

Planifier les villes en décroissance

Étude sur les villes canadiennes en perte de population

mars 2018



**Jean-Philippe Meloche, Stéphanie Benoit, Thibaut Hugueny
et Michaël Tremblay**

LES CAHIERS DE LA RECHERCHE DE L'OIC



OBSERVATOIRE IVANHOÉ CAMBRIDGE
DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET IMMOBILIER

Université 
de Montréal

Résumé

Depuis les années 1970, plusieurs villes canadiennes ont été affectées par des périodes de déclin de population. Pour quelques agglomérations urbaines, ces périodes sont conjoncturelles et sont suivies d'un retour rapide à la croissance. Pour d'autres, le déclin est structurel et persiste sur de longues périodes de temps. En considérant que la planification du territoire a pour objectif d'organiser la croissance, dans quelle mesure les tendances démographiques à la baisse affectent-elles la perception des acteurs impliqués dans le développement urbain? Cette recherche vise à comprendre comment les urbanistes et les responsables du développement urbain s'adaptent à ces tendances démographiques dans trois villes canadiennes en décroissance, soit Thunder Bay (Ontario), Saguenay (Québec) et Saint-John (Nouveau-Brunswick). L'analyse de contenu de documents de planification et des entretiens avec 40 acteurs locaux liés à l'urbanisme, au développement économique et à l'administration municipale illustrent que la reprise de la croissance urbaine est un objectif persistant dans le processus de planification, indépendamment du contexte démographique local et régional. La seule exception se trouve à Saint-John, où la ville a adopté un plan qui met de l'avant une approche de planification prenant en compte la décroissance.

Mots clés: Villes en décroissance, planification, développement urbain, déclin démographique, villes canadiennes.

Abstract

Since the 1970s, many Canadian cities have been affected by periods of population decline. For some urban agglomerations these periods are passing phenomenon and growth resume shortly. For others, population decline is structural and persistent over long periods of time. Since urban planning is meant to organise growth, to what extent these demographic trend affects the perception of actors involved in urban planning and development? This research explores the way planners and urban leaders adapt to negative demographic trends in three Canadian shrinking cities: Thunder Bay (Ontario), Saguenay (Québec) and Saint-John

(New Brunswick). Content analysis of planning documents and interviews with 40 local actors related to urban planning, economic development, and municipal administration in these three cities show that the objective to resume urban growth is persistent in the planning process, despite local and regional demographic context. The only exception is in Saint-John, where the city adopted a new municipal plan that puts forward a “smart-shrinkage” planning approach.

Keywords: Shrinking cities, planning, urban development, population decline, Canadian cities.

Table des matières

1. Introduction.....	1
2. Le concept de ville en décroissance.....	4
2.1 S’entendre sur une définition.....	4
2.2 Enjeux de planification.....	6
3. L’univers des villes en déclin au Canada.....	8
3.1 Les données.....	8
3.2 Analyse descriptive.....	10
4. La proposition de recherche.....	17
4.1 La méthodologie.....	17
4.2 Survol des études de cas.....	18
5. La planification dans un contexte de déclin de population.....	21
5.1 Documents de planifications.....	21
5.2 Analyse du discours.....	22
6. Conclusion.....	26
Références.....	28

Tableaux et figures

Liste des tableaux

Tableau 1 Fréquence des agglomérations urbaines avec des déclin de population en fonction de la taille de leur population, 1976-2016	13
Tableau 2 Villes en décroissance au Canada parmi les agglomérations urbaines de plus de 50 000 habitants.	15
Tableau 3 Villes en décroissance au Canada parmi les villes centres des régions métropolitaines.....	16

Liste des figures

Figure 1 Pourcentage des agglomérations urbaines et des villes centrales qui expérimentent un déclin de population à chaque période de recensement (gauche) et la croissance de population du Canada (droite) 1976-2016.....	11
Figure 2 Carte de la localisation des trois cas étudiés au Canada.....	19

1. Introduction

Le développement des villes a toujours été ponctué de phases de croissance et de déclin. Les premières recherches sur les villes en décroissance définissent le déclin urbain comme étant un phénomène naturel (Hoyt, 1939). Malgré une croissance économique exceptionnelle jumelée à un climat politique stable après la Seconde Guerre mondiale, un nombre croissant de villes a expérimenté des périodes de déclin de population (Rieniets, 2006). Jusqu'aux années 1990, le phénomène semblait limité à la désindustrialisation dans des pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Toutefois, au tournant du 21^e siècle, la décroissance s'est généralisée à un éventail plus large de villes et de pays (Rieniets, 2006; UN Habitat, 2008; Neil et Schlappa, 2016). Quelques chercheurs s'attendent à une occurrence encore plus fréquente dans le futur (Großmann et al., 2013). Dans une perspective de développement urbain, la croissance démographique et la croissance économique sont les moteurs de toutes transformations morphologiques de la ville. La croissance augmente la demande foncière. Elle génère du développement immobilier et de nouvelles infrastructures publiques. Inversement, le déclin démographique ou économique a peu d'effets sur les contours de la ville. Les infrastructures bâties s'adaptent mal à une baisse de demande (Glaeser et Gyourko, 2005). Que sont alors les stratégies de planification des villes affectées par un déclin de population, surtout lorsque ce déclin est prévisible ?

Comme le soulèvent Donald et Hall (2010), le déclin est souvent vécu comme un échec par les dirigeants des villes. Les politiques urbaines s'appuient généralement sur des objectifs de mitigation des effets du déclin et de retour vers la croissance (Schlappa, 2016; Hackworth 2014). Peu de processus de planification reposent sur des prévisions démographiques stagnantes ou décroissantes. Comme le soulignent plusieurs auteurs, le manque d'outils pour composer avec cette réalité dans la pratique de l'aménagement du territoire témoigne d'un besoin de changement de paradigme (Nuissl et Rink 2005; Donald et Hall, 2010, Baron et al. 2010; Schlappa, 2016). De nouveaux concepts sont apparus dans la littérature scientifique. Parmi ceux-ci, on retrouve la planification basée sur le déclin, le *smart-shrinking*, le développement qualitatif ou le développement contrôlé (Weaver et al., 2017; Donald et Hall, 2010; Hollander et Németh, 2011; Popper et Popper, 2002). Dans

quelle mesure ces concepts rejoignent-ils les urbanistes? Ce n'est pas clair. La non-acceptation et le manque de sensibilisation liés aux enjeux inhérents aux tendances démographiques en baisse sont souvent perçus comme le nœud du problème (Schlappa, 2016).

Il y a eu peu d'études sur les villes en déclin au Canada (Donald et Hall, 2010, Hall et Hall, 2008). Le cas de Sudbury est probablement le plus connu. Il a été analysé par Hall (2009), Leadbeater (2009) et Schatz (2010). Les défis démographiques sont aussi abordés dans les travaux de Leo et Anderson (2006) portant sur Winnipeg et de Lewis et Donald (2010) sur Kingston. Ces études analysent toutefois davantage les enjeux liés à une croissance lente puisque les villes étudiées n'ont pas été affectées par un déclin de population soutenu au cours des périodes étudiées. L'univers des villes en déclin au Canada a été défini dans les travaux de Leadbeater (2009) et Donald et Hall (2010). Ces derniers ont basé leur analyse sur la même période de temps, soit de 1996 à 2006. En considérant que les données de recensement sur les villes canadiennes sont maintenant disponibles jusqu'en 2016, il semble pertinent de revisiter ces définitions. Quelles villes forment le groupe des villes canadiennes en décroissance en 2016?

L'objectif de cette recherche est d'examiner l'écart entre le cadre conceptuel des bonnes pratiques de planification urbaine et régionale associées à la décroissance démographique et les politiques implantées dans les villes canadiennes en décroissance. Le déclin de la population est-il considéré dans le processus de planification? Comment les villes canadiennes font-elles face, dans la pratique, au déclin de la population? Avant de tenter une réponse à ces questions, nous tentons d'abord d'identifier l'univers des villes en décroissance au Canada en 2016. Pour ce faire, nous utilisons les données de recensement des agglomérations urbaines et des régions métropolitaines de 1976 à 2016. Ce portrait des villes en décroissance a permis l'identification de trois régions urbaines d'importance pour notre analyse qualitative : Thunder Bay (Ontario), Saguenay (Québec) et Saint-John (Nouveau-Brunswick). Ce rapport propose une analyse comparative de ces trois cas basée sur deux différentes sources d'information : leurs plus récents documents officiels de

planification et un total de 40 entretiens avec des acteurs locaux impliqués dans la planification urbaine et le développement local.

Ce projet de recherche a été réalisé grâce au financement de l'Observatoire Ivanhoé-Cambridge du développement urbain et immobilier de l'Université de Montréal. Les travaux se sont déroulés de 2012 à 2017. Les terrains étudiés ont été visités au cours de trois années différentes : Saguenay à l'automne 2012, Saint-John à l'été 2014 et Thunder Bay à l'été 2015. Les travaux ont été dirigés par Jean-Philippe Meloche, professeur à l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal. Les études de terrain ont été réalisées dans le cadre d'activités de recherche à la maîtrise par Michaël Tremblay, Stéphanie Benoit et Thibaut Hugueny, tous diplômés de la maîtrise en urbanisme de l'Université de Montréal. Plusieurs publications sont associées à cette recherche : Tremblay (2013), Tremblay, Meloche et Scherrer (2016), Hugueny (2016), et Benoit (2017). Ce rapport propose notamment une synthèse des éléments soulevés dans ces travaux.

