

Québec, le 20 septembre 2006
Invité : Monsieur Réjean Lemoine

L'aménagement participatif à Québec, 400 ans après la fondation de cette ville

Propos liminaires

Au moment où nous commémorons les 400 ans de la fondation de la ville de Québec, une question demeure : quelle a été et quelle est de nos jours la participation des citoyens à l'aménagement et au développement de cette ville? La présentation ci-après de Réjean Lemoine, historien, nous propose quelques éléments de réflexion qui pourront orienter nos recherches futures sur le sujet.

Mon nom est Jules Lamarre.

Je suis adjoint à la rédaction à la revue *Les Cahiers de géographie du Québec*. Permettez-moi de vous souhaiter la bienvenue à notre 12^e café géographique, une activité organisée en collaboration avec le département de géographie de l'Université Laval.

Ce soir, nous avons le plaisir d'accueillir Monsieur Réjean Lemoine, un historien de formation, que vous connaissez sans doute de réputation parce que, depuis de nombreuses années, il est chroniqueur urbain à la Radio de Radio-Canada à Québec. Précédemment, il a été conseiller municipal à la Ville de Québec, d'abord sous la bannière du Rassemblement populaire – soit l'ancêtre de l'actuel Renouveau municipal –, avant de siéger comme conseiller indépendant.

En 2002, la ville de Québec s'est fusionnée avec la grande majorité de ses anciennes villes de banlieue, soit des villes qui formaient la Communauté urbaine de Québec, pour créer la Nouvelle Ville de Québec. Ensuite, celle-ci s'est attaquée à la confection d'un super plan d'urbanisme, le Plan directeur d'aménagement et de développement, ou le PDAD, afin de mieux planifier son développement à venir. Il s'agissait de remplacer les plans d'urbanisme des anciennes villes par un instrument d'uniformisation de la gestion du développement de la nouvelle entité municipale. Préalablement, un vaste exercice de consultation avait débouché sur la mise au point d'un Plan stratégique destiné à baliser la confection du fameux PDAD. Dans ce contexte, on a souvent parlé d'aménagement participatif.

À la lumière de ces événements, et de ceux qui les ont précédés, on peut se demander jusqu'à quel point les simples citoyens de Québec peuvent véritablement influencer l'aménagement et le développement de leur ville.

Monsieur Lemoine a accepté de traiter de la question de l'aménagement participatif en l'abordant sous l'angle des instruments mis à la disposition des gens pour influencer l'aménagement.

Présentation de Monsieur Réjean Lemoine

Selon Réjean Lemoine, le concept d'aménagement participatif n'est pas d'usage courant dans le monde municipal au Québec, ce qui n'empêche pas la chose d'exister pour autant. Récemment, dans les médias de Québec, on a fait appel à cette notion dans le cadre d'un projet de construction d'un nouveau quartier qui devrait bientôt voir le jour dans la partie nord-est du campus de l'Université Laval. De façon plus générale, depuis une quinzaine d'années, des mécanismes ont été mis en place à Québec pour favoriser à des degrés divers la participation de la population à la prise de décision dans le domaine de l'aménagement.

En 2001, les treize villes de l'ancienne Communauté urbaine de Québec ont été légalement regroupées pour former ce qu'il est maintenant convenu d'appeler la « nouvelle ville de Québec ». Lors de cette fusion, le gouvernement du Québec a accordé le droit au référendum aux citoyens de l'ancienne ville de Québec où il n'existait plus depuis les années 1960, alors que ceux des anciennes villes d'avant la fusion pouvaient, de leur côté, s'en prévaloir grâce à la *Loi sur les cités et villes*. Dorénavant tous les citoyens de la nouvelle ville peuvent se prononcer par référendum sur les changements de zonage qui précèdent habituellement la mise en chantier de nouveaux projets d'aménagement. Le droit au référendum serait, selon Réjean Lemoine, un très bon exemple d'instrument qui, une fois mis à la disposition des citoyens, est en mesure d'accroître leur contrôle sur l'aménagement. Malgré ses limites, dont il sera question plus loin, il peut être considéré comme un puissant outil de participation.

Afin de replacer le sujet dans son contexte et de bien montrer dans quelles conditions peut s'exercer l'aménagement participatif, Réjean Lemoine a abordé brièvement la question de la fiscalité municipale ainsi que celle de la vie politique au plan local. En effet, d'une part, l'argent obtenu au moyen de l'impôt foncier permet d'assurer un financement au fonctionnement et au développement de la ville, et d'autre part, la vie politique détermine quant à elle des priorités, dont la façon de dépenser l'argent obtenu de la taxation municipale. Il s'agit de deux réalités dont l'aménagement participatif doit s'accommoder.

En matière de fiscalité municipale, à Québec, les premiers rôles d'évaluation ont été confectionnés, dans la vieille ville et ses proches faubourgs, vers les années 1820-1825. Ces rôles servaient, et ils servent toujours, à déterminer la valeur des immeubles, ce qui rend prévisible le montant des rentrées fiscales dont dispose une ville. Dans ces conditions, favoriser la croissance des villes a toujours été un enjeu important pour les élus municipaux puisqu'elle permet d'accroître les rentrées fiscales qui vont de pair avec l'augmentation du nombre et de la valeur des immeubles. C'est la raison pour laquelle, depuis la fin du XIX^e siècle, les villes offrent diverses formes d'exemption de taxes foncières afin d'inciter des entreprises, ainsi que leur main-d'œuvre, à venir s'établir sur leur territoire. Cette première dynamique est importante.

Côté vie politique municipale, quoique la ville de Québec possède une existence légale depuis 1833, on ne peut en dire autant de sa vie démocratique, dont l'histoire est certes beaucoup plus courte. En effet, au Québec, le suffrage universel n'a été introduit à l'échelon municipal qu'à partir des années 1960. Auparavant, les maires et les conseillers municipaux n'étaient élus, au Québec, que par les seuls propriétaires fonciers qui, de plus, étaient exclusivement des hommes. Bref, environ 10 pourcent de la population totale des villes élaient nos représentants municipaux. Depuis l'avènement du suffrage

universel dans les années 1960, à peine la moitié seulement des citoyens en âge de voter prennent la peine d'élire leurs représentants dans les divers conseils municipaux au Québec. Selon Réjean Lemoine, il faut reconnaître que la population du Québec n'éprouve aucune véritable passion pour la chose municipale, ni pour l'aménagement participatif, du fait même.

