

Les projets urbains de redéveloppement, révélateurs des dynamiques d'acteurs

9^e Colloque de la Relève VRM

INRS-UCS, Montréal

17-18 mai 2011

Gravel Félix

Maîtrise en études urbaines

Département d'études urbaines et touristiques

Université du Québec à Montréal

Winnie Frohn et Hélène Bélanger

felix.gravel@gmail.com

Les quartiers ouvriers en transformation constituent des lieux d'interface pour les acteurs communautaires, publics et privés. Offrant de nombreux terrains et bâtiment reconvertibles, ces quartiers situés aux abords du centre-ville mettent en scène différents intérêts à travers les projets de redéveloppement urbain. La négociation quant à la manière de développer le territoire fait ressortir des dynamiques d'acteurs complexes que cette communication entend comprendre et analyser. Ces interactions sont particulièrement tangibles dans le quartier Pointe-Saint-Charles, situé dans l'arrondissement du Sud-Ouest de Montréal. Elles constituent un cas exemplaire des dynamiques de changement social, économique et environnemental que connaissent les quartiers péri-centraux suite au redéveloppement d'espaces jusque-là réservés aux activités industrielles. Ainsi, le jeu d'acteurs qui s'instaure relativement aux grands projets urbains fait ressortir l'importance d'intégrer les groupes communautaires au processus de décision en urbanisme. Les considérations des promoteurs pour la rentabilité de leurs projets sont alors mises en balance avec les besoins locaux. En faisant ressortir les freins tout comme les facilitateurs à l'intégration des organismes communautaires, on questionne la gouvernance locale et la démocratisation de l'urbanisme. En quelques mots, cette communication propose d'aborder la revitalisation urbaine comme catalyseur d'échanges et d'interactions entre les groupes communautaires, la municipalité, et les promoteurs.

LES PROJETS URBAINS DE REDÉVELOPPEMENT, RÉVÉLATEURS DES DYNAMIQUES D'ACTEURS

THÈME ET QUESTION DE RECHERCHE

Thème : Dynamique d'acteurs dans la revitalisation des quartiers ouvriers

Les interactions entre les acteurs communautaires, publics et privés sont multiples lorsqu'il s'agit de négocier le redéveloppement des espaces industriels. Ces interférences questionnent le devenir des quartiers ouvriers péri-centraux et mettent à l'avant scène les besoins locaux rattachés à la qualité des milieux de vie. En effet, le développement urbain touche ici des milieux habités de longue date, dont l'Histoire, les liens sociaux et la forme bâtie ne sauraient être entièrement mis de côté pour justifier l'expansion immobilière du centre-ville. Les transformations sont néanmoins majeures, et c'est pourquoi les groupes communautaires appellent à l'équilibre social, économique et bâti de leurs quartiers. Cependant, les grands projets urbains aux abords des centres d'affaires s'inscrivent bien souvent en rupture avec l'héritage des quartiers anciens; en témoigne l'imaginaire du renouveau et les diverses formes discursives de la métropolisation qui sont mis de l'avant par les acteurs économiques (Sénécal, 2009). En même temps, la démocratisation des démarches de planification urbaine, qui apparaît de plus en plus nécessaire à l'acceptabilité des projets urbains, soulève de nombreux enjeux relativement au rôle des groupes communautaires dans la prise de décision en urbanisme. Cette communication présente le cas de Pointe-Saint-Charles, un quartier ouvrier aux abords du centre-ville de Montréal, dont le redéveloppement des espaces industriels donne lieu à un débat entre acteurs aux intérêts multiples, au sujet d'un projet de territoire à définir.

Questions de recherche

La question qui est ici posée vise à comprendre de quelle manière les espaces industriels en reconversion constituent des lieux d'interface pour les acteurs communautaires, publics et privés de Pointe-Saint-Charles. On se demande quel est le rôle des différents acteurs dans les projets de redéveloppement urbain à Pointe-Saint-Charles et est-ce que la revitalisation de Pointe-Saint-Charles tend vers une meilleure intégration des acteurs locaux?

