Le logement et les enjeux de la transformation de l'espace urbain : Montréal, 1940-1960, Première partie

Marc H. Choko, Jean-Pierre Collin et Annick Germain

Volume 15, numéro 2, octobre 1986

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1018618ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/1018618ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Urban History Review / Revue d'histoire urbaine

ISSN

0703-0428 (imprimé)
1918-5138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Choko, M. H., Collin, J.-P. & Germain, A. (1986). Le logement et les enjeux de la transformation de l'espace urbain : Montréal, 1940-1960, Première partie. *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, 15(2), 127–136.
<https://doi.org/10.7202/1018618ar>

Résumé de l'article

Dans les domaines de l'aménagement urbain et du logement, en particulier, les années quarante et cinquante constituent, pour Montréal, une période particulière : celle de la transition, du passage à l'ère contemporaine. À la lumière des événements, des enjeux et des débats survenus à l'occasion d'opérations marquantes en matière de logement et d'urbanisme, cet article examine les enjeux de la transformation de l'espace urbain montréalais. La première tranche de l'article est consacrée à l'évolution du rôle de l'État fédéral en matière de logement et de ses rapports avec les forces locales. La deuxième tranche, à paraître, portera sur l'articulation entre les modes de logement et l'aménagement des modes vie, analysée principalement dans le cas de l'action coopérative, d'une part, et sur les volontés de redistribution et les redistributions effectives des fonctions urbaines et des groupes sociaux dans l'espace, d'autre part.

Articles

Le logement et les enjeux de la transformation de l'espace urbain : Montréal, 1940-1960

Première partie

Marc H. Choko
Jean-Pierre Collin
Annick Germain

Abstract/Résumé

In the field of urban planning and housing, particularly, the forties and the fifties constituted a specific period: a period of transition, of passage to the contemporary era. In the light of concrete events, issues and debates surrounding major developments in housing and urban planning, this paper examines the political and social "arrangements" brought in view by three sets of issues related to the transformation of the urban space in the Montreal area. The first part of the paper deals with the willingness of the federal government to intervene in the housing field and the local resistances to that intervention. The second part, to be published in the next issue, will focus on the linkages between housing types and models of living conditions with a case-study of the co-operative housing movement, on one hand, and on the orientations of urban development and more precisely the spatial redistribution of urban activities and social classes, on the other hand.

Dans les domaines de l'aménagement urbain et du logement, en particulier, les années quarante et cinquante constituent, pour Montréal, une période particulière : celle de la transition, du passage à l'ère contemporaine. À la lumière des événements, des enjeux et des débats surgis à l'occasion d'opérations marquantes en matière de logement et d'urbanisme, cet article examine les enjeux de la transformation de l'espace urbain montréalais. La première tranche de l'article est consacrée à l'évolution du rôle de l'État fédéral en matière de logement et de ses rapports avec les forces locales. La deuxième tranche, à paraître, portera sur l'articulation entre les modes de logement et l'aménagement des modes vie, analysée principalement dans le cas de l'action coopérative, d'une part, et sur les volontés de redistribution et les redistributions effectives des fonctions urbaines et des groupes sociaux dans l'espace, d'autre part.

La recherche urbaine des années soixante-dix a été largement dominée par des problématiques privilégiant l'analyse de l'État central. Depuis le début des années quatre-vingt, il semble par contre que la tentation soit forte

d'accorder à la société civile¹ et au local la même importance (démessurée et exclusive) attribuée auparavant à l'État.

Au Québec, cette orientation est d'autant plus séduisante qu'elle s'inscrit dans la continuité des interprétations qui ont présenté la Révolution tranquille des années soixante, comme le passage brutal d'une société traditionnelle écartelée entre

une domination religieuse archaïque et un capitalisme sauvage sous l'emprise des États-Unis, vers une société conquérant son autonomie et sa modernité à travers la construction de son État.

Curieusement, rares sont les travaux portant sur la période des années quarante et cinquante qui permettraient d'éclairer ces questions. Les années quarante et cinquante constituent pourtant une période particulière, celle de la transition, du passage à l'ère contemporaine. Elles sont marquées par la réalisation des changements nécessités dès le début du siècle par le développement économique, planifiés à cette époque mais retardés par la venue de la crise de 1929, puis par la seconde guerre mondiale.

Ainsi, la restructuration du pouvoir politique à Montréal, dont notamment la tutelle de 1940, le développement des partis politiques municipaux et l'émergence d'un gouvernement régional (Commission Paquette, en 1953, et création de la Corporation du Montréal Métropolitain, en 1959) semblent être l'aboutissement des luttes menées au cours des années 1910-1930 par le mouvement de réforme municipale. Il en va de même de la nationalisation des derniers grands services publics opérant sous le mode des contrats de service (soit la Montreal Light, Heat and Power, en 1944, et la Montreal Tramways Company, en 1951) et des premières tentatives de doter Montréal d'une réglementation d'urbanisme «moderniste» (schéma directeur de 1944, refonte de règlements de zonage dans les années cinquante).