Par ailleurs, il faut rappeler que constitutionnellement, depuis 1841, les municipalités au Canada demeurent des corporations créées à la demande de citoyens par les gouvernements provinciaux. En conséquence, lorsque de grandes villes comme Québec et Montréal adoptent leur budget annuel ou un règlement d'emprunt, elles doivent obligatoirement les faire approuver au préalable par le ministère des Affaires municipales du Québec avant de pouvoir procéder à leur mise en application. Au Canada, les municipalités ne constituent donc pas fondamentalement un niveau propre de gouvernement. Pourtant, nous vivons à une époque où les villes forment un réseau mondial au sein duquel elles sont en concurrence les unes avec les autres, alors qu'au Canada, leur pouvoir de dépenser est limité par leur subordination constitutionnelle.

Selon Réjean Lemoine, lorsqu'il est question d'aménagement participatif, la vie politique locale, les enjeux propres à la fiscalité municipale ainsi que la subordination des villes au pouvoir provincial ne sont que quelques exemples de la multiplicité et de la diversité des dynamiques et des registres distincts avec lesquels l'aménagement du territoire en général doit compter, et l'aménagement participatif en particulier. Or les mécanismes qui permettraient de faciliter la rencontre harmonieuse de tous ces univers parfois quasi indépendants ne sont pas au point. Il s'agit d'un obstacle majeur à la pratique de l'aménagement participatif.

Ces remarques faites, Réjean Lemoine a ensuite soutenu que le projet de la Grande Place aurait donné lieu à la première véritable expérience d'aménagement participatif à Québec

Les antécédents du projet de *La Grande Place*

À Québec, de 1964 à 1977, un seul parti politique municipal a détenu le pouvoir sans partage, soit le Progrès civique du maire Gilles Lamontagne. En 1977, Jean Pelletier lui a succédé à la fois comme chef de cette formation politique et comme maire de Québec, une ville qu'il a ensuite dirigée jusqu'en 1989. À partir de 1977, toutefois, une nouvelle formation politique, le Rassemblement populaire de Québec (RPQ), a commencé à y faire élire des conseillers municipaux pour finalement prendre le pouvoir aux élections de 1989.

Jusqu'en 1977, le Progrès civique avait dirigé seul la ville sans opposition au Conseil municipal de sorte qu'aucun débat d'idées n'avait pu y avoir lieu, d'autant plus que les citoyens n'avaient pas le droit de s'adresser directement aux élus pendant ses réunions. Le Conseil de Ville se réunissait essentiellement pour entériner les décisions prises à l'avance par le comité exécutif formé du maire et de quelques élus du parti au pouvoir. Ces rencontres ne pouvaient même pas faire figure de séances d'information¹.

Ce n'est qu'en 1981 que la *Loi sur la démocratie municipale* a encadré dorénavant le financement des partis politiques municipaux, qu'un budget a été rendu disponible pour embaucher des chercheurs, qu'on a enfin permis aux citoyens de poser des questions à leurs élus durant les séances du Conseil de ville à Québec, etc., l'ensemble de l'exercice

consistant à rendre la vie politique municipale semblable à celle qui prévalait aux autres échelons de gouvernement. À Québec, en particulier, des conditions ont donc été mises en place qui permettaient l'existence de débats publics sur des enjeux politiques municipaux ; parce que sans de telles conditions, l'idée même d'aménagement participatif n'aurait même pas été envisageable².

Au cours des années 1960-1970, la ville de Québec nageait en pleine idéologie de la modernité et le béton gagnait du terrain. Sous la gouverne du Progrès civique, on a réaménagé la colline parlementaire de Québec, on y a construit le Complexe G (32 étages), l'autoroute Dufferin, etc. (Figure 1). Jamais auparavant le visage de Québec ne s'était transformé à ce point, en si peu de temps. Les seules voix discordantes provenaient des groupes dits communautaires qui, on s'en doute, devaient se faire entendre en dehors des structures politiques officielles. Il importait pour l'équipe du maire Lamontagne de moderniser la ville en s'inspirant de ce que faisaient nos voisins états-uniens, c'est-à-dire en construisant des autoroutes, de grands édifices à bureaux ainsi que de gros hôtels. Tout le développement s'effectuait sans véritable débat d'idées qui aurait pu mener à l'obtention de consensus. De plus, une première génération d'étudiants venait de sortir de l'École des sciences sociales de l'Université Laval et voulait aussi réformer la ville. Nous leur devons une division de Québec en zones à rénover au bulldozer pour éliminer les poches de pauvreté³. À l'époque, on ne savait tout simplement pas qu'il pouvait exister d'autres façons de procéder.

Durant les années 1970-1980, de grands centres commerciaux ont été construits en banlieue de Québec pendant que s'amorçait le déclin de son centre-ville. Plus de 100 000 personnes ont quitté Québec au profit de ses villes de banlieue en expansion, comme Sainte-Foy, Charlesbourg et Beauport. Il fallait donc trouver une façon de stopper l'hémorragie et, si possible, inverser la tendance. Mais alors que les gens quittaient Québec en grand nombre, l'emploi, lui, demeurait au centre-ville. En d'autres termes, l'argent généré à Québec se précipitait vers la banlieue, et la proportion des personnes pauvres augmentait à l'intérieur des anciennes limites de la ville. Québec, la ville centrale en devenir, devait pourtant continuer à fournir des services (notamment les voies de circulation) à des citoyens qui vivaient désormais en dehors de ses limites et qui ne contribuaient plus à en défrayer les coûts tout en les utilisant intensément. Pour relancer la machine, les élus de Québec avaient opté pour le redéveloppement du centre-ville, situé dans le quartier Saint-Roch à la basse ville. Ce centre-ville tendait maintenant à se déplacer vers la haute ville, là où les édifices gouvernementaux poussaient comme des champignons à même le quartier Saint-Jean Baptiste qui, lui, rapetissait comme une peau de chagrin (Figure 1).

À la basse ville, des maisons construites à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle ont donc été rasées pour faire place à un échangeur routier permettant de relier les nouvelles banlieues en expansion à la haute ville de Québec. Une centaine de maisons ont été touchées par les démolitions, et 500 personnes pas très riches ont dû s'en aller vivre ailleurs. L'objectif consistait à libérer beaucoup d'espace, non seulement pour l'échangeur (Figure 1), mais aussi pour l'implantation dans Saint-Roch de ce que l'on souhaitait être un grand projet moteur quelconque. On voulait y attirer soit l'Université Laval, ou bien un Cégep⁴, ou encore un moteur commercial capable de revitaliser cette partie de la ville. L'objectif était de concurrencer les grands centres commerciaux de

banlieue. Signalons que jusqu'aux années 1960, environ 60 pourcent de tout le commerce de détail à Québec s'effectuait dans le quartier Saint-Roch.

En 1970, on a d'abord créé un faux mail en béton, le Mail Saint-Roch, qui changea de nom au début des années 1980 pour mail Centre-ville afin de faire oublier le quartier Saint-Roch qui, après avoir été un haut lieu de Québec, avait acquis la réputation d'un endroit presque malfamé. Un toit avait été placé au-dessus d'une partie de la rue Saint-Joseph qui disparaissait comme rue, et à proximité, les démolitions s'étaient poursuivies jusqu'à l'actuel parc Jardin Saint-Roch (Figure 1).

