



Action for
Neighbourhood
Change

Quartiers
en
essor

La revitalisation des quartiers par le prisme du logement

Steve Pomeroy

Focus Consulting

septembre 2005



Copyright © 2005 par le Caledon Institute of Social Policy

ISBN 1-55382-145-9

Publication du :

The Caledon Institute of Social Policy

1600 Scott Street, Suite 620

Ottawa, Ontario, Canada

K1Y 4N7

Phone: (613) 729-3340

Fax: (613) 729-3896

E-mail: caledon@caledoninst.org

Website: www.caledoninst.org

On peut obtenir les publications de l'institut Caledon de notre site web.

Table of Contents

Contexte	1
L'interaction de systèmes dynamiques	1
Origines du déclin des quartiers	3
Facteurs liés au déclin	5
Renforcer le processus de résidualisation	7
Le système de logement : son influence spécifique	9
L'influence des systèmes de prêts hypothécaires	10
Programmes de suppression des bidonvilles et de revitalisation urbaine	11
La construction de logements sociaux	12
Avènement du condominium (propriété divisé)	13
Programmes pour stimuler l'offre de logements	14
Résumé – Influences des politiques de logement	16
Le logement dans le cadre d'une stratégie proactive de revitalisation des quartiers	17
Le logement abordable comme catalyseur de la revitalisation des quartiers	18
Le logement comme instrument de régénération des quartiers	19
La revitalisation des quartiers à Winnipeg	20
À Saskatoon, on met l'accent sur le counseling et le soutien	22
Domi-cible de Montréal privilégie des modes d'occupation diversifiés dans un effort pour revitaliser des quartiers défavorisés	23
La revitalisation de Creighton-Gerrish à Halifax s'appuie sur d'importants investissements publics	23
Le logement en tant qu'outil de développement économique communautaire (DÉC)	25
Régénération d'envergure du logement social dans Regent Park	26
Quelques remarques en conclusion	28
Notes	30
Bibliographie	31

Contexte

Ce document a été préparé dans le but d'appuyer une nouvelle initiative nationale intitulée Quartiers en essor. Quartiers en essor est un programme d'envergure pancanadienne qui mobilise quatre partenaires nationaux et cinq partenaires locaux dans un effort pour revitaliser et améliorer la qualité de vie dans cinq quartiers choisis à travers le pays.

Les quatre partenaires nationaux sont Centraide Canada, Tamarack, l'Office national du film du Canada et le Caledon Institute of Social Policy. Les cinq partenaires communautaires sont les sections locales de Centraide à Halifax, Thunder Bay, Toronto, Regina et Surrey. Leur rôle est de porter une démarche qui regroupera autour d'une même table, dans un effort pour revitaliser leurs quartiers respectifs, des personnes qui représentent le point de vue de divers secteurs, notamment les secteurs bénévole, des affaires et gouvernemental, ainsi que celui des personnes vivant dans la pauvreté.

De plus, Quartiers en essor implique à titre de partenaires ses cinq principaux bailleurs de fonds gouvernementaux : le Secrétariat national pour les sans-abri (Ressources humaines et Développement des compétences Canada), le Bureau des technologies d'apprentissage (Ressources humaines et Développement des compétences Canada), le Secrétariat national à l'alphabétisation (Ressources humaines et Développement des compétences Canada), la Stratégie canadienne antidrogue (Santé Canada) et la Stratégie nationale de prévention du crime (Sécurité publique et Protection civile Canada).

Ce document fait partie de la phase de recherche préliminaire conçue dans le but d'informer la discussion entourant la revitalisation des quartiers. Il explore plus particulièrement le rôle du logement en tant que pièce fondamentale de la fibre des quartiers ainsi qu'agent d'influence important.

Le document commence par un bref aperçu des processus et facteurs qui influent sur le déclin des quartiers. Il examine ensuite comment les politiques et programmes de logement ont contribué, souvent par inadvertance, à renforcer la détérioration. Enfin, le document démontre dans quelle mesure des politiques de logement proactives et conçues expressément pour ce faire peuvent devenir les outils efficaces d'un processus de changement et de revitalisation.

L'interaction de systèmes dynamiques¹

L'analyse de la revitalisation des quartiers est l'analyse de l'interaction et du chevauchement de trois systèmes interreliés :

- Systèmes urbains qui correspondent sur le plan physique aux régions métropolitaines;

- Systèmes de logement qui comprennent les processus de création, de transaction et d'utilisation de produits résidentiels;
- Systèmes de quartier qui sont habituellement définis et circonscrits sur une petite échelle locale et constituent le cœur des interactions sociales et économiques.

Les systèmes sont des ensembles complexes d'interrelations dynamiques. Ils peuvent être fermés, auquel cas les interactions sont internes et contenues ou, comme dans le cas de Quartiers en essor, ils peuvent être ouverts et leurs interactions peuvent déborder du système en soi (c.-à-d. dépasser les frontières des quartiers). Par exemple, les systèmes urbains sont à la fois des centres de production et de consommation. Ils sont le théâtre d'une circulation constante de biens, services, activités et personnes qui entrent et sortent de la ville (et vont et viennent dans toutes les parties de la ville).

Les systèmes peuvent fonctionner efficacement ou devenir dysfonctionnels, ce qui se produit souvent dans les quartiers défavorisés ou en déclin. Ainsi toute discussion portant sur la dynamique de la revitalisation des quartiers doit se situer dans le cadre de l'interactivité de ces divers systèmes.

Le système de logement a une influence cruciale sur les quartiers. Il s'articule autour de la composition des ménages, y compris personnes seules, deux amis ou plus partageant un logement et le processus de constituer une famille.

Les ménages sont des consommateurs qui décident de l'endroit où ils vont vivre. Pour décider, ils évaluent les caractéristiques physiques du logement convoité : sa superficie leur convient-elle, présente-t-il les caractéristiques et offre-t-il les services requis ou souhaités, ont-ils les moyens de payer le prix demandé?

Beaucoup d'autres facteurs afférents à autre chose que le logement en soi sont également considérés dans le choix d'un logement. Les ménages sont très intéressés par les caractéristiques du quartier dans lequel se trouve le logement, notamment par son accessibilité et sa proximité à leurs destinations fréquentes telles le travail ou l'école, les autres membres de la famille ou leur réseau social.

Le mode de vie est également un élément important. Les couples qui ont des enfants ou prévoient en avoir sont intéressés, notamment, par la proximité et la qualité des écoles et des parcs dans le secteur. Les professionnels seuls et les couples sans enfants ne s'attarderont pas tellement aux avantages du quartier pour les enfants mais prendront leur décision en fonction d'autres critères tels que le choix de restaurants locaux ou d'activités culturelles. Ainsi, les principaux facteurs qui motivent la décision d'un ménage de s'installer dans un secteur plutôt qu'un autre sont les caractéristiques du logement et celles du quartier.

Viennent ensuite le pouvoir d'achat des ménages et leurs préférences de mode de vie (sujet abordé plus loin). Les ménages mieux nantis ou dont le revenu est élevé disposent de plusieurs choix. Les ménages à revenu limité ont des choix restreints et doivent souvent se satisfaire du « moindre mal ». Pour preuve, il n'y a personne qui choisit librement de vivre dans la pauvreté.

Il en ressort que le déclin des villes et des quartiers est un processus fortement tributaire des décisions des ménages disposant de choix variés. En fait, le déclin urbain est un processus de résidualisation. Pour diverses raisons, qui seront expliquées plus loin, lorsqu'un quartier ne satisfait pas à leurs critères ou exigences, les ménages qui ont des choix vont habituellement se localiser ailleurs. Et entre temps, ceux qui restent (les ménages résiduels) déterminent de plus en plus les caractéristiques du secteur ou du quartier habités [Pomeroy, 1997].

Lorsqu'une collectivité est marginalisée suivant des événements régionaux ou nationaux à caractère économique – la désindustrialisation et la dépopulation étant des exemples fréquents – on assiste à un véritable cycle destructeur mettant en présence des forces sociales et économiques qui se renforcent mutuellement et créent un climat persistant de désinvestissement et de déclin des ressources humaines. Les communautés défavorisées économiquement (que ce soit un quartier urbain, un village rural ou un segment démuné d'une population locale) portent de façon disproportionnée le fardeau social et économique lié au chômage, aux faillites commerciales, au stress familial, à la criminalité, à la consommation de drogue, à la vétusté des logements et à la santé précaire [Loewen et LePage, 2003].

Ainsi, dans un effort pour trouver des solutions, il faut nécessairement réformer les fondements mêmes des institutions sociales et économiques – en fait, engager une réforme systémique. Les politiques de revitalisation qui ne s'adressent qu'aux personnes (individu) ne seront probablement pas aussi efficaces que les programmes qui visent à soutenir et renforcer à la fois les personnes et la communauté.

Origines du déclin des quartiers

Ce document porte sur la revitalisation des quartiers et sur le rôle des politiques et programmes de logement dans le succès des efforts menés en ce sens. Cependant, il est révélateur dans un premier temps d'examiner sommairement le contexte plus global à l'intérieur duquel survient le processus de déclin des quartiers étant donné que déclin est précurseur de régénération.

Le déclin, il va de soi, suit la croissance. Les modes de déclin/croissance urbaine font l'objet d'analyse depuis plus de cent ans. Les courbes de déclin sont multiples et, au fil du temps, elles ont changé – surtout dans des villes plus vieilles comme Halifax et Toronto en comparaison à des villes plus jeunes comme Regina et d'autres villes dans l'Ouest canadien. Quoique résultant souvent d'oppositions et de concurrence entre quartiers populaires urbains et banlieues, même les villes suburbaines créées récemment, comme Surrey, abritent des foyers de pauvreté.

Le plus souvent, mais ce n'est pas toujours le cas, les quartiers urbains en déclin aujourd'hui ont été aménagés et les gens s'y sont établis durant les périodes d'avant et d'après-guerre. Les premières courbes de déclin ont suivi les fluctuations migratoires des villes en croissance (résultat des migrations internationales et rurales/urbaines). Plus tard, elles ont suivi le processus de

dépopulation d'un secteur ou de toute une ville. Les formes précoces de déclin étaient associées aux modèles d'établissement urbain de l'époque de la révolution industrielle (fin du 18^e siècle). Le plus souvent, avec les premières étapes d'urbanisation, apparaissaient des secteurs d'habitations à bon marché. Règle générale, ces demeures étaient de qualité quelconque et à proximité des usines, des ports et des cours de triage. À cause du bruit et de la pollution de l'air résultant de l'exploitation manufacturière et industrielle intensive, vivre dans ces quartiers n'était pas désirable. Les vieilles maisons se détérioraient en habitations vétustes et au fil du temps, les quartiers ouvriers devenaient de véritables bidonvilles.

À la même époque, la classe émergente des gens d'affaires s'est mise à bâtir des maisons plus grandes et de meilleure qualité dans des quartiers plus accueillants, généralement loin des quartiers industriels. Dans certaines villes, ces grandes demeures et les quartiers riches ont résisté au temps et ont pris de l'expansion. Ailleurs, ils ont soufferts des conséquences du déclin et d'anciennes résidences bourgeoises se sont détériorées pour être recyclées en maisons de chambres.

Motivé par les conditions insalubres et les épidémies dans les vieux quartiers ouvriers, les mouvements de défense de l'environnement et de santé publique ont alors lancé des programmes de démolition de taudis et de revitalisation de quartiers. Beaucoup de ces premiers efforts ont été contrecarrés par les deux guerres mondiales et la dépression dans l'intervalle, mais dans la foulée de l'essor économique de l'après-guerre, nombre de bidonvilles ont été reconstruits et des habitations modestes, de construction plus moderne, ont fait leur apparition. Ce réaménagement s'articulait autour de spéculation foncière fondée sur des intérêts privés, de remembrement des terres et d'abandon de propriétés en prévision d'initiatives gouvernementales.

