

La revitalisation urbaine intégrée et la plus-value de l'approche montréalaise : une comparaison

Geneviève Cloutier, Léa Méthé-Myrand, Gilles Sénécal
INRS – Urbanisation, Culture, Société

Résumé

Le présent article entend situer le programme montréalais de revitalisation urbaine intégrée (RUI) vis-à-vis de cinq programmes intégrés en Europe et en Amérique du Nord, en comparant les approches retenues. Nous comparons leur rhétorique respective, le design de la participation et de l'intégration multisectorielle qu'ils proposent ainsi que les effets identifiés en termes de participation des acteurs sociaux, de prise en compte des dimensions urbaines dans l'élaboration des projets et en termes de retombées appréhendées pour le milieu ciblé. En nous appuyant sur quatre évaluations du programme RUI, nous proposons ensuite d'éclairer le potentiel du programme montréalais et sa portée au regard de la théorie de la planification. À la question de savoir comment le programme RUI se compare à des expériences du même type en Amérique du Nord et en Europe, notre hypothèse est qu'il s'appuie sur une rhétorique et un design conformes à ceux des autres programmes, mais qu'il adopte une approche plus près des principes théoriques collaboratifs ou communicationnels que les autres programmes, prenant même des orientations que l'on peut qualifier d'innovantes.

Mots clés: revitalisation urbaine, planification intégrée, approche comparative, Montréal

Canadian Journal of Urban Research, Volume 19, Issue 1, Supplement pages 23-49.
Copyright © 2010 by the Institute of Urban Studies.
All rights of reproduction in any form reserved.
ISSN: 1188-3774

Abstract

Collaborative planning experiences aimed at revitalizing distressed communities point to three key elements for successful interventions. They are: an integration of the relevant activity sectors, the participation of social actors and the general public and a capacity to generate concrete results. This article's purpose is to situate Montreal's program of *Revitalisation Urbaine Intégrée* in relation to five similar programs in Europe and North-America that inspired it by comparing the selected approaches. We will be looking at the programs rhetoric, their characteristics and their results as consigned in evaluation reports. We propose to provide a critical analysis of these foreign programs and a comparison with Montreal's program to outline its specificities. The analysis addresses key dimensions emphasised in the theory and applied in the programs.

Key words: urban regeneration, comprehensive planning, comparative approach, Montréal

Introduction

Les programmes de revitalisation urbaine intégrée se sont multipliés dans les pays occidentaux ces dernières années. Que l'on parle de planification partenariale en Grande-Bretagne (*New Deal for Communities*), de planification contractuelle en France (Contrat de ville) ou de revitalisation sociale et économique durable à l'échelle européenne (*Urban II*), par exemple, ils ont en commun de viser une gestion des problèmes qui intègre les dimensions à traiter, les ressources et les expertises.

Ces programmes sont développés dans le sillage du tournant communicationnel en planification urbaine, qui s'inspire notamment de la théorie de l'agir communicationnel de Jürgen Habermas (1987). Favorisant une définition de la planification comme un processus interactif entre professionnels et acteurs sociaux et laissant une large place à l'information plus personnelle et informelle que détient la population (Forester, 1989; Healey, 2003), ils apportent une critique de la planification *top down*. Ils ont pour objet la transformation des espaces urbains par les acteurs locaux, qu'ils soient leaders communautaires, opérateurs publics ou simplement citoyens. L'approche est territoriale et vise une communauté ou un quartier relativement homogène, généralement défavorisé et dégradé. Elle est également multiseCTORielle car elle mobilise différents réseaux sociaux et organisations, soit des acteurs sociaux issus de différents secteurs d'activités. Elle requiert enfin, au moyen d'une structure de délibération et de moyens de démocratisation, la mise en commun des intentions et des pistes d'action.

La planification urbaine communicationnelle accorde une importance accrue au processus d'échange entourant la planification, qui devient dès lors un résultat

en lui-même. Le tournant communicationnel est aussi de nature procédurale. Il se distingue du modèle traditionnel de planification rationnelle et de ses lacunes —prétention d'objectivité, absence de consultation publique, faible considération du contexte (Baum, 1996; Teaford, 1990)—en valorisant le dialogue authentique entre les partenaires de même que la reconnaissance des spécificités locales (Innes, 2004). La formule n'est pas exempte de critique : l'inégalité persiste entre les participants, qui ne bénéficient pas de moyens équivalents pour faire valoir leurs points de vue (Mouffe, 1999); il est difficile de faire émerger les enjeux majeurs pour promouvoir une ville dite juste (Fainstein, 2005); et l'insistance sur la procédure aurait pour effet de maintenir l'attention sur les histoires personnelles au détriment d'une vision collective (Fainstein, 2000).

Dans le sillage du tournant communicationnel, la Ville de Montréal a lancé en 2002-2003 le programme de Revitalisation Urbaine Intégrée (RUI), afin de mobiliser l'ensemble des partenaires potentiels, qu'ils soient issus des secteurs communautaires, publics, privés ainsi que la population en général. L'initiative propose de mobiliser les ressources variées et les expertises multiples de ces acteurs, dans le but d'identifier les enjeux à traiter et les solutions les plus pertinentes. Le programme traite la question de la revitalisation des secteurs en difficulté en débordant des seules questions relatives à l'aménagement et à l'urbanisme. Il y est prévu de considérer le logement, l'accessibilité à des équipements et des services, l'employabilité des personnes, la santé, l'éducation, la participation civique voire la lutte à la pauvreté comme faisant partie des enjeux de la revitalisation. Par ailleurs, cette intégration intersectorielle devient effective grâce à la participation d'un large éventail d'acteurs sociaux, représentatifs de tous ces secteurs et engagés à l'intérieur de la communauté ou du quartier.

Le programme de la RUI à Montréal, largement inspiré des expériences étrangères, notamment celles recensées et analysées dans l'étude Bacqué et al. (2003), soit les cas américain (*CDBG, Empowerment Zone*), français (*Contrat de ville*), allemand (*Soziale Stadt*) et britannique (*Neighbourhood Renewal Strategy*), postule que des actions simultanées, touchant le cadre bâti et les problèmes sociaux, sont nécessaires (Séguin et Divay, 2004). L'approche intégrée exigerait de coordonner les échelles administratives (ville, arrondissement) et les territoires vécus (le quartier, la population), lors de l'élaboration de plans d'actions et de projets concrets. Les écrits se rapportant aux différents programmes misent, en tout cas, sur le respect de ces trois dimensions, soit l'intégration sectorielle (la mise en commun des différents secteurs d'intervention et d'activité), la participation (des acteurs publics, privés et communautaires ainsi que de la population en général) et la territorialisation (l'ancrage local). Ces dimensions doivent également servir d'indicateurs afin de mener l'évaluation des programmes et déterminer, à plus long terme, les effets concrets. Or, le pas entre l'intention formelle programmée et sa mise en œuvre effective demeure important. La rhétorique des documents de planification

étant largement inspirée du courant communicationnel, on se demande si les programmes parviennent réellement à dépasser la formule traditionnelle d'une programmation issue du haut et appliquée par le bas (top-down). On peut aussi se demander en quoi l'expérience montréalaise de revitalisation urbaine intégrée se démarque des autres expériences.

Le présent article entend situer le programme RUI vis-à-vis d'autres programmes équivalents. Une présentation des grandes lignes de la rhétorique propre à chaque programme sert à mettre en perspective les défis et les effets des tentatives d'application de cette rhétorique tels qu'identifiés dans les évaluations menées dans chaque pays. Par la suite, nous nous penchons sur les caractéristiques distinctives du programme montréalais de RUI, en nous appuyant sur les évaluations disponibles. Le parallèle entre les expériences montréalaises et européennes ou américaines nous amène à ouvrir la discussion sur l'adéquation entre la rhétorique, soit le contenu et les arguments du discours, et les pratiques de planification, notamment la réalisation d'une planification ciblée et intégrée.

Méthodologie

La démarche que nous proposons est exploratoire. Elle s'inscrit un peu en marge d'une étude plus vaste sur les effets de la concertation menée par ces Tables intersectorielles (Sénécal et al., 2010) et elle vise à identifier les contours de la spécificité montréalaise dans le domaine de la revitalisation urbaine intégrée. Pour les fins de cette étude exploratoire, nous faisons l'hypothèse que la rhétorique des programmes témoignant de l'ambition commune de concentrer les efforts sur un territoire ciblé et d'intégrer les acteurs et les secteurs d'intervention ne s'effectue pas toujours facilement dans la mise en pratique des programmes.

La présentation formelle des programmes étrangers, leur évaluation disponible dans Internet et la recension réalisée par l'étude Bacqué et al. (2003) sont les données secondaires sur lesquelles nous appuyons notre analyse comparative des rhétoriques et des applications. Cette analyse des dimensions clés soulevées dans la théorie des programmes de cinq pays et que les opérateurs tentent de reprendre dans la pratique nous amène ensuite à observer le programme RUI de la Ville de Montréal. Nous comparons ce dernier aux initiatives étrangères et proposons un retour sur les évaluations qui ont été faites du programme montréalais jusqu'à maintenant, soit par la Ville de Montréal (2007), soit par les organismes de concertation (*Vivre Saint-Michel en santé*, 2008; Borvil et Kishchuk, 2007) ou par des chercheurs (Laurence, 2007), pour mettre en perspective sa capacité à réaliser ses objectifs d'intégrer divers secteurs, de faire participer plusieurs acteurs et d'intervenir sur un territoire ciblé.

