

## Recherches sociographiques



# Les nouveaux espaces résidentiels de Québec : produit, producteurs, système de production

Gérard Divay

Volume 22, numéro 2, 1981

La ville de Québec

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/055930ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/055930ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (imprimé)

1705-6225 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Divay, G. (1981). Les nouveaux espaces résidentiels de Québec : produit, producteurs, système de production. *Recherches sociographiques*, 22(2), 205–236. <https://doi.org/10.7202/055930ar>

Résumé de l'article

Les nouveaux espaces résidentiels présentent une variété de formes physiques. Comment expliquer cette variété? Dans une première approche, le produit peut être conçu comme le résultat de toute une série de contraintes inhérentes à un système de production donné, à ses caractéristiques structurelles, à ses mécanismes régulateurs, à la logique différenciée des acteurs selon leur position. L'analyse de l'identité fonctionnelle et du rôle des intervenants dans la production de quelques nouveaux espaces résidentiels de Québec montre l'intérêt et les limites d'une telle approche. Pour rendre compte du produit dans sa forme physique, il faut aussi faire explicitement appel à la culture urbanistique où les modèles des bons ou des beaux logements et développements s'élaborent, se diffusent et interagissent avec les contraintes économiques et politiques de la production. Les tendances récentes dans le système de production conduisent à rendre plus explicite le jeu de ces modèles et incitent à aborder l'analyse de la définition du produit dans une problématique de *champ-social*.

## LES NOUVEAUX ESPACES RÉSIDENTIELS DE QUÉBEC : PRODUIT, PRODUCTEURS, SYSTÈME DE PRODUCTION \*

Les nouveaux espaces résidentiels présentent une variété de formes physiques. Comment expliquer cette variété? Dans une première approche, le produit peut être conçu comme le résultat de toute une série de contraintes inhérentes à un système de production donné, à ses caractéristiques structurelles, à ses mécanismes régulateurs, à la logique différenciée des acteurs selon leur position. L'analyse de l'identité fonctionnelle et du rôle des intervenants dans la production de quelques nouveaux espaces résidentiels de Québec montre l'intérêt et les limites d'une telle approche. Pour rendre compte du produit dans sa forme physique, il faut aussi faire explicitement appel à la culture urbanistique où les modèles des bons ou des beaux logements et développements s'élaborent, se diffusent et interagissent avec les contraintes économiques et politiques de la production. Les tendances récentes dans le système de production conduisent à rendre plus explicite le jeu de ces modèles et incitent à aborder l'analyse de la définition du produit dans une problématique de *champ-social*.

Les aspects matériels de la ville n'ont pas longuement retenu l'attention en sociologie urbaine — et encore moins en économie urbaine — peut-être à cause du spectre du déterminisme écologique. Certes, pour certaines analyses, il suffit de savoir que telle zone est occupée par telle classe sociale ou par telle catégorie socio-professionnelle et d'appréhender l'espace par le jeu des distances et des proximités sociales. Mais cette approche est insuffisante si l'on veut aborder d'autres phénomènes, comme les espaces-temps de la vie quotidienne des citoyens, les inégalités (par rapport à l'accessibilité aux lieux d'activités et aux sites intéressants, à l'espace privé), les bénéfices collectifs dérivés de certains agencements spatiaux... La vie en ville est influencée par le cadre bâti. Si l'on admet cette influence, en s'empressant de souligner qu'elle n'est ni mécanique ni

---

\* Ce texte reprend, sous forme condensée, une partie des analyses d'un rapport de recherche plus vaste : G. DIVAY *et al.*, *La production des espaces résidentiels*, Montréal, I.N.R.S.-Urbanisation, 1982. Pour une présentation rapide, voir ci-dessus l'article de Gérald Fortin.

uniforme selon les groupes sociaux, il n'est pas superflu de se demander pourquoi le cadre bâti est construit sous telle forme plutôt que sous telle autre. D'emblée se pose un problème d'échelle où situer l'analyse, et la solution apportée n'est pas indifférente au contenu de la réponse. L'espace physique urbain peut être analysé dans sa forme et sa structure d'ensemble, ou dans certaines de ses composantes. Je ne traiterai ici que de la composante résidentielle, en rappelant certaines hypothèses sur la relation entre structuration de l'espace résidentiel et structuration des espaces occupés par d'autres fonctions. Du point de vue des aspects physiques, l'espace résidentiel peut être abordé à différents niveaux et, à chacun d'eux, caractérisé par divers traits :

— son unité de base : le logement et le bâtiment qui l'enveloppe, avec ses matériaux, son volume, son aspect architectural, ses caractéristiques fonctionnelles, ses marques physiques d'ouverture ou de distanciation par rapport aux bâtiments avoisinants ;

— ses sous-ensembles plus ou moins clairement différenciés : les zones résidentielles formées par la juxtaposition des bâtiments, avec ses caractéristiques tridimensionnelles qui apparaissent dans le plan de lotissement et dans le jeu des volumes : grille des rues, forme des lots, implantation des bâtiments, combinaison des masses et des vides ;

— l'articulation des zones entre elles dans l'ensemble de l'espace urbain : forme des réseaux de communication et distance, donc localisation dans l'agglomération.

Compte tenu du nombre de traits distinctifs, les formes effectivement prises par le développement résidentiel peuvent être multiples. Pourquoi une plutôt qu'une autre et pourquoi certaines sont-elles plus fréquentes que d'autres ? L'étude d'un échantillon de nouveaux espaces résidentiels (N.E.R.) créés dans l'agglomération de Québec au cours des années 1970 permet d'apporter quelques éléments de réponse à cette question.

Notre étude est limitée dans le temps, dans l'espace et dans le nombre d'acteurs considérés. Dans le temps, puisque seules les années 1970 sont examinées ; c'est là, certes, une période de fort volume de production et sans doute une période de transition. Dans l'espace, à plusieurs points de vue. D'abord, l'analyse est centrée sur l'agglomération de Québec ; la situation de la production résidentielle dans cette agglomération est certes représentative en général de la situation de la province ; toutefois, comparativement à Montréal, on observe moins de projets de grande envergure dans l'habitat le plus dense, une moins grande hétérogénéité des intervenants privés, et une moins grande ouverture aux capitaux extérieurs. Ensuite, dans l'ensemble de l'agglomération, seuls les nouveaux logements sont examinés. Or les processus de structuration des espaces résidentiels ne sont pas forcément les mêmes que ceux des autres espaces fonctionnels. Pour spécifier les différences, on peut retenir l'hypothèse

courante voulant que, dans la structuration urbaine fortement polarisée par un centre-ville et s'opérant par le marché foncier, l'espace résidentiel se trouve dans un rôle subordonné; pour cette raison, entre autres, il paraît normal que les évolutions dans la façon de produire l'espace se manifestent d'abord principalement ailleurs que dans le domaine résidentiel.<sup>1</sup> Enfin, à l'intérieur même des nouveaux logements produits au cours des années 1970, seuls ont été retenus pour examen approfondi ceux qui, par leur concentration géographique, créaient de nouveaux espaces ou modifiaient substantiellement le tissu urbain existant. La production plus dispersée a donc été négligée; du moins pour la période étudiée, elle paraît être aussi la plus traditionnelle. Une autre limite importante concerne le nombre d'acteurs étudiés: pour chaque nouveau développement, les comportements et les caractéristiques des principaux producteurs directs (lotisseur, constructeur ou promoteur, financier, organismes publics) ont été analysés; l'activité des divers professionnels concepteurs n'a pas fait l'objet d'une étude en soi, mais a été saisie à travers le comportement des producteurs directs. Les producteurs les plus marginaux, considérés individuellement au point de vue du volume de leur activité annuelle, n'ont guère été rejoints, même si à plusieurs endroits ils fabriquent la masse du développement. Par ailleurs, une enquête auprès des ménages permet de cerner comment leur position dans les nouveaux espaces résidentiels (N.E.R.) étudiés s'inscrit dans la dynamique propre de leur consommation, mais cet aspect ne sera pas exposé ici.

### I. LES GRANDES ORIENTATIONS THÉORIQUES

Dans l'imposante littérature urbaine, diverses réponses ont été apportées à la question, précise ou implicite, des formes de développement résidentiel. Ces réponses peuvent être classées selon le niveau spatial et temporel d'analyse, et surtout selon les déterminants privilégiés dans l'explication. De manière très schématique et succincte, on peut dire que l'espace résidentiel est conçu de six façons principales (qui ne sont pas mutuellement exclusives). Je me contenterai ici de quelques brèves indications sur ces grandes orientations théoriques, sans préciser le rôle qui est accordé dans chacune aux principaux groupes d'acteurs concernés par le développement résidentiel.

1. *L'espace résidentiel comme expression des préférences des consommateurs.* Les caractéristiques résidentielles refléteraient les préférences des consommateurs, résulteraient de leurs choix et de leurs arbitrages entre les divers

---

1. Des informations intéressantes sur les différences, dans l'industrie de la construction, entre le secteur résidentiel et les autres sont présentées dans: Yves BÉLANGER, *Bourgeoisie et fractions de classe dans l'industrie québécoise de la construction*, thèse de maîtrise en science politique, Université du Québec à Montréal, 1979. Pour les évolutions à Québec même, en particulier pour les édifices commerciaux, se référer aux travaux du groupe EZOP-QUÉBEC, *Une ville à vendre*, 1972.

éléments entrant dans la production du service-logement. Cette thèse est à la base des modèles de localisation résidentielle les plus connus;<sup>2</sup> la banlieue stéréotype d'unifamiliales se serait ainsi constituée grâce à la préférence accordée à l'espace dans l'arbitrage entre la distance et l'espace, préférence qui serait d'autant plus nette que le revenu est plus élevé. Toutefois, parmi ceux qui accordent, souvent implicitement, un rôle causal aux préférences, plusieurs nuancent leurs positions en rappelant que les choix s'exercent dans un contexte de contraintes et que ces contraintes doivent être élucidées. Cette position de base a subi les foudres de ceux qui trouvent illusoire la souveraineté du consommateur et nient le rôle déterminant des préférences. Celles-ci ne pourraient définir le produit puisque, sur le marché, le produit préexiste à la demande. Le choix s'insère à l'intérieur de l'éventail des produits existants et les consommateurs ne dicteraient pas cet éventail. Ces critiques négligent le pouvoir que le consommateur peut détenir en refusant un produit et, de ce fait, ne permettent pas de faire la distinction entre l'influence qui peut être exercée lors de la conception d'un produit et l'influence qui agit dans sa diffusion.

