

Le communautaire et la production de logement dans un secteur en revitalisation
Le cas du PDUES Marconi-Beaumont, Secteur de Castelnau
Le rôle des GRT

11e Colloque de la relève VRM

Gagné, Yanie
Étudiante à la maîtrise en études urbaines
INRS — Centre urbanisation, culture, société
Directeur : Gilles Sénécal

yanie.gagne@ucs.inrs.ca

Résumé détaillé

Les interventions visant à remodeler la ville ont particulièrement marqué les quartiers centraux. Les opérations à l'œuvre dans les années 1970, et par la suite les RUI, ont visé une intervention sur le tissu urbain puis sur l'ensemble d'un secteur. La population, alors exclue du processus, s'est mobilisée afin de prendre activement part aux discussions. L'enjeu du logement y est au cœur et nombreux sont les groupes qui se constituent autour. Depuis, de nombreux acteurs (principalement les groupes communautaires) travaillent à ce qu'il soit mis à l'agenda et se réalisent des solutions alternatives de logement à saveur collective (coopératives, habitations subventionnées).

Contexte

L'intervention dans la ville se porte dans ce cas-ci sur un territoire qui est l'objet d'une approche intégrée. Le plan de développement urbain, économique et social (PDUÉS) qui englobe tout le secteur longeant les voies ferrées depuis le boulevard Rosemont jusqu'au parc Jarry et qui se trouvera bouleversé par l'arrivée prochaine d'un campus de l'Université de Montréal sur le site auparavant occupé par la gare de triage Outremont. Cette approche « intégrée », qui vise la revitalisation de ce secteur industriel, ouvre déjà la porte à la participation et la concertation avec les acteurs de la société civile (ville, promoteurs, groupes du

quartier, commerçants, habitants). À cette fin, plusieurs rencontres publiques ont été organisées, tout d'abord afin de réfléchir à la construction du PDUES, puis afin de consulter les citoyens sur le développement d'un projet immobilier privé dont fait actuellement partie un projet de logements communautaires. À travers ces démarches, les groupes communautaires ont été impliqués de près; ils ont en effet soulevé de nombreux enjeux, liés à l'accès au logement pour les ménages à faibles revenus et pour les familles. Ce projet, dans le secteur Marconi-Beaumont du PDUES, fait partie de la transformation de l'ancien site des imprimeries Transcontinental. Dans ce cas, il s'agit d'un projet auquel peut s'appliquer la stratégie d'inclusion de logements abordables de la ville de Montréal, puisqu'il prévoit la réalisation de plus de 200 unités de logement. C'est donc un projet de logement communautaire qui y sera réalisé. Contrairement au logement social (ex : HLM), il repose sur une combinaison d'aides financières gouvernementales (le programme *AccèsLogis* entre autres) et d'investissements de la part des futurs habitants. L'administration est prise en charge par la société civile (citoyens d'un quartier dans le cas d'une coopérative, organismes communautaires dans le cas d'un OSBL) (*l'habitation communautaire dans Bâtir son quartier 2014*).

De plus, la nécessité d'un changement de zonage (industriel vers résidentiel) permet au projet de passer par les consultations publiques menées par l'OCPM. Ce projet résidentiel n'est pas le premier à voir le jour dans le secteur. Quelques années auparavant, le lot voisin où se trouve l'ancien institut des sourds et muets a lui fait l'objet d'un projet résidentiel.

Problématique

Les objectifs de mixité sociale mis de l'avant par les programmes de revitalisation intégrée passent par la production de logements communautaires et abordables à travers une démarche où la communauté est amenée à participer. Elle touche davantage la diversité des statuts d'occupation (propriétaire/locataire) que les modes de cohabitation (diversité sociale). Cependant, la politique d'inclusion prévoit une alternative à la construction de

