

Ministère de l'Aménagement, de l'Équipement,
du Logement et du Tourisme
PLAN CONSTRUCTION

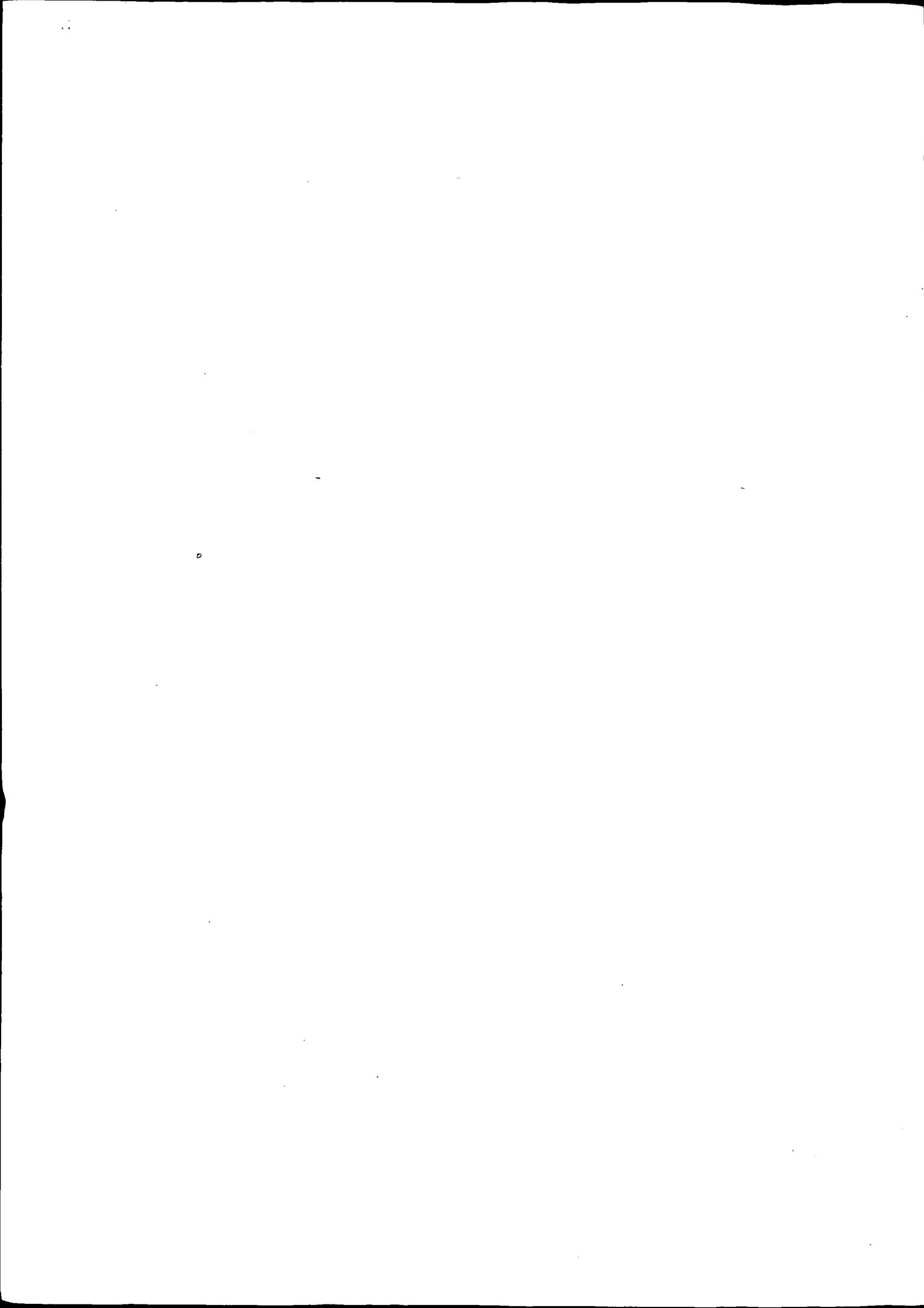
S.A.E.I.
Service des Affaires Économiques
et Internationales

**Participation
des habitants à la
conception et à la réa-
lisation du cadre bâti :
Synthèse d'Expériences**

CDAT
2494

Association de Recherches et Etudes sur
l'Environnement : 4, rue Bretonneau,
75020 . PARIS

Septembre 1973



A . R . E . E .

Michel DENES

Bernard ROCLETTE

Alain ROUX

Jean-Pierre YANI

1. The first part of the document
 discusses the general principles of
 the project and the objectives to be
 achieved. It also outlines the scope
 of the work and the resources
 available for its completion.

- ERRATUM -

- p 89 Lire 1.4.1. au lieu de 3.4.1.
- p 104 Lire Comité Général d'Action
- p 148 Lire M.C.P. au lieu de M.P.C.
- p 185 Lire la question urbaine
- p 192 Manquent les mots soulignés : situation de participation à Grenoble est donc de caractère idéal-typique tant ...
- p 209 au lieu de 269
- p 222 Lire : dès lors qu'elle essaie (l'équipe) 2eme §
et ;;;procédures choisies ; alors qu'elle
- p 225 au lieu de 226
- p 226 au lieu de 227
- p 225 Lire : désappropriation technique au lieu de désapprobation
- p 226 Lire : auquel;il se conjugue
- p 227 1.2. Lire limites, sociales et non sociologiques
- p 233 1er § Lire Infra Synthèse au lieu de Infra Conclusion

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,
DE L'ÉQUIPEMENT, DU LOGEMENT ET DU TOURISME

55-57, RUE BRILLAT-SAVARIN - 75013 PARIS - TÉLÉPHONE : 588-56-27

SERVICE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
ET INTERNATIONALES

PARIS, LE 18 Juillet 1974

PARTICIPATION DES HABITANTS A LA CONCEPTION ET A LA REALISATION
DU CADRE BÂTI - SYNTHÈSE D'EXPERIENCES -

ETUDE DE L'ASSOCIATION DE RECHERCHES ET ETUDES SUR L'ENVIRONNEMENT

FICHE D'EVALUATION DES RESULTATS DE RECHERCHE

I - INTITULE DE LA RECHERCHE : Participation des habitants à la conception et à
réalisation du cadre bâti - synthèse d'expériences.

EQUIPE AYANT CONTRACTE : L'Association de Recherche et d'Etudes sur l'Environne-
ment.

DATE DU COMPTE RENDU : Rapport provisoire remis en Septembre 1973 au S.A.E.I.
Le rapport définitif a été remis en Juillet 1974.

II - AVIS SUR LE DEROULEMENT DE LA RECHERCHE

L'objet de la recherche entreprise par l'A.R.E.E. était d'étudier
quelques expériences de participation directe des populations à la conception et
à la réalisation de leur cadre bâti, et de faire une synthèse pour chaque cas des
objectifs poursuivis, des moyens mis en oeuvre, des problèmes rencontrés et des
résultats obtenus. Ce travail devait déboucher sur l'élaboration de principes
généraux susceptibles de guider les responsables dans le lancement de nouvelles
expériences de participation en France.

Le travail réalisé par l'A.R.E.E. permet en grande partie de répondre aux questions qui étaient incluses dans l'objet de la recherche : les analyses des différents cas de participation à l'étranger et en France, le bilan qui en est issu et les recommandations qui sont données afin de permettre que se multiplient chez nous ces expériences (recommandations à caractère économique, juridique ou expérimental), constituent un ensemble très complet et riche d'enseignement. Les études de cas sont particulièrement bien documentées (aussi bien du point de vue bibliographique que par l'observation sur place des expériences de participation) et le bilan critique a été mené avec beaucoup de rigueur ce qui permet de prolonger ces recherches par des propositions qui donnent un caractère opérationnel à l'étude.

On peut simplement regretter que l'A.R.E.E. n'ait pas pu, dans le cadre de ce travail, donner plus de précision sur les recommandations opérationnelles qu'elle formule.

Malgré cette réserve, le S.A.E.I. pense que le rapport de l'A.R.E.E. pourrait contribuer à guider les services de la Direction de la Construction dans les expériences de participation qu'elle a lancées (ex. VALENCIENNES) ou va encourager.

Pour sa part, le S.A.E.I. a repris dans un rapport paru en février 1974 et intitulé : l'habitat insalubre et le logement des travailleurs immigrés, un certain nombre de propositions et de recommandations faites par l'A.R.E.E.

RESUME DE L'ETUDE "PARTICIPATION DES HABITANTS A LA CONCEPTION ET A LA
REALISATION DU CADRE BATI : SYNTHESE D'EXPERIENCES " - par A.R.E.E.
(ASSOCIATION DE RECHERCHES ET ETUDES SUR L'ENVIRONNEMENT).

I - INTRODUCTION

L'objet principal de l'étude est d'analyser des processus de participation et de faciliter ainsi le lancement de futures expériences. Pour ce faire, un certain nombre d'expériences ont été étudiées : quatre à l'étranger et une en France.

L'ampleur et l'efficacité des processus de participation mis en oeuvre ont guidé le bureau d'étude pour le choix des cas à retenir. Les critères déterminants ont été :

- les enjeux des situations
- la forme des organisations qu'elles ont suscitées
- l'originalité des actions entreprises
- la tentative de politisation du champ urbain

II - PARTICIPATION ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AU QUEBEC

La période analysée commence au début des années 60, au moment où le système économique parvient à un nouveau stade de développement qui se traduit sur le plan de l'urbanisme, par un changement des équipes municipales. Celles-ci sont moins directement que par le passé liées aux quartiers et patronnées par des propriétaires, des commerçants et des industriels locaux. Elles s'appuient de plus en plus sur les grands "trusts" du commerce et de l'industrie. Elles interviennent de manière active pour hâter la rénovation urbaine au lieu de laisser comme par le passé une complète liberté d'action aux propriétaires fonciers.

Dans ce contexte, les habitants de certaines zones de réaménagement (aire n° 10 à QUEBEC, îlot St-Martin à MONTREAL...) s'organisent sur la base du quartier à l'intérieur de comités de citoyens pour s'opposer à des projets d'aménagements qu'ils refusent. Les comités de citoyens prennent ainsi le relais des oeuvres de charité et centrent leurs actions sur les problèmes des équipements collectifs dans les quartiers. Mais, dans plusieurs quartiers, la mise en route par la municipalité de grands projets de rénovation va amener les comités de citoyens des secteurs concernés à centrer leur intérêt sur les problèmes liés au logement, au mode de production du cadre bâti, au pourquoi du réaménagement urbain.

L'intérêt de l'analyse de cette expérience réside dans cette sorte d'émergence de démocratie directe qui permet aux comités de citoyens, malgré leur localisme, d'intervenir sur tous les aspects de l'aménagement urbain.

III - L'AMENAGEMENT/RENOVATION D'AMSTERDAM

Dans cette expérience sont analysés les enjeux liés à la rénovation du centre d'AMSTERDAM et la variété des formes d'action portant sur l'environnement social (éducation - pollution - urbanisme) et animées par les Kabouters.

Les projets de transformation urbaine s'inscrivent ici dans un cadre institutionnel original : les dispositions législatives d'une part, le fonctionnement de la démocratie permissive d'autre part, garantissent aux habitants une information sur les projets urbanistiques. Mais dans certains quartiers (Westelyke Eiland par exemple), les habitants s'organisent eux-mêmes, et font appel aux "spécialistes" qui veulent bien collaborer avec eux pour élaborer des contre-plans. L'élaboration et la diffusion de ces contre-plans, leur confrontation possible avec les projets de la ville, semblent assez efficace dans la mesure où elles provoquent une participation active des habitants.

Il semble possible de s'en inspirer pour le développement de la pratique de la participation en France.

IV - LA PARTICIPATION DANS LE QUARTIER DE LA MAROLLE (BRUXELLES)

Cette participation est née du refus de la population de se laisser exproprier au profit de l'extension du Palais de Justice. La population encadrée par des associations telles que l'Atelier de Recherche et d'Action Urbaine (A.R.A.U.) a réussi à faire rapporter l'arrêté d'expropriation.

Pour faire pièce aux tentatives publiques et privées, qui prenaient prétexte d'une prétendue insalubrité pour réaliser de fructueuses entreprises de rénovation ponctuelle, il a même été décidé d'organiser la rénovation du quartier à partir de projets élaborés par ces associations et en collaboration avec les habitants.

Un contre-projet a été ainsi conçu, qui constituait une alternative au projet d'Etat sur l'agrandissement du Palais de Justice. En dépit de lenteurs administratives, ce contre-projet est en passe d'être adopté comme "plan particulier d'aménagement" pour le quartier de la Marolle.

V - LA PARTICIPATION DES CITOYENS ET LE MOUVEMENT DE L'ADVOCACY PLANNING AUX U.S.A.

Aux U.S.A., le mouvement de l'Advocacy Planning est une conséquence de la politique fédérale du logement et du développement des luttes raciales. La politique gouvernementale tend en effet, sous prétexte de fournir un logement décent à chaque famille en remplaçant des taudis, à éloigner la population pauvre du centre des villes, la plupart des logements reconstruits sur place étant inaccessibles aux habitants des ghettos.

Dans ce contexte, un certain nombre d'architectes urbanistes ont choisi de s'opposer aux décisions des autorités urbaines en devenant les avocats de ceux qui en subissent les conséquences.

La politique du mouvement de l'Advocacy Planning représente un élargissement de la notion traditionnelle de participation qui est souvent réduite à n'être qu'une simple information, au mieux une consultation.

L'originalité de ce mouvement tient principalement à la collaboration entre différents spécialistes du champ urbain et des habitants. Cette collaboration s'est faite sur la base d'une contre-information politique et d'une information technique. Il faut noter toutefois que la plupart des groupes d'Advocacy tels que ARCH à HARLEM, l'Urban Planning Aid de BOSTON ou le C D C de SAN FRANCISCO, sont subventionnés par l'Etat.

Des contradictions apparaissent souvent au sein de ces groupes qui s'opposent fréquemment à la politique urbaine des pouvoirs publics tout en étant subventionnés.

VI - LE SYSTEME DE PARTICIPATION GRENOBLOIS

Le choix de GRENOBLE a paru intéressant à l'A.R.E.E. parce que cette ville apparaît dans le contexte français comme le lieu où les processus de participation de la population aux décisions et réalisations urbanistiques sont les plus avancées, et atteignent des résultats tangibles, tant sur le plan matériel que sur celui de la vie sociale. De ce fait, le cas de Grenoble où l'idéologie de la participation est soutenue par une forme spécifique d'institution politique municipale : le G.A.M., fait partie intégrante de l'approche de l'A.R.E.E.

Ainsi sont décrites deux expériences de la participation à GRENOBLE : la Ville Neuve et l'opération Très-Cloîtres.

Dans les deux cas, c'est la municipalité qui "offre la participation" aux habitants. Cette offre se fait par le biais d'un recours massif à des spécialistes de l'urbanisme et des sciences sociales comme organisateurs de la participation. Il semble que cette procédure implique qu'à travers l'adhésion/soumission à des processus techniques de transformation du cadre bâti, c'est l'adhésion/soumission aux moyens et aux fins d'une politique qui est obtenue par le pouvoir municipal. Dans ce processus d'adhésion/soumission, la science et surtout la technique servent de médiation : elles cautionnent la politique, l'objectivent, l'universalisent et, en la légitimant, la transforment de volontaire en nécessaire.

CONCLUSION

Des différentes études de cas réalisées, il se dégage que les principales conditions de la participation sont :

- d'une part, la préexistence ou l'apparition d'agents de participation liés à des organisations représentatives des habitants ou émanant directement de ceux-ci,
- d'autre part, la possibilité d'une remise en cause par les spécialistes et techniciens de l'urbain de leurs rôles sociaux et politiques traditionnels.

Il est important de noter que les techniques de participation prennent des significations différentes selon qu'elles émanent du pouvoir ou des habitants eux-mêmes.

Dans tous les cas, l'information, l'association aux plans d'urbanisme, la pédagogie de l'espace, favorisent la prise de conscience de la nature politique de l'aménagement. Mais c'est avec l'élaboration de contre-projets alternatifs que cette prise de conscience se concrétise. Ils font en général apparaître l'inadéquation des projets officiels aux aspirations des populations concernées.