Ce document se divise en quatre sections principales. Suivant l'introduction (chapitre 1), la première section principale (chapitre 2) présente une définition théorique du concept de ville en décroissance ainsi qu'une discussion sur les enjeux de la planification dans un contexte de déclin de population. La section suivante (chapitre 3) présente l'analyse des données de recensement utilisées pour identifier l'ensemble des villes qualifiées de villes en décroissance au Canada en 2016. La section qui forme le chapitre 4 présente le cadre méthodologique de l'analyse comparative et les informations de base à propos des trois cas étudiés. La dernière partie de ce rapport (chapitre 5) présente les principaux constats tirés de l'analyse de contenu des documents de planifications et des entretiens avec les acteurs locaux. La conclusion (chapitre 6) présente ensuite quelques considérations de recherche sur les villes en décroissance au Canada.

2. Le concept de ville en décroissance

2.1 S'entendre sur une définition

L'intérêt pour les villes en décroissance dans la littérature universitaire s'est intensifié au cours des dernières années. Les travaux d'Oswalt (2005), de Baron et al. (2010), de Pallagst et al. (2014), de Wachter et Zeuli (2014), de Weaver et al. (2017) ou de Neil et Schlappa (2016) proposent de bons survols du sujet, de même que le numéro spécial de l'*International Journal of Urban and Regional Research* (Vol.36, no.12, 2012). Malgré le travail académique substantiel, la définition de l'objet en lui-même – la ville en décroissance ou « *shrinking city* » en anglais – n'est pas toujours claire. Comme mentionné par Olsen (2013) ou Ganning et Tighe (à venir), il n'y a pas de définition consensuelle de la ville en décroissance. Le déclin des villes peut prendre plusieurs formes : économique, démographique ou une combinaison des deux (Hall, 2006). Il peut affecter une ville, un quartier ou l'ensemble d'une aire métropolitaine (Pallagst et al, 2009). Le taux de décroissance ou la période sur laquelle le phénomène survient varient considérablement d'une étude à l'autre (Ganning et Tighe, à venir). À cet effet, la décroissance peut se manifester selon des taux ou des horizons temporels différents et affecter les composantes économiques, démographiques, sociales, environnementales et politiques du territoire (Olsen, 2013).

Malgré la reconnaissance de sa nature multidimensionnelle, le concept de ville en décroissance est souvent réduit à une seule dimension dans la littérature, soit le déclin de la population. Comme plusieurs auteurs le soulèvent, c'est en partie dû au fait que les indicateurs économiques urbains sont généralement fortement corrélés aux changements de population (Weaver et al., 2017; Beauregard, 2009). Bien que la population soit un indicateur central associé aux villes en décroissance, son importance et la durée de la période d'observation influencent grandement les conclusions d'analyse. Quelques auteurs étudient les enjeux de planification à l'échelle des quartiers, tandis que d'autres considèrent que l'échelle régionale est la seule qui puisse englober tous les enjeux liés au déclin de la population (Murgante et Rotondo, 2013). Les travaux de Wiechmann et Pallagst (2012)

sont une bonne illustration de l'élasticité du concept de villes en décroissance puisqu'ils ciblent autant San Francisco (précisément durant la crise d'Internet de 2000 et 2004) que Détroit, Cincinnati, La Nouvelle-Orléans et Flint dans leur typologie des villes américaines en décroissance.

Dans les cas extrêmes comme Détroit au Michigan (Rybczynski et Linneman, 1999) ou Dresde en Allemagne (Franz, 2004), le déclin urbain se matérialise à travers des taux de vacance élevés, une détérioration du stock des logements, l'abandon de certains immeubles et leur démolition. Ces exemples incarnent toutefois l'exception plutôt que la règle. La plupart du temps, les villes en décroissance ne portent pas de marques visibles du déclin de leur population. De nouveaux ménages peuvent se créer sans ajouter de nouveaux habitants (Haase et al., 2010). C'est le cas lorsque la population décline à un rythme plus lent que le nombre de personnes par ménages (Ganning et Tighe, à venir). Par conséquent, dans les cas où le déclin est subtil, les actifs physiques de la ville ne sont pas nécessairement affectés.

Dans la littérature, le concept de ville en décroissance réfère donc à une aire urbaine – une municipalité ou une agglomération – qui expérimente un déclin de population sur une période de temps donné. Ce que l'on définit comme une ville et ce qui est considéré comme une période de temps appropriée demeurent toutefois imprécis. Dans le contexte canadien, Donald et Hall (2010) utilisent la définition d'agglomération de recensement de Statistique Canada (incluant les régions métropolitaines) pour définir la ville. Ils fixent la taille minimale des entités urbaines à 10 000 habitants. Aux États-Unis, la plupart des études identifiées par Ganning et Tighe (à venir) définissent la ville comme une municipalité (et non une agglomération de recensement) et fixent le seuil minimum de population à 50 000 habitants. Ce faisant, ils ignorent les plus petites régions urbaines. En ce qui concerne le cadre temporel, quelques études considèrent la décroissance sur des périodes très courtes, trois ou quatre ans (Wiechmann et Pallagst, 2012; Hollander, 2011), alors que d'autres s'appuient sur des temporalités plus longues, allant jusqu'à 40 ou 50 ans (Weaver et al., 2017; Popper et Popper, 2002).

2.2 Enjeux de planification

Dans un monde où la croissance est synonyme de succès, le défi d'implanter des pratiques de planification et d'aménagement tenant compte du déclin démographique est double. D'abord, la stigmatisation entourant la notion de décroissance en fait un sujet difficile à aborder dans l'arène politique (Weichmann, 2009; Bernt, 2009). Ensuite, la planification urbaine est une discipline fondée essentiellement sur la gestion de la croissance (Popper et Popper, 2002). Conséquemment, les stratégies qui visent le retour à la croissance sont les plus communes (Schlappa, 2016; Hackworth, 2014). Ces stratégies risquent cependant d'aggraver les problèmes d'aménagement dans les villes en décroissance en augmentant notamment la pression fiscale sur une population composant déjà avec des infrastructures surdimensionnées (Hackworth, 2014; Schatz, 2013; Wiechmann et Pallagst, 2012). La perte de densité de la population, des réseaux d'infrastructures sous-utilisés, des immeubles abandonnés ou délabrés ainsi que la diminution des revenus fiscaux sont autant de défis auxquels sont confrontées les villes en déclin (Weaver et al. 2017; Bernt, 2009; Moss, 2008).

Sousa et Pinho (2013) divisent les stratégies s'attaquant au déclin démographique urbain en deux grandes catégories : réactives et adaptatives. Les approches réactives incluent toutes les actions prises pour renverser le déclin. Ces actions ont pour seul objectif le retour de la croissance. Parmi ces politiques, on retrouve des stratégies basées sur la culture, la créativité et l'industrie de la création pour contrer la morosité qui frappe les villes en décroissance (Florida, 2002; Gainza, 2017). Ces approches focalisent sur l'importance de l'image de la ville et de sa réputation, ainsi que sur le signal que cela envoie aux résidents en ce qui a trait à leur bien-être. On s'attend généralement surtout à observer des stratégies réactives dans les villes en décroissance.

De leur côté, les stratégies adaptatives tentent d'optimiser les choix de planification dans des contextes qui reconnaissent la décroissance. Elles visent à permettre aux villes de converger harmonieusement vers leur taille optimale. Ces stratégies provoquent un

changement de paradigme puisque le cadre conceptuel de la planification et de l'aménagement des villes a été développé essentiellement dans une perspective de gestion de la croissance et de l'expansion (Großmann et al., 2013; Donald et Hall, 2010). Parmi les stratégies proposées, certaines sont orientées vers le redimensionnement, soit un processus qui accompagne les villes dans la réduction de leur taille vers un niveau correspondant à la capacité du gouvernement local d'être autonome financièrement (Ryan, 2012; Hollander et al., 2009; Schilling et Logan, 2008), tandis que d'autres mettent davantage l'accent sur une restructuration s'opérant par la compacité (Wiechmann, 2008; Rybczynski et Linneman, 1999). Les stratégies de décroissance intelligente (*smart shrinking*) développées par Popper et Popper (2002) font partie des stratégies adaptatives. Selon Martinez-Fernandez et al. (2012), le déclin urbain représente aussi une opportunité pour repenser le réseau urbain en faisant la promotion d'une meilleure coopération régionale, c'est-à-dire une mise en commun des ressources financières des municipalités pour se doter de services régionaux mieux adaptés.

Peu de recherches ont identifié les raisons menant à l'adoption, au sein de communautés en déclin, de stratégies adaptatives, prônant une décroissance intelligente. Deux exemples phares ont pavé la voie à une nouvelle approche de la planification dans les villes en décroissance : le programme *Stadtumbau Ost* en Allemagne et le *Youngstown 2010 Plan* aux États-Unis. Ce sont de rares exemples de documents de planification adoptés par une administration publique qui reconnaissent que le déclin de la population de la ville est structurel et difficilement réversible (Bernt, 2014; Wiechmann, 2009; Schatz, 2013). Ils introduisent l'idée de réduction de l'empreinte spatiale de la ville à une échelle qui est compatible avec une population de taille réduite. Ces exemples incarnent toutefois une réaction tardive à un déclin démographique sévère qui s'est échelonné sur une longue période de temps et dont les actions planifiées ont été principalement axées sur la démolition (Bernt, 2014). De tels exemples demeurent exceptionnels dans l'univers des villes en déclin.

