



Geneviève Cloutier

Le site visé par le projet Porte Sainte-Marie

Les grands projets résidentiels au défi de la concertation de quartier

Le cas des Tables de quartier à Montréal

Gilles Sénécal
Geneviève Cloutier
Léa Méthé Myrand
Amélie Dubé

À Montréal, les grands projets résidentiels font généralement l'objet d'un double examen. Ils suivent la procédure normale auprès des services municipaux, notamment ceux d'habitation et d'urbanisme, qui supervisent leur planification en fonction des cadres réglementaires et fiscaux, tout en s'assurant de leur bonne réception dans leur milieu d'insertion voire dans les médias. Parallèlement, s'engage un processus de négociation informelle par lequel le promoteur accepte de discuter, d'ailleurs sous la recommandation des services municipaux, avec les différents acteurs sociaux, ceux qui forment les réseaux associatifs de quartier visé, ainsi que les professionnels des organismes publics, parfois des élus, afin de revoir le *design* du projet. Ils tentent alors de résoudre le dilemme ancien du cycle dévitalisation – revitalisation, en intervenant dans des quartiers décrits comme défavorisés et dégradés, tout en cherchant à préserver l'offre de logements sociaux et abordables destinés à la population résidante fragilisée. Le défi est d'équilibrer, à l'intérieur du processus de revitalisation urbaine, la logique du marché, que les promoteurs privés ne manquent pas de rappeler, et la forte demande d'habitat social qui s'exprime dans le quartier (Bonneville, 2005). Il va sans dire que les réseaux associatifs locaux brandissent le spectre de la gentrification, qu'elle soit réelle ou appréhendée, pour justifier l'opposition initiale aux projets privés et, par la suite, tenter d'obtenir une compensation à la réalisation du projet.

Il faut rappeler que le contexte montréalais est marqué par l'intensité des réseaux associatifs locaux, constitués à l'échelle du quartier et engagés dans une démarche partenariale avec les représentants des organismes publics (représentants de la municipalité¹, de l'arrondissement,

du ministère de la Santé et des services sociaux, etc.). Ils forment, dans le jargon local, des Tables de quartier et reçoivent le soutien et le financement, d'un programme public de la Ville de Montréal nommé *l'Initiative montréalaise de soutien au développement social local*, afin de tracer des plans d'action et d'intervenir dans les débats touchant la planification urbaine et l'aménagement (Sénécal, Cloutier, Herjean, 2008). De manière plus précise, la Table est chargée de répondre aux problèmes du quartier et de les corriger à travers toutes les activités engagées par les processus de concertation : rédaction de portraits de quartier, identification des enjeux (économiques, sociaux, urbanistiques), établissement de stratégies pour la mise en œuvre du plan d'action. Ces plates-formes de concertation, animées par des associations, disposent de peu de moyens. Leur rôle se confine bien souvent à intercéder auprès de leurs partenaires, soit l'arrondissement, la ville et le Gouvernement du Québec, qui participent aux activités de la Table, parfois à titre de membres en bonne et due forme. Lorsque les autorités municipales mettent en contact le promoteur d'un grand projet résidentiel et les acteurs locaux réunis autour de la Table de quartier, la discussion concerne le design architectural, la typologie résidentielle incluant la proportion de logements sociaux ou abordables du projet, la présence ou non sur le site de commerces ou d'activités économiques génératrices d'emplois, l'embauche préférentielle des résidents du quartier, ainsi que l'accès public aux espaces libres entourant le site.

Ces grands projets visent des espaces délaissés, mais combien stratégiques, comme des friches industrielles et des édifices désaffectés, que ce soient des usines ou des écoles, voire même des églises. Ces sites à fort potentiel, devenus rares, sont aussi convoités par les acteurs locaux

1. Il est bon de préciser que le terme municipalité désigne ici l'administration centrale de la Ville de Montréal, tant les différents services ou unités administratives qui la constituent que les élus qui parlent en son nom. Celui d'arrondissement représente la partie de l'administration municipale qui assume les pouvoirs à portée locale notamment l'urbanisme, l'habitation, et le développement social. Les élus de l'arrondissement se trouvent imbriqués dans les réseaux organisationnels chargés de la concertation de quartier.



Société Immobilière du Canada

Le site du tri postal en cours de déconstruction

qui souhaitent y implanter des logements sociaux ou un centre communautaire, à moins qu'ils ne militent pour le maintien de la fonction industrielle. Le débat sur les effets des transformations mobilise les réseaux associatifs locaux, fortement organisés et expérimentés à négocier les formes du développement urbain qui les touchent. Ces associations soutenues sont aussi engagées, par les mandats obtenus d'autres programmes publics, notamment ceux qui ont un objectif de lutte contre la pauvreté. Elles revendiquent la légitimité de défendre les besoins du quartier. Lorsque les projets résidentiels d'envergure sont ainsi soumis au filtre du débat local, ils sont évalués à l'aune des enjeux et des besoins exprimés à l'échelle du quartier, avant même d'être présentés aux audiences de l'Office municipal de consultation publique. L'épreuve du quartier confronte l'opérateur public, dans ce cas-ci les services de la ville et ceux de l'arrondissement, avant même qu'un promoteur privé ne se soit commis, à des demandes qui relèvent du développement social local et, pour reprendre une expression reconnue dans le contexte montréalais, de la mixité sociale.