La documentation officielle et publique, disponible dans Internet, est essentiellement publiée par l'État central de chaque pays, surtout pour la partie rhétorique : le ministère ou l'agence en charge du programme est l'auteur du document

nous servant de source sur les objectifs et les modalités du programme. Les documents relatifs aux évaluations des programmes sont également publiés par les unités ministérielles responsables des programmes, mais ils renvoient généralement aux travaux d'évaluation menés par des équipes de chercheurs. Ces derniers peuvent être rattachés à un seul institut comme c'est le cas en Grande-Bretagne, avec le Centre for Regional Economic and Social Research qui a publié son évaluation intérimaire du programme *New Deal for Communities* en 2005 (Neighbourhood Renewal Unit, 2005), ou encore faire partie d'un regroupement de chercheurs comme pour l'évaluation du programme CDBG aux États-Unis (Office of Policy Development and Research, 2005). Ce que nous comparons à l'aide de ces données secondaires se limite aux domaines d'intervention et aux acteurs mobilisés, de façon à éviter la comparaison de sujets plus complexes comme les budgets, la quantité d'interventions réalisées, etc.

Pour chaque cas étranger, la documentation relative à l'évaluation d'un cas spécifique local a également été utilisée. Les cinq cas de figure ont été choisis sur la base de l'accessibilité à l'information sur le programme de revitalisation tel qu'il est appliqué dans la ville et sur son évaluation. Les évaluations officielles des programmes publics, produites ou commanditées par les gouvernements responsables, rendent habituellement compte des bons coups et des ratés de ces programmes de façon juste et objective. Cependant, afin d'assurer un certain regard critique, nous combinons à ces sources officielles accessibles en ligne des articles scientifiques (Tigan, 2005; Paulus, 2000; Richardson, 2005; Johnson et al., 2004; Mathers, Parry et Jones, 2008; Dinham, 2005).

La documentation a été dépouillée par thème et classée dans des tableaux synoptiques, qui nous permettent de faire une discussion comparée des différents programmes et de faire ressortir les particularités du programme de la Ville de Montréal. Le premier tableau repère les caractéristiques objectives des programmes (gouvernance, formes de l'évaluation). Le deuxième tableau repère les lignes de force de la rhétorique de chaque programme, identifie le type de quartier visé et délimite le champ de l'action. Le troisième tableau pose les questions de participation, d'intégration et de portée globale des mises en œuvre. Il permet de comparer la place réservée aux représentants de la société civile, la définition de l'intégration qui est priorisée par le programme ainsi que les retombées identifiées dans la documentation (évaluations et articles scientifiques) en termes de mobilisation sociale, de développement d'outils d'aménagement et de renforcement du dynamisme local (économique, communautaire, etc.). L'analyse et les tableaux nous amènent à porter un regard distinct des évaluations existantes du programme RUI de la Ville de Montréal, pour conclure sur sa capacité à respecter les trois dimensions identifiées comme clés dans la théorie de la planification intégrée (intégration multisectorielle, participation, ancrage territorial).

Un retour à la théorie de l'espace public

La fragmentation et la complexification de la société et des milieux de vie sont compensées à la fois par la constitution d'une sphère publique porteuse du débat social (Habermas, 1990) et par une nette volonté des acteurs sociaux de réinvestir le local, phénomène que Giddens (1990) nomme la re-localisation. Le monde vécu (*Lebenswelt*) décrit par Habermas, qui correspond aux pratiques et aux attitudes repérables dans la vie sociale, se territorialise à travers certaines institutions locales chargées d'établir les bases d'un consensus minimal. Ce référent qu'est le monde vécu porte des formes instituées de délibération et de participation collectives, notamment à travers des scènes d'interactions locales, où les préoccupations (*common concerns*) sont débattues et où sont envisagés des moyens d'action collective. Le champ des théories de la planification urbaine réfère aux concepts de délibération et d'espace public, de façon à imposer une rationalité procédurale fondée sur l'idéal de participation dans l'élaboration de politiques publiques et d'outils de planification appropriés au contexte contemporain (Innes et Booher, 2004).

Le courant délibératif ou communicationnel de planification urbaine vise d'emblée à associer la participation aux démarches de planification et ainsi à bénéficier de la contribution des acteurs sociaux (Healey, 2003). Son objectif est de dépasser la transformation physique du quartier, pour rechercher une distribution plus équitable des effets revitalisants. La participation serait garante du dépassement des critères de rentabilité et de profitabilité des projets.

La critique des objectifs de ce type de planification nourrit la littérature actuelle (Fainstein, 2005; Huxley et Yiftachel, 2000). Comme le notent Swynedouw et al. (2002), les démarches contemporaines de revitalisation urbaine poursuivent malgré tout des stratégies d'hégémonie et d'accumulation. Les projets élaborés sont souvent orientés vers une transformation physique et symbolique des lieux, servant à dynamiser l'économie locale et à attirer des groupes sociaux plus aisés. Il reste néanmoins que la théorie de l'espace public, telle que reprise par le courant communicationnel, met de l'avant les dimensions d'intégration, de participation et de territorialisation afin d'atteindre un certain équilibre entre les différents participants.

En outre, ces trois dimensions (intégration sectorielle, participation et ancrage territorial) servent de fondements à plusieurs programmes étrangers de revitalisation urbaine intégrée ou concertée, tels qu'en témoignent les documents officiels qui les présentent. Elles servent également de critères d'évaluation pour déterminer si ces programmes peuvent produire leurs effets pour redynamiser les quartiers au plan social, économique et physique à plus long terme. Ces trois dimensions sont celles que la Ville de Montréal a retenues pour lancer, en 2006, l'évaluation de son programme de RUI.

L'approche intégrée de la planification urbaine en quelques mots

La critique de la planification traditionnelle, centralisée et rationnelle a forcé l'ouverture à d'autres façons de faire (Wassenberg et al., 2007; Swyngedouw et al., 2002). Au plan théorique, il n'existe pas de consensus sur le référent à adopter : les tenants d'une approche postmoderne et les auteurs défendant une théorie de la «ville juste» critiquent les approches basées sur la communication et s'interrogent sur la valeur du processus de planification (Hoch, 2006; Fainstein, 2005). De fait, le processus en lui-même est appréhendé comme un résultat, indépendant du contenu du plan d'intervention. En ce sens, l'intégration et la participation deviennent des objectifs à atteindre pour et par la planification.

Les débats contemporains touchant la planification urbaine en appellent également à un remplacement des vastes plans directeurs par des projets stratégiques, à forte portée symbolique. La planification rationnelle à grande maille fait place aux projets porteurs d'une vision emblématique de la ville, qui se façonnent au local en s'appuyant sur le design, sur un certain esthétisme ou sur les principes de développement durable afin de servir la transformation de l'image des espaces urbains en déclin. De tels projets peuvent mettre à profit les ressources d'une multiplicité de partenaires, sans pour autant s'alourdir de plans longs à élaborer et lourds à appliquer. La planification par projet cible un territoire et y concentre l'attention et les ressources. Le projet est ainsi compatible avec l'approche intégrée, qui bénéficie de la souplesse et de l'efficacité de cette façon d'opérer (Pinson, 2006).

L'approche intégrée est également vue comme étant plus durable et plus adéquate du fait qu'elle propose une intervention simultanée sur différentes dimensions urbaines, ne se limitant pas à la seule dimension physique comme le faisaient les programmes de rénovation urbaine. Les programmes de revitalisation urbaine intégrée interpellent des acteurs représentant des différents secteurs qui sont appelés à mettre leurs ressources et leurs connaissances à profit, aux côtés des acteurs sociaux locaux, dans une perspective d'intégration et de démocratisation.

Portée par le postulat des effets de milieu (Séguin et Divay, 2004), l'approche intégrée consiste à adapter les ressources aux besoins particuliers et à rétablir l'équilibre entre les quartiers au sein d'un même ensemble urbain, pour assurer une équité des chances. Toutefois, cette façon de faire tend à défavoriser les personnes pauvres qui ne vivent pas dans ces zones, d'une part, et à détourner l'attention des initiatives sociales élaborées localement, d'autre part. En ce sens, afin d'éviter d'agir sur le cadre physique sans améliorer le sort de la population défavorisée, les interventions doivent porter sur l'ensemble du territoire et atteindre tous les individus concernés.

L'*empowerment* des communautés est un objectif sous-jacent à l'approche intégrée : la démarche de revitalisation devrait accroître les compétences sociales, politiques et économiques des résidents et des groupes de la communauté. Cela

devrait susciter la créativité et l'innovation dans la recherche de solution. Voyons maintenant comment cette approche intégrée a été adaptée dans le cadre de six programmes.