3. L'univers des villes en déclin au Canada

Leadbeater (2009) et Donald et Hall (2010) ont déjà tenté de définir l'univers des villes en déclin au Canada basé sur une analyse des données de recensement des agglomérations et des régions métropolitaines pour la période allant de 1996 à 2006. Comme nous l'avons vu dans notre discussion sur la définition des villes en déclin, ce cadre temporel est relativement court. En utilisant les données de recensement de 1976 à 2016, nous redéfinissons ici l'univers des villes en déclin pour le Canada en 2016 sur la base des variations démographiques observées sur une période de 40 ans.

3.1 Les données

Notre définition de la ville est double. Dans un premier temps, nous utilisons la même définition que Donald et Hall (2010), laquelle est basée sur les agglomérations urbaines et les régions métropolitaines, telles que définies par Statistique Canada³. Les données de recensement au Canada sont produites tous les cinq ans. Conséquemment, nous avons des observations de population sur huit périodes de cinq ans entre 1976 et 2016. Le problème majeur avec les données de recensement des agglomérations et des régions métropolitaines réside dans les changements de frontières de ces unités à travers le temps. Il est facile de comparer les données de population d'un recensement à l'autre puisque les changements de frontières sont pris en considération sur les variations de chacune des périodes de cinq ans. Il est toutefois plus difficile d'analyser les changements sur plus de deux périodes (soit 10 ans). Statistique Canada n'ajuste pas automatiquement les données antérieures à la définition la plus récente de l'agglomération urbaine. Cela explique pourquoi les études de

³ Une région métropolitaine de recensement doit avoir une population totale d'au moins 100 000 habitants et son noyau doit compter au moins 50 000 habitants. L'agglomération de recensement doit avoir un noyau d'au moins 10 000 habitants. Les autres municipalités adjacentes doivent avoir un degré d'intégration élevé avec le noyau, lequel est déterminé par le pourcentage de navetteurs établi d'après les données du recensement précédent sur le lieu de travail. (Statistique Canada : <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2011/ref/dict/geo009-fra.cfm>)

Leadbeater (2009) et de Donald et Hall (2010) ont mesuré les déclinés de population pour les villes canadiennes en décroissance sur un horizon temporel de dix ans seulement.

Pour passer outre le problème des changements de frontières, nous avons choisi d'analyser la variation de population de chaque ville sur la base de la définition de 2016 de l'agglomération urbaine à laquelle on impute les variations antérieures, peu importe les frontières. Nous construisons donc des données historiques en appliquant les taux de croissance passés aux données actuelles pour chaque période. Nous sommes conscients que les données historiques calculées ainsi ne correspondent pas aux données réelles, mais nous présumons qu'elles dressent un portrait somme toute assez juste de l'évolution démographique des agglomérations urbaines dans le temps. Nous rappelons que notre objectif n'est pas de mesurer les changements exacts de population, mais seulement d'identifier l'univers des villes en déclin au Canada⁴. Il y a 152 agglomérations urbaines au Canada en 2016, incluant 33 régions métropolitaines de recensement et 119 agglomérations de recensement. Puisque quelques-unes sont apparues après 1981, disparues ou réapparues, nous avons écarté certaines unités de recensement. Néanmoins, nous avons un total de 123 agglomérations urbaines pour toutes les périodes de 1981 à 2016 et nous avons de l'information pour 96 de ces agglomérations urbaines de 1976 à 1981. Avant 1976, les données disponibles sont plus limitées. C'est pourquoi nous avons établi notre cadre temporel de 1976 à 2016.

Notre deuxième définition de la ville se rapproche de celle utilisée couramment aux États-Unis (Ganning et Tighe, à venir). Elle correspond aux limites de la municipalité formant le noyau central d'une région métropolitaine. Pour calculer les changements de population pour ces villes au Canada, nous considérons les villes formant le noyau des 33 régions métropolitaines identifiées dans le recensement de 2016. Trois de ces régions

⁴ L'autre option aurait été de calculer les données historiques en prenant la population de toutes les municipalités incluses dans les frontières actuelles de toutes les agglomérations urbaines (AR et RMR) pour toutes les années de recensement. Bien que cette option soit faisable, elle est très couteuse en temps et elle ne changerait pas nécessairement nos conclusions. Les frontières des agglomérations en décroissance sont de toute manière moins sujettes à des changements que celles des agglomérations en croissances. Pour cette raison, nous croyons que notre méthode permet une caractérisation suffisante de la décroissance des villes.

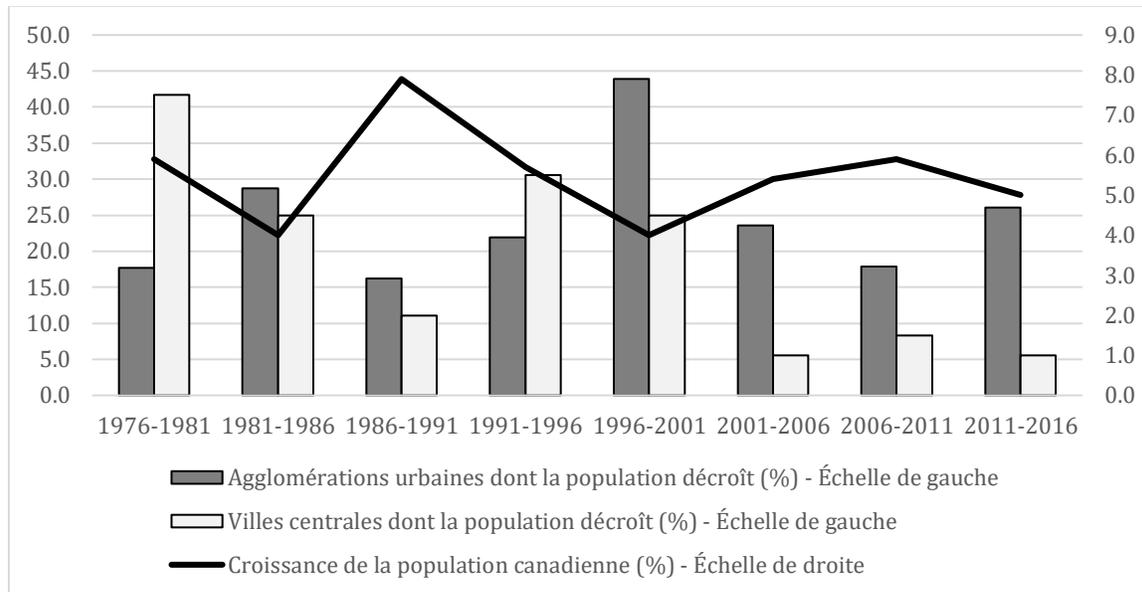
métropolitaines sont toutefois composées de deux villes centrales et non d'un seul noyau. Par conséquent, notre analyse porte sur 36 villes centrales formant 33 régions métropolitaines⁵. Plusieurs grandes villes canadiennes ont aussi été assujetties à des réformes institutionnelles dans les dernières décennies. Cela soulève à nouveau le problème de la pérennité dans le temps des frontières des unités analysées. Des fusions ont transformé les frontières de certaines municipalités au cours de la période étudiée. Les populations historiques de ces villes sont plus difficiles à retracer puisque leurs frontières antérieures ne correspondent pas aux délimitations de 2016. Pour éviter ce problème de changement de frontières, nous utilisons la même méthode que pour les agglomérations urbaines. Nous avons calculé les populations des villes centrales en se basant sur leurs frontières de 2016 et leurs variations historiques, sans tenir compte des changements de frontières.

3.2 Analyse descriptive

Le graphique à barres de la figure 1 présente la fréquence du déclin de la population parmi les agglomérations urbaines et parmi les villes centrales au Canada pour toutes les périodes de recensement entre 1976 et 2016. Trois conclusions peuvent être tirées de ce graphique. La première est que la perte de population dans les agglomérations urbaines est inversement corrélée à la croissance nationale de la population (la ligne noire – l'échelle de droite). Lorsque la population canadienne connaît une période de croissance soutenue, il y a moins d'agglomérations urbaines qui expérimentent des pertes de population et vice-versa. Cela implique que le déclin démographique des villes est affecté par les tendances démographiques nationales. Toutefois, cette conclusion ne semble pas tenir pour les villes centrales des régions métropolitaines.

⁵ Ottawa-Gatineau, Ste Catherine-Niagara Falls et Kitchener-Waterloo.

Figure 1 Pourcentage des agglomérations urbaines et des villes centrales qui expérimentent un déclin de population à chaque période de recensement (gauche) et la croissance de population du Canada (droite) 1976-2016



Source: Données du recensement canadien de 1981, 1986, 1991, 1996, 2001, 2006, 2011 et 2016.

