

Le conflit et les controverses dans la fabrique urbaine : regard sur Nantes et Montréal
Par Maude Cournoyer-Gendron

Introduction

Les projets d'aménagement urbain et les projets d'infrastructure présentent leurs lots d'oppositions et de mobilisations qui sont parfois fortement médiatisées - plusieurs exemples de l'histoire récente viennent en tête: l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou le projet commercial EuropaCity en France, et le troisième lien ou le projet du REM de l'Est à Québec et Montréal. Les mobilisations et la contestation de grands projets d'aménagement sont fréquentes, et prennent différentes formes, de la prise de parole dans les médias, participation aux processus de consultations institués ou ouverture d'un espace alternatif de délibération, et elles se jouent sur différents registres — du « pas dans ma cour » au « ni ici, ni ailleurs » qui prime vis-à-vis de certains projets jugés insensés dans le contexte actuel de dérèglements climatiques. Ainsi, la construction de la ville se fait dans une tension entre conflit et concertation (Bobbio et Melé 2015). Elles soulèvent des questions sur la cohabitation entre usages, les externalités négatives des projets (de transport, commerciaux, ou autre), ainsi que sur les processus de prises de décision à l'oeuvre dans l'aménagement de l'espace urbain. Leur fréquence et l'ampleur que certaines contestations peuvent prendre justifient qu'on s'y attarde plus en détail.

Ces mobilisations, actions et prises de paroles qui entourent les projets d'aménagement apparaissent ainsi centrales dans certaines des opérations urbaines contemporaines, mais que changent-elles vraiment? C'est là une question cruciale de la thèse qui vise à détailler les effets du conflit autant sur les démarches de projet, sur les territoires concernés, que sur les projets en tant que tels. Ceci sera fait en regardant de quelles façons les conflits se déploient, c'est-à-dire en décrivant les trajectoires¹ (Chateauraynaud 2011) de conflit selon différentes phases, où varient les acteurs et actrices impliqués, l'arrangement des arguments et contre-arguments utilisés, ainsi que les scènes mobilisées pour les faire valoir.

¹ Chateauraynaud (2011) propose de suivre la trajectoire des controverses en suivant la transformation des arguments qui se frottent à des contre-arguments dans son Essai de balistique sociologique.

1- Quels effets des conflits dans la fabrique urbaine?

Cette recherche prend ainsi le conflit² comme porte d'entrée pour étudier les processus associés à la fabrique de la ville³. Si les conflits ont largement été traités dans les sciences sociales, de la psychologie aux sciences politiques en passant par la sociologie, cette recherche considère des conflits à dimension spatiale et territoriale (Fontan et al. 2012; Melé 2013; Torre 2010; Trudelle et al. 2016; Villeneuve et al. 2009) en utilisant des outils conceptuels issus de la sociologie pragmatique (Chateauraynaud 2011) et de la science politique (Tilly et Tarrow 2008; Muller 2011). Ce qui nous intéresse donc est cette fabrique conflictuelle de la ville, qui se fait plus fréquente ou à tout le moins plus médiatisée, dans un contexte de plus grande pluralité (Mouffe 2020[1993]) et de dispersion du pouvoir (Pinson 2009; 2014). Nous nous intéressons aux conflits qui entourent certains projets d'aménagement, en tant que « moments agonistiques » qui s'inscrivent pleinement dans (qui font partie intrinsèquement de) la fabrique de la ville (Devisme 2014). Il est ici proposé de s'intéresser aux situations de conflit dans le domaine de l'aménagement, aux formes qu'il peut prendre, aux effets qu'il peut avoir sur le projet et sur le territoire, et plus largement à son rôle dans la fabrique de la ville. Si effectivement les conflits entraînent souvent des retards, délais, coûts supplémentaires, abandons, ils produisent aussi plusieurs autres effets sur les projets et territoires concernés. Il s'agit d'explorer cette hypothèse de la productivité des conflits dans la fabrique urbaine (Cloutier 2013; Melé 2013), au regard des transformations encourues sur les environnements urbains, leurs représentations et leurs fabriques. Est-ce que les situations de conflit mènent à une ouverture de la fabrique urbaine où plus de groupes sont entendus sur les questions d'aménagement? Est-ce qu'elles contribuent à la transformation des projets proposés afin de répondre aux critiques formulées? Est-ce que ces

² Les conflits, tels que nous l'entendons, sont des événements circonscrits dans le temps et dans l'espace (Trudelle et al. 2016; Villeneuve et al. 2009). Ils surviennent lorsque des protagonistes prennent conscience de l'incompatibilité de leurs positions respectives, souvent en lien avec leurs intérêts et leurs valeurs (Villeneuve et al. 2009). Ils se distinguent des controverses et du débat par le passage à l'action d'une diversité d'acteurs (les protagonistes), allant de la contestation (désaccord et remise en cause qui prend plus souvent la forme discursive) à l'affrontement (combat entre deux camps opposés).

