes de ressources techniques et d'un organisme sans but lucratif d'habitation.
- [8] Deux requêtes ont été effectuées: d'abord avec le nom du promoteur, puis avec celui de l'entreprise. Les articles ainsi colligés étaient de trois types: les portraits d'entreprises (grands bâtisseurs, jeunes PME dynamiques, etc.), les articles de promotion d'un projet immobilier (publi-reportage), et les articles faisant état de problèmes survenus lors de la planification ou de l'élaboration des projets. Dans les trois cas, les articles permettaient de répondre à l'une des questions du guide d'entrevue, c'est-à-dire qui construit? pour qui construit-on quel type de logement? qu'est-ce qui ne va pas avec le processus? Seules les citations directes, encadrées de guillemets et dont le propriétaire était clairement identifié ont été compilées, puis traitées de la même manière que les *verbatim* d'entrevues.
- [9] E.g., pour Crozier et Friedberg (1977) : « ensemble de mécanismes réducteurs qui restreignent considérablement les possibilités de négociation des acteurs et qui permettent ainsi de résoudre les problèmes de la coopération ». J. Coleman (1990) parle plutôt d'*incentives*.
- [10] On oblige ainsi les promoteurs à construire des bâtiments d'inspiration « haussmannienne » de 6 étages, plus chers que les bâtiments traditionnels à ossature de bois, limités par le code du bâtiment à 3 étages et demi, sans pour autant que le promoteur puisse répartir les charges sur un grand nombre d'étages ou profiter de la plus-value de la localisation des faubourgs en bordure du fleuve. Il s'agit donc d'un entre-deux peu attrayant pour les investisseurs.
- [11] Le nouveau plan du faubourg Québec propose ainsi d' « accélérer le processus de développement du faubourg en ouvrant la porte aux segments de marché beaucoup plus porteurs et plus compétitifs que sont les maisons de ville et les bâtiments en haute densité » (Daniel Arbour et associés, 2001 : 4)
- [12] Cf. la définition donnée il y a quarante ans par C. Topalov (1968: 30) selon laquelle pouvait être qualifié de promoteur « tout agent qui assure, de façon habituelle, la coordination des opérations nécessaires à la réalisation de programmes immobiliers », ou celle plus récente de l'économiste J.-J. Granelle (1998 : 114), pour qui la promotion immobilière consiste d'abord à « assurer la gestion d'un capital monétaire dans sa phase de transformation en bien logement ».
- [13] Des études récentes en sciences de la gestion ont montré à quel point une telle notion pouvait s'avérer cruciale pour une petite entreprise. Sans parler d'encastrement, Olivier Torrès constate toutefois que « la gestion d'une très petite entreprise a tendance à être centrée sur son dirigeant. Les affaires de l'entreprise sont d'abord et avant tout une affaire personnelle. L'histoire de l'entreprise se borne souvent aux souvenirs personnels du patron, le capital de l'entreprise constitue sa fortune personnelle et les biens de l'entreprise sont ses objets personnels. [En ce sens], la TPE est une méga-personne [et] du fait de cette forte personnalisation de la gestion, l'analyse du profil du dirigeant est indispensable pour le comprendre le fonctionnement des petites et très petites entreprises » (Torrès 2003, p. 127)
- [14] Pour Crozier et Friedberg (1977: 341), l'apprentissage se définit comme l'ensemble des « processus inventifs et innovateurs par lesquels les individus [...] découvrent et acquièrent de nouveaux comportements pour résoudre les problèmes qui leur sont posés ».