

Synthèse du colloque
Montréal et Bruxelles en projet
ESG UQAM 18 novembre 2014



Priscilla Ananian, professeure de Université du Québec à Montréal ESG UQAM
assistée par Cecilia de la Mora, étudiante au doctorat en études urbaines ESG UQAM

Natalie DROUIN

Vice-doyenne à la recherche, École des sciences de la gestion (ESG UQAM)

Cet événement est le fruit d'un partenariat entre l'école de sciences de la gestion (ESG UQAM) et Villes Région Monde (VRM), un réseau interuniversitaire en études urbaines et spatiales voué à la concertation et à l'animation de la recherche et de la formation ainsi qu'à la valorisation et à la diffusion des résultats.

Montréal et Bruxelles en projet

Priscilla ANANIAN (verbatim)

Professeure, Université du Québec à Montréal (ESG UQAM)

Dans la mouvance du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) à Montréal et du projet de Plan régional de développement durable (PRDD) à Bruxelles, il existe plusieurs initiatives d'échanges entre Montréal et Bruxelles en lien avec des questions d'aménagement.

Citons d'abord les ententes politiques, dont l'accord entre la Région de Bruxelles-Capitale et le gouvernement du Québec, signé en 2002. Citons également l'entente entre la Ville de Montréal et la Ville de Bruxelles, qui a été signée en mai 2014. Mentionnons le rapprochement entre la Ville de Montréal et la Région de Bruxelles-Capitale en cours sur certains sujets spécifiques comme l'aménagement urbain et le lien avec les questions sociales, la gouvernance, l'économie urbaine, mais aussi le tourisme et l'événementiel.

Sur le plan culturel, citons l'échange d'œuvre d'art publique dans les métros de Montréal et Bruxelles, plus précisément entre la Société de Transport de Montréal (STM) et Bruxelles Mobilité, dans le cadre de la commémoration du 50^e anniversaire du métro de Montréal et du 40^e anniversaire du métro de Bruxelles en 2016.

Enfin, sur le plan scientifique, mentionnons également les recherches qui ont favorisé les regards croisés entre Montréal et Bruxelles en sciences humaines et sociales, dont le partenariat que nous avons développé entre l'Université du Québec à Montréal et l'Université catholique de Louvain.

Pourquoi s'intéresser à la densité et à la densification urbaine ?

Depuis une quinzaine d'années, pour répondre aux défis de l'internationalisation de leurs économies urbaines et à l'essor démographique, on

Montréal et Bruxelles en projet

voit s'élaborer à Montréal et à Bruxelles de nouveaux outils d'urbanisme en faveur de l'optimisation des ressources urbaines et de nouvelles structures de coopération métropolitaine en matière d'aménagement du territoire.

Ces outils et structures renvoient aux notions de densité des milieux de vie et de densification, amplement présentes dans les médias, les principes et les plans d'aménagement. Néanmoins, ces notions ne sont pas toujours partagées par les acteurs de la promotion immobilière et du développement urbain, et elles génèrent de nouvelles tensions avec la population et la société civile, en raison de problèmes d'acceptabilité sociale de la densité, d'intégration entre urbanisme et transport et de cohabitation des activités urbaines.

Le colloque *Montréal et Bruxelles en projet* s'intéresse à la portée sociale, économique et urbanistique du projet urbain dans le processus de densification urbaine. En plus des enjeux de la densification et des bonnes pratiques qui ont été largement discutés ces dernières années par les deux communautés, l'objectif du colloque est de développer les réflexions sur les conditions opérationnelles de la densification et l'évaluation des politiques et des pratiques à Montréal et à Bruxelles.

À Bruxelles et à Montréal, plusieurs discours ont alimenté le débat sur la densification :

- Le premier concerne le **retour en ville** et le maintien des classes moyennes en regard de la perte de population de la ville-centre dans les années 70-80 au profit de la banlieue et des conséquences sur les milieux de vie urbains ainsi que sur l'assiette fiscale et la solidarité intercommunale ou intermunicipale.
- Le deuxième s'appuie sur la **reconstruction de la ville sur elle-même**, en réponse au processus de désindustrialisation progressif, et

la reconversion des friches urbaines en opportunités d'amorcer le processus de régénération urbaine.

- Le troisième porte sur la **transition énergétique** et la nécessité d'optimiser les ressources sur le territoire selon les principes du développement durable soutenu notamment par l'économie de la connaissance et l'innovation.
- Le quatrième porte sur la **théorie du capital humain**, dont la force de travail créative impliquée dans les secteurs créatifs et porteurs d'innovation, pour qui les milieux de vie denses, animés et variés seraient un attrait lors du choix résidentiel.
- Le cinquième discours enfin porte sur la **métropolisation** et la mise en réseau des milieux de vie face au constat d'un fort décalage entre les réalités administratives des territoires et les dynamiques socio-économiques.

Il convient en outre de préciser les territoires administratifs des deux métropoles. La Ville de Montréal est constituée de 19 arrondissements totalisant environ 1,7 million d'habitants. Pour nos invités bruxellois, il faut ajouter que l'Île de Montréal ne coïncide pas avec la Ville de Montréal, après la défusion de 2003. L'agglomération de Montréal - ancienne Communauté urbaine de Montréal - comprend la Ville de Montréal et 15 villes de banlieue totalisant 1,9 million d'habitants. La Communauté métropolitaine de Montréal regroupe 82 municipalités, dont la Ville de Montréal, et compte 3,8 millions d'habitants.

L'entité comparable à la Ville de Montréal est la Région de Bruxelles-Capitale, constituée de 19 communes (et non d'arrondissements) pour un total de 1,1 million d'habitants. La Ville de Bruxelles est l'une de ces 19 communes et compte 170 000 habitants. Quant à la Communauté métropolitaine de Bruxelles, elle a été créée lors de la 6^e réforme de l'État belge en 2012. Néanmoins, elle n'est toujours pas opérationnelle en raison de la complexité politique de son territoire, qui comprend

la Région bruxelloise et deux provinces, le Brabant flamand et le Brabant wallon, totalisant 2,6 millions d'habitants.

Il importe de préciser que la Région de Bruxelles-Capitale, comme les deux autres régions belges - la Région flamande et la Région wallonne - est présidée par un ministre, alors que chaque commune bruxelloise dispose d'un bourgmestre. La Ville, l'agglomération et la Communauté de Montréal sont présidées par le maire de Montréal.

En termes de densité, la Région de Bruxelles-Capitale est beaucoup plus dense que la Ville et l'agglomération de Montréal. Ceci est à mettre en relation avec divers facteurs, dont les aspects géographiques (le mont Royal, les zones industrielles, les cours d'eau) et la morphologie urbaine. Ces chiffres ne nous disent évidemment rien des formes que prennent ces densités dans les deux métropoles ni de la manière dont elles sont induites soit par la planification urbaine, soit par des logiques de marché ou des pratiques spontanées issues des habitants ou des milieux communautaires. Ainsi, l'objectif du colloque est d'esquisser des réponses à trois questionnements :

- Que peut-on apprendre sur les façons de fabriquer la densité à partir des projets urbains en croisant les regards montréalais et bruxellois à court, moyen et long terme ?
- Quels sont les innovations ou les potentiels d'innovation en matière d'outils urbanistiques pour induire et encadrer le processus de densification urbaine ?
- Quelles sont les problématiques et les innovations communes à Montréal et à Bruxelles dans la fabrication de la densité qui pourraient être à la source de la création d'une plateforme de recherche-action ?

Atelier 1 – Densification, projet urbain et patrimoine

Denis PROULX

Professeur, Université du Québec à Montréal (ESG UQAM)

Le premier volet de la présentation a porté sur le processus de densification par le projet urbain dans le contexte québécois, plus précisément dans le contexte montréalais. Comment cela s'est-il fait? Et, aujourd'hui, comment tente-t-on de projeter pour les vingt ou trente prochaines années cette densité dans le PMAD à l'échelle métropolitaine?