Ainsi qu'elle soit le fruit d'une résistance des habitants ou celui de la volonté d'une instance dirigeante, la participation pose toujours en définitive le problème de la distribution du pouvoir dans le système urbain.

TABLE DES MATIERES

	Page
INTRODUCTION.....	1
1.1. La notion de participation.....	1
1.2. La participation dans le champ du logement.....	5
1.3. Hypothèses sur la participation dans le champ urbain.....	14
1.4. Méthode et présentation des situations de participa- tion retenues.....	19
I. PARTICIPATION ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AU QUEBEC.....	22
1. Point de repère historique.....	22
2.0. Les comités de citoyens.....	26
2.1. Les capacités des comités de citoyens.....	26
2.2. Thèmes et limites.....	30
2.3. La politique fédérale en matière de logements.....	36
2.4. Fondement de l'idéologie du recours à la participation....	42
Bibliographie.....	48
II. L'AMENAGEMENT/RENOVATION D'AMSTERDAM ET LES MOUVEMENTS ALTERNATIFS.....	51
1. L'aménagement/Rénovation d'Amsterdam : les enjeux.....	51
2. Mouvement alternatif et comités d'action de quartier.....	62
3. La question de la participation à Amsterdam.....	73
4. Quelques conclusions.....	79
Bibliographie.....	80
III. LA PARTICIPATION DANS LE QUARTIER DE LA MAROLLE (BRUXELLES)....	83
1. Les enjeux de la rénovation.....	85
2. La Marolle et les Marolles.....	92
3. Le processus de participation à la Marolle.....	96

4. Structures et techniques de participation.....	104
5. L'Arauc et Habitat Humain, les "Amis" des Marolles.....	120
6. Aspects stratégiques de la négociation avec les pouvoirs publics.....	127
7. Conclusions.....	130
Bibliographie.....	136

<u>IV</u> LA PARTICIPATION DES CITOYENS ET LE MOUVEMENT DE L'ADVOCACY PLANNING (U.S.A.).....	139
1. La participation des habitants et le mouvement de l'Advocacy Planning dans la Rénovation urbaine.....	141
1.1. Les enjeux de la Rénovation urbaine.....	141
1.2. Le rôle de la "participation des citoyens" dans la Rénovation urbaine.....	145
1.3. Limites de la participation.....	147
2. Le mouvement de l'Advocacy Planning	152
2.1. Le mouvement de l'Advocacy Planning.....	152
2.2. Arch à East Harlem.....	156
2.3. Les avocats-populaires architectes.....	169
3. L'évolution actuelle de l'Advocacy Planning.....	177
3.1. L'évolution de ARCH.....	178
3.2. Les problèmes de ARCH et l'Advocacy Planning aujourd'hui..	180
Bibliographie.....	185

<u>V</u> LE SYSTEME DE PARTICIPATION GRENOBLOIS.....	191
1. Les déterminants d'une politique "volontaire" de participation.....	193
2. Eléments du système de participation.....	199
3. Deux modalités de la participation à Grenoble.....	211
4. Conclusions.....	224

<u>VI</u>	SYNTHESE.....	230
	1. Les limites de la participation : la participation limitée..	230
	2. Les pratiques participantes.....	235
	3. Le champ de la participation et ses techniques.....	244
<u>VII</u>	CONCLUSIONS.....	265
	PROPOSITIONS OPERATIONNELLES.....	268
	1. Le cadre.....	269
	2. Recommandations : économiques, juridiques et expérimentales.	272
	ANNEXES.....	277
	U.S.A. contexte socio-économique.....	277
	DROP-CITIES.....	280
	LA MAROLLE cadre législatif.....	285

AVANT PROPOS

Rappel des objectifs de l'étude

Cette recherche a été financée par le "Plan Construction" et s'insère plus particulièrement dans le cadre des recherches engagées par le groupe de travail "Information et Pédagogie de l'Habitat", recherches dont l'objectif ultime est de : "mettre les habitants à même d'intervenir effectivement et efficacement dans le processus d'élaboration de conception et de réalisation de son habitat et de son cadre de vie" (BULLDOC N° 49, MAI 1972).

Elle vise à étudier un certain nombre d'expériences de participation directe des populations à la conception et à la réalisation du logement et du cadre bâti, et à faire une synthèse des objectifs poursuivis, des moyens mis en oeuvre, des problèmes rencontrés, et des résultats obtenus.

Elle se présente concrètement comme une synthèse d'étude de cas, synthèse opératoire en ce qu'elle prend en compte le cadre institutionnel, l'ensemble des acteurs sociaux en présence et leurs rapports de pouvoirs réciproques.

Il convient de signaler le caractère exploratoire de cette recherche, caractère qui tient d'une part à la nature fragmentaire de l'information disponible et à sa dispersion, d'autre part à la juxtaposition de deux orientations, l'une documentaire-analytique, l'autre opérationnelle.

Ce travail débouche sur l'élaboration de principes généraux susceptibles de guider dans le lancement de nouvelles expériences de participation.

Il convient de préciser également que cette étude dans la mesure où elle cherche à dégager des processus sociaux, doit être différenciée :

- d'une psycho-sociologie des attitudes devant la situation de participation, orientation réductrice par rapport à notre objet, et qui aurait supposé en outre un suivi de chaque opération étudiée.

- et d'une sociologie de la décision, qui a tendance à figer les acteurs sociaux dans des rôles, en supposant leurs finalités connues, explicites et invariantes, alors qu'il nous appartient en partie de découvrir ces finalités.

INTRODUCTION

SOMMAIRE	Page
1.1. La notion de participation.....	1
1.2. La participation dans le champ du logement.....	5
1.3. Hypothèses sur la participation dans le champ urbain.....	14
1.4. Méthode et présentation des situations de parti- cipation retenues.....	19

X

1. INTRODUCTION

1.1. LA NOTION DE PARTICIPATION

La participation est d'abord revendication ou projet dans la mesure où ce qui est mis en avant, c'est le manque de participation.

Cependant, certaines ambiguïtés sont liées au terme même de participation, ambiguïtés qui tiennent d'une part à ses fortes ~~connotations~~ connotations politiques et idéologiques, d'autre part à la diversité des discours où il apparaît.

Il faut donc se poser la question de savoir quelle est la signification du projet de participation dans une société où il existe une division sociale du travail qui recouvre une division de la société en classes, et une organisation bureaucratique de la production et de la consommation qui fonde la séparation des individus dans leur vie quotidienne. Si le mode dominant de la communication (média, circulation) peut également s'étudier à partir du degré de séparation des individus qu'il suppose, le projet de participation serait alors le correctif idéologique et pratique au fonctionnement de cette communication.

Dans le langage politico-administratif on distingue la participation de :

- La collaboration entre les organismes concourant à des oeuvres identiques ou similaires (concentration des instances de gestion) et de :
- L'élaboration concertée : collaboration entre administrateurs et spécialistes en un même domaine, processus où le public peut intervenir par l'intermédiaire de ses représentants qualifiés (représentants d'associations d'intérêt public dans les commissions du Plan par exemple).

La participation, elle, implique une collaboration entre administrateurs, décideurs et "usagers". (c'est-à-dire le public, entité amorphe, anonyme et mal définie). Pour un champ donné de la pratique sociale la participation

fait intervenir deux catégories d'acteurs sociaux de statuts différents : les acteurs institutionnels et les acteurs non institutionnels. Les premiers sont organisés par le droit en un système de pouvoirs à tous les niveaux de la pratique sociale : idéologique, juridico-politique, économique et technique, les seconds sont ceux que les processus concrets de participation visent à rassembler, c'est-à-dire les couches sociales privées du pouvoir de décision ou celles qui y aspirent.

La différence de "nature" entre les deux catégories d'acteurs, et leur hiérarchisation, implique que la signification de la participation n'est pas la même pour chacune de ces deux catégories.

C'est justement, comme le souligne R. LOURAU (1), une des ambiguïtés du terme de participation qu'il recouvre et permette de ne pas distinguer deux types de demande sociale, l'une émanant du pouvoir et de l'idéologie dominante, l'autre émanant des couches sociales exclues du pouvoir.

C'est-à-dire que sous couvert d'un projet unique, unitaire et unifiant, il existe en fait deux stratégies, l'une qui dans l'optique des classes dominantes consiste à améliorer l'ordre existant, à supprimer les points de blocages, en mettant en place des instances de régulation et de légitimation sociale qui permettent au système de pouvoirs d'augmenter son information et de rationaliser ses décisions : en résumé, se maintenir et se renforcer comme système de pouvoirs ; l'autre dans l'optique de certaines couches sociales exclues du pouvoir est une stratégie de revendication ou de contestation qui vise un partage ou une conquête du pouvoir.

Pour comprendre le rôle politique que le pouvoir assigne à la participation dans le champ urbain, il convient de rappeler ce que l'idéologie de la participation a d'essentiel dans les différents champs où elle a été mise en avant.

(1) René LOURAU : critique du concept de la participation.

Dans l'entreprise, la "participation au bénéfices" a tenté d'offrir une "idéologie écran" à la contradiction principale entre capital et travail salarié: idéologie de la troisième voie se proposant comme un moyen terme entre les aspirations d'un syndicalisme jugé trop politique et les conceptions d'un patronat autoritaire jugé rétrograde.

Dans l'Université, la mise en oeuvre de la participation s'est présentée comme le mode de résolution d'un conflit ouvert et massif. Elle y a révélé concrètement un rôle politique fondamental, qui est peut être bien celui de toute participation, celui d'opérer le clivage entre les "interlocuteurs responsables" et ... les autres.

Si la participation s'est étendue au champ urbain c'est pour résoudre principalement la contradiction entre l'aménagement capitaliste de l'espace et l'usage social du cadre de vie, et, pratiquement, celle entre le caractère objectivement bureaucratique de la planification urbaine et les implications profondes de celle-ci au niveau de la vie quotidienne des individus et des groupes qu'elle "aménage". Elle s'efforce ainsi de prévenir les conflits qui apparaissent dans ce champ de façon encore marginale et localisée.

A l'examen du rôle qu'a joué ou que joue la participation dans ces différents champs, stratégiques pour les couches sociales au pouvoir, celle-ci apparaît comme un mode de résolution des conflits dans la mesure où elle propose à la fois :

- une idéologie unitaire destinée à "masquer les conséquences des différences sociales"
- et des institutions et des techniques propres à "réaliser" cette idéologie.

Les techniques et les institutions de participation sont de ce fait destinées à résorber et à prévenir les conflits en les détournant sur des terrains où il est possible de les maîtriser ; elles cherchent donc à s'appuyer sur des couches sociales pour lesquelles professionnellement ou politiquement la participation est un enjeu.

Dans une étude sur les équipements socio-culturels et la ville, Jacques ION (1) identifie ces groupes sociaux comme les couches intellectuelles et techniciennes de la petite bourgeoisie ; constituées d'une part par les travailleurs technico-scientifiques n'assurant pas prioritairement une fonction hiérarchique", d'autre part, par les "professionnels de l'idéologie". Nous retiendrons donc le rôle spécifique de ces couches comme agents de participation.

Pour ces couches, la démocratie de participation apparaît comme le complément nécessaire de la démocratie de représentation, l'accent est mis sur la restauration de la démocratie locale et sur la participation du citoyen dans la cité, participation toujours diminuée par la centralisation croissante du pouvoir. Cette demande de participation vise donc explicitement un partage du pouvoir dans la mesure où les groupes sociaux dont elle émane se croient porteurs d'une meilleure capacité de gestion, mais cette revendication reste la plupart du temps limitée à un niveau local.

Pour d'autres couches sociales, (par exemple : les occupants "sauvages" des poblaciones au Chili ou les habitants des ghettos aux U.S.A.) c'est leur situation objective qui est génératrice de participation ; soit qu'elle les contraigne à une prise en charge autonome de leurs conditions d'existence, soit qu'elle les contraigne à faire apparaître elles-mêmes une situation de fait à laquelle le pouvoir ne peut répondre que par la participation - ou par la répression.

(1) Action Concertée de Recherches urbaines DGRST, Avril 72

1.2. LA PARTICIPATION DANS LE CHAMP DU LOGEMENT

Il s'avère nécessaire de cerner la spécificité du logement comme champ (lieu particulier) de la réalité sociale, d'une part, et d'autre part de constater que le projet de participation a déjà une histoire dans ce champ ; histoire que détermine les formes de sa mise en oeuvre actuelle. Nous tenterons de dégager la spécificité de ce champ tant du point de vue des contradictions qui s'y expriment que de l'enjeu qu'il représente dans le fonctionnement de la société globale.

1.2.1. Aménagement de l'espace :

Tout mode de production détermine une organisation spécifique de l'espace il produit son propre espace en fonction de sa logique propre de fonctionnement. Dans la formation économique et sociale contemporaine (notamment en France) s'articulent plusieurs modes de production; sous la dominance du dernier d'entre eux (historiquement : le mode de production capitaliste monopoliste) et à ce stade d'accumulation du capital, l'espace doit être organisé selon la logique de fonctionnement des entreprises monopolistes.

La ville, de lieu d'accumulation du capital qu'elle était et reste, est devenue lieu de production de la marchandise (1) (moyen de production), lieu de son développement (circulation-distribution-reproduction élargie), et lieu de reproduction du rapport social marchand (reproduction des rapports sociaux de production). Que l'on ait décrit la croissance urbaine comme urbanisation anarchique, n'empêche pas que, sous des aspects plus maîtrisés ou maîtrisables la planification de l'aménagement du territoire (de l'espace) exprime ce même rapport de détermination de l'organisation de l'espace par le mode de production.

(1) cf. H. TONKA "Urbaniser la lutte de classe" Utopie 1970,
et H. LEFEBVRE "Le droit à la ville" Antropos 1968.

Le nouvel aménagement de l'espace qui se met en place, ne porte plus simplement sur la localisation optimale des moyens de production (cadre bâti industriel), mais aussi sur le logement. De la concentration des travailleurs autour des centres d'activités économiques, il faut passer dans le même temps que l'on réorganise la carte des localisations industrielles, à un nouveau mode de répartition de la main d'oeuvre dans l'espace.

Les nécessités de la production pour certains travailleurs (Fos/Mer) et de l'organisation de la production pour d'autres continuent d'opérer les déplacements de populations nécessaires. Cependant, l'aménagement du cadre de vie de ces derniers (Grenoble) implique que soit en satisfaites leurs exigences consommatoires.

Il faut donc produire du logement (des logements) non plus seulement comme lieu de reproduction de la force de travail mais comme nouveau cadre de vie (résidences secondaires et aménagements touristiques). Ceci inclut les questions de la forme, de la localisation du logement et de son environnement (équipements).

Tant la production et l'organisation du logement que le fait d'habiter et l'ensemble des pratiques sociales liées au logement se présentent comme des pratiques consommatoires ; consommation de l'objet-logement, mais aussi consommation de l'espace et appropriation-usage.

Le logement est donc un lieu où s'exprime déjà les contradictions propres à ce procès de reproduction d'une part et d'autre part, compte tenu de l'évolution de la formation sociale - réduction du temps de travail - apparition de nouvelles couches sociales -, les contradictions qui ne peuvent se résoudre dans la sphère de la production.

Et c'est précisément comme noeud de contradictions qu'il nous faut saisir la question du logement, sous peine de méconnaître les dimensions d'une participation qui le prend pour objet.

1.2.2. Nature des contradictions

Les contradictions sociales qui s'expriment au niveau du logement sont de deux ordres :

a) Celles, héritées des modes de production antérieurs que le nouvel aménagement de l'espace, s'attaché à résoudre. La croissance urbaine induite par la croissance économique a provoqué un accroissement de la distance habitat-travail qui apparaît désormais comme un coût négatif, de même la ségrégation spatiale héritée, ne correspond plus ni à un zoning économique "rationnel", ni au mode de fonctionnement social requis. Enfin outre la crise du logement non encore dépassée, une inadaptation structurelle de l'offre à la demande de logement persiste. Les logements anciens sont bloqués et fixent sur place la population qui les occupe, alors que l'accès aux logements neufs suppose un niveau de revenu élevé.