La deuxième déduction qu'il est possible de faire à partir de la figure 1 est que le spectre des villes en décroissance au Canada ne va pas nécessairement en augmentant. Les pertes de population sont plus importantes autour de 1981 et dans les années 1990 qu'elles ne le sont après 2001. Sachant que Donald et Hall (2010) ont étudié les villes canadiennes en décroissance sur la période 1996-2006 seulement, il n'est pas surprenant que leur diagnostic ait été pessimiste. Leurs conclusions auraient été différentes s'ils avaient travaillé sur le déclin des populations urbaines entre 2006 et 2016. À partir de ce graphique, nous comprenons aussi que pour plusieurs villes, le déclin de population n'est pas nécessairement une tendance irréversible. Le nombre de villes qui composent réellement avec des déclin structurels de population à long terme est plus petit en 2016 que ce qui avait été anticipé par Donald et Hall (2010).

Une troisième conclusion que l'on peut tirer de la figure 1 est que les villes centrales ont été relativement plus affectées par la perte de population avant 1996 que les agglomérations urbaines. Cela s'explique par la migration massive vers la banlieue de la génération des

baby-boomers qui ont choisi de s'y établir dans les années 1970 et 1980 pour y fonder des familles. Le processus d'exode vers la banlieue s'opère toujours après cette période, mais ses impacts sont atténués par l'accroissement de l'immigration internationale dans les grandes villes et par la revitalisation de certains quartiers centraux. Conséquemment, la perte de population est plus marquée dans les agglomérations urbaines que dans les villes centrales après 1996. Ces observations viennent corroborer l'hypothèse de transition des populations urbaines au Canada développée par Bourne et Simmons (2003). Selon eux, le Canada a expérimenté une croissance stable de sa population jusqu'aux années 1970 à cause d'un équilibre naturel positif. À partir des années 1990, les taux de fertilité ont diminué de manière considérable et la croissance de la population a été principalement soutenue par l'immigration internationale. Puisque les immigrants s'installent dans les villes centrales des régions métropolitaines plus vastes, ils favorisent la croissance de la population dans ces villes au détriment des centres urbains plus petits.

Le tableau 1 confirme en quelque sorte cette théorie de la transition des populations. Comme nous pouvons le voir, parmi les 76 agglomérations urbaines canadiennes qui ont expérimenté un déclin de population au moins une fois entre deux recensements de 1976 à 2016, aucune n'a une population qui dépasse les 500 000 habitants en 2016. La majorité de ces agglomérations (51) ont des populations qui varient plutôt entre 10 000 et 50 000 habitants en 2016. En fait, pour tous les indicateurs présentés dans le tableau 1, la proportion des agglomérations urbaines affectées par un déclin décroît avec la taille. Cela signifie que les agglomérations urbaines de petite taille sont plus exposées au phénomène de décroissance.

Tableau 1 Fréquence des agglomérations urbaines avec des déclin de population en fonction de la taille de leur population, 1976-2016

		Taille de la population en 2016				Total
		10 000- 50 000	50 000- 100 000	100 000- 500 000	Plus de 500 000	
Nombre total d'agglomérations urbaines	(n)	62	20	31	10	123
Avec au moins une période de déclin de population entre deux recensements (1976-2016)	(n) (%)	51 82%	13 65%	12 39%	0 0%	76 62%
Total des périodes de déclin (1976-2016)	(n) (%)	174 37%	38 24%	24 10%	0 0%	236 25%
Avec une perte nette de population (1976-2016)	(n) (%)	16 26%	3 15%	1 3%	0 0%	20 16%
Avec une population plus basse en 2016 qu'à son sommet	(n) (%)	33 53%	6 30%	6 19%	0 0%	45 37%

Source: Données du recensement canadien de 1981, 1986, 1991, 1996, 2001, 2006, 2011 et 2016.

Le tableau 1 présente quatre types d'indicateurs de déclin démographique qui permettent de catégoriser les agglomérations urbaines. Le premier indicateur englobe l'ensemble le plus considérable. Il s'agit du groupe d'agglomérations urbaines qui ont expérimenté au moins une période de déclin de population entre deux recensements de 1976 à 2016. Ce groupe dénombre 76 agglomérations urbaines, ce qui équivaut à 62 % des agglomérations canadiennes. Cela illustre que la perte de population n'est pas un évènement exceptionnel pour une ville puisqu'il est survenu au moins une fois dans la plupart des agglomérations urbaines canadiennes depuis 1976. Le deuxième indicateur est le nombre de périodes caractérisées par un déclin de population entre 1976 et 2016 (sur huit périodes de recensement de cinq ans). Pour quelques agglomérations urbaines, le déclin de population n'est arrivé qu'une seule fois alors que pour d'autres, il est récurrent sur les huit périodes observées. En moyenne, les agglomérations urbaines ont connu des pertes de population pour deux des huit périodes observées.

Le troisième indicateur du tableau 1 considère la perte de population entre 1976 et 2016. Il identifie les agglomérations urbaines dont la population est plus faible en 2016 qu'en

1976⁶. En 2016, au Canada, il y avait 20 agglomérations urbaines dont la population était inférieure à celle de 1976, ce qui représente 16 % de toutes les agglomérations urbaines. Le dernier indicateur est central à notre définition de ville en décroissance. Il identifie les agglomérations urbaines qui ont une population inférieure au sommet de population qu'elles ont connue (ou à leur population de 1976 si leur sommet correspond à cette date ou à une date antérieure). Cela signifie non seulement qu'elles ont vécu une période de décroissance de leur population depuis 1976, mais aussi qu'elles n'ont jamais encore retrouvé la population perdue, même si elles ont crû à nouveau après leur creux. Au Canada, 45 agglomérations urbaines avaient une population inférieure en 2016 à leur sommet historique observé. Ce nombre représente 37 % de toutes les agglomérations urbaines⁷. Parmi ces agglomérations urbaines, douze avaient une population de plus de 50 000 habitants.

Dans le cadre de la présente recherche, nous avons choisi de considérer comme étant des villes canadiennes en décroissance toutes les agglomérations urbaines ayant plus de 50 000 habitants en 2016, dont la population est inférieure à leur sommet observé depuis 1976 (notre critère principal) et qui ont expérimenté au moins deux périodes de déclin sur l'ensemble des périodes étudiées. Ces agglomérations sont identifiées dans le tableau 2. Puisque la plupart d'entre elles ont atteint leur sommet après 1976, seulement quatre ont connu une croissance négative de population entre 1976 et 2017. North Bay et Saint-John atteignent leur sommet de population en 2011, ce qui laisse croire que leur déclin est un phénomène plutôt récent. La dernière colonne du tableau nous informe toutefois que ces agglomérations ont expérimenté quatre périodes de déclin sur les huit périodes observées entre 1976 et 2016. Dans ce cas, malgré un sommet de population en 2011, nous comprenons que le déclin de population demeure une préoccupation récurrente dans ces agglomérations.

⁶ Puisque les données pour 1976 sont manquantes pour 23 agglomérations urbaines, nous mesurons la perte de population depuis 1981 pour ces agglomérations.

⁷ Dans ce cas-ci, nous considérons seulement les agglomérations urbaines qui existent en 2016. Certaines anciennes agglomérations urbaines ayant perdu de leur population ne sont plus considérées comme des agglomérations urbaines en 2016. Ces dernières ne sont pas considérées dans notre étude.

Tableau 2 Villes en décroissance au Canada parmi les agglomérations urbaines de plus de 50 000 habitants.

Rang	Agglomération	Prov.	Déclin de population observé en 2016 (%)		Population en 2016	Année du sommet de population*	Nombre de périodes de déclin 1976-2016
			Depuis sommet	Depuis 1976			
1	Cap-Breton*	NÉ	-23,1	-23,1	98 722	1976	8
2	Shawinigan*	Qc	-11,3	-11,3	54 181	1976	7
3	Sault-Sainte-Marie	Ont	-10,1	-7,9	78 159	1981	5
4	Chatham-Kent	Ont	-8,1	1,4	102 042	1991	4
5	Thunder Bay	Ont	-4,0	0,2	121 621	1996	2
6	Sarnia	Ont	-3,8	3,9	96 151	1991	3
7	Grand Sudbury*	Ont	-3,7	-3,7	164 689	1976	3
8	Saguenay	Qc	-3,3	3,5	160 980	1991	3
9	North Bay	Ont	-2,6	7,0	70 378	2011	4
10	Saint-John	NB	-2,2	3,6	126 202	2011	4
11	Prince George	CB	-1,3	23,8	86 622	1996	2

Note: (*) Puisque nous n'avons pas considéré les données avant 1976, nous ne pouvons identifier la véritable année du sommet de population pour Cap-Breton, Shawinigan et le Grand Sudbury. Ces agglomérations commencent toutes à décliner avant 1976.

Source: Données du recensement canadien de 1981, 1986, 1991, 1996, 2001, 2006, 2011 et 2016.