Le deuxième volet a porté sur le rôle du design urbain dans le projet urbain, à titre d'approche probablement plus durable, mais aussi plus ancrée dans le milieu. Denis Proulx a mis l'accent sur le fait que la ville se crée et se fabrique justement à partir du milieu, du contexte. En conclusion, il propose quelques principes d'aménagement pour concevoir un projet qui soit un aménagement durable.

Dans le contexte montréalais, la densité est structurée suivant deux axes principaux : le long du fleuve et le long du boulevard Saint-Laurent, où s'est installée l'immigration. Le tramway est l'armature spatiale qui a présidé à la densification de Montréal : un milieu compact, connecté et qui produit une densité assez importante. La partie centrale de la ville (la portion desservie auparavant par le tramway), produit des densités de 200 à 1 000 logements par hectare.

Denis Proulx discute le concept de TOD (*Transit Oriented Development*), faisant référence au développement orienté vers la mobilité par les transports en commun. Le TOD s'installe d'abord sur le réseau du métro, pour ensuite s'étendre au chemin de fer en banlieue. Il faut noter que les densités des TOD diminuent à mesure qu'on s'éloigne du centre. Les TOD situés en périphérie présentent plus de problèmes liés aux contraintes naturelles et anthropiques, lesquelles complexifient la création de nouveaux milieux de vie.

Montréal et Bruxelles en projet

En conclusion, Proulx interroge les limites des outils de planification. L'approche à privilégier selon lui est le projet urbain, qui exige une négociation autour du projet, l'engagement des parties prenantes, la coordination de divers métiers liés à l'aménagement et un ancrage politique, c'est-à-dire des comités consultatifs et des conseils municipaux.

Pour ce faire, la méthode à utiliser est celle du design urbain qui, par le processus de codesign, parvient à fabriquer la ville en collaboration avec les citoyens et le milieu (approche *bottom-up*). Proulx constate aussi que la planification traditionnelle conduit généralement à travailler l'espace public comme limité par la ligne de propriété. Suivant cette logique, l'intervention architecturale est isolée de l'intervention urbanistique, à cause de la limite de propriété, car le lien entre les deux territoires d'intervention n'est pas toujours établi. L'approche par le design urbain peut pallier ce problème en privilégiant une démarche transdisciplinaire.

Bernard DECLÈVE

Professeur, Université catholique de Louvain (UCL)

La logique voudrait que la question de la densité soit abordée à l'échelle du bassin de vie, qui est l'horizon des projets des citoyens et aussi, de plus en plus, des acteurs économiques. Néanmoins, Bruxelles est une petite ville compacte dans un réseau métropolitain diffus. C'est aussi une ville capitale caractérisée par un mouvement de métropolisation qui se traduit à la fois par une intensification des fonctions de centre au sein de la ville, dans un espace très restreint, et à la fois par une extension de ses fonctions dans l'*hinterland*, dans le bassin de vie.

Selon Bernard Declève, le projet territorial présente deux figures : celle de la ville-région, qui est une ville compacte à espace restreint, et celle du projet sur la ville diffuse. La logique voudrait que les deux échelles soient abordées, mais l'histoire institutionnelle de Bruxelles fait que la seconde est très problématique pour les acteurs de l'action publique bruxelloise.

La pression communautaire forte et la régionalisation ont contribué à installer des frontières qui sont des véritables freins à la collaboration interrégionale. Il existe une Communauté métropolitaine bruxelloise, mais il faudra sans doute un peu de temps avant qu'elle soit opérationnelle.

La définition des limites régionales impose par conséquent aux acteurs bruxellois de travailler avec la figure de la ville dense et compacte, mais dans un espace de plus en plus restreint. Il en résulte des problèmes d'articulation entre une densification de fonctions de centre et métropole qui permet de défendre le rôle de Bruxelles comme ville capitale et de gérer une croissance démographique redevenue positive. Malgré le fort exode des familles vers les banlieues dans les années 60-70, la croissance démographique est positive du fait de l'arrivée des immigrants dans la « ville internationale ».

Dans ce contexte, l'action publique territoriale se concentre sur l'idée qu'il faut densifier la ville, c'est-à-dire à la fois faire face à une augmentation de la population, trouver le moyen de la répartir dans l'espace et lutter contre la dualisation sociale, tout en maintenant la qualité du cadre de vie, des équipements et des services.

Les actions publiques régionales relèvent d'abord du Plan régional de développement durable (PRDD), qui permet de mettre en œuvre et d'accompagner les grands projets urbains. Pour atteindre son objectif, le projet de PRDD détaille un assez vaste panorama de modalités d'action : d'importants projets de logements, de grands projets urbains qui se développent sur de grandes friches (des grandes friches ferroviaires se développent encore sur la zone du canal) et une série de pôles de développement.

Parmi les originalités du PRDD figurent aussi le travail sur les logements vides au-dessus des commerces et la reconversion des bureaux en logements. Les Contrats de quartier sont des outils de revitalisation urbaine qui travaillent à l'échelle du quartier, qui produisent du logement social et moyen, de l'espace public, des partenariats public/privé et qui développent des projets d'animation socioéconomique.

Comment s'est fabriquée la densité urbaine à Bruxelles ?

Deux figures sont en tension :

- La première est liée à un système d'urbanisme du XIX^e siècle basé sur l'établissement de grandes infrastructures viaires et de parcs, des espaces publics. Cette figure encore très active à Bruxelles reposait sur une structuration de l'espace à laquelle venaient se connecter des dynamiques spéculatives de lotissement. C'est une figure de projet urbain ayant la parcelle comme unité d'opération et l'îlot comme unité de référence.

Montréal et Bruxelles en projet

- La seconde est liée au développement des grands immeubles et tours d'appartements à l'époque du modernisme, qui a fait beaucoup de dégâts à Bruxelles en déstructurant l'espace public pour la circulation des voitures et en appliquant des principes d'urbanisme tels le zonage et la séparation des fonctions.

Actuellement, malgré un changement de paradigme et la recherche d'une forme d'urbanisme durable qui devrait être mixte, une logique top-down et des restes des principes de zonage sont encore prégnants.

Pour conclure, Declève remarque que sa présentation a porté sur deux aspects de la densité : la densité mesurée et la densité qualitative qu'il a voulu définir pour mettre en évidence les facteurs socioculturels associés à la densité, dont les arguments qui font de la densité perçue une valeur urbaine positive à certaines époques, négative à d'autres.

Exemples de ces arguments :

- Comment fait-on pour que les espaces ouverts ne soient pas conçus comme une réserve immobilière, mais comme une vraie infrastructure ?
- La densité doit être liée à la question de la mixité, à la fois fonctionnelle et sociale.
- Les questions de consolidation du foncier (*Community trust*, qui permettent aux familles à bas revenus de coproduire de l'habitat passif) et les tensions entre le projet voulu par les institutions et le projet vécu par les gens.

Sylvain DUCAS

Directeur de l'urbanisme et du développement économique de la Ville de Montréal

L'intention de Sylvain Ducas est de faire un survol de la vaste question de la densification. Il présente quelques éléments du cadre de la Ville de Montréal dans le contexte métropolitain et rappelle les grandes orientations d'aménagement et de développement qui sont en conformité avec le PMAD. Il insiste sur deux points : la planification plus stratégique qui est déjà déterminée dans une vision que la Ville de Montréal a soutenue depuis quelques années et la structuration autour des projets urbains.

Ducas présente le contexte d'une entité de 3,9 millions d'habitants, dont l'Île de Montréal, avec 1,9 million d'habitants, constitue la moitié de la population. Mais la région métropolitaine représente elle-même en gros, la moitié de la population du Québec. L'Île de Montréal réunit aussi deux tiers des emplois de la région métropolitaine, ce qui implique un déplacement quotidien vers l'Île, avec la particularité que 95% de la population active de l'Île de Montréal y travaille également. Le mouvement pendulaire s'effectue donc davantage de la couronne de banlieue vers l'île.

Il faut apporter une petite précision : les arrondissements de Montréal n'ont pas un statut de commune, à la différence de Bruxelles. La Ville de Montréal est la seule entité juridique et les arrondissements ne sont que des compétences locales.