2. *L'espace résidentiel comme résultat d'un système décisionnel complexe.* La structuration de l'espace résidentiel, la concrétisation de ses caractéristiques émerge d'une multitude de décisions prises par divers agents interdépendants, publics et privés.<sup>3</sup> Le complexe interorganisationnel à l'œuvre dans la production des espaces résidentiels est source de rigidités et de contraintes.<sup>4</sup> Certes, tous les décideurs n'ont pas le même poids; certaines décisions primaires, entre autres celles prises par les pouvoirs publics, ont un caractère structurant, catalyseur des décisions secondaires comme celles des ménages. Les caractéristiques du produit résidentiel s'expliquent par l'enchaînement des séquences décisionnelles, par les particularités de chaque acteur, qui l'incitent à prendre telle ou telle décision, par les règles du jeu et le contexte interorganisationnel (entre autres la structure de l'industrie). Ce schéma a été utilisé pour rendre compte, en particulier, de la localisation des développements résidentiels.

3. *L'espace résidentiel comme « produit » socio-historique.* Les formes qu'a prises le logement de chaque couche sociale ont varié selon les époques et, pour la même époque, entre pays ayant atteint des niveaux comparables d'évolution.<sup>5</sup>

2. Pour une revue de ces modèles, voir entre autres : P. MERLIN, *Méthodes quantitatives et espace urbain*, Paris, Masson, 1973.

3. Cette conception a été développée dans les travaux faits à l'Université de la Caroline du Nord dans les années soixante, par Chapin, Weiss et Kaiser. Pour une présentation sommaire, voir : F. STUART CHAPIN, « Selected theories of urban growth and structure », *Journal of the American Institute of the Planners*, 1964.

4. Cet aspect est souligné dans : Melvin CHARNEY *et al.*, *The Adequacy and Production of Low Income Housing*, Ottawa, S.C.H.L., 1971.

5. Pour cette approche, voir entre autres : J.E. VANCE, « Institutional forces that shape the city », dans : D.T. HERBERT et R.J. JOHNSTON (éds.), *Social Areas in Cities, I. Spatial Processes and Form*, London, Wiley, 1976.

Certaines approches historiques et comparatives sont ainsi soucieuses de souligner à quel point les nouveaux espaces bâtis sont le fruit d'une histoire singulière, sont le produit d'une combinaison de facteurs présentant des particularités dans chaque cas : topographie, disponibilité des terrains, tradition architecturale, système financier, rapports de force idéologico-politiques. Dans une telle approche, s'il est possible de retracer les concours de circonstances et de facteurs qui ont abouti à la création de telle ou telle forme, il paraît par contre assez vain d'affirmer des liens de causalité entre eux.

4. *L'espace résidentiel comme traduction spatiale d'un mode de production.* À cet éclectisme, les auteurs marxistes opposent un schéma explicatif où la forme de la ville dérive du mode de production. Certes, il existe de nombreuses tendances dans le courant marxiste, qui a donné une nouvelle impulsion aux études urbaines depuis une dizaine d'années, et la thèse centrale de la détermination par l'économique est présentée avec plus ou moins de considérations circonstanciées selon les cas. Ainsi, dans le cadre de grandes fresques historiques, certains discernent une correspondance très nette entre forme de la ville et stade de développement du mode de production capitaliste;<sup>6</sup> ou encore, sur une période plus courte, on avance que la forme stéréotypée de la banlieue d'unifamiliales a été rendue nécessaire (mais est-ce la seule possible ?) par les évolutions du capitalisme, parce qu'elle serait la forme d'habitat optimale pour l'augmentation de la consommation de marchandises.<sup>7</sup> En fait, plusieurs travaux d'inspiration marxiste, à l'instar du désormais classique ouvrage, *La Question urbaine*,<sup>8</sup> sont ballottés entre la reconnaissance de la multiplicité des déterminants des formes urbaines et en particulier résidentielles, ou même la mise au jour empirique de ces déterminants, et d'autre part l'affirmation péremptoire et renouvelée de la détermination par le mode de production et, en dernière instance, par l'économique. Dans ce postulat de la détermination par l'instance économique, il n'est d'ailleurs pas toujours aisé de percevoir si l'on met en cause les traits distinctifs fondamentaux de l'instance économique capitaliste ou d'autres éléments historiquement contingents (comme l'état de la technologie, des sources d'énergie, de la division du travail ou le degré de concentration du capital). Le problème de l'ordonnement des déterminants des formes reste entier car l'affirmation du primat de l'économique ne donne pas d'indications sur l'éventail des possibilités laissées ouvertes aux

---

6. Voir, entre autres, sur ce point, les textes de David M. GORDON, « Class struggle and the stages of American urban development », dans : D.C. PERRY et A.J. WATKINS (éds.), *The Rise of the Sunbelt Cities*, Beverly Hills, Sage Publication, 1977 ; et dans : *Urban Affairs Annual Review*, XIV, 1977.

7. Cette thèse a été reprise par de nombreux auteurs. Une présentation succincte et schématique est faite par Larry SAWYERS, « Urban form and the mode of production », *Review of Radical Political Economics*, VII, 1 : 52-58.

8. Manuel CASTELLS, *La question urbaine*, Paris, Maspéro, 1972.

autres déterminants, ni sur le poids respectif de chacun de ceux-ci, ni sur la singularité ou la généralité des modalités de leurs combinaisons.

5. *L'espace résidentiel comme extrant du système sectoriel de production du cadre bâti.* Sans élaborer une théorie d'ensemble de la genèse des formes urbaines, plusieurs auteurs, d'inspiration critique ou ouvertement marxiste, avancent que l'évolution des formes résidentielles traduit celle du système de production du cadre bâti. Dans l'étude sans doute la plus représentative de cette tendance, Topalov montre qu'il existe un lien entre différents types de promoteurs (définis à partir des capitaux qu'ils possèdent, de ceux qu'ils utilisent et des fonctions qu'ils remplissent) et diverses caractéristiques de leurs projets résidentiels.<sup>9</sup> Pour sa part, Lorimer soutient que le développement, après la guerre, de cinq produits urbanistiques nouveaux (centres commerciaux, édifices à bureaux du centre-ville, tours résidentielles, parcs industriels, banlieues créées par des entreprises corporatives) est dû à la croissance des grands « développeurs », promoteurs de ces projets ; cette croissance ne doit d'ailleurs pas être considérée comme naturelle, issue d'une restructuration interne du capital ; elle a plutôt été « forcée » par diverses mesures gouvernementales.<sup>10</sup>

6. *L'espace résidentiel comme produit du « champ » urbanistique.* On pourrait regrouper sous ce titre divers travaux qui tentent d'expliquer les formes urbaines en accordant d'abord une attention particulière à leurs caractéristiques détaillées et au rôle de leurs concepteurs, et en essayant ensuite de retracer la configuration des déterminants socio-économiques, idéologiques et politico-institutionnels qui conduisent à leur apparition ou à leur diffusion.<sup>11</sup> Pour ce faire, il est utile de se demander si la production résidentielle ne constitue pas un domaine d'activité ayant une dynamique propre, par la nature de ses agents leaders et par son organisation interne, si bien que les influences extérieures n'y apparaîtraient que médiatisées par les conceptions, les interprétations, les habitudes et les comportements des gens du « milieu ». Si tel est le cas, la notion sociologique de « champ » revêt un certain intérêt. Selon Remy, « le concept de champ renvoie à la manière dont un produit social déterminé est mis à la disposition d'une certaine demande sociale, à travers l'organisation légitime d'un ensemble de rôles, d'objectifs et de moyens ».<sup>12</sup> Dans cette perspective il est possible de réarticuler l'offre et la demande, ce qui se fait obligatoirement de manière dynamique et séquentielle, sans avoir d'emblée, comme dans les

---

9. Christian TOPALOV, *Les promoteurs immobiliers*, Paris, Mouton, 1974.

10. James LORIMER, *The Developers*, Toronto, James Lorimer, 1978.

11. Entre autres, on peut mentionner : J. CASTEX, J.-Ch. DEPAULE, Ph. PANERAL, *Formes urbaines : de l'îlot à la barre*, Paris, Bordas, 1979 ; Raymonde MOULIN *et al.*, *Les Architectes*, Paris, Calmann-Lévy, 1973.

12. Jean REMY, Liliane VOYÉ et Émile SERVAIS, *Produire ou reproduire ? Une sociologie de la vie quotidienne*, Bruxelles, Vie ouvrière, 1978, p. 158.

tendances précédentes, à frapper l'une ou l'autre d'ostracisme. Les interrogations théoriques des orientations précédentes demeurent ; mais peut-on y apporter des réponses solides autrement qu'en regardant la façon dont, à travers les produits, en l'occurrence les formes résidentielles, s'établissent les relations entre les divers groupes d'acteurs concernés par le développement résidentiel ? Une analyse de la dynamique production-produit-consommation s'impose, surtout lorsque la production et l'allocation des logements sont entièrement régies par un marché non pénurique. Certes, les producteurs et les consommateurs ne peuvent être ramenés à des êtres entièrement autonomes et calculateurs de profit et d'utilité, même s'ils le sont plus ou moins ; ils se trouvent sur le marché dans des positions différentes, et en interaction. Il importe alors de découvrir comment les logiques d'action qui, à titre d'hypothèse initiale, dérivent de ces positions, se combinent pour faire en sorte que l'éventail de produits techniquement et économiquement possible à un moment donné soit finalement réduit aux produits dont on observe la fabrication et la diffusion. L'analyse monographique, présentée dans cette étude, suggère que cette problématique de « champ urbanistique » est plus féconde que les autres lorsqu'on veut comprendre la dynamique des processus de conception-production des développements résidentiels.

## II. LES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT RÉSIDENTIEL

Dans les zones prises en compte par notre étude, une quantité d'acteurs privés et un nombre plus restreint d'acteurs publics sont intervenus. Leurs principales caractéristiques internes devraient *a priori* permettre de rendre compte de leur logique d'action, sinon de leurs réalisations.

### A) *Lotisseurs, constructeurs, investisseurs immobiliers*

On ne dénombre pas moins de quatre-vingt-dix-huit compagnies dans les douze N.E.R. de Québec à partir du stade du lotissement. Le développement résidentiel est le résultat d'une multiplicité d'intervenants, surtout dans l'unifamilial ; dans les N.E.R. où prédomine le logement locatif, le nombre d'intervenants est moindre, ce qui s'explique sans doute par un degré plus élevé de concentration dans le secteur de la construction d'immeubles locatifs. L'impression de multiplicité demeure, même si l'on tient compte du phénomène de dédoublement des compagnies. Un même individu ou un même groupe peut, en effet, pour des raisons de minimisation des risques et des impôts, multiplier ses compagnies « spécialisées » : par exemple il en aura une pour la détention de terrains et le lotissement, une ou plusieurs pour la construction proprement dite, une — ou le plus souvent plusieurs — pour l'exploitation d'immeubles locatifs (à la limite, il aura une compagnie par immeuble ou du moins une par projet). Des informations sur les activités exercées ont été obtenues pour

quatre-vingts de ces compagnies, à partir de leurs rapports annuels au Ministère des consommateurs, coopératives et institutions financières et de vingt-sept entrevues. Ces entrevues ont été faites auprès des acteurs privés les plus importants de chaque N.E.R., lotisseur, constructeur ou investisseur immobilier, si bien que généralement chaque individu interviewé pouvait parler pour les diverses compagnies qu'il possédait.

