

## **2<sup>es</sup> Rencontres VRM**

### **Café des sciences 3 : « Identités, représentations territoriales et gouvernances métropolitaines »**

**29 octobre 2010**

**École d'architecture de l'Université Laval, Québec**

**Par Valérie Vincent**

**Animatrice** : Laurence BHERER, Université de Montréal

#### **Carole DESPRÉS, professeure à l'École d'architecture de l'Université Laval**

Dans cette communication, Carole Després s'intéresse aux défis identitaires que doivent relever les agglomérations urbaines et les communautés métropolitaines – ces territoires, un peu abstraits, qui sont issus des fusions municipales de 2002. Elle commence d'abord par expliquer que ces territoires ne sont pas le résultat de la volonté des populations et demeurent, pour la plupart des habitants, des entités abstraites qui regroupent des territoires urbains, des cœurs de villages, des territoires suburbains (banlieues) et des territoires ruraux de tout acabit (agricole, villégiature). Ces lieux ont leur propre identité, histoire, tradition de gouvernance et par conséquent, les résidents y sont porteurs de différentes identités territoriales.

Carole Després explique que l'identité territoriale est un concept issu de la recherche en psychologie de l'environnement (*settlement identity*) qui sert à comprendre comment les gens vivent leur attachement au territoire. En général, selon elle, un individu se définit par rapport à un type de milieu (urbain, banlieue, campagne). Bien que certaines personnes puissent aussi refléter des identités multiples, il n'en demeure pas moins que l'identité territoriale est influencée par notre passé résidentiel, celui de nos proches, l'endroit où nous avons grandi. Ce sentiment d'appartenance va ainsi nécessairement influencer nos choix résidentiels. De plus, selon notre identité territoriale, nous avons des perceptions plus ou moins positives ou négatives des autres portions de territoire. Par exemple, il n'est pas rare d'entendre des urbains parler négativement des rurbains et vice versa.

Quels sont donc les défis des agglomérations et des communautés métropolitaines dans un contexte où les résidents ont de la difficulté à s'identifier aux territoires métropolitains et encore plus à en comprendre et en saisir tous les enjeux ? À cela, Carole Després invite les dirigeants des agglomérations à tenter de mieux comprendre la diversité territoriale, les choix et les aspirations des résidents en tirant profit des nouvelles technologies. Non pas qu'il faille abandonner les consultations publiques plus traditionnelles, mais plutôt utiliser un outil (Internet) qui, d'ici cinq ans, sera certainement accessible à toute la population et qui servira à la fois à informer les citoyens, pour la collecte de données et pour consulter la population et ce, à faible coût.

#### **Winnie FROHN, professeure au département d'études urbaines et touristiques de l'UQAM**

Dans cette présentation, Winnie Frohn présente les résultats d'un projet de recherche portant sur les choix fait par les décideurs locaux en matière d'aménagement. Elle explique que des entrevues ont été réalisées avec des élus locaux et des membres de comités consultatifs en urbanisme afin de connaître leurs priorités en matière d'aménagement. Les premières entrevues ont été menées en 1998 et d'autres, avec les mêmes intervenants, en 2008. Cela a

permis à la chercheuse et à son équipe de voir les enjeux prioritaires et s'ils ont changés au cours cette période. Parallèlement, les entrevues leur ont aussi permis d'en apprendre davantage sur les relations entre les municipalités et les différents niveaux de gouvernement – en d'autres mots, jusqu'à quel point la taille, les fonctions et la localisation de la municipalité ont une influence sur les décisions prises par les élus locaux en matière d'aménagement.

Notons que les municipalités auxquelles se sont intéressées Mme Frohn et son équipe sont toutes situées dans la région de la Capitale-Nationale, mais aucune ne fait partie de la nouvelle ville de Québec issue des fusions de 2002. La population de ces villes varie entre 500 habitants pour les plus petites et 9 000 pour les plus grandes.

Est-ce que les priorités en matière d'aménagement ont changé entre 1998 et 2008? Et pourquoi?

**Environnement** : cet enjeu faisait nettement partie des priorités des décideurs locaux en 1998 et c'est encore le cas le 2008. Peu de changement sont à notés à ce sujet

**Service à la personne** : même chose qu'en matière d'environnement. Les services à la personne, qui incluent par exemple les centres communautaires et les loisirs, occupent la même importance en 1998 et en 2008.

**Économie** : plusieurs changements sont à noter en matière d'économie. Malgré le fait que les chercheurs s'attendaient à ce que ce thème ait grandi en importance, ils ont plutôt remarqué qu'en 2008, les préoccupations en matière d'économie sont moins claires qu'elles ne l'étaient auparavant. Si, en 1998, on reconnaissait l'importance d'un CLD pour le développement économique d'une région ou d'une municipalité, en 2008, les élus locaux préfèrent parler de rétention de la population et de moyens pour attirer les jeunes familles. En 2008, ils d'attardent moins à la création d'emploi, mais davantage à la qualité de vie.