Six expériences intégrées : rhétorique, territoire et action

Cette section propose un cadre d'analyse pour la comparaison de six expériences de revitalisation urbaine intégrée. En parallèle de la présentation des grandes caractéristiques de chaque programme observé, nous proposons une série de tableaux. Le premier tableau reprend chacun des programmes en précisant le pays ou le territoire d'origine, la période d'application du programme et les institutions impliquées dans son application. Le deuxième tableau présente les différentes versions de l'approche intégrée. Il nous permet de comparer les grandes lignes du discours propre à chacun des programmes, le type de zones ciblées et la définition de la revitalisation qui transparaît de la rhétorique du programme. Le troisième tableau offre un aperçu des dynamiques sociales stimulées par les programmes, en termes de collaboration et de participation des résidents et des groupes locaux au processus. Nous comparons le style et la structure d'intégration proposés par chaque programme. Nous revenons, enfin, sur le caractère des actions recensées dans les différents milieux d'implantation, que nous traitons comme étant des retombées du programme en termes de mobilisation sociale, d'aménagement sur le domaine physique et de renforcement du développement économique.

L'initiative européenne Urban II

Mise en place en 2000 pour faire suite à *Urban I* (1994-1999), *Urban II* est une initiative communautaire du Fonds européen de développement régional (FEDER) pour le développement durable des villes et des quartiers en crise au sein de l'Union européenne (Commission européenne, 2008). Cette deuxième phase de l'initiative, qui s'étendait officiellement jusqu'en 2006, vise plus spécifiquement le soutien à la conception et à la mise en œuvre de stratégies innovantes de revitalisation sociale et économique durable, dans les quartiers urbains ou les petites et moyennes villes européennes. *Urban II* a été appliqué à 70 zones. Une troisième phase du programme *Urban* a été lancée entre 2006 et 2008 dans les zones qui n'ont pas été couvertes par les deux premières phases.

Urban II propose de miser sur des partenariats capables d'intervenir au sein des villes pour favoriser la revitalisation sociale et économique des milieux de façon durable. L'allocation des ressources se fonde sur quatre grands principes : 1) les projets doivent renforcer l'économie locale; 2) développer de nouvelles opportunités pour les partenariats public-privé; 3) favoriser l'égalité des chances et le développement durable au sein de la région ciblée; 4) et concentrer les ressources au sein des communautés ayant les besoins les plus criants et un grand potentiel

L'approche intégrée de revitalisation urbaine : une comparaison

Tableau 1. Les grandes lignes des six programmes intégrés recensés				
Programme et provenance	Caractéristiques du programme			Documents de référence
	Échelle	Période d'application	Gouvernance	
Urban II, Europe	Internationale	2000-2006	Supervisé par le Fond européen de développement régional (FEDER) de la Commission européenne et opéré en partenariat avec le gouvernement national et les administrations locales. Les cibles : aires urbaines ayant des lacunes de développement. Durée de vie des projets : maximum 6 ans.	Évaluation mi-parcours, coordonnée à la fin de 2003 par la Direction générale Politique Régionale et Cohésion de la Commission européenne (recherches documentaires; consultations; enquêtes; groupes de réflexion; études de cas; modélisation macroéconomique).
New Deal for Communities (NDC), Grande-Bretagne	Nationale	1998 - ...	Partenariat entre le gouvernement central, des acteurs privés et des associations. Les cibles : zones identifiées statistiquement comme étant défavorisées. Durée de vie des projets : maximum 10 ans.	Évaluation 2001-2005 du Centre for Regional Economic and Social Research de l'Université Sheffield Hallam (sondages auprès des ménages; analyse de données secondaires sur performances scolaires, criminalité et accès à des transferts gouvernementaux, etc.; rapports annuels des organisations locales).
Contrat de Ville, France	Nationale & locale	2000-2006	Contrat entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. Les cibles : les quartiers les plus défavorisés. Durée de vie des projets : maximum 5 ans.	Synthèse de l'évaluation à mi-parcours, réalisée par la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), 2000-2006 (bilans, rapports d'étapes, autoévaluations et études indépendantes, provenant des Contrats de ville locaux).
Soziale Stadt, Allemagne	Nationale & régionale & locale	1999 - ...	Travail conjoint des trois niveaux de gouvernements présents en Allemagne (fédéral, provincial et local) et appui de la Communauté européenne et des partenaires privés ou caritatifs pour la mise en œuvre du programme. La population et les groupes sont également invités à participer aux projets, qui ne sont pas limités dans le temps.	Actualisation de l'évaluation par le Deutsches Institut für Urbanistik – Difu (Institut allemand d'urbanisme), concernant la revitalisation de 392 zones urbaines en Allemagne en 2005 (sondage ; groupes de discussion avec responsables locaux).
Community Development Block Grant (CDBG), États-Unis	Nationale	1974 - ...	Programme fédéral administré par le gouvernement de l'État ou par le gouvernement local concerné. Les cibles : les villes de petite taille, les comtés urbains et les régions métropolitaines. La subvention couvre une période de un, deux ou trois ans.	Évaluation du processus menée en 2006 par le Secrétariat fédéral Housing and Urban Development (HUD). Indicateurs du rendement du programme : sommes attribuées par domaines d'intervention.
Revitalisation urbaine intégrée (RUI), Canada	Locale	2003-...	Partenariat entre gouvernement local et les représentants des groupes locaux, des organismes et de la société civile. Le financement est issu d'ententes entre le gouvernement local et le gouvernement provincial, parfois même de programmes conjoints (Vibrant Communities, Centraide). Les cibles : zones de défavorisation. L'horizon de la planification devrait être de dix à quinze ans.	Évaluation de mise en place par l'équipe Divay et al. (2006) (entretiens semi-directifs) ; évaluation de la démarche-action de Montréal-Nord par Borvil et Kishchuk (2007) (consultations et évaluation participative) ; évaluation de la démarche dans Saint-Michel, Vivre Saint-Michel en Santé (2007) ; évaluation de la démarche dans Sainte-Marie par Pierre Laurence (2007) (entretiens semi-directifs).

de création d'emploi. Le postulat derrière *Urban II* est que les villes sont les mieux à même de déployer les mesures pertinentes pour lutter contre l'exclusion sociale et la dégradation physique des milieux.

La rhétorique utilisée est caractérisée par un souci de développement économique, afin d'assurer la cohésion sociale et l'égalité des chances, en misant sur les atouts locaux, les potentiels physiques et économiques des aires choisies. Le design urbain est identifié comme un outil essentiel pour la revitalisation urbaine et les références au développement durable abondent dans la documentation officielle. *Urban II* mise sur le changement d'image des lieux ciblés pour en relancer le développement. À cet égard, les projets visent davantage la rénovation urbaine et le recrutement d'entreprises que l'intégration multisectorielle, qui est plutôt comprise comme un bénéfice de la transformation physique et symbolique des milieux ciblés.

En ce qui a trait à la participation, elle est réduite à celle des administrations locales en partenariat avec l'État et la Commission européenne. La participation d'intervenants autres que les représentants gouvernementaux se concentre autour du volet du financement des projets. La population locale est peu impliquée dans le processus, mais cela vaut tant pour la rhétorique que pour l'application du programme. Dans la documentation sur les retombées du programme, *Urban II* est décrit comme une initiative communautaire réussie, qui a un effet sur le dynamisme économique des zones ciblées et sur la cohésion et l'inclusion sociales. *Urban* sert d'ailleurs d'appui pour la période de planification de la FEDER couvrant les années 2007 à 2013. En effet, la politique régionale de l'Union européenne décrit le programme *Urban* comme étant un exemple d'intégration : «La coordination intersectorielle des actions, de forts partenariats horizontaux, des responsabilités locales renforcées ainsi que la concentration des financements sur une sélection de zones géographiques ciblées constituent les facteurs clés du succès de l'initiative communautaire *Urban*, et représentent un "Acquis urbain" commun au niveau européen » (Commission européenne, 2008 : 5).

Programme New Deal for Communities lie à la stratégie Neighborhood Renewal Unit en Grande-Bretagne

Le programme britannique *New Deal for Communities* (NDC) est le précurseur du programme *Neighborhood Renewal Strategy*. Il vise le financement de projets, à travers des partenariats locaux, afin d'améliorer la qualité de vie et la densité du tissu social au niveau des quartiers ou des aires de voisinage. Sa mise en œuvre consiste à canaliser une part des ressources destinées à certains services publics dans 39 zones identifiées comme sévèrement défavorisées et à adapter ces services en fonction des besoins locaux spécifiques.

Dans le programme NDC, la revitalisation urbaine privilégie le développement social sous les objectifs de réduire les inégalités sociales, d'améliorer les conditions

de vie et l'accès aux services publics. On y valorise les interventions sur l'habitation, l'amélioration des conditions de santé et de l'éducation, la diminution du chômage et la réduction de l'insécurité et de la criminalité (*experience of crime*). Dans la présentation officielle du programme, les aspects formels des partenariats locaux mis en place revêtent une grande importance : ils réunissent des membres de la communauté, le secteur public et le secteur privé. Ils sont vus comme les outils de coordination efficace des programmes existants et d'intégration des forces vives au sein des aires de défavorisation. La rhétorique du programme NDC laisse entendre que la participation et l'intégration des efforts des partenaires est le vecteur par lequel les individus pourront, à la fois, améliorer leurs conditions de vie, renforcer leur sens civique et communautaire.

