

L'expérience de la modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal ¹

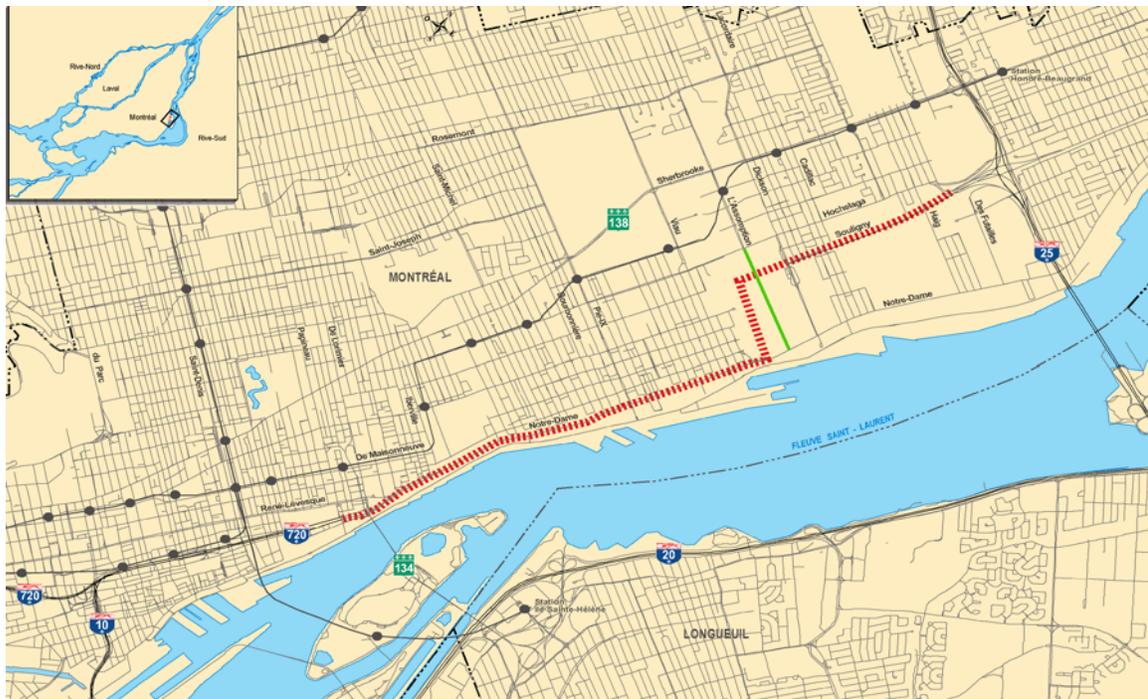
Jean-Michel Boisvert ²
Ministère des Transports du Québec

Le processus de planification du projet de modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal par le ministère des Transports du Québec est un cas récent de projet d'infrastructure urbaine qui interpelle fréquemment le mot « intégration » et qui permet d'illustrer et de questionner l'usage de ce mot. Le cas de la rue Notre-Dame est d'autant plus intéressant qu'il plonge ses racines dans près d'un siècle d'histoire collective et qu'il suscite des prises de position publiques depuis plus de trente-cinq ans. Le

projet est d'ailleurs toujours sur les planches à dessin et fait l'objet de débats publics.

Malgré son nom, le projet de « Modernisation de la rue Notre-Dame » ne comprend en fait qu'une portion de la rue Notre-Dame actuelle et non pas son tracé complet, à laquelle s'ajoute une portion de l'avenue Souigny. La portion de la rue Notre-Dame considérée se situe entre la rue Amherst à l'ouest et la rue Dickson à l'est, soit un tronçon d'environ huit kilomètres.

