

**QUÉBEC : PRISES DE DÉCISIONS
SUR LE LITTORAL**

ANTWERP
THE CITY AND THE RIVER

Léonce NAUD, géographe

Secrétariat à la mise en valeur du Saint-Laurent

Gouvernement du Québec

*Department of Harbour Technique and Department of Urban Planning in
cooperation with the King Boudewijn Foundation, the City of Antwerp
(City and the River Foundation)*

Anvers, Belgique, 19 - 21 septembre 1990

QUÉBEC : PRISES DE DÉCISIONS SUR LE LITTORAL

Aux États-Unis et au Canada, tout comme en Europe, l'accès et le contrôle des littoraux – surtout urbains –, suscite de plus en plus l'intérêt public et privé.

Les Américains utilisent le terme « *waterfront* » pour nommer cette ligne de partage entre un tissu urbain et un plan d'eau. Personnellement, je ne trouve guère heureuse cette expression qui signifie littéralement « front d'eau », car elle nous situe dans une *optique urbaine et non maritime*. Nous prenons alors pour acquis que nous sommes en ville et regardons *vers l'eau*. Nous sommes en présence d'une perspective visuelle que l'on trouve fréquemment chez les architectes, les aménagistes urbains, les constructeurs de galeries commerciales...et la plupart des maires.

Je suggère, pour ma part, que nous accordions une égale importance à une toute autre perspective visuelle : celle d'un capitaine de navire, d'un croisiériste ou d'un directeur de port. On découvre alors qu'on n'a plus affaire à un *front d'eau* mais au contraire à un *front de ville*, bien ou mal pourvu de jetées, de bassins ou de quais répondant plus ou moins bien à nos besoins.

Nous examinerons ici de nouvelles formes de collaboration entre les différents partenaires tant urbains que maritimes : administrations portuaires, associations de résidents, promoteurs immobiliers, municipalités et gouvernements. Je vais donc tenter de faire une courte synthèse de deux décennies de décisions et de contre-décisions dans le cas du soi-disant vieux port de Québec, ville capitale qui occupe une position stratégique sur un fleuve remarquable, le Saint-Laurent.

J'ai utilisé à dessein le terme *soi-disant* vieux port. En effet, le secteur portuaire historique, qui était à toutes fins pratiques abandonné par le trafic maritime quand débutèrent nos expériences urbaines, a cessé depuis d'être un ancien port pour redevenir un secteur portuaire normal, utilisé à quasi capacité par de petits et grands navires de croisières. En réalité, nous sommes maintenant en présence d'un port revenu à la vie maritime. De là originent certains conflits entre des projets urbains et des besoins proprement maritimes ou reliés à la présence de l'eau, notamment ceux des croisiéristes.

Les propriétaires du sol

Au Canada, la propriété et le contrôle des principaux ports du pays relève du gouvernement central, dont la capitale est située dans la ville d'Ottawa. Vers le début des années soixante-dix, le gouvernement fédéral réalisa qu'il avait à la fois un problème économique et un problème d'image, à savoir qu'il était propriétaire de nombreuses friches portuaires semi-utilisées ou carrément abandonnées, vastes terrains riverains situés au cœur de plusieurs grandes villes canadiennes telles Halifax, Québec, Montréal, Toronto et Vancouver.

À cette époque, un nouveau ministère fédéral des Affaires urbaines – d’ailleurs pas très constitutionnel –, vit dans ces propriétés foncières un moyen pour le gouvernement central d’assumer un certain leadership en planification urbaine au Canada, un champ de juridiction relevant normalement des Provinces. L’omniprésence du gouvernement canadien dans le développement des principaux littoraux urbains du pays ainsi que les investissements massifs consentis dans ces secteurs découlent de choix politiques remontent à cette époque.

Ceci explique pourquoi la planification et les développements immobiliers en zones riveraines publiques qu’on a vu surgir à Québec, Montréal, Toronto, par exemple, ont été effectués par des Sociétés de la Couronne fédérales mandatées pour ce faire, qui n’avaient aucune obligation de tenir compte des *desiderata* des maires concernés, des associations de citoyens, des gouvernements provinciaux, des administrations portuaires elles-mêmes, sans parler du public en général. Assez souvent, ces Sociétés adoptèrent à fond de train quelque projet grandiose, chers à quelques architectes ou planificateurs locaux. Souvent, elles se comportèrent comme en terrain conquis, n’en faisant qu’à leur tête.