logements : que le promoteur, au lieu de permettre la construction de logements communautaires à même le terrain qu'il développe, remette un montant d'argent à l'arrondissement. Ce montant pourra servir à la réalisation de projets de logements communautaires ailleurs dans le quartier. De plus, puisqu'il s'agit d'une stratégie et non d'un règlement, elle n'est pas appliquée à tous les projets. En réalité, tout de même peu sont effectivement construits. En se reposant sur la politique d'inclusion pour produire des projets de mixité, on reporte la responsabilité de la construction de logements communautaires sur les organismes communautaires : la réalisation dépend alors des pressions que ceux-ci vont exercer sur le politique et les promoteurs privés afin que les projets incluent des logements abordables puisque le promoteur peut facilement s'en sauver en payant une simple amende. Le discours qu'ils mobilisent est alors axé sur la justice sociale non pas sur les vertus de sociabilité de la mixité (Germain, Rose et Twigge-Molecey 2010). La participation se pose donc comme un impératif, prescrit par la loi et encadré par plusieurs politiques. Certains y voient l'opportunité d'avoir une approche plus englobante. Que ce soit dans un contexte métropolitain, où s'articulent des réseaux d'acteurs dans l'objectif de construire des stratégies qui répondront aux enjeux identifiés (Douay 2008), ou à une échelle plus locale, la participation des acteurs se conçoit comme de plus en plus centrale. Elle requiert certaines conditions : une décision à prendre (moment?), que le décideur accepte d'être influencé, que le processus soit accessible à tous (Thibault, Lequin et Tremblay. 2000). Pour Ascher, la participation devrait prendre place dès le démarrage du projet. « Il ne s'agit plus seulement de débattre entre des options différentes, mais de coproduire le cadre de référence et la formulation même des enjeux. »(Ascher 2010, 110) En proposant d'intégrer tous les acteurs au tout début du processus et qu'ils en soient partie intégrante tout au long de sa mise en œuvre, on parviendrait, en coélaborant et coproduisant la décision, à lui attribuer un plus grand caractère d'intérêt général (Ascher 2010). Cela correspond aux échelons effectifs/ de l'action proposée par Arnstein (1969); la forme la plus intense de participation, au contraire de l'*information* ou de la *consultation*.

La participation, particulièrement dans ses formes qui s'approprient une part de la décision, mènerait à la mobilisation de la collectivité et à la prise en main de son développement. Cela est possible par la place de plus en plus importante laissée et prise par la société civile (privée et communautaire) qui agit comme un espace d'interface entre la Ville et les habitants qui donne plus d'importance au point de vue de ceux-ci dans la création d'un projet de territoire (Ruelle, Stangherlin et Teller 2013). Elle acquiert en responsabilité. Cela permettrait aussi de développer certains processus d'apprentissage : en évoluant, les acteurs changent le type de relations qu'ils entretiennent avec leur environnement et de modes d'interactions entre eux, développant des processus de mieux en mieux ajustés et de plus en plus riches (Innes et Booher 1999). Dès lors, à travers ce type d'agencement de l'action collective, les acteurs disposant de moins de ressources, n'ayant pas un accès privilégié au pouvoir, parviennent néanmoins s'intégrer au processus de décision. Cependant, comme le souligne Fainstein, reste la question de qui domine et qui bénéficie de ce processus (Fainstein 2000).

Les Groupes de Ressources Techniques (GRT) évoluent dans ce contexte participatif. Silverman soutient, en parlant des CDC (community development corporations, des organisations américaines du même type que les GRT) qu'elles se trouvent prises entre une participation instrumentale pour supporter leur projet et une participation qui vise à étendre le rôle des citoyens dans les processus de décisions (Silverman 2005, 35). Les CDC autant que les GRT se trouvent au coeur de la mise sur pied des projets de logements communautaire, sans être les seuls à y occuper une place.

Objet et question de recherche

Plus globalement, la place occupée par les organismes communautaires au sein de la concertation, mais aussi comme porteurs de revendications, ainsi que leur insertion dans le projet seront analysées. Nous tenterons de mettre de l'avant la contribution des acteurs à la production de logements et à la réalisation de projets de revitalisation à la lumière des enjeux identifiés avec le milieu. La prise

en compte de leur rôle dans les processus de participation permettra de mieux comprendre les dynamiques de transformation des projets de revitalisation et de compléter les études déjà réalisées. En prenant appui sur un cas particulier, celui PDUES de Marconi-Beaumont, nous avons choisi d'aborder ces enjeux à travers la mise en œuvre et de la réalisation de logements en coopérative. Ce projet, réalisé via la stratégie d'inclusion prônée par la ville de Montréal, est basé sur l'approche de consultation et de collaboration avec la population locale et les organismes communautaires. Dans un tel contexte, la réalisation de logements communautaires prend place dans un territoire où se bousculent plusieurs enjeux difficilement conciliables. Comment les acteurs, dont les groupes communautaires, participent-ils aux processus de planification, de revitalisation et de production de logements communautaires ?

Mais plus particulièrement, quel rôle les groupes de ressources techniques y jouent-ils?

Quelles stratégies mettent-ils en place afin de prendre part à la planification, à la décision et à la mise en oeuvre de projets de logement communautaires?

Quels processus d'alliance, d'interactions et de consultation prennent place?

Comment négoient-ils avec les groupes communautaires ainsi qu'avec le promoteur et l'arrondissement?

Méthodologie

Ces questions de recherche ont fait l'objet d'un stage de recherche réalisé dans le cadre d'un partenariat avec des groupes communautaires impliqués de près dans le projet. Le Conseil communautaire regroupe les organismes communautaires du quartier. Il permet aux organismes de parler d'une même voie lorsqu'ils en voient l'utilité. Mis sur pied en 1989 avec comme premier objectif la sécurité alimentaire, le logement a rapidement été intégré à leurs orientations principales. L'Association des locataires de Villeray (ALV), un groupe de défense des droits des locataires en activité depuis 1977, est cependant l'interlocuteur central des questions de logements. Présents sur le CA du CCSV,

mais aussi sur la Table logement, l'ALV intervient et est le porteur des projets liés au logement, principalement au logement social et aux coopératives.

