

LA PLACE DES ACTEURS SOCIAUX ET DE LEURS REPRÉSENTATIONS DU QUARTIER DANS LES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN

Communication présentée lors du Colloque *Les nouveaux enjeux urbains, une question d'échelle : du quartier à la région*
11 et 12 mai 2006

Geneviève CLOUTIER
Étudiante au doctorat en Études urbaines
Institut national de la recherche scientifique – Urbanisation, Culture et Société
genevieve_cloutier@ucs.inrs.ca

Introduction

De plus en plus de gouvernements locaux occidentaux se tournent vers l'approche intégrée pour planifier la revitalisation de quartiers urbains en crise. Cette approche présente une valeur ajoutée par rapport à la planification traditionnelle centralisée, du fait qu'elle en appelle à la mise en commun des ressources d'acteurs diversifiés, évoluant à différentes échelles, pour traiter de l'ensemble des enjeux propres à un territoire ciblé. Mais on peut s'interroger sur la mesure de l'intégration de l'apport des acteurs pluriels appelés à échanger leurs connaissances et leurs représentations du quartier qu'elle réalise. L'exercice de revitalisation urbaine intégrée en cours depuis 2003 dans le quartier Sainte-Marie de l'arrondissement Ville-Marie à Montréal nous sert d'exemple pour réfléchir sur la contribution des acteurs sociaux à l'intérieur du système de planification participative. Avant de présenter les résultats de notre analyse comparative du contenu des documents de planification de l'exercice montréalais à l'étude, nous présentons le contexte à l'origine de l'application de l'approche intégrée.

Problématique

À partir des années 1970, la combinaison de la remise en question de la figure de l'expert planificateur comme seul détenteur du savoir-faire avec l'émergence de grands mouvements sociaux et avec une profonde crise des finances publiques favorise une plus grande association des acteurs sociaux à la planification urbaine (Fishman, 1980; Dansereau et L'Écuyer, 1987). Cette participation des acteurs sociaux entraîne l'inscription à l'ordre du jour de nouvelles préoccupations, en phase avec la réalité des milieux locaux. Ainsi, l'objet des interventions urbaines se transforme. Les problèmes auxquels font face les quartiers centraux ont évolué suivant le rythme des transformations de la forme urbaine et les constats tirés des expériences amènent à envisager les problèmes de pauvreté comme ne concernant pas uniquement les conditions matérielles de la vie en ville (Sandercock, 2003).

Ce contexte a favorisé, surtout au cours des quinze dernières années, l'adoption par plusieurs administrations locales d'Amérique du Nord et d'Europe d'une approche tentant d'intégrer tous les aspects relatifs à la forme et au contenu de la planification. Cette approche, dite intégrée, valorise la concertation de partenaires variés, incluant les citoyens, et elle préconise une intervention tant sur le milieu physique que sur les dimensions sociales et économiques des quartiers en crise (Séguin et Divay, 2004). Elle s'appuie sur le postulat que le milieu de vie influence, par ses caractéristiques, les potentialités d'un individu, y compris la qualité de son réseau social et des services auxquels il a accès (Atkinson et Kintrea, 2001).

Partant de cette idée, l'approche intégrée propose de cibler les zones urbaines cumulant des caractéristiques de pauvreté pour renverser la vapeur du déclin. Parce que ces zones ne correspondent pas toujours à une délimitation politique ou administrative précise, les stratégies intégrées misent également sur la concertation d'intervenants à l'échelle locale, à l'échelle municipale et à l'échelle régionale (Bacqué et al., 2003). Cette association des échelles supra-locales apparaît d'autant plus importante que les problèmes se manifestant à un niveau micro-local sont habituellement influencés par des forces plus globales et par des changements se produisant dans les autres quartiers ou dans l'ensemble de la région métropolitaine (Séguin et Divay, 2004).

Ainsi, l'approche intégrée présente l'intérêt de proposer la réunion d'acteurs variés, intervenant à toutes les échelles et sur toutes les dimensions de la vie dans le quartier. Ces acteurs ont chacun leur propre représentation du quartier, façonnée par leur expérience, leurs valeurs et leurs intentions. L'ambition de l'approche intégrée est de mettre en commun ces représentations, en plus des ressources objectives de chacun des acteurs, afin de construire un projet de revitalisation adapté aux besoins du quartier et innovateur dans ses façons de faire (Divay et al., 2004). La question est alors de savoir comment s'effectue cette mise en commun.

