

**Développement urbain en situation de décroissance démographique :  
le cas de la RMR de Thunder Bay, Ontario.**

13e Colloque de la Relève VRM

HUGUENY Thibaut

Candidat à la Maîtrise en urbanisme

Département d'urbanisme

Faculté de l'aménagement, Université de Montréal

Directeur de recherche : MELOCHE Jean-Philippe

[thibaut.hugueny@umontreal.ca](mailto:thibaut.hugueny@umontreal.ca)

En 1796, le peintre néoclassique français Hubert Robert peint une série de toiles représentant la Grande Galerie du Louvre à Paris. L'une dépeint une scène particulière : la Grande Galerie en ruine. Une sorte de fascination vient saisir l'observateur de cette toile autour de la déconstruction de l'existant. Si la construction est synonyme d'évolution et de progrès, pourquoi sommes-nous fascinés par la destruction ? Les ruines de guerres en Normandie ou les vestiges de Pompéi, victimes de la furie du Vésuve attirent de nombreux visiteurs. Peut-être qu'une forme de crainte de voir détruits ce qui nous avons bâti nous pousse à sonder les cas extrêmes. Cette même crainte est encore plus vive quand elle touche notre lieu de vie : la ville. La croyance culturelle veut qu'une ville qui prospère croisse. Tout autre modèle apparaît comme un signe d'échec. Pourtant, la définition lexicale de la croissance lui confère un caractère provisoire. En effet, la croissance correspond à une période de développement, d'augmentation de quoi que ce soit. Le caractère fini, en opposition à infini, des éléments qui constituent notre monde impose donc un terme à la croissance. Que se passe-t-il quand ce phénomène touche la ville?

Les données démographiques récentes indiquent que le Canada tend à se « métropoliser ». En d'autres termes, les personnes, les emplois et les capitaux ont tendance à converger vers les plus grands centres urbains du pays, et ce, au détriment des régions périphériques (Bourne et Simmons, 2003). Peu d'études ont été effectuées sur les zones urbaines victimes de ce phénomène et qui, comparativement au reste du pays, se développent moins bien. Ce travail de recherche explore le cas d'une des trois seules régions métropolitaines de recensement du Canada ayant vu décroître sa population lors d'un minimum de deux périodes de recensement au cours des vingt dernières années : la Région métropolitaine de recensement (RMR) de Thunder Bay en Ontario.

### ***Définition des concepts et questions de recherche***

La littérature sur le déclin urbain tend à démystifier un concept qui, tout en étant mal connu, évoque un sentiment d'échec. Cette même littérature fait état de cas d'étude pour lesquels le déclin ne fut pas une fatalité mais un moyen de reconsidérer un paradigme de planification qui ne collait plus avec la réalité (Dewar, Kelly & Morrison, 2013 pour Youngstown, OH ou Wiechmann, 2008 pour Dresden, Allemagne). Cependant, l'adoption de stratégies adaptées au déclin requiert une prise en compte du phénomène en premier lieu. Or, la littérature n'offre pas une définition absolue du déclin urbain car chaque cas spécifique détermine les éléments qui

caractérisent son déclin. Par ailleurs, un ensemble de termes connexes viennent ajouter à la compréhension du phénomène, tels que : décroissance, perte de population, dévitalisation, désurbanisation ou croissance lente pour ne citer que les plus courants. En tout état de cause, deux indicateurs sont systématiquement considérés lors de l'évaluation du déclin urbain : l'évolution démographique et la situation économique. Dans une vision à long terme, la corrélation entre ces deux éléments est telle que lorsque soit la population, soit les performances économiques décroissent, des suspicions de déclin apparaissent (Franz, 2004). Les données démographiques produites par Statistiques Canada indiquent une perte de population dans la RMR de Thunder Bay. L'une des questions initiales de cette recherche est de déterminer la considération faite de la situation démographique par les acteurs locaux dans le cadre de la planification de la RMR.

La prise en compte d'une situation de déclin peut être conditionnée par les effets visibles de la perte de population. Comme l'ont montré certaines études (Warkentin 2012 ; Tremblay, 2013), des villes cherchent à camoufler les marqueurs physiques du déclin. Dans le cas de Thunder Bay, si déclin il y a, il est indéniablement subtil. Comment ce phénomène subtil se traduit-il alors dans la ville ? Les observations de terrain ont permis de recenser certaines traces de dévitalisation confirmées plus tard lors des entretiens.

Enfin, la dernière question de recherche porte sur la finalité des politiques et des mesures de développement à Thunder Bay. La Ville de Thunder Bay, du fait de son importance régionale et sa localisation dans le pays, est amenée à conserver une certaine stature. Cependant, un accroissement marqué de ses performances économiques et de sa population est plus incertain. L'étude cherche à savoir si l'approche de planification vise un ajustement de la taille de la ville à la situation économique et démographique ou si elle vise un développement basé sur des prédictions de croissances.