La démolition de bidonvilles et la revitalisation urbaine entreprises par les pouvoirs publics ont semé malgré tout et par inadvertance des germes responsables du déclin des quartiers. Plusieurs villes canadiennes ont été le théâtre d'initiatives de revitalisation de leurs quartiers centraux à la fin des années 1950 et 1960. Par exemple, Regent Park a été construit dans les années 1950. Ce fut le premier grand projet résidentiel d'initiative publique au pays, le plus important et le plus connu, réputé se démarquer d'entre tous pour son concept novateur. Il remplaçait les petites demeures mal construites de ce vieux quartier populaire situé en périphérie au centre-ville de Toronto.

Souvent, les nouveaux projets d'aménagement survolaient les vieux quartiers, l'automobile et l'investissement dans les réseaux routiers favorisant la banlieusardisation. Ce processus, appelé *filtering* par Richard Muth, est un phénomène selon lequel la dépopulation laisse dans les vieux quartiers une quantité excessive de logements de qualité inférieure à ceux qui se construisent à l'extérieur. Avant les années 1970, les vieux quartiers, dont les résidences étaient moins chères que celles des nouveaux secteurs, attiraient une population à faible revenu incapable de concurrencer pour les habitations plus neuves des secteurs nouvellement aménagés [Goldberg et Mark, 1983].² Ces populations étaient souvent composées d'immigrants ou de minorités visibles aux prises avec des problèmes limitant leur participation au marché du travail (par ex. des immigrants afro-américains dans Africville et plus tard dans Uniacke Square à Halifax, des Autochtones et leurs familles dans des villes des Prairies, notamment à Winnipeg et Thunder Bay).³

On peut lier le phénomène du déclin à deux conditions générales: la stagnation de la croissance démographique métropolitaine dans son ensemble (ou la dépopulation) – comme ce fut le cas à Regina et Thunder Bay durant les années 1960 et les foyers de déclin plus circonscrits à l'intérieur de secteurs en expansion (par exemple Halifax, Toronto et ultérieurement Surrey – quoiqu'il s'agisse ici d'un cas très différent de déclin dans une zone suburbaine, c.-à-d. en banlieue).

Facteurs liés au déclin

Généralement, quoique pas toujours, le déclin des quartiers fait partie du phénomène plus large du déclin urbain et est généralement associé à la dépopulation, surtout au cœur des grandes villes.⁴ En ce qui a trait au déclin de ces deux dernières décennies, un facteur déterminant a été le processus de désindustrialisation, comprenant la fermeture ou la sub-urbanisation et modernisation des usines qui, jusqu'ici, avaient été les principales sources d'emplois dans les vieux quartiers ouvriers (à Montréal, les quartiers Pointe Saint-Charles, Hochelaga-Maisonneuve et Saint-Henri; False Creek à Vancouver; les secteurs adjacents aux zones portuaires d'Halifax et de Sydney; les terrains limitrophes aux voies ferrées dans beaucoup de villes). Cela a entraîné la chute des revenus et l'exode des ménages jouissant d'une plus grande mobilité sociale. Une retombée positive, par ailleurs, est une certaine amélioration de la qualité de l'environnement à savoir la réduction de la pollution de l'air, des odeurs nauséabondes et des risques d'accidents industriels. Une autre retombée positive est la possibilité de réaménager les soi-disant « champs bruns » ou terrains vacants, advenant que l'on règle les problèmes de contamination des sols.

Les chercheurs Bradbury, Downs et Small [1982] proposent cette définition conceptuelle en deux volets du déclin urbain :

- Le déclin descriptif renvoie à toute perte de population ou d'emplois dans une zone urbaine;
- Le déclin fonctionnel renvoie aux changements qui sont indésirables parce qu'ils diminuent la capacité d'une métropole de s'acquitter efficacement de ses responsabilités sociales et économiques.

Quoique les caractéristiques descriptives du déclin soient utiles pour identifier le phénomène, elles ne correspondent pas toujours à des effets négatifs. Par exemple, lorsqu'un quartier est surpeuplé, la diminution relative de sa population peut s'avérer positive. L'initiative de revitalisation en cours aux États-Unis, HOPE VI, s'attaque aux problèmes des populations défavorisées qui vivent dans de grands ensembles de logements sociaux. La restauration de ces îlots de pauvreté a eu pour effet, dans certains cas, de réduire la densité de pauvreté en re-localisant ailleurs certains ménages. Par contre, la perte d'emplois et de capacité de gagner sa vie à l'intérieur même de certains quartiers est un signe plus inquiétant de déclin.

À l'échelle de la métropole, le déclin urbain tend à se manifester dans des quartiers en particulier. La population totale d'une ville peut continuer d'augmenter mais sa distribution sur le

territoire peut être inégale. Ainsi certains secteurs, généralement les nouvelles banlieues, voient leur population augmenter tandis que d'autres secteurs constatent une diminution. Mais il arrive aussi que la baisse de population dans un quartier donné soit un sous-ensemble de la diminution de la population de la ville en général (comme ce fut le cas dans plusieurs villes industrielles du nord-est des États-Unis durant la période de 1970 à 1990).

Ainsi, plusieurs facteurs ont une incidence sur le déclin urbain, sur la forme qu'il prend, la vitesse à laquelle il progresse et sa distribution spatiale. Ils comprennent notamment une migration rurale/urbaine plus lente, un faible niveau d'immigration internationale, une baisse du taux de natalité, des facteurs démographiques, l'influence de l'automobile et enfin, des investissements dans le transport plutôt que dans l'infrastructure routière. Quelle que soit la ville, ces facteurs et leurs combinaisons interagissent avec d'autres influences et entraînent des résultats différents. Toutefois, ces résultats (ou conséquences) auront tous à la base un certain nombre de points en commun.

À l'échelle des quartiers, le déclin implique la détérioration physique des lieux et propriétés et la dégradation de la situation socioéconomique des résidents. Les chercheurs Bradbury, Downs et Small font valoir que le déclin des quartiers est fondamentalement le résultat de deux facteurs critiques : la concentration de la pauvreté et le cadre réglementaire qui oriente (dirige) l'aménagement urbain.⁵

Ironiquement, l'imposition de normes de construction minimales, élaborées initialement dans le but d'améliorer la santé et la sécurité des personnes et d'empêcher l'apparition de bidonvilles, a contribué en fin de compte et d'une certaine manière au déclin des quartiers; un phénomène que l'on souhaitait pourtant à prévenir.

Les normes minimales de construction imposent aux constructeurs des règles qui ont pour effet de faire augmenter les coûts de construction de maisons neuves. Dans une certaine mesure, ces hausses ont été exacerbées par l'adoption de règlements d'exclusion en matière d'aménagement et de zonage dans les banlieues en croissance autour des grandes villes.⁶ Le resserrement (parfois excessif) des normes a pour effet d'empêcher les ménages à faible revenu de s'établir dans les nouvelles zones résidentielles parce qu'ils n'ont pas les moyens de s'offrir les maisons conformes aux normes que l'on y construit.

Ces règlements et ces normes minimales contribuent également à un processus appelé gentrification. Les maisons vieilles et délabrées sont remplacées par de nouvelles habitations modestes dont le loyer ou le prix d'achat est trop élevé pour les anciens résidents du quartier, habituellement des ménages à faible revenu. Ainsi, le quartier est amélioré sur le plan physique et les caractéristiques des ménages qui y vivent sont substantiellement différentes – mais cela a pour effet de forcer les anciens résidents (à faible revenu) à se re-localiser. Une solution de rechange, rarement appliquée il faut le dire, consiste à encourager les résidents du quartier en leur octroyant de l'aide financière à restaurer leurs maisons, surtout les ménages en ascension (à Montréal, on parle de développement endogène). La Ville de Montréal a mis en place plusieurs programmes de subvention et d'exonération de taxes dans le but de retenir ces ménages et de freiner leur exode vers les nouvelles banlieues.

Ainsi, les règlements de zonage et d'aménagement et les normes de construction qui visent une plus grande sécurité doivent être examinés avec beaucoup d'attention. Il existe un point de rupture au-delà duquel les objectifs de sécurité entraîneront par inadvertance la gentrification d'un secteur.

La conséquence inévitable de cette gentrification est que les résidants re-localisés, faute de revenus et de choix suffisants, migrent vers des secteurs où les maisons sont plus abordables (mais aussi plus vieilles et en moins bonne condition). L'initiative Quartiers en essor prône la régénération inclusive, c'est-à-dire une gentrification contrôlée. On procède à la restauration de l'environnement physique mais parallèlement, au moyen d'activités de développement communautaire complémentaires, on fait en sorte que les ménages à faible revenu puissent continuer à habiter leur quartier et améliorer leur qualité de vie.

Durant les années 1970 et 1980, bon nombre de ménages à revenu modeste et élevé ont choisi d'acquérir des propriétés dans des secteurs en croissance, souvent dans les banlieues nouvelles. Les quartiers urbains populaires se sont donc retrouvés en grande partie avec une population défavorisée sur le plan social et économique.⁷

Or, les bas revenus et le faible pouvoir d'achat de la population dans un secteur donné (influencé par l'accès au crédit) nuisent à la viabilité de ses entreprises et commerces et découragent de nouvelles entreprises de s'y établir.

Renforcer le processus de résidualisation

Règle générale, au milieu du siècle dernier, l'exode vers la banlieue des ménages à revenu modeste et moyen a été suivi de l'arrivée régulière des ménages à faible revenu, y compris des nouveaux immigrants, dans les vieux quartiers urbains abandonnés par les autres. Dans certains cas, cela a eu pour effet d'accentuer la détérioration et le délabrement des quartiers (par ex. les populations afro-américaines dans beaucoup de villes du nord-est des États-Unis). Dans d'autres cas (au Canada notamment), les nouveaux immigrants ont revitalisé les quartiers centraux des villes et les ont imprégnés d'une nouvelle diversité et dimension ethnoculturelles.

Ainsi, les centres des villes ne se sont pas tous détériorés. Certains quartiers, souvent enrichis par l'arrivée et l'apport de diverses communautés ethnoculturelles, ont maintenu leur stabilité (par ex. le quartier Mile-End à Montréal et le quartier ouvrier de Kensington Market à Toronto). D'autres quartiers ont été revitalisés par des populations mieux nanties (on parle alors de gentrification ou de blanchissement). C'est le cas du Glebe à Ottawa, de DonVale à Toronto et du quartier South-Central à Halifax [Gertler et Crowley, 1977].

La dépopulation des quartiers centraux urbains était déjà manifeste avant la Deuxième Guerre mondiale, mais la tendance s'est alourdie dramatiquement de 1950 à 1970, notamment dans les villes étatsuniennes où le soi-disant « exode des blancs » (white flight) fut provoqué par

d'importantes tensions raciales au cœur des villes. En 1970, quatre-vingt-dix-sept des cent cinquante trois villes étatsuniennes dont la population était supérieure à cent mille personnes ont vu leur population décroître [Bradbury, Downs et Small, 1982].

Dans les agglomérations urbaines (c.-à-d. régions métropolitaines et municipalités toutes confondues), la disparité spatiale est une tendance documentée. Règle générale, les zones périphériques nouvellement aménagées sont en essor et prospères tandis que les villes-centres et les banlieues immédiates sont aux prises avec une baisse de leur population totale, une diminution de leur assiette fiscale et une concentration excessive de foyers de pauvreté. Par exemple, les résidents des quartiers centraux sont au moins deux fois plus susceptibles de vivre dans la pauvreté que les banlieusards [PolicyLink, 2002]. Les services essentiels tels que l'école publique périclitent dans les quartiers vieillissants à cause de la diminution de l'assiette fiscale. Les emplois, y compris les postes de débutant, se déplacent de sorte que la population locale à faible revenu a plus de mal à se trouver du travail dans son milieu immédiat.

