

Sommet national 2012 de la fondation Héritage Canada 11 – 13 octobre 2012

La conservation du patrimoine à Montréal : enjeux et réalisations

Marie Lessard, professeure titulaire, Institut d'urbanisme, Université de Montréal

Le bilan dont je vais vous présenter les grandes lignes se fonde principalement sur mon mandat de cinq ans à titre de présidente du Conseil du patrimoine de Montréal, mandat que je viens de terminer il y a un peu plus d'un mois. J'ai examiné les résultats du questionnaire de février 2012 de la Fondation Héritage Canada « The State of Heritage in Canada Survey » et constaté que mes constats rejoignaient largement ceux qui sont faits à travers le Canada. Avant de présenter mon bilan, voici une petite mise en contexte.

Contexte

Située sur l'île de Montréal, la Ville de Montréal comprend environ 1 650 000 habitants (en 2011, Ville de Montréal 2012). À la suite des fusions municipales imposées par le gouvernement québécois en 2002 et des « défusions » partielles en 2006, elle compte aujourd'hui dix-neuf arrondissements. Elle forme ainsi un peu plus de 85 % de l'agglomération de Montréal qui regroupe aussi les quinze autres municipalités défusionnées de l'île.

Introduction aux enjeux patrimoniaux

Pour connaître, reconnaître, protéger et faire la promotion de son patrimoine, Montréal a plusieurs pouvoirs et outils. Elle peut agir en vertu des lois provinciales (essentiellement la Loi sur les biens culturels, bientôt Loi sur le patrimoine culturel, et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme) et dispose de ressources découlant des ententes avec le Ministère de la culture, des communications et de la condition féminine (MCCCF). Elle intervient également via sa charte et s'est dotée de toutes sortes de politiques et outils en faveur de la conservation du patrimoine, dont la gestion incombe en partie aux services centraux mais surtout aux arrondissements, diverses responsabilités leur ayant été déléguées lors des fusions.

La conservation du patrimoine soulève des enjeux en termes de **protection** certes, mais aussi de **reconnaissance**, par le classement de monuments historiques notamment, de **connaissance** et de **promotion**. Je souligne ici à cet égard l'opération annuelle *Patrimoine architectural de Montréal* dont les prix 2012 ont été donnés ce matin. Faute de temps, je me limiterai toutefois à la **protection du patrimoine urbain et construit** en commentant sur les réalisations municipales et les améliorations à apporter. J'aborderai ainsi tour à tour :

1. L'arbitrage entre les patrimoines
2. Le patrimoine comme enjeu de planification
3. La conciliation entre patrimoine et développement
4. Le contrôle de la démolition
5. Les enjeux environnementaux
6. La ville comme propriétaire
7. Les incitatifs financiers et la taxation
8. Les ressources.

1. L'arbitrage entre les divers patrimoines

L'élargissement des objets considérés comme patrimoniaux est une avancée à laquelle Montréal souscrit formellement depuis la publication de sa Politique du patrimoine en 2005. D'abord, le patrimoine construit inclut désormais le vernaculaire et le moderne (figure 1). De plus, d'autres patrimoines, archéologique, naturel, paysager, etc., se sont progressivement taillé une place visible.

Figure 1 : Habitat 67, monument historique classé et cité (source : Complexe de la cité du Havre)



Une autre avancée est la nouvelle procédure d'évaluation de l'intérêt patrimonial d'un site, aboutissant à un *énoncé d'intérêt patrimonial*, élaborée pour améliorer la connaissance et la gestion des lieux qui façonnent l'identité montréalaise (Direction de la culture et du patrimoine, Ville de Montréal 2012). Cette procédure, qui implique plusieurs acteurs plutôt que les seuls experts, permet un meilleur **équilibre** entre les critères traditionnels, en particulier historiques et esthétiques, et de nouvelles valeurs, sociales notamment. Ces élargissements entraînent toutefois la nécessité de faire des choix stratégiques, compte tenu des ressources limitées.

La **cohabitation** de plusieurs patrimoines de même que la superposition des valeurs dans un même lieu entraînent, elles aussi, la nécessité d'arbitrages. L'*énoncé d'intérêt patrimonial* permet de faire un tel arbitrage, mais à la condition d'assurer la présence de spécialistes représentatifs de tous les patrimoines dans le groupe de travail qui l'élabore.

2. Le patrimoine comme enjeu de planification

La volonté de prendre en compte le patrimoine et l'identité des quartiers se retrouve dans les documents de planification urbaine. D'abord, il existe des plans de conservation de certains des territoires consacrés patrimoniaux, comme l'arrondissement historique et naturel du Mont-Royal et le Vieux-Montréal. Toutefois, il faut élargir l'exercice, en particulier aux sites du patrimoine du Sault-au-Récollet et de l'île Sainte-Hélène qui sont fortement menacés par les interventions publiques et privées.

Quant aux grands plans directeurs montréalais, ils portent une attention à l'urbanité et au développement durable¹. Toutefois, les objectifs de développement qui y sont fortement priorités, en particulier celui de densifier le territoire, sont souvent incompatibles avec la protection des secteurs et des paysages patrimoniaux. Mais il y a quelques exemple de sensibilité à cet égard, dont l'adaptation des hauteurs aux

¹ Je réfère spécifiquement ici principalement au Plan d'urbanisme de Montréal (2005), au Plan métropolitain d'aménagement et de développement (2011) et au projet de Plan de développement de Montréal (2012).

caractéristiques du milieu construit proposée dans la partie nord du centre-ville, dans le cadre de la révision des hauteurs et densités de ce dernier l'année dernière (Arrondissement de Ville-Marie, Ville de Montréal 2011).