Ces changements, conjugués à la relance économique, à la reconversion des industries de guerre et à une vague d'urbanisation, vont avoir un impact extrêmement important sur l'espace montréalais. Ce redéveloppement industriel, de même que le développement de la consommation de masse, en grande partie liée à l'automobile et au logement unifamilial pour des couches croissantes de population, vont, à partir du milieu des années cinquante, amener notamment la construction du réseau autoroutier et l'expansion des banlieues.

La crise économique des années trente avait pratiquement arrêté la construction résidentielle. L'entrée en guerre et la monopolisation des matériaux et de la main-d'oeuvre par les industries d'armement empêchent la reprise de la construction. Pourtant, attirées par les emplois, 65 000 personnes arrivent à Montréal entre 1940 et 1945. On assiste alors à un formidable entassement. Il n'y a plus de logements vacants dès 1942; quarante pour cent des logements sont occupés par plus d'une famille; de 1 200 à 1 400 familles logent dans des garages, des hangars, des caves, des magasins... sans compter les chambres d'hôtel, les dizaines de milliers de logements insalubres... Les propriétaires profitent de cette grave pénurie pour faire hausser les loyers de plus du tiers, entre 1937 et 1941 (alors que les salaires augmentent d'un peu moins de vingt pour cent).²

À partir de 1944, le logement devient un sujet largement couvert par la presse montréalaise. Le Parti ouvrier progressiste (Parti communiste canadien) en fait un de ses thèmes privilégiés de revendication et d'agitation. Celle-ci culminera en 1946-1947 avec l'affaire des squatters.³ À compter de cette date, c'est le mouvement catholique canadien-français, notamment la Ligue ouvrière catholique et la Confédération des travailleurs catholiques du Canada, qui prend les choses en main. Dans les années cinquante, la Chambre de commerce et le Montreal Board of Trade, comme les mouvements de charité francophones et anglophones lancent à leur tour un vaste mouvement, qui débouche en 1957 sur la construction des premiers HLM à Montréal.

Nous avons choisi de privilégier trois groupes d'enjeux qui, dans le cas montréalais, se sont posés avec une acuité particulière au cours de la période et qui se retrouvent de nos jours au cœur des débats et des politiques. Ce sont dans l'ordre : (1) le rôle de l'État fédéral dans le domaine du logement et ses rapports avec les forces locales; (2) l'articulation entre les modes de logement et l'aménagement des modes de vie, appréhendée principalement à travers l'action coopérative; (3) les volontés de redistribution et les redistributions effectives des fonctions urbaines et des groupes sociaux dans l'espace.

L'examen de ces questions sera fait à la lumière des événements, des enjeux et des débats surgis à l'occasion d'opérations marquantes en matière de logement et d'urbanisme. Ces opérations font figure de modèles d'habitat par leur visibilité physique — niveau suffisant de réalisation pour préfigurer les développements résidentiels à venir — et par leur visée totalisante — leurs promoteurs les envisagent comme des prototypes de solutions aux problèmes de logement de clientèles particulières et amorcent, pour certains, leur multiplication. Par ailleurs, ces opérations sont intéressantes par les dynamiques sociales qu'elles impliquent et mettent en jeu. Elles permettent ainsi de poser la question du mode de gestion du social.

Pour illustrer notre propos nous ferons plus généreusement appel à trois de ces modèles d'habitat. Situons-les rapidement. La Cité Jardin du Tricentenaire est la première et la seule réalisation directe de l'Union Économique d'Habitations, une organisation sans but lucratif qui projetait de résoudre le problème de logement des ouvriers en quadrillant le Québec urbain de cités jardins. Les 167 maisons unifamiliales de la Cité Jardin du Tricentenaire, dans le quartier Rosemont à Montréal, ont plutôt bénéficié à des ménages de classe moyenne supérieure. Le projet, qui fait appel à une certaine conception de la coopération au moment de sa mise en oeuvre, est le premier ensemble important de maisons unifamiliales en accession à la propriété construit dans la région de Montréal sous l'égide de la loi nationale sur l'habitation de 1938.

Montréal : localisation de quelques opérations marquantes en matière de logement et d'urbanisme, 1940-1960.

Résultat d'une coalition de groupes issus du syndicalisme national, de l'action catholique et du mouvement coopératif, la Coopérative d'habitation de Montréal est à l'origine du plus gros projet d'habitation en coopération jamais réalisé au Québec (et au Canada). Elle a, en effet, construit à Saint-Léonard-de-Port-Maurice, en banlieue est de Montréal, 655 bungalows en accession à la propriété pour un sociétariat formé majoritairement d'ouvriers et de petits employés. Comme l'Union Économique d'Habitations, la Coopérative d'habitation de Montréal a une vocation permanente. Elle tentera, au prix de sa mise en faillite, de répéter l'exploit de Saint-Léonard dans une série de développements résidentiels appelés à résoudre le problème du logement pour l'ensemble des familles salariées canadiennes-françaises de la région de Montréal.