De même le logement reste vécu comme un besoin fondamental, alors que le mode de production tend à le soumettre aux règles de la consommation.

b) Celles dues au nouvel aménagement de l'espace lui-même et à ses effets sur les pratiques sociales notamment

L'aménagement du territoire au stade monopoliste est entré dans le domaine de la planification ; le changement d'échelle des opérations urbanistiques en est un des signes : la situation qui place d'un côté les grands promoteurs dont l'Etat, la multiplicité des spécialistes, qui interviennent dans ces opérations et de l'autre les usagers, n'a fait qu'exacerber la séparation entre producteurs et consommateurs du logement. Ainsi, le cadre bâti offert apparaît-il comme imposé sans qu'aucune intervention ne soit possible de la part de l'utilisateur.

C'est à cette situation que les expérimentations (1) actuelles jusqu'à présent menées par l'Etat cherchent à remédier, mais on peut émettre l'hypothèse qu'elles seront reprises par les promoteurs privés. L'enjeu de ces expérimentations consiste dans la production d'un cadre de vie (2), nouveau champ d'activité sociale incitant à une appropriation pratique.

Ce nouveau cadre de vie, qui rend inadéquate l'ancienne organisation municipale suscite un substitut au mode de vie de quartier propre au stade antérieur d'aménagement de l'espace. Ainsi pour réussir l'intégration des individus dans le nouvel espace produit, les planificateurs impulsent la vie sociale au moyen d'équipements (socio-culturels) et de techniques d'animation, et, à ce nouveau type de cadre bâti devrait correspondre la création de nouveaux "relais de pouvoir".

1.2.3. Mode d'expression des contradictions au niveau du logement et du cadre bâti.

Les contradictions induites par le nouvel aménagement de l'espace, s'expriment au niveau de la vie quotidienne (mode de vie), au niveau politique et au niveau technique (3). A chacun de ces niveaux elles suscitent des revendications spécifiques.

a) mode de vie

Si le nouvel aménagement de l'espace en cours produit une transformation du mode de vie dans la formation sociale, dans le même temps des mouvements sociaux particuliers expriment des revendications qui portent sur le cadre de vie et son emploi.

(1) cf. les logements à plan adaptable de la ZUP de Montereau-Surville (cf. infra.3.2.) Rapport de synthèse. Laboratoire d'Anthropologie appliquée février 1972.

(2) cf. Un nouveau mode d'habitat. Les ZUP, étude DGRST-CERAU, ronéo Paris 1970.

(3) Nous employons technique comme terme générique, il recouvre l'ensemble des techniques de planification, décision et gestion.

La prise en compte récente par les aménageurs, les collectivités locales etc... des impératifs liés au cadre de vie, correspond à l'extension de mouvements revendicatifs... qui émanent de fractions nouvelles des classes moyennes privilégiant dans leur action les lieux de non travail (habitat-loisir).

Celles-ci constituent souvent l'ossature de diverses associations locales d'habitants ou d'usagers d'équipements socio-culturels. "Cette dominance résulte moins d'un rapport numérique favorable que de leur compétence technique et d'une maîtrise plus grande dans le maniement des discours et la conduite des réunions".(1).

Ces contradictions concernent également d'autres groupes sociaux dans la mesure où le nouvel aménagement de l'espace induit des transformations dans les modes de vie traditionnels : destruction des quartiers anciens, émigration rurale.

Le changement apparaît comme imposé et le conflit naît de la résistance au changement.

En revanche un certain nombre d'expériences qui apparaissent comme marginales ou comme subversives se posent en alternative au mode de vie dominant et au mode de production capitaliste : celle des Drop Cities (2) où l'habitat est produit de manière autonome (dômes géodésiques) ou celle des Kabouters hollandais qui tentent de détourner l'espace urbain de son usage traditionnel.

b) politique

Les contradictions vécues au niveau du logement trouvent rarement une expression politique. Et seules les nouvelles organisations, les associations de quartiers, comités de citoyens etc... et ceux qui les animent parviennent à poser la question du pouvoir urbain sur les scènes politiques locales, en direction de ces paliers du pouvoir d'Etat que sont les municipalités.

(1) J. ION : les équipements socio-culturels et la ville p. 129 à 148

(2) cf. Annexes 2

Divers partis ont fait leurs certaines revendications sur le droit qualitatif au logement et à son usage. Les GAM par exemple répercutent au niveau politique local les revendications des classes moyennes sur le logement et le cadre bâti. Mais les carences et les contradictions du système de production du logement ont également impulsé des actions d'occupation, squattage de logements vides ou non encore attribués. En France (1) le mouvement n'a été qu'éphémère et s'est limité à des démonstrations politiques vite réprimées ; mais en Italie (2) il a été plus ample et se poursuit en amenant les populations concernées à s'organiser (comités de quartiers, d'immeubles etc...).

c) Technique

Les contradictions liées au logement sont également exprimées par les spécialistes en termes de rationalité technique. Les revendications, les réformes, les décisions qui portent sur le logement s'articulent autour des thèmes suivants :

- Il existe des solutions techniques aux problèmes du logement mais des techniques sont mal utilisées. Il faut faire des expérimentations (Plan Construction), il faut généraliser les techniques modernes permettant un abaissement des coûts, une industrialisation plus poussée de la production de logement, et un élargissement de l'éventail des choix (habitat mobile, logement transformable etc...).

(1) cf. n° spécial "Mouvements sociaux urbains de Espace et Société n) 6-7 "logement et Lutte de Classe".

(2) cf. "Aujourd'hui les maisons, demain la ville" Ed. Gît le Coeur 1971 et Lotta Continua n°1 Juin 1971.

- La programmation, la planification du logement et des équipements est inadéquate, irrationnelle, ne tient pas suffisamment compte des besoins. Là encore, il faut des recherches, une meilleure organisation ; il faut associer les habitants pour améliorer le système décisionnel.

Remarques

Ces trois modes d'expression s'articulent entre eux : revendications sur le cadre de vie, répercussion au plan politique municipal et revendications de participation technique à la gestion ou à la planification vont de pair dans les revendications sur le droit au logement qui en mettant l'accent sur l'existence de solutions, technico-économiques confirment la mise en cause de l'incapacité des "gérants". Seules des expériences extrêmes ou alternatives rejettent la globalité du système de production du logement et son usage dominant.

1.2.4. Points de repères historiques sur la participation dans le champ du logement

Au lendemain de la deuxième guerre, des mouvements sociaux apparaissent, qui revendiquent une participation globale du citoyen à la société. Ces mouvements sont en général organisés sous la forme d'associations "Loi 1901" et visent à la démocratisation du fonctionnement des institutions. Parmi ces associations il faut citer : "Economie et humanisme" (qui met au point la technique de l'enquête-participation) (1) et "Peuple et Culture".

A la libération, l'idéologie de la participation impulse des actions telles que l'éducation populaire, l'action socio-éducative et culturelle, l'action sociale et l'habitat communautaire. "L'associationisme" se développe et constitue un support matériel de participation des citoyens à la vie locale, un instrument de production sociale et culturelle, et vise une "conscientisation", c'est-à-dire une "politisation des consciences".

(1) "Enquête - Participation" exposé de P. BESNARD ronéo diffusé par P.E.C. 1966.

Confrontées aux premières formes d'aménagement de l'espace dont l'exemple type est Sarcelles, ces associations développent le thème de la participation du citoyen dans la cité (1) : face à l'inhumanité des grands ensembles, une vie civique et sociale doit permettre aux habitants de s'exprimer, et d'agir sur leur propre vie.

Mais dans le même temps ces associations subissent une évolution qui les conduit du bénévolat au professionalisme, d'une attitude critique à une attitude participante (2).

Cette évolution est renforcée par une participation, offerte ou concédée à l'élaboration des Plans successifs sous la pression de ces mouvements ou en vue de réaliser des alliances locales. Les représentants nationaux des associations sont associés "es-qualités", aux procédures de préparation des plans en nombre croissant (1er plan : 1000 consultants, 3ème plan : 4000), et prennent une grande part à la mise en avant des idées de développement culturels, qualité de la vie, cadre de vie etc... Cette participation est appelée par A. MEISTER : "participation contribution" (3) elle neutralise une participation globale par l'intégration des leaders aux processus de décisions.

(1) cf. "Cités nouvelles et participation" (habiter la cité) Peuple et Culture 1961.

(2) cf. B. FIEGEL, ROUX, "recherche sur les indicateurs sociaux du développement culturel"; ministère des Affaires Culturelles 1973, ronéo, 1ère partie, section 1.

(3) A. MEISTER "Participation, animation et développement" Ed. Anthropos 1970 et "vers une sociologie des associations" Ed. Ouvrières 1973.

Outre cette participation-contribution, qui circonscrit à des questions de rationalité et de programmation l'aménagement du territoire, l'expression des habitants nécessite une déconcentration du pouvoir afin de faire jouer aux municipalités un rôle de relais de l'appareil d'Etat, par des procédures de concertation. C'est la période de lutte contre l'urbanisme clandestin (1) (notamment par E. Claudius PETIT); menée par les responsables locaux, et qui impulse les G.A.M. et incite de nombreuses municipalités à mettre en place une politique d'aménagement. Cette lutte contre l'urbanisme clandestin est liée à l'émergence du travail pluri-disciplinaire en matière d'urbanisme et à l'association des sciences humaines aux procédures d'aménagement.(2).

De nombreuses solutions d'ordre informatif sont avancées : expositions, réunions publiques etc..., et l'idée d'organiser des consultations est lancée.

Cette participation porte sur les plans d'urbanisme et le programmation des équipements mais ignore le logement, elle répond donc aux premiers moments de l'aménagement monopoliste de l'espace et la mise en place (avec force de loi) des S.D.A.U. montre que ces tentatives s'inscrivent en fait dans le cadre d'une rationalisation du système décisionnel (3).

(1) cf. Sociologie et Urbanisme. Epi 1970 qui regroupe les textes essentiels de colloque tenu sur ce thème à Royaumont en Mai 1968. Il s'agit autant d'une lutte contre les décisions bureaucratiques que contre une promotion privée incontrôlée.

(2) Ces équipes pluri-disciplinaires sont à l'origine des diverses agences d'urbanisme actuelles. L'ADELS (cf. sa revue Correspondance Municipale) se pose, elle, en technicienne de la participation, et de la démocratie locale.

(3) L'information est une des tâches que s'assigne le Ministère de L'Equipe-ment et du Logement. cf. la revue FLASH qui donne des conseils pour réussir une information locale.

1.3. HYPOTHESES SUR LA PARTICIPATION DANS LE CHAMP URBAIN

Cette recherche veut vérifier certaines hypothèses qui tiennent à l'origine, au rôle et aux moyens de la participation ainsi qu'aux obstacles qu'elle rencontre et à sa capacité à remettre en cause le système de production du logement et du cadre bâti.

1.3.1. Notion idéologique et stratégique pour les nouvelles couches sociales

La participation est une notion idéologique et stratégique pour de nouvelles couches sociales. Elle permet, à la fois à ces couches de s'organiser et d'organiser leurs revendications.

1.3.2. Extension à d'autres groupes sociaux

Lorsque la participation est appelée à s'étendre à d'autres groupes sociaux (parce qu'ils émettent un certain nombre de revendications), elle apparaît alors moins comme une idéologie que comme une technique de résolution des conflits et le rôle des agents de participation est alors prépondérant.

1.3.3. Pédagogie de nouvelles pratiques sociales

La participation à la conception et à la réalisation du cadre bâti, se présente comme une pédagogie de nouvelles pratiques sociales conformes à une nouvelle organisation de l'espace, et comme un mode d'intégration à l'organisation socio-politique de cet espace.

1.3.4. Paradoxe de la participation au logement

On veut permettre au futur habitant de se "camper" dans un rôle de concepteur et de réalisateur de son logement. Or, jusqu'à une époque encore récente le fait même d'habiter, impliquait qu'on conçoive et construise son habitation. Que s'est-il passé entre la période architecturale "sans architectes" (1) où "bon nombre de solutions primitives audacieuses n'ont fait qu'anticiper notre encombrante technologie", et la période actuelle où l'on veut faire participer les usagers à l'aménagement de

(1) B. RUDOVSKY : Architecture sans architectes.

leur habitat ? Sans doute, d'abord la disparition de cette "participation spontanée". Ensuite, l'apparition d'une coupure entre la production et la consommation du logement. Enfin la décision autoritaire des aménageurs tend à subordonner le logement et son environnement aux intérêts économiques dominants et la participation invite donc moins à "concevoir son habitat" qu'à approuver l'ensemble du système qui le produit.

1.3.5. La participation directe reste marginale

Le projet de participation ne s'effectue jamais de manière directe. Il est toujours médiatisé par l'ensemble du système socio-économique qui lui impose des limites de classe et corrélativement, sur l'habiter, des enjeux réducteurs par rapport aux exigences réelles des individus. Il arrive néanmoins que le projet de participation se réalise directement dans le cas où les réalités socio-économiques sont niées par les acteurs qui s'en détournent pour concevoir et réaliser leur habitat de manière marginale. La conception ou la réalisation de l'habitat passe alors surtout par l'appropriation d'un espace par l'individu ou le groupe, et par une idéologie des rapports sociaux qui sous-tend ces expériences de participation (1).

1.3.6. Obstacles à une participation dans le champ du logement

La demande sociale de participation au processus de production du logement a d'autant moins de chance d'être satisfaite que ce secteur est un champ aujourd'hui privilégié de la poursuite du profit.

D'autre part les architectes qui "dans leur pratique se soumettent aux règles anonymes du système de production de l'espace dans lequel s'inscrit nécessairement leur pratique" (2) font évidemment obstacle à toute participation directe.

(1) cf. MEISTER Les castors de Bordeaux Ed. de Minuit 1952, et se reporter à notre note sur les Drop cities.

(2) cf. F. LUGASSY : discours idéologique des architectes et des urbanistes D.G.R.S.T. 1968

Le savoir faire privé des techniciens reste un obstacle à une participation élargie, dans la mesure où son usage dans l'actuel mode de production s'assimile à un pouvoir. La critique de cet usage par les participants (ou les techniciens eux-mêmes) peut donc être le signe d'une créativité et d'une participation possible.

Un autre signe de cette limitation à la participation des habitants apparaît dans les efforts de la publicité immobilière pour valoriser une participation induite par une nouvelle production industrielle (éléments mobiles, logements prêts à finir, équipements sociaux pré-fabriqués) et assimilant consommateur et concepteur tandis qu'elle occulte tout ce sur quoi le futur usager n'a aucun pouvoir. Ainsi la participation au logement dans la sphère de la consommation privée court toujours le risque de n'être qu'un choix de plus, offert au consommateur, et tend à déterminer une attitude de "passivité consommatoire", plutôt qu'une attitude créatrice. On pourrait donc s'attendre à ce qu'il ne soit jamais réellement participé à l'ensemble des processus qui concourent à la création du logement.

1.3.7. Les structures et le fonctionnement de certaines institutions de participation peuvent jouer un rôle de frein à une participation élargie

Les instances dans lesquelles se regroupent les couches sociales les plus acquises au projet de participation se comportent comme des organismes déjà détenteurs du pouvoir, dans la mesure où ces "néo-institutions" provoquent chez les catégories sociales les plus éloignées du pouvoir, les mêmes inhibitions que celles provoquées par les organismes mêmes du pouvoir urbain.

Ceci est confirmé par la perception que certains participants éventuels ont de la dépendance de ces organisations par rapport au pouvoir institutionnel (1). La simple perception de la hiérarchie de pouvoir que peuvent avoir les habitants les plus éloignés du pouvoir, et qui se traduit par un sentiment d'impuissance, et d'inutilité de participer, peut nous

(1) cf. DARD et LUGASSY : La participation aux décisions d'aménagement urbain - p. 151 - DGRST 1970.

conduire à constater objectivement que certaines institutions de participation agissent comme un frein à une participation plus étendue.

1.3.8. Participation et redistribution de pouvoir

L'offre de participation vise à résoudre ponctuellement les conflits qui apparaissent, en s'appuyant sur des compromis ponctuels, en jouant sur la durée, et en refusant le plus souvent de poser la question du pouvoir.

Cette offre est donc un déplacement, une temporisation et une idéologie : la non-redistribution de pouvoir- que vise pourtant toute demande de participation. L'offre et la demande de participation ne se rencontrent jamais, ou seulement pour que le pouvoir effectue, la dichotomie responsables/irresponsables, (qui recouvre une différence de statut économique) dans les situations où il lui est devenu nécessaire de trouver des alliés locaux.