INTÉGRATION DES DIFFÉRENTS ACTEURS

Gouvernance de la revitalisation urbaine

La gouvernance urbaine est un champ de recherche qui questionne les processus de régulation sociale et de domination entre les acteurs qui produisent la ville (Jouve, 2003). Dans ce sens, la divergence des intérêts entre les acteurs des sphères municipales, privées ou communautaires pose la question des compromis pour surmonter les conflits (Hamel, 2005). Il est alors utile d'introduire des mécanismes visant à anticiper, détecter et résoudre les conflits, et la question des freins, tout comme des facilitateurs d'intégration des différents acteurs devient essentielle (Stead et Meijers, 2009). À ce titre, l'approche intégrée permet de poser la question de la démocratie locale et du rôle des groupes communautaires dans la gouvernance (Moulaert, 2009).

La renégociation des alliances passées, qui s'observe entre les groupes communautaires et les acteurs publics et entre les entreprises et l'État (Fontan *et al.*, 2006) semble particulièrement tangible en matière de revitalisation des quartiers ouvriers. En effet, la revitalisation urbaine implique une planification (Merlin, 2000), elle est une forme d'urbanisme interventionniste (Fijalkow, 2009) qui tend vers une certaine régulation sociale (Sénécal, Germain et Bénard, 2002). La mixité sociale est alors un enjeu particulièrement central, sur lequel les groupes communautaires se montrent très actifs à Montréal (Germain, Rose et Twigge-Molecey, 2010) et qui témoigne de la médiation public-privé qui s'opère dans le redéveloppement des espaces industriels.

Rôles des groupes communautaires

Les groupes communautaires des quartiers anciens se basent sur une approche traditionnelle axée sur la concertation, ce qui se distingue de l'approche par projet qui voit des groupes locaux se montrer très pragmatiques, prêts à saisir des occasions d'affaire à la manière d'entrepreneurs (Sénécal, Germain et Bénard, 2002). Dans cette même perspective, la revitalisation, telle qu'elle est mise de l'avant par la municipalité, oriente en partie le rôle des groupes communautaires notamment dans l'institutionnalisation qu'ils peuvent connaître (Germain, Morin et Sénécal, 2004). Les approches communautaires, de type développement local, *planning social* ou action sociale (Christenson, 1981 ; Doucet et Favreau, 1991) deviennent alors utiles à la

compréhension des stratégies privilégiées par les groupes locaux par rapport à la revitalisation de leurs quartiers.

CONTEXTE DE POINTE-SAINT-CHARLES

Histoire

Situé en bordure du canal Lachine, berceau de l'industrialisation canadienne¹, le quartier Pointe-Saint-Charles a été fortement marqué par la culture ouvrière (Benoit et Gratton, 1991). Le déclin industriel qu'a connu Pointe-Saint-Charles s'est accompagné de fortes revendications populaires et d'initiatives communautaires pour répondre aux besoins locaux (Mendell, 2006). Le redéveloppement du secteur n'a commencé réellement qu'au début des années 2000, suite à la revitalisation du Canal Lachine qui révélera par ailleurs certaines tensions (Sénécal et Michel, 2002).

Aperçu sociodémographique

Cette partie de la présentation vise à exposer brièvement les difficultés socioéconomiques de Pointe-Saint-Charles, de même que la répartition inégale des projets de densification entre les secteurs situés au bord du canal Lachine et ceux situés au sud de la voie ferrée qui traverse le quartier. Ces disparités territoriales semblent notamment se répercuter sur la richesse. La représentation cartographique des données de Statistique Canada apparaît significative.

DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

Étude de cas

Les interactions entre les différents acteurs des projets de redéveloppement urbain sont abordées suivant l'approche qualitative. Selon Gagnon (2005), c'est justement ce genre d'analyse, qui touche la complexité des systèmes sociaux, que les méthodes qualitatives permettent de mieux saisir. L'étude de cas permet alors de se pencher tant sur l'expérience des acteurs que sur le contexte de cette expérience. La période couverte par cette étude s'étend de 2006 à 2011, elle inclut trois grands projets urbains. Ces projets sont ceux du déménagement du casino de Montréal ayant échoué; du

¹ Parcs Canada. 2012. Lieu historique national du Canada du Canal-de-Lachine; Le berceau de l'industrialisation. En ligne. <http://www.pc.gc.ca/fra/lhn-nhs/qc/canallachine/natcul/natcul2/c.aspx>

Nordelec, en partie réalisé; du réaménagement des ateliers et des cours de triage du Canadian National (CN) qui devrait voir le jour sous peu puisqu'une entente de développement a été signée par les principales parties prenantes.