Les profils d'acteurs qui se dégagent de la combinaison des fonctions exercées sont diversifiés ; en outre, ces profils, pris en 1979, peuvent varier pour un même individu dans le temps. Les fonctions principales retenues sont : la détention de terrains, le lotissement (subdivision des terrains), la construction, l'exploitation immobilière, la promotion, la préfabrication. Le tableau 1 donne la répartition des compagnies identifiées et des acteurs interviewés, selon la combinaison des fonctions et selon la fonction prédominante (un agent peut ne s'intéresser à certaines fonctions que de manière secondaire et accessoire). La classification des interviewés tient compte des fonctions de leurs diverses compagnies présentes dans le domaine résidentiel. (Ils peuvent aussi en avoir dans d'autres secteurs.)

Statistiquement, les compagnies les plus spécialisées, celles qui n'exercent qu'une seule fonction, sont les plus nombreuses : 20 pour le lotissement, 17 pour la construction, 16 pour l'exploitation immobilière. Dans une compilation détaillée des informations disponibles sur un grand nombre de compagnies présentes dans le domaine résidentiel, Danielle Pillette a mis au jour le même phénomène de spécialisation et est portée à conclure à une séparation des fonctions de « promotion foncière » (lotissement ici) et de « promotion immobilière ». <sup>13</sup> Cette conclusion doit être sérieusement nuancée, en raison du poids sur le marché des compagnies — et surtout des acteurs qui sont à la tête d'un groupe de compagnies — qui intègrent plusieurs fonctions, comme nous le verrons.

Parmi les investisseurs fonciers, qu'il faudrait sans doute qualifier plus exactement de simples marchands de terrains, puisqu'ils achètent et vendent sans faire subir de modification au terrain, on peut retrouver à peu près n'importe qui ayant un petit capital ; l'actionnaire d'une telle compagnie a habituellement une activité principale hors du domaine résidentiel et se contente de faire un placement dans le terrain, éventuellement en « spéculant » comme à la bourse. Le plus souvent, quand le développement est « mûr », le propriétaire du terrain, quel qu'il soit, le lotit. Le grand nombre de compagnies dont la fonction principale est le lotissement s'explique par le morcellement de la propriété foncière, encore dominant au début des années 1970.

---

13. Danielle PILLETTE, « Les promoteurs et les contrôles de l'utilisation du sol », *Actualité immobilière*, IV, 4, décembre 1980 : 19-23.

TABLEAU 1

*Profil de fonctions des intervenants.*

FONCTION PRINCIPALE	FONCTIONS SECONDAIRES						Compagnies	Acteurs interviewés
	Détention de terrains	Lotissement	Construction	Exploitation immobilière	Promotion	Préfabrication		
Investissement foncier . . .	X	—	—	—	—	—	5	
Lotissement . . . . .	X	X	—	—	—	—	20	2
.....	X	X	—	X	—	—	2	2
Lotissement et construction . . . . .	X	X	X	—	—	—	5	2
.....	X	X	X	X	—	—	3	8*
Construction . . . . .	—	—	X	X	—	—	6	1
.....	X	—	X	—	—	—	2	
.....	—	—	X	—	—	—	17	3
.....	X	—	X	X	X	X	1	
Préfabrication . . . . .	X	X	X	—	—	X	1	1
.....	X	—	X	—	—	X	1	1
.....	—	—	—	—	—	X	3	
Promotion . . . . .	X	X	—	—	X	—	2	
Exploitation immobilière . . . . .	X	X	—	X	X	—	1	1
.....	X	X	X	X	X	—		1
.....	—	—	X	X	X	—	1	1
.....	—	—	—	X	X	—	1	
.....	—	—	—	X	—	—	16	
Investissement foncier et immobilier . . . . .	X	—	—	X	—	—	1	

\* Comme un même acteur peut posséder plusieurs compagnies spécialisées, il n'est pas surprenant qu'il y ait plus d'acteurs que de compagnies à exercer simultanément et à parité le lotissement et la construction.

Les quatre agents interviewés dont la fonction principale est le lotissement ont une caractéristique commune. Il s'agit de professionnels et de dirigeants d'entreprises (propriétaires ou administrateurs de commerces et d'industries) qui se sont créés des clubs de placement et qui, pour trois d'entre eux, ne font du lotissement qu'une activité annexe.

Le profil dominant des constructeurs-lotisseurs (« développeurs » dans la suite du texte) est à l'opposé. Seulement deux sur les douze interviewés étaient

au départ des dirigeants d'entreprises œuvrant dans d'autres domaines. Les dix autres étaient des hommes de métier (surtout menuisiers); deux d'entre eux se sont associés sur une base permanente à des comptables. Il est à noter que certains sont devenus des lotisseurs importants au cours des années 1970, en réinvestissant les profits du *boom* de la construction dans l'achat de terrains. Ces développeurs sont à l'origine de la montée des N.E.R. : ils les ont conçus, et ils ont fait démarrer la construction en essayant d'imprimer un certain cachet aux nouveaux développements. Les constructeurs purs, ceux dont l'unique fonction est la construction, s'apparentent aux développeurs. Ce sont à l'origine, en majorité, des hommes de métier, ayant commencé comme sous-traitants.

Les constructeurs et développeurs peuvent aussi se subdiviser selon leur degré d'engagement direct dans les différentes opérations de construction, autrement dit selon le nombre de tâches qu'ils donnent en sous-traitance. Si quelques-uns sont des entrepreneurs généraux donnant tout à contrat, la plupart réalisent eux-mêmes le gros œuvre : fondation, charpente, finition. Le contrôle des produits n'est pas le même dans ces différents cas. Tous ces constructeurs et développeurs, à une exception près, peuvent être considérés comme des promoteurs au sens général du terme : ils assurent la responsabilité organisationnelle et financière de la mise en marché de logements. Mais les promoteurs purs, c'est-à-dire ceux qui assurent cette responsabilité sans être engagés techniquement dans la construction, sont peu présents dans les zones étudiées. Les trois exploitants immobiliers ressemblent plus aux lotisseurs.

En bref, qui sont les acteurs privés du développement dans les zones étudiées à Québec ? Ils peuvent être rassemblés en trois grandes catégories : les hommes de métier-entrepreneurs ayant toujours œuvré dans le domaine, les professionnels et hommes d'affaires-entrepreneurs qui jouent un rôle actif, par opposition aux professionnels-dirigeants d'entreprises investisseurs qui veulent profiter des bons rendements qu'offre toujours le lotissement et souvent l'immeuble locatif. Selon leur spécialisation ou leur diversification dans les différentes opérations du processus de développement résidentiel, ces acteurs ont des intérêts différents, des sources de profit plus ou moins nombreuses (terrain, construction, exploitation) et plus ou moins contraignantes, et des possibilités plus ou moins larges d'influer sur le produit final : marginale pour le sous-contractant et très large pour le développeur-exploitant immobilier.

Les acteurs privés ont été identifiés à partir de leurs profils, c'est-à-dire de la combinaison des fonctions qu'ils remplissent dans le développement avec l'hypothèse sous-jacente que ces profils influencent les activités. Qu'en est-il exactement dans l'activité foncière, les activités de construction et d'investissement immobilier ? Sur le marché foncier, les divers types d'acteurs ne se comportent pas de la même façon, à plusieurs points de vue : superficie détenue, source d'acquisition, temps de rétention. Les constructeurs possèdent dix fois

moins de terrains que les lotisseurs. Ceux-ci ont acquis principalement leurs terrains des détenteurs initiaux : fermiers ou institutions religieuses. Les sources d'acquisition des développeurs sont un peu plus diversifiées ; certes, l'achat direct auprès du fermier occupe la première place, mais ils ont dû aussi transiger avec des particuliers ou des compagnies foncières « spéculatrices ». Quant aux constructeurs, ils s'approvisionnent auprès des lotisseurs ou développeurs. En choisissant la localisation de leurs achats, les lotisseurs sont surtout intéressés par la taille des terrains, les constructeurs par la qualité des terrains ; les développeurs cumulent ces deux préoccupations et ils accordent en plus une grande attention à l'environnement politique local. Ces préoccupations différentes de localisation s'inscrivent dans des horizons temporels différents. Il est, somme toute, assez normal que l'activité foncière varie selon les profils d'acteurs, puisque la constitution des profils tient compte de l'intervention dans le lotissement. Néanmoins, les différences entre les profils sont assez frappantes.

Il n'en va pas de même pour l'activité de construction. Certes, des différences y apparaissent nettement dans le volume et le type de production, dans le genre de clientèle visée, mais elles ne suivent pas les profils de fonctions. Comme les activités foncières, les activités de construction sont géographiquement concentrées, le plus souvent dans deux municipalités. Seule une compagnie a une envergure métropolitaine et une autre, spécialisée dans les maisons luxueuses, construit aussi en dehors de l'agglomération. Le volume de production des compagnies interviewées est dans l'ensemble faible ; même durant la période étudiée, plus de la moitié faisait entre dix et vingt-cinq logements par année, une en faisait moins de dix et deux seulement plus de cent, toutes les deux d'ailleurs dans le secteur locatif. Dans notre échantillon, les plus petites compagnies (moins de dix logements) sont sous-représentées.<sup>14</sup>

Il n'existe pas de correspondance entre un volume donné de production et un profil particulier, si ce n'est que les constructeurs purs (ceux qui ne font que de la construction) sont le plus souvent parmi les plus petits. Il n'y a pas non plus d'association claire entre le profil ou le volume de production et le type de logement produit. Ceux qui font seulement de l'unifamiliale isolée, le *bungalow* traditionnel dominant encore durant la période sur le marché de la maison unifamiliale, se retrouvent dans tous les profils. Certes, la moitié de ceux qui construisent des immeubles locatifs de quatre étages sont des développeurs ;

---

14. Selon les données fournies par l'Association provinciale des constructeurs d'habitation, en 1979, la production moyenne des entreprises de production était dans la région de Québec de 22 unités de logement, et 68% des entrepreneurs faisaient moins de 10 logements. Ce portrait est aussi conforme, dans ses grandes lignes, à celui qu'a dégagé Robert J. GRAVEL dans : *Les Promoteurs-constructeurs d'habitation de la région de Québec*, Québec, École nationale d'administration publique, juin 1976. Plusieurs de nos observations confirment ses résultats. Les différences sont sans doute dues au décalage de quatre ans entre les deux enquêtes, à la différence de conjoncture et à la petite taille de l'échantillon dans les deux cas.

l'autre moitié est composée de constructeurs-investisseurs immobiliers ou de constructeurs ayant une petite usine de préfabrication. Seulement trois acteurs interviewés parmi les plus gros opèrent dans des secteurs immobiliers autres que le résidentiel privé (l'institutionnel ou le commercial).