Les effets de ce type de concertation sont ressentis à la fois sur les organisations et les acteurs eux-mêmes ainsi que sur les projets résidentiels débattus. Trois lectures sont possibles qui, sans être en opposition ni même hermétiques les unes vis-à-vis des autres, offrent un horizon analytique. La première s'inspire du tournant collaboratif et des thèses de l'agir communicationnel d'Habermas, pour prétendre que la participation des acteurs sociaux est un gage de la démocratisation de la gouvernance locale et enclencherait des effets de quartier (Healey, 1996 ; Innes, 2004). Elle tient de l'hypothèse que l'appropriation des mécanismes de participation favorise l'engagement des résidents, cimente en quelque sorte la citoyenneté, pour que s'enclenche le mécanisme de reterritorialisation à l'intérieur du quartier et, par le fait même, produise des effets sur le cadre de vie. La seconde lecture critique ces mécanismes, Healey (2003) et Innes (2004) y répondront elles-mêmes d'ailleurs, met en perspective

les rapports de pouvoir et les mécanismes de régulation sociale sous-jacente à l'action collective (Yiftachel, 1998). L'instrumentalisation des associations dans les processus initiés ou soutenus par la municipalité déboucherait sur une forme de phagocytation du secteur associatif (Neveu, 2001). De cela, on retient le caractère stratégique des interactions entre les acteurs. Les acteurs institutionnels, dans ce cas-ci la ville de Montréal, exercent une certaine domination qui réduit, pour reprendre un terme de la sociologie de l'acteur (Crozier, Friedberg, 1977), la zone d'incertitude laissée aux acteurs de la société civile. La dernière lecture explore la potentialité dégagée par les conflits exprimés autour des orientations possibles du développement urbain. Reconnaisant les clivages entre des acteurs sociaux, qui ne partagent pas les mêmes valeurs et les mêmes intérêts, plusieurs propositions comme celles de la traduction (Callon *et al.*, 2001) ou de la transaction sociale (Blanc, 1992) tentent d'éclairer les modes de démocratie engagés dans le règlement des conflits. De telles pratiques participatives en aménagement suggèrent, de façon plus ou moins avouée, de dépasser les oppositions au développement urbain. L'invitation à participer demeure, en revanche, confinée à des acteurs sociaux faisant partie, en tant qu'experts, du réseau de quartier et engagés dans des partenariats. Leur but est de parvenir, partant du problème posé, à un dénouement par lequel chacun a fini par accepter de négocier des principes au départ non-négociables. Le paradigme de la transaction sociale met justement l'accent sur les interactions sociales établies au cours de la vie quotidienne, possiblement à l'échelle du quartier, pour régler des conflits et dégager, au fil d'ajustements, des compromis de coexistence d'abord réfutés puis intériorisés par les acteurs (Blanc *et al.*, 1998). La question est de comprendre comment s'établissent des représentations partagées du devenir des quartiers. Ces trois lectures articulent, sans s'exclure, un même questionnement sur les logiques participatives et les effets sur le cadre bâti.

Dans cet article, nous traitons de deux processus de concertation conduits par des Tables de quartier qui se rapportent au redéveloppement d'un site dans le quartier de la Petite-Bourgogne, en bordure du canal de Lachine où Poste Canada tenait un centre de tri postal, ainsi qu'un site dans le quartier Sainte-Marie, localisé à l'entrée du pont Jacques-Cartier, nommé justement Porte Sainte-Marie.

Les Tables de concertation de quartier à Montréal : brève illustration

Dans un ouvrage désormais fameux, Jacques T. Godbout (1983) concluait que les expériences de participation des usagers avaient été des échecs. Non seulement n'avaient-elles pas démocratisé le fonctionnement des organismes concernés, mais elles avaient plutôt permis de renforcer les

pouvoirs technocratiques et de confirmer la détention des mécanismes de décision par les professionnels et les opérateurs publics. Le milieu associatif de type « communautaire autonome »² a adopté, depuis les constats de Godbout, de nouvelles orientations qui ont fait en sorte que les thèmes de la concertation et de la participation ont été jumelés. Des partenariats à géométrie variable sont ainsi établis entre la société civile, dans ce cas-ci le réseau associatif de quartier, et l'État, les services municipaux et les arrondissements. Sans renoncer aux orientations traditionnelles de lutte contre la pauvreté et de défense des droits sociaux, le réseau associatif de type communautaire a approfondi son expertise en planification, se rapprochant de l'action et de la décision. Les partenariats formalisés à l'intérieur du mouvement des Tables de quartier mettent au défi les institutions publiques d'assurer un fonctionnement démocratique aux processus de décision et, en contrepartie, exigent des associations engagées dans la concertation de s'ouvrir à ceux qui étaient hier encore leurs opposants : les institutions publiques. Les modèles organisationnels qui en résultent rivalisent d'innovation. Certaines Tables continuent de revendiquer la pleine autonomie du « mouvement communautaire » vis-à-vis de leurs partenaires institutionnels, tout en s'assurant de collaborer de manière continue avec leurs partenaires. D'autres Tables sont issues de la démarche des quartiers en santé, copiée sur le modèle des *healthy cities* dont le mandat est de constituer des interactions intersectorielles et multiréseaux, en d'autres termes de former des structures communes réunissant les représentants des milieux associatifs et ceux des organismes publics³.

Une étude exploratoire conduite en 2004 constatait que les Tables constituent, à l'échelle du quartier, un lieu de convergence entre des acteurs d'horizon et d'intérêts différents et possédant des expertises diversifiées (Lachance *et al.*, 2004). L'étude caractérisait également le travail des Tables en insistant sur leur capacité à susciter des échanges entre les instances et les acteurs, tout en jouant un rôle actif dans des négociations de toutes sortes qui se présentent dans l'espace public du quartier.

