

Des solutions étrangères à un problème local : l'administration municipale de Montréal et la question des taudis durant la crise des années 1930

15^e Colloque de la Relève VRM

Racette, Jean-Christophe

Étudiant au doctorat

Département d'histoire

Université du Québec à Montréal

Directeur : Dany Fougères

racette.jean-christophe@courrier.uqam.ca

Au plus fort de la crise économique des années 1930, Montréal croule sous le poids des familles de chômeurs à soutenir. Du côté des familles ouvrières privées d'emplois depuis de longs mois, les conditions de vie s'effritent et c'est au niveau du logement que se fait sentir le plus gravement la diminution des salaires. Alors que certaines doivent cohabiter, d'autres doivent se contenter de logements en piteux état ou aux dimensions largement insuffisantes pour le nombre d'habitants. C'est dans ce contexte que la Ville de Montréal voit l'urgence d'agir et met en place une Commission du logement salubre dont la mission est d'étudier et de proposer des solutions durables aux problèmes de logement. Pour comprendre la situation locative et établir des plans d'action réalistes, les membres de cette commission mobiliseront de nombreuses ressources. Parmi celles-ci se trouve une quantité imposante de documentation et d'échanges internationaux.

J'entends montrer, dans cette présentation, quelles formes prennent ces échanges intermunicipaux sur la question du logement. Je suggère que le rôle des fonctionnaires de la Ville de Montréal dans la construction de ces relations est à la fois actif et passif et que celles-ci visent tant l'obtention d'informations statistiques et techniques que des propositions de projets de rénovation urbaine. Au cœur du développement de ces réseaux, et de cette présentation, se trouve la compétition intermunicipale. En mettant en lumière la vitalité des échanges et en suggérant que le développement urbanistique, technologique et scientifique de la métropole dépend en grande partie de ses relations et rapports avec les autres municipalités, j'entends participer à combler un espace laissé vacant dans l'historiographie québécoise qui a fait peu de place à cette dimension de l'histoire de Montréal. Je présenterai d'abord les méthodes de recherche et la recension d'innovations internationales puis je montrerai comment les plans étudiés par la Commission sont largement inspirés des réseaux d'échanges intermunicipaux et intégrés dans des schémas de compétition intermunicipale.

À la recherche des meilleures pratiques

Sommairement, la Commission du logement salubre, créée sous résolution du Conseil municipal le 14 mai 1934, a pour mandat d'étudier et de créer des plans pour lutter contre la prolifération des taudis et remplacer les logements vétustes. Le secrétaire de la Commission, Gérald Robert commence, en 1938, une recension d'articles de journaux sur le thème du logement, à Montréal et ailleurs. Cet intérêt laisse penser que les membres de la Commission souhaitaient connaître les innovations contemporaines en matière d'intervention sur l'habitation, afin d'actualiser leurs plans d'action. Les articles traitant des progrès dans les villes canadiennes et internationales sur la question du logement les touchent d'ailleurs particulièrement. Que ces innovations soient utilisées par les journaux pour discréditer le travail de la Ville ou transmettre aux lecteurs les découvertes et tentatives de solutions aux problèmes de logement, chaque article est conservé dans les archives de la Commission par le secrétaire Robert. Cette recherche d'innovations, ou à tout le moins d'inspirations trouve sa source selon nous dans un esprit de compétition entre les villes. En effet, la période de l'entre-deux-guerres est charnière en ce qui a trait au rôle de Montréal dans l'économie canadienne. Son statut de métropole du Canada est alors remis en question par l'émergence de métropoles régionales, mais surtout par la progression fulgurante de l'économie ontarienne et, *de facto*, de Toronto. Cette dernière double Montréal au niveau des transactions boursières au courant de la décennie, officialisant un écart qui ne cessera de s'accroître dans les années suivantes. Les journaux n'hésitent pas à utiliser cette rivalité afin de critiquer certains choix effectués par Montréal dans la gestion des problèmes de logement. Ainsi, Louis Dupire, du journal *Le Devoir*, montre l'évolution de la situation locative à Toronto soulignant que la ville-reine s'inquiète de la baisse du nombre de propriétaires par rapport au nombre total d'habitations. Le titre de l'article, « Toronto s'alarme, mais Montréal dort » indique clairement une intention d'illustrer la lucidité des autorités torontoises par rapport aux montréalaises.