À l'intérieur d'un même type d'immeuble, surtout l'unifamilial, on peut déceler une certaine spécialisation des constructeurs selon la clientèle visée, et conséquemment selon le niveau de qualité du produit. Durant la période étudiée, certains constructeurs n'ont fait que des unifamiliales à bon marché, pour la classe moyenne inférieure, d'autres, que des unifamiliales de luxe pour les hauts revenus, d'autres, de l'unifamiliale standard pour la classe moyenne (à Québec même, souvent, pour des ménages de fonctionnaires dont les deux membres adultes travaillent). Mais cette spécialisation n'est ni complète ni immuable. Par exemple, même durant la période étudiée, un constructeur travaillant dans deux municipalités vise une clientèle différente dans chacune : ouvriers spécialisés à un endroit, professionnels à l'autre. Ces spécialisations peuvent ne pas résister à l'évolution de la conjoncture ; par exemple, durant la deuxième moitié des années 1970, alors que le nombre de mises en chantier diminuait, certains constructeurs se sont tournés davantage vers la maison un peu au-dessus de la moyenne, seul sous-marché vraiment actif. Les raisons pour lesquelles une certaine spécialisation s'établit sont diverses. Par exemple, un constructeur, après quelques réalisations satisfaisantes dans un genre de logements, se fait une renommée comme spécialiste de ce type et reçoit de nouvelles commandes. Ou encore, tel constructeur, qui exerce depuis de nombreuses années, reçoit des commandes de ses premiers clients pour qu'il leur construise une deuxième maison un peu moins modeste, puisque les profits de la vente de la première leur permettent d'augmenter leur mise de fonds initiale ; le constructeur, en suivant ses clients, change de sous-marché avec eux. Ou encore, tel petit propriétaire d'une usine de panneaux préfabriqués cherchera des sous-marchés qui lui permettront d'écouler des éléments standard et visera le *bungalow* bon marché. Tel autre, dans le même cas, plus industriel que constructeur, s'orientera plutôt vers le locatif privé ou public. En raison de la faculté d'adaptation des constructeurs les plus stables — et ceux de l'échantillon le sont : en moyenne ils évoluent dans le domaine résidentiel depuis treize ans — la spécialisation, certes relative, dans un sous-marché résulte donc d'un processus d'ordre conjoncturel et idiosyncratique. Ni le profil de fonctions, ni même certaines caractéristiques personnelles générales, comme la formation de base de président d'une compagnie, n'en rendent compte ; elle résulte sans doute beaucoup plus des facultés d'*entrepreneurship*, qui permettent de saisir des occasions de projets « payants » ou du moins marchant bien (c'est-à-dire à rentabilité moyenne), et de l'évolution personnelle de certains constructeurs qui, après avoir fait de la production de masse (et s'être assuré une aisance financière), éprouvent l'envie de soigner leurs produits. Cette explication vaut également pour la spécialisation dans les immeubles locatifs ; elle est toute

relative aussi, puisque certains font ou ont déjà fait du logement locatif et de la maison unifamiliale en même temps, mais elle existe quand même puisqu'un nombre restreint de constructeurs s'y aventurent, d'autant plus que, en raison de la structure du quatre-étages, il n'est pas nécessaire de changer de technique de construction, comme c'est le cas pour les tours. La réalisation d'immeubles en copropriété par des constructeurs qui faisaient auparavant des logements locatifs s'explique aussi davantage par l'évolution conjoncturelle du marché que par l'évolution des caractéristiques internes de ces acteurs.

Si les profils de fonctions ne rendent pas compte de la spécialisation plus ou moins permanente des producteurs dans un produit donné, ils expliquent une partie importante des différences dans les coûts globaux de production. En effet, les développeurs peuvent faire davantage de profit sur le terrain qu'ils achètent en général moins cher. Cette source de profit leur permet d'obtenir des coûts globaux de production sensiblement moindres, d'avoir un peu plus de flexibilité dans leur politique de prix et de mieux supporter les périodes de conjoncture difficile. Les acteurs privés directement responsables du développement résidentiel présentent ainsi une diversité de profils qui se traduit beaucoup plus dans les différences de rentabilité que dans le produit réalisé.

#### B) *Les financiers*

Les institutions financières interviennent dans le financement temporaire de la construction (prêts aux constructeurs) et dans le financement permanent (prêts aux acquéreurs); on ne les retrouve pas comme actionnaires dans les compagnies de construction interviewées. Les principales institutions faisant un prêt hypothécaire sont, par ordre d'importance, les caisses d'épargne et de crédit (surtout les caisses populaires), les banques à charte, les compagnies d'assurance, les compagnies de prêt, les trusts.<sup>15</sup>

Compte tenu de leurs sources de fonds spécifiques (dépôts à plus ou moins long terme) et de leurs stratégies respectives de croissance, les diverses institutions financières n'envisagent pas le placement dans les prêts hypothécaires de la même façon et, en conséquence, les types de logements financés préférentiellement ne sont pas les mêmes. Les caisses populaires ont surtout financé l'achat de maisons unifamiliales. Il en a été de même pour les banques; ce genre de prêts est pour elles un moyen d'accroître le volume de leur clientèle. Les trusts financent plutôt l'achat de propriétés existantes. Les compagnies d'assurance-vie, tout en préférant le financement hypothécaire des secteurs commercial et industriel, acceptent d'octroyer des prêts pour de gros projets de logements locatifs qui peuvent leur assurer un rendement à long terme. Cette

---

15. Sur le rôle des financiers, voir: G. DIVAY et Louise RICHARD, *Les institutions financières face au logement*, Montréal, I.N.R.S.-Urbanisation, 1981. (« Études et documents ».)

TABLEAU 2

*Part de la S.C.H.L., dans le financement hypothécaire des logements mis en chantier au cours des années 1970, agglomération de Québec.*  
(en pourcentages)

	ANNÉE										
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	
NOMBRE TOTAL DE LOGEMENTS . . . .	6 421	8 274	8 420	4 648	3 209	4 884	5 427	8 456	7 004	5 186	
L.N.H. <sup>1</sup> . . . . .	51,5	44,1	45,2	35,7	26,1	49,3	58,5	46,3	25,4	15,0	
S.C.H.L. <sup>2</sup> . . . . .	27,7	19,3	7,8	4,7	17,9	25,9	7,8	1,2	11,6	8,3	
LOGEMENTS À FAIBLE DENSITÉ <sup>3</sup> . . . .	2 630	3 170	3 529	2 638	2 523	3 463	3 569	5 433	3 924	3 507	
L.N.H. . . . .	72,3	68,7	63,2	31,7	25,2	43,2	41,9	27,3	18,7	9,0	
S.C.H.L. . . . .	42,0	18,2	11,4	3,1	20,4	21,6	0,1	0,0	0,1	0,0	
LOGEMENTS LOCATIFS . . . . .	3 791	5 104	4 891	2 010	686	1 421	1 858	3 023	2 350	1 679	
L.N.H. . . . .	37,1	28,7	32,2	40,7	29,1	63,9	90,4	80,3	43,6	27,4	
S.C.H.L. . . . .	17,8	20,1	4,2	6,9	8,7	36,3	22,7	3,4	31,0	25,7	

SOURCES: Statistiques annuelles S.C.H.L. et compilation du Service de la planification et de la recherche du bureau régional de la S.C.H.L.

1. Logements financés dans le cadre de la Loi nationale de l'habitation (prêts directs S.C.H.L. et prêts assurés de prêteurs agréés).

2. Logements financés par des prêts directs de la S.C.H.L.

3. Faible densité: maisons individuelles, jumelées ou duplex, en rangée.

spécialisation n'est toutefois que tendancielle et peut se modifier quelque peu en fonction de la conjoncture du marché du logement.

En plus de, ou par, l'intermédiaire des agents privés, certains organismes publics participent au financement hypothécaire. Il s'agit essentiellement de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (S.C.H.L.) qui intervient, en tant qu'institution financière, à deux titres: comme prêteur direct pour des projets dont le caractère « social » est plus ou moins marqué (ceux qui s'adressent à une clientèle dont les revenus sont vraiment faibles ou en dessous de la moyenne), et comme assureur des prêts effectués par des institutions financières agréées. (Les conditions de ces prêts assurés S.C.H.L. ont facilité l'accès au logement neuf.) À partir de la fin des années 1960, la S.C.H.L. a modifié son rôle en adoptant une orientation plus « sociale » et, si elle avait auparavant privilégié la propriété de maisons unifamiliales, ce biais est moins évident durant les années 1970. Globalement, au cours de la décennie, la S.C.H.L. a un peu plus contribué au financement d'immeubles locatifs qu'à celui d'unifamiliales. Cette moyenne décennale cache des fluctuations annuelles très fortes, fonction de la conjoncture du marché et de la mise en œuvre de programmes spéciaux (tels que les programmes d'aide à l'accession à la propriété et au logement locatif, visibles dans les statistiques de 1975 et de 1976); on observe également une certaine intention de retrait du financement et même de l'assurance hypothécaire à la toute fin des années 1970.

En plus de la S.C.H.L., un organisme public provincial a participé au financement de l'un des N.E.R. Il s'agit de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Les placements hypothécaires et immobiliers sont effectués principalement dans le domaine commercial; mais environ un cinquième va au secteur de l'habitation, plus précisément vers les sous-marchés les moins risqués et les plus rentables, comme l'indiquerait la présence de la Caisse dans le N.E.R. locatif le plus luxueux de notre échantillon: les Jardins Mérici. Dans ce cas, la Caisse opère par l'intermédiaire de sa filiale, Cadim Inc. Cadim a acheté le terrain, le loue par bail emphytéotique et finance le projet selon une formule originale de prêt hypothécaire (peut-être destinée à se généraliser), qui inclut une participation aux bénéfices. Et le risque du placement est en plus minimisé puisque le prêt est assuré par la S.C.H.L.

L'octroi ou l'assurance de prêts hypothécaires ne représente qu'une partie des interventions publiques dans le développement résidentiel. Nous n'allons pas identifier ici tous les organismes publics qui influent de près ou de loin sur le développement, mais quelques indications s'imposent sur deux protagonistes publics principaux: les municipalités et la S.C.H.L.

### C) *Agents publics*

Les municipalités dans lesquelles des développements ont été étudiés sont fort disparates au point de vue de la taille, du rythme de croissance démographique, de la richesse et des possibilités physiques de croissance. Ces variables constituent la trame de fond à partir de laquelle les responsables municipaux adoptent, intuitivement ou en toute conscience, des attitudes ou des stratégies à l'égard du développement résidentiel. Ces attitudes ou stratégies concernent le dosage entre l'habitation et les autres fonctions et le type de logements — donc, souvent, de classe sociale — recherché. Elles sont par ailleurs influencées par la compétition intermunicipale, qui est sans doute encore plus vive entre les plus grandes municipalités. Pour assurer la réalisation des orientations du développement, les municipalités disposent de divers instruments d'urbanisme : plan directeur, règlements de zonage, de lotissement, de construction.<sup>16</sup> Pour comprendre leur influence dans la mise en forme des développements résidentiels, il importe de savoir qui en définit le contenu et comment ils sont appliqués.