Il faut convenir, cependant, que cette mainmise gouvernementale protégea les terrains riverains de maints projets et appétits locaux, ce qui est loin d’être à dédaigner. Par contre, leur mandat reflétait naturellement la mentalité du début des années soixante-dix, laquelle favorisait une urbanisation extensive des lieux au détriment assuré du développement du secteur maritime, des vieilleries auxquelles on faisait prendre le chemin du musée.

Le résultat a été – et est encore – une philosophie d’aménagement qui semble incapable de comprendre que les gens, non seulement désirent avoir des espaces libres près de l’eau, ils veulent de plus pouvoir y toucher, y accéder physiquement, faire quelque chose avec le plan d’eau et non seulement se contenter de le regarder du haut d’un quai, face à une clôture qui les sépare de l’eau, adossés à quelque édifice ou tour à bureaux.

Au cours des années, on assista à une évolution tout à fait similaire dans les villes de Québec, Montréal et Toronto : certains plans ou projets suscitèrent une telle opposition dans la population que la tenue d’audiences publiques devint inévitable. Presque toujours, ces exercices conduisirent au rejet des plans qui avaient pourtant été mis de l’avant par des spécialistes ou des planificateurs réputés.

Dans la plupart des cas, le public s’opposa résolument à quelque privatisation que ce soit du littoral urbain : à l’instar de n’importe quel point d’eau dans une jungle, le plan d’eau et son accès sont perçus comme étant la propriété de tous. Les gens voulaient pouvoir approcher de l’eau, l’utiliser autant que possible (pêche, baignade, voile, croisières, plaisance, etc.) et jouir d’espaces verts à proximité. Peu de demandes pour des magasins et boutiques, plutôt de la restauration légère. On s’accorda pour condamner l’érection de bâtiments élevés près de l’eau à moins que leur présence n’y soit absolument nécessaire.

Approches successives

Maintenant, quelques mots au sujet de Québec. On peut distinguer, au cours des 30 dernières années, quatre phases dont chacune a exprimé, à sa façon, une philosophie des rapports entre la ville et l'eau.

La première, qui prend place au début des années soixante, se présente de la façon suivante : *« Nous avons ici ces espaces urbanisés et là se trouve le fleuve Saint-Laurent. Faisons donc passer une de ces nouvelles autoroutes dont nous sommes si fiers juste au bord de l'eau, entre le tissu urbain et le fleuve ».*

C'est ainsi que nos génies autoroutiers ayant à cette époque prévalu, nous avons comme résultat que sur plusieurs kilomètres de part et d'autre de la ville historique, l'accès de toute une population à un fleuve magnifique a été brisé net. (À Montréal, vers la même époque, il fut sérieusement question de détruire la rue de la Commune – un joyau urbain historique – au profit d'une autoroute. À Toronto, on construisit une autoroute parallèle au lac Ontario. C'était l'esprit du temps).

La deuxième phase prit place au début des années soixante-dix : *« Voici cette friche portuaire abandonnée située entre la ville historique, le port et le fleuve. Augmentons-en la superficie avec du remplissage et érigeons une Cité de l'avenir. Soyons aussi futuristes que possible : tout y sera verre ou aluminium. Son élégance et sa propreté montreront le chemin à emprunter à ces troglodytes attardés qui suffoquent dans les quartiers poussiéreux de la vieille ville. En passant, espérons que l'activité industrielle du port, surtout ces vilains silos, disparaîtront éventuellement du paysage, suite aux nombreuses poursuites légales que tous ces nouveaux yuppies résidant au bord de l'eau ne manqueront pas d'intenter...et qu'importe le développement industriel. »*

Au début des années quatre-vingt survint la troisième phase : *« Prenons exemple sur les Américains et construisons nous aussi un de ces « marchés festivaliers » (festival marketplaces) où les yuppies rempliront les boutiques à la mode, prendront un verre au bar puis achèteront un cerf-volant à fiston avant d'aller regarder les nouvelles en soirée dans un condominium avec vue imprenable sur le port ou la marina. »*

À Québec, ces phases ou modes successives sont réparties somme elles étaient arrivées. Elles laissèrent cependant derrière elles des traces dans le paysage urbain et des trous dans les budgets publics. La seule mode du *marché festivalier* a coûté des dizaines de millions de dollars aux payeurs de taxes canadiens.