Le redémarrage

Puis naquit le projet de la Grande Place. Sur l'emplacement de ce qui est devenu le Jardin Saint-Roch, on prévoyait construire deux immenses tours à bureau, des appartements en condominium et un centre commercial qu'auraient fréquenté 250 000 personnes par semaine, estimait-on. Pour favoriser l'accès à tel ensemble titanesque pour une ville de la taille de Québec, une rampe de l'échangeur Dufferin reliant les banlieues à la haute ville devait plonger sous terre pour y rejoindre un immense stationnement donnant sur le non moins immense complexe commercial. L'idée consistait à tout démolir ce qui se trouvait à l'ouest de l'échangeur Dufferin, pour y installer un puissant *aimant*, le centre commercial, capable de capter les automobilistes qui empruntaient l'échangeur Dufferin.

Le défi était de taille. En effet, comment convaincre les consommateurs de la région de Québec ainsi que les touristes d'aller magasiner dans un quartier qu'on a laissé se détériorer et où florissaient la prostitution et la vente de drogue à l'ombre de grands édifices placardés qui naguère faisaient la fierté de l'endroit? Qu'à cela ne tienne! À part la rampe souterraine dont il vient d'être question, on construirait une passerelle piétonnière dans le prolongement de la rue Saint-Augustin, à la haute ville, qui relierait celle-ci en ligne droite au dixième étage, environ, des édifices à bureaux situés à la basse ville, c'est-à-dire au pied de la colline de Québec. Les habitants des quartiers chics de la haute ville ainsi que les touristes pourraient ainsi se rendre à la Grande Place en demeurant à la haute ville, c'est-à-dire sans avoir à passer par la basse ville qui faisait si peur... Il avait même été prévu qu'un parcours souterrain relierait l'échangeur Dufferin aux environs du Grand-Théâtre de Québec (Figure 1). Tout pour faire oublier la basse ville et rassurer ainsi les consommateurs.

Les expropriations allèrent bon train jusqu'au début des années 1980. Au moment des élections municipales de 1989 qui ont porté au pouvoir le Rassemblement populaire de Québec (RPQ), dirigé par Jean-Paul L'Allier⁵, la pertinence d'un projet démesuré comme celui de la Grande Place avait été un enjeu important de la campagne électorale. Le RPQ se demandait avec raison s'il n'était pas plus approprié, en cette fin du XX^e siècle, d'opter plutôt pour un projet modeste qui tiendrait compte des nouvelles tendances en urbanisme et en aménagement. Aussi, pourquoi chercher à faire concurrence aux centres d'achat de banlieues quand ceux-ci avaient le vent dans les voiles? Pourquoi se lancer dans une bataille sans doute perdue d'avance?

La nouvelle équipe élue en 1989 était plus jeune, et voyait les choses différemment. La rentabilité d'un projet comme celui de la Grande Place était loin d'être assurée et la Ville avait déjà beaucoup investi dans cette entreprise. Néanmoins, la nouvelle équipe L'Allier a décidé de « partir de ce qui existe déjà ». Recherchons plutôt les potentiels de

développement qu'il y aurait lieu d'accompagner en vue de cicatriser la plaie qu'on avait occasionné délibérément dans le paysage urbain de Québec. À ce moment, l'économie de l'ancien centre-ville était à l'agonie.

Dorénavant, il fallait mettre au point une stratégie qui permettrait de redémarrer le secteur en misant sur les atouts de l'endroit. L'édifice de la Dominion Corset, remarquable du point de vue architectural et qui était à l'abandon depuis une dizaine d'années, était disponible tout en étant situé à proximité de l'actuel Jardin Saint-Roch. Une façon de commencer à ramener la vie dans ce quartier a été de déménager dans cet édifice désaffecté des employés de l'Hôtel-de-Ville de Québec ainsi que le département des Arts visuels de l'Université Laval. Cette opération a coûté 13 M \$.

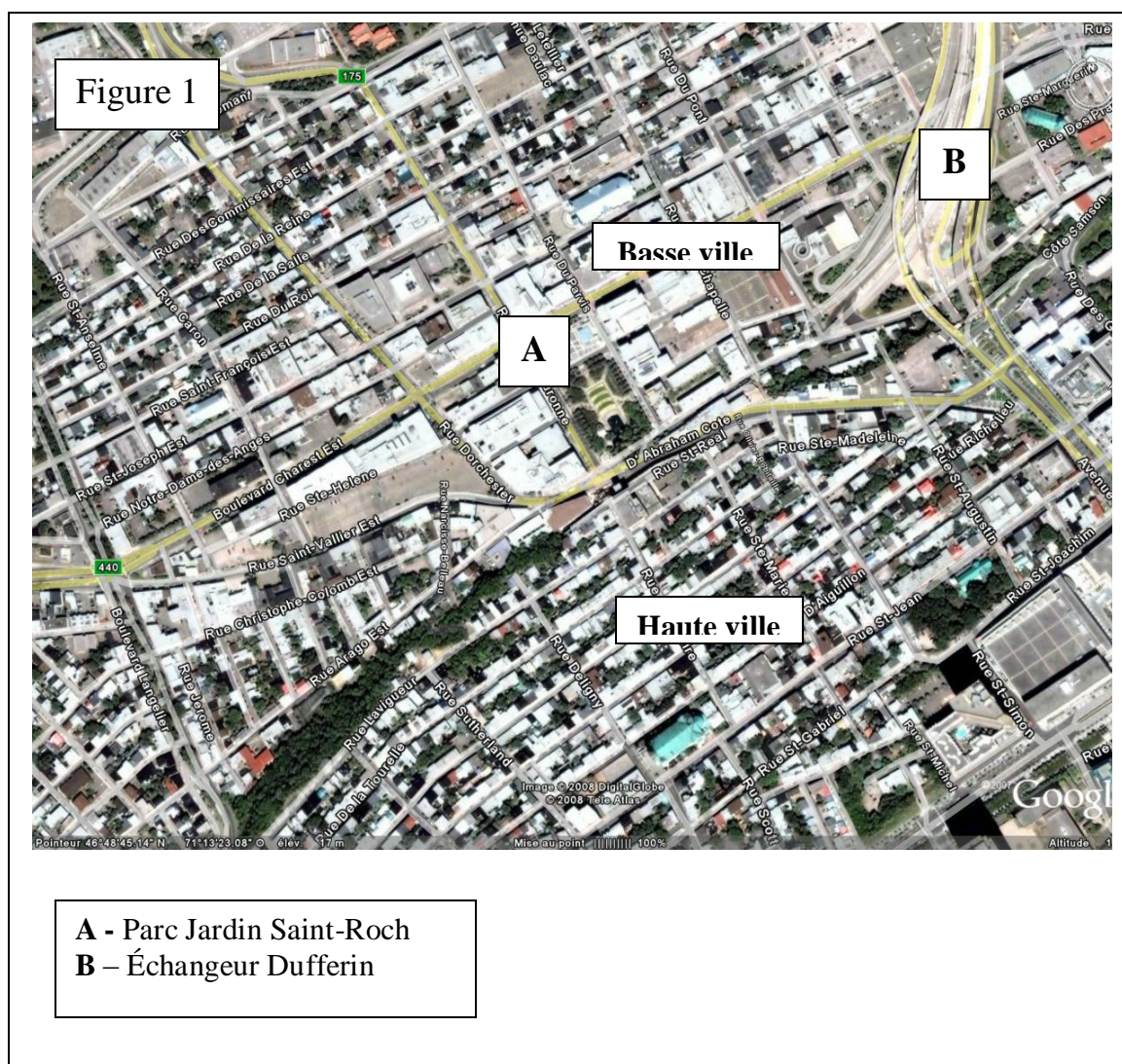
Par ailleurs, le quartier Saint-Roch était devenu un quartier de transit que l'on traversait le pied sur l'accélérateur soit pour se rendre à la haute ville par la rue Dorchester ou pour la quitter en vitesse par la rue De la Couronne. Une autre étape a été de transformer ces deux grandes artères en rues urbaines en les rendant plus étroites, en plantant des arbres, ceci afin de détourner la circulation automobile de passage. On a revitalisé la rue Saint-Joseph, on a contribué au projet coopératif Méduse le long de la côte d'Abraham pour accélérer la venue des artistes dont les ateliers s'installaient déjà depuis un bon moment dans les environs. Les alentours du « trou » se garnissaient. Mais qu'allait-on faire du trou comme tel? Pourquoi ne pas y faire un parc?