Quelques mots sur le premier point. Élus, services techniques, services de l'urbanisme participent à la définition et à l'acceptation des projets domiciliaires, mais c'est le service de l'urbanisme qui, à première vue, a la première responsabilité. Or, ce service est fort inégalement développé. Seulement Québec et Sainte-Foy ont un véritable service d'urbanisme et un urbaniste permanent ; dans les autres municipalités étudiées, le service est pris en charge par un inspecteur des bâtiments, qui reçoit l'aide occasionnelle d'urbanistes-conseils. La capacité locale réelle de contrôler les divers aspects de l'urbanisation s'en trouve affectée et, dans les faits, le contrôle a été exercé à un niveau supérieur, par la S.C.H.L.<sup>17</sup>

En effet, la S.C.H.L. n'est pas une institution financière comme les autres, même si, dans ses activités de prêteur, elle suit la même logique qu'eux. Son influence déborde son activité de prêt, en raison de la concentration et de la qualité des ressources professionnelles dont elle dispose dans les bureaux locaux. Devant la faiblesse des services d'urbanisme municipaux, les professionnels de la S.C.H.L. ont été amenés à jouer le rôle d'un super-service d'urbanisme, au lieu de s'en tenir à l'étude technique de chaque demande de prêt direct ou

---

16. Pour une présentation succincte, voir en particulier : P. KENNIFF, J. MORIN et L. QUESNEL-QUELLET, *L'organisation de l'espace dans quelques municipalités de la région de Québec : influence des règles du jeu et comportements des agents dans les décisions*, Québec, Centre de recherche en aménagement et développement, Université Laval, 1976.

17. Sur le rôle des organismes publics, voir : Marcel GAUDREAU, *Le rôle des politiques publiques d'urbanisme dans la production résidentielle*, Montréal, I.N.R.S.-Urbanisation, 1981. (« Études et documents ».)

assuré. En tant que super-service d'urbanisme, ils ont établi des contacts souvent étroits avec les lotisseurs, constructeurs et développeurs et ils ont exercé une influence normative par la publication de manuels de référence.

### III. PROCESSUS DE DÉFINITION DES ESPACES RÉSIDENTIELS

On doit, pour dépister l'influence de chaque acteur dans l'écheveau des décisions publiques et privées qui concourent au développement résidentiel, examiner séparément chacun des aspects principaux d'un NER, soit la localisation dans l'agglomération, le lotissement, les bâtiments et l'ensemble physique architectural résultant de la juxtaposition des bâtiments. Le poids relatif de chaque acteur (lotisseur, constructeur, financier, élu, services municipaux, population existante, nouveaux résidents) dans la définition du produit varie selon les aspects.

#### A) *Localisation*

Dans la localisation de leurs projets, les lotisseurs et les développeurs tiennent compte de l'accessibilité. Les nouveaux développements se localisent dans le voisinage (plus ou moins proche selon le genre de projet) d'une autoroute ou d'une voie de circulation importante. En ce sens, la localisation des développements résidentiels dépend des décisions publiques préalables concernant le réseau de transport, qui n'est pas analysé ici. Toutefois, la présence d'une voie de communication ne suffit pas à expliquer la localisation précise du développement et son évolution. Une autoroute fait croître énormément l'espace d'urbanisation potentiel. Pourquoi, à accessibilité égale, le développement surgit-il à un endroit plutôt qu'à un autre? L'explication de la localisation précise des poussées d'urbanisation est à rechercher dans les stratégies des développeurs sur le marché foncier, certes de plus en plus encadrées par les politiques municipales d'urbanisme.

Le développeur joue un rôle clé dans la localisation d'un N.E.R., plus encore que le simple lotisseur. En effet, celui-ci ne commande pas aussi directement le développement; il peut décider de subdiviser les terrains, mais doit attendre que des constructeurs s'y intéressent. Bien évidemment, le développeur va implanter un développement là où il possède des terrains, ce qui veut dire que l'analyse des points d'urbanisation renvoie à celle de la localisation de ses propriétés; celle-ci à son tour résulte et de sa stratégie d'achat et de la propension des propriétaires antérieurs à vendre, donc des occasions offertes sur le marché. On a vu que le lotisseur et le développeur préfèrent acquérir les terrains auprès de leurs utilisateurs initiaux. La localisation de leurs propriétés dépend donc en grande partie des propriétaires antérieurs, qui prennent la décision de vendre en

fonction de leurs caractéristiques personnelles et de la place qu'occupe le terrain dans leurs revenus et dans l'ensemble de leurs actifs. Ensuite, parmi l'ensemble des terrains possédés, le développeur va devoir choisir un terrain précis pour commencer le développement. Ce choix décisif est en fait souvent effectué de manière intuitive, « au pifomètre ». On procède par essai et erreur. Quelques maisons sortent de terre et on attend de voir si elles exerceront un effet d'attraction.

Pourquoi, une fois les noyaux d'urbanisation créés, certains se développent-ils plus rapidement que d'autres? Plusieurs raisons peuvent être avancées. Un développement a d'autant plus de chances de croître qu'il correspond à l'image socio-résidentielle que les gens se font d'une zone, que le rapport entre taxes et services offerts est plus avantageux... Mais la raison principale est peut-être que le succès engendre le succès. Si un développement « se vend bien », les constructeurs initiaux — et les autres, qui s'empressent alors de se situer à proximité — accroissent leur production. Les premiers occupants parlent du projet à leurs connaissances; davantage de clients potentiels viennent visiter. En langage du milieu, il faut construire « là où est le trafic ». Devant le succès, certains constructeurs initiaux peuvent d'ailleurs décider de recommencer ailleurs, pour profiter de la nouveauté et d'une certaine exclusivité.

Ainsi, la stratégie des développeurs sur un marché foncier façonné par les équipements publics structurants a été décisive pour la localisation des N.E.R. de Québec. Néanmoins, au cours des années 1970, les municipalités se sont mises à encadrer de plus en plus étroitement la localisation des nouveaux développements, pour assurer la continuité de l'urbanisation, pour diminuer le coût des infrastructures et pour rentabiliser les équipements existants. La localisation est de plus en plus dictée par les exigences municipales, elles-mêmes le reflet de directives provinciales. À l'intérieur d'une même municipalité, le choix des localisations nouvelles devient plus restreint et la concurrence intermunicipale s'en trouve modifiée et avivée.

Développeurs et municipalités (en tant que corporations) paraissent ainsi les agents clés dans la localisation des développements, à l'intérieur des possibilités ouvertes par les réseaux de transport. L'influence des autres agents est moindre. Si les financiers ont des réticences à s'engager dans certains vieux quartiers,<sup>18</sup> ils n'ont guère de préjugés systématiques par rapport à la localisation de nouveaux projets. Les décisions de prêt sont d'ailleurs le plus souvent prises par le bureau local de l'institution financière, qui se fie à sa connaissance du milieu local, à la réputation et à la performance financière du constructeur; les décisions de financer peuvent alors être légèrement prises en fonction des

---

18. Ville de Québec, Service de l'urbanisme, *Institutions prêteuses et détérioration résidentielle*, s.d.

perceptions et même des goûts personnels du gérant local. La S.C.H.L., quant à elle, ne s'est guère montrée sélective dans la localisation de ses interventions. Cherchant à faciliter la production de logements neufs et, pour ce faire, à garder les prix le plus bas possible, elle a été logiquement conduite à n'avoir aucun préjugé défavorable par rapport à l'urbanisation périphérique et dispersée, au contraire. Ainsi, dans deux petites municipalités, le bureau local de la S.C.H.L. a donné son aval au démarrage de deux nouveaux noyaux d'urbanisation, dès le stade de l'intention manifestée par le lotisseur. En outre, la S.C.H.L. a encouragé la construction de logements locatifs en périphérie et l'inscription dans le zonage de larges secteurs multifamiliaux, allant dans certains cas au-delà des pronostics les plus réalistes pour ce genre de développement. Pour sa part, la population déjà installée dans la municipalité ne se mobilise guère sur l'ouverture de nouveaux développements périphériques ; il n'en va pas toujours de même lorsqu'il s'agit de combler les trous de l'urbanisation. Par contre, les nouveaux résidants, ceux qui occupent un N.E.R., signent en définitive l'autorisation de poursuivre le développement ; mais — exception faite de l'auto-construction — ils doivent se contenter de choisir entre les options de localisation offertes par les lotisseurs. Dans le contexte des années 1970, où le mouvement d'exurbanisation se produit avec de faibles contraintes de coût de transport, la localisation périphérique (qui, à Québec, n'est jamais lointaine) n'a pas été un handicap.

### B) *Le lotissement*

Le lotissement est ici envisagé non en tant qu'acte de subdivision, mais au point de vue de son produit, qui commande des caractéristiques importantes d'un N.E.R., à savoir la forme des terrains et la grille de rues. Ces deux caractéristiques, d'ailleurs associées, sont influencées par un choix préalable concernant le type de bâtiment à implanter et la densité globale autorisée. Le lotissement, dans son produit, est ainsi étroitement lié au zonage municipal.

Les évaluations, sinon l'autopsie, du zonage municipal<sup>19</sup> ont montré qu'il n'a pas le rôle directeur qu'on lui prête spontanément. Il change fréquemment au gré des demandes venant surtout des promoteurs. À partir de l'exemple des N.E.R. étudiés, on peut dire que le développeur a un rôle au moins aussi important que la municipalité dans le choix de la densité et du type de bâtiment dans un endroit donné. Près des deux tiers des constructeurs et développeurs ont sollicité et obtenu des modifications aux règlements de zonage, pas toutes aussi radicales. Certaines l'ont été, par exemple : des secteurs zonés « institutionnel »

---

19. Lorne GIROUX, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, Québec, Les presses de l'Université Laval, 1979. Réjane CHARLES, *Le zonage au Québec : un mort en sursis*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974.

ou « parc » sont passés au « résidentiel multifamilial ». Cette pratique des promoteurs de faire modifier la vocation d'une zone, ou encore la densité ou le type de logements permis, ne doit pas toujours être interprétée comme la manifestation d'une tactique délibérée pour empêcher une rente foncière plus élevée. Pourtant, tel est bien parfois le cas, surtout dans les cas de changements très substantiels. Mais dans les zones non encore développées, les modifications fréquentes au zonage traduisent aussi le fait que le choix du type de logements à implanter dans un endroit donné procède par tâtonnements et obéit à des considérations conjoncturelles, tant celles du promoteur que celles de la ville. Ce que la ville pensait réalisable ou souhaitable dix ans auparavant, dans un contexte de croissance « naturelle », ne l'est plus forcément dans un contexte de restriction économique. Pour sa part, le constructeur peut changer d'idée sur le type de logements à réaliser, en fonction du rythme d'écoulement des nouveaux logements (les siens ou ceux de ses concurrents), de la réponse de la demande ou de l'évolution des mesures incitatives des gouvernements à l'égard de tel ou tel type de logements. S'il s'aperçoit qu'un type de logements se vend mal, il en essaiera un autre et demandera éventuellement une modification supplémentaire au règlement de zonage. En principe instrument de contrôle à long terme, le zonage doit se plier aux aléas du pilotage du développement à court terme. Entre refuser un nouveau projet et modifier le zonage, surtout de manière marginale, les municipalités ont dans le passé opté souvent pour la seconde solution. Actuellement, leur attitude devient, sinon moins flexible, du moins plus contraignante.