Qui plus est, lorsque le gouvernement fédéral essaya de se retirer du dossier, un terrain fut cédé à un entrepreneur privé et un énorme édifice fut aussitôt érigé entre le quartier historique et le fleuve. Ce bâtiment défigure maintenant un des plus beaux panoramas urbains du monde.

À la longue, le public commença à exiger des explications. Éventuellement apparut une Coalition pour la sauvegarde du Vieux-Port, représentant quelque 75 groupes de citoyens, qui demanda aux autorités d'imposer un moratoire sur toute construction additionnelle ainsi que des audiences publiques. Des plans qui prévoyaient d'autres hôtels ou condominiums près du fleuve firent mis de côté. Le gouvernement mit sur pied un Comité consultatif qui procéda à des audiences publiques, écouta les suggestions de chacun et produisit un rapport excellent, incontournable.

Le Comité proposa presque une quatrième phase dans les relations entre la ville et l'eau. Le mot-clé du Rapport du Comité consultatif sur l'avenir de la Pointe-à-Carcy : prudence. *« Que faire? Rien, serions-nous tentés de répondre, tant apparaissent coûteuses les erreurs du passé et périlleuse la quasi-totalité des projets soumis. En tous cas, rien qui puisse gêner les activités portuaires, rendre le site moins accessible au public ou déprécier les édifices du patrimoine. Il faut surtout ne plus jamais obstruer le panorama unique qui se présente aux promeneurs. »*

Principes d'aménagement établis par le Comité consultatif fédéral

- La Pointe-à-Carcy doit demeurer un espace public;
- La Pointe-à-Carcy est un port maritime et cette fonction doit prévaloir.
- On doit sauvegarder, sur la Pointe-à-Carcy, la liberté du champ visuel en direction du fleuve et du cap Diamant.
- La rentabilité économique de la Pointe-à-Carcy tient à un ensemble de facteurs qu'on ne peut ramener simplement à la valeur marchande ou au rendement fiscal. »

De plus en plus, à Québec, la plupart conviennent que ces principes reflètent le simple bon sens. La situation n'est pas tellement différente dans le cas du vieux port de Montréal. Nous suivons également de près l'excellent travail qu'est en train d'accomplir à Toronto, dans la province canadienne d'Ontario, une très bonne équipe sous la direction de l'Hon. David Crombie, responsable de la Commission royale d'enquête sur l'avenir du secteur riverain de Toronto. Les documents déjà produits – disponibles en français et en anglais – représentent une véritable mine d'or en ce qui a trait aux relations entre la ville, le port et l'eau.

Un campus militaire au bord du fleuve?

À Québec, un nouveau chapitre vient de s'ajouter à la saga de l'aménagement du front de mer. En effet, le ministère canadien de la Défense propose d'établir une École de cadets de la Réserve navale en plein dans le secteur qui est devenu, avec les années, un parc public : littéralement sur le quai, au bord de l'eau. Ce projet a suscité un solide débat, surtout que personne ne semble avoir pensé aux besoins présents et futurs de l'industrie des croisières-excursions, ni même ne connaît avec quelque degré de certitude les retombées économiques de l'usage commercial éventuel des quais en question.

Ce projet militaire apparaît d'autant plus saugrenu que l'on trouve, de l'autre côté de la rue, amplement d'espaces vacants dans des bâtiments déjà existants. À mon avis, lorsque nous en saurons davantage sur les retombées économiques de la croisière à Québec – locale, régionale et internationale –, nous porterons plus d'attention à favoriser sa croissance. À long terme, des quais pourraient même être réaménagés pour les rendre plus adaptés à la circulation des personnes, voire peut-être une éventuelle remise à flot d'un bassin de dimension commerciale en face du quartier historique.

Ville et port : pouvons-nous faire mieux?

À Québec – importante cité portuaire –, certaines approches d'aménagement urbain semblent avoir comme objectif d'éliminer les activités portuaires. Au cours des ans, il n'y a jamais eu un très haut niveau de coordination entre les responsables du port, de la ville et ceux de la Société du Vieux-Port : les trois organisations œuvrèrent de façon autarcique avec des résultats prévisibles. C'est la raison pour laquelle les idées et approches véhiculées par un organisme tel que l'Association internationale Villes et Ports sont tout à fait bienvenues.

Nous devons trouver des idées nouvelles et de nouveaux moyens de sorte que les intervenants échangent davantage entre eux si nous désirons éviter de répéter les erreurs du passé.

Léonce Naud

Québec, Canada

Le 1^{er} septembre 1990.