La population a été appelée à donner son avis sur la question. Un bureau de quartier de la Ville a été ouvert dans le quartier, là où les citoyens ont pu consulter des études et des plans pour qu'ils puissent se familiariser avec les enjeux du réaménagement de l'endroit. Des comités ont été mis sur pied en vue d'accompagner le processus de développement dans ce qu'on appelait maintenant l'Espace Saint-Roch, ce qui fait dire à notre invité que dès lors la voix des citoyens a été entendue par les élus, dont il faisait lui-même partie. Pour leur part, les citoyens ne voulaient pas d'un quartier où domineraient les espaces à bureau, d'un quartier qui ferme à 17h00, comme tant de centres-villes états-uniens, là où ensuite la peur s'installe. Dorénavant, à Québec on a voulu associer la population au processus d'aménagement dans la basse ville dans le but de rechercher et d'obtenir des consensus. Enfin, un débat a pu avoir lieu.

Le Jardin Saint-Roch a été inauguré en 1993 par le maire Jean-Paul L'Allier, à une époque où, aux alentours, il n'y avait encore que des édifices abandonnés, des stationnements inutilisés, bref, qu'on était au milieu de nulle part. Il était entendu que la stratégie était à long terme. Puis, les événements se sont bousculés : des institutions se sont installées dans le secteur, telles l'École nationale d'administration publique (ÉNAP) et l'Institut national de recherche scientifique (INRS) de l'Université du Québec, le quotidien Le Soleil est revenu, des dizaines d'entreprises de nouvelles technologies s'y sont implantées, des restaurants-bistros et de nouvelles coopératives d'habitation en ont fait autant. Une quinzaine d'années a ainsi été nécessaire pour compléter le projet, c'est-à-dire pour combler le « trou » et les quadrilatères qui le bordent.

Et l'aménagement participatif?

À la question « Est-ce que l'aménagement participatif existe à Québec? », la réponse est « Oui, mais il est difficilement possible ». Depuis la fusion municipale de 2001 qui a



permis la création de la nouvelle ville de Québec, plusieurs mécanismes ont été mis en place pour favoriser la participation de la population à la prise de décision en aménagement. Cependant, si la population ne veut pas s'en prévaloir, que ce soit par

manque d'habitude ou par désintérêt, l'engagement citoyen en faveur de la participation ne peut se concrétiser. C'est la réalité à laquelle nous devons faire face. Certes, grâce au droit au référendum, les gens peuvent dorénavant bloquer avec une efficacité totale tous les projets impopulaires. Mais le référendum change la dynamique de la réalisation du projet. Sans le référendum, tout pouvait se jouer entre les promoteurs, les élus et les administrateurs. Avec le référendum, les promoteurs doivent consulter, vendre leurs projets à la population pour contrer à l'avance les levées de boucliers. Le droit au référendum fait en sorte qu'il n'est plus possible d'écarter les citoyens voisins du site d'un développement projeté de la prise de décision.

Toutefois, cette médaille possède un revers. Si les citoyens utilisent le référendum uniquement pour protester en invoquant le sempiternel « pas dans ma cour », alors rien ne va plus. Dès qu'un projet apparaît le moins suspect à quelqu'un, il risque d'y avoir cristallisation des opinions. Mais se battre à l'année longue contre des promoteurs n'offre rien de constructif. La volonté populaire devrait aussi pouvoir se manifester de façon positive en mettant de nouvelles idées de l'avant ou en proposant des formes originales de compromis. « Pour le moment, les choses paraissent plutôt calmes de ce côté » (Réjean Lemoine).

De leur part, les élus municipaux pourraient faire davantage afin d'aider la population à mettre l'épaule à la roue. Pour éviter la chicane, la Ville de Québec ne consulte pas les citoyens lorsqu'elle le devrait, par exemple sur des projets jugés très *chauds*. D'autre part, pourquoi n'exige-t-elle pas des garanties financières des promoteurs qui parfois abandonnent des projets, mais non sans avoir profité au préalable des largesses de la Ville? Par ailleurs, les citoyens doivent éprouver la conviction que la Ville accorde réellement de l'importance à leur voix. Alors, pourquoi consulter deux ou trois fois, comme on l'a déjà fait, au sujet d'un projet auquel on ne donne jamais suite?

« Je ne sais pas où l'on s'en va. Oui, à Québec, il se fait de l'aménagement participatif, mais tout cela est vraiment laborieux. » (Réjean Lemoine)

Discussion

Jules Lamarre : En 1989, à l'époque de la prise du pouvoir par le RPQ à Québec, Winnie Fronh, une militante de la première heure, est devenue vice-présidente du Comité exécutif de la Ville. Le RPQ en général, et Winnie Fronh en particulier, ont toujours prôné avec vigueur une plus grande participation des citoyens à la prise de décision politique à l'échelon municipal, y compris en aménagement, surtout par la voie de conseils de quartier tels que prévus au programme électoral du parti. Pour Winnie Fronh, cette participation devait aussi reposer sur la formation politique des citoyens. Après l'élection du RPQ à Québec, comment cela pouvait-il se concrétiser dans les faits?