### ***Methodologie***

Ce projet de recherche traite d'une étude de cas. Afin de produire l'analyse la plus complète possible de la planification adoptée pour répondre à la situation démographique complexe de Thunder Bay, l'étude combine une analyse empirique avec des données plus qualitatives. L'analyse empirique consiste en une recension des données statistiques servant à dresser un portrait de la RMR. Les données statistiques émanent de publications variées dont les plus

importantes sont Statistiques Canada et la Ville de Thunder Bay. Le portrait a été établi préalablement à la visite de terrain. Cette visite de terrain a permis de recueillir les données qualitatives selon deux méthodes de collecte : une observation directe et des entretiens semi-dirigés. Les observations de terrain ont deux utilités principales : elles fournissent un enseignement tacite au chercheur sur le contexte d'étude et elles permettent de confronter les hypothèses résultant de l'analyse empirique. Ces hypothèses ont été soumises à onze acteurs clefs de la planification lors d'entretiens semi-dirigés. Ces onze acteurs ont été sélectionnés pour leur expertise professionnelle dans l'un des trois domaines suivants : la planification territoriale, l'économie et la politique. Le contenu de ces entretiens a permis de répondre aux questions de recherche initiales. L'utilisation de trois techniques d'analyse complémentaires permet de comparer les résultats et limite ainsi les biais méthodologiques propres à chaque technique.

### ***Le cas de Thunder Bay***

La RMR de Thunder Bay est composée de sept municipalités et d'une réserve autochtone. La population est principalement concentrée dans la ville de Thunder Bay (108,359 habitants sur les 121,596 de la RMR) qui est le seul centre urbain de plus de 100,000 habitants situé dans le nord-ouest de l'Ontario. Thunder Bay est le fruit de la fusion en 1970 des municipalités de Port Arthur et de Fort William distantes de 3 kilomètres. L'évolution urbaine atypique de Thunder Bay est encore perceptible aujourd'hui à la fois physiquement (deux noyaux urbains reliés par un corridor de développement plus récent) et dans la perception collective (les appellations historiques sont encore présentes dans la bouche des acteurs). À l'heure actuelle, la Ville de Thunder Bay possède une empreinte géographique comparable à celle de Montréal et continue de croître malgré une population stagnante.

La RMR de Thunder Bay a atteint son pic démographique lors du recensement de 1996 pour doucement décliner jusqu'à perdre 4% de sa population cinq ans plus tard. Depuis, le nombre d'habitants s'est stabilisée mais les indicateurs laissent à penser à un phénomène structurel (âge médian de la population supérieur à la moyenne provinciale, parts d'immigration largement inférieures à la moyenne provinciale (Lakehead social planning council, 2011)). Considérée en nombre absolu, la population semble stable, mais un examen approfondi des données démographiques montre des changements importants notamment dans les dynamiques

migratoires (Knaflec, 2012) et dans l'accroissement de la population autochtone (Murray, 2011). Ce dernier point est beaucoup revenu lors des entretiens semi-dirigés. En effet, la population autochtone présente des caractéristiques différentes de la population d'héritage européen notamment par le fait qu'elle soit en moyenne beaucoup plus jeune, ce qui est un avantage, mais elle est également moins éduquée, ce qui peut être préjudiciable pour prendre une part active dans l'économie locale. En tout état de cause, Thunder Bay cherche à se départir de sa condition de ville industrielle spécialisée dans le secteur forestier pour se réinventer économiquement et devra pour cela composer avec les défis imposés par la situation démographique locale.

Au cours des 20 dernières années, cinq des six usines de pâtes et papiers œuvrant sur le territoire de la RMR ont fermé leurs portes laissant ainsi environ 2,500 travailleurs sans emploi (Ontario Forestry Coalition, 2006). Cet arrêt anticipé des activités forestières a poussé les acteurs du développement économique à promouvoir une transition vers une économie du savoir. Le nombre d'emplois dans le secteur tertiaire n'a cessé de prendre de l'importance, et ce, au détriment des activités industrielles, bien qu'une grande partie des nouveaux emplois se classent dans le secteur du commerce et des services à la personne. Cependant, deux secteurs d'activité ont pris une part importante dans l'économie de la RMR de Thunder Bay : le secteur médical et le secteur de l'éducation. Ces deux secteurs ont permis l'expansion d'un réseau d'entreprises partenaires attirant de nouveaux employés qualifiés. Malgré tout, Thunder Bay doit faire face à une concurrence globale dans laquelle les industries spécialisées se disputent les travailleurs, limitant ainsi les possibilités de croissance. La transition vers une économie du savoir est le moyen choisi par la Ville pour régénérer son marché du travail au risque de perdre une partie de sa population historique de cols bleus.

### ***Résultats***

Le concept de déclin est si ambigu qu'il est difficile d'affirmer que la RMR de Thunder Bay en est affectée. Néanmoins, certains indicateurs (évolution démographique, évolution du nombre d'emplois, qualité du bassin d'emploi, chiffres sur la précarité et la santé) sont péremptoires sur le fait que Thunder Bay n'est pas un centre urbain dynamique. Certains quartiers identifiés lors des observations de terrain puis lors des entretiens déclinent, comme le prouve la vacance des locaux commerciaux et des infrastructures industrielles, ainsi que l'état du parc immobilier.