Les Habitations Jeanne-Mance constituent le premier projet public de rénovation urbaine comprenant la démolition des taudis dans un secteur proche du centre-ville et le relogement des résidants — majoritairement des ménages défavorisés — sur le même site dans 800 logements à loyer modique. Objets de débats vigoureux et d'actions d'éclat entre 1952 et 1957, un des points d'intérêt de l'élection municipale de novembre 1957, les Habitations Jeanne-Mance, constituées de tours de 12-14 étages et de rangées d'immeubles de 2-3 étages, ont été construites entre 1957 et 1961. Cette opération demeure encore aujourd'hui un des plus gros projets de logements publics au Québec.

INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT : LE FÉDÉRAL FACE À LA DYNAMIQUE LOCALE

Une des questions centrales qui se joue au tournant des années quarante, et tout au long des années cinquante, est celle de l'intervention de l'État fédéral dans le domaine du logement et des rapports qu'il entretient à ce sujet avec l'État provincial et le pouvoir municipal. Tout aussi importante est la question des rapports qui s'établissent alors entre l'État fédéral et les groupes d'intérêts représentant certaines forces sociales et économiques sur la scène locale.

Jusqu'en 1940, les tentatives fédérales demeurent limitées à des mesures incitatives, auxquelles Québec et les municipalités québécoises restent insensibles, voire opposés. De manière générale, les pouvoirs publics au Québec refusent d'intervenir sur le marché du logement et les groupes d'intérêts ne s'y intéressent que de façon ponctuelle. En conséquence, au contraire de l'Ontario, le Dominion Housing Act de 1935, puis surtout la Loi nationale sur l'habitation (LNH) de 1938, n'ont aucun succès au Québec.

Toutefois, avec la très forte et rapide croissance industrielle consécutive à l'entrée en guerre du Canada, la question du logement devient aiguë. En particulier, le coût et la disponibilité des logements pour les travailleurs des industries

de guerre, concentrées dans quelques grands centres urbains dont Montréal, deviennent des enjeux d'importance.

Les grandes entreprises impliquées dans la production de biens liée à l'effort de guerre font des pressions ouvertes sur le gouvernement libéral de W. Mackenzie King pour qu'il intervienne en ce domaine. Lors d'un débat à la Chambre des communes sur les mesures concernant le logement, le ministre des munitions et approvisionnements, C.D. Howe, déclare, pour justifier l'intervention fédérale, que dans certaines villes le manque de logements et les hauts loyers découragent la venue des ouvriers en nombre nécessaire.⁴

Comme première mesure, Ottawa entreprend de contrôler le coût des loyers. Mais à Montréal, face à l'opposition d'une très grande majorité des conseillers municipaux et de groupes de pression influents, tel les ligues de propriétaires et la Chambre de commerce, il faut attendre août 1945 avant que cette mesure ne puisse être imposée, à la faveur de l'évolution des positions de certains intervenants, comme le Montreal Board of Trade.⁵ Cette première confrontation augurera des difficultés que le fédéral rencontrera au Québec et à Montréal, en particulier, pour faire passer ses politiques de logement.

C'est que la résistance à l'intervention fédérale n'est pas strictement un effet de politique politicienne ou une autre manifestation de l'autonomisme provincial. Elle s'inscrit dans la conception, alors dominante aux paliers provincial et local, selon laquelle le rôle de l'État se limite à la gérance des rapports politiques. L'État ne doit pas se substituer aux agents économiques et sociaux privés dans la production et la distribution des ressources.

Par contre au sein de l'État fédéral certains milieux proposent dès 1940, de dépasser le stade de la seule réglementation et d'intervenir dans le processus de production du logement, afin d'agir également sur la disponibilité. Cette volonté acquiert d'autant plus de poids que la réaction des propriétaires et des constructeurs au gel des loyers provoque une chute de la construction de logements locatifs dans tout le Canada.⁶

Dès 1941, la mise sur pied de la Wartime Housing Limited et de cette structure concurrente qu'est l'Administration nationale du logement (National Housing Administration), dont le département d'urbanisme est institutionnalisé en 1942, marquent cette volonté fédérale de contrôler les projets soumis, puis d'acquiescer l'initiative dans le développement des normes et des processus coercitifs, enfin de prendre en charge la production d'une partie des logements.