Figure 1 – Localisation du projet de modernisation de la rue Notre-Dame entre le pont Jacques-Cartier (route 134) et l'autoroute 25



Le projet de « modernisation » a pour objectif de solutionner un ensemble de problèmes affectant la rue Notre-Dame actuelle et ses abords. Les problèmes les plus souvent cités sont ceux associés à la sécurité

routièr e, à la congestion, à la fluidité, à la qualité de vie et à l'esthétique urbaine. Le projet s'inscrit en outre dans un environnement complexe, reflet de la complexité des problèmes recensés. La rue Notre-

Dame dessert, au nord, des quartiers résidentiels denses (Centre-Sud, Hochelaga-Maisonneuve et Mercier) et, au sud, le port de Montréal et plusieurs grandes industries. Elle est également bordée par des espaces verts, des ensembles patrimoniaux significatifs et des activités industrielles de toutes natures.

Photo 1 – Corridor actuel de la rue Notre-Dame entre la rue Davidson et la rue Viau (quartier Hochelaga-Maisonneuve au nord et Port de Montréal au sud de la rue Notre-Dame)



La rue Notre-Dame accueille une circulation locale et régionale intense de véhicules automobiles et de camions, sans compter la présence d'autobus, de cyclistes et de piétons. Elle se classe d'ailleurs au deuxième rang parmi les axes en importance au Québec pour le pourcentage de camions, c'est-à-dire pour le nombre de camions présents par tranche de cent véhicules observés. Le territoire en cause soulève donc des enjeux à la fois techniques, socio-économiques, environnementaux, esthétiques, socio-historiques et identitaires ainsi que de cohabitation d'usage du sol. Ces enjeux font de ce projet routier un des plus complexes en milieu urbain des dernières décennies. Le volume 2 de l'étude d'impact sur l'environnement du projet de modernisation de la rue Notre-Dame, intitulé « Description du milieu récepteur ³ », ainsi que le rapport d'audience publique de la commission mise en place par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ⁴ (BAPE) résumant bien la complexité du milieu et des enjeux en présence. En outre, pour bien saisir la dimension historique dans laquelle le projet actuel et les débats publics s'insèrent, la lecture de l'ouvrage rédigé par monsieur Luc Noppen intitulé « Du chemin du Roy à la rue Notre-Dame » est incontournable ⁵. Cet ouvrage dresse l'historique des pro-

jets d'axe est-ouest devant traverser l'île, puis le profil historique des quartiers traversés incluant les transformations subies par les diverses interventions devant mener, à terme, à la réalisation de l'axe routier est-ouest.

La pratique de l'intégration

Dans le cadre d'une réflexion sur le concept d'intégration en matière d'infrastructures urbaines et d'environnement, le processus de préparation du projet de modernisation de la rue Notre-Dame permet, *a posteriori*, d'illustrer la grande diversité des pratiques et des usages. En effet, le concept d'intégration dans le cas d'infrastructures urbaines, si limpide soit-il en théorie à l'intérieur d'un horizon professionnel particulier, apparaît en pratique éclaté, sinon hétérogène. Les désirs, les gestes et les processus « intégrateurs » y apparaissent soit du domaine « politico-administratif », soit de l'ordre de la « technique », sinon relevant d'une problématique « éthique », trois domaines pouvant d'ailleurs demeurer relativement étanches les uns aux autres.

Photo 2 – Rue Notre-Dame entre le boulevard Pie IX et la rue Bourbonnière bordée par l'usine de Sucre Lantic inc.



Intégration et préoccupations politico-administratives

Un projet routier interpelle de nombreux acteurs, tant publics ⁶ que privés ⁷, ayant tous leurs propres organisations, mandats et responsabilités. L'harmonisation des processus décisionnels et des contraintes institution-

nelles de chacun des acteurs constitue un enjeu d'intégration incontournable pour assurer la faisabilité d'un projet ainsi qu'une vision commune de l'objet à concevoir, tant en termes de finalité ou d'objectifs poursuivis que d'arrimage de calendriers, d'organisation du travail, de structure de financement et de partage des responsabilités. Sans « intégration », il est difficile de concevoir le passage d'une orientation générale à un objet tangible faisant l'objet d'un chantier de construction. Cette dimension essentiellement technocratique du concept d'intégration est généralement peu discutée, mais elle est non moins essentielle et omniprésente dans tout grand projet pour en permettre la réalisation. L'intégration est ici synonyme d'harmonisation, de coordination et même de convergence des processus de décisions, des outils de planification et de financement ainsi que des structures administratives associées à un projet. Les processus décisionnels et administratifs constituent donc un enjeu spécifique en matière d'intégration.