Le tableau 3 utilise les mêmes critères pour définir le groupe des villes en déclin parmi les villes centrales des régions métropolitaines du Canada. De cette façon, nous identifions 7 villes centrales en déclin, ce qui équivaut à 19 % de l'ensemble des villes centrales des régions métropolitaines canadiennes. Ces villes sont en majorité le pôle central d'une agglomération urbaine en déclin identifiée dans le tableau 2 : Thunder Bay, Grand Sudbury, Saguenay et Saint-John. Ces dernières ont toutes été assujetties à des fusions par le passé. Pour Saint-John et Thunder Bay, les fusions municipales sont survenues avant 1976, soit hors de notre cadre temporel, tandis que Saguenay et Grand Sudbury ont connu des fusions durant la période étudiée. Pour toutes les municipalités du tableau 3 à l'exception de Thunder Bay et Saguenay, le sommet de population est défini en 1976, ce qui signifie qu'il a été atteint en 1976 ou avant. Montréal est unique dans notre liste puisqu'elle est la seule ville centrale majeure de plus de 500 000 habitants qui est confrontée à un déclin de population au Canada. La période de déclin de Montréal a commencé en 1966 et s'est renversée en 1996. Malgré un retour à la croissance depuis 20 ans, elle n'a toujours pas

retrouvé sa population de 1976⁸. Saint-John est la seule ville de notre liste qui présente un déclin sévère. Cela signifie que le déclin de sa population s'accompagne d'un déclin du nombre de ménages⁹. Conséquemment, Saint-John est la ville canadienne la plus exposée à la dégradation des actifs physiques sur son territoire et à l'abandon de logements.

Tableau 3 Villes en décroissance au Canada parmi les villes centres des régions métropolitaines

Rang	Ville	Prov.	Déclin de population observé en 2016 (%)		Population en 2016	Année du sommet de population**	Nombre de périodes de déclin 1976-2016
			Depuis sommet	Depuis 1976			
1	Saint-John	NB	-21,4	-21,4	67 575	1976	7
2	Grand Sudbury*	Ont	-8,0	-8,0	161 531	1976	4
3	Saguenay*	Qc	-5,5	-3,7	145 949	1991	4
4	Thunder Bay	Ont	-5,2	-3,2	107 909	1991	5
5	Trois-Rivières*	Qc	-3,4	-3,4	134 413	1976	5
6	Montréal*	Qc	-0,3	-0,3	1 704 694	1976	3
7	Saint-John's (TNL)*	TNL	-0,2	-0,2	108 860	1976	5

Note: (*) Les villes qui ont fusionné dans la période étudiée (**) Puisque nous n'avons pas étudié les données avant 1976, nous ne pouvons identifier la véritable année où le sommet de population a été atteint pour toutes les villes dont le déclin a commencé avant 1976.

Source: Données du recensement canadien de 1981, 1986, 1991, 1996, 2001, 2006, 2011 et 2016.

En comparant nos deux listes de villes en décroissance (tableaux 2 et 3), quatre villes ressortent comme étant des cas plus intéressants à étudier. Ces villes sont Saint-John (Nouveau-Brunswick), Sudbury (Ontario), Saguenay (Québec) et Thunder Bay (Ontario). Il s'agit de quatre régions métropolitaines en décroissance dont la ville centre est également en décroissance. La décroissance y est donc observable à plusieurs échelles. Puisque le cas de Sudbury a déjà été analysé par Hall (2009), Leadbeater (2009) et Schatz (2010), il a été décidé de ne pas en refaire l'analyse ici. Notre recherche se concentre plutôt sur les trois autres cas.

⁸ À frontières constantes. La définition de la ville de Montréal a été altérée par plusieurs fusions et défusions au cours de la période analysée, ce qui rend la lecture difficile. Nous observons que la somme des variations entre chaque recensement depuis 1976 pour la ville de Montréal est négative

⁹ Le nombre de personnes par ménage décroît moins rapidement que la population à Saint-John sur la période observée. Selon le recensement de Statistiques Canada, le nombre de logement occupé dans la municipalité de Saint-John est passé de 31 684 à son sommet en 2001 à 30 208 en 2016.

4. La proposition de recherche

L'objectif de cette recherche est de mesurer l'écart entre les théories de la planification associées aux villes en décroissance et la manière dont elles sont mises en œuvre au Canada. En d'autres mots, comment le déclin démographique est-il pris en compte dans le processus de planification? Pour répondre à cette question, nous avons conduit trois études de cas différentes sur Thunder Bay (Ontario), Saguenay (Québec) et Saint-John (Nouveau-Brunswick). La section suivante décrit brièvement la méthodologie utilisée pour ces études.

4.1 La méthodologie

Les études de cas s'appuient sur deux sources d'informations. La première regroupe les documents de planification les plus récents produits par chacune des agglomérations urbaines ou villes centrales. À Thunder Bay, ce document de planification est le Plan stratégique de la municipalité centrale (*Becoming our best: 2015-2018 corporate strategic plan*, City of Thunder Bay, 2015). Au Saguenay, il s'agit du *Schéma d'aménagement et de développement – ville de Saguenay* (2011). Pour Saint-John, c'est le Plan municipal, appelé *Plan SJ* (City of Saint John, 2011). Le contenu textuel de ces documents a été analysé pour en faire ressortir la manière dont l'information concernant la démographie locale est traitée.

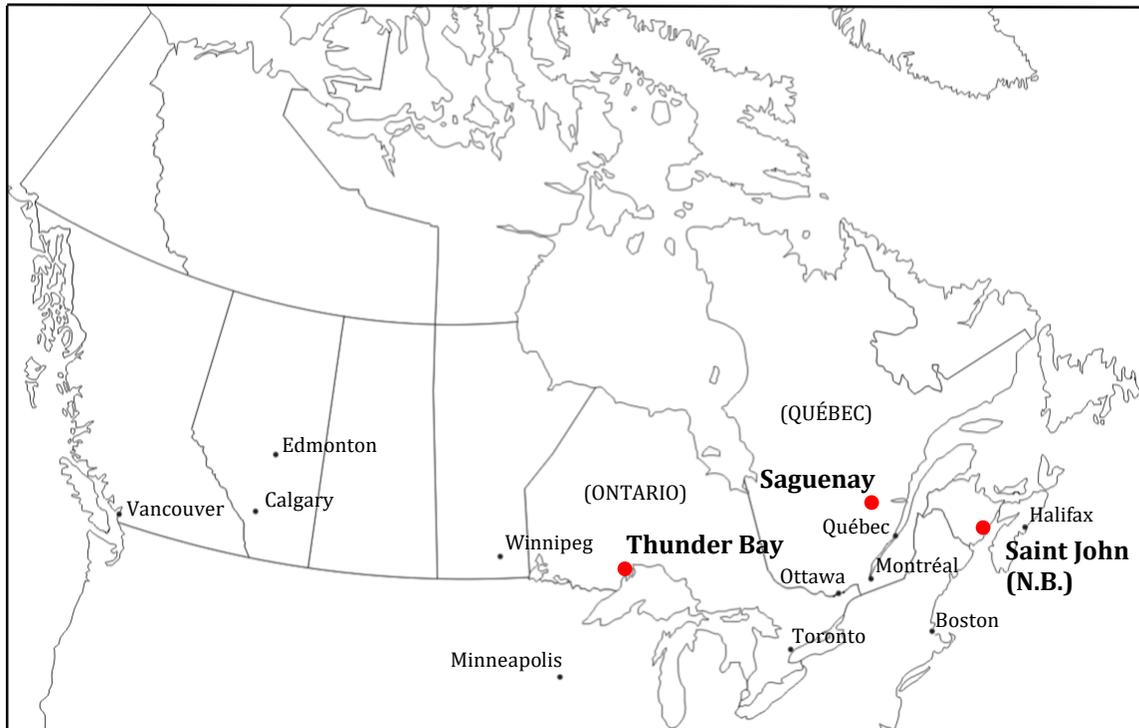
La deuxième source d'information provient d'entretiens semi-dirigés auprès d'acteurs impliqués dans le processus de planification des trois villes. Un total de 40 participants a été rencontré : 13 au Saguenay à l'automne 2012, 16 à Saint-John à l'été 2014 et 11 à Thunder Bay à l'été 2015. Trois catégories d'acteurs ont été questionnés, soit les élus municipaux, les responsables du développement économique, et les urbanistes ou aménagistes. L'objectif de cette sélection est d'assurer une diversité d'opinions. Le processus de sélections a été inspiré par Hall (2009) et Schatz (2010), ce qui permet la comparabilité des résultats. Les notes prises par les chercheurs durant les entretiens ont subséquemment été soumises à une analyse thématique. L'objectif de cette analyse était de faire ressortir la perception des acteurs locaux sur le déclin de population et la manière dont il devait être pris en compte dans le processus de planification. La nature de l'échantillon

et le nombre limité d'entretiens font en sorte que l'analyse s'oriente principalement vers l'identification des consensus et les divergences parmi les perspectives exprimées.