Il ne faut pas voir là des velléités purement technocratiques, ou la seule volonté d'un nouveau corps professionnel, celui des architectes-urbanistes, de se délimiter un domaine exclusif d'intervention. Pour les dirigeants de l'Administration nationale du logement et de la Wartime

Housing Limited, il s'agit bien de résoudre les problèmes de coût et de disponibilité du logement ouvrier, tout en contrôlant la qualité. Et à cette époque, la réponse «quasi magique» mise de l'avant, est la production en série, laquelle suppose des matériaux normalisés, un processus de mise en oeuvre entièrement rationalisé, un nombre de variantes de plans limité, le tout aboutissant à des économies d'échelle importantes.

Pour l'État fédéral, désireux d'obtenir un impact maximal avec un minimum de moyens, l'enjeu consiste à orienter la production résidentielle vers une homogénéité aussi grande que possible des produits et des processus de mise en oeuvre (l'adoption du Code national du bâtiment, en 1941, sert cet objectif), tout en desservant des couches de population aussi diversifiées que possible.

Ainsi, les modèles types implantés à travers tout le Canada, et au Québec, seront limités pour l'essentiel de la production à deux : l'unifamiliale détachée, pour l'accession à la propriété, et le «walk-up», pour le locatif.⁷ (Ce dernier modèle n'avait aucun antécédent au Québec où, au contraire, les escaliers et corridors communs étaient négativement connotés.) Et encore, en terme de production, cette grande différence de forme n'est qu'apparente. En effet, la majeure partie des composants et des processus de mise en oeuvre de l'unifamiliale et du walk-up sont identiques. Et avantage suprême, la production de ces unités de base est accessible à des capitaux de toutes envergures, des plus petits aux plus importants, pour lesquels il suffit de multiplier le nombre d'unités incluses dans un même chantier.

À Montréal, la Cité Jardin du Tricentenaire, initiée en 1940 par l'Union Économique d'Habitations dans le quartier Rosemont, a constitué le tout premier champ d'expérimentation pour le gouvernement fédéral dans le domaine de l'unifamiliale et plusieurs des enjeux mentionnés précédemment émergent dans le cadre de sa réalisation. À première vue cette association paraît curieuse considérant le fait qu'à titre de mouvement nationaliste canadien-français d'allégeance catholique, l'Union Économique d'Habitations est une organisation naturellement portée à favoriser une solution non-étatique aux problèmes du logement.

À titre d'exemple, alors que les membres de Cité Jardin du Tricentenaire optent pour des petits chantiers successifs, pour des raisons de financement et d'organisation interne, et tendent à singulariser leur habitat, à faire du sur mesure (la première tranche de 16 maisons compte pas moins de sept modèles différents), l'Administration nationale du logement exige sans cesse des chantiers de cent maisons minimum, une limitation à deux, ou trois, modèles types seulement, des aménagements intérieurs et des finitions standardisés, des coûts identiques et moins élevés.

Ces exigences d'Ottawa ne vont pas sans d'autres implications. En effet, au Québec, tant à cette époque que

de nos jours encore, un chantier de cent maisons ou plus n'est pas à la portée de la grande majorité des entreprises. Ainsi, cette option suppose le développement de grandes entreprises de construction résidentielle. La nomination de J. Pigott, un des plus importants constructeurs canadiens, à la tête de la Wartime Housing Limited, en 1941, semblait montrer la voie.⁸ Après guerre, les tentatives de reconversion de grandes industries de guerre dans la production de maisons préfabriquées, comme l'expérience de la Fairchild Aircraft Co.⁹ à Montréal, iront dans ce sens.

Une autre implication de la production en série réside dans la nécessité, primordiale, de trouver rapidement un acheteur solvable pour chaque maison produite, ce qui va tout à fait à l'encontre des priorités d'un groupement comme Cité Jardin du Tricentenaire, qui prétend à une démarche collective, au choix attentif des membres en fonction de leur profil, de leurs objectifs et de leur implication selon un critère premier d'homogénéité.

La production en série crée donc un décalage à deux niveaux. Alors qu'elle implique un produit le plus homogène possible destiné cependant à des acheteurs aussi diversifiés que possible, la démarche de Cité Jardin du Tricentenaire implique au contraire des membres aussi homogènes que possible, mais qui de fait désirent des produits aussi diversifiés que possible.

Tout au long des années quarante, le fédéral devra recourir à plusieurs stratégies pour faire accepter ou imposer ses interventions aux oppositions locales, à Montréal comme dans nombre de villes canadiennes.

