

**Adapter les pratiques d'aménagement en situation de décroissance
démographique : le cas de Saint-John, Nouveau-Brunswick**

12e Colloque de la Relève VRM

INRS-UCS, Montréal

14-15 mai 2015

Benoit, Stéphanie

Candidate à la maîtrise en urbanisme

Institut d'urbanisme, Faculté de l'aménagement

Université de Montréal

Sous la direction de M. Jean-Philippe Meloche

benoit.stephanie@hotmail.com

Solidement ancrée dans l'imaginaire collectif et perpétuée à travers les programmes d'éducation en aménagement (Olsen, 2013), l'image que l'on se fait de la ville renvoie généralement à celle d'un organisme en perpétuelle croissance. Planifier le développement, attirer des investissements et de nouveaux résidents, tels sont les rôles que l'on associe intuitivement aux administrations municipales et pour lesquels se préparent futurs urbanistes et aménagistes au cours de leur formation. Or, la croissance se distribue de manière inégale dans l'espace. En compétition pour attirer investissements et travailleurs qualifiés, les villes ne peuvent toutes ressortir gagnantes de ce jeu qui se déploie à l'échelle mondiale. Au Canada seulement, on observe une polarisation de plus en plus forte de la croissance démographique dans les grands centres urbains que sont Toronto, Vancouver et Montréal (Polèse et Shearmur, 2006). Plus fortement touchées par la diminution des taux de natalité, les villes de taille moyenne situées en périphérie de ces pôles d'attraction seront quant à elles vraisemblablement plus nombreuses dans le futur à faire face aux défis de la décroissance démographique (Polèse et Shearmur, 2006). Des trente-trois régions métropolitaines canadiennes, trois ont vu leur population diminuer sur une période d'au moins dix ans entre 1991 et 2011 : Saint-John, Thunder Bay et Saguenay (Tremblay, 2014).

En effervescence depuis le début des années 2000 en Europe et en Amérique du Nord, la recherche sur le thème des *shrinking cities*, ou villes en décroissance, a permis de mieux comprendre l'ampleur des défis qu'implique la décroissance démographique : réseaux d'infrastructures surdimensionnés à entretenir, recettes fiscales diminuées et détérioration du cadre physique se traduisant par une forte concentration de bâtiments vacants et mal entretenus (Schatz, 2013; Rhodes et Russo, 2013).

Un premier constat émerge de la littérature existante sur les *shrinking cities* : les villes ne sont pas adéquatement préparées aux défis de la décroissance démographique. D'abord par manque d'outils, mais avant tout parce qu'il leur est difficile de reconnaître et d'accepter le caractère structurel du déclin démographique lorsqu'elles en sont affligées (Dewar, Kelly et Morisson, 2013; Schatz, 2010). Pour plusieurs auteurs, il apparaît ainsi nécessaire d'initier une rupture avec le paradigme de la croissance (Cunningham-Sabot et al., 2010). Concevoir un aménagement du territoire qui balise le changement et non plus seulement la croissance (Dewar, Kelly et Morisson, 2013) et faire fi de la stigmatisation

associée à la décroissance démographique (Beauregard, 2003) afin d'adresser le problème de manière directe, voilà ce qui est proposé à travers l'approche du *smart shrinkage* (Rhodes et Russo, 2013). Youngstown, Ohio a été la première ville américaine à franchir ce pas. Dans son plus récent plan d'urbanisme, adopté en 2005, l'administration municipale a reconnu publiquement qu'elle était en situation de déclin démographique et qu'il fallait par conséquent adapter la ville à une population de taille diminuée (Hackworth, 2014; Rhodes & Russo, 2013). Le premier principe guidant le plan se lit d'ailleurs comme suit: « Accepting that we are a smaller city » (Dewar, Kelly & Morrison, 2013).

Sept ans plus tard, Saint-John a adopté dans son plan d'urbanisme de 2012 une position similaire. Pour les urbanistes de *Urban Strategies*, firme ayant contribué à la réalisation du plan, Plan SJ illustre comment Saint-John a su se défaire de l'attitude de déni par rapport à la problématique du déclin démographique qui avait jusqu'alors guidé ses interventions (Freedman & Rottenberg-Walker, 2011).