1.4. METHODE ET PRESENTATION DES SITUATIONS DE PARTICIPATION

1.4.1. Méthode et champ de l'étude

Dans chaque situation, ce à quoi il est offert de participer : c'est à un projet d'aménagement dont les implications et les déterminations économiques sont absentes ou plutôt uniquement détenues par les représentants de l'Etat. Les limites des projets locaux de participation tiennent donc aux limites territoriales de recrutement pour les groupes qui veulent représenter les habitants ou aux limites d'influence ou de pouvoir pour les intervenants institutionnels. Pour les situations analysées nous avons dégagé des "Logiques d'action (1)". Les différents groupes sociaux identifiés (qu'ils se soient ou non dotés d'une organisation) ont été étudiés dans leurs rapports aux :

a) Intervenants institutionnels

Les intervenants institutionnels de la production et de l'organisation du cadre bâti sont les représentants locaux ou détachés des agents politiques, économiques, juridiques, techniques, (concepteurs, réalisateurs, gestionnaires), concernés dans une action locale d'aménagement. Les rapports qui apparaissent entre eux et en groupe peuvent être :

- conflictuels
- collaborationnistes
- ou d'extériorité

(1) F. BONNIER définit la logique d'action comme le résultat de la logique structurelle inhérente à toute institution et de la pression des exigences du milieu environnant. cf. Espace et société n°6 - 7 p. 30

b) Logement et cadre bâti

Les pratiques sociales inscrites dans le champ du cadre bâti entretiennent un rapport à ce champ qui permet de caractériser les actions menées, suivant que ce rapport à ce champ est :

- dominant/privilégié
- accessoire/circonstanciel

Le cadre bâti est-il un "lieu - transfert" pour l'expression de groupes sociaux pris dans des contradictions qui ne tiennent pas premièrement au logement et au cadre bâti ?

c) Autres groupes sociaux

Nous avons noté la place du projet de participation suivant que des antagonismes ou des alliances surviennent dans les relations des divers groupes présents (associations de quartier, section locale d'organisation nationale, conseil de résidents ou de locataire etc...)

Enfin, les projets individuels ou de groupe (l'auto-construction, la fuite vers la campagne, le mouvement écologique) qui semblent déviantes ou marginaux lorsqu'on les compare au mouvement cité plus haut, participent eux aussi de cet ensemble de mouvements sociaux urbains et à ce titre devraient en être étudiés pour une étude plus complète de la participation. La note sur les Drop Cities amorce le complément nécessaire à l'étude que nous avons effectuée.

Enfin nous avons essayé de dégager :

- Les stratégies des groupes sociaux induites par leur situation socio-économico-politique, par leur mode d'organisation et par leur institutionnalisation éventuelle.
- Les enjeux des différentes situations de participation, tels qu'ils sont perçus par les différents acteurs et tels qu'ils se dégagent de l'analyse.

1.4.2. PRESENTATION DES EXEMPLES

L'objet principal de cette étude étant d'analyser des processus de participation et d'amorcer le lancement de futures expériences de participation, ce qui nous a guidés dans le choix des différentes expériences a été en fait l'ampleur et l'efficacité des processus de participation mis en oeuvre dans les différentes situations.

Même si ces critères peuvent sembler anticiper sur des conclusions -qui- nous le savons maintenant vont dans un autre sens, il ne nous apparaît pas que ce choix ait été mal fondé. En effet la publicité dont ont joui les expériences que nous avons retenues, était justifiée en son temps. Si leur ampleur et leur efficacité semblent aujourd'hui infirmées, cela est dû aux différents obstacles (économiques, sociaux, politiques) qu'ont rencontré ces expériences, et qui eux, sont réels et bien d'actualité car ils nous apparaissent comme devant conditionner toute future situation de participation.

Nous n'avons pas cherché l'ampleur et l'aspect "positif" de ces expériences pour eux-mêmes, mais bien parce qu'ils se rattachaient à un mouvement social dans lequel ces expériences s'insèrent. De ce fait nos critères déterminants ont été :

- Les enjeux des situations
- la forme des organisations quelles ont suscitées
- l'originalité des actions entreprises
- la tentative de politisation du champ urbain.

- 1 - AU QUEBEC les comités de citoyens nous ont semblé constituer une sorte d'émergence de la démocratie directe dans l'urbain, capable de contester et de s'opposer à tous les aspects de l'aménagement. Même si leur "localisme" nous est apparu comme une limite, nous avons surtout choisi de les retenir comme composante urbaine du mouvement social au Québec à ce moment.
- 2 - POUR AMSTERDAM et les Kabouters notre critère principal a été l'articulation d'un mouvement social et d'un contexte institutionnel spécifique (permissif), qui a fait naître là aussi une conscience politique des problèmes de la ville. La variété des formes d'action nous a semblé ici aussi exemplaire.
- 3 - POUR LA RENOVATION DU CENTRE DE BRUXELLES assez représentative des problèmes généraux qui se posent lors de la rénovation de tout quartier ancien nous avons retenu l'expérience du Comité Général d'Action des Marolles pour l'originalité de forme d'organisation qu'il a proposé et des actions qu'il a entreprises.
- 4 - AUX U.S.A. le caractère le plus marquant du mouvement de l'Advocacy planning est l'action conjointe de professionnels de l'urbanisme avec des habitants exprimant leurs revendications. La ville étant un enjeu pour l'Etat et pour ces habitants. Nulle part ailleurs semble-t-il des spécialistes n'avaient remis en question leur fonction technique et leur rôle politique au point de susciter un tel mouvement.
- 5 - LE CHOIX DE GRENOBLE est bien sûr fondé par le fait que la participation est censée jouer un rôle clé dans le développement urbain. C'est un peu une distance que nous avons voulu prendre - en comparant Grenoble à d'autres situations étrangères - et en analysant le rôle des divers intervenants - en mesurant l'écart entre les différentes faces des discours sur la participation et les différentes actions entreprises par les diverses autorités urbaines. Il s'agit en même temps de poser la question de la participation dans le contexte institutionnel français : pourquoi a-t-on parlé de participation à Grenoble et qui participe ? à quoi ?

20-b

Sommaire	Page
AVANT-PROPOS.....	Page 24
INTRODUCTION.....	22
I - POINT DE REPERE HISTORIQUE.....	22
2. La situation du parc immobilier au Québec...	23
3. Pourquoi la participation?.....	23
II - LES COMITES DE CITOYENS.....	26
1. Les capacités des comités de citoyens.....	26
1.1. La conception des logements.....	26
1.2. La Coopérative d'habitation.....	27
1.3. La Gestion.....	28
2. Thèmes et limites.....	30
2.1. Composition sociale des quartiers et participation.....	30
2.2. Collaborations et conflits.....	31
2.3. La limite des conflits.....	33
3.1. La politique fédérale en matière de logements.....	36
3.2. Le déperissement urbain.....	36
3.3. Le réaménagement urbain.....	38
3.4. La justification de la forme du réaménagement par les spécialistes.....	40
4. Fondement de l'idéologie du recours à la participation.....	42
4.1. La participation limitée.....	42
4.2. "Loge peuple" et la coopérative de Saint Roch.....	42
4.3. Les services communautaires.....	44
4.4. Le programme d'Initiatives Locales.....	45
4.5. Le rôle des média.....	46

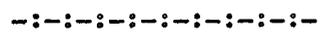
After I have finished the work...

and I will be glad to...

to be able to...

PARTICIPATION ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU QUÉBEC

Analyse documentaire du réaménagement du centre-ville de Québec et de Montréal, de la manière dont apparaît la notion de participation et ce qu'elle recouvre en rapport avec les pratiques dominantes du réaménagement.



Le temps qui nous était imparti, ne permettait pas pour le Québec, en se reportant aux situations elles-mêmes, d'effectuer une étude absolument originale ; c'est donc à partir de documents et de recherches pour l'essentiel Québécois, que nous avons effectué un rapport documentaire secondaire, en apportant cependant de nombreuses corrections que nous permettaient les corrélations que nous pouvions établir entre les documents eux-mêmes et entre les documents et les informations que nous avons recueillies au Québec auprès d'informateurs jouissant d'une position d'observateurs privilégiés dans le champ qui nous occupe.

1. INTRODUCTION

Le réaménagement urbain au Québec et les expériences de participation dans ce champ.

1.1. Point de repère historique

La période historique qui nous intéresse commence au début des années 60, c'est à ce moment que devient visible, dans les grandes villes du Québec, par le changement des équipes municipales, par la disparition des principales activités industrielles et leur remplacement par une concentration croissante de commerces et de bureaux, par le réaménagement urbain, le fait que le système économique est parvenu à un nouveau stade de développement. A ce stade, l'Etat, à ces différents paliers de gouvernement, intervient pour favoriser l'activité des entreprises monopolistes.

Les nouvelles équipes municipales (1) ne s'appuient plus sur les quartiers et le patronage auprès des propriétaires, des commerçants et des industriels locaux, mais sur les grands "trust" du commerce et de l'industrie. C'est à ce moment qu'à MONTREAL comme à QUEBEC la municipalité décide d'intervenir pour hâter la "rénovation urbaine", au lieu de laisser comme auparavant une complète liberté d'action aux propriétaires fonciers.

Les multiples raisons qui ont conduit à cette situation seront exposées plus avant, car dans le développement de l'analyse de l'action des groupes concernés par le réaménagement urbain, elles éclairent fortement la réflexion sur la participation.

(1) Pour nommer les équipes municipales que sont le "Parti Civique" du Maire Drapeau à Montréal, comme "Le Progrès Civique" du Maire Lamontagne à Québec, on ne peut parler de partis municipaux, Manuel Castells les définit comme de "simples cliques électorales au service d'un chef" Luttés Urbaines. Maspéro.

1.2. La situation du parc immobilier au QUEBEC (1)

Alors que plus des 2/3 des habitants en ONTARIO sont propriétaires, plus de la moitié des Québécois sont locataires de leur logement, (l'ONTARIO et le QUEBEC sont les deux provinces les plus industrialisées du CANADA et TORONTO et MONTREAL, les deux plus grandes villes du CANADA), cette situation est encore plus sensible dans les grandes villes du QUEBEC et à MONTREAL, où 80% des habitants sont locataires.

D'autre part, si on rapporte le montant du loyer en pourcentage du salaire, on s'aperçoit que le CANADA est le pays où les loyers sont les plus chers du monde, soit en 1963 : 16,4% (source O.C.D.E.) et en 1969 : 18,8% (source TREMELAY FORTIN).

On peut en déduire facilement qu'il y a pénurie de logement bon marché, en bref une crise du logement..Selon le "Canadian Welfare Council", 50% des canadiens auraient besoin d'assistance pour se loger, et il n'y a que 1% de logement publics à prix modiques ; la situation au QUEBEC est encore aggravée par le fait que sur 26 logements publics construits, 25 le sont en ONTARIO et 1 au QUEBEC.

Enfin le QUEBEC est le cadre de la spéculation la plus sauvage, et les écarts entre les prix de vente et d'achat de terrains dans les années 60, étaient de 100 à 300% en moins d'une année.

1.3. Pourquoi "La participation" a-t-elle été mise en avant à cette période au QUEBEC ?

Les causes ont deux origines principales, les une tiennent à la situation elle-même : le déplacement temporaire ou définitif de la population d'un quartier, les autres au fond culturel québécois où les coopératives et les associations de citoyens sont une réalité vivante ;

(1) Les données statistiques contenues dans cette partie sont extraites de la brochure de la CSN. Le logement au QUEBEC.

enfin et accessoirement au fait que les mass-média se faisaient fréquemment à cette époque l'écho des expériences en cours dans le bas SAINT LAURENT (1), où une équipe de techniciens mettaient en avant l'animation rurale et le recours à la participation dans la lutte contre le sous développement de cette région.

Voilà pour les causes locales ; pour les autres résumons l'introduction générale de cette étude en disant que le développement du capitalisme, qui brise l'autonomie corporatiste municipale, présente idéologiquement les contradictions qu'il produit comme des disfonctionnements locaux. Le recours au localisme tente de garantir la division spatiale des mouvements sociaux et l'incapacité pour ses mouvements de comprendre le fondement global des contradictions dans lesquelles ils sont pris.

L'organisation des habitants sur la base du quartier, à l'intérieur des comités de citoyens est menée à l'origine soit par des animateurs sociaux, soit par des notables, soit par des militants politiques. Les comités de citoyens prennent le relais des oeuvres de charité et centrent leurs actions sur les problèmes des équipements collectifs dans les quartiers ; (équipement de santé, coopératives d'alimentation, "cliniques" juridiques) mais dans plusieurs **quartiers**, la mise en route par la municipalité de grands projets de rénovation va amener les comités de citoyens des secteurs concernés à centrer leur intérêt sur les problèmes liés au logement, au mode de production du cadre bâti, au pourquoi du réaménagement urbain.

Les exemples centraux de l'étude sont le réaménagement de l'aire n°10 à QUEBEC et des îlots SAINT MARTIN dans le quartier de la "PETITE BOURGOGNE" à MONTREAL, par ailleurs d'autres quartiers et d'autres expériences ont été étudiées et cela permet certains développement ou certaines mises au point particulières.

(1) cf. L'article paru en 1969 dans "Correspondances Municipales", la revue de l'Adels " Pouvoirs Locaux au CANADA".

À la "PETITE BOURGOGNE" comme à SAINT ROCH (1), c'est l'imminence du réaménagement qui va hâter la constitution des comités de citoyens. Pour QUEBEC, une suite de rapports (2) sur la situation urbaine, dont certains mettent en avant la nécessité d'une politique d'information et de dialogue dans les situations de rénovation ; et le discours des édiles municipaux qui affirment que la rénovation doit se faire avec les gens du quartier et non à leur détriment, vont faire qu'à SAINT ROCH, ce sont les notables qui dès l'été 66, se regroupent autour du curé, Monseigneur LAVOIE, pour étudier les conditions de la rénovation planifiée par la ville et hâter sa réalisation. Constitué de fait sur le mode des corps intermédiaires, le comité de citoyens de l'Aire 10, garde un mode de fonctionnement, calqué sur celui des corps politiques dominants, soit le fonctionnement à huit-clos, la recherche d'une double reconnaissance comme intermédiaires valables et comme représentants réels et qualifiés.

Les comités de citoyens en viendront rapidement à la compréhension des situations dans lesquelles ils sont impliqués, à l'élaboration d'un discours propre et à la requête d'une collaboration avec la ville en vue du réaménagement de leur quartier.

(1) cf; carte de la "Petite Bourgogne " et de "Saint Roch" page suivante, sur lesquelles on note la proximité immédiate du centre-ville pour le quartier choisi à Montréal, Saint Roch est le centre commercial du grand Québec, en baisse cependant depuis 1958 puisque quartier ne totalise plus que 48% de tout le commerce métropolitain en 1966 ; au lieu de 54% en 1951.

(2) 1956 rapport Fiset sur l'aménagement de Québec et sa région ; 1962, la Chambre de Commerce présente un mémoire sur la rivière Saint Charles ; 1961 rapport MARTIN ; 1963 2ème rapport Fiset ; 1965 rapport PRATTE.

2. LES COMITES DE CITOYENS

2.1. Les capacités affirmées des comités de citoyens dans le champ du réaménagement urbain, ont trait à la conception, à la réalisation et à la gestion des logements et du cadre bâti...

... en réponse, l'impossibilité de participer avec les comités de citoyens, exprimée (point par point et jamais globalement) par les experts, les politiciens etc... a trait à la conception, à la réalisation, et à la gestion du logement et du cadre bâti. La justification de cette impossibilité est toujours idéologique et ses thèmes font appel au manque de représentativité du comité de citoyens, à la notion d'intérêt général, à la sauvegarde de la neutralité administrative et même parfois au manque d'intelligence, de connaissances, de goût et de franchise des représentants des comités de citoyens.

2.1.1. La conception des logements

Ce qui intéresse les comité de citoyens, c'est l'aspect physique du réaménagement : qui sera délogé ? quand ? où passeront les rues, etc... A cela le directeur du Service d'Urbanisme de la ville de QUEBEC (S.U.V.Q.) répond en parlant du réaménagement social et humain, ce qui lui permet, en ne précisant pas le plan de réaménagement d'éviter toutes les critiques et toutes les propositions pratiques.