Dans l'ensemble, les villes canadiennes n'ont pas connu le même niveau de dépopulation et de déclin urbain que celles des États-Unis. Néanmoins, avec l'apparition de nouvelles couronnes suburbaines et le déplacement de leurs populations vers celles-ci, les quartiers centraux des plus importantes agglomérations urbaines canadiennes ont quand même connu une baisse absolue de leur population et, plus significativement, un déclin relatif.⁸ On constate que plusieurs villes canadiennes, durant les années 1970, ont été le théâtre d'un phénomène de disparité spatiale analogue à celui des villes étatsuniennes.

Les mouvements de population étaient, la plupart du temps, dynamiques. On assistait à un flot continu d'arrivées et de départs d'individus et de familles. Toutefois, certains secteurs se vidaient de leur population tandis que de nouveaux arrivants (venus d'autres parties de la province ou d'autres provinces) faisaient l'acquisition de maisons plus vieilles en banlieue. C'est ainsi que certains secteurs délabrés ont surgi dans des banlieues plus anciennes (certains secteurs de Surrey, de Scarborough et d'Etobicoke, par exemple).

Dans un rapport publié en 1944, le Toronto Planning Board notait que 50 p. cent des zones résidentielles de la ville et presque toutes celles situées au sud de l'avenue St. Clair étaient des secteurs en déclin. Un rapport publié en 1956 étayait ce point de vue « ... 8 p. cent des résidences de la ville ont besoin d'être remplacées et 40 p. cent ont besoin de réparations ou de rénovations majeures » [Lewinberg, 1984].

Les choix des consommateurs et l'effet cumulé des décisions des ménages individuels ont été et demeurent encore aujourd'hui un facteur déterminant de la transformation urbaine (correspondant dans le passé à l'essor des banlieues et au déclin des quartiers centraux et aujourd'hui, à la renaissance des quartiers urbains centraux).

Une autre influence déterminante, réputée distinguer les villes canadiennes des villes étatsuniennes, est le cadre institutionnel à l'intérieur duquel s'élaborent et se mettent en œuvre les

politiques urbaines. Il existe deux différences institutionnelles déterminantes entre le Canada et les États-Unis, d'une part l'absence de protection constitutionnelle des droits de propriété privée au Canada conjuguée aux pouvoirs relativement importants des provinces en matière d'administration et de prise de décision municipales [Friskin, 1994] et d'autre part les contraintes constitutionnelles limitant l'intervention fédérale à l'échelle municipale [Goldberg et Mark, 1983]. Les conséquences involontaires sur le déclin des villes étatsuniennes des investissements massifs du gouvernement fédéral dans le réseau autoroutier, dans le réaménagement urbain et dans le logement social ont été atténuées au Canada par les contraintes constitutionnelles qui limitent le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans les champs de compétence provinciale.

Ce bref survol historique illustre quelques-uns des facteurs clés qui ont influencé le déclin des quartiers en général. L'examen des villes faisant partie de l'initiative Quartiers en essor ne les aura pas tous fait ressortir. Il serait utile que les comités locaux discutent des facteurs qui ont eu de l'importance dans leurs quartiers respectifs. En effet, bien comprendre les éléments qui ont contribué au déclin général ou circonscrit d'un secteur donné permettra peut-être d'identifier des indicateurs précoces de détérioration et d'élaborer des stratégies préventives pour contrer la déclin d'un quartier ou d'une ville.

Le système de logement : son influence spécifique

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, l'effet cumulé des nombreuses décisions et choix des ménages individuels constitue un des facteurs déterminants de l'essor ou du déclin de certains quartiers. Toutefois, ces choix sont soumis à l'influence marquée du marché (opportunités et facteurs externes), des politiques gouvernementales et de la réglementation.

Les politiques gouvernementales et la réglementation ont eu des répercussions à la fois positives et négatives, quoique par inadvertance, sur le déclin et la régénération des quartiers. Notamment, les politiques publiques et les mesures de financement qui s'en suivent sont les éléments qui créent l'environnement au sein duquel les décisions d'investisseurs privés sont prises [Goldberg et Mark, 1983].

De façon générale, la banlieusardisation a été fortement influencée par un marché qui, au cours de la période d'après-guerre, a perçu une forte demande d'habitations plus idylliques. Des entrepreneurs ont alors commencé à offrir un nouveau produit assez abordable : la maison unifamiliale construite en banlieue.

Les industries ont changé leur production. Elles sont passées de la production d'armement à celle de biens de consommation, notamment des automobiles. Le marché a donc créé des biens de consommation pour satisfaire aux demandes du marché. Par ailleurs, lorsque les vieux quartiers (habituellement au cœur des villes) ont commencé à manifester des signes visibles de déclin, les nouveaux arrivants étaient dissuadés de s'y établir.

Les politiques publiques ont fortement soutenu et encouragé la banlieusardisation, à tout le moins dans les principales régions métropolitaines :

- L'investissement de fonds public dans les artères et autoroutes importantes a contribué au phénomène d'une banlieusardisation dépendante de l'automobile;
- Les règles de zonage et d'aménagement (notamment les normes de construction minimales) ont aussi eu une influence importante;
- Des nouveautés dans le domaine du prêt hypothécaire ont eu pour effet d'accroître le pouvoir d'achat, d'accélérer du même coup le processus de banlieusardisation et de drainer de leur population les vieux quartiers centraux – beaucoup de ces quartiers demeurant des zones industrielles et des milieux de transition.

Les principales politiques gouvernementales de logement à avoir eu une incidence historiquement sur la revitalisation et le déclin des quartiers au Canada sont les suivantes :

- L'innovation et l'expansion des systèmes de prêts hypothécaires résidentiels;
- Les programmes de suppression des bidonvilles et de revitalisation urbaine;
- La construction à grande échelle de logements sociaux et les compressions subséquentes dans le Programme de logement social (début des années 1990);
- L'avènement des condominiums et de la copropriété divise;
- Les programmes pour stimuler l'offre de logements.

L'influence des systèmes de prêts hypothécaires

Le pouvoir d'achat n'est pas simplement une fonction du revenu. L'expansion et l'évolution des systèmes de prêts hypothécaires résidentiels ont eu une incidence fondamentale sur la capacité des ménages d'acquérir une maison. Bien que ce soit tenu pour acquis de nos jours, les prêts hypothécaires résidentiels de même que le concept d'emprunter la presque totalité du prix d'une maison et de rembourser sa dette à long terme ne sont apparus qu'au tout début du siècle dernier. De plus, au Canada avant les années 1960, les prêts hypothécaires ne dépassaient habituellement pas 60 p. cent de la valeur de la maison et généralement ne pouvaient être amortis que sur une période de cinq ans au maximum. Les ménages devaient épargner énormément avant de pouvoir acquérir une propriété.

Aussi, avant les années 1960, les banques à charte n'avaient pas le pouvoir de consentir des prêts hypothécaires et les plafonds imposés aux taux hypothécaires limitaient les capitaux disponibles pour le prêt hypothécaire. La SCHL accordait, en collaboration avec des prêteurs institutionnels, des prêts conjoints mais ces prêts ne s'appliquaient qu'aux seules maisons neuves et avaient, par conséquent, un impact significatif sur la construction neuve et l'expansion suburbaine.

En 1964, les prêts hypothécaires à 75 p. cent de la valeur de la propriété ont été autorisés et en 1966, dans le but d'accroître le marché des prêts hypothécaires, la SCHL a lancé une assurance hypothèque.

À cause d'un pouvoir d'achat limité, la demande de logements durant la période d'avant-guerre, même chez les consommateurs de la classe moyenne, était modérée et les produits résidentiels convoités plus modestes : des maisons plus petites sur emplacements (lots) plus petits. Par ailleurs, on n'était pas encore à l'époque de l'achat généralisé d'automobiles de sorte que les décisions relatives à l'endroit où installer sa résidence étaient davantage prises en fonction du lieu de travail (et des systèmes de tramway desservant les quartiers centraux). Une bonne partie de la construction résidentielle se faisait dans les quartiers au cœur des villes ou dans leur périphérie immédiate.

Contrairement aux habitudes de dépenses de la période d'avant-guerre, la reprise et la croissance économique suivant la Deuxième Guerre mondiale ont donné naissance à une ferveur renouvelée en termes de consommation. Ce désir de dépenser fut renforcé par des politiques gouvernementales qui appuyaient l'essor de l'industrie de la construction et stimulaient la demande de logements en proposant des programmes de prêts hypothécaires de plus en plus intéressants [Goldberg, 1983; Poapst, 1993]. Il n'en a pas fallu plus pour que la banlieue, avec ses images stéréotypées de maisons unifamiliales dotées d'une cour arrière entourée d'une clôture blanche, s'impose et prenne son envol. Cela a eu pour effet, en partie et par inadvertance, de drainer de leur population les vieux quartiers centraux urbains et, notamment, d'aiguiller les nouveaux arrivants vers les secteurs nouvellement aménagés. Les quartiers populaires se sont donc retrouvés moins en demande.

Programmes de suppression des bidonvilles et de revitalisation urbaine

L'exode vers la banlieue et le phénomène de la résidualisation au cœur des villes ont donné prise au déclin urbain, une spirale descendante caractérisée par une population à revenu limité, dépossédée, incapable de voir à l'entretien de ses maisons en passe de se détériorer ou de soutenir les commerces locaux. Les magasins et les maisons ont été abandonnés et saccagés, renforçant ainsi l'image négative de ces quartiers et donnant naissance à des secteurs urbains délabrés appelés bidonvilles.

Divers programmes de suppression de bidonvilles ont alors vu le jour, notamment les programmes de construction de logements sociaux, et subséquemment des initiatives de revitalisation et de restauration (décrites plus loin). Elles visaient, dans un premier temps, à remédier au problème de la détérioration physique des lieux et, par la suite, au déclin social et économique afférent à la dégradation physique. Cependant, les premières initiatives ont été mal conçues. En effet, on a rasé des quartiers en entier, laissant parfois les terrains complètement vacants et forçant la relocalisation de la population.

La construction de logements sociaux

Dans ses premières tentatives pour contrer le problème du déclin des quartiers urbains centraux, le gouvernement du Canada, à l'instar d'autres pays (années 1950 et 1960), a lancé des programmes de démolition de taudis et d'aide à la reconstruction de quartiers. Ils comportant divers volets : expropriation et acquisition par le gouvernement de parcs de logements vétustes ou abandonnés, subventions et mécanismes de financement et stratégies intégrées de planification et d'aménagement.

Ces initiatives comprenaient la vente de terrains au secteur privé (en vertu de programmes fédéraux/provinciaux de remembrement) et souvent un de leurs volets fondamentaux était la construction de logements sociaux. Sous l'influence des images de banlieue, on a construit des logements peu élevés et de construction modeste dans des parcs parsemés d'espaces verts et où la circulation automobile était limitée. Avec le recul, ces caractéristiques se sont révélées problématiques : on s'est retrouvé avec des ensembles résidentiels isolés, des espaces sombres et moins « d'eux susceptibles » de surveiller la rue (sécurité publique) [Jacobs, 1961].

De plus, dans leur volonté de répondre aux besoins des ménages à faible revenu, au fil du temps, ces logements sociaux en sont arrivés à attirer presque uniquement les ménages les plus démunis, d'où la concentration dans un même lieu de familles pauvres et démunies. Cette concentration était particulièrement délétère dans le cas d'ensembles résidentiels de deux à trois cent logements.

On associa bientôt logement social, pauvreté extrême et bien-être social. Les ensembles résidentiels devinrent subséquemment le théâtre d'activités criminelles et de délinquance juvénile, créant ainsi des milieux de vie indésirables et dangereux [Gertler et Crowley, 1997].