Explorant le contexte canadien, encore peu documenté à ce jour dans la littérature sur les *shrinking cities* (Warkentin, 2012), cette étude de cas de la ville de Saint-John vise à comprendre comment les administrations municipales s'approprient le discours du *smart-shrinkage*. Dans quel contexte est-il possible d'initier un changement de culture par rapport au déclin démographique et d'en reconnaître le caractère structurel? Telle est la question principale qui guide ce projet de recherche. Il s'inscrit dans le cadre d'une étude comparative à plus large échelle qui examine également les cas de Thunder Bay (en cours) et de Saguenay (Tremblay, 2014).

MÉTHODOLOGIE

Cette recherche s'appuie sur seize entretiens semi-structurés d'une durée approximative d'une heure réalisés auprès des acteurs clés de l'aménagement, de la politique municipale et du développement économique de la région métropolitaine de Saint-John. La sélection des participants a d'abord été réalisée à partir d'une revue de presse locale, puis a été validée auprès de deux professeurs de l'Université du Nouveau-Brunswick, spécialisés respectivement dans les questions de gouvernance et de développement économique à Saint-John. Enfin, au cours du terrain de recherche qui s'est échelonné sur cinq semaines à l'été 2014, le recours à la méthode boule de neige a permis de s'assurer que l'ensemble

des acteurs clés ont été contactés. Parmi ces derniers, un seul n'a pu être rencontré. Deux canevas distincts ont guidés les entretiens. Alors qu'il a davantage été question du processus d'élaboration et d'adoption du nouveau plan d'urbanisme lors des entretiens avec les élus et les urbanistes de la ville de Saint-John, les entretiens avec les élus des municipalités de banlieue et avec les acteurs du développement économique ont plutôt permis de mieux comprendre la portée du plan et le contexte dans lequel il s'est inscrit.

Puisque le sujet de la décroissance est généralement sensible et empreint d'une forte connotation négative, il a été décidé de ne pas enregistrer les entrevues afin d'assurer que les participants soient à l'aise d'en parler ouvertement. Par conséquent, ce sont des notes manuscrites, prises au moment de l'entrevue qui ont été analysées. Les données d'entrevue ont été croisées à une analyse documentaire du plan d'urbanisme de la ville de Saint-John (Ville de Saint-John, 2011) et du rapport technique ayant guidé sa rédaction (Ville de Saint-John, 2010).

LE CAS DE SAINT-JOHN

Saint-John est une ville de 70 000 habitants (Statistiques Canada, 2011), une population dont la taille est de 20% inférieure à celle qu'affichait le recensement de 1971 (Ville de Saint-John, 2010). Ayant connu un déclin continu de sa population depuis les années 1970, Saint-John demeure le centre d'emploi principal d'une région métropolitaine qui affiche un bilan démographique stable, où les municipalités de banlieues gagnent en population au détriment de la ville (voir la figure 1 en annexe). Depuis les fusions municipales réalisées dans les années 1970, la ville de Saint-John couvre une vaste superficie de territoire. Étendue sur 316 kilomètres carrés, on observe à l'intérieur même des limites administratives de la ville une dynamique d'étalement urbain qu'il ne lui est plus possible de supporter, compte tenu de ses ressources financières déclinantes. La proposition principale de *Plan SJ* consiste par conséquent à refuser toute demande de nouvelle construction résidentielle à l'extérieur d'un périmètre d'urbanisation prévu, dans le but de réduire au maximum ses dépenses en construction et en entretien d'infrastructures et pour favoriser un ré-investissement de ses quartiers centraux.

RÉSULTATS

Ce qu'a montré l'analyse des données d'entretien ainsi que des documents de planification, c'est d'abord que pour soutenir cette position, il a été nécessaire pour les professionnels de l'aménagement, les élus et les résidents d'accepter le fait que la population de la ville n'allait pas pouvoir croître suffisamment pour soutenir son modèle actuel de développement. Planifier l'absence de croissance constitue un pas important que peu de villes en décroissance ont encore été prêtes à faire. Quels facteurs permettent alors d'expliquer l'émergence d'une telle attitude ?