Quand, malgré cela, les comités de citoyens font des recommandations sur la hauteur des immeubles, leurs concentrations, l'agencement des appartements, leur avis n'est pas pris en compte. A une recommandation du comité de citoyens de l'Aire 10 concernant les cuisines, souhaitées plus grandes que dans les logements habituels, le directeur du S.U.V.Q. répond : "Faut-il planifier pour la génération actuelle ou pour la génération future ?". C'est évidemment le type de réponse qui peut justifier tous les choix.

2.1.2. La Coopérative d'habitation
Comités de Citoyens

La politique de logement des

Pour la réalisation de nouveaux logements, la solution prise par les comités de citoyens est celle de l'habitation coopérative ; elle est définie dans un des premiers numéro de "Aire 10" (le journal du comité de citoyens de l'Aire 10), comme étant "un ensemble de logement possédés et contrôlés démocratiquement par ceux qui les habitent". Dans un autre numéro la définition sera précisée : "les locataires élisent un conseil d'administration, qui avec l'aide des techniciens du mouvement coopératif, voit à la bonne marche de l'immeuble" (1).

Pour cela, dès le début 1967, à l'initiative du curé de SAINT ROCH, Monseigneur LAVOIE, une trentaine de citoyens du quartier adhèrent à la coopérative d'habitation du QUEBEC métropolitain. A cela la municipalité du QUEBEC répondra d'abord par une fin de non recevoir, ensuite par un artifice juridique, enfin en se payant la tête du comité de citoyens.

Il s'agit pour le comité de citoyens, d'attendre le vote de la loi de la Société d'Habitation du QUEBEC (2) et d'obtenir un terrain de la municipalité avec un bail emphytéotique.

Pour le terrain, le Maire de QUEBEC appuiera son refus sur le fait qu'il ne peut déposséder la communauté toute entière d'un terrain municipal, pour le remettre aux citoyens de l'Aire 10. Nous verrons plus loin que ce type de scrupule ne l'étouffe pas, quand il s'agit de remettre des terrains aux promoteurs immobiliers.

(1) Cité dans le cahier 4 de l'étude d'Ezop QUEBEC : "Une ville à vendre"

(2) La SHQ est l'émanation provinciale de la SCHL, Société Centrale d'Hypothèques et de logements, fédérale, sorte de caisse des dépôts canadienne ; et la loi de la S.H.Q. devait régler le marché du logement, et préciser les conditions d'obtention, pour les particuliers, des prêts d'Etat, des primes, et des aides diverses, ainsi que le fonctionnement des sociétés d'habitation.

Et quand la loi de la S.H.Q. sera voté, elle comportera une clause qui va interdire la formule coopérative aux citoyens les plus pauvres : les coopératives d'habitation (ie : les sociétés de promotion immobilière à buts non lucratifs) peuvent recevoir des prêts du gouvernement pour financer la construction d'habitations, mais contrairement aux offices municipaux d'habitations (O.M.H.) (1) ne peuvent bénéficier la subvention de fonctionnement qui permet d'ajuster les loyers à la capacité de payer de chaque locataire.

Le comité de citoyens de l'Aire 10 subira un nouvel échec et ne pourra faire amender la loi de la S.H.Q., cela confirme la volonté de non participation de la Ville et le fait que la formule coopérative est entermée en étant réservée à l'usage des classes moyennes. Car les classes moyennes participent, elles du développement économique et sont déjà logées par ailleurs.

2.1.3. La gestion

La revendication de participer à la gestion des logements publics, est une revendication qui n'est pas en contradiction avec la première exigence d'habitation coopérative.

Les comités de citoyens, nous l'avons remarqué en sont perpétuellement ramenés à s'exprimer dans les limites des pratiques dominantes d'aménagement.

(1) Les OMH sont des artifices juridiques qui permettent aux municipalités de recevoir des subventions du gouvernement fédéral. La loi qui les a créés prévoyait qu'ils soient gérés en partie par les citoyens, en réalité, ils bénéficient d'un conseil d'administration inféodé au maire Lamontagne à QUEBEC et le seul "représentant des citoyens" est une mère de famille, agent électoral du "Progrès civique" désignée pour cela par la mairie.

Cependant là aussi, ils font des propositions différentes. En remplacement des H.L.M., ils réclament l'allocation-logement (désignée à MONTREAL sous le nom "d'option A amendée") parce que c'est la formule qui permet d'éviter la formation des "ghettos de pauvres" que sont les H.L.M. et qui permet de pallier la crise du logement dont souffrent les classes les plus pauvres sans investissements considérables, puisque l'allocation est personnelle et permet de combler l'écart entre les ressources disponibles - soit 20% du salaire - et le prix du marché d'un appartement correspondant aux besoins de la famille secourue, il n'est plus nécessaire de mettre en marche d'énormes programmes d'habitations publiques.

A MONTREAL comme à QUEBEC la municipalité refusera la création de l'allocation-logement, aux îlots SAINT MARTIN dans la PETITE BOURGOGNE à MONTREAL, l'option A amendée à laquelle l'administration DRAPEAU-SAULNIER avait été contrainte de céder, sera abrogée au bout de deux ans.

Le pouvoir récupèrera cependant pour son bagage idéologique le thème de la lutte contre les ghettos, et le mettra en pratique en changeant le mode d'attribution des H.L.M. par l'établissement d'un contingentement des différentes tranches de revenus.

Ainsi sera offerte aux classes moyennes une partie du stock insuffisant de logements qui étaient antérieurement réservés aux plus pauvres.

La seule participation à la gestion des offices municipaux d'habitations concédée par la municipalité sera une participation consultative.

Par ailleurs, signalons la lutte unitaire qui avait été menée sur les problèmes du logement par la C.S.N., la F.T.Q. (1), différents groupements de locataires, de comités de citoyens... en septembre 70 pour l'extension du BILL 12 (équivalent de la loi de 1948 en France, pour les logements construits avant 1951).

(1) Les principaux syndicats au QUEBEC par leur réelle action réformiste.

Devant le front commun, le pouvoir cède, et par le BILL 54 étend le Bill 12 à tous les logements, excepté ceux construits après 68 et dont le loyer excède 125 \$ par mois, et limite les augmentations annuelles à 5%.

Deux ans plus tard le Bill 54 sera abrégé et remplacé par le Bill 78 et 79 (par la "lutte unitaire des propriétaires fonciers") la liberté des prix est rétablie et en cas de conflit il y a la possibilité pour les parties de faire trancher le différend par la Régie de Loyers.

La loi de Régie des Loyers, appelée également "Loi pour favoriser la conciliation entre propriétaires et locataires", en 1970 a réglé 93% des causes qu'elle a entendues à l'avantage des propriétaires.

En plus ce "recours" n'est pas applicable pendant les cinq années qui suivent la construction... "Belle initiative quand on connaît la qualité des logements récemment construits" (1).

2.2. Les thèmes pratiques de revendications des comités de citoyens sont aussi les limites à une contre pratique politique autonome (2)

D'abord une constatation sur le mode d'apparition du recours local à la participation.

2.2.1. Participation et composition sociale des quartiers

Les comités de citoyens au QUEBEC ne sont pas tous apparus de la même façon, PETITE BOURGOGNE, AIRE 10, SAINT SAUVEUR etc... suivant les quartiers. Pourquoi ?

(1) Bulletin n° 90 de l'agence de Presse Libre du QUEBEC p. 7, Fév. 72

(2) Lionel Robert, Pierre Racicot, la Politique de Rénovation Urbaine : le cas québécois, surtout chapitre 5, in Ezop Québec. Une ville à vendre, cahier 3.

Il y a un rapport entre la logique de la participation et la composition sociale des quartiers. Plus le quartier est socialement hétérogène (type SAINT ROCH) (ie : plus le pouvoir politique bénéficie d'appuis dans le quartier) et plus la "participation" a été "mise en oeuvre" par une grande offensive idéologique du pouvoir municipal. Dans ce cas on ne constate le plus souvent aucune mise en pratique de la participation.

Inversement dans les quartiers les plus populaires, où l'homogénéité sociale est forte (SAINT SAUVEUR, SAINT MARTIN) le discours dominant est perpétuellement en retard sur celui des animateurs ou des comités de citoyens. Et c'est dans ce cas que le pouvoir municipal est contraint, en cédant au rapport de force institué, de mettre en oeuvre provisoirement une participation limitée afin d'atténuer la "tension sociale". (Participation Expérience Pilote à SAINT SAUVEUR, Option A amendée à SAINT MARTIN) (1).

Cependant l'homogénéité et l'hétérogénéité sociales renvoient à l'affectation économique et à l'aménagement spatial des quartiers (zoning fonctionnel, ou imbrication des fonctions), c'est-à-dire aux choix économiques compatibles avec la nécessité du réaménagement.

2.2.2. Collaborations, contradictions et conflits

A SAINT ROCH le premier comité de citoyens est formé l'été 66. Il est pour l'essentiel composé de notables (2). Dans un premier temps il va tenter d'accélérer la rénovation en collaborant avec la Ville.

- (1) Cette participation concédée est toujours provisoire et remise en question par le pouvoir. Elle est le plus souvent une institutionnalisation du discours sur la participation par la création d'une instance sans pouvoir.
- (2) Le comité comprenait une vingtaine de membres dont un ingénieur (président), un notaire (secrétaire), un gérant de Caisse Populaire, un marchand, deux comptables, des marguilliers etc... Ezop Québec cahier 4, p. 300.

La Ville se plaint du manque de terrain pour les programmes de relogement, le comité de citoyens de l'Aire 10 se met en quête, et lui en indique. La Mairie regrette des retards apportés par le manque de coordination entre les différents services municipaux et gouvernementaux, le comité des citoyens va sonner aux portes et/ou par le biais des médias montre que la rénovation peut commencer sans attendre. Puis quand des H.L.M. sont prévus, le comité de citoyens, aidé de spécialistes (1), effectue une enquête auprès des habitants pour informer les élus et les spécialistes, des réactions des habitants du quartier.

A chaque nouveau problème qui surgit et, en cherchant à le résoudre, le comité de citoyens mettra par ses initiatives "collaboratrices" la Mairie en contradiction avec elle-même.

Le comité de citoyens prouvera qu'il existe des terrains disponibles, que le manque de coordination est un leurre et que les H.L.M. projetés ne conviennent pas à la population du quartier.

La contradiction est là : la Ville clame bien haut par les mass média sa volonté d'établir la participation et de mettre en marche la rénovation pour les gens du quartier ; mais elle ne prendra jamais la première mesure pratique pour mettre en oeuvre ses objectifs.

C'est quelque temps avant que le conflit n'apparaisse comme inéluctable que se constituera le comité conjoint du logement de l'Aire 10 (2).

(1) L'attitude des comités de citoyens vis à vis des spécialistes est variable selon les comités et a varié dans le temps pour un même comité. Tandis que le comité de citoyens de la Petite Bourgogne se félicite de l'action des animateurs de la compagnie des Jeunes Canadiens (organisme d'assistance du gouvernement fédéral), le comité de citoyens de Saint Roch fera appel à des étudiants en architecture de l'Université Laval de Québec et demandera également à la municipalité de lui prêter des techniciens employés par la Ville (ce qui lui sera d'ailleurs refusé) pour les utiliser comme conseils, et à Pointe Saint Charles finalement les animateurs et les gens extérieurs au comité qui y participent seront privés de pouvoir dans le comité par une décision de l'assemblée générale

(2) qui, lui, est exclusivement composé de petits salariés syndiqués ou non et d'assistés sociaux.

Devant l'incapacité du comité de citoyens de l'Aire 10 à assumer toute situation conflictuelle, le comité conjoint de logement "établira son leadership sur le quartier", prendra le nom de comité de citoyens de l'Aire 10 et restera seul à représenter les intérêts réels du quartier.

2.2.3. La limite des conflits

Le thème principal, autour duquel s'organise la cohésion théorique et pratique des luttes des citoyens, et dans lequel se fondent tous les autres thèmes est celui du quartier, c'est-à-dire de la défense, de l'intégrité de la communauté qui le compose.

Comment ce thème central pour l'organisation des citoyens va-t-il devenir ensuite l'obstacle au développement d'une forme de lutte "supérieure" nécessités par l'échec relatif de l'action des comités de citoyens ?

C'est le quartier qui est au centre du mode des limites de recrutement et d'organisation, et dans les revendications coopératives ou de participation c'est du respect du sentiments communautaire, du localisme qu'il est question.

"Sur ce point le pouvoir municipal possède un avantage politique dès le départ, puisque son discours donne une articulation à une pratique politique qui touche la municipalité, alors que celui du Comité "couvre" des éléments de pratiques politiques limitées au quartier" (1).

A QUEBEC comme à MONTREAL, la Ville n'a rencontré d'opposition politique que localement, dans certains quartiers (2). C'est pour cela que les comités ont pu facilement être récupérés.

(1) Une ville à vendre. Cahier 3 op. Cit.

(2) La cause est simple : elle tient à la ségrégation, réelle mais voilée que sous tend l'organisation spatiale.

Les oppositions politiques les plus fortes, se sont concentrées dans les quartiers où les enjeux économiques du réaménagement étaient capitaux pour le système.

Et en respectant la "dichotomie" entre l'aspect "social" et l'aspect "économique" du réaménagement, les comités de citoyens font du "social" "leur champ à eux".

Ainsi, la globalité du réaménagement leur échappe doublement dans leurs tentatives de résolution de la question urbaine...

- car ils séparent le procès de production de l'espace du procès global de production.
- et établissent une dichotomie entre les problèmes sociaux et les problèmes économiques posés par le réaménagement.

Les comités de citoyens pour avoir laissé de côté l'aspect économique du réaménagement urbain, se trouvent en retour exclus de l'aménagement économique de leur quartier.

Et l'Etat prend en compte parfois les problèmes sociaux qui ont été soulevés pour les traiter "en dehors de l'économie".

Il s'agit à la fois d'un mode de traitement des contradictions, de perpétuellement changer les problèmes radicaux en dysfonctionnement locaux, et de construire "dans un ailleurs" des solutions aux contradictions suscitées. Le problème indien a été "régulé" dans les réserves, celui des habitants pauvres des centres villes serait par leur déportation réglé de la même façon.

Nous pouvons résumer en notant :

- que les comités de citoyens étaient prêts à participer aux régléments de la totalité des problèmes posés par le réaménagement urbain, et cela dans les limites de l'idéologie et de la société dominante. (cad : en reconnaissant la place de l'Etat, le rôle des techniciens et en respectant la dichotomie entre le "social" et "l'économique").

- que le pouvoir municipal parallèlement au fait qu'il promouvait le réaménagement urbain, orchestrait une grande campagne idéologique sur la scientificité de cet aménagement et la nécessité d'établir la participation des habitants concernés.
- qu'aucune participation pratique n'apparaissait dans l'espace du réaménagement, sauf quelquefois pour une courte durée et seulement pour des aspects séparés du problème principal.
- que les problèmes "sociaux" soulevés par le réaménagement quand il en était tenu compte, étaient alors réglés dans des "réserves" de l'espace économique.
- enfin que les comités de citoyens ne faisaient en fait que réclamer l'application de système de participation, de consultation, d'information, etc... qui sont prévus par les lois canadiennes et ainsi montrent que l'Etat et son palier municipal placent le plus souvent leur action en deça de la démocratie prévue par la constitution.

Pour comprendre l'ensemble de cette situation, il faut établir la nécessité du réaménagement urbain, démontrer que les impératifs économiques ne permettent pas la mise en pratique de la participation, et montrer comment l'ensemble de l'appareil idéologique et technique justifie, discipline par discipline, la pratique dominante du réaménagement.

2.3. Fondement de la cohésion des différents paliers de gouvernement de l'Etat au Canada et nécessité du réaménagement urbain

L'existence de trois paliers de gouvernement, Fédéral, Provincial, Municipal, respecte la division hiérarchique du pouvoir dans l'Etat ; et le fait que les niveaux inférieurs ne relèvent pas (comme en France par exemple) directement des niveaux supérieurs du pouvoir ne doit pas abuser.