À titre d'exemple, le complexe Uniacke Square à Halifax a été construit au début des années 1970. Initialement, on visait la communauté noire re-localisée d'Africville et dont l'origine reculait à la guerre de 1812 et au chemin de fer clandestin de la guerre de Sécession. Les maisons d'Africville ont été démolies dans un effort de revitalisation urbaine de 1964 à 1967. Durant cette période, un certain nombre de familles ont été re-localisées vers Uniacke Square, près de Mulgrave Square et Spryfield.⁹ Dans un rapport du *Canadian Geographic* publié en 1992 sur les quartiers au nord d'Halifax, on pouvait lire que ce quartier « ne compte que 13 p. cent de la population totale de la ville mais que 63 p. cent de ses citoyennes et citoyens sont noirs ... C'est le quartier où l'on a le plus recours aux programmes sociaux, où le taux de chômage est le plus élevé et où le revenu moyen est le plus bas » (trad.). Le rapport précisait aussi que « ... quatre élèves sur dix habitant le cœur de la ville ... allaient abandonner l'école avant de terminer leurs études secondaires » (trad.) [North End Parent Resource Centre, 1997].

Inévitablement, le logement social a été affublé de l'étiquette « indésirable ». Ces milieux de vie, loin d'aider les familles pauvres à s'assurer un logement sûr et abordable, sont devenus nuisibles si on se réfère aux statistiques de Uniacke Square citées précédemment (ce n'est pas

nécessairement le logement social qui est responsable de ces résultats, mais plutôt les grands ensembles résidentiels dont les politiques ciblées engendrent concentration excessive de pauvreté). On a observé un phénomène analogue aux É.-U. et en G.-B. Ces pays aussi ont construit des complexes résidentiels isolés, encore plus grands que les nôtres et mal situés. Ils sont d'ailleurs devenus le point de mire de programmes de revitalisation majeurs, y compris HOPE VI aux États-Unis et d'autres analogues en Grande-Bretagne. (L'analyse de ces initiatives internationales, des leçons à en tirer et de leur application possible fera l'objet d'un autre rapport.)

Avènement du condominium (propriété divisé)

Jusqu'à la fin des années 1960, les immeubles à logements multiples étaient des immeubles locatifs. Le concept de titre de propriété tridimensionnel (mieux connus sous le nom de condominium) est apparu à la fin des années 1960 seulement. Cela permettait d'acheter son appartement. Ce nouveau mode de propriété a profondément changé la dynamique de l'établissement des populations et des ménages. Du même coup, on pouvait acquérir une propriété tout en demeurant dans un quartier central urbain. Cette possibilité d'acheter et d'occuper son appartement a eu une incidence sur le rythme et la direction des changements urbains et, dans beaucoup de grandes villes, cela a contribué à la régénération en favorisant la mixité sociale et économique au sein d'un même quartier. La formule du condominium proposait une solution plus économique que la maison unifamiliale de sorte que les ménages moins bien nantis pouvaient aussi devenir propriétaire.

Les taux de propriété plus élevés sont habituellement associés à une communauté plus stable, les propriétaires étant perçus comme s'investissant davantage dans leur collectivité. Dans certains cas (nombreux), la formule des condominiums a nui à la rentabilité et l'intérêt de construire des immeubles locatifs. En effet, le prix des terrains a commencé à être fixé en fonction de la valeur de vente d'un condominium, laquelle était supérieure à la valeur locative. Cela a eu pour effet de réduire considérablement la construction d'immeubles locatifs et le marché de la location. La pénurie actuelle de logements locatifs devient un problème pour les ménages à faible revenu qui n'ont pas les moyens d'acquérir une propriété.

Outre les perspectives intéressantes pour les constructeurs, le condominium a engendré un nouveau phénomène et mode de réglementation : la conversion d'immeubles locatifs en appartements occupés par leur propriétaire. Cela s'est révélé une lame à deux tranchants. D'une part, cela a créé de nouvelles catégories d'habitations plus petites et plus abordables dans les quartiers déjà existants et a stimulé de nouveaux investissements de la part des locataires qui achetaient leur logement et les rénovaient ou de la part de nouveaux occupants qui assumaient des responsabilités analogues. Mais d'autre part, la conversion de logements locatifs en propriétés divisées, dans une période où le secteur de la construction d'immeubles locatifs était en déclin, a exacerbé les problèmes du marché locatif – comme le parc immobilier se retrouvait avec moins de logements locatifs, les taux d'inoccupation ont chuté et le prix des loyers des logements locatifs existants a augmenté. La plupart des villes canadiennes ont adopté des règlements pour encadrer la conversion

d'immeubles locatifs en condominium (généralement, la conversion est autorisée uniquement lorsque le taux d'inoccupation atteint un certain seuil).

Programmes pour stimuler l'offre de logements

La période de revitalisation urbaine (démolition de bidonvilles) et de construction de logements sociaux, qui a débuté à la fin des années 1950 pour se poursuivre jusqu'au début des années 1970, s'est culminée en 1969 par un examen en profondeur des politiques de logement. La Commission fédérale d'étude sur le logement et l'aménagement urbain (Hellyer) a porté un jugement critique sur les initiatives de revitalisation urbaine et a souligné leurs conséquences imprévues, notamment l'échec des grands ensembles résidentiels d'initiative publique et l'érosion du tissu social.

Cette révision très importante a eu pour conséquence de donner une nouvelle orientation aux politiques fédérales de logement, une orientation beaucoup plus communautaire et ancrée dans le milieu. Les politiques de revitalisation inconsidérées ont été remplacées par deux initiatives de mobilisation communautaire d'envergure : le Programme d'initiatives locales (PIL) et le Programme d'amélioration des quartiers (PAQ). On a également apporté des amendements à la Loi nationale sur l'habitation de 1973 qui ont permis de créer divers programmes de rénovation de logements (PAREL). Ces programmes visaient à restaurer les vieux logements existants plutôt qu'à les démolir et reconstruire.

De plus, on a créé des programmes de logement coopératif et sans but lucratif (SBL) dans le but de construire des ensembles résidentiels de moindre dimension, composés d'appartements et de maisons de ville destinés à des ménages appartenant à diverses catégories de revenu. Ces programmes étaient administrés et gérés par des organismes communautaires SBL ou par des coopératives de résidents (des structures distinctes de la lourde bureaucratie responsable de la construction et de la gestion du logement social).

Dans l'ensemble, ces approches ont été beaucoup plus efficaces pour endiguer et renverser le courant du déclin des quartiers. Cependant, elles ont aussi eu leurs propres limites.

Le plus grand problème des PIL a été qu'en favorisant la remise en état des logements, ils n'ont pas réussi à contenir les forces du marché et à empêcher la gentrification de certains secteurs. Invariablement, quand une initiative parvient à stabiliser et restaurer un secteur, cela a un effet à la hausse sur la valeur des terrains et des maisons. Face aux pressions exercées par la croissance démographique durant les années 1970, il était inévitable que certains propriétaires veuillent profiter de la situation. De sorte qu'aux prix demandés, les acheteurs qui se présentaient étaient de jeunes professionnels nouvellement arrivés dans le quartier plutôt que les locataires à faible revenu qui y résidaient déjà. C'est ce qui s'est passé dans le quartier Lowertown d'Ottawa où se déroulait un PIL [Colfe, 1987].

Une autre faille de cette nouvelle approche de revitalisation urbaine était que les objectifs des coopératives de logements SBL étaient presque exclusivement centrés sur l'offre et l'abordabilité. On mettait l'accent sur le renforcement des capacités locales afin de stimuler la construction de logements SBL et coopératifs et la SCHL soutenait financièrement des groupes-ressources pour fournir du soutien technique, mais au fil du temps ces groupes-ressources sont essentiellement devenus des véhicules pour la construction d'habitations.

Quoique certains aient fait valoir qu'ils bâtissaient des communautés et non seulement des logements (cette rhétorique persiste encore aujourd'hui dans le secteur SBL et coopératif), en réalité très peu de groupes-ressources avaient l'expertise ou le mandat d'intervenir dans des dossiers plus globaux de développement communautaire.¹⁰ La façon de procéder au Canada en matière de renforcement de capacités diffère sensiblement de celle aux États-Unis. Dans ce pays, le logement social s'est développé et a évolué dans le contexte des corporations de développement communautaires (CDC) qui voyaient en lui une mesure par laquelle soutenir leurs objectifs plus larges. Dans une certaine mesure, l'évolution des associations de logement social au Royaume-Uni souffre d'un esprit de clocher analogue à celui du Canada. (L'évolution des politiques, programmes, mécanismes et structures organisationnelles aux É.-U. et en G.-B. et leur utilisation pour favoriser la revitalisation et régénération urbaines font l'objet d'un rapport distinct.)

L'intérêt pour le développement communautaire dans le secteur de l'habitation sans but lucratif s'est manifesté au cours de la dernière décennie en partie parce que le manque de financement freinait les mises en chantier, mais aussi parce que les problèmes des populations à faible revenu, qui sont la principale clientèle des fournisseurs de logements SBL et coopératifs, ont forcé le secteur à s'intéresser de plus près à des activités de développement communautaire de plus grande portée. Il existe aussi quelques organisations qui occupent des fonctions analogues à celle d'une CDC (construction et gestion de logements abordables et animation d'activités de développement socioéconomique et communautaire), notamment New Dawn Enterprises à Sydney, le RESO à Pointe Saint-Charles (Montréal), Quint Development Corporation à Saskatoon et Downtown Eastside Residents Association à Vancouver.

Les autres programmes élaborés parallèlement pour stimuler le secteur privé et l'inciter à réagir face à la pénurie de logements locatifs et mis en œuvre au milieu des années 1970 ont également eu une incidence sur la revitalisation des quartiers. Les principaux étaient le Programme des compagnies de logement à dividendes limités (1948 à 1964), le Programme d'aide au logement locatif (PALL) (1975 à 1978) et le Programme de construction d'immeubles à logements locatifs multiples (1974 à 1981).

Ces programmes ne comportaient pas de mesures pour gérer les impacts sur la communauté. Ils ne visaient qu'à stimuler l'offre de logements locatifs pour satisfaire à une demande accrue de la part des baby boomers (un groupe qui arrivait sur le marché en 1964 en tant que jeunes locataires). L'aide financière, notamment dans le cas du PALL, étant versée par unité de logement et comme on arrivait à bâtir plus de studios et d'unités d'une chambre à coucher que d'unités familiales (dans la

surface maximum de plancher permise), les promoteurs immobiliers avaient tendance à privilégier la construction de studios et d'unités d'une chambre à coucher.

Cela a provoqué un boom de la construction d'immeubles à logements. Le plus souvent ces immeubles étaient érigés dans les vieux quartiers urbains et pour ce faire, on démolissait bon nombre d'habitations modestes et vieilles où logeaient des familles. Dans la mesure où cette construction se faisait principalement dans des quartiers situés au cœur des villes (mais pas exclusivement puisqu'on a également construit des immeubles à logements dans des banlieues en croissance, comme Surrey), le phénomène a favorisé une transformation accélérée de ces quartiers. Ils sont passés de quartiers habités par des familles de la classe ouvrière à des secteurs d'immeubles à logements multiples, occupés principalement par des célibataires. Ces programmes ont permis d'atteindre des objectifs comme la démolition de propriétés vétustes et de satisfaire à la demande croissante de logements, mais les conséquences pour les quartiers n'ont pas toujours été positives.

Au cours de la même période (1974 à 1994), par le truchement de divers programmes de logements coopératifs et SBL, les villes et les collectivités ont obtenu du financement pour rénover leurs quartiers et favoriser l'inclusion sociale. Une proportion des terrains et propriétés devait être consacrée au développement du logement social. Les stratégies d'aménagement continuent de promouvoir cette approche inclusive, mais les efforts pour créer plus de logements abordables ont connu des ratés depuis 1993 à cause du manque de financement public pour le logement social (exception faite du Québec et de la Colombie-Britannique où l'on a maintenu de petits programmes unilatéraux après l'abolition par le gouvernement fédéral du programme à frais partagés en 1993). L'abolition du programme à frais partagés pour des constructions neuves n'est peut-être pas responsable du déclin des quartiers, mais cela a sans doute nuit aux efforts pour y remédier.