Pourtant à Montréal les déclarations alarmistes quant à la situation du logement se succédaient. Dès décembre 1939, un rapport de l'Office d'initiative économique affirme qu'il manque 35 000 logements. En juillet 1942, A. Parent, président de la Commission d'urbanisme, H.A. Terreault, directeur du Service d'urbanisme et H. Parent, directeur des services municipaux, font parvenir au ministre des finances J.L. Isley et au ministre des munitions C.D. Howe, un mémoire qui présente la situation à Montréal comme critique et qui réclame la construction d'au moins 1 500 logements par la Wartime Housing. Ils se déclarent prêts à marquer la collaboration municipale par la cession de terrains au coût symbolique de 1 \$ et par la modification des codes de construction. Début 1943, le Comité de l'habitation du Service d'urbanisme estime les besoins à 50 000 logements. Mais malgré cela, lors d'un vote du conseil municipal sur une demande de construction de 5 000 logements publics, le 1^{er} juin 1944, l'écrasante majorité des conseillers marque son opposition. Parmi les groupes d'intérêts représentés au conseil, seuls le Montreal Board of Trade et le Conseil des métiers du travail de Montréal apprécient le projet.

Ainsi, dans un premier temps, Ottawa déclare n'intervenir que pour le logement des seuls ouvriers des industries de

Photo no 1 : Cette page couverture d'une des premières brochures de l'Union Économique d'Habitations montre bien l'ampleur des espoirs qui animaient les dirigeants.

guerre. Lorsque des tentatives sont faites pour élargir ce cadre, comme à Hamilton, propriétaires, constructeurs et financiers se ligueront et le fédéral devra reculer. Ce n'est qu'avec la fin de la guerre et le retour tant appréhéné des vétérans (nombreux étaient ceux qui craignaient de revivre les troubles sociaux ayant suivi le retour des soldats en 1918-1919) que l'État fédéral peut imposer son intervention élargie, avec la construction massive de logements pour les vétérans.

De plus, même dans le cas du logement des ouvriers des industries de guerre, le fédéral doit commencer par des projets de logements temporaires, souvent de véritables «baraqués», n'étant pas susceptibles de concurrencer le marché privé du logement. Vers la fin de la guerre, des organismes comme la Confédération des travailleurs catholiques du Canada critiqueront ces «taudis instantanés»

construits par la Wartime Housing Limited. Les ligues de propriétaires, dans une attitude tout à fait à l'inverse de leur position antérieure, s'insurgeront alors contre les maisons des vétérans, cette fois sous le prétexte qu'elles ne correspondent pas à des critères de qualité suffisamment élevés (comme pour les HLM plus tard, nombreux sont les propriétaires qui en appréhendent les effets négatifs sur la valeur de leur propriété, en cas de trop grande proximité).

Mais à compter de 1945, le fédéral va également pouvoir s'appuyer sur une partie de l'appareil municipal. Le service d'urbanisme, mené par son directeur Aimé Cousineau, se prononce résolument pour l'assouplissement des normes de construction, puis pour les maisons préfabriquées. Seules les ligues de propriétaires s'opposent encore aux maisons de la Wartime en 1945, même si à Montréal il ne s'agit que

General Construction

Engineering

and Contract Record

14, April, 1943 TORONTO

Victory Homes BUILT WITH CONCRETE

Handwritten: Cité-jardin du Tricentenaire - 1642-1942

Handwritten: 1642-1942

There are no Priorities on CONCRETE

Concrete offers wide scope to builders and architects in fitting homes to families and incomes. It is widely accepted for foundations and first floors while the walls can be built of poured concrete or precast blocks, with almost any surface finish or colour readily obtainable.

Build with concrete now and avoid use of critical war materials. Build with it after Victory and avoid the dangers of unproven materials. Write us for information on concrete homes for long life, lower upkeep, continuing comfort and protection from the hazards of fire, storm and decay.

L'Union Economique d'Habitations, J. A. Gosselin, Directeur.
Architects: Gaudin Parent, A. Gravel.
Contractors: Vincent & Co., Inc.; Les Cité-Jardin du Québec, Inc.
Suppliers: LaSalle Cement & Stucco Finishers Co.

CANADA CEMENT COMPANY LIMITED

Canada Cement Company Building Phillips Square Montreal

Sales Offices at: QUEBEC MONTREAL TORONTO WINNIPEG CALGARY

In This Issue: Wartime Construction in Laminated Timber

Photo no 2 : Ramenées à des standards plus modestes, les maisons de la Cité-Jardin du Tricentenaire deviennent un modèle pour la production en série souhaitée par le fédéral, les grandes compagnies et les professionnels modernistes.

d'unifamiliales. Il faut dire qu'elles sont louées aux vétérans, jusqu'en 1947, date à laquelle le gouvernement fédéral décide de les mettre en vente.

Après guerre, l'intervention du fédéral dans la production des immeubles locatifs va soulever d'autres questions. Alors que l'État croit pouvoir construire en série des logements homogènes pour une clientèle perçue comme homogène, la réalité se révélera tout autre.