³ Ici, la notion de « fabrique » signifie « production » urbaine, ou plutôt, « activités intentionnelles de transformation spatiale » (Devisme 2014), dans laquelle se succèdent différentes phases d'élaboration, de planification et de mise en oeuvre et qui sont traversée par une série d'épreuves - dont fait partie le conflit.

situations transforment les relations/représentations que les acteurs et actrices entretiennent avec le territoire du projet? Il s'agit dans cette thèse de suivre les conflits qui entourent des projets d'aménagement afin de comprendre un pan de la fabrique urbaine : ce que nous avons nommé le moment agonistique de la fabrique urbaine, ou la fabrique urbaine conflictuelle.

2- Terrains, méthodes et matériaux : du Yellopark au Royalmount

Ces moments agonistiques seront documentés à partir de deux études de cas de conflit sur un projet d'aménagement porté par des acteurs privés, l'un à Nantes (France) et l'autre à Montréal (Québec). Dans le cas de Nantes, il s'agit du Yellopark, un projet de remplacement du stade actuel par un nouveau stade et un développement immobilier et commercial, un projet proposé par l'alliance entre le propriétaire du Club de Football de Nantes et un promoteur immobilier nantais (le groupe Réalités). Dans le cas de la région montréalaise, il s'agit du Royalmount, un projet de centre d'achat et de divertissement - auquel s'ajouta momentanément un volet résidentiel, localisé au croisement des autoroutes 15 et 40 dans la ville de Mont-Royal, l'une des 14 villes-liées de l'agglomération de Montréal. Dans les deux cas, ce sont des acteurs privés qui proposent et mènent la démarche de projet, avec l'appui initial des villes dans lesquelles les projets s'inscrivent. Cet appui prend la forme d'une entente sur la vente du terrain à Nantes. À Mont-Royal, l'appui de la municipalité se fait par la modification du zonage dans le cadre d'un projet particulier d'urbanisme. Dans les deux cas, l'annonce des projets a suscité certaines critiques et la mobilisation d'une coalition d'acteurs assez diverse. Les contextes et les processus de planification et d'aménagement diffèrent entre la France et le Québec et l'objectif est donc d'étudier le phénomène du conflit dans sa portée universelle, plutôt que d'expliquer les différences par leurs contextes nationaux distincts (Bobbio et al. 2016).

Pour chacun des cas, une recherche de terrain a été faite en parallèle d'une revue de la presse écrite. La presse écrite (n=895), des entretiens (n=48) et quelques observations de terrain constituent ainsi le coeur du matériau utilisé. L'analyse diachronique de ce corpus a permis de cerner différentes phases des conflits étudiés, permettant d'en suivre la trajectoire et les bifurcations. Ceci permet de rendre compte de l'évolution du conflit, de la mobilisation des

acteurs, de la variation des arguments et des principaux enjeux au fil des ans, des transformations du projet proposé. Ce texte présentera brièvement les trajectoires des deux conflits pour ensuite mettre en évidence quelques effets du conflit qui apparaissent à la lumière des cas étudiés.

3- Trajectoires et effets des conflits étudiés : de la transformation des projets à la construction de contre-pouvoirs

Les deux projets étudiés ont respectivement traversé plusieurs phases successives de leur dévoilement à la démobilisation (Royalmount) ou à l'abandon (Yellopark). Ce découpage en phases permet de mettre en évidence l'évolution des termes du conflit, les configurations et reconfigurations d'acteurs mobilisés, la façon dont les arguments évoluent au fil de leur confrontation à des contre-arguments, mais elles permettent de constater une certaine montée en généralité. À Nantes comme à Montréal, il y a d'abord la volonté de comprendre puis démentir les chiffres avancés par les promoteurs (s'informer et questionner), celle d'ouvrir le débat sur la proposition faite (débatte), et cette volonté de proposer autre chose, afin de ne pas être un opposant, mais bien un « proposant ».