Montréal profite d'un territoire d'une densité de construction héritée de l'urbanisme du XIX^e siècle qui s'est poursuivie au cours du XX^e, avec des formes urbaines et des formes de logements variées. C'est un avantage pour la ville, qui peut proposer une offre de logement diversifiée. Mais, depuis une vingtaine d'années, le coût du logement a augmenté avec la hausse de la valeur foncière.

Les habitants de Montréal étant majoritairement locataires, le défi consiste à offrir un logement abordable, qu'il soit privé ou social. Il existe des programmes municipaux, mais c'est un défi de société. Le renforcement de l'identité de Montréal demeure un objectif. En effet, même si Montréal a une identité distincte de ses couronnes, il y a des enjeux liés à la mise en valeur du Mont-Royal, la relation avec le fleuve ou la rivière, les caractéristiques des quartiers.

Il est même question de paysages de proximité dans le cas de Montréal, où l'aménagement et l'architecture de qualité favorisent la prise en charge des quartiers par les gens. L'autre avantage de Montréal, c'est l'utilisation du transport collectif, qui augmente l'intérêt d'une densité variée axée sur le transport collectif.

Le défi qui se pose à Montréal, au-delà de la consolidation des quartiers existants, consiste à assurer le développement dans des secteurs à transformer. Nombre de ces secteurs ont été évalués et font l'objet de propositions de projets ou de densification. Ce qui se traduit en un concept d'aménagement que Ducas résume à une densification plus forte dans le centre de l'île et des secteurs faisant objet de planification stratégique.

Ces derniers s'inscrivent dans une démarche qui vient à peine de commencer à Montréal. Dans un contexte où le défi est de transformer les secteurs dans une perspective de densification, l'accent a été mis sur l'intensification et la diversification des activités urbaines, axées sur des transports collectifs principalement.

Des démarches multidisciplinaires viennent de débiter, de pair avec des processus de concertation, de discussion et de participation publique, dans la mesure où la proposition de la ville est d'élaborer pour ces secteurs des documents de position comprenant une analyse de la capacité des interventions municipales en lien avec la capacité financière de la ville et avec la capacité du marché de répondre aux besoins.

En conclusion, Ducas reprend l'enjeu du design urbain. Or cette pratique est à construire à Montréal : dans un cadre de planification et de projet urbain, cette notion de design est un des défis de la ville, un défi collectif de la pratique de l'urbanisme, du projet urbain, qui est à développer en partenariat avec le secteur privé, avec les acteurs communautaires et sociaux, et avec la population.

Bien entendu, ce sont des processus de long terme : un projet nécessite minimalement dix, quinze ou vingt ans. Quelques projets en cours à Montréal permettront de transformer la ville dans les prochaines décennies, toujours dans la perspective d'une transformation de la ville au bénéfice des citoyens et de la création de milieux de vie de qualité axés sur le transport collectif.

Benoît PÉRILLEUX

Directeur-chef du service « Bruxelles Développement urbain », Service public régional de Bruxelles

À Bruxelles existe un système de planification avec deux types de plans : des plans stratégiques - les plans de développement, aux niveaux régional et communal - et le plan règlementaire, qui régit l'affectation du sol aux niveaux régional et communal. Benoît Périlleux part de l'idée qu'il faudrait travailler sur les perspectives de collaboration au sein de ces échelles métropolitaines.

Bruxelles a une zone d'influence considérable. De nombreuses personnes viennent y travailler chaque jour. Les chemins de fer belges sont très performants, surtout de ville à ville, et leur utilisation est particulièrement importante. Par contre, comme ils sont peu utilisés dans la couronne autour de Bruxelles la ville souhaite mettre en place un système ferroviaire semblable à celui de Paris, c'est-à-dire un Réseau Express Régional (RER), pour permettre une diminution de la pression automobile entrante. Les projets de transport public sont nombreux.

Le plan d'affectation du sol (PRAS) donne une idée de la structure d'utilisation du territoire, le long de l'axe du canal nord-sud, l'ancien axe industriel. Au XIX^e siècle, Bruxelles était la ville industrielle la plus importante d'Europe et son industrialisation a démarré une époque très précoce, selon un modèle radioconcentrique, avec au centre la densité la plus forte.

L'accord des gouvernements qui vient d'être conclu pour la législature 2014-2019 définit une série de priorités, de défis auxquels la région doit faire face. Le premier est l'essor démographique, le développement économique et l'emploi.

Le paradoxe de Bruxelles est d'être une ville qui produit beaucoup de richesse, mais qui connaît en même temps un taux de chômage très élevé. Il y a donc

un décalage entre l'emploi disponible et la capacité des résidents à y accéder (parce qu'une bonne partie de la population est composée d'immigrants peu qualifiés).

La mobilité est un problème majeur avec l'importante pression automobile. La dualisation sociale est en outre très marquée : les pauvres habitent au centre, où coexistent une population à très haut revenu et une population à très bas revenu. Par ailleurs, la question de la qualité de vie et de l'environnement s'impose à toutes les villes dans le cadre post-Kyoto. Enfin, le logement reste un défi majeur, ainsi que l'internationalisation de la ville.

Périlleux revient sur la question démographique déjà évoquée pour parler des chiffres : le solde migratoire interne est négatif, ce qui signifie que Bruxelles continue à perdre une population de classe moyenne de familles avec enfants ; par contre, le solde migratoire international est vraiment très important. La conséquence, c'est évidemment une forte croissance de la population étrangère à Bruxelles (près de 55 % de la population est d'origine étrangère). Mais cet essor démographique est très inégalement réparti dans la région.

Comme le processus de densification recouvre des réalités très différentes - de nouvelles urbanisations, des grands projets, la densification du tissu, etc. -, un certain nombre de critères ont été définis, parmi lesquels : l'accessibilité à des espaces verts, la proximité des nœuds de transport public. Le type de tissu urbain est alors caractérisé par la largeur des voiries, la dimension des îlots et la hauteur des bâtiments, et le résultat a été une densification autour des corridors d'accessibilité.

La dualisation sociale se caractérise par des écarts de revenus très importants entre l'ouest et l'est, avec une section pauvre autour du centre-ville. La stratégie régionale est donc importante pour unifier le territoire par rapport à la densification et à la dualisation sociale. Un des éléments-clés est le soutien à l'emploi. Dans le cadre du lien entre mobilité et densification, un travail est mené

sur l'évolution de lignes et la hiérarchisation des nœuds de transport public en fonction des connexions entre modes de transport. Tout ça donne une image de la situation en 2014, 2020 ou 2040 qui permet le ciblage des lieux de croissance potentiels et l'identification de l'activité importante.

À côté de cette stratégie générale, une stratégie est localisée sur un certain nombre de sites (la zone du canal qui traverse Bruxelles du nord au sud, etc.). Le premier volet, c'est le Canal avec des projets d'immeubles moins élevés, des activités portuaires le long du bassin, des travaux d'infrastructures minimales, donc la conservation et la récupération des infrastructures existantes, et le développement d'activités mixtes le long du canal.

Le deuxième volet, c'est la création d'une ville multipolaire, avec le développement de transports publics et la nécessité de nouveaux équipements de nature métropolitaine, voire internationale.

Le troisième volet, c'est le développement et la consolidation de la ville de proximité et de quartier, qui signifient que chaque quartier doit pouvoir conforter son rôle de pôle d'identité locale (avec commerces et services de proximité, crèches, écoles primaires, etc.), de manière à réduire le déplacement motorisé et à favoriser le déplacement doux, à pied et à vélo (ça s'accompagne d'ailleurs d'un plan de maillage avec des zones de confort, l'aménagement de piétonniers, etc.).

Atelier 2 – La fabrication de la mixité sociale

Hélène BÉLANGER et Richard MORIN

Professeurs, Université du Québec à Montréal (ESG UQAM)

Exposé en quatre volets. La présentation s'attarde aux réinvestissements et aux transformations résidentielles dans les quartiers centraux depuis l'avènement de certains grands projets à Montréal. L'idée est de mettre en lumière quelques éléments de perception et attentes des résidents, ainsi que de faire ressortir quelques enjeux induits par la pression de la population marginalisée dans les espaces publics des quartiers centraux.