Nous proposons d'observer l'évolution du processus de planification de la revitalisation urbaine intégrée (RUI) dans le quartier montréalais de Sainte-Marie comme point de départ à notre réflexion sur l'apport des acteurs sociaux au projet collectif. L'expérience-pilote de RUI, en cours depuis 2003 dans ce quartier central, regroupe six représentants des organisations non gouvernementales (ONG) et des groupes communautaires, deux représentants des entreprises privées et des grandes sociétés, trois représentants des institutions, quatre citoyens et trois représentants de l'arrondissement Ville-Marie, pour un total de 18 membres. Appliquée au

contexte montréalais, la question qui nous intéresse particulièrement ici est : Comment la contribution des acteurs sociaux fait-elle évoluer la planification de la RUI dans Sainte-Marie entre le lancement de l'exercice en 2003 et l'identification de priorités d'actions en 2004?

Méthodologie

Pour répondre à cette question, nous nous servons du contenu de quatre documents de planification issus de cet exercice, que nous analysons de façon comparative. Le premier document est le formulaire de proposition soumis par l'arrondissement Ville-Marie en mai 2003 à la Ville de Montréal en vue d'obtenir le financement pour lancer un projet-pilote dans Sainte-Marie; le second document est le premier rapport d'étape du comité de revitalisation locale (CRL) de Sainte-Marie, daté de décembre 2003; le troisième document est le plan de revitalisation du quartier Sainte-Marie réalisé par le CRL en mars 2004; et le dernier document est la synthèse des priorités identifiées par les membres du CRL en décembre 2004¹. Utilisés comme des «photos» du processus à quatre moments différents, ces documents favorisent une interprétation de l'évolution des thèmes associés aux items retenus par les acteurs concertés pour permettre la revitalisation du quartier. Les items² constituant le contenu des documents ont ainsi été rangés dans six catégories, identifiées à partir du document de mai 2003, qui constitue notre photo initiale. Ces catégories, mutuellement exclusives et présentant une unité de construit, sont présentées dans le tableau suivant :

Aménagement, équipements, habitation et cadre bâti	Sécurité	Développement économique, commerces et emploi	Santé publique et services communautaires	Éducation et développement socio-culturel	Lien social
--	----------	---	---	---	-------------

L'analyse de la variation d'importance de ces catégories d'un document à l'autre permet d'éclairer les représentations qui s'imposent ainsi que celles qui sont écartées au fil du processus. Elle nous permet également de tracer les contours de la représentation collective à laquelle en arrivent les participants de la RUI.

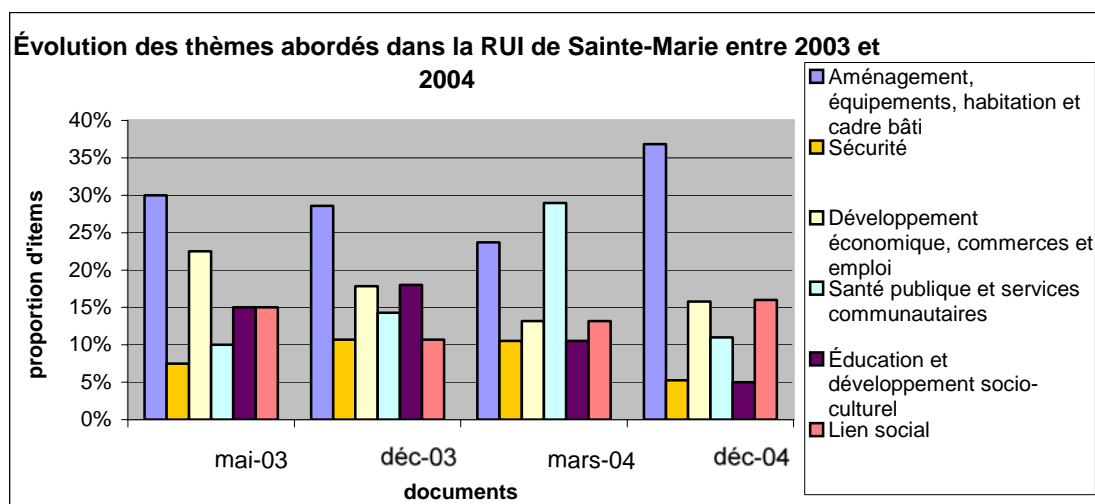
Résultats

La catégorie «Aménagement, équipements, habitation et cadre bâti» est celle qui regroupe le plus grand nombre d'items dans trois documents sur quatre. L'écart qui sépare cette catégorie des autres dans ces trois documents montre l'importance de la dimension physique pour les acteurs participant à l'exercice intégré de planification.