Selon le rapport concernant les années d'application 2001-2005, 22% du budget du programme NDC ont été alloués aux initiatives permettant de renforcer l'engagement local (*Neighbourhood Renewal Unit, 2005*). Ces initiatives ont pris la forme de consultations publiques locales, de mise à niveau des infrastructures communautaires et d'activités de communication et de diffusion pour rejoindre les résidants et stimuler leur participation aux différents projets de revitalisation. Il apparaît que la valeur accordée au processus concerté de planification et à ses retombées sociales est plus importante dans ce programme que dans les autres programmes étudiés. Le processus mise largement sur le travail des partenariats pour lancer la revitalisation des milieux : « The local community is at the heart of the program » (*Neighbourhood Renewal Unit, 2005* : xiv). Au départ, ces partenariats d'acteurs civiques, publics et privés doivent être mis sur pied à la demande des groupes et des associations locales, mais leur action est coordonnée par des représentants des services publics. Par contre, les groupes communautaires ou associations ne se voient pas accorder un très grand rôle dans les partenariats. Ils sont plutôt rangés dans la catégorie des grands bénéficiaires du programme. Cela est possiblement dû à l'absence relative de tels groupes et associations dans les zones ciblées par le programme. Certains auteurs sont plutôt d'avis que cette participation modeste est due à la stratégie développée par les résidants des quartiers défavorisés, qui ne souhaiteraient pas coopérer avec l'administration publique (Mathers, Parry et Jones, 2008). Cette faible implication socio-communautaire diminue la portée de l'intégration sociale réalisée par NDC.

En outre, même si la rhétorique insiste sur la volonté de stimuler le développement social, il ressort des documents d'évaluation que les actions sont surtout orientées vers le renforcement du développement économique et de la compétitivité des milieux, un peu comme dans *Urban II*. À la différence de ce dernier, la vision de NDC valorise davantage le renforcement de l'éducation et de la formation pour répondre aux besoins de la population locale. Cela dit, l'idée sous-jacente à la rhétorique est de rendre les quartiers ciblés plus viables économiquement.

Tableau 2. Six programmes de revitalisation urbaine intégrée: approches, cibles territoriales et actions privilégiées

Programmes	Rhétorique	Types de quartiers ciblés et définition de la revitalisation urbaine	Actions admissibles au programme
Urban II, Europe	Donner un nouveau souffle aux zones défavorisées, à l'aide du design et du développement durable.	Les quartiers ciblés sont en crise et dévitalisés. La revitalisation s'apparente à la rénovation urbaine combinée à des initiatives entrepreneuriales.	Sont admissibles les projets qui stimulent l'économie locale, qui permettent la création d'emplois dans le domaine de l'environnement, de la culture ou des services, qui favorisent les partenariats public-privé ou qui supportent le développement durable.
NDC, Grande-Bretagne	Réduire les écarts entre les quartiers les plus pauvres et le reste du territoire en appliquant des approches innovatrices.	Les quartiers ciblés sont les plus statistiquement défavorisés. La revitalisation correspond à la mise en commun des efforts de partenaires et de la communauté pour adapter les actions aux besoins locaux.	Les actions cherchent à améliorer les conditions de santé, d'éducation et le cadre de vie de la population, à réduire le chômage et l'insécurité. Elles doivent être orientées vers les besoins locaux.
Contrat de Ville, France	Améliorer les conditions de vie et lutter contre l'exclusion sociale, par des mesures concrètes dans les quartiers en crise, par le développement économique et la stimulation de l'employabilité.	Les quartiers ciblés sont dits «sensibles». La revitalisation est définie comme étant l'inclusion des personnes défavorisées par la formation et l'emploi.	Sont admissibles les actions permettant une coordination des politiques publiques autour de priorités communes (l'emploi, l'environnement, la prévention du crime, etc.).
Soziale Stadt, Allemagne	Contrevenir aux écarts de développement entre les quartiers au sein d'une même ville en mobilisant la population par des approches de planification et de gestion innovatrices.	Les quartiers ciblés sont ceux qui ont des besoins spéciaux. La revitalisation se définit en termes d'améliorations physiques et de coopération.	Sont admissibles les actions d'amélioration de l'habitation, des espaces publics, des équipements sociaux et des services. Les projets clés, visant à améliorer l'image et la réputation des quartiers, sont prioritaires.
CDBG, États-Unis	Développer des communautés viables en assurant des conditions d'habitation adéquates, un cadre de vie approprié et en stimulant les possibilités de développement économique des personnes à faible revenu.	Les quartiers ciblés sont ceux qui ont des besoins spécifiques. La revitalisation est définie en termes de rénovation urbaine et d'amélioration des conditions d'hygiène et de santé.	Les critères d'admissibilité des actions sont souples et favorisent autant des projets d'amélioration de l'habitat que des projets permettant d'assurer le bien-être social de la population.
RUI, Montréal Canada	Lutte à la pauvreté et à l'exclusion pour améliorer les conditions de vie à partir de projets intégrés et conçus de façon concertée. Amélioration du cadre physique et du dynamisme économique vues comme ayant potentiel de retombées sur le développement social.	Les quartiers ciblés sont défavorisés. La revitalisation est envisagée en partenariat avec des représentants du secteur privé, du secteur public et des organismes communautaires	Actions touchant aux diverses dimensions urbaines, se voulant adaptées aux conditions locales.

Le Contrat de ville—Rénovation Urbaine en France

Le Contrat de ville a été, jusqu'en 2006, l'outil privilégié par le gouvernement français pour venir en aide aux populations vivant en zones urbaines sensibles (ZUS), qui comptent trois fois plus de ménages pauvres et trois fois plus de logements sociaux que le reste de l'espace urbain ainsi qu'un taux de chômage qui atteint 20% de la population active, soit le double du taux national. Deux cent quarante-sept (247) contrats de ville avaient cours sur le territoire français en 2005, dont 25 dans les départements et territoires outre-mer et 43 en Île-de-France (André, 2005). Le Contrat de ville lie l'État français et les différentes instances gouvernementales territoriales : conseils régionaux, conseils généraux, conseils d'agglomérations et communes, ainsi que les grands bailleurs de fonds tels que la Caisse de dépôts et consignations, les Caisses d'allocations familiales régionales et d'autres fonds régionaux et sectoriels. Il vise à « mettre en cohérence » les politiques publiques émises par les différentes instances autour d'objectifs communs, comme l'accès à l'emploi, la qualité de l'environnement de vie et la prévention du décrochage scolaire et de la délinquance.

La participation populaire est plutôt restreinte : les acteurs et les résidents sont informés et consultés après l'élaboration des plans. Leur contribution attendue est l'approbation et la bonification des projets. Au final, la municipalité arbitre les attentes contradictoires exprimées en consultation. Le programme Contrat de ville fonde sa légitimité sur la pertinence des projets choisis, mais aussi sur le processus de consultation qui le distingue des politiques antérieures.

La rhétorique propre au Contrat de ville insiste sur l'intégration des dimensions sociale, économique et physique du développement urbain et la coordination entre les échelles de gouvernement. L'objectif officiel est d'améliorer les conditions de vie et de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ainsi, la rhétorique combine des thèmes généraux comme servir les intérêts de la population française et agir sur le territoire, et des thèmes spécifiques, comme le soutien aux chômeurs. La définition de la revitalisation urbaine est ici plus économique que physique et, donc, un peu plus large que dans d'autres programmes. Laisseée entre les mains des experts, la planification ne comprend aucun exercice de réflexion commune. D'ailleurs, la lourdeur du processus requis rend difficile la tâche de mobiliser et d'intéresser les acteurs sociaux (Epstein et Kirszbaum, 2005). L'application du programme français renvoie davantage à un programme fait «pour» mais relativement peu «par» la population.

Le programme *Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf—die Soziale Stadt* (La ville sociale) en Allemagne

Le programme Soziale Stadt ou Ville sociale est le fruit d'une coopération étroite entre des partenaires diversifiés : les résidents du quartier ciblé, les autorités municipales, les associations locales, les promoteurs, les coopératives d'habitation, des

commerces, des écoles et des groupes communautaires. Les zones d'intervention sont identifiées à partir de critères tels le taux de chômage, l'espérance de vie et le nombre de personnes bénéficiant de l'aide sociale. Au plan financier, le programme est issu d'une entente conjointe entre l'État fédéral et les *Länder* (provinces) et met à profit les ressources des deux paliers de gouvernement, qui se sont également engagés à coordonner l'ensemble des moyens et mesures nécessaires pour l'amélioration des quartiers.