**Infrastructures** : l'équipe de Mme Frohn croyait que cet élément allait également grandir en importance lors des entrevues de 2008, mais cela demeure une priorité au même titre que par le passé.

**Protection du patrimoine** : les chercheurs ont remarqué et en 1998 et en 2008 que la conservation et la protection du patrimoine était véritablement une passion pour les élus locaux. Ce n'est pas tant une question de paysage, mais davantage la question de conservation du patrimoine bâti (églises, bâtiments historiques, etc.) qui les préoccupe.

**Participation des citoyens** : les élus locaux semblent accorder moins d'importance à cet aspect en 2008 qu'en 1998. Selon eux, il semble y avoir suffisamment d'espaces de participation et ils ne semblent ne pas intéressés à ce qu'il y en ait davantage.

**Le logement** : cet aspect a pris de l'importance dans la dernière décennie. Comme il a été mentionné plut tôt, la problématique du logement abordable semble aller de paire avec l'idée de rétention des familles et d'augmentation de la qualité de vie. Cet enjeu préoccupe donc davantage les décideurs qu'auparavant.

Enfin, Winnie Frohn aborde le thème des relations entre les municipalités et les autres niveaux de gouvernement. Elle affirme que peu d'élus locaux parlent des relations avec le palier supérieur sinon pour aborder les questions liées aux subventions, aux lois et aux contraintes. Les plus petites municipalités croient, pour la plupart, que les lois sont écrites pour les municipalités de grandes tailles et sont ainsi souvent perçues comme des contraintes. Quant aux relations avec les MRC, la question est plutôt de savoir si le découpage territorial représente bien le sentiment d'appartenance. Enfin, les autres municipalités sont à la fois perçues comme des

rivales malgré le fait qu'elles puissent se ressembler étrangement. Une relation d'amour/haine est nettement perceptible.

En conclusion, Winnie Frohn et son équipe font clairement ressortir le fait que la taille, les fonctions et la localisation d'une municipalité influence les relations de celles-ci avec les autres villes et les autres paliers décisionnels.

### **Michel ROCHFORD, Communauté métropolitaine de Québec (CMQ)**

M. Rochford nous présente ici un point de vue moins issu de la recherche, mais plutôt basé sur les expériences d'un acteur de la planification urbaine. Il nous présente les enjeux, les obstacles et les opportunités que rencontrent les acteurs dit « de terrain » lorsqu'il est question d'identité, de représentations territoriales et de gouvernance.

Pour Michel Rochford, l'acteur urbain peut avoir plusieurs identités et celle-ci peut changer dans diverses situations. Les acteurs de terrain peuvent être habitant d'un quartier ou élu d'une ville, d'une MRC ou d'une région métropolitaine. Ils ont de multiples chapeaux et utilise celui qui leur plait le plus face à un interlocuteur.

De plus, selon l'intervenant, l'identité change en fonction de l'objet de planification considéré. Par exemple, si, pour la région de Québec, le fleuve St-Laurent est considéré comme un objet métropolitain, lorsqu'on parle d'aménager un parc sur le bord du fleuve, alors le fleuve devient un enjeu de quartier, un objet près du citoyen. Donc le même objet peut avoir de multiples personnalités.

Dans ce contexte institutionnel multiple, les acteurs de la planification urbaine doivent malgré tout mettre en œuvre la gouvernance métropolitaine et faire une répartition souple et mouvante des pouvoirs avec des acteurs qui ne partagent pas nécessairement la même culture organisationnelle. Or, la réalité, selon Michel Rochford est très différente. Sur le terrain, on questionne le « trop » ou le « pas assez » de structure, on questionne constamment le partage des compétences. On remarque également que la méfiance est maintenant ancrée dans la culture de plusieurs organisations. Tout cela entraîne finalement la multiplication des tables de concertation et lorsqu'un consensus pointe à l'horizon, il n'est pas rare qu'un acteur fasse ressortir l'argument de la « subsidiarité », c'est-à-dire qu'il remette en cause la compétence des acteurs à agir sur un objet. Les discussions doivent donc reprendre et on se retrouve prisonnier d'un cercle sans fin où aucun projet ne réussit à voir le jour. Selon M. Rochford, cela résume ce que les acteurs de la planification vivent depuis les 15 dernières années au Québec.