Le concept d'intégration est ici une métaphore du geste qui consiste, en matière de gestion d'entreprise, à regrouper des activités de production d'un bien ou d'un service sous une même autorité en vue de gains d'efficacité ou d'efficacités. Il ne s'agit pas d'une pratique nouvelle dans le domaine particulier de l'administration publique ou de l'intervention sur le territoire. Nous n'avons qu'à penser à la mise en place de la Corporation Jacques-Cartier, ancêtre lointain de la nouvelle ville de Montréal, laquelle corporation deviendra en 1953 la Commission métropolitaine de Montréal dotée de pouvoirs de planification et d'expropriation.

Ces pouvoirs ont rendu possible la réalisation du boulevard métropolitain (autoroute 40) puisque ce pouvoir solutionnait le problème de fractionnement des responsabilités résultant de la multiplication des territoires municipaux traversés par le tracé et permettait l'émergence d'un projet cohérent selon un calendrier minimalement prévisible.

Intégration et préoccupations technico-scientifiques

Un grand projet d'infrastructure urbaine soulève la question de l'articulation, souvent physico-spatiale, entre la nouvelle infrastructure et le milieu qui lui préexiste. Il s'agit généralement de la problématique

d'intégration à laquelle les spécialistes et le milieu universitaire font référence ou qui soulève, pour eux, le plus d'intérêt. Pour ces spécialistes, le mot « intégration » signifie alors mettre en relation un ensemble d'interactions complexes et de problèmes technico-scientifiques afin d'articuler une sorte de nouveau « tout » à la fois « cohérent » et collectivement « acceptable ». Il s'agit d'une conception qui se veut probablement « holistique ». Elle est d'ailleurs de plus en plus présente dans le discours environnemental, notamment institutionnel, ainsi que dans le discours associé au concept de développement durable. Ce concept d'intégration est également proche parent d'une utopie récente de la ville appelée « projet urbain », laquelle semble devenir une des expressions incontournables du vocabulaire des spécialistes au point d'en constituer peut-être un nouveau paradigme.

Une telle conception du mot « intégration » est donc significativement différente de la conception précédente où domine la recherche d'efficacité sur le plan technocratique et administratif. Ici, l'idéal recherché est au contraire une sorte d'optimum dans les résultats escomptés, où l'interdépendance des parties (effets cumulatifs et de synergie) est reconnue et contrôlée en vue de maximiser les retombées positives et de minimiser les effets négatifs tant des parties considérées isolément que du « tout ». Le projet est donc à la fois un « tout » distinct de l'addition de ses parties⁸ ainsi qu'une opportunité « globale » et « englobante », d'où parfois le glissement vers un concept de « projet urbain ». Le projet se transforme pour passer d'une réponse à un besoin circonscrit (une commande) pour devenir une opportunité où l'objectif initial (la commande) n'est plus qu'une des nombreuses composantes. Dans cet esprit, un projet issu d'un objectif initial ne se justifie que s'il ne contrevient pas, ou devient même le catalyseur, d'un ensemble d'autres objectifs avec lesquels il partage un certain domaine tel qu'un territoire géographique, une clientèle ou des composantes environnementales. Si un projet urbain devient ainsi porteur d'un plus grand nombre d'objectifs (devient un lieu d'intégration, un processus d'intégration et le résultat), il peut susciter en contrepartie une cacophonie qui rend plus difficile l'émergence d'un leadership à la fois clair et légitime.