L'objectif officiel du programme allemand est de contrer les écarts sociaux et spatiaux au sein des aires urbaines. La revitalisation urbaine y est essentiellement une opération d'amélioration du cadre physique, ce qui améliore l'image du quartier et influe sur la dynamique socio-économique locale. L'idée est de coordonner les ressources humaines et financières, publiques et privées, caritatives et communautaires, fédérales et provinciales, et de miser sur l'effet d'entraînement.

La rhétorique de *Soziale Stadt* insiste sur l'intérêt et la portée des initiatives des résidents et des groupes locaux. Néanmoins, selon les évaluations publiées par l'Institut allemand d'urbanisme, le *Deutsches Institut für Urbanistik–Difu* (2006), environ 80% des opérations de revitalisation évaluées sont concentrées dans un grand projet, habituellement de transformation physique. L'accent est mis sur un projet clé, avec l'espoir qu'il sera suffisamment porteur pour entraîner des retombées positives pour l'image et le dynamisme du quartier visé. La logique suivie s'apparente à celle recensée pour le programme européen *Urban II*.

À cause de la prédominance accordée aux actions liées à la rénovation urbaine, le programme allemand apparaît se détourner de l'objectif de l'intégration sectorielle et des projets de développement social. Cela est peut-être fait délibérément. Il s'agit possiblement d'une façon d'assurer la cohérence entre les multiples applications locales du programme. D'ailleurs, si les dimensions sociales, économiques ou culturelles ne sont pas abordées dans la rhétorique de la présentation officielle du programme, il n'en reste pas moins que les premières évaluations du programme *Soziale Stadt* montrent une intégration des dimensions sur le terrain, à travers les relations informelles qui émergent lors de l'application des plans (*Deutsches Institut für Urbanistik–Difu*, 2006).

Programme *Community Development Block Grant (CDBG)* des États-Unis

Le programme fédéral états-unien *CDBG* attribue annuellement des subventions aux instances locales qui souhaitent mettre en place des activités favorisant la revitalisation des quartiers urbains, le développement économique et le développement de services et d'équipements publics. Le programme comptait 1 200 participants en 2006.

Un amendement à la Loi sur l'habitat et le développement local (*Housing and Community Development Act*), qui date de 1974, a été voté en 2006 par le Sénat et la Chambre des représentants (*The CDBG Reform Act*, 2006) pour établir des

Tableau 3. Six programmes de revitalisation urbaine intégrée : participation des acteurs sociaux, intégration des dimensions et des secteurs et retombées

Programmes	Rôle des résidents et des groupes	Type d'intégration	Retombées
Urban II, Europe	Intégration pour le financement; partenariats locaux (tous les niveaux représentés), avec une volonté d'appliquer des principes de développement durable.	Approche de développement urbain par projet Mise sur la transformation physique pour assurer la revitalisation. Faveur aux grands projets phares et au changement d'image des lieux.	Positives pour le développement stratégique des affaires et pour l'innovation, le transport et le développement durable. L'inclusion sociale est considérée comme étant bien servie par l'approche intégrée.
NDC, Grande-Bretagne	Partenariats locaux mis en place par les organismes locaux et supervisés par des comités (composés de 23% de membres de la communauté). Les résidents peuvent participer aux consultations, à la planification et à l'application du programme et un budget est alloué pour la mobilisation. La mobilisation est accrue là où l'espace est associé à une certaine étiquette identitaire (branding). Les consultations pourraient rejoindre un plus grand nombre de personnes.	Structure formelle pour la mise en œuvre d'actions informelles Établit des espaces d'échange et de coopération, mais reste assez formel pour faire de la structure de planification intégrée un acteur incontournable de la revitalisation. La mobilisation citoyenne n'est pas à la hauteur des attentes.	Positives pour les acteurs du monde des affaires et assez positives pour les résidents (pas de signes d'augmentation exagérée des valeurs foncières). Le débat persiste quant à la cible réelle: le territoire ou la population? Le scepticisme traditionnel de la population envers l'administration publique pose un obstacle.
Contrat de Ville, France	Résidents locaux et groupes devant être consultés sur la planification et sur l'application du programme par l'administration locale, mais aucune obligation quant à la façon d'informer la population et à la médiation entre les différents points de vue. Les associations peuvent organiser des consultations supplémentaires et planifier des actions en accord avec les projets pour renforcer la mobilisation.	Fondée sur l'expertise technique Les secteurs d'intervention sont intégrés autour d'une variété de projets, mais la planification reste l'affaire des experts (techniciens, architectes, urbanistes, etc.).	Retombées sociales et économiques plutôt faibles. Lourdeur administrative et absence de réflexion commune (sur les objectifs, la population ou les zones ciblées). Manque d'articulation et d'intégration. Instabilité. La discrimination positive n'aide pas les zones ciblées.

Suite du tableau 3

Soziale Stadt, Allemagne	Partenariats de planification et d'application pouvant impliquer divers acteurs. Certaine intégration verticale (ressources et idées) mais moins horizontale (secteurs d'intervention). Attention d'abord portée sur cadre physique ; interventions de développement social viennent en second. Certains groupes restent difficiles à rejoindre (immigrants, chômeurs, représentants des affaires). La presse locale est le meilleur canal d'information.	Gouvernance entrepreneuriale On s'en remet aux partenaires privés et à une certaine vision ou image de la ville. Les acteurs sociaux ont un accès limité à la prise de décision.	Renforcement des réseaux sociaux et des dynamiques sociales (animation, groupes de soutien, consultations publiques, comités, etc). Un certain changement d'image. Structures de gestion vues comme étant durables.
CDBG, États-Unis	Plus intégré à l'horizontal (secteurs) qu'à la verticale (ressources et dimensions). Les administrations locales doivent encourager et soutenir la participation des citoyens à toutes les étapes du processus, mais elles n'ont pas à tenir compte des propositions. Le recours aux organisations à but non lucratif est fréquent. Les non-administrateurs sont surtout bénéficiaires des projets.	Fondé sur l'expertise technique Les secteurs d'intervention sont intégrés autour d'une variété de projets, mais la planification reste l'affaire d'experts.	Amélioration des conditions de vie et d'habitation depuis 1974. Réforme pour mieux cibler les zones et renforcer la participation locale.
RUI, Montréal Canada	Exigence officielle d'appliquer une vision globale et de mobiliser la population de la planification à l'implantation. Les comités de revitalisation locale regroupent différents intervenants, pour travailler sur le diagnostic des problèmes, l'identification des priorités, la planification des projets, la recherche de financement et la réalisation.	Gouvernance entrepreneuriale Recours aux partenaires privés locaux et à une certaine image de la ville. Les acteurs sociaux participent à la planification et à l'application des projets, mais d'une façon distincte d'une démarche à l'autre.	Plutôt positives. Processus offre des opportunités de collaboration et d'empowerment dans certaines zones. Quelques interventions sur le cadre physique et quelques réalisations favorables au développement social. Renforcement des initiatives communautaires et de la coopération, mais parfois en dehors du programme.

indicateurs dans l'allocation des fonds et l'évaluation des projets.

La réforme prévoit une nouvelle façon pour les bénéficiaires de rendre compte de leurs réalisations. Ils doivent dorénavant dresser eux-mêmes une liste d'objectifs pour mesurer leur performance et déterminer s'ils favorisent l'atteinte des objectifs généraux de 1) création d'un cadre de vie approprié; 2) développement de logements abordables décents; 3) développement économique et revitalisation commerciale; 4) création d'emplois. Les rapports d'évaluation devront être soumis à la population pour qu'elle puisse exprimer ses commentaires et suggestions. À cet égard, la rétroaction attendue de la population dans le programme s'est accrue depuis 2006. Plus précisément, les représentants de cette population que sont les administrateurs des gouvernements locaux jouent un rôle majeur dans la planification et dans l'application du programme, si l'on en croit la documentation officielle (*Office of Policy Development and Research*, 2005). La population et les associations n'ont pas tout à fait leur mot à dire directement dans le processus du programme CDBG, ce qui peut être vu comme une lacune (Tigan, 2005). Toutefois, les gouvernements locaux sont autorisés par le programme fédéral à allouer une part des responsabilités de planification et d'implantation des projets à des organisations non gouvernementales sans but lucratif, aidant ainsi à objectiver la planification et à la rapprocher des intervenants du milieu.

En ce qui concerne le contenu des projets, le principal critère imposé par le programme aux opérateurs locaux est que 70% des sommes allouées le soient pour des projets d'amélioration des conditions des individus ayant des revenus jugés bas ou modérés, sur une période de un, deux ou trois ans. La rhétorique officielle du programme américain sous-entend que la revitalisation urbaine se traduit par l'amélioration des conditions de vie des personnes les plus démunies des territoires les plus défavorisés, surtout sur le plan physique, mais aussi en termes d'inclusion au marché du travail et en ce qui concerne les conditions de santé et de bien-être.

La Revitalisation Urbaine Intégrée à Montréal

L'objectif du programme montréalais de revitalisation urbaine intégrée (RUI) est de créer une structure de planification concertée et intégrée afin d'élaborer une stratégie de revitalisation capable de créer des cadres de vie agréables et dynamiques. Le programme cherche à permettre à l'administration municipale de s'adjoindre les acteurs locaux les mieux outillés, qu'ils soient issus du secteur public, du secteur privé ou du monde des associations et citoyens.