Résumé – Influences des politiques de logement

Ce bref survol historique a mis en lumière dans quelle mesure des politiques et objectifs généraux peuvent influencer sur la qualité des quartiers et sur la santé ou le déclin des villes en général. Souvent, ces influences et résultats sont imprévus et surviennent par inadvertance, en partie parce que les programmes visaient une série limitée d'objectifs circonscrits (par ex. satisfaire aux besoins de logement de ménages à faible revenu, accroître et améliorer l'accès aux prêts hypothécaires) ou parce que leurs objectifs n'étaient pas liés au logement (par ex. investissements dans le réseau routier).

Même si elles ont eu un certain nombre de conséquences imprévues et indésirables, beaucoup d'initiatives ont produit des retombées très positives et ont contribué à régénérer et revitaliser des vieux quartiers urbains en déclin. Grâce à ces investissements stratégiques, on a réussi à éliminer les aspects physiques les plus visibles du déclin, à redynamiser les zones commerciales, à améliorer la qualité de vie des populations et, dans plusieurs cas, à créer des logements à prix abordable ou à les conserver.

Les forces du marché ont également joué un rôle déterminant, surtout avec l'émergence de la société de consommation dans les décennies suivant Deuxième Guerre mondiale.

Une des principales leçons à tirer de cet examen est que les programmes de logement sont un facteur essentiel pour régénérer les quartiers, mais qu'ils ne peuvent y parvenir seuls. À la limite, la construction de maisons neuves à loyer abordable dans un secteur où la population est moins scolarisée que la moyenne, où le pourcentage de chômeurs et de bénéficiaires d'aide sociale et le taux de criminalité et de comportements anti-sociaux sont élevés, où les écoles sont pauvres et où il n'y a pas de possibilités d'emploi, risque d'avoir peu d'impact sur les causes fondamentales de la pauvreté si elle ne s'accompagne pas d'autres mesures. Il faut des initiatives simultanées et parallèles visant à accroître le niveau d'employabilité, contrer les effets négatifs de la criminalité et de l'insécurité, améliorer les possibilités d'apprentissage et de loisir des jeunes, créer de l'emploi et mettre en place des mécanismes pour permettre aux résidents de participer aux décisions qui concernent leur collectivité.

Une autre leçon à tirer de cette analyse est que le processus de déclin urbain peut créer de nouvelles perspectives, notamment au chapitre du logement social. En effet, Carr (2000) fait valoir que :

Beaucoup de populations à faible revenu et appartenant à des minorités qui manquent gravement de capitaux sont riches d'actifs et de biens sous-évalués. Souvent leurs actifs se trouvent au beau milieu de la décrépitude. Les promoteurs immobiliers, les investisseurs et les institutions financières n'en tiennent habituellement pas compte et les sous-évaluent. Font partie de ces actifs, les sites historiques, les maisons d'époque, la proximité des transports en commun, les institutions religieuses bien établies, les rues commerciales traditionnelles, la proximité de la zone défavorisée aux principaux employeurs, les établissements culturels et récréatifs, les restaurants, les boutiques, les collèges et universités, les parcs et autres points d'intérêts.

Ces actifs peuvent constituer la pierre d'assise d'une vaste initiative communautaire de revitalisation urbaine. La hausse de la valeur marchande des propriétés dans la foulée de la mise en œuvre de programmes intégrés d'aménagement et de restauration urbaine peut être mise à profit pour procurer de l'aide financière aux résidents à faible revenu. Les fiducies d'habitations, les fiducies foncières et d'autres structures fiduciaires traditionnelles peuvent se combiner à d'autres outils sophistiqués de planification et de financement pour bénéficier d'une partie de l'appréciation des propriétés qui survient quand les stratégies de reconstruction connaissent du succès (trad.).

Le logement dans le cadre d'une stratégie proactive de revitalisation de quartier

Il ressort de ce survol historique une image plutôt négative de l'influence des programmes et des politiques en matière de logement. Or, ce portrait ne correspond pas véritablement à la réalité. Pour tout dire, les programmes et politiques en matière de logement ont eu beaucoup d'effets positifs. Les leçons du passé et plusieurs interventions récentes montrent comment on peut se servir du logement comme outil pour insuffler une nouvelle vitalité dans un quartier et en améliorer la qualité de vie.

Le logement abordable comme catalyseur de la revitalisation des quartiers

Un des meilleurs exemples pour illustrer l'utilisation du logement comme catalyseur de revitalisation est la transformation des zones industrielles du quartier False Creek à Vancouver. Bassin industriel en périphérie du centre-ville de Vancouver, False Creek comptait nombre de manufactures et d'usines desservies par le réseau ferroviaire national. Dans le secteur tout juste au sud (Fairview Slopes), s'était implanté un quartier résidentiel ouvrier.

La conversion de Granville Island – un secteur lourdement industriel – en une zone touristique et un marché public et l'implantation concurrente de segments résidentiels le long de la rive sud (avec l'inclusion d'une coopérative d'habitation sans but lucratif) ont contribué à la revitalisation de False Creek, processus amorcé à la fin des années 1960. Le logement social a été catalyseur de changement et a facilité l'implantation de projets résidentiels dans un vieux secteur industriel. Une fois ces ensembles résidentiels bien établis, le secteur privé a pris conscience des possibilités que représentait le site et bientôt des condominiums et des immeubles locatifs y ont été érigés. Comme le logement social était apparu en premier, on a évité, pour l'essentiel, le syndrome du « pas dans ma cour ».

La Ville de Vancouver était propriétaire de la majorité des terrains. En cédant certains d'entre eux et en adoptant des règles d'aménagement, la Ville a pu faire en sorte qu'environ 20 p. cent des demeures construites en vertu du programme de revitalisation de False Creek South soient soustraites aux « lois du marché » et que leur administration soit confiée à des coopératives d'habitations SBL. La valeur des terrains a été réduite grâce à des baux fonciers de longue durée (quarante à soixante ans) accordant des mesures de contrôle supplémentaires à la Ville et assurant du même coup qu'on continuerait d'offrir du logement à prix abordable.

Dans la foulée du développement intensif de la rive nord de False Creek, ancien site d'Expo '86, des pentes contiguës au sud et de l'ancienne cour de triage de Coal Harbour, la Ville a étendu ses politiques de façon à exiger l'inclusion de sites hors-marché de manière à pouvoir offrir des logements accessibles aux ménages à faible revenu et revenu modeste.

False Creek n'était pas une zone délabrée mais plutôt un quartier ouvrier à vocation industrielle qui s'était transformé, dans une période relativement courte de trois décennies, en un quartier de bonne qualité où vivait une population au statut socioéconomique diversifié. Une bonne planification et l'accès à des programmes de subvention pour logements coopératifs et sans but lucratif ont évité que ne soient offertes dans le secteur que des habitations pour ménages bien nantis.

Dans le même ordre d'idées, le quartier St. Lawrence en périphérie du centre-ville de Toronto a misé sur les mêmes programmes fédéraux de subvention de logements à but non lucratif et coopératifs et sur des règles d'aménagement analogues pour s'assurer une population au statut socioéconomique diversifié.

Le réaménagement des Terrains Angus à Montréal est une autre initiative, plus récente celle-là, lancée au milieu des années 1990 (et dont le parachèvement est prévu à la fin de 2006). Le projet est cité en exemple à cause de l'inclusion sur le site de logements abordables dans une proportion de 30 p. cent. C'est d'ailleurs une politique adoptée plus généralement maintenant par la Ville de Montréal. Les Terrains Angus couvrent une superficie de 50,6 hectares (125 acres) et sont situés dans l'arrondissement Rosemont de Montréal, à quelque cinq kilomètres à peine du quartier des affaires du centre-ville. Ancien site des Ateliers Angus, propriété du Canadien Pacifique, le projet de réaménagement de ces terrains vacants comprend la production de 1 200 unités de logement de types différents : en rangée, condominiums et appartements pour personnes âgées; l'aménagement d'espaces verts; et l'implantation d'un grand magasin d'alimentation et d'autres boutiques et commerces. Une partie importante des terrains sera consacrée à des activités industrielles légères, conservant ainsi le patrimoine industriel du secteur et offrant des perspectives d'emploi locales.

False Creek et Angus sont deux exemples de possibilités nouvelles découlant d'un processus de désindustrialisation qui se prolonge dans le temps. Malgré le problème de la contamination des terrains, ces initiatives offrent de formidables perspectives de réaménagement urbain, dont la possibilité d'ajouter du logement abordable bien intégré dans le milieu.

Le logement comme instrument de régénération des quartiers

Comme on l'a vu précédemment, l'état de délabrement de leurs propriétés est un aspect caractéristique des quartiers défavorisés. De ce fait, la revitalisation de ces quartiers repose, du moins en partie, sur l'élimination de leurs signes visibles de détérioration. Plus souvent qu'autrement, l'état de délabrement d'une propriété résulte de son abandon ou d'un propriétaire absentéiste. Pour réussir un programme de revitalisation, il faut non seulement restaurer les bâtiments physiquement mais aussi apporter des changements au chapitre de la propriété et du contrôle de ces bâtisses.

Un « avantage » du délabrement est que les propriétés existantes sont habituellement sous-évaluées et cela étant, elles ouvrent la voie à des possibilités de logement abordable – par exemple, dans les vieux quartiers populaires de plusieurs villes dans les Prairies, des maisons existantes se vendent à moins de 30 000 \$. Ces bas prix ont pour effet d'aider les initiatives qui visent l'acquisition et la restauration de propriétés existantes.

Cette approche acquisition-restauration, assortie habituellement d'un programme d'aide à l'accession à la propriété, a été adoptée dans des quartiers de Winnipeg et de Saskatoon et est devenue un modèle pour les programmes provinciaux de revitalisation dans les deux provinces – Quartiers vivants! au Manitoba et Neighbourhood Home Ownership en Saskatchewan.

La revitalisation des quartiers à Winnipeg

Beaucoup d'organismes communautaires de Winnipeg s'inquiétaient des graves problèmes engendrés par le déclin urbain dans les vieux quartiers de la ville, notamment dans les quartiers North End, West Broadway et Spence. Le pourcentage de propriétaires absents (absentéistes), la pauvreté, le recours à l'aide sociale et la criminalité liée à la drogue et la prostitution dans ces quartiers étaient très élevés. Les groupes communautaires ont travaillé en collaboration avec la Société d'habitation et de rénovation de Winnipeg, un organisme subventionné par les gouvernements fédéral et provincial.

Ils ont lancé un ensemble d'initiatives visant à « se réapproprier » leur milieu. Au départ, leurs actions ne s'inscrivaient pas dans une initiative globale de revitalisation mais au fil du temps, elles se sont intégrées de plus en plus à un effort global de régénération, ce qui a eu pour effet d'accroître leur impact dans le milieu.

Un volet crucial des interventions menées dans ces trois quartiers a été l'acquisition et la restauration d'habitations existantes (habituellement des maisons unifamiliales, mais également des maisons jumelées et de petits immeubles). Pour ce faire, les organismes ont obtenu du financement de diverses sources gouvernementales.

Et un aspect central de leur stratégie de revitalisation a été d'y intégrer un programme d'employabilité et de formation professionnelle, l'objectif étant de réduire la pauvreté et le recours à l'aide sociale en aidant la population locale à acquérir, sur le terrain, des compétences professionnelles. Les personnes sans emploi (y compris les jeunes de la rue) participent aux programmes de formation et acquièrent les compétences requises pour être embauchés comme journaliers dans l'industrie de la construction.

La concentration des efforts déployés est un autre élément important de leur stratégie. En effet, tous comprennent que pour réussir à avoir un impact réel, chacune de leurs interventions, bien que distincte, doit être ciblée sur un même secteur. Ainsi, leurs actions se concentrent sur un seul îlot (pâté) de maisons ou deux îlots adjacents et ils acquièrent et restaurent le tiers au moins des maisons dans un même îlot. Ils espèrent ainsi donner l'idée aux propriétaires existants de rénover leurs maisons (cet effet d'entraînement, le cas échéant, n'a pas encore été évalué formellement).