Le concept d'intégration, ici, de par son caractère holistique et englobant, soulève un problème qui, sans être nouveau, semble devenir incontournable. En

effet, cette conception interpelle des capacités de synthèse, soit la capacité de constituer un objet « global », plutôt que le seul recours aux capacités d'analyse. Si l'esprit scientifique et ses méthodologies d'analyse ont permis de « déconstruire » des objets pour en comprendre le fonctionnement, qu'en est-il de la capacité de « construire » un objet aussi complexe qu'un objet urbain ? Qui peut assurer ce rôle, de quel « droit » et sur la base de quelles croyances et de quelles formations techniques ? Il s'agit d'une question inévitable lorsqu'un geste collectif « projet urbain » est réclamé.

Intégration et préoccupations éthiques

Un grand projet urbain suppose des choix politiques et techniques, lesquels s'appuient inévitablement sur des valeurs, des croyances et des attentes plus ou moins partagées. Le mot « intégration » renvoie donc aussi à la prise en compte (intégration) des valeurs, des croyances et des attentes des membres de la communauté à l'intérieur d'un projet qui doit les refléter idéalement comme un miroir. Cependant, les citoyens expriment leurs attentes sans obligation de cohérence politique (sans en être nécessairement dépourvus), cette obligation échouant à l'État, et sans obligation de cohérence technique, cette obligation échouant au maître d'œuvre et aux corporations professionnelles. Faut-il pour autant repousser ces revendications ? Sur quels principes accepter ces revendications et sur quel mode⁹ ?

Les citoyens, dans leur diversité et leur complexité intrinsèque, expriment des attentes que nous « devons » intégrer. Les raisons évoquées à l'appui d'un tel « devoir » d'intégration sont multiples. Elles peuvent être à première vue technico-légales (réglementation gouvernementale et directives ministérielles). Ces raisons sont également, et peut-être surtout, éthiques car liées à des valeurs collectives profondément et historiquement enracinées dont la dynamique mériterait d'être analysée. Mais comment intégrer des positions divergentes et antagonistes lorsque l'articulation politique d'un projet exige la convergence des opinions (le concept de consensus si cher aux politiciens, par exemple), et que la définition rationnelle d'un objet exige une cohérence technique pour qu'il devienne tangible, fonctionnel et sécuritaire ? Comme le soulignait le BAPE dans son rapport : « [...] compte tenu de la nature parfois opposée de certaines préoccupations, il apparaît difficile de concilier l'en-

semble des objectifs du projet de modernisation de la rue Notre-Dame et de satisfaire les citoyens intéressés »¹⁰. Devant un tel constat, que faire ? La réponse à cette difficulté se trouve peut-être dans le sens même donné au mot « citoyen » dont on désire intégrer les attentes.

Les citoyens, dans leur diversité et leur complexité intrinsèque, expriment des attentes que nous « devons » intégrer.

Les projets d'infrastructure urbaine suscitent généralement, du moins dans le discours, la construction d'une dialectique à deux termes qui oppose de façon manichéenne « citoyens » et « experts ». Le citoyen y est celui qui n'est pas un expert, qui profite de l'expertise ou, pire, la subit. De même, l'expert n'est pas un citoyen. Il n'exprime pas de « valeurs » personnelles mais des connaissances objectives. Il est idéalement « neutre » dans l'objectivité du savoir requis pour l'exécution de son mandat. En aval de cette définition se hiérarchiseront non sans difficultés les citoyens selon divers critères de représentativité, de proximité, etc. De même, les experts se trouvent hiérarchisés selon la pertinence de leur expertise, leur notoriété, etc. Cette dialectique, bien pratique définit des jeux de rôle plus ou moins rigides selon le contexte. Des valeurs d'efficacité technique pourront interpeller une spécialisation des tâches où les citoyens et les experts doivent apparaître comme des acteurs clairement distincts. Au contraire, des valeurs d'efficacité sociale pourront interpeller la reconnaissance ou l'affirmation d'une « expertise citoyenne », que celle-ci soit basée sur la reconnaissance d'un savoir vernaculaire, sur des échanges de savoirs entre citoyens ou sur l'apprentissage volontaire d'habiletés techniques capables d'influencer les experts.