2.3.1. Politique fédérale en matière de logements

Au niveau fédéral, la politique dans le domaine de la construction est exercée par le biais de la S.C.H.L. (1) ; cette politique a été de favoriser la grande industrie de la construction en facilitant les prêts à la consommation de logements. Cette aide apportée à la construction entraîna rapidement un enrichissement des coûts, causé principalement par le manque de matériaux créé par l'accroissement de la demande.

L'aide à la consommation de logements fût donc réservée aux plus aisés des citoyens et permit la constitution des immenses banlieues, où allèrent loger la bourgeoisie et les classes moyennes. Diluant dans l'espace une population auparavant plus concentrée, cette politique hâta la ruine des municipalités en accroissant le coût et le volume des services.

2.3.2. Le déperissement urbain

Ainsi les recettes fiscales que tiraient les municipalités dans les centres villes diminuèrent, en voici les causes principales :

- changement de domicile (très souvent de commune) de la bourgeoisie et des classes moyennes faisait baisser les loyers et par la suite les impôts locaux.

(1) Société Centrale d'Hypothèques et de Logement, comparable par le rôle à la Caisse des Dépôts et Consignation en France, dépend du Ministère des Affaires Urbaines à OTTAWA.

- déperissement du commerce dans les centres villes (donc des patentés) devant la concurrence des grands centres d'achat suburbains.

- fermeture de nombreuses usines, en relation avec la concurrence et le changement d'échelle des lieux de production.

Ainsi dans l'Aire 10, les revenus de la Ville ont baissé durant les 15 dernières années, en pourcentage par rapport au reste de la Ville, et en valeur absolue.

Cette diminution des recettes se traduit par un déséquilibre fiscal (illustré par le tableau ci-dessous). (1)

Etat comparatif des revenus et dépenses
ville de Québec 1961-1972

	Revenus	Indices	Dépenses	Indices	Déficit (D) Surplus (S)
1961-62	15,187,000	100	15,958,000	100	D 771,000
1962-63	15,575,000	102	15,352,000	97	S 223,000
1963-64	16,810,000	110	17,363,000	108	D 553,000
1964-65	17,686,000	116	18,533,000	116	D 847,000
1965-66	19,558,000	128	20,187,000	126	D 629,000
1966-67	20,422,000	134	21,115,000	132	D 693,000
1967-68	22,070,000	145	23,845,000	149	D 1,775,000
1968-69	26,253,000	172	25,421,000	159	S 832,000
1969-70	27,411,000	180	28,503,000	179	D 1,092,000
1970-71	32,821,000	216	33,519,000	210	D 696,725
1971-72	39,473,000	260	44,391,000	278	D 4,917,549
1972-73	43,374,000	286	50,269,000	315	D 6,895,000

(1) in Ezop Québec, une ville à vendre, Cahier 2, op. cit.

Le déséquilibre fiscal, n'est donc pas causé par une répartition "inique" de l'impôt entre les différents paliers de l'Etat, mais est bien le produit de l'aménagement monopoliste de l'espace.

L'affaïssement du pouvoir municipal vis-à-vis des paliers supérieurs de l'Etat, nécessite le réaménagement qui réintroduise la rentabilité fiscale.

2.3.3. Le réaménagement urbain

Pour intéresser les monopoles (qui sont seuls capables d'assumer la promotion et la commercialisation de ces opérations immobilières d'une taille accrue) l'Etat municipal doit créer les conditions de rentabilité de ces opérations :

- en prenant à son compte les dépenses non rentables des opérations, ce qui revient à les faire assumer par la collectivité.
- en faussant le prix des terrains pour satisfaire les propriétaires fonciers et les grands promoteurs immobiliers. (Par exemple : la ville de QUEBEC a revendu -dans la zone 2- des terrains, 5 millions de Dollars de moins qu'elle les avaient achetés).
- en autorisant la construction avec une densité accrue.

Une fois dans cette position, où déjà en déséquilibre fiscal la municipalité de QUEBEC anime une série d'opérations déficitaires pour recréer à moyen terme la rentabilité fiscale du centre-ville, on devine que tous les choix seront des choix économiques, nécessités par l'impératif de l'enjeu, et que tout projet de participation réelle ne peut être qu'un leurre.

Résumons : la diminution des recettes fiscales dans les quartiers qui traditionnellement apportaient le gros des impôts à la ville, l'accroissement constant de l'écart entre la valeur des terrains et celle des immeubles, le statut économique de la population de ces quartiers (petits salariés, assistés sociaux) nécessitent : le réaménagement, la prise en charge par la ville des investissements non rentables, la démolition des constructions anciennes et le départ d'une population dans l'incapacité de payer un tribut fiscal plus lourd, car il serait aberrant de reconstruire, pour une population à faibles revenus, les terrains dont la valeur est la plus élevée.

Pourquoi l'argument des "ghettos", développé par les comités de citoyens à propos des H.L.M. a-t-il trouvé auprès des spécialistes et du pouvoir, une reconnaissance immédiate ? C'est parce que les H.L.M. ont été construites par la ville, en contradiction avec certains intérêts économiques et politiques, qui sont opposés, soit à la concentration, soit à la multiplication des H.L.M. publiques. Un de ces intérêts concerne la perte de valeur que pourraient subir les terrains adjacents aux zones à forte concentration en H.L.M. ; l'autre est de rendre plus difficile le regroupement et le pouvoir de contestation des groupes à faibles revenus délogés par le réaménagement (1).

De la même façon, le droit des habitants à demeurer sur place, qui est évalué à QUEBEC à 0,5% du coût de l'opération (2), quantifie exactement le droit à la participation de ceux qui ne peuvent choisir de rester sur place (car ils ne pourront payer les prix qui seront alors pratiqués).

Les architectes et les urbanistes attachés aux bureaux qui conduisent ces opérations, parviennent également toujours à justifier par des choix "esthétiques" les impératifs nécessaires à rentabiliser la construction sur des terrains sur-évalués. A PARIS, pour ITALIE XIII, les urbanistes justifiaient le choix des tours par "l'appel des hommes pour la hauteur". A QUEBEC le bureau de la HAYE choisit entre trois

(1) Ezop Québec, cahier 4, p. 246, ouvr. Op. cité

(2) Ibid p. 254

partis d'aménagement pour le centre de QUEBEC, celui qui relevait "d'une conception dynamique propre au XXème siècle" conservant "la préséance du politique"... (et permettait une surdensification).

Toute participation est donc ici bien impossible, ou plutôt toute participation avec ceux qui ne participent pas déjà d'une façon privilégiée au développement économique est impossible.

2.3.4. Justification de la forme du réaménagement par les spécialistes

Dans cette situation, les spécialistes, législateurs, médecins, techniciens du bâtiment, sociologues, architectes, qui sont attachés aux services opérationnels des municipalités, vont justifier chacun dans leur discipline le fond et la forme du réaménagement.

Cela signifie que les conclusions auxquelles arrivent les spécialistes ne sont pas fondées par les lois propres à leurs disciplines, mais principalement par celles du développement économique.

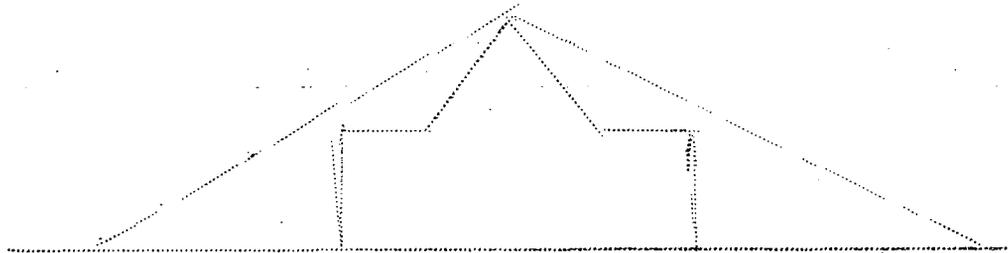
Rappelons que la loi de la Société d'Habitation du QUEBEC réserve la construction en coopérative aux classes moyennes, interdit par là-même aux classes les plus pauvres, de prendre part d'une manière originale et autonome à la conception et à la réalisation du cadre bâti.

Le thème de la "lutte contre les taudis" sert également à justifier le réaménagement ; ce thème est développé en deux temps : d'abord par une "inflation verbale" de la portée des mesures sanitaires et préventives, "importantes, certes, mais marginales par rapport à l'ensemble du problème de l'habitat inadéquat au QUEBEC" (1), ensuite, cette argumentation étant insuffisante, par la notion de "taudis économique" que développe le Maire de QUEBEC, Monsieur LANONTAGNE. Finalement est classé comme taudis toute construction qui ne rapporte pas tout ce que sa situation, et son environnement lui permettrait de rapporter.

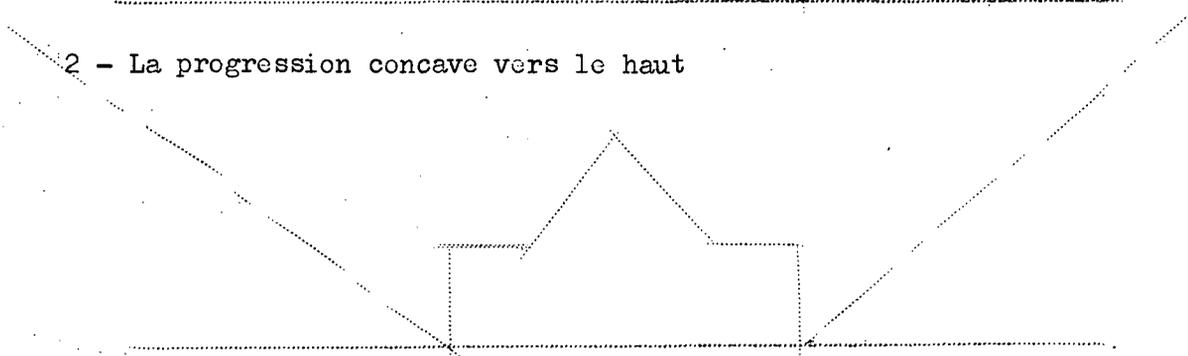
(1) Ezop Québec, cahier 4, l'idéologie du réaménagement urbain à QUEBEC, G. DORE, R. MAYER, p. 223.

Voilà comment le profil d'aménagement du centre de QUEBEC fut choisi : (le bâtiment représente le parlement de QUEBEC)

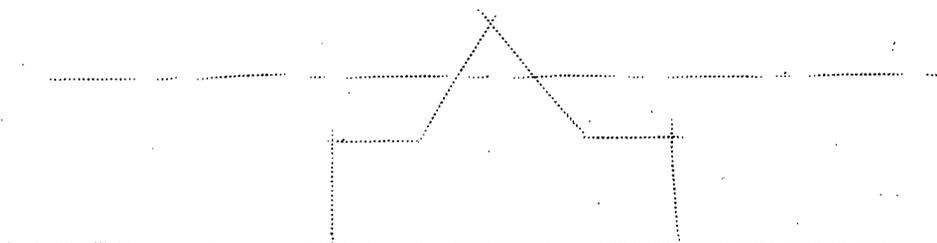
1 - La décroissance progressive, convexe vers le haut



2 - La progression concave vers le haut



3 - L'horizontale constante (E. FISET)



(1)

C'est évidemment le deuxième parti d'aménagement qui a été retenu.

Ce qui fonde cette série de justifications du réaménagement, cest la "croyance en l'inéluctable recours au capitalisme immobilier" qui est partagée aussi bien par les techniciens que par les politiciens. Seuls les Comités de citoyens signalent que cette solution n'est pas l'idéale pour tout le monde et en particulier pour la majorité des résidents des aires de réaménagement (2).

(1) Ezop Québec, cahier 3, p. 135.

(2) Ezop Québec, cahier 4, p. 208.

2.4. Fondement de l'idéologie du recours à la participation dans le champ du réaménagement urbain au Québec

2.4.1. Les expériences de participation limitée servent d'écran à la participation impossible

Dans le quartier SAINT SAUVEUR à QUEBEC, une expérience baptisée "P E P" participation expérience pilote (comme contrepoids à la non-participation dans SAINT ROCH) ne développera aucune solution originale. En particulier le S.U.V.Q. refusera au Comité de citoyens de reconnaître la représentativité réelle des citoyens (celle-là même, de ceux qui vivent une situation, connaissent leur quartier, ses besoins et ses problèmes) ne prendra en compte que l'aspect légal de cette représentativité. Finalement, cette expérience "pilote" se bornera à inviter les représentants du comité de citoyens de SAINT SAUVEUR à l'ouverture des plis d'un appel d'offre, et de les faire participer au choix de la solution retenue par un vote où ils seront minoritaires.

La participation en Gaspésie (1), relève de l'animation rurale et est seulement rapportée ici pour le rôle qu'elle a joué dans la presse vers 1965 comme l'exemple d'une forme originale de développement.

A partir de 1970, il est clair que cette expérience a complètement échoué (les causes en sont nombreuses : mauvaises répartitions des crédits, partage effectué par les notables locaux, etc...) et qu'elle n'a pu éviter ni le soulèvement de la ville de CABANO, causé par la menace de fermeture de la seule usine de la ville, ni la lutte armée des petits patrons pêcheurs gaspésiens contre les "trust" de la pêche industrielle.

2.4.2. "Loge peuple" et la coopérative de SAINT ROCH

Il faut mettre à part les expériences tentées par des particuliers ou des associations à buts non lucratifs qui tentent de résoudre le problème de l'habitation bon marché. Telle la tentative du curé de SAINT ROCH de construire une cinquantaine de logements, dans SAINT ROCH sur un terrain acheté avec le produit d'une collecte. Il est évident que ces expériences ne sont pas généralisables, et n'ont qu'une valeur d'exemples et hélas parfois d'alibis.

(1) pour une étude de la "participation" en Gaspésie se rapporter au n° 99 de Correspondances Municipales Paris 1969 et la Revue québécoise Parti-pris dans ses livraisons de 66 à 70.

Dans le quartier de la Pointe de SAINT CHARLES à MONTREAL, le Loge peuple, une société à buts non lucratives qui s'occupe de rénovation de logements anciens s'est heurtée comme le comité de citoyens de SAINT ROCH à l'impossibilité (pour ses sociétés) de pouvoir ajuster le montant des loyers aux différentes capacités des locataires selon leurs revenus.

Voilà ce qu'écrit M. Joseph BAKER à propos de la participation :

(1) L'impératif premier pour une politique de participation est de "concerner les habitations existantes et de promouvoir la survivance des communautés résidentielles au sein des cités". D. BURNHAM cité par J. BAKER.

Il faut que les programmes d'Etat :

- "cherchent à stimuler l'initiative des habitants
- aident à l'établissement de sociétés de quartier
- acheminent les fonds qu'ils destinent à la rénovation vers des sociétés et leur laissent le libre choix des priorités
- pourvoient au financement des services de conception communautaire afin de les aider dans leurs travaux de planification".

A cela l'Etat fédéral apporta un embryon de réponse en 1972 en modifiant la loi nationale sur l'habitation par le Bill C. 213 qui prévoyait : l'amélioration des quartiers, la remise en état des logements familiaux, un nouveau mode de financement des sociétés à buts non lucratifs et des coopératives d'habitat et une recherche et une planification communautaires en matière de logement (2).

Ce beau projet est resté lettre morte car aucun budgt n'a permis la réalisation de ces propositions législatives. En effet, 155 millions de \$ ont été mis à la disposition des propriétaires occupants alors que seulement 6 Millions de \$ sont prévus pour l'amélioration et la remise en état des logements familiaux existants.

(1) J. BAKER "pas de faveurs pour les déhérités" in Architecture Concept oct. 72 J. BAKER est professeur d'architecture à l'Université Mac Gill, Directeur du Mac Gill Design Workshop et du Loge Peuple.

(2) cf. document sur le Bill C. 213 du Conseil Canadien de Développement Social (CCDS) 55 rue Parkdale - Ottawa.

Joseph BAKER redéfinit ainsi les impératifs préalables au fonctionnement des sociétés à buts non lucratifs, à la mise en route d'une participation, et à une ébauche de traitement de la question du logement à QUEBEC.