Puisque l'objectif est de reprendre le contrôle d'un quartier laissé aux mains de propriétaires absentéistes, deux types de propriétés ont vu le jour : l'immeuble locatif sans but lucratif et la propriété subventionnée. Cette dernière formule s'inspire d'initiatives étatsuniennes très répandues dans les quartiers anciennement à l'abandon. Elle repose sur un programme d'aide à l'accession à la propriété comportant de nouvelles modalités plus flexibles pour obtenir un prêt hypothécaire, des conseils financiers préliminaires à l'acquisition et un suivi régulier une fois la transaction complétée.

Le comité de citoyens du quartier Spence, la Banque royale et la SCHL ont adapté la formule étatsunienne et ont lancé un projet pilote qui a pour objet de consentir des prêts à des emprunteurs

marginiaux et de suivre leur parcours sur cinq ans (en cours actuellement). La Banque royale accorde le prêt hypothécaire et donne aux emprunteurs une formation sur les opérations bancaires, l'administration d'un budget et l'entretien d'une maison. Les groupes communautaires, qui sont membres de la Spence Housing Coalition, viennent en aide aux acquéreurs pour l'entretien de leur maison et ils vont leur fournir du soutien pendant toute la durée du projet pilote. La SCHL accepte d'assurer les prêts sur des bases plus souples (par ex. l'acquittement à long terme de ses factures de téléphone et de services publics démontre la capacité de payer régulièrement son hypothèque).

De plus, les acquéreurs peuvent être admissibles à des subventions de rénovation en vertu du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) de la SCHL, un programme à frais partagé dispensé par la province du Manitoba.

Le Winnipeg Real Estate Board (WREB) est un autre organisme qui a parrainé l'acquisition et la restauration d'habitations. Inspirés par une visite dans quelques villes du nord des États-Unis, les directeurs de WREB ont décidé de mettre en œuvre un programme d'aide à l'accession à la propriété.¹¹

WREB a lancé une importante campagne pour accéder à de nouvelles sources de financement, notamment les dépôts provenant de fiducies d'accession à la propriété (les revenus d'intérêts ayant été déposés jusqu'à ce moment dans le fonds consolidé de la province). Après trois années, le WREB a réussi à convaincre le gouvernement du Manitoba d'amender la loi de manière à ce que ces revenus d'intérêts (environ cent mille dollars par année à la fin des années 1990) soient versés à un fonds destiné au logement abordable (Housing Opportunities Partnership – HOP).

Cet argent a servi à créer un fonds de capitaux renouvelable pour couvrir le coût d'acquisition de maisons dans la fourchette de 20 000 à 30 000 \$ dans les vieux quartiers de Winnipeg. Le WREB a obtenu des subventions PAREL et d'autres capitaux provenant du fonds HOP pour achever les travaux de rénovation. Les habitations ont alors été vendues à des ménages à revenu modeste et les profits ont servis à renflouer le fonds HOP.

L'initiative du WREB se démarque des autres initiatives mises en œuvre à Winnipeg. En effet, elle est le résultat de l'engagement du milieu des affaires, elle est principalement axée sur la restauration physique et sur la propriété immédiate et enfin, elle vise les secteurs en périphérie des quartiers défavorisés. On peut soutenir que cette façon d'intervenir est plus paternaliste et qu'elle insiste moins sur le développement communautaire, une intervention qui contribue davantage en bout de ligne à la gentrification d'un quartier qu'à sa régénération. Ceci étant, dans toute stratégie de revitalisation, l'objectif d'attirer dans un quartier des ménages à revenu modeste pour favoriser la mixité sociale et diverses catégories de revenus doit être pris en compte.

Comme troisième formule, dans West Broadway, un organisme communautaire explore le concept d'une fiducie immobilière pour le bénéfice de la collectivité (Community land trust – CLT). Les terrains sont placés en fiducie et les maisons restaurées sont vendues aux résidents en vertu d'un programme de location-acquisition, le prix étant fixé en fonction uniquement de la valeur de la

bâtisse. L'élaboration du concept CLT et la formule de location-acquisition ont connu des ratés si bien que beaucoup de résidants demeurent encore locataires des immeubles appartenant à des corporations SBL.

Le problème majeur auquel ils font face est la conciliation d'objectifs contradictoires. D'un côté, l'organisme communautaire veut aider les résidants à acquérir une maison et à profiter de son appréciation au fil des ans (en effet, beaucoup d'études ont démontré que l'acquisition de biens est une étape déterminante pour échapper au piège de la pauvreté) et de l'autre, le but de la fiducie est de mettre les terrains à l'abri de la spéculation pour assurer l'abordabilité des logements à long terme.

À Saskatoon, on met l'accent sur le counseling et le soutien

L'approche adoptée à Saskatoon (et dans d'autres villes de la province), tout en étant très similaire à plusieurs égards à celle de Winnipeg, se distingue par un aspect fondamental, c'est-à-dire dans la manière dont on facilite et gère la transition des résidants de leur statut de locataire à celui de propriétaire. Inspirée d'un projet pilote mené en 1999 par la SCHL à Prince Albert, l'initiative de Saskatoon se déroule toutefois sur une plus grande échelle qu'à Prince Albert et est administrée par la Corporation de développement économique Quint.

Elle comporte un volet « soutien par les pairs » et est structurée à la manière d'une coopérative. Les candidats sont admissibles en fonction de leurs bas revenus et reçoivent du soutien pour se constituer en coopérative. L'objectif est de recruter dix membres. La coopérative est propriétaire des dix habitations et de l'hypothèque générale. Chaque famille doit rembourser une partie proportionnelle de l'hypothèque. Pour aider à verser la mise de fonds exigée, la province et la ville octroient des subventions pouvant atteindre 35 p. cent du prix de la maison (dans les limites d'un seuil maximum).

Les résidants acquièrent des droits sur leur propriété à mesure qu'ils s'acquittent de leur portion de l'hypothèque. Ils peuvent acquérir les titres de propriété de leur demeure durant les cinq années suivant son occupation. En tant que membres de la coopérative, ils suivent collectivement des cours d'administration budgétaire et d'entretien de maison. Chaque membre investit dans un fonds d'emprunt de manière à pouvoir faire les paiements hypothécaires advenant une perte d'emploi ou d'autres problèmes financiers.

Les résidants s'entraident pour les réparations et, contrairement à d'autres formules de location-acquisition où les résidants n'ont pas l'impression d'être propriétaires de leur maison, ce modèle coopératif interpelle dès le départ les participants à titre de propriétaires (collectivement), ce qui a pour effet de stimuler leur autonomie et leur sens des responsabilités (en comparaison de locataires qui téléphonent au concierge lorsqu'il y a un bris ou une réparation quelconque à faire).

Le gouvernement de la Saskatchewan a étendu le programme à des villes dans l'ensemble de la province mais seuls les quartiers défavorisés sont ciblés et ces actions doivent s'inscrire dans une initiative globale de développement économique et communautaire et de revitalisation de quartiers.

Le programme Domi-cible de Montréal privilégie des modes d'occupation diversifiés dans un effort pour revitaliser des quartiers défavorisés

Montréal est réputé pour ces immeubles à étages avec escaliers tournants en fer forgé. C'est une caractéristique propre à des constructions qui comptent de deux à cinq logements – les « *plex* » en langage familial (comme duplex ou triplex). Traditionnellement, le propriétaire habitait un de ses logements mais au fil du temps, nombre de ces immeubles sont devenus la propriété d'absentéistes et ils se sont détériorés, contribuant du même coup au déclin général du quartier.

La Ville de Montréal s'efforce de revitaliser son centre-ville en y attirant à nouveau des familles, en rénovant les logements et en augmentant le pourcentage de propriétaires occupants afin de stabiliser et d'améliorer ses quartiers en déclin.

Le programme Domi-cible a été créé en 2001 et cible huit quartiers défavorisés. Le programme verse des subventions aux accédants à la propriété (nouveaux propriétaires) pour les aider à payer les rénovations ou la mise de fonds exigée pour l'acquisition de leur demeure. De plus, ils reçoivent une formation unique en son genre qui leur montre comment assumer leurs responsabilités de propriétaire et de bailleur et comment éviter des situations telles les arriérés de loyer.

Cette approche atteint deux objectifs à la fois : augmenter les possibilités d'accession à la propriété et conserver des logements locatifs d'initiative privée relativement abordables. Près de six cent ménages ont accédé à la propriété (86 p. cent pour une première fois) et les deux tiers d'entre eux ont un revenu inférieur à cinquante mille dollars par année (le volet accession à la propriété ne cible pas les personnes à très faible revenu parce que les propriétaires doivent pouvoir faire face, dans une certaine mesure, aux fluctuations des coûts afférents à l'exploitation d'un immeuble locatif).

La revitalisation de Creighton-Gerrish à Halifax s'appuie sur d'importants investissements publics

Une initiative lancée récemment dans le nord d'Halifax illustre bien les avantages d'une stratégie intégrée et bien planifiée. Un rapport publié en 1994 par le Harbour City Homes Non-Profit Housing Society soulignait les limites du manque de coordination des investissements publics : « ... plus de trois décennies d'interventions gouvernementales dans la péninsule nord n'ont

pas réussi à stimuler une régénération durable et n'ont suscité que peu d'intérêt de la part du secteur privé » (trad.) [ACT, 2003].

Fort de cette leçon, Harbour City Homes (HCH) a conclu que les interventions à la pièce ne suffisaient pas. Il fallait plutôt adopter une approche intégrée et stratégique pour pallier aux lacunes des efforts de revitalisation tentés antérieurement.

En collaboration avec d'autres organismes sans but lucratif, le HCH a formé une coalition portant le nom des rues à restaurer : Creighton-Gerrish Development Corporation (CGDC). Leur objectif était de créer de nouveaux logements abordables de types variés pour une population au statut socioéconomique diversifié et de lancer un processus plus large de revitalisation, fondé sur les investissements déjà consentis dans la collectivité.

La coalition a sélectionné un grand pâté de maisons situé stratégiquement qui présentait des signes de délabrement avec des habitations à l'abandon et placardées. La CDCG a travaillé fort pour acquérir de la ville et du propriétaire les titres de propriété, pour recevoir l'aval du bureau d'aménagement et pour trouver les fonds nécessaires et le financement requis pour investir dans la revitalisation du secteur. Ils ont mis beaucoup plus de temps que prévu (les premières unités de logement ont été construites en 2001, sept ans après le dépôt du rapport initial), mais maintenant l'initiative se déroule allègrement.

Le fait que les terrains soient situés dans une zone commerciale a été un problème de taille. Malgré le délabrement du site, les propriétaires des terrains étaient réticents à vendre à des prix qui permettraient, en bout de ligne, d'aménager un ensemble de logements abordables. Les pressions exercées auprès des autorités municipales pour modifier le règlement de zonage afin d'en faire une zone résidentielle à usage mixte et leur succès ont été des facteurs déterminants pour modifier les perceptions (de même que la valeur des terrains).

Pour surmonter les contraintes financières, la restauration a été entreprise par phase et immeuble par immeuble. Au cours de la première phase, achevée en 2001, on a restauré un immeuble sans but lucratif de dix-huit logements et destiné à loger des personnes seules anciennement sans abri. Pour la deuxième phase, on a restauré six maisons destinées à la vente, des maisons en rangée de trois chambres à coucher, avec un sous-sol pleine hauteur pouvant servir de bureau à domicile ou être loué à d'autres fins. Au cours des phases restantes, on ajoutera d'autres immeubles locatifs ainsi que des condominiums afin que se côtoie dans un même îlot une variété de produits résidentiels.

La collectivité est déjà dotée de services et de programmes d'emplois auxquels peuvent avoir recours les résidents, selon leurs besoins – l'élément qui manquait auparavant était le logement abordable.