Cette compétition se ressent également dans les correspondances. Lorsqu'un fonctionnaire municipal de Winnipeg écrit au secrétaire Gérald Robert afin d'obtenir des informations sur l'intervention en matière de logements à Montréal en retour de celles déjà octroyées par la métropole manitobaine, Robert répond que les données montréalaises ne sont que d'utilités locales et qu'une autre ville ne pourrait les utiliser adéquatement en raison d'importantes disparités régionales. Cette réponse illustre, selon nous, un désir de retenir des

informations en raison d'une compétition accrue puisque lorsque la ville d'Oslo, entre autres, demande la même chose, le secrétaire Robert s'empresse de lui faire parvenir l'ensemble des documents en sa possession sans présenter Montréal comme étant un cas unique ne pouvant être utile à aucune autre ville. Cette situation de compétition amène également Montréal à souhaiter se comparer principalement avec les grandes villes du monde occidental. Ainsi, les commentateurs et les membres de la Commission changent de ton selon la ville à laquelle ils réfèrent. Si Montréal est appelée à imiter New York ou Londres en raison de leurs idées novatrices, il faut plutôt imiter Toronto pour combler le retard qu'aurait Montréal par rapport à sa rivale naturelle.

L'importance de ces articles dans le domaine de l'histoire urbaine repose sur l'illustration qu'ils offrent de la formation des idées concernant le logement à Montréal. Suivant les réflexions de Marjatta Hietala [1987, 2008], il est clair que la compétition entre les villes, tant au niveau national qu'international, stimule la création, la diffusion et le développement des services publics. L'assiduité avec laquelle le secrétaire Robert recense ces articles et diffuse certains d'entre eux aux autres membres de la Commission montre l'importance donnée à cette compétition. Celle-ci incite les villes à mettre en avant leurs réussites et à diffuser leurs innovations auprès des municipalités avec lesquelles elles entretiennent une saine rivalité. Dans leur couverture des interventions en matière de salubrité, les journaux montréalais abordent les enjeux de deux façons : l'invitation à éviter les erreurs commises dans d'autres villes et les encouragements à imiter certaines actions entreprises. Cependant, peu importe l'angle utilisé, il s'agit d'une occasion de critiquer l'évolution du dossier à Montréal. Par exemple, en avril 1938, le journal *Le Devoir* invite les autorités municipales à éviter de tomber dans le piège de construire des « *block apartments* », véritables « termitières humaines, qui déplaisent aux anglais eux-mêmes ». Cet avertissement est accompagné de descriptions des tristes conditions de vie dans ces logements. Assurer un suivi quotidien des décisions prises ailleurs devient alors la principale méthode employée par les journaux pour proposer des solutions au problème posé par l'insalubrité sur le territoire de la ville.

La sensibilité des membres de la Commission du logement salubre aux expériences internationales est également perceptible dans les différentes interventions notées dans ses procès-verbaux. En 1934, Armand Dupuis, membre de la Commission, proposait des solutions issues de son voyage d'étude en Grande-Bretagne : un plan de revitalisation des quartiers

vétustes passant par l'achat de terrains, puis, la démolition et la reconstruction de logements avec des prix assez bas. Ces idées seront visiblement jugées efficaces, puisqu'elles seront au cœur du plan adopté par la Commission pour éliminer puis rénover les quartiers abritant des logements insalubres. Dupuis suggérait également de retenir les services de Jacques Gréber, célèbre urbaniste français, dans le but de concevoir un plan d'aménagement de la ville, témoignant ainsi de la bonne connaissance, par les membres de la Commission, des experts faisant autorité dans le domaine. L'apport international se remarque aussi dans la qualification et la formation professionnelle des employés municipaux. La Division de la salubrité du Service de santé profite de la professionnalisation des ingénieurs sanitaires qui complètent à l'époque leur formation dans les grandes écoles d'hygiène publique américaines (MIT, Harvard, John-Hopkins et Columbia) et amènent avec eux crédibilité et bonnes pratiques. Ces séjours à l'étranger visent à développer des compétences plus précises et utiles pour le travail exigé au Service de santé, mais sont aussi des moments propices pour tisser des liens avec des spécialistes internationaux et pour participer à différentes formes d'échanges techniques et scientifiques. De retour à Montréal, ces employés municipaux peuvent mieux participer à l'intégration de la ville dans les réseaux de partage de savoir-faire et de connaissances.

Des projets locaux à saveur internationale

Une fois les données et les pratiques étrangères recensées, la Commission du logement salubre devaient maintenant planifier son intervention. Les plans d'action, leur étude et leur publicisation auprès de la population de la ville, bien qu'indéniablement centrés sur la réalité locale comportent bon nombre d'éléments démontrant l'apport des connaissances internationales et des rivalités intermunicipales dans leur conception. Le projet présenté par Séraphin Ouimet, ingénieur montréalais, est de grande ampleur. Il consiste en la destruction de 20,000 habitations insalubres et la construction de cours de manutention de frets pour les chemins de fers circulant dans la métropole. Bien au fait de la situation internationale, son projet se veut une chance unique pour Montréal de rivaliser avec les grands centres urbains nord-américains avec lesquels elle se trouve en compétition en tant que plaque tournante du commerce. La construction de vastes entrepôts permettrait à la ville d'accueillir les grains en provenance des provinces de l'ouest toute l'année, plutôt que durant seulement six mois comme c'était alors le cas. Selon lui, Montréal, « par sa géographie humaine et physique est, par eau

et par terre, le seul centre économique de distribution de l'Amérique du Nord pour toute la production canadienne qui se déverse vers l'Atlantique » [Ouimet, *Travaux avec revenus*, s.d.]. Cet exemple montre l'une des façons dont est pensée cette compétition et les stratégies étudiées par la Ville pour tenter de conserver son statut de métropole canadienne.