Ceci ne veut pas dire que les municipalités se sont contentées d'acquiescer à tous les *desiderata* des lotisseurs et constructeurs. La souplesse réglementaire traduit, surtout dans les plus grosses municipalités, sans doute davantage un style de gestion du développement, plus enclin à la négociation qu'à l'imposition. En effet, les modifications du zonage s'accompagnent parfois d'une modification du projet initial du lotisseur et constructeur. Près de 40% des acteurs privés interviewés ont ainsi modifié leur projet à l'issue de discussions avec la municipalité. Le rôle de la S.C.H.L. dans la conception du lotissement ressemble à celui des plus grosses municipalités. Elle a volontiers accepté le lotissement même dans des zones périphériques (et pour accepter des prêts, elle devait avoir au préalable accepté le lotissement); parfois, elle a aussi fait apporter des modifications au projet du développeur (par exemple, dans un cas, elle a réduit la densité proposée initialement). L'intervention de la S.C.H.L. dans le lotissement de certains N.E.R. ou parties de N.E.R. a été motivée notamment par une volonté de préserver ses intérêts hypothécaires, en évitant les voisinages fonctionnels dévalorisants.

Une fois choisi le type de bâtiment, comment sont définies la grille de rues et la forme des terrains ? Il s'agit essentiellement d'une opération technique au cours de laquelle s'imposent, et parfois s'opposent, les savoir-faire spécialisés

des différents groupes de professionnels impliqués. Sept fois sur neuf, les lotisseurs ont confié l'opération de subdivision exclusivement à des arpenteurs-géomètres, qui ont le monopole de l'acte légal; mais ils ont demandé de consulter un urbaniste dans deux autres cas, dont l'un présente une conception des rues innovatrice: rue en cul-de-sac gérée par les résidents. L'arpenteur cartographie les exigences des règlements de zonage et de lotissement, une fois la grille de rues déterminée d'un commun accord avec les services de la ville. En fait, il semble que, pour la conception de la grille des rues, ce soit les ingénieurs qui aient eu le rôle décisif pendant longtemps. Ils ont fait prévaloir des exigences techniques fonctionnelles (par exemple, faire passer deux camions des travaux publics en même temps) se traduisant par des rues fort larges, même lorsqu'elles desservent peu de maisons. Néanmoins, les préoccupations urbanistiques, même en l'absence d'urbaniste, ont pris une place de plus en plus grande. Ainsi, les grilles en labyrinthe plutôt qu'en damier traditionnel sont de loin les plus fréquentes; elles font plus «urbaniste». Lorsque la municipalité compte sur la présence continue d'un service d'urbanisme, il semble bien que celui-ci ait — fort progressivement — réussi à faire reconnaître sa compétence par les autres experts de la municipalité, d'abord dans la conception des plans d'ensemble, ensuite dans la conception de l'aménagement des rues. Mais une certaine rivalité persiste et il semble que le travail interdisciplinaire dans les services municipaux conduise chaque groupe de professionnels à approfondir les justifications techniques de son propre savoir-faire. (La recherche y trouve son compte!...)

À ce niveau de la conception de la grille des rues et de la forme des terrains, ni les lotisseurs ni les élus ne s'engagent en détail. Ils font confiance à leurs experts respectifs, quand ce ne sont pas les mêmes. D'ailleurs, dans la conception d'ensemble du lotissement d'une zone, les élus locaux ne formulent guère d'exigence spécifique. Ils s'intéressent le plus souvent à l'aménagement de manière sélective. Ce qui les intéresse, c'est soit une vision d'ensemble du développement de la municipalité (rythme de croissance des diverses fonctions), soit des projets marquants et visibles (édifices, centre-ville, usine), soit des questions de détail soulevées par des électeurs ou des promoteurs (concernant un terrain, une enseigne). Les élus semblent accorder plus d'attention à ces demandes détaillées, concrètes, qu'au contenu des plans et des règlements concernant toute une zone.

La définition du lotissement se fait ainsi habituellement à deux niveaux hiérarchisés où l'influence des divers agents n'est pas la même. Dans le choix de la densité et du type de bâtiment, le développeur, collé à la conjoncture du marché, est très actif, même s'il doit de plus en plus respecter les intérêts fiscaux que les municipalités se définissent avec une précision croissante. Dans le choix corollaire de la grille des rues et de la forme des terrains, les professionnels peuvent faire valoir leur savoir-faire — et leurs préjugés. Tel est le modèle

dominant. Mais deux de nos N.E.R. restent exceptionnels par le rôle qu'y ont joué les pouvoirs publics. Dans le cas de Village de l'Anse, la municipalité a acheté et loué le terrain ; le bureau local de la S.C.H.L. a aussi émis quelques suggestions sur la conception d'ensemble. Cette intervention publique a permis de réaliser un développement résidentiel dans une zone que les « forces du marché » n'auraient pas spontanément investie à l'époque — la zone devenant par la suite plus attrayante. À Pointe-Sainte-Foy, la ville a conçu elle-même le lotissement et, sous son égide, une coopération entre propriétaires fonciers, unique en son genre, s'est organisée pour favoriser le développement (remembrement volontaire, avec position de force initiale de la municipalité). En dehors des N.E.R., il est aussi à noter que la S.C.H.L. a voulu réaliser elle-même le lotissement d'un terrain qu'elle possédait à un endroit stratégique dans l'agglomération (900 acres dans le secteur Neufchâtel-Laurentien). Ces prises en charge publiques du lotissement ont permis des innovations, mais restent exceptionnelles.

### C) *Les bâtiments et ensemble de bâtiments*

Les caractéristiques externes et l'organisation interne des bâtiments résultent d'une combinaison des conceptions des constructeurs, des professionnels et des usagers, à l'intérieur des contraintes normatives imposées par divers organismes publics. L'apport de chaque agent varie principalement selon le type de bâtiment ; il est fort différent lorsqu'il s'agit de maisons unifamiliales ou d'immeubles locatifs.

Les acheteurs de maisons unifamiliales n'ont pas les mêmes possibilités de choix des caractéristiques de leur maison, selon qu'il s'agit d'une construction spéculative ou d'une construction sur demande. Actuellement, en période plus difficile, les constructeurs interviewés travaillent quasi uniquement sur demande : ils ne commencent une maison que si elle est prévendue. Durant la période de *boom*, au début des années 1970, certains constructeurs réalisaient jusqu'à la moitié de leur production sous forme spéculative, c'est-à-dire que la maison était commencée, sinon achevée, avant d'être achetée. Mais, même dans ce cas, quelques éléments de finition étaient laissés à la discrétion de l'acheteur (couleur et motif des planchers de cuisine et de salle de bains, portes d'armoires et comptoir de cuisine, accessoires tels que lustres, pharmacie, etc). Dans le cas d'une construction sur demande, l'éventail des choix personnels s'élargit ; à la limite, l'acheteur compose sa maison élément par élément, en jouant avec la panoplie que lui propose le constructeur (c'est la façon de procéder d'un des constructeurs). Mais, le plus souvent, l'acheteur se contente de demander des ajustements de finition à l'un des modèles de base que lui est proposé. La petite touche personnelle concerne alors surtout, outre les éléments de finition intérieure comme dans le cas de la construction spéculative, les matériaux de revêtement extérieur et la forme de la façade. Le point de départ reste toutefois

le ou les « modèles » offerts par le constructeur, en montre dans une maison-témoin lorsqu'il est nouveau.

Certains constructeurs affirment offrir plusieurs dizaines de modèles. Leur compréhension du modèle est en effet fort large. En gardant la même apparence extérieure, toute variation apportée dans le nombre, les dimensions et la disposition des pièces correspond à un modèle. De même, pour un intérieur identique, le revêtement utilisé et le choix de la façade ajoutent autant de modèles qu'il y a de possibilités de varier les matériaux. En réalité, le nombre de modèles de base (grandeur, niveau, disposition des pièces) de chaque constructeur est plus restreint. Comment les constructeurs d'unifamiliales conçoivent-ils leurs modèles? Principalement en fonction de leur goût personnel, de ce qu'ils pensent être les préférences des acheteurs, ou plutôt de ce qui va attirer les clientèles qu'il visent. Ils ne se fient guère à des professionnels sur ce point. La plupart demandent à un dessinateur de mettre en forme leur vision esthétique et les siennes, éventuellement; deux des constructeurs interviewés seulement font appel à un architecte pour le *design* des unifamiliales qu'ils mettent en marché pour une clientèle plus riche. Le constructeur puise ses sources d'inspiration un peu partout, chez ses compétiteurs, dans des plans de la S.C.H.L. personnalisés par quelques retouches, dans des revues ou des plans américains, dans les plans des fournisseurs de matériaux. Les imitations se cachent sous quelques retouches de façade et différents styles habillant les modèles de base paraissent se succéder, comme les phénomènes de mode. Et un même constructeur peut renouveler assez rapidement ses modèles de base et ses styles. Un tel, qui faisait du *bungalow* conventionnel à la fin des années 1960, s'est lancé dans le style québécois traditionnel durant la première moitié des années 1970, puis, sentant une certaine lassitude de sa clientèle à l'égard de ce style devenu trop populaire, il s'est par la suite mis au moderne. Dans un tel contexte de « versatilité » des constructeurs, de souci de singularisation à l'intérieur de contraintes de coûts, de multiplicité des sources de référence, malgré les quelques concepts de base possibles, il est difficile de retracer les *patterns* de diffusion des modèles et des styles. Le résultat est ambigu. Alors qu'un regard hautain ne verra que monotonie dans des développements d'unifamiliales, un œil plus attentif sera souvent surpris de l'ingéniosité et de l'imagination dans les variations de détail. Bref, pour la maison unifamiliale, les conceptions des constructeurs prédominent, qu'elles médiatisent ou interprètent celles des usagers, ou qu'elles soient personnelles, et fonctionnelles en termes de rentabilité.