À Montréal, l'élaboration des Habitations Jeanne-Mance illustre bien les problèmes rencontrés. Le premier projet est presque entièrement composé d'appartements concentrés dans seize tours. Il fait l'objet d'une campagne d'opposition menée par les ligues de propriétaires, une partie de l'Église catholique et même la Confédération des travailleurs

catholiques du Canada qui en profitent pour dénoncer l'interventionnisme du gouvernement fédéral au nom des caractéristiques spécifiques de la famille canadienne-française. Ces groupes reprennent les arguments souvent invoqués par les autorités locales pour boycotter les interventions fédérales (refus de la Loi sur l'habitation au titre des mesures de guerre, résistance à la Wartime Housing). Ils invoquent en particulier la grande taille des familles pour faire valoir l'inadéquation des petits logements collectifs. Malgré que la réalité démographique du secteur Dozois soit tout autre, le projet est modifié en diminuant le nombre d'édifices en hauteur, en variant les types d'édifices et en intégrant des maisons en rangée.

Un autre enjeu important lié à l'intervention fédérale à cette époque, est la disponibilité des capitaux pour le secteur

résidentiel. Grand consommateur de fonds, le développement rapide du marché du logement passe par la mobilisation des institutions financières les plus importantes, ou du moins de celles qui regroupent les sommes d'argent disponibles pour ce genre d'investissement.

Les grandes sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance seront bien évidemment les premières intéressées. Au Québec, l'Administration nationale du logement agréée la Sun Life Insurance Co., la plus importante compagnie d'assurance au Canada, pour les prêts résidentiels régis par la LNH. Il faut noter que les institutions canadiennes-françaises avaient repoussé les approches de l'Administration nationale du logement. Au sein du mouvement Desjardins, à cette époque, la majorité jugeait ce genre de prêt trop risqué. Seule la Société nationale de fiducie est agréée fin 1940, mais son implication demeure limitée.

Pourtant, le secteur hypothécaire hors LNH se développera pour les caisses populaires urbaines et les mutuelles (comme Les Artisans), dans les grandes villes du Québec.

À Montréal, dès 1941, le fédéral intervient de façon résolue auprès de la Sun Life pour qu'elle prête aux membres de la Cité Jardin du Tricentenaire. Pour la Sun Life, il s'agit d'une grande première, celle-ci ne s'étant jamais risquée dans des prêts résidentiels dans l'est de Montréal, en terre canadienne-française. Ce sont toutes les garanties fédérales et des contacts personnels entre la direction de l'Administration nationale du logement et de la Sun Life qui convaincront cette dernière. Pour leur part, les membres de la Cité Jardin du Tricentenaire devront surmonter leurs réticences face à une collaboration avec ce «grand capital anglais» tant décrié dans tous les milieux catholiques canadiens-français.

Pour le fédéral et la Sun Life, il s'agit d'expérimenter des mécanismes d'intervention dans le financement résidentiel, qui se concrétiseront à grande échelle avec la mise sur pied, en 1945, de Housing Enterprises Ltd, regroupement des plus grandes compagnies d'assurance-vie canadiennes. Cet organisme aura pour vocation d'initier des grands projets d'ensembles locatifs régis par la Loi nationale sur l'habitation. Ces mêmes objectifs seront repris à grande échelle avec les «dividendes limités», à compter de 1947.¹⁰

De l'échec partiel de Housing Enterprises, le fédéral apprendra à faire alterner, en matière de financement, les mesures incitatives (notamment la garantie des prêts) et son implication directe (plus particulièrement l'octroi de fonds publics), assurant un marché des capitaux suffisamment important dans le résidentiel pour lever l'obstacle que constitue le manque de fonds à certaines périodes. En 1954, devant le retrait des compagnies de prêts et d'assurances (qui trouvaient le rendement trop limité par la LNH) le fédéral introduit les banques à charte dans le prêt hypothécaire résidentiel et accroît ses fonds propres.

La mise sur pied, en 1945, de la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL), marque la ferme volonté du fédéral d'une intervention centralisée. La SCHL regroupe l'Administration nationale du logement et la Wartime Housing Limited, puis reprend les réalisations de Housing Enterprises, regroupant toutes les activités de contrôle et d'initiative, tant au niveau de la production, que du financement.

Par contre, le fédéral va peu à peu se retirer de toute implication directe avec les «consommateurs». Après avoir vendu les maisons des vétérans, l'État fédéral abandonne le contrôle des loyers en 1951. Cette politique est reprise par le gouvernement provincial suite aux abus qui suivent la levée du contrôle fédéral et au mouvement de pression des syndicats et de l'action catholique. Il faut dire que Québec, travaillé par ce mouvement et l'agitation ouvrière en général, tente depuis l'après-guerre d'amorcer des gestes d'apaisement.

En juin 1944, le gouvernement libéral d'Adélard Godbout avait voté des lois concernant le logement, qui auraient marqué le début de l'intervention provinciale dans ce domaine. Ces lois, inspirées des lois fédérales, visaient avant tout une relance du marché résidentiel. L'arrivée au pouvoir des unionistes de Maurice Duplessis, à l'automne 1944, empêchera leur mise en vigueur. Il est amusant de rappeler que le même Duplessis, comme leader de l'opposition, avait précédemment interpellé le gouvernement Godbout au sujet de son inaction en la matière, par une motion présentée devant la Chambre, le 3 février 1944.