Réjean Lemoine : À Québec, la population a été consultée plus souvent, et il s'agit en soi d'un processus des plus formateurs. Mais pour que la consultation donne des résultats, qu'elle puisse valoir quelque chose, elle doit être effectuée en amont de la prise de décision, évidemment. Si dans un dossier d'aménagement, la décision est déjà prise, la consultation des citoyens n'est plus de la participation ni même de la consultation, mais de l'information sur l'inévitable, pourrait-on dire. Par exemple, dans le cas de l'Espace Saint-Roch, des années se sont écoulées avant la prise de décision finale. Les gens ont

donc pu être consultés et les idées émises par les uns et les autres ont eu le temps de faire leur chemin dans l'esprit de la population. Tout le monde a été placé en position d'apprendre en réfléchissant sur un projet tout en étant témoin de sa réalisation.

Par contre, depuis l'élection du RPQ, d'autres consultations importantes ont eu lieu, notamment dans le cas du projet de réaménagement des berges de la rivière Saint-Charles et de celui de l'utilisation des terrains vacants du secteur de la Pointe-aux-Lièvres. Dans ce dernier cas, trois consultations ont eu lieu sur l'avenir de ces terrains situés en plein cœur de la cité. Au XIX^e siècle, ils avaient accueilli successivement des chantiers de construction navale, puis des manufactures. Pendant longtemps, une bonne partie des emplois à Québec y avait été concentrée. Pourtant, les consultations sur l'avenir de ces terrains vacants n'ont jamais débouché sur des actions concrètes. Par contre, il est aussi arrivé que l'on consulte les gens sur des dossiers tout à fait insignifiants alors qu'on écartait les citoyens de dossiers importants. De ce point de vue, la consultation peut devenir une arme à double tranchant : s'il n'aboutit pas, ce processus de consultation peut miner à coup sûr la crédibilité des élus.

Signalons qu'à Québec les citoyens peuvent utiliser plusieurs portes pour se faire entendre à l'échelon municipal : 1) le Conseil de quartier; 2) le Conseil d'arrondissement; 3) le Conseil municipal (durant la période de questions); 4) les consultations sur des changements de zonage. Il importe pour eux de savoir quelle porte utiliser. Il ne s'agit pas seulement de venir dire que vous êtes pour ou contre un projet, mais d'amener des idées nouvelles qui peuvent aider à l'améliorer. Par exemple, à la Commission d'urbanisme de la Ville, un organisme au sein duquel j'ai siégé durant trois ans, j'ai pu être témoin d'un processus d'aménagement participatif qui s'y jouait continuellement, mais qui pourrait certainement déborder ce cadre étroit. J'y ai observé que les projets soumis par des promoteurs privés y étaient toujours objets de négociation. Par exemple, un architecte de la Commission pouvait suggérer à des promoteurs des modifications à leurs projets et l'échange qui s'ensuivait pouvait déboucher sur un compromis.

Beaucoup de travail reste à faire à ce chapitre. Par exemple, en 1997, un promoteur privé a fait l'acquisition d'un édifice qui abritait autrefois une institution religieuse charitable, le Patro Saint-Vicent de Paul, en vue d'utiliser le terrain pour y construire un hôtel. Il lui a fallu obtenir au préalable une modification au zonage. Depuis ce temps, l'ancien édifice a été démoli et l'espace est demeuré inutilisé. Pourtant, il s'agit d'un site stratégique d'où la vue domine une bonne partie de Québec. Dans un tel cas, la Ville aurait pu obliger le promoteur à rendre son projet public afin que la population en soit informée et que des discussions aient lieu à son sujet à la Commission d'urbanisme. Mais tout s'est déroulé en vase clos. Et si la Ville ne veut pas prendre le risque de soumettre ces projets importants à l'attention de toute la population, pourquoi ne pas les soumettre à des comités restreints de manière à le tester, d'une certaine manière, et d'en arriver à un projet final? Le cas du Patro Saint-Vincent-de-Paul ajoute à la croyance selon laquelle les consultations de la Ville ne servent à rien, ni d'un bord ni de l'autre.

Guy Mercier : La même chose s'est produite avec le projet de construction de l'hôtel Le Grand Palace. Lorsque le projet a été connu, le tollé a été général, tout le monde disait : on ne peut quand même pas faire ça! Pourtant la Ville a émis un permis de démolir le pâté de maisons vétustes où il devait être construit, etc. Ce sont des gens très connus, comme Phylis Lambert, du Centre canadien d'architecture de Montréal, qui ont dû

intervenir publiquement afin d'exiger des changements qui ont heureusement pu être apportés au projet initial jugé unanimement trop lourd. La participation des gens ordinaires n'a jamais été prise en compte.

Réjean Lemoyne : En 1989, il avait été question de créer à Québec une sorte de BAPE (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement⁶) pour informer et consulter les citoyens sur les projets d'aménagement. C'est à peu près ce que l'on a fait dans le cas du projet de l'Espace Saint-Roch, ainsi que pour l'agrandissement de l'édifice abritant le Centre des congrès de Québec. Un tel organisme peut certainement aider à éviter des erreurs. Ainsi, si un tel organisme avait été appelé à évaluer ce projet de grand hôtel qui nous a légué un espace béant, il aurait sans doute été écarté au départ, puisque : « il était écrit dans le ciel que les choses ne tourneraient pas rond avec un tel projet » (Réjean Lemoine).

Guy Mercier : Avec le référendum, cet outil maintenant à la disposition des gens de Québec, une nouvelle dynamique voit le jour en aménagement. Avant que le droit au référendum ait été accordé, la participation des citoyens de Québec était canalisée par des lois québécoises, par les politiques de consultation de la Ville, etc. Par exemple, le Conseil de quartier est un organisme qui a été créé pour permettre aux citoyens de se prononcer sur divers sujets touchant à l'aménagement local. On y retrouve des édiles municipaux. Et entre gens raisonnables, il y a toujours moyen de s'entendre. Une sorte de processus gouverné par la raison y prévaut. Par contre, lorsque les citoyens disposent du référendum, c'est davantage la passion qui agit. Il devient facile de mobiliser les gens sur des enjeux bien précis, les radios locales pouvant attiser le mécontentement, etc.