L'objet et la réalisation du stage auront permis de récolter une riche documentation qui relate la négociation, la planification et à la mise en œuvre du projet (documents produits par les organismes, procès verbaux des rencontres). Ceci a été complété par de l'observation directe lors des rencontres et des réunions auxquelles participent l'ALV et le CCSV et qui traitent des questions de logement (Table logement, assemblées générales du CCSV, conseil municipal). Des entrevues semi-dirigées ont par la suite été réalisées avec les différents acteurs impliqués dans le projet afin de détailler certaines positions.

Certaines limites sont tout de fois à poser. Bien que l'observation directe ait commencé à un moment clef, les consultations de l'OCPM, les discussions étaient déjà bien avancées à ce moment et il faudra recourir uniquement à la documentation pour cette période.

Les données récoltées (documents et retranscription des entrevues) ont été analysées afin d'en dégager le fil conducteur, mais aussi les différentes positions et les jeux d'alliances et de stratégies mises de l'avant.

Éléments d'analyse — Le rôle des GRT

Les premières ébauches d'analyse abordent le sujet du rôle des GRT dans les processus liés au logement communautaire. Une analyse préliminaire des données permet de les représenter à travers deux axes. Leur intervention et donc leur rôle se décline à travers des espaces d'intervention et des types d'échanges. En nous inspirant de la typologie de la participation d'Arnstein, nous sommes en mesure de catégoriser ces échanges. Ainsi, bien que certains espaces favorisent un type d'intervention particulier, certains autres se voient le théâtre de plusieurs positions; les GRT y intervenant comme négociateur et collaborateur par exemple.

Leurs interactions prennent place dans des espaces de communication privilégiés. Ils échangent avec la direction de l'aménagement de l'arrondissement et les promoteurs autour de rencontres communes. Alors que leurs échanges

avec le quartier se font par le biais d'une table de concertation sectorielle. Dans le cas de ce projet, les consultations publiques de l'OCPM ont aussi été un moment de dialogue avec les groupes du quartier et les citoyens concernés. Finalement, ils organisent/échangent avec le groupe fondateur de la coopérative de manière régulière.

Lors de ces échanges, ils interviennent comme collaborateurs, comme négociateurs afin de faire évoluer le projet en tenant compte des besoins identifiés par le quartier et des contraintes de temps et d'argent.

Ces pistes d'analyse soulignent la densité des échanges autour des projets de logement communautaire. L'étude de cas débutée ici laisse présager de nombreux autres interrelations et liens à tracer. Les GRT se retrouvent au cœur du processus, en tant que courroie de transmission pour les inquiétudes du milieu et d'espace tampon entre les différentes demandes des acteurs impliqués.

Bibliographie

- Arnstein, Sherry R. 1969. « A ladder of citizen participation. » *Journal of the American Institute of planners* 35 (4) : 216-224.
- Ascher, François. 2010. *Les nouveaux principes de l'urbanisme ; suivi de Lexique de la ville plurielle*. France : Éditions de l'aube.
- Bâtir son quartier. 2014. *Bâtir son quartier* Consulté le 24 avril. <http://www.batirsonquartier.com>.
- Douay, Nicolas. 2008. « La planification métropolitaine montréalaise à l'épreuve du tournant collaboratif. » In *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, sous la dir. de Mario Gauthier, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier, 109-138. Montréal : Les presses de l'Université de Montréal.
- Fainstein, Susan S. 2000. « New directions in planning theory. » *Urban affairs review* 35 (4) : 451-478.
- Germain, Annick, Damaris Rose et Amy Twigge-Molecey. 2010. « Mixité sociale ou inclusion sociale ? Bricolages montréalais pour un jeu d'acteurs multiples. » *Espaces et sociétés* 140-141 (1-2) : 143-157. doi : 10.3917/esp.140.0143.
- Innes, Judith E et David E Booher. 1999. « Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. » *Journal of the American Planning Association* 65 (4) : 412-423.
- Ruelle, Christine, Gregor Stangherlin et Jacques Teller. 2013. « Nouveaux modes d'action publique en faveur de la transition des quartiers urbains vers un développement durable. » *1er Congrès Interdisciplinaire du Développement Durable-Thème 5: Rôle des pouvoirs publics dans la transition*. <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/144515>.
- Silverman, Robert Mark. 2005. « Caught in the middle: community development corporations (CDCs) and the conflict between grassroots and instrumental forms of citizen participation. » *Community Development* 36 (2) : 35-51.