Le centre-ville de Montréal est un des quartiers les plus habités en Amérique du Nord. Il a connu une croissance démographique dans les années 60-70, puis traversé une phase de réinvestissement et de réappropriation par la population. Plusieurs grands projets ont été réalisés depuis les années 60, dont certains récemment (le CHUM, le nouveau Quartier des spectacles, et aussi le PPU du Quartier Latin), qui ont favorisé un réinvestissement dans la fonction résidentielle des projets privés.

Ces constructions suscitent un nouvel intérêt pour les quartiers centraux et une augmentation de la demande pour les logements existants, créant une pression sur le marché immobilier qui entraîne des dynamiques de remplacement de la population, c'est-à-dire de gentrification. Dans ce contexte, plusieurs espaces publics ont en outre été réaménagés, revitalisés.

Bélangier décrit le centre-ville comme milieu de vie. Les quartiers centraux montréalais au niveau de la dynamique actuelle, très habitée avec une population qui comporte une mixité sociale, mais où il reste quand même des caractéristiques des quartiers centraux, c'est-à-dire une population jeune avec moins d'enfants : plus de la moitié des ménages sont des personnes seules, dont 40 % ont 45 ans et plus.

Montréal et Bruxelles en projet

C'est aussi une population très mobile, puisqu'un quart des ménages a déménagé entre 2006-2011, comparé à 15 % dans le reste de la ville.

Différents types de projets (institutionnel, résidentiel) prennent place un peu partout dans les quartiers centraux, ce qui génère des problèmes de cohabitation. En principe, les espaces publics devraient être des lieux de rencontre et d'échange, ouverts à tous, mais ce sont aussi des objets de réinvestissement public. En fait, d'une part ils donnent une image plus attractive du centre-ville aux yeux des investisseurs privés et des nouveaux résidents, d'autre part ils contribuent au *branding* dans un contexte de compétition internationale.

Les espaces publics sont fréquentés par une variété d'usagers : résidents, travailleurs, commerçants, mais aussi personnes marginalisées - itinérants, jeunes de rue, toxicomanes et prostituées. Ces dernières occupent les lieux à des fins de socialisation, à des fins illicites (commerce de drogue, prostitution) et finalement à des fins privées (manger, dormir, des activités qu'on fait habituellement à la maison).

Ces personnes marginalisées donnent une image négative opposée à l'image souhaitée par les acteurs publics, les commerçants, les promoteurs immobiliers. De plus, elles projettent aussi une image d'inconfort, d'insécurité et de risque pour les résidents, les travailleurs et les commerçants, en lien avec des incivilités ou des comportements dérangeants. En fait, ils sont « *out of place* », dans une logique de compétition entre les villes et dans une logique de proximité avec d'autres usagers.

Se pose alors la question de l'appropriation, du marquage, notamment symbolique, de l'espace. Dans quelle mesure certains comportements sont acceptables et d'autres non ? Dans quelle mesure la norme peut-elle être négociée ? (enjeu de la normalisation des comportements). Dans quelle mesure un espace peut-il être occupé tout en restant lisible ? (enjeu de la visibilité). Il y en a d'autres : l'enjeu identitaire, l'enjeu de la sécurité, l'enjeu de santé, l'enjeu de la prise de

parole, du pouvoir et de la citoyenneté. Le plan d'action montréalais en itinérance 2014-2017 répond à certains de ces enjeux.

Pour conclure, le réinvestissement du centre-ville conduit à une densité, à une concentration tertiaire et résidentielle au centre-ville, ce qui produit de la mixité sociale entre divers groupes d'usagers et divers groupes sociaux et ramène à la question de la cohabitation : il s'agit d'habiter avec ou parmi les autres. Bélanger et Morin constatent qu'il n'y a en général pas de tensions majeures, mais émettent quelques craintes au sujet de la gentrification et du tourisme.

Les frictions ont lieu autour des espaces publics, du fait de leur occupation par des populations marginalisées. Tout ça fait revoir la question du vivre ensemble, donc la question du rapport avec l'autre au sein d'une communauté d'appartenance, dans un esprit d'ouverture ou non. La question qui se pose est alors la suivante : quelle est la capacité d'action des pouvoirs publics sur ces deux types de rapports ?

Mathieu BERGER

Professeur, Université catholique de Louvain (UCL)

Berger réfléchit aux enjeux de la mixité sociale à Bruxelles en se limitant à certains aspects problématiques. Il insiste sur un enjeu auquel tous devront réfléchir, en partageant problèmes et échecs pour finalement essayer d'avancer ensemble.

À Bruxelles, la mixité sociale est l'un des enjeux les moins aisés à affronter. Ce thème est central dans le discours, mais toujours assez résiduel dans les stratégies. C'est une notion qui n'est jamais absente, mais jamais non plus spécifiée et qui, de plus, est toujours liée à la mixité fonctionnelle. Berger croit que, de la même manière qu'il y a des questions pointues liées à la mixité fonctionnelle, il faudrait pouvoir développer une vision forte de ce qu'on entend par mixité sociale dans le développement urbain, développer certaines exigences de planification, des enjeux liés à la mixité sociale, une réflexion sur les raisons et les fins dans les politiques de mixité sociale.

La mixité sociale à Bruxelles s'est développée comme une réponse, une réaction à une situation problématique qui s'est présentée à la fin des années 80, sur les plans structurel, économique et social, dans un contexte de violence urbaine. Ces éléments sont le fond sur lequel se développent les politiques de la ville et les politiques de mixité sociale. C'est aussi à la lumière de cette violence urbaine qu'il faut penser la définition et les objectifs donnés à la mixité sociale.

Les politiques de rénovation urbaine, comme les Contrats de quartier, doivent être comprises comme des politiques de pacification du territoire, par sa requalification. On cherche la paix urbaine par le cadre de vie, quelque sorte. Cette intervention a bien sûr restructuré les espaces, renouvelé les logements, équipé les quartiers, c'étaient les grands enjeux des contrats de quartiers. C'est dans le

discours qu'on trouve une problématique : comment transformer, travailler des environnements jugés insatisfaisants sous l'angle de la mixité sociale ?

Selon Berger, les politiques de mixité sociale à Bruxelles ont comme objectif fondamental, parfois peut-être inconscient, la normalisation des environnements humains dans les quartiers centraux. Cette normalisation passe par une remise à niveau du territoire, de la qualité de son bâti, mais aussi des populations qui les habitent.

Cette mixité sociale s'appuie donc sur un certain type de rapport au territoire, notamment à partir d'un outil statistique/géographique qui permet de surveiller le développement de toute une série de dimensions de la ville, de certains types de développements homogènes au niveau de certains quartiers ou de certains secteurs statistiques. Et c'est donc à travers ce genre d'outil que la mixité sociale peut devenir un objet, puisqu'il va s'agir de normaliser sur un plan statistique certaines situations anormales au niveau du territoire, au niveau du bâti et au niveau des populations.

Par rapport à cette approche, il y aura un courant fort en termes de mixité sociale qui pourrait être discuté avec une série d'autres conceptions.

Selon Berger, la question de la densification urbaine à Bruxelles demande de penser les enjeux de mixité à partir de perspectives et de situations extrêmement différentes ; on ne peut se contenter de continuer à penser la mixité sur un mode dual, on ne peut continuer à envisager la coupure de Bruxelles par son canal comme une réalité à partir de laquelle bâtir le projet urbain.

Il s'agit d'abord de remettre en question le caractère binaire et décisif des infrastructures, comme le canal, qui divise Bruxelles en deux. En même temps, la question du rapport à l'autre a été pensée sur le mode non seulement de la division,

mais aussi de l'inclusion (des secteurs pauvres et riches, milieux de vie, univers urbains différents).

Martin WEXLER et Suzanne LAFERRIÈRE

Division des stratégies et des politiques résidentielles, Direction de l'habitation, Ville de Montréal

La Direction de l'habitation de la Ville de Montréal fait depuis plusieurs années partie d'une administration qui a pris une position assez forte sur le respect de la mixité sociale existante.