2. Il faut d'abord retenir que le terme communautaire renvoie ici davantage aux approches anglo-saxonnes. La communauté étant synonyme de milieu et, dans le cas montréalais, « le communautaire » désigne le secteur associatif autonome. Ensuite, aux fins de la discussion, l'action communautaire autonome est reconnue par l'État québécois et même son secrétariat à l'Action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS). Celui-ci reconnaît que les organismes reposant sur des règles démocratiques (assemblée, *membership*, etc.) puissent agir auprès de la population en élaborant des approches distinctes de celles de l'État, de manière autonome, « malgré le fait que plusieurs d'entre eux reçoivent une bonne partie de leur financement du Gouvernement du Québec. » (Gouvernement du Québec, 2004, p. 11).

3. La différence entre les deux approches est observable dans le statut accordé aux partenaires publics au cours des délibérations de la Table. Les Tables de type communautaire autonome maintiennent des liens soutenus avec les partenaires sans que ceux-ci ne participent aux délibérations et aux votes. Les Tables dites multiréseaux accordent le statut de membre actif aux représentants des organismes publics.

Cette étude préliminaire insistait sur l'arrimage difficile entre les concepts globaux de lutte contre les inégalités sociales et d'amélioration du cadre de vie et l'exigence quotidienne de réponse à des besoins urgents et immédiats comme nourrir et loger les personnes dans le besoin. Les Tables proposent d'inscrire leur action sous le concept de planification intégrée, comme le veut l'Initiative montréalaise et son approche de développement social, visant des effets structurants à plus ou moins long terme, alors que les besoins sont pressants et immédiats. L'étude conclut que l'on sait encore peu de choses des processus de négociation entre les participants à la concertation de quartier, notamment de la relation établie entre les acteurs communautaires et les représentants des institutions publiques.

La stratégie d'inclusion de logements sociaux et abordables

Revenons aux projets résidentiels d'envergure. Le fait marquant des dernières années est qu'un ensemble de mesures les touche désormais, en particulier la stratégie d'inclusion de la Ville qui vise à ce que les projets de plus de 200 unités comprennent différents types de logements dont une proportion significative de logements sociaux et de logements abordables privés. La cible est de 30 % (15 % de logements sociaux et 15 % abordables), obtenue sur la base d'adhésion volontaire, après négociation avec les promoteurs (ville de Montréal, 2005). Si on comprend facilement à quoi correspond le terme de logement social, celui de logement abordable reste beaucoup plus vague⁴. Cette stratégie municipale, conduite au nom de la mixité sociale, prolonge les exigences traditionnelles, qui veulent que le développement serve en priorité la population résidante. Les acteurs du quartier entendent se réapproprier les anciens sites industriels qu'ils conçoivent comme faisant partie de leur patrimoine propre, pour créer des logements sociaux, de l'emploi local ou y établir des équipements collectifs ou des espaces associatifs.

Il se dégage de ce qui précède un processus de délégitimation vers le local d'une partie de la fonction de planifi-

4. L'énoncé de la ville est à cet égard intéressant : « L'expression coût abordable, dans le langage courant, est utilisée de multiples façons. Pour les uns, il s'agit d'un coût avantageux, pour les autres, d'un coût accessible à certaines clientèles. En réalité, la notion de coût abordable, tout comme celle de logement abordable, est une notion toute relative : ce qui représente un coût abordable pour un individu ou un ménage ne l'est pas forcément pour un autre. Aux fins de la stratégie d'inclusion, un logement est considéré abordable lorsque son loyer ou son hypothèque mensuels (incluant les taxes foncières et les frais de chauffage) ne dépasse pas la capacité de payer d'un ménage donné, soit 30 % de son revenu mensuel brut » (ville de Montréal, 2005, p. 2).

cation, suivant une logique partenariale introduite par le programme des Tables de quartier et, selon la même logique, de la fonction de négociation. Au nom de la réalité du milieu, ces mêmes Tables ont le mandat d'entreprendre des pourparlers directs, sous les recommandations des professionnels de la ville, avec les promoteurs des projets résidentiels. Le but premier poursuivi par un tel exercice est de parvenir à un accord qui devrait refléter les demandes des acteurs du quartier et faciliter d'autant l'étape suivante, celle des audiences devant l'Office de consultation publique de la ville de Montréal. La concertation de quartier opère ainsi à d'autres niveaux, elle permet aussi de rallier les acteurs des différents milieux afin de faire converger des demandes issues de la collectivité, par exemple celles de construire davantage de logements sociaux et de limiter les effets de la gentrification. Elle permet accessoirement de reconstruire l'identité et l'image du quartier ainsi que d'assurer de la sorte une certaine légitimité à l'acte de planification. Par ces processus, les acteurs locaux deviennent les fers de lance de l'adhésion volontaire des promoteurs à la stratégie d'inclusion de la ville. Enfin, la concertation se trouve à engager la négociation, à l'extérieur des structures formelles de consultation ou de tractation avec les services municipaux concernant le zonage ou les règlements d'urbanisme, en posant les priorités des acteurs associatifs comme une jauge de l'acceptabilité sociale du projet.