La reconnaissance d'une expertise citoyenne est souvent présentée comme un phénomène démontrant un signe d'ouverture et de prise en charge direct de l'environnement par le citoyen, soit une sorte de « démocratisation de la démocratie ». Une telle conception, fortement moralisatrice et idéologique, demeure prisonnière de la dialectique « citoyen – experts » qui veut qu'il n'y a en somme que des citoyens, soit des citoyens intrinsèquement inégaux plus ou moins dotés en matière d'outils de décision (pouvoirs de décider,

d'influencer et de se regrouper, par exemple) et d'habiletés de réalisation (savoirs technique et administratif, par exemple) résultant de la trajectoire propre à chacun et de leur position dans la société. Dans le cadre d'un projet d'infrastructure urbaine, la ligne de partage entre citoyens et experts y apparaît alors plus comme une stratégie d'acteurs permettant d'atteindre un objectif plus ou moins partagé que comme un fait immuable. Cette frontière apparaît donc parfois claire et étanche ou, au contraire, perméable aux échanges de savoirs et de valeurs, au gré des circonstances et des contraintes.

La prise en compte (intégration) des valeurs, des croyances et des attentes exprimées par les membres d'une communauté, conçue comme une dialectique qui oppose « citoyens qui s'expriment » et « experts qui écoutent », nous ramène donc au point de départ, soit à une question éthique. Comme il s'agit d'une stratégie, les rôles ne sont pas totalement rigides (ce qui ne signifie pas totalement libres). Les rôles sont donc « négociables », mais à quelles conditions et en vertu de quels objectifs ? La question demeure entière, mais plus claire, et à poser à chaque fois en prenant en compte la qualité de l'information scientifique, la disponibilité des ressources et l'urgence d'intervenir.

Conclusion

Le recours au concept d'intégration dans le cadre d'une pratique particulière, ici le projet de modernisation de la rue Notre-Dame, n'est pas aussi simple qu'on pourrait le croire ou encore le désirer. Le concept est difficile à saisir et porteur d'un sens qui dépasse la portée d'un projet particulier.

Intégration ou intégrations ?

Le mot « intégration » ne renvoie probablement pas à une définition (concept) ou à une demande (attente) claire et consensuelle dans la société, c'est-à-dire parmi les décideurs, les technocrates, les spécialistes, les chercheurs, les citoyens, etc. En effet, le recours au mot « intégration » semble renvoyer à diverses références sémantiques qui ne coïncident pas et dont les exemples suivants font état :

- coordonner par une même autorité un ensemble d'éléments distincts ou assurer leur prise en charge par un seul cadre de responsabilité;

- incorporer plus de partenaires et plus de composantes techniques;
- reconnaître l'interdépendance des parties composant un projet;
- développer une réponse globale qui soit plus que la somme de réponses particulières (hypothèse de qualités « émergentes », par exemple).

Intégration et innovation ?

Le concept d'intégration est-il vraiment « porteur » d'une innovation ou d'une nouveauté ? Assistons-nous à l'émergence d'une problématique nouvelle ou d'un nouvel outil ? Il faut se questionner, car la réponse est loin d'être claire et innocente.