D'autre part, la recherche permanente de la nouveauté dans les modèles quasi annuels, comme dans le secteur de l'automobile, doit composer avec des éléments de base assez étroitement contrôlés par les normes gouvernementales. Ces normes concernent surtout les matériaux de construction, la qualité de la construction, certains aspects de l'aménagement intérieur. Les matériaux utilisables doivent être approuvés par le Conseil national de la recherche; en

plus, certaines municipalités limitent l'éventail des matériaux autorisés, surtout pour les revêtements extérieurs (par exemple, interdiction des matériaux d'imitation). Les organismes publics, par le Code national des bâtiments et les normes d'habitabilité, imposent aussi des exigences minimales quant à la qualité de la construction et à certains aspects de l'aménagement interne. À travers ces normes s'expriment non seulement la poursuite d'objectifs sectoriels (justification de la norme: santé, salubrité; maintenant conservation de l'énergie), mais en même temps l'évolution des aspirations à la qualité, des conceptions particulières sur l'art d'être bien logé, et le pouvoir de certaines entreprises de fabrication. Sans même parler de l'encadrement public des comportements des agents privés (contrôle de la qualification professionnelle, protection du consommateur, etc.), il ne faut pas oublier que la réglementation de certains éléments du logement au niveau national affecte une quantité d'intérêts économiques. Au niveau de la réglementation locale, ces conséquences économiques sont moindres (et ont trait surtout à la plus ou moins grande ouverture du marché municipal aux promoteurs de l'extérieur); mais des conséquences cruciales s'y manifestent plus nettement: l'élévation de certaines exigences normatives se répercute sur le niveau des prix du logement et traduit indirectement une discrimination sociale plus ou moins consciente. Cette pratique de réglementation, gage d'une « qualité » minimale, est évidemment bienvenue pour les financiers. En règle générale, ils ne manifestent pas de préférences architecturales propres à l'égard de la maison unifamiliale; leur seule préoccupation importante est la valeur de revente de la maison, ce qui peut néanmoins leur faire nourrir une attitude conservatrice: accepter de préférence ce qui a été éprouvé sur le marché.

Dans ce cadre de contraintes normatives, les efforts d'individualisation des promoteurs, voulant toujours flatter le souci de distinction des acheteurs, entraînent quelques difficultés pour l'harmonisation des ensembles d'unifamiliales. Le plus souvent, la qualité architecturale d'un ensemble a été une conséquence ni voulue ni même recherchée par aucun agent, même si quelques municipalités et les plus gros lotisseurs s'en préoccupent. Dans une zone où le lotissement est morcelé, le seul mécanisme privé d'harmonisation est le prix du terrain. Mais il en découle seulement une certaine homogénéité quant au prix des maisons; à prix semblable, celles-ci peuvent être architecturalement fort disparates. Lorsque le lotissement est monopolisé par un seul agent, il ne s'ensuit pas qu'il puisse contrôler étroitement la qualité des nouvelles constructions tout au cours du développement, puisqu'il fait habituellement appel à plusieurs constructeurs; toutefois, il peut assez facilement exclure ceux qui font des maisons qui risquent de dévaluer les voisines, en ne leur vendant plus de terrains. Par des normes relatives à l'implantation des bâtiments et à l'esthétique des bâtiments et des rues, les municipalités peuvent exercer un certain contrôle de la qualité architecturale d'ensemble. L'implantation des bâtiments doit tenir compte d'exigences techniques (par exemple, par rapport

au déneigement) et juridiques (protection vis-à-vis des voisins). Il reste néanmoins une marge de manœuvre dans l'implantation des maisons, qui commence un peu à être utilisée ; par exemple, il arrive qu'on adopte un alignement décalé plutôt que droit ; mais il n'y a guère de consensus parmi les spécialistes qui interviennent dans le *design* des rues sur ce point ; préférences personnelles ou perception de ce que peuvent être les préférences des gens emportent la décision. Certaines municipalités utilisent aussi des critères d'harmonie pour dégager une meilleure qualité visuelle (compatibilité des matériaux de façade entre maisons voisines). C'est à Québec que ce contrôle architectural est jusqu'à maintenant poussé le plus loin ; en effet, la juridiction légale de la Commission d'urbanisme y couvre l'aspect architectural. Ce contrôle de la qualité d'ensemble jouant sur l'implantation et l'esthétique des bâtiments s'opère au niveau de segments de rue et peut sauvegarder une certaine diversité dans une grande zone d'unifamiliales. Une telle diversité a jusqu'à maintenant résulté de la forme de la grille des rues, du morcellement du lotissement et surtout de la construction.

L'influence des divers agents dans la conception des bâtiments multifamiliaux est sensiblement différente. D'abord, les usagers n'y ont pas de rôle actif direct ; et même l'influence qu'ils peuvent avoir par leur comportement de location est sans doute minime. Il est difficile pour un constructeur de déchiffrer la signification d'un taux de vacance au point de vue de la stricte conception des logements (la localisation pouvant être plus importante que la qualité). Par contre, l'investisseur-acheteur de bâtiments a parfois des exigences dont tient compte le constructeur. Ensuite, les professionnels jouent un plus grand rôle, qu'ils soient publics ou privés, et souvent de connivence. L'intervention d'un architecte est obligatoire pour la construction de tout ensemble de plus de \$100 000. Cette obligation légale n'empêche évidemment pas que, dans certains cas, l'apport de l'architecte du point de vue de la conception soit minime et qu'il doive se contenter d'introduire quelques modifications dans le plan initial des constructeurs. Mais dans les ensembles locatifs construits dans le cadre de la Loi nationale sur l'habitation, cette influence des architectes a été sensible à Québec en raison du dynamisme professionnel du bureau local de la S.C.H.L. Dans le cadre du programme de \$200 millions du début des années 1970, le bureau local avait d'ailleurs imposé aux constructeurs le recours à un architecte, même dans la faible densité. Des « innovations » — quelle que soit l'évaluation finale qu'on peut en faire — ont ainsi été introduites dans quelques projets. Pour les ensembles d'immeubles locatifs, le bureau local a aussi exigé la présence d'un architecte paysagiste pour l'aménagement des espaces extérieurs. On peut penser que cette pratique a eu des effets de diffusion sur d'autres projets. Dans le cas des N.E.R., elle a été bénéfique, d'autant plus que trois cas sur quatre ont été réalisés par un promoteur unique. Par ailleurs, les financiers semblent bien accorder une attention plus grande à la conception des ensembles locatifs qu'à celle des maisons unifamiliales ; les engagements hypothécaires

sont d'un autre ordre. S'il est vrai qu'un prêteur exprime rarement des préférences architecturales particulières, il aura encore plus tendance que dans l'unifamiliale à privilégier les méthodes de construction et les concepts architecturaux déjà éprouvés. D'autre part, selon certains informateurs municipaux, les financiers ne facilitent guère la réalisation des plans d'ensemble, préférant, pour minimiser les risques, garantir l'autonomie la plus complète à chaque bâtiment, ce qui oriente le plan même de lotissement. Pour leur part, les municipalités avec service d'urbanisme essaient de renforcer l'intégration architecturale et fonctionnelle des bâtiments dans l'aménagement des zones de plus haute densité. De plus, dans le choix du genre de logement, il faut noter que la construction de logements locatifs sous forme d'immeubles de trois ou quatre étages à structure de bois est due en grande partie aux mesures d'incitation fiscale reliées à l'investissement dans ce type d'immeuble (rythme d'amortissement, report des pertes locatives sur d'autres types de revenus imposables). Les constructeurs interviewés qui ont fait ce type d'immeuble locatif ont indiqué qu'ils avaient cherché d'abord à profiter d'avantages fiscaux. Dans un seul cas, le projet d'immeubles locatifs aurait été mis de l'avant pour exploiter un sous-marché où les promoteurs avaient été peu actifs : il s'agit du N.E.R. le plus luxueux.

L'examen des processus de définition des N.E.R. montre ainsi des différences dans l'influence de chaque agent selon l'aspect que l'on examine : localisation, lotissement, bâtiment. Toutefois, les observations précédentes valent pour les années 1970 et surtout pour la première moitié de la décennie. Or, depuis, des évolutions se sont dessinées qui sont susceptibles de modifier le rôle des différents acteurs.

#### IV. LES ÉVOLUTIONS EN COURS DU SYSTÈME DE PRODUCTION

Les effets de ces évolutions paraissent pour l'instant se renforcer, tendre à rendre plus puissant et plus omniprésent le ressort du système, à savoir la valeur marchande du produit logement. Le domaine résidentiel, encore régi récemment par un marché atomistique et peu organisé, est en passe de devenir un champ de calculs stratégiques beaucoup plus structuré socialement. Cette évolution se fait sous l'impulsion de quatre changements, parallèles et en partie liés, dont l'ampleur peut difficilement être estimée pour l'instant : une concentration de la propriété foncière et du lotissement, la formation d'un intérêt proprement municipal, la professionnalisation dans la définition du produit, la sophistication des consommateurs. Commentons brièvement les tendances, sans en approfondir l'analyse ici.

### A) *Concentration de la propriété foncière*

À la fin des années 1970, le cadre juridique et spatial du marché foncier résidentiel s'est trouvé modifié d'un coup par l'adoption de la loi du zonage agricole. La croyance en des possibilités de développement résidentiel spatialement illimitées, ouvertes dans toutes les directions et quelle que soit la distance du centre, a été brusquement éliminée. La loi semble avoir suscité, à court terme, une autre croyance, des attentes quant à la rareté des terrains urbanisables. Il s'agit bien d'une croyance, puisque la quantité des terrains disponibles est suffisante pour satisfaire les besoins de production pendant près d'une vingtaine d'années encore.

Mais, à court terme, la croyance est importante et joue comme facteur de hausse du prix des terrains. Une autre tendance va dans le même sens. On peut estimer, mais il faudrait faire des études plus poussées sur ce point, qu'il y a eu un mouvement de concentration de la propriété foncière au cours des années soixante-dix. Une rapide estimation du niveau de concentration de la propriété foncière, à partir du relevé des terrains fait par la S.C.H.L. en 1979,<sup>21</sup> indique un degré de monopolisation dans certaines municipalités qui défait l'image traditionnelle voulant que, dans les agglomérations du Québec, le marché foncier soit fortement concurrentiel. Bien évidemment, comme le montre le tableau 3, le degré de concentration varie selon l'échelle spatiale à laquelle on le calcule, selon la superficie totale des terrains disponibles dans chaque municipalité.

Considéré globalement pour toute l'agglomération, le degré de concentration de la propriété foncière à fonction résidentielle reste faible, même si le plus gros propriétaire privé a des avoirs qui dépassent ceux des gros propriétaires publics (ville de Québec : 220 ha ; S.C.H.L. : 268 ha). Toutefois, compte tenu de la relative fragmentation géographique du marché du logement, le degré de concentration au niveau municipal n'est pas sans importance ; or, dans les deux tiers des municipalités au potentiel le plus restreint, le plus gros propriétaire privé possède plus du tiers des terrains pouvant être développés. Ce mouvement de concentration, s'il était confirmé par des études longitudinales approfondies, est susceptible de produire plusieurs sortes d'effets, en particulier une hausse des prix des terrains, mais en même temps une augmentation des possibilités de développement mieux planifié. Un effet d'entraînement sur la concentration de la production, peu perceptible actuellement, demeure néanmoins possible. Ce mouvement de concentration du lotissement risque d'être renforcé par la deuxième tendance : la formation d'un intérêt proprement municipal.