Le logement en tant qu'outil de développement économique communautaire (DÉC)

Les interventions de Winnipeg et de Saskatoon démontrent bien les possibilités de maillage entre logement abordable et emploi. Ce concept a également été utilisé avec succès dans le cadre d'une initiative visant les jeunes à Hamilton. Même si elle ne visait pas spécifiquement à restaurer ou revitaliser un quartier, elle illustre néanmoins une approche qui peut être adoptée dans un secteur défavorisé.

City Roots Youth Co-op a été mis sur pied à la fin des années 1990 à une période où le gouvernement fédéral ne s'était pas réengagé dans le financement de nouveaux logements abordables. Nombre de groupes communautaires s'efforçaient de trouver le moyen de créer ou conserver des logements abordables et cela étant, ont exploré des façons nouvelles et créatives de s'assurer du financement. City Roots Youth Co-op est né de ces efforts. Sous l'égide d'un organisme de défense du logement social et des syndicats, on a acheté et rénové un immeuble de huit logements destinés à la cohabitation. Les jeunes recrutés pour participer à la démarche ont suivi une formation professionnelle de dix semaines dans un centre de formation syndicale.

L'initiative consistait à se porter acquéreur d'une maison de chambres existante et à la convertir en une résidence pour les jeunes gérée à la façon d'une coopérative. La dose de créativité, c'est au chapitre du financement qu'elle s'est manifestée. En effet, on a obtenu les fonds requis non pas d'un programme de logement mais d'un programme d'emploi. Le financement provenant du Programme des jeunes stagiaires de RHDS a servi à défrayer les coûts de la formation et de l'hébergement des jeunes durant leur période de formation ainsi qu'à couvrir le salaire d'un maître ou surveillant des travaux de construction.

Avant d'entreprendre la restauration de la maison, les jeunes se sont investis dans leur milieu. Ils ont rendu visite à leurs voisins immédiats, leur ont expliqué qu'ils avaient suivi une formation en restauration et rénovation et leur ont proposé de faire gratuitement des petits travaux de réparation et d'entretien. Grâce à ces visites, ils se sont acquis des appuis locaux, ils ont établi des rapports positifs avec leurs voisins et ont réussi à enrayer la résistance que soulèvent souvent les initiatives visant à implanter des logements sociaux dans un milieu donné.

À Montréal, en partenariat avec le gouvernement provincial, la Ville travaille depuis les deux dernières années à mettre en œuvre son programme de revitalisation urbaine intégrée (RUI). Assorti d'une composante habitation mais également d'un volet développement socioéconomique, il relève des responsabilités additionnelles conférées à Montréal en vertu de sa nouvelle charte de ville fusionnée, du Sommet de Montréal 2002 et du financement disponible en vertu de deux initiatives conjointes provinciales-municipales, le Plan d'interventions dans les quartiers ciblés (parachevé) et le Renouveau urbain.

Le RUI, dans un de ses volets fondamentaux, s'apparente au programme Quartiers en essor. En effet, il s'efforce d'impliquer les résidants et la collectivité dans le processus de revitalisation et

d'améliorer la concertation et la collaboration entre les nombreux et divers organismes et intervenants interpellés par la démarche (secteur communautaire et privé).

Suivant le lancement du programme en 2003, à ce jour, trois projets pilotes ont été menés dans trois quartiers défavorisés. Ils ont privilégié une démarche d'engagement et de consultation communautaires pour élaborer des plans d'action concrets qui visent à créer des modèles efficaces de concertation intergouvernementale et interorganisme de manière à mieux cibler les interventions municipales.

L'objectif global est d'améliorer la qualité de l'environnement et les conditions de vie des personnes qui vivent dans ces trois quartiers – y compris améliorer les services, offrir de la formation professionnelle et restaurer les logements. Pour ce faire, le programme s'appuiera sur les efforts de revitalisation en cours et les nouveaux investissements consentis au logement social et abordable en vertu d'ententes récentes conclues entre les gouvernements fédéral et provincial en matière de programmes de logement à frais partagé. La phase d'implantation vient d'être lancée; on prévoit qu'elle prendra de trois à dix ans et qu'elle sera assortie d'un processus d'évaluation continue.

Régénération d'envergure du logement social dans Regent Park

L'ensemble résidentiel Regent Park, situé tout juste au nord-est du quartier d'affaires de Toronto, compte 7 500 résidants et 2 100 logements. La documentation de la Toronto Community Housing Corporation (TCHC), le décrit euphémiquement comme un milieu dynamique, fort de ses nombreuses familles, de ses écoles et de son bel esprit communautaire. En réalité, Regent Park est parsemé d'immeubles délabrés, ses espaces publics sont mal aménagés et le secteur dispose de peu d'équipements pour renforcer et mettre en valeur sa vitalité. Aménagé en deux phases sur une superficie de soixante-neuf acres de 1949 à 1959, Regent Park est un des plus anciens ensembles résidentiels soutenus par des fonds publics au Canada.

L'idée à l'époque (fin des années 1940) était de créer une « cité-jardin », un endroit où les immeubles seraient érigés dans un environnement qui ressemble à un parc, où il n'y aurait pas de rues et où la communauté serait à l'écart de la ville. Aujourd'hui, Regent Park se détériore rapidement et ses immeubles ont un urgent besoin d'être réparés et rénovés. La plupart des planificateurs estiment que son architecture est obsolète et qu'elle soulève des problèmes sérieux en termes de sécurité et de santé communautaire. Les problèmes de pauvreté et de disparité sont omniprésentes.

Beaucoup d'actions ont été entreprises et plusieurs initiatives de développement communautaire se poursuivent dans Regent Park mais son propriétaire – Toronto Community Housing Corporation – en étroite consultation avec les résidants et le conseil municipal, a conclu que pour s'attaquer aux symptômes de délabrement généralisés, il fallait nécessairement restaurer les

bâtiments d'une part et d'autre part, revitaliser le secteur dans son ensemble. Le plan intégré de réaménagement de Regent Park s'inscrira par conséquent dans le programme global de construction, d'aménagement et de renouveau urbain de la Ville de Toronto.

Regent Park servira de lien physique entre sa communauté et les quartiers avoisinants. Il insufflera une nouvelle vitalité dans le milieu et attirera des commerces dans la périphérie à l'est du centre-ville. La vision du réaménagement de Regent Park est portée par le concept plus global du développement communautaire plutôt que par le seul objectif de développement immobilier (trad.) [TCHC, 2005].

Le plan de réaménagement de Regent Park vise à créer une communauté en santé et la réintégrer au tissu urbain. Le plan recommande de réintroduire des rues ouvertes à la circulation, de créer de grands parcs et équipements récréatifs, d'aligner les bâtisses le long des rues et de favoriser des possibilités d'emploi, d'éducation, de culture et d'activités communautaires.

Le plan décrit comment on rebâtera, par phase, les 2 087 logements abordables existants et ce, dans un quartier plus diversifié et pour une population appartenant à diverses catégories de revenus. Le TCHC est déterminé à conserver le nombre actuel de logements dont les loyers sont fixés en fonction du revenu des ménages occupants mais à l'intérieur d'une communauté au statut socioéconomique plus diversifié. On se propose de construire 2 500 unités de logement d'initiative privée dont cinq cent seront destinés à des propriétaires à revenu modeste. On prévoit aussi aménager des boutiques, offrir des services communautaires et réserver des espaces à des activités de développement économique.

Il est possible de régénérer Regent Park en construisant de nouvelles habitations et en attirant des ménages appartenant à diverses catégories de revenu à cause de sa localisation tout à fait particulière. En effet, Regent Park est situé à quelques kilomètres à peine du quartier d'affaires de Toronto. La valeur des terrains, la possibilité d'une occupation à plus forte densité et les recettes générées par les projets résidentiels privés sont autant d'éléments qui aideront le TCHC à défrayer une partie des coûts de réaménagement.

Regent Park est de loin la plus importante initiative de revitalisation d'un parc de logements sociaux au Canada. D'autres petits ensembles résidentiels, Uniacke Square à Halifax par exemple, ont subi une cure de rajeunissement mais pas de cette envergure.

Les États-Unis et le Royaume-Uni ont une plus grande expérience de la régénération et de la revitalisation des quartiers, dans certains cas dans des secteurs localisés avantageusement comme celui-ci, où l'inclusion d'habitations d'initiative privée est possible et, dans d'autres cas, dans des secteurs situés moins avantageusement, où les problèmes de développement communautaire sont nombreux principalement à cause de l'isolement du site et de la pénurie d'emplois dans les quartiers contigus.¹² L'expérience des É.-U. et du Royaume-Uni en ce qui a trait à l'évolution des politiques, des programmes, des mécanismes et des structures organisationnelles et des différentes façons dont on les utilise pour stimuler la revitalisation et la régénération urbaine dans ces deux pays font l'objet d'un rapport distinct.

Quelques remarques en conclusion

Les questions en jeu

- Le logement est une pièce cruciale de la fibre des quartiers : composante physique (habitation) et élément de l'infrastructure sociale (chez-soi).
- Le logement subit les influences du marché et celles des politiques de tous les ordres de gouvernement. Par ailleurs, les politiques commerciales et les politiques gouvernementales peuvent avoir des influences négatives ou positives sur la collectivité et peuvent se transformer au fil du temps. Ces changements peuvent être planifiés ou imprévus.
- Les quartiers sont des entités dynamiques, le théâtre d'une multitude de processus continus, dont un certain nombre engendrent le déclin (par ex. la désindustrialisation, la dépopulation, l'arrivée de ménages à faible revenu appartenant souvent à une minorité visible, propriétaires absenteïstes, drogues et criminalité) et d'autres (par ex. initiatives de développement communautaire et de création d'emplois conjuguées à l'accès au logement abordable) le succès ou la revitalisation.

Principales leçons à retenir :

D'une ville à l'autre, et notamment dans les cinq villes étudiées dans le cadre de l'initiative Quartiers en essor, les facteurs qui contribuent au déclin urbain varient de même que le degré et l'intensité du déclin. Les stratégies de logement décrites précédemment à titre d'illustration ne pourront pas nécessairement s'appliquer dans toutes les villes et à toutes les situations. Il est nécessaire d'adapter les stratégies et les approches aux conditions particulières d'une collectivité donnée. Les stratégies adoptées dans plusieurs quartiers populaires de Winnipeg, de Regina et peut-être même du secteur nord d'Halifax où le délabrement est généralisé différeront assurément de celles mises en œuvre, par exemple, à Surrey et Toronto, où le marasme est plus contenu. Lorsque les foyers de déclin sont à proximité de quartiers plus dynamiques, le problème est de contrôler le processus de gentrification de manière à ce que les avantages résultant de la revitalisation ne soient pas atténués pour les ménages à revenu plus faible (par ex. les initiatives de revitalisation réussies à Montréal).

Voici quelques leçons spécifiques qui pourront s'appliquer aux cinq quartiers faisant partie de l'initiative Quartiers en essor :

1. Ces exemples illustrent tous des interventions menées dans des lieux précis – mettant l'accent sur la restauration ou la construction neuve. Lorsque le délabrement physique est omniprésent, ces interventions physiques et localisées sont cruciales.
2. Bien que la concentration de la pauvreté soit une caractéristique déterminante des quartiers défavorisés, les mesures de sécurité du revenu ou les allocations de logement seules sont peu susceptibles de stimuler la régénération physique d'une zone délabrée. Il y a néanmoins de la place pour des mesures d'assistance à la personne. Elles ont effectivement donné des

résultats concluants aux États-Unis en diluant les foyers de pauvreté et en permettant à des ménages défavorisés d'aménager dans des quartiers de meilleure qualité (quoique des contraintes telles qu'un seuil maximum de loyer et d'aide limitent cette possibilité).¹³ Ce genre d'approche est utile dans les quartiers à l'abandon où l'on souhaite attirer des ménages appartenant à diverses catégories de revenu et, par conséquent, favoriser la relocalisation de certains résidents.