Wexler et Laferrière présentent le contexte dans lequel la Ville de Montréal a introduit certains des outils qui lui permettent de maintenir la mixité dans certains projets d'habitation. Ils ont décrit de façon plus détaillée un de ces dispositifs utilisés comme stratégie d'inclusion de la politique générale d'habitation, qui est utilisé depuis 20 ans pour travailler avec certains types de projets urbains.

Montréal fonctionne un peu comme Bruxelles, avec des compétences fédérales, provinciales et municipales : l'argent de la Ville provient d'une cascade d'ententes avec le gouvernement. Une particularité montréalaise est que, depuis quelques années la Ville a grignoté quelques pouvoirs auprès du gouvernement du Québec en matière d'habitation : elle a avec lui une entente qui lui confie la gestion de l'ensemble du programme d'habitation sur le territoire de la ville ; en matière de logement social, elle peut opérer sur le territoire de l'agglomération. La Ville dispose donc d'une certaine capacité d'intervention.

La grande mixité historique de Montréal doit être conservée : c'est un aspect significatif de la qualité de vie et de l'énergie de la ville. Il importe de mentionner que Montréal a une offre abordable qui, depuis quelques années, est soumise à de fortes pressions du marché : il y a en effet beaucoup moins de constructions

locatives qu'autrefois. Les conséquences sont évidemment d'ordre démographique : l'exode des familles vers les banlieues s'accélère.

Le grand principe de la Direction de l'habitation de la Ville de Montréal est d'avoir une offre équilibrée et, pour atteindre cet objectif, elle a privilégié les programmes d'habitation (financement du développement de programmes de logements sociaux et de l'aide à la rénovation des logements abordables du secteur privé).

La stratégie d'inclusion est apparue en 2005 renforcer ce programme de rénovation. 2005, c'est aussi l'année de la fusion, c'est-à-dire la tentative de construire une nouvelle ville avec une nouvelle culture municipale. Une disparité immense existait dans l'offre de logement abordable sur le territoire de la nouvelle grande ville, le terrain manquait. La ville était déjà consciente du problème des *spatial mismatches*, qui surviennent quand les gens ne peuvent résider près de leur lieu de travail à cause de la hausse du coût du logement.

La politique mise en place est apparue comme un projet d'inclusion en 2005, avec la création d'un dispositif fondamental qui établit un processus de concertation publique avec les acteurs privés pour les inviter à inclure des logements abordables, en particulier des logements sociaux.

Concernant l'inclusion de 30 % de logement social, le premier choix est que ces unités soient localisées sur le site, dans des projets immédiats ; le deuxième choix est l'inclusion dans la proximité, dans le même arrondissement ; et le troisième choix est une participation au fond de contribution géré par la ville pour la réalisation de projets sociaux.

L'articulation de la mixité comporte des enjeux en termes de gestion ou de cohabitation, c'est une de choses que la ville et les chercheurs sont en train d'explorer. Finalement un autre enjeu est la reconduction des programmes dans le

contexte actuel, car le succès de la stratégie d'inclusion dépend du jumelage avec le budget pour le logement social. Or, le retrait du gouvernement du Québec de certains programmes accroît la difficulté de réaliser de tels projets.

Nathalie RENNEBOOG

Directrice Programmation, budget et études, Rénovation urbaine, citydev.brussels

Dans la première partie de l'exposé, Renneboog a expliqué l'action de Citydev et, dans la seconde, elle a montré en images ses développements au fil du temps.

Qu'est-ce que Citydev ? C'est une institution para régionale qui a vu le jour 1974 et qui est active dans deux domaines. Le premier, en 1974, est l'expansion économique, pour soutenir le développement en région bruxelloise : Citydev répond à cette demande par la mise en disposition de bâtiments - tous les bâtiments commerciaux, industriels, et de bureaux qui sont sur le marché peuvent être vus sur Internet -, et elle participe aussi activement aux incubateurs d'entreprises et centres d'entreprises.

Le deuxième domaine est la rénovation urbaine, à partir de 1988, dans le but de répondre au déficit d'investissement dans les quartiers de la première couronne bruxelloise et du centre-ville, qui connaissaient des difficultés socioéconomiques. Par quel moyen ? La construction de logements moyens acquisitifs, du logement neuf à l'acquisition, et non à la location, pour le revenu moyen. Et, depuis 2013, elle fait officiellement des projets mixtes.

Le but de la rénovation urbaine est de maintenir et de faire revenir les habitants en région bruxelloise en favorisant l'accès à la propriété. Le rayon d'action de CityDev est le quartier marqué par un déficit résidentiel, principalement le centre et la première couronne bruxelloise et le périmètre des contrats de quartier. Plus exactement, sa zone d'action privilégiée est la zone de rénovation urbaine au plan régional de développement durable.

Montréal et Bruxelles en projet

Comment sont financés ces logements moyens ? Grâce à une association entre le privé, qui investit 70 % de capitaux dans les projets, et la Région bruxelloise qui investit les 30 % restant. Ils sont appelés logements « conventionnés ».

Quelles sont les conditions pour accéder à un logement conventionné ? Il faut être âgé de 18 ans, ne pas être propriétaire ou usufruitier d'un autre bien, être soumis à un impôt de personne physique en Belgique et avoir un revenu maximal imposable de 59 000 euros avec un certain nombre de plafonds supplémentaires pour personnes à charge. Le bénéficiaire a l'obligation de rester dans le logement pendant 20 ans.

Le temps de mise en route d'un projet est en moyenne de 5 ans entre le moment où le foncier est acheté et celui où le projet est commercialisé. Citydev a produit 148 logements par année (moyenne annuelle), ce qui correspond environ à 8 % de la construction neuve.

Quant au profil des acquéreurs : 78 % sont des personnes seules ou en couple, seulement 22% des ménages ont des enfants. La catégorie des 25 à 45 ans représente le gros des acheteurs de logements conventionnés. Par rapport à leur revenu - officiellement le revenu moyen belge est de 20 000 euros, la classe moyenne est située entre 15 000 et 30 000 euros -, 46 % des acquéreurs se trouvent dans cette catégorie et 23 % ont un revenu inférieur.

Citydev construit principalement des logements de deux chambres, ce qui correspond à 75 % de nos immeubles.

En conclusion, Renneboog parle des années 90 durant lesquelles Citydev a mis en place un partenariat public-privé et créé des sociétés mixtes.

Synthèse de la matinée

Claire POITRAS (verbatim)

Directrice du centre Urbanisation, société, culture – INRS, directrice scientifique de Villes Régions Monde

Le constat d'ensemble d'une étude comparative entre Bruxelles et Montréal menée dans les années 2000 était que les dynamiques sociopolitiques des deux villes et leur développement urbain faisaient en sorte que Montréal était appelée la plus européenne des villes d'Amérique et Bruxelles la ville, ou la métropole, la plus nord-américaine d'Europe.

Des caractéristiques de Montréal font penser à certaines grandes villes européennes : la qualité de vie en ville, la mixité sociale, la proximité, la possibilité de marcher, l'usage des transports collectifs, la présence encore forte de zones d'emploi d'importance, notamment au centre-ville. Alors que Bruxelles était une ville avec des quartiers centraux assez détériorés, en déclin, une forte déconcentration spatiale de l'emploi, un fort taux d'usage de l'automobile, notamment pour aller travailler, soit des caractéristiques plus propres aux grandes villes des États-Unis. Tel était le constat. Poitras considère que depuis lors beaucoup de transformations ont eu lieu à Bruxelles et à Montréal, avec un processus de redéveloppement urbain très intense dans les 10-12 dernières années.

Les commentaires de Poitras sont structurés autour des deux dimensions qui ont été traitées préalablement : l'usage de certaines notions et les rôles des acteurs sociaux, politiques et économiques dans le processus étudié.

La première notion utilisée dans les présentations de la matinée est celle de « projet urbain », qui est très européenne, quoiqu'en usage au Québec. Je pense qu'elle mériterait d'être mieux définie pour mieux comprendre sa signification dans le contexte montréalais.

Montréal et Bruxelles en projet

On sait que le logement, au Québec et au Canada, est en grande partie produit par le secteur privé, qui a été le grand absent de la matinée. On n'entend pas souvent les promoteurs immobiliers, bien qu'on négocie beaucoup avec eux. Je comprends que le rôle de la ville est d'encadrer leurs interventions à partir d'une série d'instruments d'urbanisme existants, mais le marché du logement est quand même en bonne partie accaparé par le privé qui a été absent des discussions.