En effet, si on prend l'exemple du Yellopark, le dévoilement du projet en 2017 suscite d'abord de l'étonnement et de l'inquiétude suivie d'une demande d'information et de justification du projet par plusieurs protagonistes, pour ensuite faire place à une opposition plus ferme qui s'est cristallisée autour d'une contre-proposition pour la rénovation du stade actuel. L'analyse de la presse écrite nous montre que le débat dans les mois qui suivent l'annonce du projet porte principalement sur des questions de participation, de concertation et de prise de décision. La coalition qui se forme alors entre les riverains, les supporters et autres acteurs intéressés par l'enjeu du stade avait des attentes relativement à la co-construction d'une décision, le dialogue citoyen étant au centre de l'action publique à Nantes dans la dernière décennie. C'est donc le manque d'ouverture vis-à-vis de la finalité du projet (un nouveau stade, et non une rénovation) ainsi que le manque d'ouverture et de transparence dans le processus qui a mené à la prise de décision (un processus fermé, loin des regards, entre un nombre limité de personnes) qui ont cristallisé le débat par la suite. Dans le conflit sur le Yellopark, la coalition qui se forme entre

riverains, supporters chercheurs et professionnels de l'aménagement développe une contre-expertise basée autant sur des « savoirs citoyens » (Bacqué 2005; Nez 2011) liés aux usages et à l'expérience du lieu de la part des supporters et des riverains (et surtout de la part des partisans qui connaissent bien leur stade et les stades de France - ce qui leur permettait de démentir les estimations de coûts anticipés), mais aussi des savoirs professionnels associés à des compétences techniques, notamment par la contribution de juristes, chercheurs et architectes, ainsi que des savoir-faire associatifs et militants avec des actions de mobilisation. Elle permet l'ouverture de nouveaux espaces de participation, en parallèle à la concertation officielle sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP), et mène à la formulation d'un contre-projet proposant la rénovation du stade actuel, avec la contribution et la mobilisation de l'architecte du stade de la Beaujoire (stade actuel du FC Nantes).

Du côté du Royalmount, la première version du projet propose un centre commercial, un pôle de divertissement et des bureaux. Évoqué dans la presse début 2015, il est présenté formellement en mai 2015 par le promoteur Carbonleo et obtient un changement de zonage dans un plan particulier d'urbanisme en juin 2015. L'annonce du projet, d'abord officieuse puis officielle, s'accompagne d'un nombre de critiques dans la presse écrite, d'une opposition locale par un groupe citoyen et l'opposition officielle au Conseil de Ville de Montréal à l'époque, Projet Montréal, exprime une voix forte contre le projet. Une étude des impacts du projet est demandée par la Commission sur le développement économique et urbain et l'habitation de l'Agglomération, mais elle reste sans suite durant deux ans. C'est avec le changement d'administration à Montréal et le fait que le début de la construction devient imminent que le conflit rejaillit après une période de latence. Le mandat de la Commission est renouvelé et des audiences publiques sur les impacts du projet sont organisées fin 2018 et début 2019, permettant l'expression de la critique provenant d'une grande variété d'acteurs, et amenant les promoteurs sur le registre de la justification du projet. Cette consultation a débouché sur la mise sur pied d'un groupe de travail présidé par Florence Junca-Adenot, réunissant les principaux acteurs publics du secteur, avec le mandat de traiter les questions de la mobilité. Un rapport est déposé en mai 2019. Cette consultation permet aussi la structuration d'une coalition réunissant des groupes écologistes, groupes politiques, syndicalistes, riverains, qui planifie le déploiement

d'une contestation plus large à l'hiver 2020 - qui n'aura finalement pas lieu. On observe également l'émergence d'espaces parallèles de concertation, qui succèdent à celui de la Commission, l'un organisé par la coalition nouvellement mobilisée autour de l'appellation Notre 15-40 et l'autre par les promoteurs eux-mêmes qui ont mandaté la firme Percolab pour ce faire.