¹ Nous remercions Serge Thibault de l'arrondissement Ville-Marie de nous avoir donné accès aux documents.

² Le terme «items» est utilisé pour désigner sans distinction les éléments identifiés comme des «enjeux» dans un document et comme des «objectifs» dans les autres.

Or, dans le plan de revitalisation daté de mars 2004, c'est la catégorie «Santé publique et services...» qui compte la plus forte proportion d'items. Cette catégorie arrive plutôt au quatrième ou au cinquième rang dans les autres documents, derrière les thèmes liés au développement économique, à l'éducation et au lien social. Le thème de la santé fait ainsi une forte percée dans le document qui constitue à la fois la carte de visite de la RUI dans Sainte-Marie et le guide de travail du CRL. Quel est l'intérêt de la RUI à mettre l'emphase sur ce thème, dans ce document? Que perd le plan s'il n'insiste pas autant sur l'enjeu de la santé? Cette importance exceptionnelle accordée à la santé publique et aux services communautaires apparaît d'autant plus intéressante à questionner que la locomotive de développement est plutôt identifiée comme étant l'habitation, dans l'ensemble des documents.



Il est possible que les auteurs du plan de revitalisation aient voulu envoyer une image de la RUI comme étant soucieuse des conditions de santé et de bien-être de la population dans Sainte-Marie. Cette percée serait alors attribuable à une volonté de faire passer le message que la RUI vise à rendre le quartier plus attrayant à de nouveaux ménages, mais qu'elle n'est pas une menace pour la population locale. On peut aussi avancer que le CRL envisage d'atteindre ses objectifs d'augmenter la population et de favoriser le développement économique en intervenant sur la santé publique.

Pourtant, l'exercice d'identification des priorités de décembre 2004 indique plutôt que les membres du CRL placent en nette priorité les items liés au développement du milieu physique. Ce choix de priorités peut-il être vu comme une forme de recentrage de l'attention vers des items sur lesquels les acteurs du CRL ont un certain levier d'action? Les questions de santé auxquelles renvoient des items comme «mettre en œuvre des moyens pour diminuer l'insécurité

alimentaire» en appel à d'importantes ressources, que le CRL n'est peut-être pas en mesure de mobiliser, du moins pas dans l'immédiat.

Bien que la catégorie «Santé publique et services...» ne se démarque nettement que dans le plan de revitalisation, il est à noter que la proportion d'items qu'elle regroupe évolue positivement entre les documents de mai 2003 et de mars 2004. Cette évolution semble se faire au détriment de la catégorie «Développement économique,...». La diminution du nombre d'items dans cette catégorie, à mesure qu'avance le processus, confirmerait-elle une évolution du processus vers un projet misant davantage sur des éléments sur lesquels le CRL peut intervenir? Indique-t-elle plutôt une volonté de voir le quartier Sainte-Marie devenir un quartier «où il fait bon vivre», davantage qu'un quartier attirant les entreprises?

Le thème de l'éducation et du développement socio-culturel perd aussi de l'importance entre le rapport de décembre 2003 et le plan de revitalisation. Toutefois, la catégorie «Lien social» regroupe, d'un document à l'autre, plus de 10% des items. Cette catégorie, qui regroupe des items tels «Développer une meilleure cohabitation locale», se distingue particulièrement dans le choix des priorités effectué par les acteurs sociaux en décembre 2004, ce qui peut être une indication de la volonté du CRL d'intervenir d'abord sur la dynamique sociale au sein du quartier. La catégorie «sécurité», proche de ce lien social, ne se démarque pas, mais la proportion d'items qui y sont associés se maintient relativement d'un document à l'autre.