Les mêmes acteurs de la planification doivent par contre agir et tenter d'amener de nouvelles pratiques pour contrer ce phénomène. Selon lui, il existe des solutions, notamment, identifier et définir des objets concrets de planifications par des études (sondages). Il faut également sensibiliser les gens aux objets du paysage. Il faut également mettre en application un des principes du développement durable : « penser globalement, agir localement » et cesser de réfléchir seulement en termes d'institutions et de hiérarchie. Plusieurs acteurs peuvent travailler sur un même objet et avoir la compétence pour le faire. On peut agir à notre échelle sur différents éléments, ce qui importe par-dessus tout, c'est le *continuum* de nos actions.

Bref, pour l'intervenant, il est nécessaire de travailler sur des objets réels et non passer son temps à se demander quel type de gouvernance appliquer. Les acteurs doivent trouver leur place dans l'action si on veut sortir des cercles qui stoppent à peu près tous les projets urbains depuis quinze ans au Québec.

### **Gilles SÉNÉCAL, Professeur en études urbaines à l'INRS-UCS**

La présentation de Gilles Sénécal porte sur le thème de la mobilité, des représentations et de la gouvernance métropolitaine. Il présente les résultats d'un projet de recherche mené sur ces thématiques, plus spécifiquement sur la question de la forme urbaine de la région de Montréal et sur l'origine de la métropolisation.

La recherche a débuté en reprenant une figure très ancienne de Montréal, c'est à dire les grands axes de mobilité qui structuraient l'espace métropolitain : l'axe est (centre-ville vers Repentigny); l'axe Ouest (du centre-ville au West Island) et l'axe centre-nord (le territoire pilote de la recherche qui comprend une série de municipalités ainsi que trois arrondissements de la Ville de Montréal). L'équipe de chercheurs s'est intéressée à deux types de mobilité : la mobilité résidentielle et les navettages. Rapidement, ils se sont rendu compte qu'une structure très polarisée existait autour des grands pôles commerciaux qui sont également des pôles d'emplois.

L'analyse révèle tout d'abord que l'époque où les grandes trajectoires, telles que définies par la sociologie urbaine (École de Chicago), qui allaient du centre à la périphérie, est belle et bien terminée. Aujourd'hui, on remarque un plus grand ancrage local. Les gens identifient généralement trois lieux de résidence : l'enfance, la dernière et l'actuelle et, bien souvent, les trois sont situées sensiblement au même endroit.

Suite à cela, l'équipe s'est penchée sur les représentations et les visions de la métropole. Pour ce faire, ils ont rencontré des planificateurs issus des quatre grands organismes de planification qui s'intéressent à la mobilité. Il ressort de ces entretiens que Montréal est toujours considérée comme la plaque tournante et que l'image de la métropole demeure. Toutefois, d'un autre côté, les planificateurs font ressortir les besoins locaux à combler. Ils tendent à orienter la planification autour des pôles commerciaux locaux (densification autour des gares, projets résidentiels, etc.), mais lorsque la question métropolitaine se pose, ils s'entendent pour dire que Montréal ne représente pas un enjeu pour eux et que leurs véritables partenaires demeurent les municipalités autour.

En conclusion, on peut dire que l'acteur métropolitain par excellence, c'est le ministère des Transports (MTQ). La question des mobilités métropolitaines est reportée vers des scènes de consultation ou de concertation ou dans les médias. Le rôle de la société civile est pour sa part de négocier, au cas par cas, à l'échelle des quartiers. De là l'hypothèse finale des chercheurs qui stipule que la métropolisation est moins traitée par les grands acteurs (sauf le MTQ), mais plutôt par le bas et c'est cette mosaïque d'acteurs qui finalement traite des questions métropolitaines.

### **Discussions**

Un des participants semble être du même avis que Michel Rochefort en affirmant que la seule façon d'intéresser les citoyens à participer à la planification des villes, c'est de travailler sur des

projets concrets. C'est, selon lui, plus porteur et plus intéressant que les grands exercices de planification.

Q : La question s'adresse à Winnie Frohn. Pourquoi observe-t-on une baisse de la participation publique depuis les dix dernières années ? Est-ce parce que le public se sent moins impliqué ou écouté qu'il y a dix ans ?

R : Winnie Frohn répond que non, parce que les entrevues étaient réalisées avec des élus. Ce sont plutôt leur perception. Ils ont simplement classé la participation publique comme étant « moins prioritaire ». Nous ne pouvons ainsi pas affirmer que la participation publique a diminué au cours des dix dernières années.