Réjean Lemoine : Le premier comité consultatif à avoir été créé à Québec l'a été par le Progrès civique, ce parti de l'ancien maire Gilles Lamontagne. Il était à la haute ville et regroupait des représentants de l'élite locale qui ne votaient pas de résolutions. On peut soutenir que les Conseils de quartiers actuels tiennent un peu de ce comité de consultation. Ainsi, avant 1989, le comité de consultation de la haute ville siégeait « à guichet fermé » pour une clientèle choisie, puisque les citoyens ordinaires ne pouvaient y être entendus. Avec les Conseils de quartier d'aujourd'hui, la même dynamique prévaut et il y a continuité puisque ces conseils sont formés de représentants des élites locales qui, comme précédemment, s'y échangent encore et toujours des faveurs. Par contre, avec le processus référendaire, les citoyens peuvent dorénavant bloquer des projets qui émanent de la Ville, de sorte que les promoteurs doivent à présent vendre leurs projets à la population qui dispose d'un sorte de droit de véto pour manifester son mécontentement. De ce point de vue, si l'on peut parler de formation des citoyens en matière d'aménagement, le droit au référendum amène en même temps la formation des promoteurs.

Au total, les choses ont bien changé. Si avant 1989, les promoteurs n'avaient qu'à aller dîner avec le maire qu'il s'agissait de convaincre du bien-fondé d'un projet de centre commercial, par exemple, ils doivent maintenant convaincre la population, ce qui est en soi un pas important dans la bonne direction.

Yaïves Ferland : Retournons 35 ans en arrière, à l'époque où les autorités municipales voulaient transformer la colline parlementaire de Québec en espaces à bureaux, en centre de l'administration du Québec, à même un quartier résidentiel qui rétrécissait à vue d'œil,

le faubourg Saint-Jean-Baptiste. Pour permettre la sortie rapide de ce nouvel espace administratif, on proposait de transformer la rue Saint-Gabriel, une petite rue du quartier, en boulevard. Or avec l'agrandissement de la colline parlementaire, le quartier avait perdu la moitié de sa population. L'élargissement de la rue Saint-Gabriel aurait nécessité encore la démolition de nombreuses maisons, d'ailleurs déjà expropriées, ce qui aurait diminué d'autant le stock de logements encore abordables à Québec pour les personnes à faibles revenus.

Une coopérative d'habitation et une autre de travail avaient vu le jour pour s'opposer à ce projet. Vers 1978, leurs représentants avaient ensuite été invitées à venir échanger sur la question avec des gens des deux Caisses populaires locales, de quelques commerçants de l'endroit, des représentants du Progrès civique (le parti politique au pouvoir à la Ville), etc. Il ne s'agissait toutefois que de discussions. Trois ans plus tard, la coopérative était mieux structurée, avait obtenu du financement, menait ses chantiers de rénovation des maisons de la rue Saint-Gabriel et pouvait dorénavant intervenir plus efficacement sur les questions d'urbanisme. Pendant ce temps, plusieurs autres coopératives ont vu le jour dans le quartier et des batailles en règle ont eu lieu qui portaient sur l'aménagement.

Ce qu'il faut retenir de tout cela c'est que les citoyens contestent les projets de gens qui par ailleurs sont capables d'en réaliser. Or les simples citoyens ne sont jamais en mesure de proposer, de mettre de l'avant des projets qui puissent favoriser d'une autre manière le développement socio-économique de la ville, faute d'argent. Les citoyens ne peuvent que bloquer des projets et imposer le statu quo; ce qui n'est pas constructif. Pour le moment, suivant leurs principes et par leurs actions, les citoyens ne savent que faire fuir le capital tout en favorisant l'étalement urbain aux dépens de leur propre développement local.

Les coopératives ont fait de leur mieux mais ont fini par s'épuiser. Les comités de citoyens se sont ensuite emparés des postes disponibles au sein des Conseils de quartier nouvellement créés après l'élection du RPQ, à partir de 1993. On y a d'abord mis l'accent sur l'importance, notamment, d'y retrouver autant de femmes que d'hommes. Il aurait plutôt fallu faire en sorte que le faubourg Saint-Jean-Baptiste soit représenté par des locataires, des propriétaires résidants et des petits commerçants, et non pas uniquement par des gauchisants représentant une grande diversité de visions du quartier et de son aménagement. Les artistes de Saint-Jean-Baptiste auront ensuite colonisé le quartier Saint-Roch, délaissant leurs coopératives d'habitation pour aller s'ouvrir des ateliers dans Saint-Roch, en particulier dans la fameuse coopérative d'arts Méduse.

Plutôt que de se lancer dans un projet économiquement et socialement viable à la basse ville, qui puisse occuper l'espace laissé vacant par les démolitions, on y a investi sept millions de dollars dans un parc, un joli jardin, c'est-à-dire en pure perte si on parle en tant que capital. Il fallait faire un sacrifice utile pour boucher un trou, donner un signal clair qu'on ne démolirait plus autour, qu'on ne passerait pas d'autoroute là, en attendant que des projets et programmes de redéveloppement prennent confiance et attirent du capital (pas que de l'argent ou des immeubles, mais aussi des entreprises et de l'emploi).

« On a mis un bouchon. Il fallait que ça coûte cher et que ce soit un sacrifice. » (Yaïves Ferland)

Réjean Lemoine : Il faudrait effectivement préciser ici que les membres des Conseils de quartier ne proposent jamais de projets de développement. Ils reçoivent plutôt les projets

des autres qu'ils évaluent. Et c'est à cet endroit que les projets sont écartés par des gens qui ne sont pas imputables et qui n'apportent pas véritablement d'eau au moulin. Le « pas dans ma cour » y devient la norme à faire valoir.

Guy Mercier : La ville est avant tout un organisme économique et les acteurs qui y évoluent sont fondamentalement des acteurs économiques. La ville, c'est un gros mécano économique qui attire du monde. La ville est en quelque sorte un objet dont la forme est négociée par des gens qui y investissent de l'argent. Par exemple, même le petit bungalow crée de la valeur aux alentours. S'il se dégrade, c'est tout son environnement qui en est affecté, donc la valeur des maisons des voisins. Les discours des gauchistes des années 1960-1970 ont fait comprendre aux citoyens sans argent qu'ils étaient exclus de ces mécanismes de négociation. Pourtant, il est clair que la démocratie municipale est une chose, et que la négociation entre acteurs économiques en est une autre. Il s'agit de deux sphères qui ne se rencontrent pas. Quoi que les citoyens puissent en dire ou en penser, il demeure que mon terrain a une valeur et qu'il donne une valeur à tous les autres terrains.

Réjean Lemoine : À Québec, il est arrivé que des promoteurs proposent aux autorités municipales des projets qu'elles ont appuyés financièrement en investissant dans l'amélioration des infrastructures alors que les promoteurs n'étaient pas sérieux, ou bien que les citoyens ont combattu des projets avec succès alors qu'ils n'avaient pas de projets de remplacement viables à mettre de l'avant, faute de capital. De ce point de vue, on peut parler de nombreux échecs de l'aménagement participatif.