L'autre, c'est : comment financer de grands projets de redéveloppement ? D'où proviennent les fonds ? Qui finance ces grands projets-là ? Quels sont les autres acteurs-clés de l'aménagement, notamment ceux qui proviennent du secteur privé et les organismes sans but lucratif qui s'occupent du financement de logements sociaux ?

L'accent a été beaucoup mis sur les outils, les plans et l'instrumentation urbanistique, mais le marché est encore très déterminant en ce qui a trait à la revitalisation urbaine, de sorte que ce sont vraiment les acteurs privés qui vont investir pour favoriser d'une certaine manière le retour en ville. Depuis le début des années 1980, il y a eu différentes étapes de redéveloppement ou de revitalisation urbaine à Montréal, et on est actuellement dans une nouvelle phase. Il serait intéressant de faire une analyse historique de la transformation des villes depuis les années 1970 pour situer ça dans une perspective temporelle : est-ce que ça se produit par phases ? Est-ce que ça va se maintenir ? S'il y a un déclin, qu'est-ce que ça signifie ?

Une autre dimension qui paraît importante est la question de pratiques sociales des usages. On parle beaucoup du type de logement, des modalités de financement, du rôle des acteurs publics, de la notion de projet urbain, de la mise en place d'un encadrement réglementaire. Il n'en reste pas moins qu'habiter une ville c'est aussi une question de pratique sociale, de développement d'usages particuliers, avec en outre un idéal important qui concerne le logement, la résidence ou la maison. Pour

Montréal et Bruxelles en projet

bien de gens, avoir une maison, ça veut dire avoir sa porte individuelle. Habiter dans un logement collectif ce n'est pas tout à fait ça. Comment les architectes pourraient-ils revoir cette idée et participer à une rénovation du cadre bâti qui réintègre l'idéal d'habitat?

La question de la perception semble également importante. Il y a encore beaucoup de clichés quand on parle d'habiter en ville ou d'habiter en banlieue : la ville, ça évoque la proximité, la densité, la diversité, tandis c'est comme si la banlieue était un milieu homogène - classe moyenne supérieure, milieu familial. Mais la réalité est bien plus complexe, les choses ont beaucoup changé et il y a de la mixité sociale aussi en banlieue.

Un autre commentaire que j'aimerais faire concerne la question du réaménagement de certains grands espaces dans la région de Montréal, et en particulier dans l'Île de Montréal, où des projets urbains peuvent aussi être développés. Je sais que les espaces sont devenus de plus en plus rares, souvent à proximité des grandes infrastructures autoroutières, ou des équipements, des types de transport. Pour aménager des quartiers résidentiels, il faut donc être attentif aussi à la qualité des environnements qui seraient aménagés sur les espaces qui restent, à proximité d'infrastructures autoroutières, étant donné les nuisances environnementales - pollution sonore et atmosphérique. Il faut être sensible à ça aussi lorsqu'on veut concevoir de nouveaux espaces résidentiels en milieu urbain.

Finalement, il y a la question du *spatial mismatch* et du décalage entre les zones d'emploi et la présence des ménages et des personnes susceptibles d'occuper ces emplois.

Dans le domaine de la santé et de l'éducation, on sait qu'il va y avoir de nouveaux pôles d'emploi importants et je ne sais pas si on a beaucoup réfléchi à la question des personnes qui vont travailler dans ces centres hospitaliers par exemple, avec des horaires de travail atypiques : il faut penser au transport de ces personnes, à

Montréal et Bruxelles en projet

leur lieu d'habitation, etc. Ce sont des questions qui ont été un petit peu mises de côté dans la planification récente à Montréal, mais qui vont nous amener à revoir un peu notre stratégie de planification pour les années à venir.

Nicolas BERNARD

Brussels Studies Institute, professeur Université Saint-Louis

Nicolas Bernard aborde deux éléments. Le premier est un élément de fond, substantiel : la manière dont la promotion de la mixité sociale est conçue sous l'angle juridique à Bruxelles. Le deuxième élément est le Brussels Studies Institute (BSI), et la manière dont cet institut peut collaborer avec le réseau Villes Régions Monde - VRM.

Sur la manière dont le droit promeut la mixité sociale à Bruxelles, Bernard part du constat d'un déséquilibre : on fait beaucoup pour attirer des personnes à revenu moyen dans des quartiers difficiles, mais l'inverse est plus rare - soit faire revenir des personnes à revenu faible dans des zones conçues. Partant de là, Bernard veut interroger les moyens juridiques à disposition, en sachant que cette dissymétrie reflète elle-même une contradiction presque existentielle dans laquelle se débat la Région bruxelloise, qui doit tenir deux caps à la fois, qui doit répondre à deux préoccupations.

Première préoccupation, d'ordre social : Bruxelles est une des régions les plus riches d'Europe, quant à son PIB, mais elle est la région la plus pauvre de Belgique, quant à sa population. Et cette pauvreté, qui augmente chaque jour, exerce une pression sur les logements sociaux qui représentent seulement 8 % du parc immobilier, très faible. Du strict point de vue du revenu, la moitié de la population bruxelloise est en théorie éligible à des logements sociaux, d'où une liste d'attente immense.

Une autre préoccupation, c'est l'exode des familles de classe moyenne qui commencent à se stabiliser professionnellement et qui cherchent à acheter en

Montréal et Bruxelles en projet

périphérie. Or, ce sont des contributeurs fiscaux tout à fait importants et cette classe moyenne est nécessaire pour financer les politiques sociales. La tension que vit Bruxelles se reflète donc dans la dichotomie juridique entre la mixité sociale vue sous l'angle de l'attractivité des quartiers pauvres et en sens inverse.

Attirer des familles à revenu moyen dans les quartiers difficiles peut avoir un impact sur la gentrification. Il fallait impérativement rénover ces quartiers.

Dans l'autre sens, qu'est-ce qui est fait pour faire venir les personnes défavorisées dans les quartiers plus riches ? L'important, c'est évidemment de construire des logements sociaux, mais surtout de les disséminer, de les fondre dans le tissu urbain. Parce qu'il y a non seulement un déficit quantitatif en logements sociaux, mais aussi un déséquilibre géographique très marqué.

Là, deux axes peuvent se croiser : on peut concevoir cette politique-là sous l'angle incitatif ou coercitif, tout comme on peut faire porter la charge de la construction de logement social aux communes, ou en faire une obligation pour les promoteurs privés. Une mesure obligatoire peut s'appliquer aux communes ou aux promoteurs. De cette manière on dissémine les logements sociaux sur le territoire.

Dans la seconde partie de son exposé, Bernard a présenté le Brussels Studies Institute. C'est une organisation interuniversitaire, interdisciplinaire, une interface avec la société qui ne se substitue pas aux centres de recherche existants, mais qui les fédère. Premier constat, beaucoup de recherches sont menées sur la ville, sur l'urbanité, mais peu portent sur Bruxelles en tant qu'objet d'étude. Deuxième constat, ces recherches sont rarement interdisciplinaires. Troisième constat, elles sont souvent mono-universitaires, voir mono-linguistiques. Donc ces recherches sont menées en externalité par rapport à la société civile.

Comment atteindre les objectifs stratégiques du BSI ? Il y en a six :

1. réunir les chercheurs ou de la recherche à Bruxelles ;
2. faire soi-même de la recherche avec des équipes interdisciplinaires et interlinguistiques ;
3. centraliser l'information sur Bruxelles dans une bibliothèque virtuelle, une bibliographie en ligne sur Bruxelles ;
4. diffuser la recherche à Bruxelles via la revue en ligne gratuite *Brussels Studies* ;
5. faire le lien avec la société civile pour qu'elle puisse bénéficier des apports de la recherche académique ;
6. former les jeunes chercheurs et même la société avec des cours gratuits ouverts à tous.