Deux grands projets mis au défi de la concertation de quartier

Les deux projets que nous avons observés ont en commun leur localisation stratégique au point d'apparaître comme exemplaires du devenir des deux quartiers populaires devant les accueillir : le site dit du tri postal dans la Petite-Bourgogne est un des derniers grands terrains sur les berges du canal de Lachine, celui de Porte Sainte-Marie dans le quartier du même nom loge à l'entrée du pont Jacques-Cartier. Les deux quartiers connaissaient les mêmes problèmes, que des portraits de quartier et des plans d'action rédigés par la Table de quartier ont depuis longtemps identifiés, notamment la présence d'une population défavorisée, le manque de logements répondant aux besoins des ménages familiaux et le peu d'emplois locaux disponibles. Dans les deux cas également, le promoteur désigné du projet a été aiguillonné par des représentants de l'arrondissement vers les organismes locaux : la Coalition de la Petite-Bourgogne qui est la Table reconnue par la ville, d'une part, et la Table en aménagement affiliée à la Corporation de développement communautaire (CDC) du Centre-Sud qui est l'organisme fiduciaire de la Table de quartier, d'autre part. Les deux Tables disposaient de comités locaux qui mobilisaient une expertise solide et reconnue dans le domaine de l'habitation. Ce sont des experts profanes, pour reprendre

cette expression de Callon *et al.* (2001). Certains luttent pour la défense des droits des locataires ainsi que pour l'accès au logement tandis que d'autres agissent comme des chargés de projet, rompus à l'art de planifier, financer et réaliser des projets de logements sociaux et de coopératives de logements.

Dans les deux cas, le promoteur a accepté de suivre les travaux d'un comité *ad hoc* et de discuter des principes mis en avant par les représentants du milieu, soit le maintien de la population résidante dans le quartier, et de répondre à des besoins en termes de services de proximité ou d'emplois. L'idée était de compenser la construction de logements privés qualifiés de haut de gamme, par l'ajout de logements sociaux et abordables sur le site même du projet ou sur un site attenant. La discussion s'étendit aux dimensions techniques et urbanistiques des projets, notamment les types de logements et leur prix, l'implantation d'autres activités économiques et, le cas échéant, la préférence locale à l'emploi, ainsi que l'aménagement d'espaces publics accessibles. Ce dernier thème du maintien de l'espace public était particulièrement sensible dans la Petite-Bourgogne, où la privatisation des rives du canal de Lachine était décriée. Dans les deux cas, la discussion a traité de la possibilité de rendre disponible une partie des espaces à des fins dites communautaires, par exemple d'y prévoir des locaux réservés aux associations offrant des services à la population.

Deux choses sont ressorties des entretiens que nous avons réalisés auprès des participants aux deux processus. En premier lieu, les promoteurs ont négocié de bonne foi, acceptant de jouer le jeu et de revoir les paramètres de leur projet. De la même façon, les représentants du milieu, même ceux issus de comités logement et d'associations de défense de droits sociaux, ancrés dans la posture traditionnelle du groupe de pression, ont accepté de négocier sur la base de la stratégie municipale d'inclusion, quitte à ajouter des éléments inspirés de leurs demandes touchant le *design*, les activités économiques et l'accès aux espaces libres. En second lieu, les professionnels des deux arrondissements concernés ont été tenus à distance du processus de négociation. Après avoir invité le promoteur à se plier à ce processus, ils ont paradoxalement refusé d'engager l'administration à en reconnaître les résultats.

Les processus jusqu'à leur dénouement

Le site du tri postal dans la Petite-Bourgogne

Les représentants du quartier Petite-Bourgogne ont engagé la discussion sur le site du tri postal en exigeant une réparation pour les erreurs urbanistiques passées, notamment la construction des ensembles HLM des années 60 et 70 faite au nom de l'*urban renewal*. Ils ont voulu éga-



Société Immobilière du Canada

La maquette du projet Porte Sainte-Marie, Panzini Architectes

lement agir au nom de la nécessaire réappropriation d'un site qu'ils disaient appartenir au patrimoine historique du quartier, un legs de leur histoire industrielle. Une telle lecture du développement du quartier a alimenté la réaction initiale du milieu associatif qui fut de bloquer toute vente unilatérale et sans appel d'offres par Postes Canada. Il fallait également stopper le cours du développement résidentiel récent dans le quartier, alors que les tours de logements privés en copropriété se sont multipliées⁵. On souhaitait aussi empêcher les changements d'affectation, d'industrielle à résidentielle, et limiter les hausses des valeurs foncières qui se répercutent sur les coûts de loyer. Le site du tri postal, puisqu'il appartenait au Gouvernement fédéral, était compris comme une sorte de propriété collective qu'il convenait de rendre accessible. En revanche, nul n'ignorait qu'un tel projet en bordure du canal de Lachine, à courte distance du centre-ville, sur un ancien site contaminé, pouvait difficilement se limiter au logement social. En d'autres termes, la rentabilité d'un projet résidentiel fait dans la logique du marché privé ne pouvait être ignorée.

Le milieu associatif estimait, malgré tout, que le dernier grand terrain au bord du canal Lachine devait être exploité selon les intérêts des gens du quartier. Tous les participants au processus de concertation se sont entendus pour mettre la priorité sur la création de logements accessibles aux résidents du quartier. Il était question de logements sociaux (subventionnés), de coopératives d'habitation et de logements locatifs à prix modique. Les groupes impliqués

s'entendaient pour rejeter tout *design* architectural et urbanistique rappelant l'*urban renewal* des années soixante. On souhaitait une intégration architecturale des différents types de logements afin de ne pas distinguer les logements sociaux et abordables des autres. Ils ont alors produit une proposition, avec l'aide d'une agence d'urbanistes, qui comportait 60 % du terrain alloué pour le logement, dont les deux tiers au logement social et 40 % réservés aux activités économiques. Cette proposition, rendue publique, reçut un large appui dans le réseau associatif au point de mobiliser la population en général. Elle fut néanmoins accueillie froidement par les responsables de l'arrondissement qui envisageaient un processus long nécessitant un appel d'offres pour désigner un entrepreneur ainsi que des phases de consultation publique voire un référendum.