Par ailleurs, les politiciens municipaux veulent absolument se faire réélire. Ils ne doivent donc jamais avoir l'air d'appuyer trop ouvertement un projet auquel les citoyens risquent de s'opposer. Les politiciens feront ce qu'il faut pour éviter de se mettre à dos, et les citoyens, et les experts. Le défi de l'aménagement participatif consiste à trouver des façons de tisser des liens entre tous ces opposants potentiels.

Martine Friedman : Au Conseil de quartier de Saint-Roch, ou encore au Comité de citoyens du Vieux-Québec, il serait difficile au citoyen ordinaire de se prononcer sur quoi que ce soit. Même si les échanges y sont souvent animés, rien ne laisse croire que quelqu'un, quelque part, tiendra compte des avis exprimés. S'agirait-il tout au plus d'un exercice de pseudo-participation? Et il y a le recours au référendum qui se substitue au débat de fond. Dans son ensemble, toute cette dynamique s'avère particulièrement déroutante.

Guy Mercier : Nous devons nous donner une alternative au référendum en créant les conditions d'un débat en matière d'aménagement.

Réjean Lemoine : Il faut savoir que parfois les élus municipaux se sentent dépassés par les événements. Ainsi, il y a des années de cela, le gouvernement du Québec a obligé les autorités municipales de Québec à ouvrir un nouveau dépotoir à l'intérieur des limites de l'ancienne Communauté urbaine de Québec (CUQ). Huit sites possibles avaient alors été proposés et il avait été décidé de procéder à des consultations publiques sur le sujet. Mais le projet était voué d'avance à l'échec à cause du « pas dans ma cour ». Un site d'enfouissement a finalement été ouvert mais à des dizaines de kilomètres à l'extérieur de l'ancienne CUQ alors que, de son côté, le gouvernement du Québec n'avait d'autre choix que de faire marche arrière dans ce dossier. En bout de ligne, une décision politique doit toujours être prise. Dans le passé, on a déjà voulu diluer la décision politique en créant

des Conseils de quartiers décisionnels. Quoi qu'il en soit, il n'en reste pas moins que quelqu'un, quelque part, doit toujours assumer les décisions impopulaires.

Revenons sur le cas des terrains du secteur de la Pointe-aux-Lièvres. Même si des consultations ont eu lieu sur l'avenir de ces terrains, parce qu'ils sont contaminés, aucun développement domiciliaire ne peut y être effectué à moins d'investir au préalable 50 millions de \$ en décontamination. Les citoyens ont beau dire ou penser ce qu'ils veulent, cette facture élevée explique l'immobilisme des autorités municipales dans ce dossier. Ceci nous amène à nous demander si l'aménagement participatif est réellement possible.

Guy Mercier : Force est de constater à quel point la question de la représentation participative demeure décisive puisque le politicien est toujours amené à mettre sa tête sur le billot d'où l'importance d'une délibération sur la représentativité. Au total, des sphères autonomes se frottent l'une à l'autre sans pouvoir s'entremêler harmonieusement, le politique, la bureaucratie et la démocratie. Des mécanismes doivent être mis au point pour favoriser la rencontre de ces sphères.

Par ailleurs, le 50 \$ M pour la décontamination des terrains du secteur de la Pointe-aux-Lièvres ne devrait pas faire obstacle à leur redéveloppement. Ailleurs dans le monde, des terrains bien plus contaminés ont été nettoyés parce que des projets d'envergure y ont été entrepris qui ont rendu l'opération vraiment rentable. Le véritable problème ne résiderait-il pas dans le fait qu'à Québec l'assiette demeurerait trop limitée, parce qu'on y brasserait toujours le même argent faute d'une croissance démographique marquée? Ainsi, advenant un nouvel afflux de population à Québec, la construction d'édifices de huit étages à la Pointe-aux-Lièvres deviendrait envisageable, ce qui rendrait la décontamination financièrement possible, d'autant plus que les environs sont particulièrement attractifs. Ce qui amène à suggérer que le véritable problème de la Pointe-aux-Lièvres pourrait bien être d'ordre démographique.

Yaïves Ferland : C'est tellement vrai que des projets domiciliaires sont contestés parce qu'ils ne favorisent pas ou pas assez les familles. Il s'agit d'un véritable enjeu.

Nicolas Lanouette : Les groupes communautaires qui mettent de la pression sur les autorités municipales sont-ils réellement efficaces?

Réjean Lemoine : Ils sont dangereusement efficaces et les élus municipaux en sont tout à fait conscients. Par exemple, les groupes communautaires peuvent manifester en plein Conseil de ville, envahir la place avec 50 enfants pour faire la nouvelle. Les experts ont également un rôle à jouer à ce chapitre.

Yaïves Ferland : Les experts ne font jamais le poids parce qu'à une expertise, on oppose toujours une contre-expertise. Le problème de l'expert, c'est qu'il n'est pas imputable alors qu'un entrepreneur peut être poursuivi s'il ne fait pas le travail convenablement.

Nicolas Lanouette : Est-ce que les autorités municipales peuvent intervenir dans les domaines de la prostitution, de la pauvreté, etc.? Et si oui, que font-elles précisément?

Réjean Lemoine : À l'heure actuelle, à Québec, la pauvreté se déplace par exemple des quartiers centraux vers les anciennes banlieues, comme le quartier de Maizerets et l'arrondissement de Sainte-Foy où, ici et là, des zones de pauvreté apparaissent. Parallèlement, les choses s'améliorent dans les quartiers centraux alors que les politiciens ne sont pas conscients de tous ces changements. Les problèmes se poseront réellement

dans 20 ou 30 ans et ce seront dorénavant aux gens des quartiers centraux de payer pour les interventions à venir.

Nicolas Lanouette : Si le quartier Saint-Roch s'est dégradé c'est parce qu'on l'a laissé se dégrader, n'est-ce pas?

Yaïves Ferland : Autrefois, on circulait dans le quartier Saint-Roch selon l'axe est-ouest, celui des rues Saint-Joseph et Saint-Vallier autour desquels s'organisait l'ancien centre-ville industriel et commercial de Québec en direction du port, orientées selon la rivière Saint-Charles, la falaise Sainte-Geneviève et le chemin de fer. De nos jours, on le traverse maintenant dans le sens nord-sud, matins et soirs, mais pour des raisons et avec une intensité différentes. pour se rendre de la banlieue vers la haute ville, là où se trouvent les édifices gouvernementaux et autres institutions, et inversement. Le quartier Saint-Roch est devenu une zone de passage obligé et intense, où les navetteurs ne veulent pas s'arrêter. Il y a maintenant à Québec des quartiers où on ne veut pas aller vivre, comme Maizerets, Saint-Rodrigue, certaines paroisses de Sainte-Foy. Ces quartiers de première banlieue dépérissent et il faudra y investir beaucoup d'argent pour les rénover. Et plus on laisse aller les choses, plus la facture sera élevée. Alors la question demeure, qui va payer sinon la ville, qui va investir à part les taxes et pour gagner quoi?