En premier lieu, il est possible d'affirmer que le processus d'élaboration du nouveau plan d'urbanisme a agi en tant que catalyseur pour initier ce changement de culture. Les professionnels de l'aménagement ont ainsi joué un rôle déterminant. En créant un espace de dialogue avec les résidents, à travers les nombreux exercices de participation citoyenne, et avec les élus municipaux tout au cours du processus d'élaboration et d'adoption du plan, la démarche de Plan SJ a permis aux professionnels de l'aménagement d'introduire l'idée qu'il était nécessaire de planifier la ville en fonction des projections démographiques annonçant une absence ou une faible croissance. Les entrevues ont révélé que cette tâche s'est avérée difficile et a suscité de la résistance. L'examen comparatif du plan officiel par rapport à son rapport technique est également révélateur. Le langage direct du premier document, où l'on cite fréquemment le terme « déclin », est poli et perd de son impact dans la version finale du plan. Ayant eu recours à diverses stratégies pour réussir néanmoins à intégrer la notion de prise en compte de la décroissance dans la planification, l'expérience du service d'urbanisme de la ville de Saint-John sera sans aucun doute d'une grande valeur pour guider d'autres *shrinking cities* dans leurs démarches.

La lecture du contexte plus large, qu'a permis l'analyse des entretiens avec les acteurs du développement économique et les élus des municipalités de banlieue, nous amène toutefois à relativiser la portée du plan d'urbanisme. À travers le discours de ces participants, pour qui le plan d'urbanisme a peu d'impact dans leurs activités professionnelles, il a été possible de comprendre l'importance qu'a joué un événement particulier dans l'adoption d'une attitude réceptive à la notion de décroissance démographique. À la suite de l'annonce d'un important investissement par la compagnie

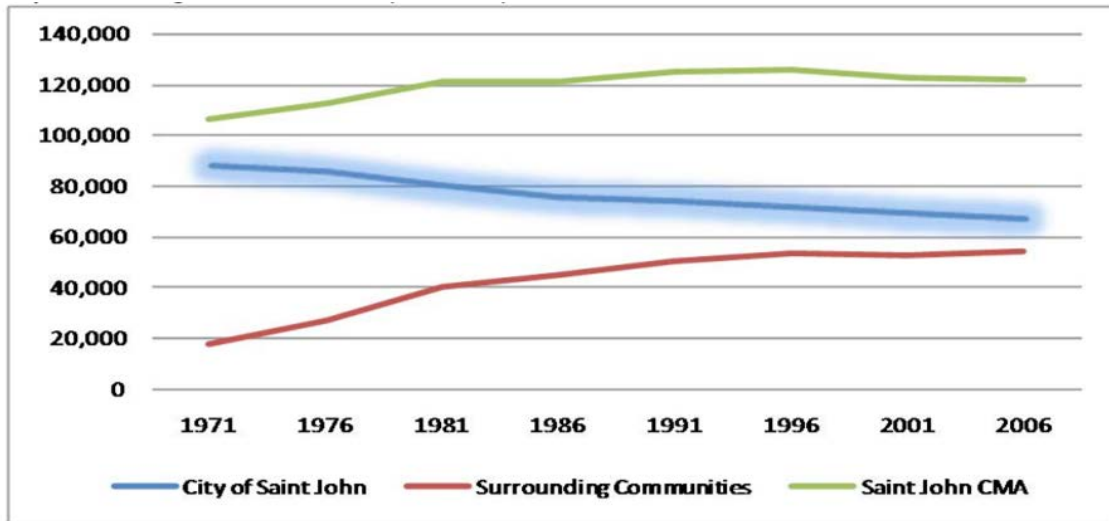
Irving, la ville de Saint-John a connu un épisode d'euphorie sans précédent. Pour la première fois depuis des décennies, Saint-John allait enfin connaître une période de croissance pour laquelle il fallait se préparer. C'est dans ce contexte qu'a été prise la décision de rédiger un nouveau plan d'urbanisme, dans l'optique de préparer et d'être en mesure de profiter au maximum de la croissance attendue. Or, Irving a retiré son projet en 2009 et cette croissance ne s'est jamais matérialisée. Avec la même équipe d'urbanistes, *Plan SJ* a alors pris une direction complètement différente. Les événements de 2009 ont eu l'effet d'un traumatisme sur la communauté. Les participants ont exprimé être désormais plus prudents et sceptiques vis-à-vis des retombées annoncées des grands projets à venir, ce qui a vraisemblablement préparé le terrain pour une meilleure prise en compte des scénarios de faible croissance dans la planification.