Pour faire avancer leur proposition, les associations souhaitaient qu'une institution ayant un mandat public se porte acquéreur du site. Ils identifiaient la Société immobilière du Canada (SIC) comme un acheteur éventuel, estimant qu'elle serait plus sensible qu'un promoteur privé face aux demandes du milieu. Postes Canada enclencha le processus de vente du terrain en choisissant un prometteur qui devait préparer une offre d'achat incluant le *design* de son projet. La transaction fut toutefois assortie d'une clause accordant à la SIC un droit de préemption : elle pouvait ainsi égaler l'offre du promoteur et acquérir le terrain. La SIC obtint la dérogation nécessaire pour ce faire⁶.

5. Ces tours d'habitation sont érigées sur des lots de tailles normales et comprennent généralement moins de 200 unités ce qui les exclut de la politique d'inclusion.

6. Une loi fédérale empêche, à moins d'une dérogation approuvée par le Parlement canadien, toute transaction foncière entre deux sociétés d'État. Sans cette dérogation, la SIC ne pouvait se porter acquéreur du terrain de Postes Canada.

Les représentants du milieu associatif ont senti que les appuis politiques pour leur projet étaient insuffisants. Sous les pressions de la ville de Montréal et de l'arrondissement, ils ont accepté de discuter directement avec le promoteur choisi par Postes Canada pour élaborer un projet préalable à une offre formelle d'achat. De l'autre côté, le promoteur a subi également des pressions pour entamer le dialogue avec les groupes du milieu. Les négociations ont porté sur le projet du promoteur et non sur celui proposé par les associations. Les acteurs locaux entendaient se servir de la politique d'inclusion de la ville comme d'un levier. On souhaitait obtenir davantage. Il fut établi, à ce sujet, que le projet devait compter 2 000 unités et réserver 30 % de l'espace construit à des activités créatrices d'emplois. Le promoteur consentait à réserver 15 % de logements sociaux et s'engageait à évaluer les possibilités de proposer des logements abordables selon les tendances du marché. À la fin des négociations, on parlait de 500 unités de logement social ou abordable, 25 % du total ou encore 50 000 mètres carrés de l'espace construit⁷. Il fut également exprimé le désir de mettre à la disposition des résidents des logements privés abordables. Ce n'était pas une formule privilégiée par tous. Cette proposition gênait les représentants des organismes plus habitués à agir dans une logique de pression politique en faveur du logement social. Entre eux, en revanche, les représentants des associations s'entendaient pour ne pas camper sur des positions rigides et, stratégiquement, de négocier des priorités reconnues collectivement. La création d'emplois et les projets d'économie sociale ont aussi tenu une place importante dans les négociations. On s'entendit pour qu'une partie de la superficie soit consacrée à des espaces commerciaux ou à des activités industrielles légères. Il était également avancé de faire place à des ateliers d'artistes et à des équipements utiles au récréo-tourisme. Le désenclavement du site était enfin proposé afin de faire la promotion du patrimoine industriel, notamment avec l'excavation d'un ancien bassin du canal et l'ouverture d'accès publics à la rive. Le promoteur a déposé une offre finale, jugée basse, car elle tenait compte des contraintes imposées par l'entente avec les représentants du milieu. La SIC en profita pour égaler l'offre et ainsi acquérir le terrain. Les représentants du milieu dans ce dossier, bien que déçus, se sont rapidement tournés vers la SIC afin d'être reconnus comme interlocuteurs principaux dans le processus de concertation qui devait recommencer. La déception du promoteur était grande, car il estima que les paramètres de développement convenus avec le milieu étaient, selon ses termes, « gagnants pour tous ». Les représentants du

réseau associatif félicitaient le promoteur en reconnaissant que les négociations avaient porté leur fruit. Certains ont cependant prétendu qu'il obtiendrait davantage en négociant avec une société d'État. Quant à la nouvelle ronde de consultations, l'enjeu devenait que la proposition de la SIC soit au moins aussi intéressante aux yeux des acteurs du milieu, principalement au plan du logement social, que celle convenue avec le promoteur privé.

Face à ce dénouement, les représentants des associations ont fait valoir, en entrevue, une conception du quartier qui se rattache au passé de la Petite-Bourgogne, au rappel des échecs urbanistiques passés, aux besoins d'une population défavorisée. Ils ont réitéré les enjeux de l'accessibilité au logement, aux services et à l'emploi. Les représentants des services municipaux ou de l'arrondissement ont plutôt fait valoir les règles du marché immobilier, la nécessité de la rentabilité financière, la proximité du site au centre-ville et la nécessité de redévelopper un secteur stratégique dans le respect des normes d'urbanisme, en particulier dans un contexte de recyclage d'un terrain industriel aux sols contaminés.

Deux régimes de valeurs ont été soulevés durant la négociation : celui des valeurs collectives, qui promeut l'appropriation du site par les résidents du quartier et le critère d'accessibilité ; celui de la propriété privée qui insiste sur les coûts économiques, les lois du marché et de la localisation à courte distance du centre-ville. Les négociations ont porté sur trois objets transactionnels. Le premier consistait pour les représentants de la Table de quartier à être reconnus comme interlocuteurs privilégiés, dont la légitimité à représenter le milieu ne devait pas être mise en doute. Le second insistait sur le maintien dans le quartier de la population résidente, au nom de la mixité sociale et en accord avec la stratégie d'inclusion de la ville. Le troisième consistait en la recherche d'un fragile équilibre entre les règles du marché ou celles de l'authenticité du quartier. C'est ainsi que le problème à résoudre, au départ simplement de redévelopper aux meilleurs coûts un site délaissé, est devenu celui de solutionner les problèmes de logement des personnes à faibles revenus et de favoriser la mixité fonctionnelle, l'emploi local et l'offre de services.