4.2 Survol des études de cas

La localisation de nos trois études de cas est illustrée par la carte de la figure 2. Thunder Bay est établie aux abords du Lac Supérieur, dans la portion nord-ouest de la province de l'Ontario. Elle se situe à 1 400 km de Toronto et 700 km de Winnipeg (Manitoba). Approximativement 550 km la séparent de Minneapolis (Minnesota, É.-U.), qui est le centre urbain d'importance le plus rapproché. La ville de Thunder Bay a été créée par la fusion de Fort William (son pôle central sud) et Port Arthur (son pôle central nord) en 1970. La ville s'est développée grâce aux ressources naturelles, avec une contribution importante des industries du bois, des usines de pâte à papier et des mines. Les activités portuaires ont aussi joué un rôle dans son développement. Ces activités économiques laissent toutefois place aujourd'hui à une économie soutenue davantage par les grandes institutions régionales comme l'Université Lakehead et le centre régional des sciences de la santé de Thunder Bay ou par l'usine de production de véhicules sur rail de Bombardier. Le déclin démographique de Thunder Bay est relativement récent puisque la ville a atteint son sommet de population en 1991 (et la RMR en 1996). La ville a perdu depuis 5,5 % de sa population jusqu'en 2016, alors que le déclin a été de 4,2 % à l'échelle métropolitaine. Les données les plus récentes ne montrent aucun signe de renversement de tendance. Le développement de la zone urbaine est historiquement caractérisé par deux pôles centraux. Depuis les fusions, le développement s'est toutefois principalement concentré dans l'espace entre ces deux centres, zone qu'on appelle *Intercity*. Cette zone est essentiellement dédiée aux fonctions commerciale et industrielle. Par conséquent, l'expansion de l'*Intercity* contribue à la recentralisation des activités économiques et administratives, ce qui exacerbe d'une certaine manière le déclin observé dans les pôles historiques et tout particulièrement celui du sud (Randall et Lorch, 2007). Thunder Bay est aussi caractérisée par une forte proportion de sa population qui est autochtone, appartenant pour l'essentiel à la nation Nishnawbe Aski (près de 10 % de la population locale).

Figure 2 Carte de la localisation des trois cas étudiés au Canada



Source : Les auteurs

La région métropolitaine de Saguenay, au Québec, est située à près de 200 km au nord de la ville de Québec et à 500 km de Montréal. La présence de forêts abondantes et de sources de production d'énergie hydroélectrique a attiré les usines de pâte à papier, de papier et les producteurs d'aluminium dans la région (Proulx, 2007). Les premiers signes de ralentissement économique apparaissent dans les années 1980. Entre 1991 et 2006, la population de la ville a chuté de 7,1 % et celle de la région métropolitaine de 5,8 %. Depuis 2006, la ville et sa région métropolitaine connaissent un renversement de leur situation démographique. La population a augmenté de 1,5 % dans la ville et de 2,5 % dans la région métropolitaine entre 2006 et 2016. La Ville de Saguenay est aussi caractérisée par deux pôles centraux : Chicoutimi et Jonquière. Ces deux municipalités ont été fusionnées en 2002 pour former la nouvelle Ville de Saguenay. Malgré le fait que le cœur économique de la ville se trouve davantage dans l'arrondissement de Chicoutimi, il n'y a pas eu d'intention de recentraliser les activités économiques sur le territoire, comme ce fut le cas à Thunder

Bay par exemple. La période de déclin démographique observée a touché tout le territoire, dont les pôles centraux, qui ont tous deux vu leur population décroître entre 1991 et 2006.

Saint-John est localisée à l'embouchure de la rivière qui porte le même nom sur la côte de la baie de Fundy au Nouveau-Brunswick. La ville se situe à 110 km de Fredericton, 410 d'Halifax (Nouvelle-Écosse) et 700 km de la ville de Québec (Québec). La ville a évolué comme plaque tournante du commerce maritime et centre de construction navale. Son économie repose aujourd'hui surtout sur les raffineries de pétrole et les usines de pâtes et papier. Les compagnies appartenant à la famille Irving dominent l'économie locale. Ce groupe possède un terminal pétrolier, une usine de pâte et papier, des compagnies de transport, des postes d'essence et des journaux (Marquis, 2009). En 2003, l'usine de construction de navires Irving a fermé ses portes, ce qui a affecté significativement l'économie locale. La ville de Saint-John est l'unique cas de déclin démographique sévère observé dans notre étude, c'est-à-dire que le territoire est exposé à de potentiels abandons de logements. La ville a perdu 27 % de sa population entre 1976 et 2016. Malgré une reprise modeste entre 2006 et 2011, alors que la population s'est accrue de 3 %, la ville a de nouveau vu sa population reculer au dernier décompte en 2016. Étonnamment, la région métropolitaine de Saint-John connaît un meilleur sort. Elle a perdu 2,7 % de sa population entre 1991 et 2006 pour ensuite reprendre 4,4 % de sa population et atteindre son sommet en 2011. Le dernier recensement montre cependant une perte de 2,2 % de la population entre 2011 et 2016. La bonne performance de la région métropolitaine est due à l'étalement urbain vers le nord de la ville dans les municipalités de banlieue de Rothesay et Quispamsis. L'installation d'un campus local de l'Université du Nouveau-Brunswick et d'un hôpital régional dans la partie nord de la ville a possiblement contribué au transfert de la population au-delà des frontières de la municipalité.

5. La planification dans un contexte de déclin de population

Cette section présente les conclusions dérivées de l'analyse de la documentation et du discours des acteurs des trois cas à l'étude. On y met surtout l'accent sur les éléments de comparaison entre les trois territoires. Plus de détails sur chacun des cas apparaissent dans les ouvrages de Tremblay (2013), Tremblay, Meloche et Scherrer (2016), Hugueny (2016), et Benoit (2017).

5.1 Documents de planification

À Thunder Bay, le Plan stratégique de développement pour la Ville de Thunder Bay pour 2015-2018 est clair sur le potentiel et les objectifs d'avenir : l'équilibre de Thunder Bay repose sur sa croissance. Le plan stratégique énonce un total de 21 buts, aucun d'entre eux n'indique un changement de paradigme ou même une préoccupation à propos de la situation démographique. Thunder Bay se présente comme une ville vibrante et innovante. Dans le document, la démographie est traitée avec ambivalence. Le déclin récent de la population y est attribué à la conjoncture économique défavorable, mais cette conjoncture serait maintenant révolue. Le plan admet tout de même que la population ne va probablement pas augmenter significativement dans l'avenir. Le *Schéma d'aménagement et de développement* de la Ville de Saguenay (2011) fait aussi preuve d'ambivalence en ce qui concerne le déclin démographique. Quelques phrases dans le document suggèrent que le contexte démographique local est pleinement reconnu, tandis que d'autres suggèrent qu'il faut éviter à tout prix la décroissance. Malgré un diagnostic relativement honnête à propos de la situation démographique, la vision ainsi que la plupart des objectifs et orientations du *Schéma d'aménagement et de développement* de Saguenay misent essentiellement sur le retour de la croissance.

L'exception dans les documents de planification provient du *Plan municipal* de Saint-John (Plan SJ – 2011). Des trois documents de planification analysés, il est le seul qui insiste sur l'importance des modèles de développement plus dense et sur l'optimisation subséquente des ressources municipales pour répondre au déclin de la population. Le document formule

que la ville ne peut plus se permettre de s'étaler, compte tenu de ses ressources financières de plus en plus limitées. Avec ce document de planification, la Ville de Saint-John se démarque à la fois comme une ville qui reconnaît sa situation démographique et qui se permet d'imposer des restrictions sur son développement immobilier. De notre point de vue, le *Plan SJ* constitue un bon exemple, et probablement le seul au Canada, d'une application des concepts de déclin intelligent (*smart shrinking*) dans la planification urbaine.

5.2 Analyse du discours

Les résultats de l'analyse du discours sont assez cohérents avec ceux de l'analyse des documents de planification. À Thunder Bay et Saguenay, les participants ont tendance à minimiser le déclin démographique. Dans le cas de Thunder Bay, ils reconnaissent le fait que leur ville a connu une courte période de déclin démographique et économique, mais ils croient aussi que la ville s'en est bien remise depuis. Selon eux, les pertes démographiques ont amorcé un nouveau cycle de croissance : c'était l'incident espéré pour lancer une réforme de l'économie locale qui comprendrait une diversification des activités et une réorientation du développement vers l'économie du savoir. À Saint-John, au contraire, le déclin de la population ne constitue pas un sujet tabou. Les acteurs locaux ont exprimé à de nombreuses occasions que les recherches sur le sujet étaient nécessaires pour améliorer la situation.

Malgré une reconnaissance de la plupart des participants des faits concernant la décroissance de la population dans les années passées, plusieurs demeurent optimistes quant à l'augmentation future de la population, et plus particulièrement à Thunder Bay et Saguenay. Certains remettent même en question la crédibilité des projections démographiques officielles pour la région de Saguenay, soulevant le fait que ces dernières se sont avérées inexactes par le passé. L'acceptation d'un déclin futur est aussi associée au pessimisme par certains participants. À Thunder Bay, plusieurs acteurs ont mentionné l'importance de l'image de la ville. La projection d'une image positive vise à contrer les

perceptions négatives entourant une démographie stagnante et qui pourrait se répercuter sur le développement économique.

Certaines catégories d'acteurs apparaissent aussi moins bien informées que d'autres sur les enjeux de la planification dans un contexte de déclin de la population. Les élus, par exemple, tiennent un discours plus concentré sur la croissance et le développement. Ils ont tendance à être très optimistes. Les acteurs issus des disciplines de la planification urbaine, pour leur part, sont davantage concernés par la situation précaire de leur ville. Par exemple, à Saint-John, les planificateurs ont décrit comment ils ont dû accompagner les élus au début du processus d'élaboration de *Plan SJ* et comment ils ont dû agir comme chiens de garde pour assurer le respect de ce dernier après son adoption. Le discours des acteurs en développement économique est moins homogène. À Thunder Bay, ces acteurs, notamment ceux qui ne sont pas affiliés à la Ville et à son discours confiant, sont parmi les plus préoccupés par la situation démographique. À Saint-John, au contraire, les planificateurs ont laissé entendre qu'il était plus difficile de sensibiliser la communauté d'affaires aux enjeux du déclin démographique.