Le programme montréalais est lié à un contexte de politiques urbaines plaçant le développement social au premier rang des priorités, bien qu'il soit nettement plus facile pour un gouvernement municipal, au Québec et au Canada, de s'en tenir à des interventions sur le milieu physique et de stimulation

économique. L'ambition du programme RUI est de favoriser la collaboration d'intervenants issus d'une multiplicité de secteurs, incluant le secteur social.

La RUI est actuellement en cours dans huit arrondissements montréalais, ayant des contextes urbains très différents les uns des autres. Il faut rappeler que suite aux réformes municipales de 2001-2006, chacun des treize arrondissements montréalais possède son propre maire et des responsabilités accrues en matière d'urbanisme. La forte décentralisation des responsabilités vers les arrondissements a permis une application de la RUI assez flexible, assurant une adaptation du programme aux différents milieux d'implantation. À l'exception de l'opération de Sainte-Marie, qui couvre une partie de l'arrondissement de Ville-Marie et où la coordination entre l'arrondissement et l'administration centrale n'a pas toujours été facile, l'administration centrale montréalaise a eu un rôle plutôt limité dans l'opérationnalisation de la RUI.

Un peu comme le font les autres programmes recensés, le programme montréalais concentre les actions au sein de quelques cibles territoriales particulièrement défavorisées. À Montréal, des résidants et des groupes communautaires représentant la population sont invités à participer au processus, de l'étape de la planification à celle de l'application des opérations. En ce sens, le programme montréalais vise à planifier des interventions «pour» et «avec» la population locale, du moins dans sa rhétorique. Certains éléments de la mise en pratique de cette rhétorique contribuent également à le distinguer des autres programmes étudiés.

La spécificité montréalaise

Le programme RUI s'appuie sur les acteurs locaux à toutes les phases de la démarche de planification. À notre avis, il s'agit de l'aspect qui distingue le plus la RUI des autres programmes. Le traitement simultané des différentes dimensions du développement urbain renforce également sa dimension «intégrée» et contribue à l'émergence d'une vision globale de la revitalisation urbaine. En ce sens, la rhétorique et l'application concertée de la RUI renvoient aux principes de la planification communicationnelle, d'intégration, de participation et d'ouverture à l'autre.

Le lancement de la RUI a suscité un certain espoir au sein des résidants et des groupes des zones ciblées, notamment en raison de son approche innovatrice et de sa formule inclusive. En général, les acteurs concertés sont parvenus à s'entendre sur ce qu'il faut faire pour revitaliser les milieux ; c'est concernant les façons de faire, les moyens de mise en œuvre qu'ils ont plus de mal à s'entendre. Dans certains cas, la combinaison du peu de moyens financiers, de la difficulté d'intégrer tous les secteurs d'intervention et de la difficulté à échanger des informations entre partenaires peu habitués à coopérer a conduit à une certaine déception et à un scepticisme quant aux ambitions réelles de

l'initiative montréalaise. Le passage de la théorie à l'action reste difficile.

Les quelques évaluations du programme montréalais de RUI qui existent à ce jour ne sont pas équivalentes dans leurs méthodes. Néanmoins, elles donnent un aperçu des caractéristiques de l'expérience montréalaise, surtout lorsque comparée aux autres.

La première évaluation a été lancée en 2003 et publiée en 2004, par la même équipe de chercheurs qui avaient publié l'étude sur laquelle l'administration montréalaise s'est basée pour élaborer le programme (Bacqué et al., 2003; Divay et al., 2006). Cette évaluation a été menée peu de temps après le lancement du programme lui-même et couvre les trois projets-pilotes de départ. Les autres évaluations sur lesquelles nous prenons appui se concentrent plutôt sur l'une des huit zones urbaines où sont en cours, encore aujourd'hui, des exercices de revitalisation urbaine intégrée.

Les évaluations de la RUI permettent de souligner la capacité de mobilisation des acteurs locaux et de la population lors de réunions de consultation et d'information. Ainsi, des acteurs issus des secteurs reliés au développement social ont été associés aux démarches. Toutefois, les représentants des secteurs de la santé et de l'éducation ont parfois été difficiles à mobiliser, notamment au début du programme (Divay et al., 2006).

Il est un peu surprenant, par ailleurs, de constater que le programme RUI concerne des objets qui sont normalement traités par l'administration municipale : le logement, la gestion des infrastructures, l'entretien des parcs, etc. Et cette propension à déléguer au programme des compétences ou des responsabilités municipales n'est pas attribuable à la nouveauté de l'initiative, puisqu'elle est toujours observable plusieurs années après le lancement de la RUI. L'appel de propositions pour l'évaluation du programme lancé par l'administration montréalaise en 2006 en fait foi, en formulant les objectifs suivants : mesurer l'évolution des quartiers sur une longue période de temps, prendre en compte des trajectoires individuelles, mesurer les retombées de la RUI, évaluer le rôle du secteur privé, évaluer les effets indirects de la RUI, incluant les effets sur l'administration municipale et les politiciens (Ville de Montréal, 2007; Thériault, 2006).

L'évaluation de Divay et al. réalisée en 2004 (mais publiée en 2006) souligne que la période proposée était un peu courte pour produire les plans qui apporteraient un effet durable. Dans Sainte-Marie, par exemple, l'ensemble des demandes ont été incluses au plan d'intervention de façon à ne fâcher personne (Divay et al., 2006 : 9). Or cela a eu pour conséquence de compliquer la priorisation des actions. Le rôle des professionnels a aussi été remis en question : la coordination du comité de revitalisation local a été assignée à des professionnels de la Ville, ce qui a pu gêner l'organisation d'une gouvernance concertée. Finalement, il apparaît que la plupart des projets examinés impliquent la gestion municipale au premier rang.

Les interventions d'amélioration du cadre bâti, l'ajout d'espaces verts, la réfection des rues, le renforcement de la sécurité dans les parcs et le développement de l'accès aux maisons des jeunes sont essentiellement des responsabilités de la Ville de Montréal.

L'initiative de Montréal-Nord est née d'une résolution des antennes locales des ministères du gouvernement du Québec, selon laquelle Montréal-Nord est l'un des quartiers les plus défavorisés de Montréal. Certaines des actions entreprises visent explicitement le développement d'une structure de coopération, dans une zone urbaine où les ressources communautaires apparaissent dispersées. L'aide aux jeunes familles s'est également avéré une voie identifiée pour casser le cycle de la pauvreté intergénérationnelle (Borvil et Kishchuck, 2007 : 6). L'évaluation y a été conduite en 2007, suivant une méthodologie participative. Les questionnaires et les outils de collecte de données ont été élaborés et discutés en collaboration avec des comités chargés des deux projets principaux entrepris : une mission d'assistance aux jeunes familles et une initiative travaillant à stimuler la participation civique nommée «Un Itinéraire pour Tous».

L'analyse des résultats de l'évaluation a, elle aussi, été exécutée collectivement. Il en est ressorti que la participation avait été le point fort de la démarche : les représentants des agences publiques ont été nombreux à participer et à établir des partenariats durables. Malgré un engagement plus fort du secteur institutionnel, la participation des citoyens à la démarche de planification a également été encouragée et s'est avérée plutôt satisfaisante, notamment des jeunes familles. La participation soutenue a même favorisé le lancement d'un centre culturel et communautaire municipal. Le rapport d'évaluation de la RUI dans Montréal-Nord réitère la pertinence de l'approche de développement social, tout en soulignant la lourdeur du processus administratif (Borvil et Kishchuck, 2007 : 51).

La troisième application du programme RUI recensée pour notre exercice comparatif est celle du quartier Saint-Michel. Plusieurs organismes se sont associés, en 1991, autour de la formule proposée par le programme Villes et villages en santé, favorisant du même coup l'élaboration d'un réseau partenarial dense et cohérent à Saint-Michel. L'organisme Vivre Saint-Michel en Santé (VSMS) est né de cette association en 2004. La RUI dans Saint-Michel découle du travail de VSMS appuyé d'abord par le réseau canadien *Vibrant Communities* et par Centraide. L'évaluation de la RUI dans Saint-Michel rapporte, de façon détaillée, tous les projets en cours, en décrivant les stratégies déployées et les actions correspondantes. L'organisme VSMS se veut ouvert à la participation des citoyens et travaille à la lutte à la pauvreté dans une perspective multisectorielle (la sécurité alimentaire, l'environnement, la famille, la sécurité urbaine, le transport, l'employabilité, etc.). L'organisme est soumis à une évaluation régulière.

La démarche RUI dans Saint-Michel a permis de rejoindre plusieurs types d'acteurs, incluant des communautés religieuses, ainsi que des citoyens décrits comme isolés ou vulnérables. Poussé par le thème choisi de l'*empowerment* de l'action collective, le partenariat s'est élargi pour inclure les institutions et les représentants des agences gouvernementales de même que des associations sectorielles. Au final, ce sont plus de 100 groupes qui ont été mis en contact (VSMS, 2008).