Discussion

La mise en débat des projets du Yellopark et du Royalmount a ainsi produit certains effets. Dans les deux cas, on voit émerger des formes de contre-expertise sur les faits et études avancées par les porteurs de projet. De la demande d'information d'abord à leur remise en question ensuite, qui mènent les promoteurs à devoir justifier le projet, mais aussi le modifier. À Nantes, la mise en débat mène au retrait de la tour d'habitations, à la préservation du stade historique, et aura contribué à l'abandon définitif du projet en février 2019. À Montréal, la mise en débat du projet aura forcé le promoteur à proposer une passerelle piétonne pour relier son projet au métro et retourner à la table à dessin pour proposer une version plus écologique et plus verte de son projet (maintenant carboneutre, cité-jardin verticale et *pedestrian-oriented-development*). On assiste aussi à l'ouverture d'espaces de débat, parfois plus officiels comme celui de la CNDP ou de la Commission sur le développement économique et de l'habitation, ou plus officieuses comme celles issues des groupes mobilisés. Ces espaces de discussion parallèle servent à critiquer les dispositifs participatifs et les méthodes de prise de décision en aménagement et elles contribuent par ailleurs à la formulation d'un imaginaire contrasté du projet, dans le discours des opposant-e-s qui dénoncent un stade du « foot business » (le stade néolibéral, consumériste) ou un centre commercial de luxe, en proposant un projet alternatif « citoyen » plus en phase avec les réalités socio-environnementales et les besoins des habitantes et habitants. Dans le cas de Nantes, le contre-projet se matérialise même dans une proposition très concrète présentée par l'architecte Agopyan, alors qu'à Montréal, cet « autre » projet demeure vague, notamment en raison de points d'achoppement entre les différents groupes mobilisés, sur la question du logement par exemple.

Bibliographie

- BACQUÉ, M.-H., 2005, « Action collective, institutionnalisation et contre-pouvoir : action associative et communautaire à Paris et à Montréal », *Espaces et sociétés*, vol. 123, n° 4, p. 69–84.
- BOBBIO, L., MELÉ, P., 2015, « Introduction. Les relations paradoxales entre conflit et participation », *Participations*, vol. 13, n° 3, p. 7–33.
- BOBBIO L., MELÉ, P., UGALDE, V. (Éd.), 2016, *Entre conflit et concertation. Gérer les déchets en France, en Italie et au Mexique*, Lyon, ENS Éditions.
- CLOUTIER, G., 2013, « “Sauvons l’usine Grover!” Re-territorialiser le conflit autour du développement culturel dans le quartier Sainte-Marie à Montréal », in P. Melé (Éd.), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 293-322
- CHATEAURAYNAUD, F., 2011, *Argumenter dans un champ de force. Essai de balistique sociologique*, Petra.
- COURNOYER-GENDRON, M., TRUDELLE, C., DEVISME L., 2019, « Un nouveau stade pour Nantes? Une production de sens mise à l’épreuve dans une fabrique conflictuelle de la ville », *L’Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, n° 37.
- DEVISME, L., 2014, *Urbanographie/urbanologie : les traverses de la fabrique urbaine*, Habilitation à diriger des recherches (HDR), ENSA-Nantes.
- FONTAN, J.-M., P. Hamel et R. Morin. 2012, *Villes et conflits. Action collective, justice sociale et enjeux environnementaux*. Québec, Presses de l’Université Laval.
- MELÉ, P., 2013, « Analyse des conflits et recherches françaises : le moment agonistique? », in P. Melé (Éd.), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 21–50
- MOUFFE, C. (2020). *The Return of the Political*. Verso.
- MULLER, P., 2011, *Les politiques publiques: «Que sais-je?»* n° 2534, Presses universitaires de France.
- NEZ, H., 2011, « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l’urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris », *Sociologie*, vol. 2, n° 4, p. 387–404.

PINSON, G., 2009, *Gouverner la ville par projet*, Paris, Les Presses de Sciences Po.

PINSON, G. (2014). Le maire et ses partenaires: Du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux. *Pouvoirs*, 1, 95–111.

TILLY, C., & TARROW, S. (2008). *Politique(s) du conflit, de la grève à la révolution*. (Les Presses de Sciences Po).

TORRE, A., 2010, « Conflits environnementaux et territoires », *Développement Durable et Territoire*, Presses Universitaires du Septentrion.

TRUDELLE, C., Klein, J.-L., Fontan, J.-M., Tremblay, D.-G., Bocquin, C., 2016, « Conflits urbains, compromis et cohésion socioterritoriale: le cas de la Tohu à Montréal », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, p. 417-446.

VILLENEUVE, P., Trudelle, C., Pelletier, M., Thériault, M., 2009, « Les conflits urbains : une approche analytique », *Environnement urbain/Urban Environment*, vol. 3, p. d-1-d-8.