De son côté, le projet proposé par Eugène Doucet, imprimeur montréalais et membre de la Commission à titre de citoyen, sera retenu, mais ne sera jamais mis en place par la Ville. Il prévoyait de redessiner complètement certaines portions du territoire montréalais en élargissant des rues, ajoutant des espaces verts et rénovant plus de 20 000 logements insalubres. Ce plan proposait également l'achat, par la Ville, des terrains et bâtiments jugés insalubres, la destruction de ceux-ci et leur reconstruction aux frais de la municipalité, suivi de la revente au propriétaire d'origine avec une garantie de prêt. Dans sa proposition, Doucet s'appuie allègrement sur les succès internationaux de plans similaires et affirme que son projet n'est pas sans précédent puisque des villes d'Europe et « presque toutes les grandes villes américaines » ont déjà utilisé cette stratégie pour « améliorer les conditions de vie des êtres humains » [Doucet, *Projet pour la démolition des taudis*, s.d.]. Que ce soit par la compétition intermunicipale ou par la démonstration des succès étrangers, ces exemples montrent que les membres de cette instance sont sensibles aux enjeux dépassant les frontières de la ville et tentent d'identifier les meilleures pratiques en les adaptant à la situation montréalaise.

En conclusion, Montréal s'inspire, imite et adapte des idées internationales à la réalité locale. La compétition intermunicipale, présentée ici comme principal moteur d'inspiration, influence grandement les membres de la Commission du logement salubre et leur volonté d'être à la fine pointe des innovations techniques et intellectuelles formera la base des plans d'actions proposés à la Ville. Si son apport à la discussion intermunicipale n'est pas encore clairement défini, il n'en demeure pas moins que Montréal est à jour dans sa connaissance des enjeux et nouveautés dans le monde du logement et que ses réflexions sur les taudis sont bien ancrées dans les tendances urbaines mondiales. Cette intégration aux réseaux de discussions internationales permet à Montréal d'actualiser ses actions et politiques et de se positionner avantageusement en mettant de l'avant sa modernité et son souci d'être à l'avant-garde des innovations.

Bibliographie

Ouvrages :

1. Ewen, Shane. *What is Urban History?*. Cambridge, Polity, 2016, 173 pages.
2. Hietala, Marjatta. *Services and Urbanization at the Turn of the Century: The Diffusion of Innovations*. Helsinki: Finnish Historical Society, 1987, 481 pages.
3. Jacoby, Wade. *Imitation and Politics: Redesigning Modern Germany*. Ithaca, Cornell University Press, 2000, 226 pages.
4. Linteau, Paul-André. *Histoire de Montréal depuis la Confédération*. Montréal, Boréal, 2000, 662 pages.

Articles et chapitres :

1. Brown-May, Andrew. « In the Precincts of the Global City: The Transnational Network of Municipal Affairs in Melbourne, Australia, at the End of the Nineteenth Century ». dans Saunier, Pierre-Yves et Ewen, Shane *dir.*, *Another Global City: Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment, 1850-2000*. New York, Palgrave Macmillan, 2008, pages 19-34.
2. Ewen, Shane. « Conclusion: Lost in Translation? Mapping, Molding, and Managing the Transnational Municipal moment ». dans Saunier, Pierre-Yves et Shane Ewen, *dir.*, *op cit.*, pages 173-184.
3. Gagnon, Robert et Zwarich, Natasha. « Les ingénieurs sanitaires à Montréal, 1870–1945 : lieux de formation et exercice de la profession ». *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, vol. 37, n° 1, 2008, pages 3-20.
4. Hietala, Marjatta. « Epilogue: Cities, Competition, and Cooperation. Prospect meets Retrospect ». dans Saunier, Pierre-Yves et Ewen, Shane *dir.* *op cit.* pages 185-193.
5. Iriye, Akira et Saunier, Pierre-Yves. « Introduction : The Professor and the Madman », dans Iriye, Akira et Saunier, Pierre-Yves *dir.*, *The Palgrave Dictionary of Transnational History*, New York, Palgrave, pages xvii-xx.
6. Saunier, Pierre-Yves. « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence ». *Genèses*, vol. 71, n° 2, 2008, pages 4--25

Thèse :

1. Rioux, Gabriel. *Le milieu de l'urbanisme à Montréal (1897-1941) : Histoire d'une refondation*. Thèse de Ph.D., Université du Québec à Montréal et Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Département d'études urbaines, Département d'histoire, 2013, 366 pages.