La plus-value de cet institut c'est donc de couvrir tout le volet de la production de connaissance, de la recherche, de la diffusion et de la valorisation. Mais le BSI essaie aussi de mettre un peu d'ordre dans la complexité institutionnelle et linguistique de Bruxelles.

Atelier 3 – L’articulation urbanisme-transport

Florence PAULHIAC-SCHERRER et Ana DUSHINA

Professeure, Université du Québec à Montréal (ESG UQAM)

Maîtrise en urbanisme, Université de Montréal (UdeM)

L’exposé évalue un projet de TOD déjà réalisé à Montréal dans les années 2000. Cette évaluation porte essentiellement sur le processus de coordination qui prend les acteurs et leurs modalités de travail pour promouvoir la cohérence, la coordination urbanisme-transport autour d’un projet de développement urbain du quartier de la gare de train de banlieue de la municipalité où elle est insérée.

Cette évaluation est porteuse, parce qu’elle intervient dans un contexte de renouvellement de la planification stratégique métropolitaine. La recherche et les réflexions sur le TOD et la coordination urbanisme-transport se positionnent fortement dans l’aide à la décision des acteurs du milieu montréalais et métropolitain, dans le cadre de la mise en œuvre du PMAD qui programme plus de 50 % des TOD potentiels dans la région. Elle s’inscrit également dans des activités auxquelles Paulhiac-Scherrer et Dushina ont déjà eu l’occasion de participer, des suivis et des évaluations du PMAD à travers un dispositif innovant de participation du public qui est l’Agora métropolitaine. La proposition concerne le processus de coordination entre les acteurs, l’identification des moteurs de cette coordination et les différentes étapes du projet.

Le concept de TOD est né aux États-Unis, issu du *Smart Growth* et du *New Urbanism*. Le concept de TOD se veut un modèle d’urbanisme idéal qui apparaît à différentes échelles. À l’échelle métropolitaine, il permettrait de lutter contre l’étalement urbain et la dépendance automobile, tout en permettant une diminution des coûts d’infrastructures et des services urbains au réseau afférent. À l’échelle locale, il permettrait le développement ou la redynamisation de ce secteur urbain, à

travers la constitution des nouveaux quartiers conviviaux, attractifs, abordables, mixtes.

Quand on s'intéresse aux évaluations des expériences de TOD, principalement aux États-Unis, on est frappé de constater qu'elles portent généralement sur trois dimensions principales : ce qu'il faut bien faire, c'est-à-dire les ingrédients d'un projet urbain, en termes de mixité, de densité, etc. ; les effets attendus, notamment en termes de report modal, enjeu de ce projet ; mais aussi les contraintes et les risques, par exemple financiers, liés au projet. Bien moins nombreuses sont les évaluations de TOD qui se situent dans la deuxième thématique globale - celle des conditions locales de réalisation, d'évaluation de processus et de modalités d'action -, et c'est dans ce deuxième type d'évaluation que se situe la présentation de Paulhiac-Scherrer et Dushina, qui veulent analyser localement le processus à l'œuvre.

L'analyse de l'instrument TOD permet de le rapprocher de ce qu'en France et en Europe on appellerait un projet urbain. Notamment par la capacité dans un environnement de travail complexe (où il y a une multiplicité d'intérêts sectoriels, et d'intérêts à différentes échelles - locale, métropolitaine et une diversité d'acheteurs); de développer une mentalité à même de dépasser cette logique sectorielle. C'est-à-dire en avançant tout à fait progressivement, mais en s'inscrivant dans une logique globale ou une logique de projet qui, au bout du compte, permet effectivement un projet intéressant par la prise en compte des enjeux territoriaux, d'avoir respecté le cadre local, dans lequel ces enjeux multiples sectoriels, et aux différentes échelles pouvaient s'inscrire.

Le TOD comme instrument est un outil de mise en œuvre du PMAD qu'on espère efficace, donc les ajustements vont dépendre des territoires, mais aussi de ses différentes composantes. On espère que ce résultat fait la démonstration que le choix est bon, mais il faut faire aussi la démonstration que, localement, ces

modalités d'action doivent se développer dans un cadre tout à fait spécifique où le contenu et les usages du TOD vont dépendre des choix d'arbitrage.

Yves HANIN

Directeur du Centre de recherche et d'études pour l'action territoriale – CREAT,
professeur, Université catholique de Louvain (UCL)

L'exposé commence avec l'idée d'un plan d'une aire métropolitaine, et avec quelques questionnements : quels sont les pôles qui doivent être développés ?
Suivant quels axes ?

Les gares, dans la Région bruxelloise, vivent principalement selon deux régimes : un régime pour le transport des travailleurs, et un régime totalement différent, pour les scolaires. Il faut d'abord comprendre ces systèmes pour savoir comment aménager dessus.

Hanin explique le développement à partir du réseau de transport. Bruxelles a vu apparaître des écoquartiers autour des gares, des gares RER et connu une croissance du transport ferroviaire, un mode de transport qui a structuré plusieurs territoires en Belgique. Mais aujourd'hui le réseau arrive à saturation complète. Des gares ont été construites et le système a été repensé : du stationnement, des habitats, des commerces ont été construits autour. Un projet de RER est attendu, ainsi qu'une mise à quatre voies, parce que c'est aussi un réseau international. Ce qui a mené à de nouvelles gares. Il faut rappeler que le réseau routier est hyper-saturé, champion au monde de l'embouteillage.

Le réseau du chemin de fer s'est développé principalement au XIX^e siècle, surtout pour transporter de marchandise. À côté de ce chemin de fer – et c'est pourquoi le tissu est diffus en Belgique –, il y en avait depuis 1875 un autre, le vicinal, qui permettait de rester à la campagne tout allant travailler dans les bassins industriels. De sorte que l'exode rural a été modéré, et que le Bruxellois est souvent quelqu'un

qui aime bien habiter sa petite maison en banlieue. Bruxelles dispose donc d'un maillage très serré de chemins de fer.

Il existe aussi une structure dans les villes, parce que le chemin de fer ne passait pas au milieu de la ville, mais était inséré de manière prudente où il pouvait s'insérer, si bien que les gares se trouvent à l'entrée des villes. Donc, selon Hanin, les Belges faisaient déjà du TOD!

Il y a à Bruxelles deux types de gares : des gares terminus, des gares tampons, et puis des gares qui sont plus à l'extérieur. Une fois sorti de la ville, il y a depuis le XIX^e siècle une ligne d'abord à vocation internationale - c'était l'Europe Express - aujourd'hui un peu disparue, qui relie les trois capitales, Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg. Mais il y a aussi toute une série de petits villages qui se sont développés grâce au chemin de fer au XIX^e siècle, une série de petits développements déjà dans le périurbain de la bourgeoisie qui pouvait s'extraire. Une petite industrie s'est également développée. Tout ça a permis de développer la ville, le territoire national et aussi une ligne de chemin de fer.

À un moment donné a été créée une ville nouvelle qui, selon Hanin, est un TOD en soi, Louvain-la-Neuve. Desservie par le chemin de fer, elle articule une dalle, de nombreux *stationnements*, de la mixité fonctionnelle au sud, un campus universitaire, des commerçants, etc. Cette ville fonctionne parce que le TOD est géré par plusieurs acteurs.

Où en est-on maintenant ? Hanin termine son exposé sur la complexité croissante : le projet de Louvain-la-Neuve se poursuit, il s'insère dans le réseau RER, il y a une volonté de continuer la dalle, qui coûte très cher, avec de multiples partenaires et de faire un *stationnement* pour permettre d'arriver à Bruxelles en laissant sa voiture à la hauteur de la ville nouvelle. Concernant Bruxelles, Hanin parle de la difficulté des pouvoirs locaux à négocier avec les grandes puissances internationales. Il est de plus en plus difficile de gérer cette globalité et de mettre des projets en place. Hanin finit

Montréal et Bruxelles en projet

avec quelques questionnements : comment faire des projets de vivre ensemble ? comment éclater les corridors routiers ? quel type de densité ? comment l'articuler ? comment la rendre acceptable à l'échelle locale ?