Instruments de recherche

La recherche documentaire et les entretiens semi-dirigés se sont révélés particulièrement adéquats pour comprendre le cas de la revitalisation de Pointe-Saint-Charles. Les règlements d'urbanisme et les orientations politiques ont constitué des sources documentaires donnant accès au discours officiel et au cadre législatif de la revitalisation urbaine. D'autre part, les entrevues semi-dirigées avec des répondants ayant participé à un ou des projets de redéveloppement urbain dans Pointe-Saint-Charles ont permis de comprendre les jeux d'acteurs officieux et les dynamiques sous-jacentes.

ANALYSE DE TROIS GRANDS PROJETS URBAINS

Le déménagement du casino au bassin Peel

Les acteurs communautaires ont joué un rôle de premier plan dans le projet de Casino de Montréal à Pointe-saint-Charles. Ainsi, la table locale de concertation Action Gardien a adopté une stratégie d'action sociale, revendiquant l'abandon du projet et réussissant très bien à utiliser les relais médiatiques ainsi qu'à mobiliser des institutions en faveur de sa cause, notamment avec la Direction de la santé publique. Face à cette dynamique d'opposition au projet, Loto Québec et n'a pas semblé en mesure d'intégrer les groupes locaux au processus de décision. Ce manque de concertation, teinté d'un parti pris pour la sphère économique qui semblait faire fi des difficultés socioéconomiques de Pointe-Saint-Charles, ont fait basculer l'opinion publique en défaveur du déménagement du Casino de Montréal; cela entraîna le renoncement du Cirque du Soleil puis du Gouvernement du Québec à prendre part au projet.

Le projet du Nordelec

Un des premiers projets ayant été soumis aux consultations de l'Office de consultation publique de Montréal, le Nordelec a été négocié en amont avec la Ville et les groupes locaux. Cela a entraîné des concessions de la part du promoteur, qui a rapidement accepté de respecter la stratégie d'inclusion de logement social et abordable. C'est

essentiellement sur cette base de mixité que la négociation à porté, confirmant les travaux de Germain, Rose et Twigge-Molecey (2010). Le projet du Nordelec a mis en lumière la stratégie d'action sociale du collectif La Pointe libertaire et du Centre social autogéré à travers des manifestations et une opposition radicale au projet. D'autre part mais toujours relativement au Nordelec, le groupe de ressources techniques *Bâtir son quartier* a plutôt inscrit son action dans une logique de *planning social* extrêmement pragmatique, cet organisme ayant assuré la réalisation de coopératives de logement.

Réaménagement des ateliers du CN

Véritable expérience de concertation locale aux dires des répondants de l'arrondissement, le réaménagement des ateliers du CN a été négocié avec un grand nombre d'acteurs locaux. Un comité *ad hoc*, composé entre autres de représentants de la Ville, du privé et du milieu communautaire a permis la signature d'une entente de développement qui a semblé satisfaire différentes exigences du milieu dans les domaines sociaux, économiques et environnementaux. La logique d'action sociale du *Collectif 7 à nous*, revendiquant l'appropriation d'un des bâtiments du CN par les groupes communautaires, a semblé obtenir gain de cause; ce sont cependant des groupes dans une logique de développement local et de planning social, moins opposés à une collaboration avec les institutions et le privé, qui assureront la réalisation et la gestion du projet. Là encore, la question du logement social a été centrale, ramenant à nouveau l'enjeu de la mixité sociale au premier plan.

CONCLUSION

Cette communication est l'occasion de montrer de quelle manière les projets de reconversion d'espaces industriels constituent des lieux d'interface pour les différents acteurs qui produisent la ville. La recherche qui est ici présentée met de l'avant l'intégration de plus en plus incontournable des acteurs locaux, pouvant faire et défaire des projets. Les négociations sur la mixité sociale du quartier, cristallisées sur la question du logement social sont ressortis fortement. Enfin, les différentes approches communautaires ont permis de comprendre le large éventail des rôles joués par les acteurs locaux. Nous concluons en évoquant les limites de notre recherche et en soulignant son apport significatif tant dans le domaine social que scientifique.