3. Ce bref examen a démontré que les efforts antérieurs et récents de stabilisation et de revitalisation de secteurs défavorisés ont utilisé avec plus ou moins de succès, selon les cas, les politiques et les programmes de logement. Les initiatives en matière de logement qui ont été mises en œuvre isolément ont eu peu d'impact sur le milieu ou alors, par inadvertance, des conséquences négatives (à titre d'exemple, les grands ensembles de logements sociaux). À l'opposé, lorsqu'elles s'inscrivaient dans une stratégie globale et étaient intégrées à d'autres programmes d'investissement dans le capital humain, elles ont été plus efficaces dans leurs efforts pour revitaliser les quartiers.
4. Toute initiative visant à stabiliser et améliorer un secteur aura inévitablement pour effet d'augmenter la valeur des propriétés et d'accentuer les pressions du marché. Il s'est avéré très difficile de contrôler les jeux du marché de manière à gérer efficacement le processus de gentrification. Un plan d'aménagement élaboré avec soin (et idéalement l'acquisition des propriétés) comme dans False Creek (et prévu pour Regent Park) ou l'adoption de politiques concertées d'inclusion sont des éléments essentiels pour réussir cette gestion et faire en sorte d'inclure dans le processus de revitalisation et de régénération des produits résidentiels abordables.
5. Il est utile de se doter d'outils de planification tels déterminer un pourcentage du site destiné à l'offre de logements abordables (comme on l'a fait, par exemple, dans le projet de revitalisation des Terrains Angus à Montréal), mais il faut qu'ils soient assortis de programmes de financement du logement abordable.
6. Les partenariats avec le milieu des affaires peuvent être efficaces et sont parfois l'occasion de trouver de nouvelles sources de financement (par ex. Winnipeg Realtors), mais il faut procéder, sur une base continue, à l'éducation et à la sensibilisation des partenaires de manière à s'assurer que tous partagent les mêmes objectifs de développement communautaire.
7. Habituellement, on associe quartiers défavorisés et propriétés sous-évaluées. Cette sous-évaluation peut être un élément de passif (accentuation du déclin) mais peut également être un élément d'actif (un bassin de logements abordables). Le pari pour les initiatives de revitalisation consiste à miser sur cet aspect positif. Il faut en faire profiter les ménages à faible revenu et, en gérant avec doigté le processus de gentrification, éviter une concentration excessive de la pauvreté. On peut s'inspirer de la stratégie de développement « endogène » de Montréal pour réussir à conserver dans leur quartier les résidents en ascension sociale (freiner l'exode vers la banlieue) et ainsi assurer cet équilibre.

8. On devra avoir recours à différentes mesures et combinaisons de mécanismes à différents moments dans différentes villes. Dans des collectivités comme Regina ou Thunder Bay où le prix des propriétés est relativement bas, les programmes d'aide à l'accession à la propriété sont susceptibles d'avoir plus de succès qu'à Toronto, où les prix sont beaucoup plus élevés.

Notes

1. Le concept de système tel qu'employé ici désigne un ensemble d'interactions inextricablement liées les unes aux autres. Son utilisation dans le texte ne veut pas sous-entendre qu'un réseau coordonné de politiques publiques ou de programmes et d'interventions a été créé. Même si elles ne sont pas nécessairement conçues à la manière d'un système intégré, nombre de politiques gouvernementales fonctionnent inévitablement comme des systèmes – même si ce n'est pas toujours de façon coordonnée ou planifiée. Les systèmes comportent également des processus naturels tels que la croissance de la population et des ménages, la croissance et le déclin économiques et les interactions entre l'environnement bâti (artificiel) et l'environnement naturel.

2. Comme nous le verrons plus loin, cette dynamique s'est transformée au cours des deux dernières décennies, surtout dans les plus grandes métropoles. Aujourd'hui, ces vieux quartiers sont le point de mire des populations migrantes plus fortunées et le théâtre d'une certaine gentrification.

3. Un aspect de cette question qui est plus caractéristique de la situation aux États-Unis est la migration des minorités et plus particulièrement de la communauté afroaméricaine vers les quartiers défavorisés des villes du nord, surtout de 1950 à 1970. Les problèmes raciaux et les tensions résultantes ont été beaucoup plus omniprésents aux É.-U. de sorte que les orientations stratégiques dans le pays contiennent de nombreuses mesures de lutte contre le racisme et ses conséquences. Au Canada, il y a eu plus de tolérance et moins de friction à cet égard.

4. Le déclin se manifeste aussi dans les petites municipalités qui ont vu leur population diminuer à cause de la perte de leur raison d'être économique ou à cause du phénomène d'attraction des autres régions. Cette forme de dépopulation et de détérioration n'est pas examinée dans ce document dont l'objet est plus particulièrement le déclin des quartiers dans les grandes villes.

5. Notons qu'il existe une documentation très étayée sur le phénomène étatsunien du déclin urbain et de la revitalisation. On ne dispose pas d'autant d'informations sur le Canada. On a donc tendance à s'appuyer sur des recherches étatsuniennes. Il faut faire preuve de circonspection. Comme l'ont souligné les auteurs Goldberg et Mark [1983] et Goldberg et Mercer [1982], il existe des différences cruciales entre les villes étatsuniennes et canadiennes. Notamment, à comparer à celles des É.-U., les villes canadiennes sont demeurées plus compactes (moins d'étalement) et stables, elles n'ont pas connu de disparités de revenu aussi dramatiques entre leurs quartiers centraux et les banlieues, elles n'ont pas souffert autant durant les années 1960 et 1970 des problèmes raciaux et de la ségrégation et enfin, leur infrastructure urbaine n'a pas fait l'objet d'investissements fédéraux aussi massifs – facteur critique aux États-Unis.

6. Par exemple, la grande superficie des lots nuit à la construction de petites maisons plus abordables et l'exclusion de constructions comportant plus d'un logement limite de son côté les possibilités de bâtir des appartements secondaires plus abordables.

7. Le phénomène de « l'exode vers la banlieue » connaît des ratés et, dans certains cas, a été renversé par l'émergence de la mode du « retour à la ville » des années 1990, tendance associée à la revitalisation et la mise en valeur des quartiers centraux urbains, notamment à la gentrification et la relocalisation.

8. On a fait valoir que les villes canadiennes ont évolué de façons fondamentalement différentes de leurs contreparties étatsuniennes. Dans une étude charnière publiée en 1986, Goldberg et Mercer ont renforcé cette perception en présentant une analyse détaillée des villes étatsuniennes et canadiennes. Ils ont noté que les villes canadiennes étaient demeurées plus compactes (moins étalées) et que la perte de population et d'emplois au profit de la banlieue dans les villes centrales n'était pas aussi importante que dans les villes étatsuniennes. Une recherche ultérieure [Ewing, 1992] a repris l'analyse factorielle réalisée par Goldberg et Mercer et démontré que les agglomérations urbaines canadiennes ne sont pas nécessairement à l'abri des caractéristiques de croissance et de déclin observées dans les régions métropolitaines étatsuniennes, qu'en fait les mêmes phénomènes existent au Canada mais ont pris plus de temps à se manifester et évoluent plus lentement.

9. Comme cela se produit souvent en réaménagement urbain, la revitalisation urbaine d'Africville a connu son lot de tensions et de controverses. D'un côté, les logements étaient délabrés mais de l'autre, la relocalisation des familles et le rasement du secteur n'étaient pas une solution populaire. En plus d'éliminer des logements où vivaient des ménages à très bas revenu, cette façon de procéder érodait le tissu social de la communauté ainsi que les réseaux sociaux existants.

10. Il n'existe qu'une poignée d'organisations dont Downtown Eastside Residents Association de Vancouver, Quint Development Corporation à Saskatoon et New Dawn au Cap Breton qui s'inspirent des principes plus globaux du développement communautaire.

11. Une analyse détaillée des pratiques et des résultats de l'expérience étatsunienne en matière de régénération urbaine, fondée sur l'aide à l'accession à la propriété, le counseling et le mentorat, fait l'objet d'un rapport distinct de Quartiers en essor.

12. Le Royaume-Uni a beaucoup d'expérience dans le domaine de la revitalisation de quartiers en déclin à cause de pratiques antérieures où les ensembles de logements sociaux étaient construits en périphérie des villes – ce qui créait des « domaines en périphérie » isolés sur le plan social et économique. Ce problème ne s'est pas véritablement posé au Canada puisque, dans la plupart des cas, le logement social a été développé dans des secteurs urbains déjà existants, souvent dans le cadre d'initiatives de revitalisation.

13. Le US Housing Choice Voucher Program et le Moving to Opportunity Program font l'objet d'un rapport distinct sur les pratiques exemplaires à l'échelle internationale.

Bibliographie

Affordability And Choice Today (ACT) Demonstration Project Case Study. (2003). Creighton/Gerrish Affordable Housing and Neighbourhood Renewal. Halifax.

Bourne, L. (éd.) (1971). *Internal Structure of the City: Readings on Space and Environment*. London : Oxford University Press.

Bradbury, K., A. Downs et K. Small. (1982). *Urban Decline and the Future of American Cities*. Washington: Brookings Institution.

Carr, J. (2000). "A New Paradigm for Community Reinvestment." *Housing Facts and Findings* 2(1), Spring. Washington: Fannie Mae.

Colfe, T. (1987). *An Assessment of the Impact of the Federal Neighbourhood Renewal Program on Ottawa's Lowertown West*. University of Ottawa, thèse de maîtrise.

Creighton/Gerrish. (2002). *Affordable housing and neighbourhood renewal demonstration project: final report / préparé par Creighton/Gerrish Development Association*. Halifax: The Association.

- Divay, G., P. Hamel, D. Rose, A. Séguin, G. Sénécal et P. Bernard. (2004). « Projet pilote de revitalisation urbaine intégrée, » Démarche d'évaluation. Montréal : Université de Montréal.
- Friskin, F. (éditeur). (1994). *The Changing Canadian Metropolis: A Public Policy Perspective*. Berkley: Institute of Government Studies Press.
- Gertler, L. et R. Crowley. (1977). *Changing Canadian Cities: The Next 25 Years*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Goldberg, M. (1983). *The Housing Problem: A Real Crisis?* Vancouver : University of British Columbia Press.
- Goldberg, M. et J. Mark. (1983). *Neighbourhood Change: a Canadian Perspective*. Vancouver : Faculty of Commerce and Business Administration, University of British Columbia. Préparé pour la Société canadienne d'hypothèque et de logement.
- Goldberg, M. et J. Mercer. (1986). *The Myth of the North American City: Continentalism Challenged*. Vancouver: UBC Press.
- Grogan, P. et T. Proscio. (2000). *Comeback Cities: A Blueprint for Neighbourhood Revival*. Boulder, CO: Westview Press.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. Vintage Books, New York.
- Lewinberg, F. (1984). *Neighbourhood Planning: The Reform Years in Toronto*. Toronto: Ryerson University, Neighbourhood Planning Conference.
- Loewen, G. et D. LePage. (2003). *A Community Economic Development Perspective on Welfare-to-Work: The Social Purchasing Portal*. Présenté lors du forum national : Welfare to Work: the Next Generation, du 16 au 18 novembre 2003, St. Jean T.-N.
- North End Parent Resource Centre. (1997). [<http://www.frp.ca/PDFDocuments/northend-f.PDF>]
- Poapst, J. (1993). "Financing of Post War Housing." In J. Miron (éd.). *House Home and Community*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- PolicyLink. (2002). *Promoting Regional Equity: A Framing Paper for Promoting Regional Equity*. A National Summit On Equitable Development, Social Justice, and Smart Growth, 17-19 novembre 2002. Los Angeles, California <http://policylink.org/Research/RegionalEquity/>.
- Pomeroy, S. (1997). *Residualization of Rental Tenure: Implications for Housing Policy in Canada*. Ottawa: SCHL et le BC Real Estate Foundation.
- SCHL. (2002). *Des idées de logement abordable à l'œuvre dans les collectivités canadiennes*. Ottawa.