CONCLUSION

Cette citation de Margaret Dewar à propos du *Youngstown 2010 Plan* résume bien ce que l'on peut conclure du cas de la ville de Saint-John : « There's a lot we can learn from this plan, there's a lot we can learn about what a plan can and cannot do as well » (Kalman, 2014). Le cas de Saint-John nous montre qu'un plan d'urbanisme seul n'a pas la portée suffisante pour initier un changement de culture permettant la prise en compte de la décroissance dans les décisions de planification. En effet, il a fallu qu'un événement décisif secoue la communauté, créant l'espace nécessaire à une prise de conscience collective. Comme l'ont observé Albecker et al. (2010), reconnaître le caractère structurel de la décroissance démographique ne se fait généralement qu'au moment où tous les espoirs sont perdus, lorsqu'il n'y a pas d'autres choix que de se rendre à l'évidence que la tendance ne pourra être renversée. L'exemple de Saint-John s'avère toutefois inspirant, montrant comment les professionnels de l'aménagement ont su tirer profit d'une situation de crise pour rallier élus et résidents autour d'une vision positive de la ville où la croissance n'est plus l'unique gage de succès.

ANNEXE

Figure 1 : Évolution de la population dans la région métropolitaine de Saint-John



Source: R. MacKinnon based on Statistics Canada data

Source : Ville de Saint-John, 2010

BIBLIOGRAPHIE

Albecker M-F, Cunningham –Sabot E, Florentin D, Fol S. et Roth H (2010) « Acteurs et stratégies des villes en décroissance » in Baron et al., Villes et régions en décroissance : maintenir la cohésion territoriale, Lavoisier, Paris, pp.292-321

Beauregard R. (2003) « Voices of Decline : The Postwar Fate of US Cities », Blackwell, 320 p.

Ville de Saint John (2011) « Plan SJ : City of Saint-John Municipal Plan », 286p.

Ville de Saint John (2010) « Saint John Growth & Change Strategy and Municipal Plan: FINAL Technical Background Report », 400p.

Cunningham-Sabot E., Jaroszewska E., Fol S., Roth H, Stryjakiewicz T. et Wiechmann T. (2010) « Chapitre 7 : Processus de décroissance urbaine », dans Baron, M., Cunningham-Sabot E., Grasland C., Rivière D. et Van Hamme G. (Sous la direction de), Villes et régions européennes en décroissance : maintenir la cohésion territoriale, Paris. Lavoisier, Hermes science. pp. 187-212

Dewar, M., Kelly, C. and Morrison, H. (2013) « Chapter 13: Planning for Better, Smaller Places After Population Loss: Lessons from Youngstown and Flint » in The City after abandonment, University of Pennsylvania Press, pp. 289-316

Freedman & Rottenberg-Walker (2011). « Planning in the absence of traditional growth: the story of Saint-John, New-Brunswick », Plan Canada, Winter 2011, pp. 16-21

Kalman, Maya (2014). « Urban policy experts analyze Youngstown plan », The Michigan Daily, March 19, available at: <http://www.michigandaily.com/news/urban-policy-experts-analyze-youngstown-plan>

Olsen, A. (2013) « Shrinking Cities: Fuzzy Concept or Useful Framework? », Berkeley Planning Journal, pp-107-132

Polèse M. et Shearmur R. (2006) « Why some regions will decline : A Canadian Case study with thoughts on local development strategies », Papers in Regional Science, 85 :1, pp. 23-46

Rohdes, J. & Russo, J. (2013) « Shrinking 'Smart'? : Urban Redevelopment and Shrinkage in Youngstown, Ohio », Urban Geography, 34: 3, 305-326,

Schatz, L. (2013): « Decline-Oriented Urban Governance in Youngstown, Ohio », in The City after abandonment, University of Pennsylvania Press, pp. 289-316

Schatz, L. (2010): « What helps or hinders the adoption of “good planning” principles in shrinking cities? A comparison of recent planning exercises in Sudbury, Ontario and Youngstown, Ohio », Phd Thesis, University of Waterloo, 357p.

Statistiques Canada (2011) « Série Perspective géographique, Recensement de 2011 : Région métropolitaine de recensement de Saint John, Nouveau-Brunswick », available at : <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/fogs-spg/Facts-cma-fra.cfm?LANG=Fra&GK=CMA&GC=310>

Tremblay, M. (2014) « La RMR de Saguenay, entre croissance et décroissance, perceptions et interventions des acteurs locaux », Mémoire de maîtrise, Université de Montréal, 140 p.

Warkentin, J. (2012) « Growth Appropriate Planning in Canada:What factors lead to the implementation of progressive planning and economic development policy in Canadian communities, Master's thesis, University of Waterloo, 246p.