- que les crédits soient suffisants pour marquer le pas à la détérioration des logements
- que les fonds alloués par le Gouvernement fédéral ne soient pas tributaires de la participation financière municipale ou provinciale car les provinces les plus nécessiteuses en logements sont également celles qui disposent de moins de fonds.
- que la politique des aides ne doit pas se limiter à des zones désignées.
- que des prêts soient consentis à des taux d'intérêts préférentiels subventionnés en fonction du revenu du résident, qu'il soit propriétaire ou locataire.

2.4.3. Les services communautaires dans deux quartiers de Montréal, la PEITTE BOURGOGNE et SAINT HENRI.

C'est à partir de 1960 que certaines initiatives communautaires commencent à se faire en dehors du mouvement paroissial et à être aussitôt sévèrement critiqué par lui. Tel les "copains de SAINT HENRI" qui est le premier patronage laïc et dont les responsables passèrent à l'époque pour des "communistes" aux yeux des moins éclairés des observateurs.

Ces services qui sont extrêmement variés et comme nous l'avons déjà dit plus haut, partie intégrante du mouvement des comités de citoyens se constituent en opposition avec le mouvement teinté de populisme des notables locaux, qui éditait "La Voix Ouvrière" (1).

(1) Journal de SAINT HENRI qui servait jusqu'en 1960 à lancer les responsables locaux, il se posait en représentant et en défenseur des travailleurs, et de la bonne moralité ouvrière, les analyses et les études des faits syndicaux et concernant la vie du quartier y demeuraient toujours dans les généralités. En 1970 le journal prit franchement parti pour le parti libéral, contre le parti québécois et les représentants du FRAP.

Les initiatives touchent aussi bien le champ de la consommation des biens que celui de leur production, cependant c'est bien dans celui des services que sa réussite et son implantation quantitative est la plus forte.

Comme exemple nous citerons, les services qui concernent les loisirs, les enfants, l'information, la défense juridique, la santé, la défense des minorités et la défense syndicale sur le quartier.

Tous ces services sont réellement communautaires, par la même que ce sont dans les quartiers que naissent la plupart des initiatives, les "avocats populaires" ne sont pas des avocats qui donnent une part de leur temps, ce "sont des citoyens du milieu qui se sont informés au sujet des lois sociales et qui se sentent solidaires de leurs concitoyens (1).

Les initiatives les plus remarquables sont peut être celles qui se sont placées en dehors du champ d'action privilégié de l'action communautaire. Nous garderons pour SAINT HENRI : "La librairie sans buts lucratifs", "librairie du citoyen" et l'"Acopaq", une fabrique de jouets sans buts lucratifs mise sur pied par un groupe de jeunes assistés sociaux, et pour la "PETITE BOURGOGNE" le club populaire des consommateurs, un magasin de détail d'alimentation sans buts lucratifs.

2.4.4. Le programme d'Initiatives Locales

L'étude du programme de 150 millions de \$, "initiatives locales" permet d'apprécier la fonction que les autorités canadiennes attachent aux programmes d'aide. Il faut pour qu'un projet soit retenu et accepté, qu'il crée un minimum de 15 emplois par mois, et qu'il réponde à des besoins locaux, (le Ministre responsable ajoute qu'ils ne doivent pas doubler les structures existantes). Ces restrictions, en augmentant artificiellement le nombre de permanents dans les projets, permettent de lutter

(1) in "PETITE BOURGOGNE" les gens de QUEBEC, édité par le CSN, Avril 73.

temporairement contre le chômage, mais sont un obstacle à la participation bénévole, et interdisent de concurrencer les entreprises commerciales (par exemple du bâtiment). En définitive, le programme "Initiatives Locales" permet surtout la mise sur pied d'équipes d'éducation et d'animation populaire sans portée réelle du fait de leur courte durée de 4 à 6 mois (1).

Il est d'ailleurs significatif que le programme d'"Initiatives Locales" au plan du budget fasse parti d'un programme plus vaste de 423 millions de \$ destiné à la lutte contre le chômage.

Parmi les projets acceptés, la plupart n'avaient pas de caractère social ou politique jusqu'en décembre 71 où un front commun de citoyens de POINTE SAINT CHARLES à MONTREAL à contraint le Gouvernement fédéral à changer le mode d'attribution des fonds et de sélection des projets (2).

2.4.5. Le rôle des médias

On doit s'interroger sur le fait que les médias font grand cas de toutes les expériences de "participation" sans jamais noter sérieusement leurs échecs, il y a à cela plusieurs raisons. D'abord cela tient à la position de classe des journalistes qui les déterminent à être des adeptes de l'idéologie du recours à la participation, (cf. introduction : sur le rôle de la couche intellectuelle et technicienne de la petite bourgeoisie). Ensuite parce que les médias dans leur ensemble sont contrôlés par le pouvoir. Leur rôle est double, d'une part ils donnent aux comités de citoyens la place d'interlocuteur que leur refuse souvent le pouvoir municipal et les enferment dans ce rôle, d'autre part en donnant la parole aux comités de citoyens, les médias mettront dans l'embarras le pouvoir et les spécialistes, en les obligeant à répondre sur des points précis et publiquement, aux questions et aux propositions des comités de citoyens.

(1) cf. "Le travailleur", journal du CAP Saint Jacques, Fév. 72, et "Le Financement des organismes d'éducation populaire", brochure de l'I.C.E.A. Institut Canadien d'Education des Adultes. Oct. 72.

(2) Dans chaque local des services qui bénéficient du financement d'Initiatives Locales, le Gouvernement fédéral oblige que soit affiché un poster qui dit : "AU CANADA, CA MARCHE".

Enfin l'organisation des habitants à l'intérieur des Comités de citoyens participe de l'auto-éducation des classes les plus pauvres, qui malgré l'appui de syndicats, de partis politiques... tentent de se former et de s'organiser de façon indépendante. Le fait que les actions menées n'aient pas abouti, la plupart du temps, est de peu d'importance, rapporté au chemin organisationnel effectué. L'échec du F.R.A.P. doit être interprété comme le refus de tout centralisme, et comme le signe de santé du mouvement des Comités de Citoyens. Le recours aux spécialistes n'est déjà plus la règle, et le Comité des Citoyens de POINTE SAINT CHARLES à MONTREAL (en assemblée générale groupant 280 citoyens) a privé du pouvoir de décision les animateurs et les non-résidents (1).

Ces faits permettent de dire que l'idéologie de la participation est également une façon dont les médias camouflent une forme d'organisation qui ne reprend pas toujours les vieux schémas organisationnels et dont certaines revendications (par exemple : la représentativité au nom de l'expérience du vécu) s'opposent fondamentalement à l'idéologie dominante.

(1) Le Devoir, 26 Avril 72, p. 13 Manuel CASTELLS note également ce fait et insiste sur le caractère de classe de l'extériorité, in Luites Urbaines.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- Aliénation et idéologie dans la vie quotidienne des montréalais francophones. C.R.S.U. - Y. Lamarche, M. Prioux, R. Sévigny - Presse de l'Université de Montréal - 1973 - Tome 1 - 426 p. Tome 2 - 518 p.
- L'aménagement de la Baie James, progrès ou désastre ? Comité de défense de la baie James - Mars 1973 - 53 p.
- Les gens du Québec : 1 - Saint Henri, C.S.N. Editions Québécoises
Novembre 72 - 93 p.
2 - Petite Bourgogne, C.S.N. Editions Québécoises - Avril 73 - 80 p.
- Le financement des organismes d'éducation populaires - I.C.E.A. (Institut canadien d'éducation des adultes) Octobre 72 - 64 p.
- Le logement au Québec - Action politique 4 - C.S.N. Août 72 - 192 p.
- Pour une analyse marxiste de la question urbaine. F. Lamarche, Ezop Québec - 1972 - 236 p.
- Marché immobilier et création d'un centre ville : le cas de Québec - R. Couillard, J.P. Gagné - 1972 - 331 p.
- La politique de rénovation urbaine : le cas québécois. L. Robert, P. Racicot - Ezop-Québec - 1972 - 331 p.
- L'idéologie du réaménagement urbain à Québec. G. Doré, R. Mayer - Ezop-Québec - 1972 - 378 p.

Revue

- Actualité Magazine - Octobre 1970.
- Architecture concept - Septembre 1972.
- Le travailleur - CAP Saint-Jacques - Novembre 71 et Février 72.
- Mobilisation - CAP Saint-Jacques - Septembre 72 et Février 73.
- Information Québec - Décembre 70, Décembre 72, Février 73.

Journaux

- Le devoir - année 68 à avril 73 !
 - APL Québec - année 72 à avril 73!
- Par index analytique, aux rubriques participation et comité de citoyens

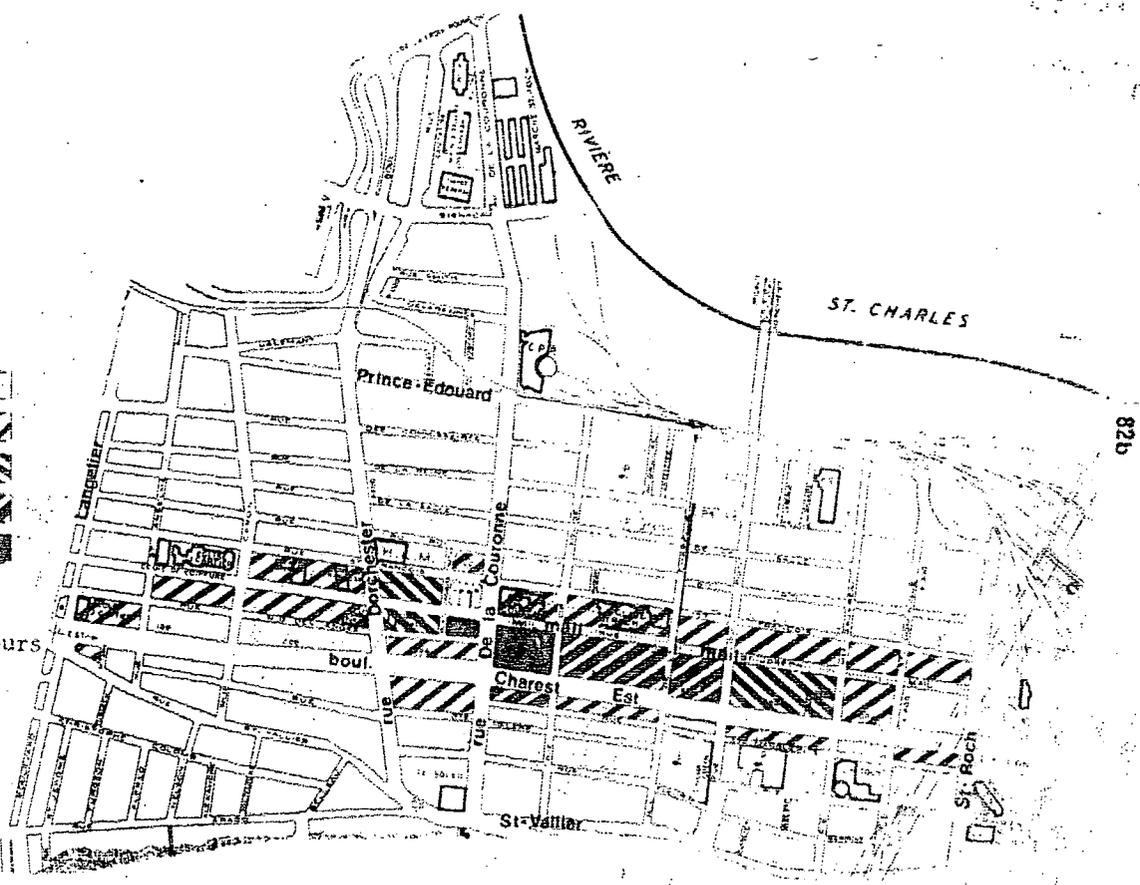
Valeur des terrains
par pied carré
pour 1947-48

SAINT-ROCH

Légende:

\$ 0.60 à \$ 2.00	
\$ 2.01 à \$ 5.00	
\$ 5.01 à \$ 7.00	
\$ 7.01 à \$ 10.00	
\$ 10.01 et plus	

Source: Bureau des cotiseurs
Hôtel de Ville
Québec



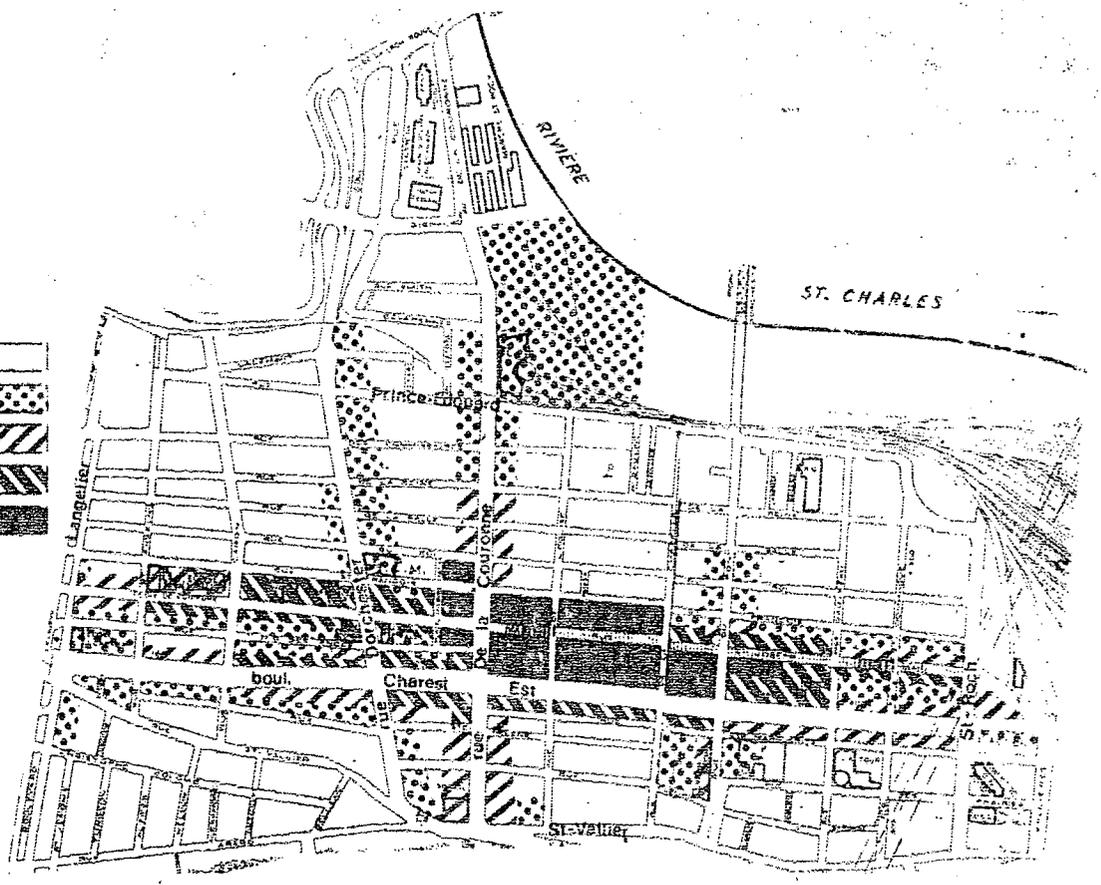
82b

Valeur des terrains
SAINT-ROCH

Légende:

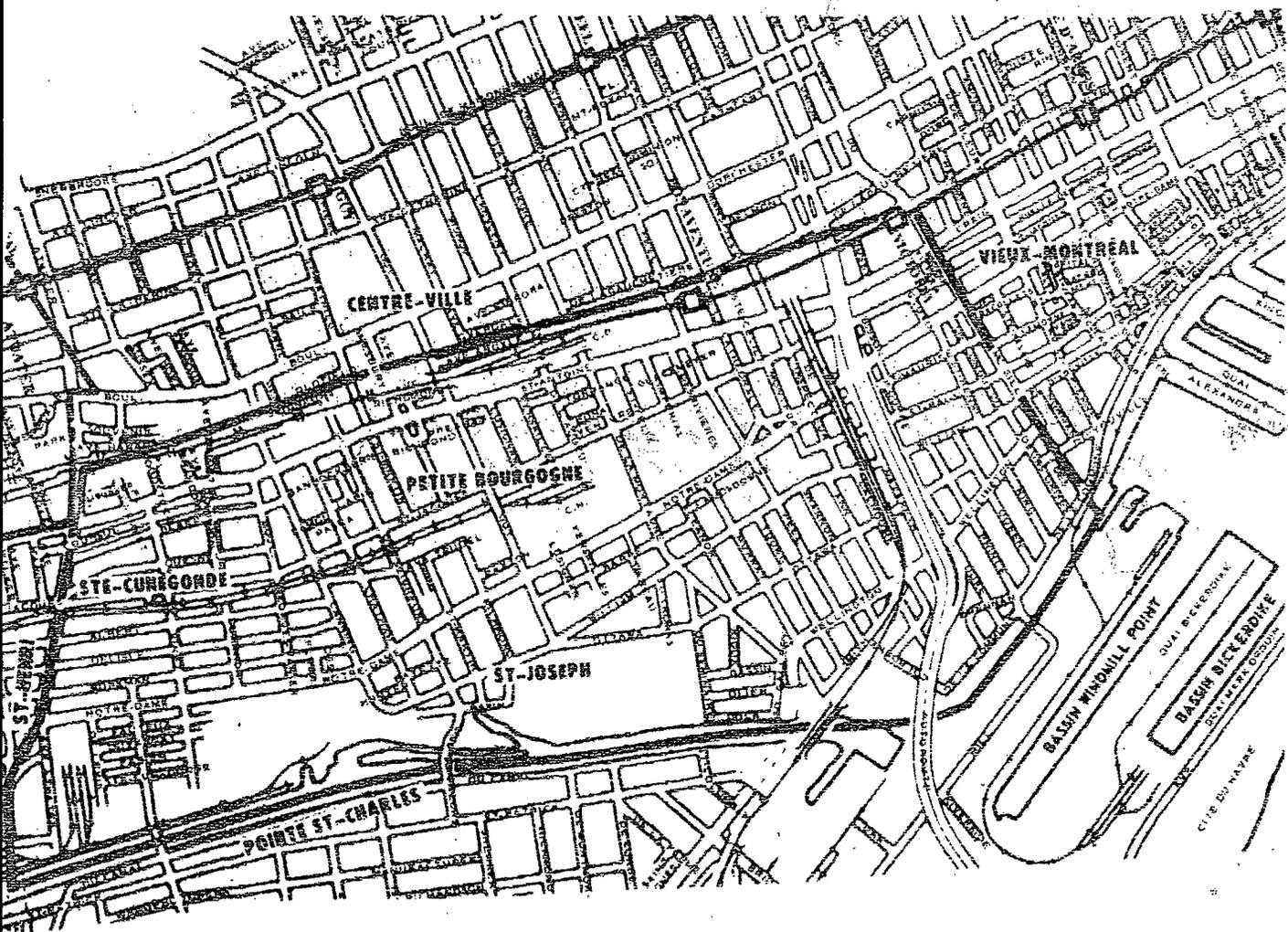
jusqu' à \$ 3	
\$ 3 à \$ 6	
\$ 6 à \$ 10	
\$ 10 à \$ 20	
\$ 20 à \$ 40	

Source: SUVQ



82a

CENTRE DE MONTREAL



Extrait de la Petite Bourgogne St Henri
Brochure de La C.S.N.

L'AMENAGEMENT/RENOVATION D'AMSTERDAM

ET LES MOUVEMENTS ALTERNATIFS

(Participation institutionnelle et participation alternative)

Sommaire	Page
I - L'AMENAGEMENT/RENOVATION D'AMSTERDAM : LES ENJEUX.....	51
1. Bref aperçu de l'histoire urbanistique d'Amsterdam.....	51
2. Amsterdam et sa région : aménager un centre régional.....	53
3. Principes de la rénovation du centre.....	56
3.1. Les enjeux sociaux.....	57
3.2. Financement et politique du logement.....	58
II - MOUVEMENT ALTERNATIF ET COMITES D'ACTION DE QUARTIER.....	62
1. Provos et Kabouters.....	62
2. Les comités d'Action.....	67
2.1. Nieuwmarkt.....	68
2.2. Westlyke Eiland.....	70
III - LA QUESTION DE LA PARTICIPATION A AMSTERDAM (à partir de l'expérience du Bijmermeer).....	73
IV - QUELQUES CONCLUSIONS.....	79
Note bibliographique.....	80

(Continued from page 47)

13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200

L'AMENAGEMENT/RENOVATION D'AMSTERDAMET LES MOUVEMENTS ALTERNATIFS

(participation institutionnelle et participation alternative)

Le choix d'AMSTERDAM, pour étudier le processus pouvant conduire à une participation réelle des habitants à la conception et à la réalisation de leur logement et de leur environnement, n'est pas dû au hasard. Plusieurs raisons peuvent être avancées.

- La spécificité de l'espace urbain d'AMSTERDAM. La ville ancienne, que l'on peut traverser à pied en une heure, avec ses canaux qui typent fortement les divers quartiers, favorise, sinon la vie communautaire, du moins le sentiment d'appartenir à des unités spatiales fortement intégratrices.

- La détermination politique, en dernier ressort, de la planification urbaine aux PAYS-BAS, et notamment à AMSTERDAM (surnommée "la Mecque du logement social" l'action socialisante du début du siècle, ne sont pas sans marquer profondément les décisions en matière urbanistique, tant les objectifs que les procédures fondées sur une démocratie parlementaire très déconcentrée.

- L'importance de la Municipalité, comme relai du pouvoir d'Etat et des intérêts économiques, importance plus grande qu'en France, par exemple, notamment au plan des décisions et dans son rapport aux techniciens et spécialistes.

- Le contenu idéologique et la pratique des mouvements alternatifs, qui ont surgi en Hollande dès 1966 avec Provos, et qui, quoique actuellement en déclin (Kabouters), ont animé un programme d'action sur l'environnement social (éducation - pollution - urbanisme).

Mais la logique du choix doit être bouleversée pour que s'instaure une logique d'exposition d'un cas particulier. Il importe tout d'abord de définir les enjeux de l'aménagement/rénovation d'AMSTERDAM, puis la nature des intervenants avant de déterminer les formes et contraintes de la participation urbaine.

I - L'AMENAGEMENT/RENOVATION D'AMSTERDAM : LES ENJEUX

Nous avons tenté, dans cette partie, de faire apparaître peu à peu les divers niveaux auxquels la question des enjeux, c'est-à-dire, finalement, des contradictions à résoudre, se pose.

Les enjeux de l'aménagement d'une région urbaine et de la rénovation du centre de cette région ne se laissent saisir qu'au travers de l'histoire urbanistique de cette région et des modalités décisionnelles de cette planification, c'est-à-dire la reconnaissance des intervenants (des acteurs).

Sans jouer sur les mots, il est clair que déterminer les enjeux d'une opération d'aménagement livre, du même coup, les enjeux d'une participation suscitée par le pouvoir qui prendrait cet aménagement pour objet, de même qu'une contestation des finalités des décisions prises révèle la nature de la participation comme reconnaissance des décideurs (cf. introduction générale).

1) - Bref aperçu de l'histoire urbanistique d'AMSTERDAM

AMSTERDAM est la plus importante ville des PAYS-BAS (900.000 ha), au coeur d'une agglomération en constant développement le long des voies de communication, notamment du "Canal de la Mer du Nord" (NORDZEE KANAL).

A l'origine bourgade de pêcheurs sur la rivière Amstel, elle fut, au 17ème siècle, la plus importante place de commerce européenne (ville de la HANSE). Ville fortifiée, ses murailles furent plusieurs fois élargies, selon un plan concentrique autour de l'embouchure de l'AMSTEL. En 1658, le coeur de ville actuel est totalement constitué.

Au cours du 18ème siècle et du début du 19ème siècle, AMSTERDAM subit une crise de croissance, du fait de son accès malaisé pour les navires de gros tonnage, et du manque de communication avec l'arrière du pays. La construction de la Gare centrale et le percement du "Canal du Nord"

désenclavent AMSTERDAM, qui reprend sa croissance ; de nouveaux quartiers, très denses (JORDAN, DAPPERBURT) entourent la ville ancienne. En 1901, la loi sur les logements (Woninget) met fin à l'urbanisation anarchique, en reconnaissant au Conseil Municipal le droit d'interdire, dans l'intérêt d'une urbanisation systématique, la construction ou la reconstruction de bâtiments.

En 1917 fut dessiné le Plan Berlage pour l'extension Sud de la ville. Ce plan fut le premier qui ne suivait pas le tracé des canaux et cours d'eau.

En 1928, la création du Département du développement et de l'extension, véritable bureau d'études urbaines, aboutit à la publication, en 1935, d'un plan d'utilisation des sols concernant la totalité du territoire municipal, ce plan avait été élaboré selon une politique globale d'aménagement. Retardée par la guerre, la mise en oeuvre du plan est sujette à révision ; en 1955, notamment, une nouvelle zone d'extension est définie au Nord-Amsterdam.

En 1958, le plan régional pour le sud de l'agglomération d'AMSTERDAM (i.e. Masterlveen et le futur Bijmermer) est entamé. Achevé en 1962 et approuvé par le gouvernement et les communes concernées, ce plan reste officieux et soumis à de constantes révisions.

En 1968, la municipalité d'AMSTERDAM publie un plan régional pour la zone du "Canal du Nord" et, constatant que la quasi-totalité des zones réservées, jusqu'en 2000, par le plan de 1935, ont été déjà utilisées, pose le problème de la rénovation du centre.

2) - AMSTERDAM et sa région : aménager un centre régional

La croissance d'AMSTERDAM, est, on le voit, étroitement liée au développement des activités économiques (commerciales) de sa fonction portuaire.

Mais cette croissance est aussi celle de toute une région urbaine. Le deuxième rapport sur l'aménagement de l'espace en HOLLANDE, qui donne une projection à l'horizon 2000 de l'aménagement global des PAYS-BAS, part de l'hypothèse d'une urbanisation croissante de la région, dont AMSTERDAM forme le centre.

"La croissance de la population, à laquelle on peut s'attendre, ne permet plus une absorption dans les régions urbaines existantes autour du NORDZEE KANAL et du GOOI". Par conséquent, de nombreuses communes (PURMEREND, HOORN) deviennent le noyau de villes nouvelles d'au moins 100.000 h. On élèvera également des villes nouvelles dans les polders de l'Ijselmer, du Flevoland et du Markerwaard. A proximité de ces villes nouvelles, on peut créer de nouveaux emplois (...) Ainsi, AMSTERDAM devient le noyau d'une zone d'habitation et de travail de 3 millions d'habitants, qui couvre un rayon de 30 Km² "Een blik in de Toekomst" (p.).

Les conséquences de cette croissance sont les suivantes (selon la Municipalité) :

- 1 - La croissance progressive de la population d'AMSTERDAM nécessitera la création de centres d'habitation nouveaux dans la région environnante ;
- 2 - La circulation, dans et vers le centre de la région d'AMSTERDAM et sa cité augmentera considérablement encore, parce qu'il faut s'attendre à une croissance sensible de l'emploi à AMSTERDAM ;

3 - L'importance d'AMSTERDAM, comme centre économique et culturel de la région, augmentera également (id.).

Une analyse approfondie du Rapport sur le futur centre d'AMSTERDAM (cf. Urban Renewal in AMSTERDAM) nous permet de préciser les enjeux et leurs conséquences pratiques.

A - Le développement de la circulation et du transport

Pour ce faire, la construction d'un métro est envisagée (elle est actuellement en cours cf. Infra) ; métro qui sera connecté avec les tramways et des lignes de chemins de fer desservant les pôles de l'agglomération (Schiphol -aéroport-, AMSTERDAM-Sud, Purmerend). Un rôle important sera donné à un nombre limité de radiales et de rocades pour l'automobile.

Cette importance déterminante attribuée aux transports ne se comprend que par les fonctions du centre d'AMSTERDAM, tant au plan de l'agglomération que de la région.

B - Les contraintes de l'aménagement/rénovation du centre

Le centre d'AMSTERDAM est, en effet, le lieu des activités économiques parmi les plus importantes de la HOLLANDE. On y trouve les grandes banques, les compagnies d'assurances, le commerce de gros et de détail, les imprimeries et maisons d'édition et de nombreuses industries, pour la plupart de petite importance. Dans la cité, 73% des personnes employées sont en fonction dans le secteur tertiaire. La croissance des emplois de bureau, jointe à une concentration peut aboutir, selon la Municipalité, à des conflits sur le caractère et l'échelle de la cité ; cela donne un besoin d'extension de 30 ha de surface de plancher ; surface relativement modeste, mais énorme en regard de l'espace disponible au centre. Là encore, que les emplois se maintiennent au centre ou qu'ils se décentralisent, la nécessité de centres d'habitation secondaires, reliés par le métro au centre, se fait sentir.

Les magasins et boutiques ressentent, dès à présent, les effets de l'inaccessibilité du centre, des expériences de rues sans voitures seront élargies ; mais les impératifs du tourisme et la nécessité de maintenir sur place une population "consommante", vont à l'encontre de ces décisions.

Enfin, le développement de l'Université d'AMSTERDAM, qui compte environ 30.000 étudiants, pose de gros problèmes de logement. La reconversion en logements de nombreux bâtiments historiques, par ailleurs classés, ne suffit pas à maintenir sur place une population estudiantine très importante pour les boutiques, cafés, théâtres et autres institutions culturelles constitutives (avec le tertiaire lié à l'organisation de la production et au commerce de gros) des fonctions du centre.

L'aménagement/rénovation d'AMSTERDAM vise donc à "faire fonctionner" un centre ville, qui est à la fois un centre d'affaires pour l'Aile Nord de la Randstadt Holland, c'est-à-dire un centre régional (3 millions d'habitants) et un centre d'agglomération. C'est, en outre, un centre culturel et universitaire pour toute la Hollande.

3) - Principes de la rénovation du centre

Outre les impératifs de l'aménagement d'un centre régional et d'un centre d'agglomération, les principes déterminant la rénovation du centre d'AMSTERDAM sont liés au logement.

Le rapport sur le futur centre (cf. Urban Renewal, p. 1) précise :

"Le principe de base de la rénovation urbaine doit résider dans une attention particulière à ceux qui, le plus affectés par la rénovation, sont, par coïncidence (1), les plus faibles économiquement. Les trois conséquences de cette option sont :

- Les logements construits après la seconde guerre doivent être accessibles aux groupes à revenus faibles ;
- Les logements anciens doivent être amenés au standard de confort actuel ;
- Les constructions récentes dans AMSTERDAM et la périphérie doivent contribuer à la solution des problèmes posés par le logement des groupes sociaux à bas revenus" (1).

Les principes de la rénovation énoncés conjointement par la Municipalité et les services de la planification nous permettent de déterminer les enjeux sociaux d'une part, et les enjeux relatifs à la politique et au financement du logement, d'autre part.

(1) C'est nous qui le soulignons.

3.1. Les enjeux sociaux

Selon le rapport, la partie centrale d'AMSTERDAM est en déclin (baisse de population), et les caractéristiques de la population résidente deviennent "inadéquates" (1). Les classes d'âge 35/55 et 0/15 sont en diminution, ce qui signifie que les familles avec enfants quittent le centre. De même, les familles à revenus moyens ou élevés quittent aussi le centre.

Ceux qui restent constituent une population vieille, célibataire d'une part, et des familles très jeunes d'autre part (étudiants !), et les multiples minorités ethniques (Surinam , Turcs..) sans oublier les hippies. Toutes ces populations ayant, évidemment, des revenus très bas.

Nous avons à faire là à un phénomène bien connu, quoique partiellement dépassé dans la plupart des capitales européennes, de dégradation du centre historique, qui reste "approprié" par les couches les plus pauvres, et qui sert de centre d'accueil aux marginaux. Il s'agit donc, par la rénovation, de faire que le centre soit assaini (sanering). La construction d'un centre (city) nécessite la déportation en périphérie des couches les plus pauvres, puisqu'elle implique la destruction de leur espace urbain spécifique.

Quant aux marginaux, le problème est très complexe (nous le verrons de plus près à propos du quartier de Nieuwmarkt), mais on doit considérer que la tradition d'asile hollandaise, jointe aux caractères spécifiques de l'espace urbain du centre, fait du centre d'AMSTERDAM un lieu de rencontre et d'accueil privilégié, mais en contradiction avec son fonctionnement économique.

(1) c'est nous qui le soulignons