Cependant, la plupart des acteurs partagent une vision très optimiste de l'avenir. Les organismes de développement économique ont mis en place des mesures de développement des activités liées au savoir qui doivent au final servir à attirer et retenir investissements, emplois et nouveaux résidents. Ces mesures font partie d'une ligne de conduite publique appuyée par les acteurs dans laquelle Thunder Bay a effectivement connu une période difficile liée aux pertes d'activités dans le domaine forestier, mais qui a parfaitement su s'en remettre. Certains acteurs ont même été jusqu'à contester les chiffres démographiques recueillis par Statistiques Canada en avançant la piètre qualité du recensement de 2011 et la difficulté d'intégrer les populations autochtones dans le recensement. Cette vision de la situation a un impact sur la formation de la ville. Alors qu'une population stagnante impose une régulation basée sur l'optimisation des services et la limitation de l'expansion urbaine (Cunningham-Sabot, 2010), l'empreinte géographique de la ville continue de s'étendre. Cette tendance suit la logique de la majorité des acteurs rencontrés selon laquelle toute croissance est bonne à prendre même lorsqu'elle s'effectue au détriment d'autres secteurs de la ville, notamment les noyaux urbains historiques. Les planificateurs et les élus essaient de compenser la perte de vitalité locale engendrée par les actions privées en finançant de grandes infrastructures publiques qu'ils espèrent structurantes. Malheureusement pour la ville, ces actions reviennent à essayer de réparer une avarie à la coque d'un bateau causée par des termites en ajoutant de nouvelle planche de bois. Le bateau sera maintenu à flot pendant plus longtemps, mais le problème n'aura en aucun cas disparu. Le cas d'étude de Thunder Bay illustre toute la difficulté à qualifier le déclin urbain. La vision extrêmement optimiste des acteurs tranche avec le constat émanant du portrait statistique et partiellement confirmé lors des entretiens qui réclame de la prudence quant au potentiel de croissance dans la région. En conclusion, les approches de planification à Thunder Bay ont de la difficulté à se départir des objectifs de croissance, théoriquement seuls gages du bien-être général. Dans la réalité, la prise de mesures basées sur des aspirations illusoires peut porter préjudice à une communauté déjà souffrante.

## Bibliographie

- Bourne, Larry and Jim Simmons. (2003). « New fault lines? Recent trends in the Canadian urban system and their implications for planning and public policy ». *Canadian Journal of Urban Research*, 12(1):pp.22-47
- Cunningham-Sabot, Emmanuèle, Emilia Jaroszevska, Sylvie Fol, Hélène Roth, Tadeusz Strykiewicz et Thorsten Wiechmann. ( 2010). «Chapitre 7 : Processus de décroissance urbaine». Dans Baron, Myriam, Emmanuèle Cunningham-Sabot, Claude Grasland, Dominique Rivière et Gilles Van Hamme, (Sous la direction de). *Villes et régions européennes en décroissance : maintenir la cohésion territoriale*. Paris : Lavoisier, Hermes science. p. 187-212.
- Dewar, Margareth, Christina Kelly et Hunter Morrison. (2013) « Chapter 13: Planning for Better, Smaller Places After Population Loss: Lessons from Youngstown and Flint ». Dans *The City after Abandonment*. University of Pennsylvania Press. pp. 289-316
- Franz, Peter. (2004). « Shrinking cities – shrinking economy? The case of East Germany ». *German Journal of Urban Studies*, 43(1). Retrieved at: <http://www.difu.de/node/6055>
- Knafelc, Paul. (2012). *Economic and Labour Market Guidance Thunder Bay CMA*. Thunder Bay: North Superior Workforce Planning Board.
- Lakehead Social Planning Council. (2009). *Social Profile for Thunder Bay 2009*.
- Murray, James. (2012). “Thunder Bay continues to shift directions to a knowledge-based economy”. *Business Now*. April 21st. Retrieved at: <http://www.netnewsledger.com/2012/04/21/thunder-bay-continues-to-shift-directions-to-a-knowledge-based-economy-nswpb/>
- Ontario Forestry Coalition. (2006) *Premier must address electricity rates, red tape*.
- Tremblay, Michaël. (2014). *La RMR de Saguenay, entre croissance et décroissance, perceptions et interventions des acteurs locaux*. (Thèse de maîtrise). Université de Montreal.
- Warkentin, Joshua. (2012). *Growth Appropriate Planning in Canada: What factors lead to the implementation of progressive planning and economic development policy in Canadian communities*. (Thèse de maîtrise), University of Waterloo. 246p.

Wiechmann, Thorsten. (2008). "Errors expected—aligning urban strategy with demographic uncertainty in shrinking cities". *International Planning Studies*. 13. Pp.431-446