Plusieurs projets ont été réalisés, comme des coopératives d'habitation et des services de proximité (le centre culturel et communautaire). L'évaluation et les rapports d'activité démontrent une capacité d'intervention renforcée. La méthodologie d'évaluation manque de distance critique par rapport à l'organisation principale. L'évaluation permet tout de même d'évaluer chaque stratégie et de conclure que, malgré quelques retards, la démarche fait des progrès constants.

La dernière évaluation couverte ici est celle de la démarche appliquée dans Sainte-Marie. Cette évaluation se présente sous forme d'un mémoire de maîtrise, rédigé par un professionnel de la Ville de Montréal (Laurence, 2007). La méthodologie s'appuie sur la conduite d'entrevues semi-dirigées et tente d'évaluer le processus de planification locale suivant les principes de participation, d'intégration et de gouvernance locale tels qu'ils sont énoncés dans la présentation du programme RUI. La conclusion principale du document est que les actions qui résultent de l'initiative RUI dans Sainte-Marie continuent d'être sectorielles et ce, même si des représentants de tous les secteurs pertinents participent à la démarche de planification. L'objectif d'intégration intersectorielle ne serait pas atteint. L'évaluation souligne également la faible participation citoyenne de même que la fragilité des partenariats entre les acteurs. Il y est mentionné que le plan de revitalisation de Sainte-Marie identifie une variété de projets, qui relèvent, pour la plupart, d'actions municipales régulières.

Les quatre démarches d'évaluation de la RUI recensées ici démontrent que le programme montréalais peut revêtir différentes formes et structures organisationnelles et entraîner diverses stratégies d'intervention. Il ressort des quatre évaluations que l'intention de développer une approche intégrée de revitalisation doit s'actualiser à l'étape de la planification, si l'on veut assurer une application intersectorielle des interventions. La plupart des démarches montréalaises parviennent à mobiliser des représentants des organismes publics et communautaires. Toutefois, elles ont plus de difficulté à rejoindre les résidents sans affiliations organisationnelles.

Les six programmes européens et nord-américains que nous avons observés se distinguent les uns des autres par l'intensité de la participation. Là où les programmes se rejoignent, c'est notamment autour de l'intention, clairement avouée dans certaines rhétoriques (allemande et européenne) et non-avouée dans d'autres (montréalaise), de transformer l'image des lieux ciblés pour mieux les redynamiser.

L'ancrage local est sûrement la dimension de l'approche intégrée la plus généralement appliquée avec succès dans les différents programmes. Tous les programmes privilégient l'approche territoriale. L'intégration des dimensions urbaines à traiter apparaît, elle, moins facile à réaliser. Les programmes qui parviennent le mieux à appliquer l'intersectorialité, le Contrat de ville et le *CDBG* américain, semblent perdre en mobilisation des résidants : la planification reste l'affaire des professionnels, qui font parfois valider leurs décisions, surtout en aval, par les représentants sociaux. À l'inverse, là où la mobilisation de la population est évaluée avec un peu plus de satisfaction, en Allemagne notamment, on semble mettre en œuvre des projets sur le cadre physique, au détriment des projets de développement social et économique. En bref, les nouvelles formes de planification, en Europe et aux États-Unis, dépassent les approches traditionnelles de type top-down, sans réussir les défis de l'intégration et de la participation de la population. Il semble que les cadres institutionnels ne contribuent pas toujours à assurer la souplesse nécessaire pour faire participer les citoyens en amont ni à «décloisonner» les pratiques sectorielles.

Si la rhétorique du programme montréalais de RUI n'est pas non plus systématiquement appliquée quant à la participation, quelques démarches montréalaises se distinguent tout de même à ce chapitre. Dans les secteurs où le programme RUI a adopté une ligne d'actions spécifiques, en termes de travail de proximité notamment, l'évaluation démontre un plus haut niveau de satisfaction concernant la mobilisation. Dans le cas de Montréal-Nord, par exemple, l'attention a été portée au soutien aux jeunes familles et au renforcement de la participation civique et cela a porté fruit. Même chose dans Saint-Michel, où l'initiative visait clairement le développement social, dès le début, et où la mobilisation en ce sens s'est avérée un succès.

Si on la compare aux programmes étrangers, la RUI montréalaise a comme spécificité d'être conçue au niveau municipal et d'être appliquée par la Ville et les arrondissements. En accordant une attention privilégiée aux domaines de la juridiction municipale on restreint passablement sa portée. Par contre, l'intérêt de la prise en charge des problèmes par l'échelon local n'est pas négligeable. En ce sens, si l'on s'appuie sur la rhétorique et sur les évaluations des démarches considérées ici, on peut avancer qu'une adaptation locale ou même micro-locale d'un programme de plus vaste envergure favorise une intégration des acteurs, une mobilisation commune. Les critères généraux de développement social gagnent sans doute à être élaborés et gérés à une échelle administrative supérieure, de façon à assurer une cohérence des objectifs et des interventions ainsi qu'un déploiement conséquent des ressources. L'efficacité et la longévité du programme américain *CDBG* illustrent bien cette idée. Toutefois, lorsqu'il est question d'assurer la participation des représentants de la société civile, la planification des opérations de revitalisation et

leur application à l'échelle du quartier apparaissent faciliter la mobilisation des acteurs sociaux.

L'ancrage local de la RUI, se traduisant à la fois par son approche ciblée sur un territoire particulier et par son recours à l'intervention d'acteurs locaux déjà bien outillés pour assurer une mobilisation locale, les Tables de concertation de quartier notamment, représente ainsi une plus-value de la démarche montréalaise par rapport aux autres démarches observées. L'intégration multisectorielle reste certes à améliorer dans la plupart des opérations RUI, mais il semble qu'une telle amélioration puisse être facilitée par la prise d'appui sur les participants locaux, que favorise le programme montréalais.

Conclusion

Les programmes contemporains de revitalisation urbaine intégrée appliqués en Europe et en Amérique du Nord proposent une rhétorique inspirée par le tournant communicationnel, une approche philosophique populaire dans beaucoup de domaines et à laquelle on attribue des effets sociaux positifs et cumulatifs. L'objectif communicationnel de faire interagir différents acteurs pour identifier des options de développement adéquates, légitimes et portées par le milieu ciblé (Healey, 2003) est repris dans la rhétorique de l'ensemble des programmes étudiés et l'exemple montréalais ne fait pas exception. La RUI montréalaise s'inscrit en lien avec l'objectif communicationnel de collaboration partenariale visant à partager l'information utile et les ressources afin d'établir une forme d'acteur collectif, ayant un pouvoir renforcé et durable, ce que Chaskin (2001) identifie comme un pouvoir communautaire (*community capacity*). L'approche montréalaise propose même quelques innovations intéressantes pour aborder la revitalisation urbaine intégrée, à savoir s'arrimer à des initiatives en cours et s'appuyer sur des acteurs locaux de la concertation, qui sont reconnus dans leur milieu, pour bénéficier non seulement de leurs connaissances mais aussi de leur capacité de mobilisation et d'organisation.

En ce qui a trait à la diversité des secteurs traités, les promoteurs de l'expérience montréalaise souhaitent, en théorie, interpellier différents réseaux, mais, dans son application, rares sont les démarches qui ont réussi à mettre en place des liens solides avec les représentants de la société civile et encore moins avec les représentants du milieu des affaires. Cette difficulté à rejoindre certains groupes d'acteurs sectoriels a été rencontrée ailleurs, en Allemagne et en Grande-Bretagne notamment, où les acteurs sociaux ont été plus faiblement sollicités que ce qui était avancé dans la rhétorique, et en France, où ce sont surtout des experts qui ont été appelés à participer, du début à la fin. La lourdeur administrative des processus et la méfiance traditionnelle des acteurs sociaux envers les institutions sont souvent évoquées comme frein à la mobilisation.

D'autres questions touchent l'intégration intersectorielle. Quelles conditions faut-il offrir pour qu'une rencontre entre les différents univers ait réellement lieu? Comment faciliter l'adoption d'une perspective couvrant une diversité de dimensions urbaines? Comment des acteurs habitués à travailler de façon sectorielle peuvent-ils développer une compréhension commune des enjeux urbains? Le cas montréalais vient appuyer l'idée soulevée, entre autres, par Innes et Booher (2004), qu'il est plus facile de développer une vision globale et multisectorielle de la revitalisation urbaine lorsque les dispositifs de planification sont envisagés et supportés comme des espaces inclusifs, où les différents acteurs mobilisés sont entendus et obtiennent une reconnaissance satisfaisante de leurs préoccupations. L'allocation de plus de ressources à l'établissement du partenariat pourrait faciliter l'atteinte des objectifs de la RUI (intégration sectorielle, participation et ancrage territorial).