Jules Lamarre : Les pauvres de Saint-Roch, sait-on ce qui leur arrive avec les hausses de loyers dues à la gentrification qui y bat son plein?

Réjean Lemoine : La mixité sociale serait souhaitable.

Guy Mercier : Dans Saint-Roch, les gens achètent des logements en condominium, en partie pour y consommer les signes de la pauvreté identifiés au passé industriel.

Jules Lamarre : Se rend-on ailleurs pour apprendre des autres comment ils s'attaquent au problème de la pauvreté urbaine? Parce qu'en allant chez les voisins, il arrive que l'on puisse voyager dans l'avenir⁷.

Réjean Lemoine : Les États-Uniens constatent les problèmes. On met beaucoup d'argent sur les secteurs pauvres : les villes de banlieue y sont mal prises. Mais on trouve des solutions pour les centres commerciaux. Ici, la Ville de Québec a acheté pour 5 \$ M le centre commercial d'Estimauville qui était en faillite. Et puis elle rase.

Yaïves Ferland : Dans ce cas particulier, la Ville ne devrait même pas intervenir parce que là où se trouve encore un autre centre commercial en face, on se sent nulle part. Ce n'est pas et cela n'a jamais été un centre attracteur, mais un espace intermédiaire sans signification urbanistique; il n'y a aucune tension orientée par là.. Coincé entre deux autoroutes parallèles, on n'y trouve qu'un hôpital civique et un hôpital psychiatrique, Robert-Giffard, situé en plein milieu de champs qu'on va mettre en vente à la pièce pour du nouveau résidentiel dense et aisé. Ce sont quasiment des campagnes qui ne peuvent même plus dépérir. Sinon, s'il y a un potentiel, c'est seulement saisonnier du côté de la Baie de Beauport, pour la baignade et la voile. Et c'est tout.

Guy Mercier : Ce qu'on a construit à cet endroit, c'est un drame. Une voie ferrée et une autoroute barrent comme un mur, coupent les anciens résidents de l'accès au Fleuve Saint-Laurent dans la Baie de Beauport, situé pourtant à proximité. Certes, les gens plus à l'aise, eux, peuvent profiter de l'endroit en contournant ce mur par la hauteur...

Jules Lamarre : Merci! Il faut qu'on s'arrête ici parce que demain, nous devons tous aller travailler... Et comme mon propre patron est dans la salle...

Texte rédigé par :

Jules Lamarre, Ph.D., Université Laval

et

Édith Mukakayumba, Ph.D., Université du Québec à Chicoutimi

Merci à Yaïves Ferland d'avoir revu le texte ainsi qu'à Marc Miller d'avoir contribué à la transcription de la bande sonore.

¹ Avant 1977, une réunion du Conseil de Ville de Québec se ramenait à peu de chose. Le greffier de la Ville lisait à haute voix les règlements à adopter. Le texte des règlements était rédigé dans un langage technique que seul un urbaniste pouvait décrypter. Lorsque le greffier proposait l'adoption d'un règlement, celui-ci était aussitôt adopté à l'unanimité. Chaque réunion ne durait que le temps nécessaire à la lecture à haute voix des règlements. C'est sans doute pourquoi ni les journalistes, ni les citoyens ne s'y bouscuaient aux portes. À l'époque, j'ai assisté à plusieurs de ces rencontres qui, du point de vue de la démocratie, laissaient un goût amer. (Jules Lamarre)

² En 1983, j'étais chercheur pour les conseillers élus du RPQ qui, alors, me payaient encore de leur poche, et pas très cher de l'heure... Quand j'accompagnais mon patron, le conseiller Pierre Mainguy, à l'Hôtel-de-Ville, ce devait être à titre de citoyen parce que le personnel dit politique n'était pas encore autorisé à entrer dans l'édifice. À l'Hôtel-de-Ville de Québec, on administrait la ville, disait-on, sans jamais faire de politique... Ainsi, lorsque Pierre Mainguy devait s'absenter momentanément du bureau des conseillers municipaux où nous nous réfugiions, toujours sous haute surveillance, je me retrouvais aussitôt en situation d'illégalité. À chaque fois que cela se produisait, je pouvais généralement compter jusqu'à cinq avant d'entendre frapper à la porte. À la question : « Où est allé Monsieur Mainguy ? » il avait été convenu avec ce dernier que je répondrais invariablement : « Il est allé aux toilettes », sinon on appelait la police et je me retrouvais au poste. C'est le traitement qui avait déjà été réservé à Winnie Frohn qui m'avait précédé comme chercheur pour Pierre Mainguy. En 1989, après sa deuxième élection comme conseillère municipale du RPQ, Winnie Frohn est devenue co-présidente, avec Pierre Mainguy, du Comité exécutif à la Ville de Québec, l'équivalent d'un cabinet ministériel. (Jules Lamarre)

³ Voir notamment le Rapport Martin. Commission d'enquête sur le logement (1961-1963) *Le logement à Québec : rapport de la commission d'enquête sur le logement de la Cité de Québec*. Québec, La Commission.

⁴ En 1970 ou 1971, les étudiants du Cégep F.-X. Garneau, dont je faisais partie, s'étaient prononcés en assemblée générale contre le déménagement de leur institution dans ce secteur de la ville. (Jules Lamarre)

⁵ Jean-Paul L'Allier était une personnalité publique très en vue au Québec. Durant les années 1970, il avait été successivement ministre des Communications et ministre des Affaires culturelles au sein du gouvernement du Premier ministre Robert Bourassa (gouvernement du Québec).

⁶ En 1978, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a été créé par le gouvernement du Québec. Il s'agit d'un organisme indépendant chargé d'informer et de consulter la population sur les grands projets de construction de routes, de ponts, d'installation d'entreprises, etc.

⁷ En 1978, je déambulais dans les rues du quartier Beacon Hill à Boston, un quartier dont les maisons ressemblaient à s'y méprendre à celles du quartier Saint-Jean-Baptiste à Québec où j'habitais alors depuis quelques années. Mais à cette époque, les maisons de Beacon Hill étaient rénovées à la perfection et un loyer de quatre pièces et demie s'y louait 800 \$ par mois. En 1978, mon 4½ de Saint-Jean-Baptiste me coûtait 200 \$ par mois, chauffage et électricité compris. Toutefois, plusieurs compagnies d'assurances refusaient de m'y vendre une police parce que le quartier était en décrépitude et que les incendies criminels s'y multipliaient. De nos jours, dans Saint-Jean-Baptiste, on se sent comme dans le Beacon Hill de la fin des années 1970. (Jules Lamarre)