À quoi sert le mot « intégration » ? À renommer ou à mettre en relief une préoccupation déjà existante, autrefois moins valorisée ou moins urgente, ou au contraire à qualifier un nouvel état d'esprit, un volontarisme technique, un nouvel état de responsabilité éthique qui exige de mieux contrôler les effets de nos actions. S'agit-il d'une stratégie discursive dans le cadre de rapports de force présents dans la société, ou au contraire s'agit-il vraiment de nouvelles valeurs sociales et environnementales ? S'agit-il finalement d'une nouvelle croyance collective qui prend en charge et qui qualifie le problème que pose la croissance de la complexité que porte l'urbanisation ? Autant de questions que la pratique soulève.

Le concept d'intégration est-il vraiment « porteur » d'une innovation ou d'une nouveauté ?

Intégration ou utopie ?

La pratique d'insertion urbaine d'une infrastructure avec pour objectif le développement d'un objet « intégré », c'est-à-dire capable d'offrir une sorte d'optimum résultant de l'addition « planifiée » d'interventions, soulève finalement un problème à la fois pratique et théorique. En pratique, la recherche de l'optimum, compte tenu du nombre et de la complexité des composantes considérées, est une exigence qui dépasse largement les capacités d'analyse technique et les ressources financières disponibles des organisations, qu'elles soient publiques ou privées. L'effort

consenti dépasserait d'ailleurs probablement largement les bénéfices possibles d'un optimum. La difficulté est donc de déterminer où se situe le projet « acceptable », c'est-à-dire le point où le bénéfice justifie l'effort sans que la courbe « coût-bénéfice » ne s'inverse. Cette question pose, en corollaire, la question de la définition qualitative de l'intégration. Qu'est-ce qu'un projet suffisamment intégré ? Où situer la limite entre un projet insuffisamment intégré, un projet suffisamment intégré, et un projet optimal ? Sur quelles bases objectives peut-on qualifier l'intégration ? L'intégration n'est peut-être en somme qu'une utopie urbaine qui nous invite à dépasser les réalisations passées. ■

Notes et références

¹ Texte basé sur une communication présentée lors du séminaire de discussions organisé en mai 2004 par le *Réseau interuniversitaire d'études urbaines et régionales* (VRM) dans le cadre des projets d'étude sur les métropoles, l'environnement et la nature en ville intitulé « Infrastructure et environnement urbain : penser l'intégration ».

² Jean-Michel Boisvert est chargé de projet au Service de la planification et des stratégies d'intervention, Direction générale de Montréal et de l'Ouest, du ministère des Transports du Québec.

³ Ministère des Transports du Québec, août 2001.

⁴ BAPE (2002). *Projet de modernisation de la rue Notre-Dame à Montréal*, vol. 162.

⁵ Noppen, Luc (2001). *Du chemin du Roy à la rue Notre-Dame*, Québec, Ministère des Transports, 175 p.

⁶ Gouvernement provincial, MRC, Communautés métropolitaines, municipalités, institutions publiques, agences et organismes publics.

⁷ Entreprises, organismes et associations.

⁸ On retrouve ici l'hypothèse avancée par certains penseurs de la complexité sur l'existence de « qualités émergentes ».
<http://www.ifrance.com/college-heraclite/Documents/Definitions/Emergences.htm>

⁹ La signification, la place et l'importance des revendications individuelles ou collectives des citoyens dans le cadre du projet de modernisation de la rue Notre-Dame, face au poids du discours technique, a déjà fait l'objet d'une communication en 2001 dans le cadre d'un séminaire doctoral tenu conjointement par le Centre interuniversitaire d'études sur les lettres et les traditions et le Département d'études urbaines de l'Université du Québec à Montréal. Le texte de la communication a été publié sous le titre suivant : Boisvert, J.-M. (2003). « La modernisation de la rue Notre-Dame, propos d'un praticien sur les rapports entre la ville et l'identité dans le paysage construit », dans L.K. Morisset et L. Noppen, « Les identités urbaines, échos de Montréal », Éditions Nota-Bene, p. 59-79.

¹⁰ BAPE (2002), *op.cit.*, p. 27.