Notre analyse fait ressortir trois éléments principaux sur lesquels s'est construit le consensus autour du *Plan SJ* de Saint-John : baser les décisions sur des données crédibles, démontrer du leadership et impliquer la communauté tôt dans le processus de planification. À cet effet, le leadership de la personne en charge de la coordination du Plan a été identifié comme une composante essentielle de son adoption. Il apparaît que la crédibilité et l'influence des planificateurs dans le processus de planification sont des facteurs clés pour effectuer un changement vers un développement adapté à une croissance de population lente ou négative. À Thunder Bay, au contraire, nous observons une opposition de la part de plusieurs participants, dont des acteurs de la planification, à l'endroit du nouveau plan directeur de la ville qui régule l'implantation des nouveaux logements à l'extérieur du périmètre urbain. Selon ces opposants, l'étalement urbain est inévitable à Thunder Bay puisque la basse densité, la propriété privée et l'accès facile à la nature sont l'essence même du mode de vie local. Cette attitude montre que les planificateurs arrivent plus difficilement à mobiliser la population autour des défis que pose le déclin démographique. À Saint-John,

quelques acteurs admettent aussi la vulnérabilité de la planification à l'étape de la mise en œuvre. Selon eux, il ne suffit que d'une mauvaise décision du conseil municipal pour faire dérailler le *Plan SJ*. Il leur semble difficile de rejeter des projets immobiliers sous prétexte qu'ils ne s'insèrent pas dans le plan municipal, alors que l'économie fonctionne au ralenti et que les taux d'occupation des terrains et des bâtiments sont élevés.

D'après notre revue de littérature, les politiques de décroissance intelligente ou de *smart shrinking* sont rares et n'apparaissent généralement qu'en réponse à une dégradation avancée du cadre bâti sur une longue période de temps ou en réaction à un événement majeur. Comme nos données et nos entrevues le suggèrent, c'est aussi le cas pour Saint-John. Lorsque questionné sur les raisons qui ont motivé les choix de planification à Saint-John, un participant a souligné un événement important, soit l'annulation d'un projet de développement économique majeur pour la Ville. En effet, la démarche d'élaboration d'un nouveau plan municipal pour la Ville de Saint John, devait d'abord se dérouler dans une période d'optimisme, alors que la communauté spéculait sur la croissance économique qu'allait générer l'implantation d'une deuxième raffinerie annoncée par Irving Oil. Initié dans un contexte optimiste de croissance attendue, *Plan SJ* a été façonné par un revirement survenu en 2009 lorsque Irving Oil a décidé d'annuler son projet de raffinerie dû à une conjoncture économique défavorable. D'abord envisagé comme une stratégie de gestion de la croissance, le Plan a dû s'adapter à la nouvelle réalité et s'ajuster aux projections démographiques actualisées annonçant au mieux une croissance modeste ou une stagnation de la population.

L'abandon du projet de construction d'une deuxième raffinerie a été cité par l'ensemble des participants comme un événement majeur qui a affecté le moral de la communauté de Saint-John. Il a forcé les acteurs locaux à prendre en considération les tendances démographiques de long terme, révélant un déclin de population dépassant les 20 % sur une période de 30 ans. La ville de Saint-John n'est donc pas seulement exceptionnelle en ce qui concerne l'importance de son déclin démographique, mais aussi pour le moment où elle a choisi de lancer son processus de planification. Ce processus amorcé dans le but de capitaliser sur la croissance attendue s'est avéré finalement une réflexion adaptée à une

réalité démographique plus modeste après l'annulation du projet d'Irving. Cette circonstance fait du plan de développement de la ville de Saint-John un modèle unique et inédit au Canada.

6. Conclusion

La ville de Saint-John apparaît comme un exemple de pratique innovante pour la planification et l'aménagement urbain dans un contexte de déclin de population. La tendance démographique y est largement acceptée par les acteurs locaux, qui anticipent la possibilité que la situation persiste dans le futur. Le plus récent document de planification met de l'avant des outils empruntés au concept de décroissance intelligente (*smart shrinking*). Malgré cette percée, il apparaît cependant probable, selon nous, que l'exemple de Saint-John demeure unique au Canada pour encore plusieurs années. Thunder Bay et Saguenay nous apparaissent plus près de la norme canadienne en ce qui a trait à la prise en compte de la décroissance démographique dans les processus de planification et d'aménagement. Leur attitude est d'ailleurs similaire à celle observée précédemment à Grand Sudbury par Hall (2009), Leadbeater (2009) et Schatz (2010). Notre analyse montre que le déclin de la population de Saint-John est exceptionnel parmi les villes centrales de régions métropolitaines canadiennes. En fait, très peu d'agglomérations urbaines ou de villes centrales de régions métropolitaines ont expérimenté des pertes de population structurelles aussi sévères que Saint-John entre 1976 et 2016 au Canada. Les données les plus récentes montrent d'ailleurs que le déclin de la population urbaine ne semble pas s'étendre sur une gamme plus large d'agglomérations urbaines ou de villes centrales depuis 2001. Il serait donc étonnant d'observer des pertes de population de l'ampleur de celles subies par la ville de Saint-John dans d'autres villes canadiennes à moyen terme.

Contrairement à des pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne ou le Japon, dont plusieurs grandes villes ont subi une décroissance sévère de leur population au cours des dernières décennies, le Canada apparaît peu exposé au phénomène de décroissance urbaine. Comme le montrent les données présentées dans ce rapport, le nombre de villes canadiennes en déclin est influencé par la croissance nationale de la population. En extrapolant, on peut supposer que les pays avec des taux de croissance de population plus bas sont plus exposés au déclin urbain. Au Canada, le taux de croissance de la population entre 1976 et 2016 a été de 53 %. Sur la même période, la population a augmenté de 48 % aux États-Unis, 22 % en France, 15 % au Royaume-Uni, 14 % au Japon

et de seulement 3 % en Allemagne. L'augmentation future de la population de tous ces pays sera conditionnelle à l'immigration internationale. Comme certains tendent à adopter des politiques de plus en plus restrictives en matière d'immigration, le Canada a un potentiel de croissance plus rapide que ces derniers dans le futur. Les villes canadiennes pourraient aussi s'avérer moins exposées à la décroissance dans le futur parce que le Canada fournit des services sociaux et des soins de santé de base à l'ensemble de sa population (Boychuck, 2004). Les politiques sociales et les transferts de péréquation ont des répercussions directes sur le déclenchement du déclin urbain au Canada (Hoekveld, 2014). Sans ces dispositions, les dynamiques de migration au sein du pays seraient sans doute bien différentes.

Planifier dans un contexte de déclin de population demeure tout de même un défi pour plusieurs villes canadiennes. Même si le déclin démographique est rarement sévère et que le mode de vie de la banlieue est moins prisé aujourd'hui, ces villes demeurent vulnérables à ce que Brueckner (2000) définit comme de l'étalement urbain excessif. Le problème de cet étalement ne se restreint pas aux villes en décroissance, mais les externalités négatives peuvent s'avérer plus dommageables sur les territoires en perte de population. La ville de Saint-John offre un bon exemple de planification adaptative en réaction à cette situation. Elle a adopté des règles de développement urbain plus restrictives, malgré le peu d'opportunités. De leur côté, les villes de Thunder Bay et de Saguenay planifient davantage en mode réactif. Elles misent surtout sur l'image et sur un retour imminent vers la croissance. Le déni de la situation démographique génère toutefois des risques en matière de planification. Les planificateurs et les élus doivent être avisés des coûts d'une planification fondée sur des prévisions de croissance trop optimistes. La mise en œuvre d'une planification à l'échelle métropolitaine devient aussi de plus en plus importante pour contrôler les effets négatifs associés à la décroissance et à l'étalement. Dans bien cas, ces outils métropolitains sont cependant peu développés.

Références

- Baron, M., E. Cunningham-Sabot, C. Grasland, D. Rivière et G. Van Hamme (Eds.). (2010). *Villes et régions européennes en décroissance : maintenir la cohésion territoriale*. Paris : Lavoisier, Hermes science, 345 p.
- Beauregard, R. A. 2009. Urban Population Loss in Historical Perspective: United States, 1820–2000. *Environment and Planning A*, 41 (3), 514–528.
- Benoit, S. (2017). *La prise en compte de la décroissance démographique dans la planification territoriale : le cas de Saint John, Nouveau-Brunswick*, Mémoire de maîtrise, École d'urbanisme et d'architecture de paysage, Université de Montréal.
- Bernt, M. (2014). Six years of Stadtumbau Ost ('Urban Restructuring East') programme: Difficulties of dealing with shrinking cities. In Langner, M. et Endlicher, W. (Eds.). *Shrinking cities: effects on urban ecology and challenges for urban development*, Second revised edition, PL Academic Research, 161 p.
- Bernt, M. (2009). Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities, *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3), 754-769.
- Bourne, L. et Simmons, J. (2003). New fault lines? Recent trends in the Canadian urban system and their implications for planning and public policy. *Canadian Journal of Urban Research*, 12(1), 22-47.
- Boychuck, G. (2004). *The Canadian Social Model: The Logics of Policy Development*. Report F|36. Ottawa: CPRN, 57 p.
- Brueckner, J. K. (2000). Urban sprawl: diagnosis and remedies. *International regional science review*, 23(2), 160-171.
- City of Saint John (2011). *City of Saint John Municipal Plan*, 277 p.
- City of Thunder Bay (2015) *Becoming our best: 2015-2018 corporate strategic plan*, 40 p.
- Donald B. et Hall, H. M. (2010). Slow growth and decline in Canadian cities. In Bunting T., Fillion, P. et Walker, R. (Eds.). *Canadian cities in transition : new directions in the twenty-first century*. Toronto : Oxford University Press, 276-292.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books. 416p.