Cette transaction a eu inévitablement des effets sur le lien social. La satisfaction affichée par toutes les parties était réelle. Il y a eu une reconnaissance de part et d'autre de la qualité des échanges et des résultats obtenus. La formation du comité *ad hoc*, à l'initiative de la Table de quartier, permit de solidifier des liens anciens ainsi que les ramifications dans l'ensemble du réseau de quartier. La mise à l'écart de l'arrondissement témoigne toutefois de l'inconfort de son rôle d'intermédiaire. En se confinant dans son mandat de régulation, il perdait de sa capacité d'agir dans l'espace transactionnel.

Il est étonnant, enfin, que le résultat qui semblait un échec, celui d'une négociation réussie mais inachevée, soit interprété sans état d'âme comme la promesse

7. Les deux parties laissaient la porte ouverte à une réduction du nombre de logements à la faveur d'une augmentation de la taille de certains d'entre eux. L'idée était de penser aux besoins des ménages familiaux, qui ont tendance à quitter les quartiers centraux au profit de la banlieue.

d'une négociation future. Les gains de cette phase 2006-2007 se comptent du côté de la reconnaissance et de la légitimité, du partage d'une lecture assez commune sur les enjeux et les valeurs. Ils sont à trouver également du côté de ce qui est appelé le « vouloir vivre ensemble ». En 2008, la SIC faisait connaître le plan d'ensemble du projet qu'elle concocta suivant un processus par lequel les associations ont pu intervenir sans être reconnues comme les interlocuteurs privilégiés. Le projet devrait comporter 1 400 logements privés au prix du marché, 400 logements sociaux, 200 dits abordables ; un peu moins de 30 000 mètres carrés du bâti consacrés aux commerces et à l'emploi ; 20 % de la superficie du site en espaces verts publics et le déblaiement d'un bassin à des fins patrimoniales et récréo-touristiques (SIC, 2008). Finalement, l'entente initiale a laissé des marques.

Porte Sainte-Marie

Dans le cas de Porte Sainte-Marie, une première version du projet de développement urbain, sur un ancien site industriel localisé à l'entrée du pont Jacques-Cartier avait été présentée en 2003. Il prévoyait la réalisation d'un espace commercial de portée métropolitaine et de tours à bureau, ainsi que des logements privés. Les logements sociaux et abordables étaient relégués sur un deuxième site. Contesté, ayant fait l'objet de négociations secrètes entre le promoteur et des acteurs du milieu qui ne débouchèrent pas, le projet fut soumis à l'Office de consultation publique de Montréal qui conclut qu'il y avait « trop d'incertitude et de contradictions pour aller de l'avant » (OCPM, 2004). Le rapport de l'Office suggérait tout de même de fixer à 25 % la proportion de logements sociaux associés au projet.

Lorsqu'un nouveau promoteur s'est montré intéressé à relancer le projet, les professionnels de l'arrondissement ont souhaité, d'entrée de jeu, recevoir l'avis des associations et des organismes du quartier afin de déterminer les orientations à privilégier pour cette version II et, incidemment, éviter un nouvel échec. Au printemps 2007, ils ont sollicité les représentants de la Table sur l'Aménagement du Centre-Sud (TACS) afin d'organiser une opération de concertation sur le projet. Une telle formule convenait au promoteur. Les premières rencontres autour du projet Porte Sainte-Marie ont servi à identifier les besoins locaux en termes de logement, d'espaces verts et collectifs et d'emplois, notamment. Du côté du promoteur, les enjeux étaient liés à une volonté d'innover, tant pour le processus de construction du projet qu'au plan architectural. Cela se traduisit en partie à travers la tenue de rencontres, en amont de la démarche du projet, permettant d'échanger avec les acteurs du milieu sur les facettes de ce projet. L'ambition quant au contenu a évolué au cours du processus. Les premières lignes du projet présentées aux membres du comité de travail avaient l'ambition de

répondre aux besoins locaux par la réalisation d'un projet mixte en termes de fonctions : des espaces commerciaux et de bureaux, des logements, des studios d'artistes devaient être construits, permettant en plus la création d'emplois dans le quartier. Les architectes représentant le promoteur manifestaient leur ouverture à planifier des interventions susceptibles de répondre aux intérêts et aux besoins du milieu. Ils ont même demandé aux membres du comité de leur faire part des besoins locaux qu'ils n'auraient pas déjà identifiés.

En cours de route, le promoteur fit valoir des ambitions différentes, en proposant l'implantation de grandes surfaces commerciales et d'espaces à bureaux à portée régionale. Le promoteur s'engagea à respecter la politique d'inclusion de la ville de Montréal, qui prévoit 15 % d'unités de logements abordables. Par ailleurs, il envisageait, à l'instar du premier projet, de déplacer la construction de logements sur un site voisin. Le souci de satisfaire les acteurs et le milieu n'aurait pas été tout à fait oublié. Pour les acteurs sociaux, la construction de logements pour personnes seules et pour les familles dans le projet était de première importance. Le type de logement à favoriser était le logement communautaire et social, puisque ce type est, à leurs yeux, le seul moyen de maintenir les familles voire de les attirer dans le quartier. En ce qui concerne les personnes seules, l'enjeu exprimé par les acteurs sociaux était de les maintenir dans le quartier et de leur offrir de meilleures conditions de logement. L'intérêt de préserver des espaces de qualité pour les artistes et les travailleurs autonomes a également été souligné lors de la consultation.