Il faut reconnaître que les actions entreprises à ce jour sont modestes. Cela dit, les démarches montréalaises sont parvenues à réaliser des projets intéressants, incluant des équipements collectifs gérés par la ville et des habitations coopératives. Un soutien aux personnes dans le besoin a été efficacement organisé, particulièrement dans les secteurs de Saint-Michel et de Montréal-Nord. En ce sens, si une échelle d'intervention supérieure apparaît plus efficace pour assurer l'inclusion et l'équité, il semble qu'une adaptation à une échelle inférieure, plus micro-locale, assure une planification et une mise en œuvre adaptées aux besoins spécifiques d'un spectre plus large de groupes sociaux.

Un enjeu majeur du programme de RUI à Montréal concerne le rôle des professionnels de la Ville au sein du partenariat. Leur rôle est confus et ce qui complique les choses est qu'ils sont à la fois des partenaires parmi les autres et les responsables des compétences par lesquelles on souhaite initier la revitalisation urbaine des quartiers. Autrement dit, en étant à la fois autour de la table de planification et cible des critiques des partenaires sociaux, la Ville de Montréal semble inviter les participants à la RUI à exercer une pression sur sa propre organisation municipale. En plus, l'administration montréalaise fait montre d'ambitions démesurées pour la RUI, qu'elle réaffirme dans sa stratégie d'évaluation. Cela est toutefois compensé, en pratique, par l'approche pragmatique développée par chaque démarche locale de revitalisation urbaine intégrée.

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier les évaluateurs pour leur lecture attentive et leurs judicieux commentaires. Les auteurs sont redevables au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH) et à la Chaire sur les approches communautaires et les inégalités de santé (CACIS) de l'Université de Montréal pour leur contribution financière.

Références

- André, P. 2005. *Rapport d'information*. Commission des Affaires économiques et du Plan sur l'avenir des contrats de ville, Sénat, Session ordinaire 2004-2005. Annexe au procès verbal de la séance du 15 juin, no 402, Paris.
- Bacqué, M-H., Divay, G., Rose, D., Séguin, A-M. et G. Sénécal. 2003. *Survol de quelques politiques de revitalisation urbaine*, Rapport, INRS Urbanisation, Culture et Société, Ville de Montréal.
- Baum, H.S. 1996. Why the Rational Paradigm Persists: Tales from the Field. *Journal of Planning Education and Research* 15 (2): 127-135.
- Borvil, D. A., Kishchuk, N. 2007. *Démarche-action, Montréal-Nord, Évaluation participative*, Montréal, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, Direction de santé publique, Secteur environnement urbain et santé.
- Commission européenne. 2008. *Renforcer la dimension urbaine. Analyse des programmes opérationnels cofinancés par le Fonds européen de développement régional pour la période 2007-2013*, Document de travail de la Direction Générale de la Politique régionale, Bruxelles.
- Chaskin, R. 2001. Defining community capacity: a definitional framework and case studies from a comprehensive community initiative. *Urban Affairs Review*, 36 (3): 291-323.
- Deutsches Institut für Urbanistik – Difu. 2006. *Dritte bundesweite Befragung in den Programmgebieten der «Sozialen Stadt»*. H. Becker, S. Bock, C. Böhme, T. Franke, Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen, Bundestransfertstelle Soziale Stadt, Berlin.
- Dinham, A. 2005. Empowered or over-powered? The real experiences of local participation in the UK's New Deal for Communities. *Community Development Journal* 40 (3): 301-312
- Divay, G., Hamel, P. J., Rose, D., Séguin, A-M., Sénécal, G. et P. Bernard. 2006. *Projet pilote de revitalisation urbaine intégrée. Démarche d'évaluation*, avec la collaboration de Charbonneau, B., Côté, G. et Herjean, P., Montréal, Institut national de recherche scientifique, Urbanisation, Culture et Société.
- Epstein, R., Kirszbaum, T. 2005. *Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des Contrats de ville 2000-2006*, Délégation Interministérielle à la Ville, rapport final.
- Fainstein, S. 2000. New Directions in Planning theory. *Urban Affairs Review*, 35(4): 451-478.
- Fainstein, S. 2005. City and Diversity. Should We Want It? Can We Play for It? *Urban Affairs Review* 41(1): 121-131.
- Forester, J. 1989. *Planning in the Face of Power*. Berkeley, University of California Press.
- Giddens, A. 1990. *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, J. 1990. Further Reflections on the Public Sphere. In *Habermas and*

- the Public Sphere*, C. Calhoun, 421-461. Cambridge : MIT Press.
- Habermas, J. 1987. *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard.
- Healey, P. 2003. Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory* 2 (2): 101-123.
- Hoch, C. 2006. Planning to Keep the Doors Open for Moral Communities. *Planning Theory* 5: 127-145.
- Huxley, M., Yiftachel, O. 2000. New Paradigm or Old Myopia? Unsettling the 'Communicative Turn' in Planning Theory. *Journal of Planning Education and Research* 19 (4): 333-342.
- Innes, J.E., D. Booher. 2004. Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. *Planning Theory & Practice* 5 (4): 419-436.
- Innes, J. E. 2004. Consensus Building: Clarifications for the Critics. *Planning Theory* 64 (1): 5-20.
- Johnson, K., Hays, C., Center, H. et C. Daley. 2004. Building capacity and sustainable prevention innovations a sustainability planning model. *Evaluation and Program Planning* 27: 135-149.
- Laurence, P. 2007. *Pour des approches intégrées de développement urbain durable analyse de trois projets de revitalisation : Lyon: le quartier La Croix-Rousse, Montréal: le quartier Sainte-Marie, Trois-Rivières: les premiers quartiers*, Mémoire de maîtrise en études urbaines, Université du Québec à Montréal.
- Mathers, J., J. Parry, S. Jones. 2008. Exploring Resident (Non-)participation in the UK New Deal for Communities Regeneration Programme. *Urban Studies* 45 (3): 591-606.
- Mouffe, C. 1999. Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? *Social Research*. 66: 745-58.
- Neighbourhood Renewal Unit. 2005. *New Deal for Communities 2001—2005: an interim evaluation*. Research Report 17, Office of the Deputy Prime Minister, Centre for regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University. en ligne: [<http://www.neighbourhood.gov.uk/publications.asp?did=1625>]
- Office of Policy Development and Research. 2005. *Managing Subrecipient of CDBG Grantees*, Rapport soumis au Department of Housing and Urban Development, C. Star, J. Broughman et J. Nagoski (Econometrica inc.), C. Walker (The Urban Institute), M. Tonkovitch, A. Zehe, et S. Ledford (ICF Consulting).
- Paulus, S. 2000. *URBAN: A Critical Case Study of the Formulation and Operationalisation of a Community Initiative*, Ph.D. diss., Department of Social Policy, London School of Economics and Political Science.
- Pinson G. 2006. Projets de villes et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes. *Revue française de science politique* 56 (4): 619-651.
- Richardson, T. 2005. *CDBG Formula Targeting to Community Development Need*,

- U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research.
- Séguin, A.-M., Divay, G. 2004. La lutte territorialisée contre la pauvreté : examen critique du modèle de revitalisation. *Lien social et Politiques – RIAC* 52: 67-79.
- Sénécal, G., Cloutier, G. Méthé-Myrand, L., Dubé, A., Chevalier, A. 2010. *Les effets de la concertation*. Étude sur les Tables intersectorielles de quartier de Montréal, Rapport présenté dans le cadre du partenariat de recherche entre la Chaire Approches communautaires et inégalités de santé (CACIS), l'INRS Centre Urbanisation Culture Société, la Coalition montréalaise des Tables de quartier, la Ville de Montréal, la Direction de santé publique de Montréal et Centraide, INRS Centre Urbanisation Culture Société, Montréal.
- Swyngedouw, E. Moulaert, A. Rodriguez. 2002. Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. In *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, eds. N. Brenner and N. Theodore, 195-225. Oxford: Blackwell.
- Teaford, J. 1990. *The Rough Road to Renaissance: Urban Revitalization in America, 1940-1985*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Thériault, V. 2006. *La faisabilité d'un appel de propositions pour l'évaluation des processus de cinq projets de RUI à Montréal*, Direction du développement social, Ville de Montréal, Montréal.
- Tigan, M. 2005. *Citizen Participation in U.S. Department of Housing and Urban Development Programs: From the Great Society to the New Federalism*, PhD thesis, Regional Planning, University of Massachusetts Amherst.
- Ville de Montréal. 2007. *L'évaluation des processus et le développement de connaissances sur la revitalisation urbaine intégrée dans cinq quartiers de Montréal*, Montréal.
- Vivre Saint-Michel en Santé - VSMS. 2008. *Rapport de l'évaluation du Chantier de revitalisation sociale et urbaine du quartier Saint-Michel à Montréal de 2004 à 2008*, P. Renaud, Montréal.
- Wassenberg, F., A. Van Meer, R. Van Kempen. 2007. *Strategies for upgrading the physical environment in deprived urban areas – Examples of good practice in Europe*, Rapport préparé pour le Ministère allemand des transports, du bâtiment et des affaires municipales (Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs), BBR-Online-Publikation 06/2007: [http://www.bbr.bund.de/nr_23582/BBSR/EN/Publications/OnlinePublications/2007/DL_EU_06_07,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_EU_06_07.pdf].