Carole Després ajoute qu'il est vrai que pour intéresser la population aux enjeux de planification, il faut travailler sur des objets concrets. Elle rappelle que le GIRBa travaille depuis plus de 10 ans sur le vieillissement en banlieue. L'équipe a fait beaucoup de concertation et produit beaucoup de connaissances, aujourd'hui, il faut passer au mode « action » ! Elle explique que pour que ce mode de fonctionne, ça prend des élus avec de l'argent. Par exemple, les maisons intergénérationnelles en banlieue : tant qu'il n'y aura pas un programme d'aide à la rénovation, ces projets-là ne verront pas le jour. Ça prend des projets pilotes pour différents types de solutions. Faire de l'aménagement, c'est n'est pas une science exacte. On ne fait jamais les choses avec certitudes. Nous sommes rendus à un point où l'on pourrait rallier la population autour de projets pilotes.

Winnie Frohn, pour sa part, ajoute que certes, nous pouvons tenter de rallier la population autour d'enjeux concrets, mais lorsqu'il est question de les mobiliser sur les grands enjeux (p. ex. : la planification d'une région métropolitaine), ça devient autrement plus difficile.

Laurence Bherer demande si on ne peut pas dire que, suite aux grands exercices de planification, les élus détournent souvent les enjeux par toutes sortes de dérogations et que finalement, les citoyens préfèrent se tourner vers des projets plus concrets? Ainsi, ils auraient davantage l'impression que leur participation sert à quelque chose.

Winnie Frohn trouve par contre qu'il est déplorable de constater que nous en sommes rendus à consulter les citoyens sur des objets concrets. Les grands enjeux de planification (les transports en commun, etc.) n'intéressent visiblement personne. Selon elle, il faut trouver un moyen d'intéresser les gens à ces grands enjeux. Elle a d'ailleurs observé que les CRÉ réussissent parfois à faire travailler les citoyens sur des objets plus abstraits. Il faut trouver les bons outils. La vision de la région, c'est important!

Laurence Bherer : peut-être faudrait-il importer les outils d'ailleurs puisqu'il y en a qui ont été développé dans d'autres villes ?

Winnie Frohn : Internet peut effectivement être un outil intéressant, mais il faut qu'il y ait des lieux de discussions. Le débat est intéressant, les gens parfois peuvent changer d'idée et sur internet, on ne retrouve pas ça.

Un autre participant affirme qu'Internet a aussi ses limites pour rejoindre, par exemple, les gens plus âgés et les personnes défavorisées. Ça peut être tentant d'accorder trop d'importance à Internet et de négliger les autres outils.

Carole Després se permet toutefois de spécifier qu'Internet doit être perçu comme un moyen additionnel de consulter la population. Bien sûr, le but n'est pas d'enlever aux citoyens plus âgés ou défavorisés l'opportunité de s'exprimer.

Michel Rochefort précise que de faire travailler les citoyens sur des objets concrets ne veut pas dire qu'il faut pour autant négliger les grands exercices de planification. Il faut avoir une vision globale et savoir comment réaliser cette vision de façon concrète.

Gérald Gobeil (Blog Québec urbain) : récemment, la Ville de Québec consultait les gens sur le plan de mobilité durable. Un questionnaire très élaboré était disponible sur Internet. Il y a eu plus de 800 réponses et cela s'ajoutait aux consultations publiques qui se faisaient en même temps. Alors, on peut donc dire que l'outil Internet est là et déjà bien présent. Deuxièmement, le blog Québec urbain aura bientôt 10 ans. Ça ne parle que d'urbanisme dans la Ville de Québec et plus de 1000 internautes fréquentent le site, dont certains élus. Il s'agit également d'un puissant outil de mobilisation et d'information.

Un autre intervenant ajoute qu'il devient souvent difficile pour le citoyen de se représenter l'objet de planification en question. Il y a également la question de l'échelle territoriale qui devient problématique.

Geneviève Cloutier aborde pour sa part la question de la ressource temporelle. Selon elle, il y a certainement un décalage entre la vitesse à laquelle les outils de mobilisation sont développés par rapport aux pratiques et aux outils de planification. Ça prend une mobilisation soutenue pour intéresser les citoyens à un objet en particulier et ça peut prendre du temps. Il faut être patient.

Un autre problème est soulevé par une participante. Elle soutient que les consultations publiques ne sont souvent que des séances d'informations. Le projet est déjà pensé, déjà presque coulé dans le béton et on vient informer les citoyens et ce, peu importe ce qu'ils en diront.

Au niveau structurel, il reste encore plusieurs choses à faire suite à la réorganisation municipale de 2002 et c'est ce que croit cet autre participant. Par exemple, il explique qu'il est dans le milieu municipal depuis plus de 20 (en milieu rural) et il affirme qu'il ne comprend pas encore tout à fait la structure municipale de la Ville de Montréal. Imaginez le citoyen ordinaire, lancez-le ! Il faut que les structures soient plus claires.

***Propos recueillis et mis en forme par Valérie Vincent  
15 décembre 2010***