- Franz, P. (2004). Shrinking cities – shrinking economy? The case of East Germany. *German Journal of Urban Studies*, 43(1), 23.
- Gainza, X. (2017). Culture-led neighbourhood transformations beyond the revitalization/gentrification dichotomy. *Urban Studies*, 54(4), 953-970.
- Ganning, J.P. et Tighe, J.R. (forthcoming). Moving toward a shared understanding of the U.S. shrinking city. *Journal of Planning Education et Research*, 35 p.
- Glaeser, E. et Gyourko, J. (2005). Urban Decline and Durable Housing. *Journal of Political Economy*, 113(2), 345-375.
- Großmann, K., Bontje, M. Haase, A. et Mykhnenko, V. (2013). Shrinking cities: Notes for the further research agenda. *Cities*, 35, 221-225
- Haase, D., Lautenbach, S., et Seppelt, R. (2010). Modeling and simulating residential mobility in a shrinking city using an agent-based approach. *Environmental Modelling et Software*, 25(10), 1225-1240.
- Hackworth, J. (2014). The limits to market-based strategies for addressing land abandonment in shrinking American cities. *Progress in Planning*, 90, 1-37
- Hall, P. (2006). Aged industrial countries. In Oswalt, P. et Rieniets, T. (Eds.). *Atlas of shrinking cities*. Erschienen, Hatje Cantz Verlag. Ostfildern, 144-145.
- Hall H. (2009). Slow growth and decline in Greater Sudbury: challenges, opportunities, and foundations for a new planning agenda. *Canadian Journal of Urban Research*, 18(1), 1-26.
- Hall, H. et Hall P. (2008). Decline and no growth: Canada's forgotten urban interior. *Canadian Journal of Regional Science*, 31(1), 1-18.
- Hoekveld, J. (2014). Understanding spatial differentiation in urban decline levels. *European Planning Studies*, 22(2), 362-382.
- Hollander, J. B. (2011). *Sunburnt Cities*. London: Routledge, 165p.
- Hollander, J. B. et Németh, J. (2011). The bounds of smart decline: a foundational theory for planning shrinking cities. *Housing Policy Debate*, 21(3), 349-367.
- Hollander, J., Pallagst, K., Schwarz, T. et Popper, F. (2009). Planning shrinking cities. *Progress in Planning*, 72(4), 223–232.

- Hoyt, H. (1939). *The structure and growth of residential neighborhoods in American cities*. Federal Housing Administration. Washington D.C.: United States Government Printing Office, 178 p.
- Hugueny, T. (2016). *Spatial planning and development during demographic change: Thunder Bay CMA*, Travail dirigé (maîtrise), École d'urbanisme et d'architecture de paysage, Université de Montréal.
- Leadbeater, D. (2009). Single-industry resource communities “Shrinking” and the new crisis of hinterland economic development. In Pallagst K. et al. *The Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context*. Center for Global Metropolitan Studies, 89-100.
- Leo, C. et Anderson, K. (2006). Being realistic about urban growth. *Journal of Urban Affairs*, 28 (2), 169-189.
- Lewis, N. M. et Donald, B. (2010). A New Rubric for ‘Creative City’ Potential in Canada’s Smaller Cities. *Urban Studies*, 47(1), 29–54.
- Marquis, G. (2009). Regime or coalition? Power relations and the urban agenda in Saint John, 1950-2000. *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy*, 3 (4), 355-368.
- Martinez-Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S., et Cunningham-Sabot, E. (2012). Shrinking cities: Urban challenges of globalization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2), 213-225.
- Moss, T. (2008). ‘Cold spots’ of urban infrastructure: ‘Shrinking’ processes in Eastern Germany and the modern infrastructure ideal. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(2), 436-451.
- Murgante, B. et Rotondo, F. (2013). A Geostatistical Approach to Measure Shrinking Cities: The Case of Taranto. In Montrone, S. et Perchinunno, P. *Statistical Methods for Spatial Planning and Monitoring*. Milan: Springer, 119-142.
- Neill, W. et Schlappa, H. (Eds.) (2016). *Future directions for the European shrinking city*. Routledge, 209 p.
- Nuissl H. et Rink D. (2005). The ‘production’ of urban sprawl. Urban sprawl in Eastern Germany as a phenomenon of post-socialist transformation, *Cities*, 22, 123-134.

- Olsen, A. (2013). Shrinking Cities: Fuzzy Concept or Useful Framework?. *Berkeley Planning Journal*, 26 (1), 107-132.
- Oswalt, P. (Ed.). (2005). *Shrinking cities, vol.1 International research*. Ostfildem-Ruit Allemagne, Kulturstiftung des Bundes. Hatje Cantz Verlag, 729 p.
- Pallagst, K., Wiechmann, T., et Martinez-Fernandez, C. (Eds.) (2013). *Shrinking cities: international perspectives and policy implications*. Routledge, 206p.
- Pallagst, K., Aber, J., Audirac, I., Cunningham-Sabot, E., Fol, S., Martinez-Fernandez, C., Moraes, S., Mulligan, H., Vargas-Hernandes, J., Wiechmann, T., Wu, T. et Rich, J. (2009). *The Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context*. Center for Global Metropolitan Studies. 168 p.
- Popper, D. E. et Popper F. J. (2002). Small can be beautiful: Coming to terms with decline. *Planning*, 68 (7), 20-3.
- Proulx, M.-U. (2007). *Vision 2025: Le Saguenay–Lac-Saint-John face à son avenir*. Québec : Presses de l'Université du Québec. 263 p.
- Randall, T. et Lorch, B. (2007). Planning challenges in Thunder Bay: optimism amongst demographic and economic shifts. *Plan Canada*, 47 (2): 26-29.
- Rybczynski, W. et Linneman, P. (1999). How to save our shrinking cities. *Public Interest*. 135. pp.30-44.
- Rieniets, T. (2006). Urban shrinkage. In Oswalt, P. et Rieniets, T. *Atlas of shrinking cities*. Erschienen, Hatje Cantz Verlag. Ostfildern, 30-31.
- Ryan, B. (2012). Rightsizing shrinking cities: The urban design dimension. In Dewar, M. E. et Thomas, J. M. (Eds.), *The city after abandonment*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 268–288.
- Schatz, L. (2013). Decline-Oriented Urban Governance in Youngstown, Ohio. In Dewar M. et Thomas, J. M. (Eds.). *The City after abandonment*, University of Pennsylvania Press, 289-316.
- Schatz, L. (2010). *What helps or hinders the adoption of “good planning” principles in shrinking cities? A comparison of recent planning exercises in Sudbury, Ontario and Youngstown, Ohio*. Thesis, University of Waterloo, 357 p.

- Schilling, J. et Logan, J. (2008). Greening the rust belt: A green infrastructure model for right sizing America's shrinking cities. *Journal of the American Planning Association*. 74(4). 451–466.
- Schlappa, H. (2016). If not growth what then? Re-thinking the strategy process for shrinking cities. In Neill, W. et Schlappa, H. (Eds.). *Future directions for the European shrinking city*. Routledge, 180-191.
- Sousa, S. et Pinho, P. (2013). Planning for shrinkage: paradox or paradigm. *European Planning studies*, 23(1). 12-32
- Tremblay, M. (2013). *La RMR de Saguenay, entre croissance et décroissance, perceptions et interventions des acteurs locaux*, Mémoire de maîtrise, Institut d'urbanisme, Université de Montréal, 140 p.
- Tremblay, M., Meloche, J.-P. et Scherrer, F. (2016). Décroissance démographique et planification du territoire à Saguenay, *Revue canadienne de sciences régionales*, 39(1), pp. 51-60.
- UN Habitat. 2008. *State of the World's Cities 2008-2009: Harmonious cities*. London: Earthscan, 224 p.
- Ville de Saguenay. 2011. *Schéma d'aménagement et de développement*, 99 p.
- Wachter, S. M. et Zeuli, K. A. (Eds.). (2014). *Revitalizing American Cities*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 322 p.
- Weaver, R., Bagchi-Sen, S., Knight, J. et Frazier, A. E. (2017). *Shrinking Cities: Understanding Shrinkage and Decline in the United*. Routledge, 232 p.
- Wiechmann, T. (2009). Conversion Strategies under Uncertainty in Post-Socialist Shrinking Cities: The Example of Dresden in Eastern Germany, In Pallagst K. et al. *The Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context*. Center for Global Metropolitan Studies, 5-16.
- Wiechmann, T. (2008). Errors expected - aligning urban strategy with demographic uncertainty in shrinking cities. *International Planning Studies*, 13 (4), 431-446.
- Wiechmann T. et Pallagst, K. (2012). Urban Shrinkage in Germany and the USA: A comparison of Transformation Patterns and Local Strategies. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36 (2), 261–280