Michel ROCHEFORT

Coordonnateur de l'aménagement du territoire métropolitain de la Communauté métropolitaine de Montréal – CMM

L'exposé de Rochefort porte sur le PMAD. Mais à la différence des exposés précédents, il parle moins de projet et plus d'outils, plus d'échelle métropolitaine, revenant à la base du document du PMAD.

Le PMAD est le premier plan d'aménagement à l'échelle métropolitaine, avec ses qualités et ses défauts, mais c'est la première réflexion concertée avec les élus, les régions et les villes sur un si grand territoire. Selon Rochefort, on oublie aussi ce jeu de concertation entre les institutions qui composent une région métropolitaine. Jeu de concordance entre les outils d'aménagement. Rochefort insiste plutôt sur le fait qu'à chaque étape de ces échelles (agglomération, ville, arrondissement) il y a déjà un jeu de concertation et de négociation qui se fait localement pour définir la ville qu'on veut. Ensuite, entre ces échelles, des adaptations, des appropriations et des négociations doivent se faire. Des négociations métropolitaines, des concepts métropolitains, mais aussi des concepts locaux que la population souhaite voir dans ces outils. Ce jeu de négociation a été à la base de la communauté de travail du plan métropolitain, entre la création de la communauté en 2001 et l'adoption du plan métropolitain en 2012. Ils sont partis d'une loi qui reconnaissait un pouvoir d'aménagement unique à l'échelle métropolitaine, à une modification de la loi dix ans plus tard pour reconnaître aussi les autres paliers d'aménagement et leur rôle.

La portée du PMAD, définir des orientations, des objectifs, des critères - compétitivité, attractivité et développement durable -, c'est un peu ce qu'on voit dans tous les documents d'urbanisme et d'aménagement à toutes les

échelles. Par contre, chaque échelle interprète ces éléments à sa façon. À l'échelle métropolitaine, il faut se donner des objectifs ambitieux au niveau du transport en commun, de l'accueil de nouveaux ménages, de la protection du territoire. Comment arriver à ces trois très grands objectifs, pour mieux planifier le territoire ?

Au niveau de l'arrimage aménagement-transport, il faut revoir notre façon de planifier le territoire, héritée des urbanistes du XIX^e et du XX^e, avec la notion de fonction, d'affectation du territoire (habiter, travailler, se divertir, circuler). Actuellement la notion d'arrimage mène à quelque chose de beaucoup plus confus qui pourrait être appelé milieu de vie, ou autrement, mais qui est beaucoup plus tissé dans la ville, beaucoup plus diversifié. Ce fait nous force aussi à penser le territoire différemment. Au niveau de la gestion de la croissance sur un très grand territoire métropolitain, on a beaucoup parlé des projets urbains, et il est sûr qu'à l'échelle métropolitaine, des aires TOD ont été définies. Un élément important des aires TOD est la densification rendue possible par un transport en commun structurant, efficace, afin de pallier un manque (de trains de banlieue, par exemple). Il faut que cette densité s'adapte au milieu, que les aménagements urbains autour soient adéquats, qu'il y ait une grande utilisation du transport collectif, mais aussi du transport actif, marche ou vélo. Il faut des fonctions diversifiées pour améliorer la qualité de vie, il faut aussi que les localisations des aires TOD deviennent l'occasion de repenser la ville à différentes échelles.

Rochefort s'inquiète pour une nouvelle façon de voir nos outils d'urbanisme : comment peut-on percevoir des plans de zonage un peu plus efficaces qui prennent en compte une image de la ville qu'on souhaite voir dans le temps ? Selon Rochefort, des concepts qui portent sur l'image de la ville sont absents normalement des outils d'urbanisme au Québec. Des villes commencent à y réfléchir, mais aucune n'en a encore utilisé. Ces outils sont importants, parce qu'ils montrent une façon de voir différemment la ville.

Traiter de la densité à l'échelle métropolitaine, c'est aussi voir comment on peut combiner cet objectif avec d'autres. Avoir une réflexion sur la densité, sur le TOD, c'est avoir une réflexion sur le retissage urbain et sur notre façon de voir la ville. Selon Rochefort, on a beaucoup parlé de projet urbain et on commence à en connaître la mécanique en milieu assez urbanisé, mais il faudrait peut-être penser à des milieux plus périphériques, principalement si on parle de réparer l'étalement urbain.

Pour conclure, il faut souligner que même si un TOD part d'une stratégie assez complète, tout n'est pas dans le TOD. Il faut aussi assurer l'accessibilité des principaux pôles économiques, la fluidité entre la région et la région métropolitaine, enfin plusieurs autres éléments qui font partie des fonctions qu'on doit avoir en tête lorsqu'on planifie un territoire

Benoît PÉRILLEUX

Directeur-chef de service «Bruxelles Développement urbain», Service Public Régional de Bruxelles

Périlleux fait un exposé sur l'importance du lien entre mobilité et aménagement du territoire dans les deux sens. C'est-à-dire qu'on a vu le développement de la Région bruxelloise, l'importance des nœuds de transport public, pour partir de réseaux existants, de capacités existantes, et avoir une densification suffisante. Mais il y a évidemment l'autre aspect, qui est le développement de friches ou des zones vierges mal desservies, et là l'opération inverse est de consentir des investissements publics importants pour des lignes de métro ou de tram. Bruxelles a toujours eu de la difficulté à gérer les deux, si bien qu'il y a des nœuds de transport exceptionnels où il n'y a rien, pas de développement, parce qu'on n'a pas anticipé la capacité de ce nœud; et inversement des sites très importants qui ne sont pas vraiment accessibles par le transport.

Florence JUNCA-ADENOT

Professeure, Université du Québec à Montréal (ESG UQAM)

Synthèse de la journée

Beaucoup de choses sont ressortis sur la mixité. Au-delà de la notion de mixité, il y a la qualité de mixité, comment est-elle répartie géographiquement et à quelle échelle. Comment faut-il la composer? Serait-ce essentiellement à partir d'une mixité de revenus? On a parlé aussi de la mixité intergénérationnelle qui sera de plus en plus présente dans les années à venir. On a parlé de la mixité sociale; comment fait-on pour accueillir les pauvres dans des logements subventionnant au fond les propriétaires, et puis de les faire sortir du marché informel? On a parlé de la mixité des familles, comment fait-on pour intégrer les familles? Comment fait-on pour intégrer des familles dans des quartiers car en densifiant, les coûts vont être plus élevés. Le design urbain va aussi générer des coûts plus élevés. Comment fait-on pour trouver l'équilibre de tout ça? Et pour faire des quartiers agréables à vivre où l'on trouve différents types de mixité?

On a abordé la question de la mixité pour une population en particulier qui sont des populations immigrantes qui se regroupent dans les quartiers et créent des commerces qui sont attirants et que l'on considère souvent comme des secteurs problématiques. Les suggestions qui ont été faites c'est de travailler beaucoup plus sur les aspects positifs, sur l'intégration, sur ce qu'ils apportent à la communauté, à la collectivité en termes de service, de culture, et c'est une façon aussi de mieux les intégrer à la collectivité.

Parmi les autres éléments qui ont été traités, la question financière est ressortie comme évidente. La question financière est revenue sur comment faire participer d'autres bailleurs de fonds, pas simplement les citoyens payeurs de taxes, [mais aussi faire] participer les promoteurs à partir de la captation de la plus-value foncière générée par ces développements qui sont plus denses, donc rapportent un petit peu plus de richesse collective mais aussi pour les promoteurs.

Montréal et Bruxelles en projet

Du moment où l'on densifie un secteur, celui-ci prend de la valeur, surtout quand on développe des projets autour des nœuds de transport collectif. Comment faire pour mieux distribuer la plus-value et que le profit ne soit pas seulement réservé à ceux qui ont profité des modifications réglementaires.

Sur la question de transport il faut revenir au lien entre transport et aménagement. Il est ressorti la nécessité de « couper » le cordon ombilical entre les personnes et la voiture. Mais couper le cordon ombilical devrait être une question de fond soutenue par des propositions de service de transport collectifs et des aménagements urbains de qualité. Si on se posait cette question dans toutes les solutions qu'on veut prendre en termes d'aménagement, on trouverait peut-être des alternatives pour mieux intégrer les dimensions d'aménagement urbain et de transport.