Conclusion

Notre analyse s'appuie essentiellement sur une association d'items à des catégories que nous avons créées pour les fins de l'exercice. Cette association reste subjective, mais elle a été soumise à un test inter-juges. En outre, l'utilisation du nombre de mentions de chaque item comme témoin de l'évolution des thèmes d'un document à l'autre implique un risque de lier cette évolution à des circonstances autres que l'importance réelle de l'item pour les acteurs. Néanmoins, cette analyse permet de soulever certains éléments intéressants comme la percée de la catégorie «Santé publique...» dans le plan de revitalisation ou le fait que les acteurs concertés dans Sainte-Marie semblent avoir une représentation collective qui renvoie à la définition traditionnelle de la revitalisation-rénovation urbaine, s'intéressant avant tout au développement physique du milieu. Ces éléments sont-ils dus à la marge de manœuvre dont disposent les acteurs dans le cadre de la RUI? Relèvent-ils plutôt d'une image que le CRL veut projeter? Les questions soulevées ici serviront à alimenter la discussion.

Références

ATKINSON, R., KINTREA, M. (2001). «Disentangling area effects : evidence from deprived and non deprived neighbourhoods», *Urban Studies*, vol.38, no 12, pp.2277-2298.

BACQUÉ, M.-H., DIVAY, G., ROSE, D., SÉGUIN, A.-M., SÉNÉCAL, G. (2003). *Survol de quelques politiques de revitalisation urbaine*, Montréal, INRS Urbanisation, culture et société.

DANSEREAU, Francine, L'ÉCUYER, Daniel (1987). *Réanimation, reconquête, conversion*, Revue de la littérature et bibliographie sélective annotée, INRS-Urbanisation, Montréal.

DIVAY G., P.J. HAMEL, D. ROSE, A.-M. SÉGUIN, G. SÉNÉCAL et P. BERNARD avec la collaboration de B. Charbonneau, G. Côté et P. Herjean (2004). *Projet pilote de revitalisation intégrée. Démarche d'évaluation*. Montréal, INRS-UCS.

FISHMAN, Robert (1980). « The anti-planners: the contemporary revolt against planning and its significance for planning history », in G.E. Cherry (éd.) *Shaping an Urban World*, Londres, Mansell, pp.243-252.

MERCIER, Guy (2000). «L'urbanisme des échecs urbanistiques: la rhétorique du renouveau du quartier Saint-Roch à Québec depuis 1990», in G. Sénécal et D. Saint-Laurent (dir.), *Les espaces dégradés*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, pp.237-254.

SANDERCOCK, L. (2003), «Dreaming the Sustainable City: Organizing Hope, Negotiating Fear, Mediating Memory», in *Story and Sustainability. Planning, Practice, and Possibility for American Cities*, B. Eckstein et J.A. Throgmorton. MIT Press, pp.143-164.

SÉGUIN, Anne-Marie, DIVAY, Gérard (2004). «La lutte territorialisée contre la pauvreté : examen critique du modèle de revitalisation», *Lien social et Politiques – RIAC*, no 52, pp.67-79.

SÉNÉCAL, Gilles (2004). « L'autoroute urbaine comme espace public », in V. Berdoulay, P. C. da Costa Gomes et J. Lolive (dir.), *L'espace public à l'épreuve. Régressions et émergences*, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, pp.49-59.

VAN HERZELE, Ann. (2004). «Local Knowledge in Action. Valuing Nonprofessional Reasoning in the Planning Process.» *Journal of Planning Education and Research*, vol.24, pp. 197-212.

Ville de Montréal (2004). *Priorités du plan de revitalisation du quartier Sainte-Marie*, Montréal, Arrondissement de Ville-Marie, Projet de revitalisation urbaine intégrée, décembre.

Ville de Montréal (2004). *Plan de revitalisation du quartier Sainte-Marie*, Montréal, Arrondissement de Ville-Marie, Projet de revitalisation urbaine intégrée, présenté par le Comité de revitalisation locale de Sainte-Marie, 20 mars.

Ville de Montréal (2003). *Les enjeux prioritaires pour Sainte-Marie. Rapport du comité de revitalisation locale (CRL) et des quatre comités de travail*, Montréal, Arrondissement de Ville-Marie, Projet de revitalisation urbaine intégrée, décembre.

Ville de Montréal (2003). *Ville-Marie, Au cœur de la métropole!*, Montréal, Arrondissement de Ville-Marie, Formulaire de proposition, Projet pilote de revitalisation urbaine intégrée, mai.