Un autre enjeu de taille pour les acteurs sociaux participant à la consultation, était l'intégration du projet au quartier, notamment en prévoyant des services et des commerces de proximité. L'idée était de s'assurer, par exemple, que l'offre scolaire et la desserte de transport collectif seraient adéquates. Les mixités sociale et fonctionnelle étaient au centre de toutes les discussions, bien qu'aucun critère n'ait été établi pour les définir. Tous les acteurs sociaux s'entendaient sur le principe d'éviter le déplacement des populations résidentes et sur une transformation rapide du milieu. En revanche, aucun n'a manifesté d'opposition catégorique au développement urbain du quartier et à la réalisation de projets privés pouvant comprendre des espaces commerciaux et de bureaux ainsi que des logements régis par le marché foncier. Tous les représentants présents lors de la consultation semblaient partager la préoccupation de la rentabilité financière. Les acteurs sociaux ont pour leur part manifesté des craintes quant au volet commercial du projet, qui ne répondait pas, selon eux, aux besoins locaux et qui était susceptible d'engendrer des nuisances importantes découlant du trafic des camions et des voitures.

Au terme des travaux du comité, le compromis établi permettait la réalisation d'un vaste développement commercial, incluant une grande surface d'alimentation, un

hôtel, même des salles de cinéma, combiné à la réalisation d'un maximum d'unités de logements sur un îlot voisin, permettant de répondre aux demandes sociales et en accord avec les programmes municipaux. Les acteurs du quartier ont reconnu, en entrevue, la qualité du processus auquel ils ont participé. L'un d'eux a souligné que la stratégie adoptée était d'influencer le plus possible les projets en fonction des besoins locaux. Cette stratégie était le fait de tous les participants rencontrés. Une telle consultation privée permettait, aux yeux de ces acteurs, d'être à la fois informés et entendus. Cette forme de consultation leur est apparue comme étant plus intéressante que l'absence de consultation. Les absents ont toujours tort comme le veut l'adage bien connu.

À cet égard, les acteurs rencontrés en entrevue font valoir que la stratégie des acteurs sociaux d'accepter un découpage du projet par volet et en deux îlots a favorisé l'intégration d'une plus grande préoccupation pour le logement social et communautaire chez les représentants du promoteur. En outre, une consultation de ce type serait rarement perdante pour les représentants des groupes, qui peuvent jouer le jeu tout en se gardant une marge de manœuvre. En effet, certains acteurs sociaux ont noté le caractère paradoxal de la démarche de consultation : ils pouvaient s'exprimer en leur nom propre lors des réunions de travail privées et s'ajustaient ainsi plus facilement aux propositions. Cet ajustement leur permet, selon leurs dires, de collaborer de façon positive. Cela n'allait pas les empêcher de s'exprimer contre le projet le moment venu, dans d'autres forums ou lors d'une éventuelle consultation publique par exemple, endossant alors une position plus conforme aux idéaux promus par leur organisation d'attache. Ils pourraient ainsi, le moment venu, se référer à des valeurs autres que celles qu'ils avaient défendues en consultation privée. Cette stratégie de distinction entre la position personnelle lors de la consultation privée et la position organisationnelle permettait ainsi aux acteurs sociaux d'éviter leur instrumentalisation par les promoteurs. Le maintien de la position critique des acteurs organisationnels face au projet faisait d'ailleurs partie de l'entente tacite les liant au promoteur.

La deuxième mouture du projet de Porte Sainte-Marie devait rallier les acteurs locaux, tout en affinant les mécanismes de la consultation fermée et restreinte qu'ils avaient expérimentés précédemment dans d'autres situations. Ce type de consultation a l'avantage d'initier des pourparlers, en amont de la formulation définitive et de la consultation publique. Le but recherché est de dépasser les cibles reconnues dans les politiques de la ville, dans ce cas-ci celles de la stratégie d'inclusion. L'intention était que des logements sociaux soient intégrés au projet sur papier et, éventuellement, réalisés. De cette façon, ils ont réussi à mettre le promoteur au fait des demandes du milieu, tout en cernant les limites de l'acceptabilité sociale du projet.

Si l'intégration de logements sociaux et abordables a semblé acquise, leur nombre et leur distribution spatiale n'ont pas été établies et la décision a été reportée à l'étape de la mise en œuvre.

Se concerter pour vivre ensemble

La stratégie d'inclusion de la ville de Montréal comporte un mélange de bonnes intentions et de limites évidentes. Elle ne s'applique qu'aux grands projets alors que le développement résidentiel concerne généralement, dans les quartiers centraux, des projets de moins de 200 unités. Dans le cas des grands projets, elle permet aux acteurs locaux d'engager un dialogue sur le devenir du quartier avec les partenaires institutionnels et même les promoteurs privés. La mobilisation qui s'ensuit occupe la Table de quartier et s'irradie dans les réseaux sociaux organisés. Le débat ramène à l'avant-scène les questions d'accessibilité au logement et d'insertion des nouveaux ensembles au cadre urbain existant. Il prépare les phases ultérieures dont le dévoilement public du projet et les audiences devant l'Office municipal de consultation publique. Pour que les acteurs associatifs consentent à négocier les termes du développement résidentiel de type privé, alors que les gains potentiels demeurent somme toute modestes, les effets de leur stratégie doivent se trouver ailleurs. Dans les deux cas étudiés, la concertation a permis à la Table de quartier de se voir reconnaître le rôle de représentant légitime du quartier. Cela a pu également ressouder les liens entre les membres de la Table, et même permettre d'étendre le réseau qui la compose. Les effets se sont faits aussi sentir à l'intérieur du processus de planification urbaine, notamment en ouvrant la discussion sur le type d'aménagement désiré par les acteurs réunis au sein de la Table et, accessoirement, de rendre crédible le discours sur la mixité sociale. Cela a d'ailleurs conduit à l'acceptation, par le promoteur, des cibles d'une politique de la ville définie comme volontaire, voire à son dépassement, en introduisant des aspects, comme l'accessibilité au commerce de proximité et à l'emploi local.