Il faudra quatre ans de pressions des syndicats internationaux, de la Confédération des travailleurs catholiques du Canada et de la Ligue ouvrière catholique pour décider Duplessis et son gouvernement à adopter des lois permettant au provincial et aux municipalités d'agir. Mais l'esprit des lois du gouvernement Duplessis de 1948 est très différent de celui qui animait les lois libérales de 1944. L'objectif primordial est maintenant de stimuler la construction de petites maisons et surtout de favoriser l'accession à la propriété pour les familles à revenus modestes. À la différence des précédentes mesures fédérales et des lois provinciales de 1944, les initiatives du gouvernement Duplessis privilégient plutôt la consolidation de la petites et moyenne entreprise de construction.

Il ne faut donc pas voir dans ces lois un engagement provincial tous azimuts et définitif dans le domaine. Les réactions provinciales à l'initiative fédérale de 1949 illustrent les limites de l'interventionnisme unioniste. Alors que les amendements à la Loi nationale sur l'habitation mettent en place des mécanismes propices à des relations directes avec les provinces, Québec réagit en se donnant les moyens «d'intervenir» par un désengagement et un transfert des responsabilités au niveau municipal.

C'est encore ce qui se produit dans le cadre du projet des Habitations Jeanne-Mance, lorsque Québec mandate le Comité exécutif de Montréal en 1955 pour négocier avec la Société centrale d'hypothèques et de logement et prendre en charge la totalité de la démarche. Les interventions provinciales qui suivront relèveront alors surtout de préoccupations et de pressions politiques conjoncturelles, notamment celles dues aux aléas de la scène locale.

D'ailleurs la Rapport Gingras, en 1952, était venu confirmer la volonté persistante du gouvernement provincial de ne pas s'engager plus avant en matière de logement.¹¹ Pour la Commission Gingras, les lois provinciales de 1948 sont suffisantes et la responsabilité de leur non-utilisation reviendrait entièrement aux municipalités. Elle s'en prend notamment la Ville de Montréal qui a pourtant adopté des programmes de subventions à l'accession à la propriété, conformément aux lois de 1948. Au-delà des responsabilités municipales, la Commission Gingras accuse également l'immobilisme des premiers concernés, les ouvriers et les patrons, d'être à la source des problèmes de logement. Pour le provincial, ce sont ces derniers qui devraient, dans un effort concerté, prendre l'initiative.

À Montréal, c'est en fait la Coopérative d'habitation de Montréal, formée à l'initiative de syndiqués de la Confédération des travailleurs catholiques du Canada, de militants de l'action catholique non-paroissiale et de coopérateurs d'expérience, qui montre l'exemple, à partir de 1956. Résolument en marge des interventions fédérales, du moins jusqu'en 1961, la Coopérative s'appuie surtout sur les institutions financières coopératives canadiennes-françaises — Les Artisans et le Mouvement Desjardins — et les petites entreprises de construction locales. Mais le développement de la Coopérative demeure limité et en 1961, afin de pouvoir bénéficier des mesures fédérales qui abaissent le coût des maisons, elle intègre ses activités à la Loi nationale sur l'habitation.

Ainsi, tout au long des années quarante et cinquante, l'initiative en matière de logement est bien dans le camp de l'État fédéral, qui voit là un des lieux importants de développement d'un nouveau marché propre à la relance économique, après y avoir décelé un élément essentiel du coût et des conditions de vie des travailleurs. Le provincial, pour une très faible part, et le municipal réagissent selon les intérêts et les pressions du moment, sans vision d'ensemble ni à moyen, ni à long terme, et avec des revirements éventuels.

Or cette initiative fédérale ne peut être suivie d'effets qu'à la condition de trouver des relais sur la scène locale. À cette époque, ce sont quelques individus et groupes d'intérêts, comme le Montreal Board of Trade, mais aussi le service d'urbanisme de Montréal, qui jouent ce rôle. Il ne s'agit nullement d'un rôle passif. Certes leur première action consiste à utiliser les mécanismes mis en place par le fédéral. Mais la conjoncture locale et leurs propres intérêts les portent,

ou les forcent, à tenter de modifier ces mécanismes, à réorienter les interventions de l'État fédéral, à en transformer les effets.