BIBLIOGRAPHIE

- Benoit, Michèle, et Roger Gratton. 1991. «Voies de fer et voies d'eau: le patrimoine de Montréal, quartiers du Sud-Ouest». In *Pignon sur rue: les quartiers de Montréal*, Ville de Montréal et Ministère des affaires culturelles du Québec, p. 1-29. Montréal: Guérin.
- Christenson, James A. et Jerry W. Robinson. 1981. «In search of community development». In *Community development in America*, p. 3-17. Ames (Iowa): Iowa State University Press.
- Doucet, Laval, et Louis Favreau. 1991. *Théories et pratiques en organisation communautaire*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, 468 p.
- Fijalkow, Yankel. 2009. «Politiques urbaines». In *Traité sur la ville sous la dir. de Jean-Marc Stébé et Hervé Marchal*, p. 153-205. Paris: Presses universitaires de France.
- Fontan, Jean-Marc, Pierre Hamel, Richard Morin et Eric Shragge. 2006. «Le développement local dans un contexte métropolitain : la démocratie en quête d'un nouveau modèle». *Politique et Sociétés*, vol. 25, no 1, p. 99-127. En ligne. <<http://id.erudit.org/iderudit/013517ar>>.
- Germain, Annick, Richard Morin et Gilles Sénécal. 2004. «L'évolution du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé par l'État ?». *Lien social et Politiques*, no 52, p. 129-138. En ligne. <<http://id.erudit.org/iderudit/010595ar>>.
- Germain, Annick, Damaris Rose et Amy Twigge-Molecey. 2010. «Mixité sociale ou inclusion sociale ? Bricolages montréalais pour un jeu à acteurs multiple». *Espaces et sociétés*, no 140-141, p. 143-157. En ligne. <http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=ESP_140_0143#>.
- Hamel, Pierre. 2005. «La métropole contemporaine et ses controverses». *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 49, no 138, p. 393-408. En ligne. <<http://id.erudit.org/iderudit/012564ar>>.
- Jouve, Bernard. 2003. «Gouvernance métropolitaine : vers un programme de recherche comparatif». *Politique et Sociétés*, vol. 22, no 1, p. 119-142. En ligne. <<http://id.erudit.org/iderudit/006580ar>>.
- Mendell, Marguerite. 2006. «L'empowerment au Canada et au Québec : enjeux et opportunités». *Géographie, économie, société*, vol. 1, no 8, p. 63-85. En ligne. <http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=GES&ID_NUMPUBLIE=GES_081&ID_ARTICLE=GES_081_0063>.

- Merlin, Pierre. 2000. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 3e ed. Paris: Presses universitaires de France, xxii, 902 p.
- Moulaert, Frank. 2009. «Le développement territorial intégré: le rôle des rapports sociaux». *Canadian Journal of Regional Science*, vol. 32.1, no 1, p. 43-60. En ligne. <http://find.galegroup.com/gtx/infomark.do?&contentSet=IAC-Documents&type=retrieve&tabID=T002&prodId=CPI&docId=A215842018&source=gale&srcprod=CPI&userGroupName=crepuq_uqam&version=1.0>.
- Sénécal, Gilles. 2009. «Régimes d'image et quartier; l'idéal métropolitain et le sentiment de perte ». In *La métropolisation et ses territoires sous la dir. de Gilles Sénécal et Laurence Bherer*, p. 195-214. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Sénécal, Gilles, Annick Germain et Jacques Bénéard (2002). Portrait des pratiques communautaires et locales en revitalisation urbaine et sociale sur le territoire de l'île de Montréal. Montréal, Institut national de la recherche scientifique Urbanisation, Culture et Société et Centre d'Intervention pour la Revitalisation des quartiers (CIRQ): 50 p En ligne. <<http://www.credemontreal.qc.ca/Publications/Developpement%20Social/Portrait%20des%20pratiques%20-%200602.pdf>>.
- Sénécal, Gilles et Gildas Michel. 2002. «Le réaménagement du canal Lachine à Montréal, un grand projet sous tension». In *Grands projets urbains et requalification*, p. 157-168. Québec: Presses de l'université du Québec.
- Stead, Dominic et Evert Meijers. 2009. «Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors». *Planning Theory & Practice*, vol. 10, no 3, p. 317 - 332. En ligne. <<http://www.informaworld.com/10.1080/14649350903229752>>.