Pour conclure, les trois lectures citées en introduction de cet article peuvent être mises à contribution afin de reconnaître les effets de la concertation sur le développement urbain de type grand projet. Les deux processus ont procédé en suivant une démarche participative, dans le cadre de ce qu'il conviendrait de nommer une concertation confinée. Il y eut certes des acteurs dominants, mais qui n'ont ni écrasé ni instrumentalisé les autres. Il y eut surtout la constitution d'un faisceau d'interactions sociales, certaines à l'intérieur du réseau associatif, d'autres en partenariat avec les institutions publiques et les promoteurs privés, pour faire évoluer les termes du projet vers

des compromis viables. De telles interactions préfigurent, au fil des ajustements et des compromis, les contours d'un vivre ensemble toujours incertain. De façon plus concrète, ce mode confiné de concertation prépare la consultation publique à deux niveaux. Il permet de dégager des avenues de règlement, pas définitives ni nécessairement consensuelles, mais qui préparent à l'intégration du pro-

jet, en tout ou en partie, aux réalités existantes du quartier, d'une part. Il encadre les termes du débat, faisant en sorte que tous les acteurs associatifs comme les résidents arriveront mieux armés lors de la consultation publique, qui est un mode plus ouvert mais aussi plus normatif, où la capacité de régulation des institutions est encore plus grande, d'autre part.

Références bibliographiques

Blanc M., (dir.), (1992), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'Harmattan.

Blanc M., (1998), « La transaction, un processus de production et d'apprentissage du vivre ensemble », in Blanc M., Pineau G., Freynet M.-F., *Les transactions aux frontières du social*, Lyon, *Chronique sociale*, pp. 219-238.

Bonneville M., (2005), « Les ambiguïtés du renouvellement urbain », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 97, pp. 7-16.

Callon M., Lascoumes P., Barthes Y., (2001), *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

Crozier M., Friedberg E., (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

Godbout J. T., (1983), *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin.

Gouvernement du Québec, (2004), *Plan d'action gouvernement en matière d'action communautaire*, Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec, consulté en ligne en décembre 2008, <http://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/plan-action.asp>.

Healey P., (1996), « The Communicative Turn in Planning Theory and Its Implications for Spatial Strategy Formation », *Environment and Planning B : Planning and Design*, vol. 23, pp. 217-234.

Healey P., (2003), « Collaborative Planning in Perspective », *Planning Theory*, vol. 2, n° 2, pp. 101-123.

Innes J. E., (1995), « Planning Theory's Emerging Paradigm : Communicative Action and Interactive Practice », *Journal of Planning Education and Research*, 14 (3), pp. 183-191.

Innes J. E., (2004), « Consensus building : Clarifications for the Critics », *Planning Theory*, vol. 3, n° 1, pp. 5-20.

Lachance E., Bernier J., Herjean P., (2004), *Étude exploratoire sur les Tables de Quartier*, Chaire Approches communautaires et inégalités sociales, Montréal, Université de Montréal.

Neveu C., (2001), « Les comités de quartier de Roubaix aux prises avec la politique de la ville. Un exemple d'associations phagocytées par la municipalité », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 89, pp. 79-85.

Office de Consultation Publique de Montréal, (2004), SAQ Porte Sainte-Marie, *Rapport de consultation publique*, Montréal, <http://www2.ville.montreal.qc.ca/ocpm/pdf/P07/rapport.pdf>

Sénécal G., Cloutier G., Herjean P., (2008), « Le quartier comme espace transactionnel, l'expérience des Tables de concertation de quartier à Montréal », *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 52, n° 146, pp. 191-214.

Société immobilière du Canada, (2008), *Les bassins du nouveau havre, plan directeur préliminaire*, site internet consulté en décembre 2008, <http://www.lesbassins.ca/fr/plan-directeur/plan-directeur-preliminaire>.

Ville de Montréal, (2005), *La stratégie d'inclusion de logements abordables dans les projets résidentiels*, document consulté en ligne, mars 2009, http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/librairie_fr/documents/Strategie_inclusion.

Ville de Montréal, (2006), *Un quartier où il fait bon vivre, L'initiative montréalaise de soutien au développement social. Orientation et paramètres de gestion et d'évaluation*.

Yftachel O., (1998), « Planning and Social Control, Exploring the Dark Side », *Journal of Planning Literature*, vol. 12, n° 2, pp. 395-406.

Biographies

GILLES SÉNÉCAL est professeur à l'Institut national de la recherche scientifique, INRS Centre urbanisation culture société à Montréal. Il s'intéresse principalement à l'environnement urbain et à la vie associative locale. Ses recherches portent sur les politiques publiques en environnement urbain et l'action collective à l'échelle des quartiers. Il a dirigé, avec Laurence Bherer, le recueil *La métropolisation et ses territoires* (Presses de l'Université du Québec).

gilles.senecal@ucs.inrs.ca

GENEVÈVE CLOUTIER est actuellement stagiaire postdoctorale à l'Université de Montréal. Elle est également chargée de cours à l'Institut d'urbanisme de la même université. Elle s'intéresse aux processus de revitalisation urbaine ainsi qu'aux théories de planification.

genevieve.cloutier@ucs.inrs.ca

LÉA MÉTHÉ MYRAND était assistante de recherche à l'INRS-UCS au moment des enquêtes de terrain.

lea.methe-myrand@ucs.inrs.ca

AMÉLIE DUBÉ était assistante de recherche à l'INRS-UCS au moment des enquêtes de terrain.

amelie.dube@ucs.inrs.ca