---

20. S.C.H.L., Bureau de Québec, *Programme relevé des terrains et infrastructure*, Québec, 1979.

TABLEAU 3

*Degré de concentration de la propriété foncière, selon la superficie urbanisable, agglomération de Québec, 1979.*

SUPERFICIE URBANISABLE (hectares)	CONCENTRATION DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE *			NOMBRE DE MUNICIPALITÉS
	Un propriétaire (plus de 33%)	Trois propriétaires (plus de 50%)	Cinq propriétaires (plus de 50%)	
Moins de 100 .....	9	10	10	12
100 à 229 .....	2	3	3	4
230 à 500 .....	—	1	2	6
Plus de 500 .....	—	—	—	1

SOURCE: S.C.H.L., compilation personnelle.

\* Nombre de municipalités où une large proportion de terrain urbanisable est détenue par un petit nombre de gros propriétaires fonciers.

### B) *Formation d'un intérêt proprement municipal*

On peut dire que, jusqu'au début des années 1970, les municipalités en général n'ont pas eu d'attitude critique par rapport à la croissance résidentielle ; elles l'ont acceptée et souhaitée, quelle qu'elle soit. Par la suite, cette attitude s'est progressivement modifiée en raison du renversement de la situation financière municipale. D'abord, les municipalités, en commençant par les plus grosses, se sont mises à calculer la rentabilité fiscale des nouveaux développements et à faire de cette rentabilité un critère de leur acceptation. Ensuite, plusieurs municipalités, pour alléger leur endettement, ont demandé aux promoteurs de participer au financement des infrastructures locales, en se demandant même si elles ne devaient pas entièrement se décharger de cette responsabilité sur le promoteur. La réforme fiscale de 1979, en consacrant la taxation foncière comme principale source de revenus, vient renforcer, sinon accélérer le changement d'attitude. Cette tendance a pour effet de rehausser la qualité des nouveaux développements et sans doute, en même temps, d'en augmenter plus que proportionnellement le prix. De plus, elle incite à la concentration des lotissements, ce qui peut se traduire par une hausse du prix des terrains, comme on l'a vu. Certes la municipalité y trouve son compte, puisque l'évaluation foncière est ajustée à la valeur « réelle » des immeubles (à leur prix sur le marché). Cette stratégie fiscale traduit la formation d'un intérêt de la corporation municipale, dont les effets, amplifiés par le contexte inflationniste, ne se sont pas encore pleinement manifestés. Elle a dû néanmoins recevoir quelque correctif dès 1980, en raison du réalisme politique des élus, c'est-à-dire devant les réactions des petits propriétaires (acceptation de la possibilité d'un crédit d'impôt foncier). La stratégie fiscale s'accompagne d'un plus grand contrôle urbanistique des nouveaux développements ; elle contribue de ce fait à accroître le rôle des professionnels impliqués dans l'urbanisme.

### C) *Professionnalisation dans la définition du produit*

La définition des développements dans leurs aspects collectifs et dans leurs composantes individuelles (les bâtiments) semble de plus en plus prise en main par divers professionnels : architectes, architectes paysagistes, urbanistes, environnementalistes, en plus des ingénieurs qui étaient auparavant en situation de monopole professionnel. L'arrivée sur le marché du travail d'un plus grand nombre de diplômés dans ces disciplines a, en dépit de la détérioration de la situation économique, coïncidé avec deux facteurs moins défavorables. D'une part, l'intervention publique dans le domaine résidentiel s'est élargie et l'on sait le rôle que joue le secteur public dans les mouvements de professionnalisation. Les municipalités ont trouvé intérêt, on vient de le voir, à renforcer le contrôle urbanistique. Au palier supérieur de gouvernement, si la S.C.H.L. semble avoir adopté, à partir du milieu des années 1970, une politique de retrait progressif

(dictée notamment par les restrictions financières du fédéral), des préoccupations provinciales croissantes (sur l'environnement, la conservation de l'énergie) se traduisent par l'édiction de nouvelles normes techniques supplémentaires et de nouvelles considérations urbanistiques et architecturales, qui se manifestent dans la conception des bâtiments et des lotissements. D'autre part, durant les dernières années, le rétrécissement de la demande de logements (auquel les hausses de coût ne sont pas étrangères, évidemment) semble avoir incité plusieurs promoteurs à renouveler ou à affiner le *design* des lotissements ou leurs modèles de maison, dans l'espoir d'attirer une clientèle plus réticente. Pour ce faire, ils ont dû accroître dans certains cas leurs recours à des professionnels; ils y sont poussés aussi par souci de faire contrepoids aux professionnels du secteur public. Les nouvelles exigences de la conception du produit multiplient ainsi les intermédiaires entre le constructeur traditionnel et le consommateur. Le domaine résidentiel a tendance à s'autonomiser comme champ d'activité sociale, avec l'intensification des discussions spécialisées (colloques, forums, bulletins techniques) et la codification des règles de l'art. Cette autonomisation est renforcée par le fait que, parallèlement à la professionnalisation graduelle de la conception des produits, la connaissance du fonctionnement du marché résidentiel s'approfondit et se structure mieux sur le plan professionnel (comme le montre, entre autres, l'évolution du courtage immobilier). Dans un tel contexte, il n'est pas fortuit de constater que l'idée d'un ministère provincial de l'habitation, émise par plusieurs groupes, soit enfin retenue. Un tel ministère symbolise l'autonomisation et la structuration organisationnelle du domaine résidentiel. Les consommateurs participent évidemment au mouvement, et bien qu'elle soit sans doute moins perceptible, on peut déceler une tendance à la sophistication des consommateurs.

#### D) *La sophistication des consommateurs*

Les consommateurs sont entraînés dans la tendance précédente, à la fois en tant qu'usagers exprimant des préférences et en tant qu'acteurs sur le marché résidentiel. Du premier point de vue, ils disposent d'un nombre croissant de moyens de s'informer des produits disponibles et de parfaire ou d'adapter leurs goûts, leurs préférences architecturales et urbanistiques. Au cours des années 1970 sont nées au Québec plusieurs revues spécialisées dans le domaine résidentiel. Si, en général, la plupart proposent surtout des modèles de l'art d'habiter (aménagement, décoration de l'intérieur du logement), elles diffusent néanmoins aussi des types de bâtiment et plus rarement de développement. Quelles que soient les interrogations que l'on puisse avoir sur la distribution sociale de leur audience, il est permis de penser qu'elles ne seront pas sans effet sur les préférences des consommateurs à l'égard des logements neufs au cours des années à venir. D'autre part, les consommateurs sont sans doute de plus en plus pris par la logique du marché. En étant plus nombreux à devenir

propriétaires, ils se trouvent sur le marché non plus seulement comme simples consommateurs, mais aussi comme investisseurs. Le contexte inflationniste accentue d'ailleurs le caractère de placement financier du logement, non seulement comme sécurité pour protéger la valeur de l'épargne, mais aussi comme stratégie pour accroître la qualité du logement au fur et à mesure des reventes-achats. La relation à la propriété immobilière se modifie, et si le marché résidentiel est actif, ce ne sont certainement pas les acteurs privés ni même les municipalités qui s'en plaindront.

Voilà, très brièvement esquissées, les évolutions en cours. Le système de production du développement résidentiel change ; mais comme ces tendances se renforcent en grande partie et s'alimentent réciproquement, il est difficile d'imputer la cause de ces changements à tel facteur ou à tel groupe d'agents ; néanmoins, il faut s'y risquer. Dans le domaine résidentiel que nous avons analysé ici, le grand ou moyen « capital » dans la promotion résidentielle ne paraît pas avoir jusqu'à maintenant joué un rôle moteur dans les changements, du moins à Québec ; il ne paraît pas les avoir amorcés de manière autonome ; il en ira peut-être différemment à l'avenir si le mouvement de concentration du lotissement s'accroît. Par contre, les modifications apportées aux règles du jeu et l'extension du contrôle public, surtout si elle s'accompagne d'un retrait dans la mise en place des équipements locaux, sont susceptibles d'avoir les effets directs et indirects les plus transformateurs du système de production, entre autres, en accélérant le mouvement de concentration. Si l'on examine le processus politique d'adoption de ces modifications apportées à l'action publique, il n'apparaît pas qu'elles sont recherchées dans l'intérêt des producteurs privés, même si elles sont profitables aux plus gros d'entre eux. Ces modifications découlent plutôt du fait que les responsables ont tendance à définir l'intérêt public comme l'intérêt organisationnel de la corporation publique (la municipalité surtout), et non comme l'intérêt de la collectivité formée par l'ensemble des usagers. Quand on songe aux répercussions que les évolutions en cours sont susceptibles d'avoir sur l'accessibilité au logement des classes non aisées, il serait peut-être urgent que soient davantage prises en considération les conséquences des décisions publiques pour l'évolution du système de production...

\*

\*

\*

En conclusion, revenons brièvement sur les interrogations initiales concernant l'analyse de la détermination du produit, constitué dans notre étude par les développements résidentiels avec toutes leurs caractéristiques matérielles. Les constats de cette étude de quelques N.E.R. et les indications sur des évolutions récentes plus générales montrent qu'il est utile mais insuffisant d'appréhender

cette détermination à partir du système de production. Certes, on peut parler d'un système de la production résidentielle, caractérisé par des interdépendances entre diverses catégories d'acteurs publics ou privés ayant chacun des intérêts propres, par des caractéristiques structurelles (répartition et intégration des diverses fonctions, degré de concurrence) et par des éléments régulateurs (la protection de la valeur marchande de logement et la recherche de « plus-values » foncières). L'analyse du système permet de mettre en évidence les intérêts des divers acteurs, leur compatibilité et leur opposition. Mais la présence de ces intérêts des divers producteurs ne permet pas d'expliquer le choix de toutes les caractéristiques des développements. Ces intérêts s'accommodent d'un éventail plus ou moins large de caractéristiques possibles. Pour avancer dans l'analyse du choix des caractéristiques effectives, il devient alors nécessaire de resituer le système de production dans un ensemble plus vaste où les usagers (clients et contribuables) sont aussi présents. La communication entre usagers et producteurs recourt à divers modèles de référence concernant le « bon » et le « beau » logement et passe par un nombre croissant d'intermédiaires, concepteurs, vulgarisateurs, juge de ces bons modèles. Pour analyser cet ensemble englobant le système de production, une problématique en termes de champ urbanistique paraît prometteuse.

Gérard DIVAY

*I.N.R.S.-Urbanisation,  
Montréal.*