Enfin, ce bref rappel de l'intervention de l'État dans le domaine du logement au cours des années quarante et cinquante, montre bien qu'il n'y a pas un mouvement continu, progressif, d'accroissement du rôle de l'État, débouchant sur un État omniprésent et tout-puissant. Il s'agit plutôt d'avancées et de reculs, de retraits volontaires ou forcés, de transformations... Il faut voir ces réajustements dans l'action comme fonction des conjonctures centrale et locale et de leur interrelation dynamique. À Montréal, ceci est d'autant plus vrai que la force des groupes d'intérêts concentrée sur la scène locale, dont le pouvoir municipal, va croissant.¹²

NOTES

1. «La société civile est l'ensemble des pouvoirs organisés dans la société, ensemble considéré par opposition avec l'État», Robert Fossaert, *Une théorie générale* (Paris : Seuil, 1977, p. 63).
2. Sur la situation du logement à Montréal à cette époque, et plus particulièrement sur l'estimation des besoins, voir Advisory Committee on Reconstruction. Advisory committee on reconstruction, *IV, Housing and Community Planning*, (Ottawa, 24 mars 1944).
3. Voir l'article de Marc H. Choko, «Le mouvement des squatters à Montréal : 1946-1947», *Cahiers d'histoire*, vol. II, no 2, (printemps 1982).
4. Débats de la Chambre des communes, Session 1941, vol. II, p. 1364, 7 mars 1941.
5. Une analyse comparative des votes des conseillers municipaux de la classe C, nommés par les groupes d'intérêts, lors des séances du 15 mai 1941 et du 24 janvier 1945, ainsi que les péripéties qui précèdent ce dernier vote, montrent bien les jeux d'influence qui traversent la scène politique et économique montréalaise à cette époque et les difficultés du fédéral à faire admettre son intervention. En mai 1941, seul le Conseil des métiers du travail de Montréal était favorable au contrôle fédéral des loyers à Montréal. Début 1945, la situation semble différente. Le 18 janvier 1945, le Conseil exécutif recommande au conseil municipal de ne pas s'opposer à la nomination du régisseur fédéral du logement à Montréal et à lui offrir sa collaboration. J.O. Asselin, alors président du Comité exécutif en avait informé dès le 17 janvier, D. Gordon, président de la Commission des prix à Ottawa et la nouvelle avait paru dans *Le Canada* du 17 et *Le Devoir* du 18. Mais suite aux dissensions au sein de l'exécutif, aux pressions de la Ligue des propriétaires et à une campagne des médias généralement opposés, le débat rebondit devant le Conseil municipal qui refuse, le 24 janvier 1945, par 68 voix contre 24. J.-O. Asselin recuse sa position antérieure et vote contre, ainsi que trois autres membres du Comité exécutif, Alfred Filion, Jean-Paul Hamelin et Aimé Parent. Seuls Richard Quinn et George C. Marler maintiennent leur position antérieure. Parmi les groupes d'intérêts, le Montreal Board of Trade, la Ligue du progrès civique et l'Université McGill se joignent cette fois au Conseil des métiers du travail de Montréal. La Chambre de commerce, l'Université de Montréal, la Confédération des travailleurs catholiques du Canada... votent massivement contre.
6. O.J. Firestone montre la chute de la construction d'appartements en 1943. Les maisons connaissent également une baisse, mais dans une proportion nettement moindre. Si les difficultés de réunir matériaux et main-d'œuvre sont réelles à compter de 1941, il faut certainement voir là l'impact, au moins pour une part importante du locatif, du contrôle des loyers. O.J. Firestone, *Residential Real Estate in Canada* (Toronto : University of Toronto, 1951, p. 68).

7. Immeubles de trois étages et demi, le plus souvent composés de 6 à 20 logements, dont certains en demi sous-sol, sans ascenseur.
8. J. Pigott est également vice-président de la North American Ins. Co., de la Toronto Dominion Bank, du Canada Permanent Trust Co., d'Atlas Steel Ltd. Il est l'ancien président de la Canadian Constructors Association.
9. En novembre 1945, l'avionnerie Fairchild Aircraft Co. expose son premier prototype de maison préfabriquée en aluminium, au Carré Dominion. Aimé Cousineau, directeur du service d'urbanisme de Montréal, appuie cette initiative, à l'encontre d'une partie des élus municipaux, dont le président du comité exécutif, J.O. Asselin, qu'il fera changer d'idée. Voir A. Cousineau, *Lettre à H. Parent*, 25 octobre 1945.
10. Projets d'ensembles locatifs régis par la LNH assurant un rendement de 5 %.
11. Les «activités» mêmes de la commission illustraient bien cette volonté de l'État provincial. Nommée en mars 1948, la commission sommeillait tranquillement, jusqu'à ce qu'un mouvement de protestation se développe pour la pousser à déposer son rapport.
12. L'institution, à partir de juin 1940, de trente-trois conseillers municipaux montréalais nommés par onze groupes d'intérêts (la «classe C») et représentant un tiers du conseil aux côtés des conseillers élus par les propriétaires et par l'ensemble des payeurs de taxes, pour un autre tiers respectivement, atteste bien le poids de cette force.