Si des bilans annuels et quinquennaux de la mise en œuvre des plans et politiques sont maintenant systématiquement réalisés, ils sont trop souvent limités à des listes d'intervention plutôt que d'être des évaluations multi-critères et intégrées de leurs résultats et retombées. La gestion des milieux naturels tout comme les plans de développement durable sont des exemples dont la gestion du patrimoine culturel pourrait s'inspirer.

3. La conciliation entre patrimoine et développement

Les outils municipaux d'encadrement des projets ont considérablement évolué depuis les années 1980. La réglementation normative de zonage et les changements ad hoc arbitraires ont cédé la place à une approche discrétionnaire bien encadrée, avec des critères d'évaluation fondés sur la connaissance des lieux, le recours à des comités et de la consultation publique. Toutefois, si certains arrondissements ont des inventaires à jour et des règles contraignantes, à l'autre extrême, d'autres ont des règlements de zonage tout à fait inadaptés aux spécificités de leur tissu urbain.

Les grands projets posent des défis particulièrement colossaux. La conversion de propriétés institutionnelles, de plus en plus courante, est l'un d'eux. Si certains projets ne demandent pas de transformations majeures, les usages parfois proposés demandent des démolitions et une densification importante qui mettent en péril la valeur patrimoniale des lieux. Aussi faut-il viser davantage des conditions gagnantes pour tous; à cet égard, les meilleurs projets, incluant sur le plan financier, s'inscrivent dans les conditions existantes plutôt que dans les changements d'envergure (Figure 2).

Figure 2 : Ancien couvent des Soeurs Marie-Réparatrice (au pied du mont Royal) transformé en immeuble d'appartements en copropriété (source : Justine Rahilly)



Bien que conservant les usages en place, les grands projets des institutions de santé, fort nombreux ces années-ci, posent des défis majeurs pour la conservation patrimoniale, les programmes de développement se concilient difficilement avec la valeur patrimoniale des lieux. C'est vrai que les instances municipales ont des pouvoirs de contrôle limités quand il s'agit des institutions financées par les gouvernements

supérieurs. De plus, les partenariats public-privé (PPP) ont à date démontré qu'ils n'étaient pas une avenue de solution pour la protection du patrimoine.

Le problème de conciliation entre patrimoine et développement touche aussi le tissu **vernaculaire**. En particulier dans les quartiers où il existe de fortes pressions pour le développement, les demandes de démolition des petites maisons et de construction de « monster houses » augmentent. Pourtant, il est possible de concilier les nouveaux besoins d'espace et de modernité avec la conservation des paysages urbains et des espaces végétalisés sans pour autant diminuer la valeur économique du quartier. Adopter le principe reconnu dans le monde de la conservation que toute intervention doit être **distincte mais aussi compatible et subordonnée** au bien patrimonial est assurément une attitude sage (figure 3).

Figure 3 : La coopérative de Saint-Léonard en 2012 (avant et après, source : Guillaume Saint-Jean)



4. Le contrôle de la démolition

Plusieurs immeubles dont la valeur patrimoniale a été établie doivent, faute d'entretien, être démolis. La ville doit certes continuer à évoluer mais la disparition d'un immeuble ou d'un paysage urbain important pour la collectivité est une perte irremplaçable. Le recours à des exigences règlementaires pour obliger les propriétaires à entretenir leur propriété exige un suivi minutieux et un support politique qui semblent manquer dans plusieurs arrondissements. Les moyens de contrôle existent mais semblent d'application difficile. Certains arrondissements n'ont même pas de comité de démolition. Par ailleurs, on voit aussi le contraire, ce qui démontre que la Ville a les outils lui permettant de relever le défi (figure 4).

Figure 4 : La sauvegarde de l'église Sainte-Germaine-Cousin et son intégration à un nouvel ensemble construit (Source : Arrondissement de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles)



5. La prise en compte des enjeux environnementaux

La volonté de rendre des immeubles existants plus performants au plan énergétique peut avoir des effets négatifs sur les valeurs patrimoniales. Il est ici utile de rappeler que dans le contexte de la conservation du patrimoine, il est préférable de préconiser une intervention minimale, soit faire seulement ce qui est nécessaire pour atteindre des objectifs réalistes tout en préservant la valeur patrimoniale.

6. La ville comme propriétaire

La politique du patrimoine adoptée par la Ville en 2005 fait une large place aux responsabilités que doit se donner l'administration municipale comme bon propriétaire. La Ville a effectivement largement amélioré ses pratiques. Notamment, elle soumet maintenant ses projets à l'avis de ses instances consultatives et à l'Office de consultation publique de Montréal. Il faut aussi souligner l'acquisition et la réhabilitation de bâtiments patrimoniaux en vue d'un usage municipal et collectif de même que l'acquisition de terrains stratégiques pour la biodiversité (figure 5).

Figure 5 : la place d'Armes (Vieux-Montréal) réaménagée (source : Marie Lessard)



Il reste encore des choses à améliorer, notamment, la coordination entre les projets ad hoc et les intentions d'ensemble et également l'adoption des bonnes pratiques qui sont imposées aux promoteurs privés.

7. Les incitatifs financiers et la taxation

Malheureusement, la Ville n'utilise ni ses pouvoirs de taxation ni des incitatifs fiscaux pour la conservation du patrimoine. Toutefois, elle offre, en collaboration avec le Ministère de la culture, des subventions pour les immeubles reconnus en vertu de la Loi sur les biens culturels, dont l'enveloppe annuelle est d'environ 3 M\$. Il faut en outre souligner que les subventions au patrimoine s'adaptent à l'évolution des sensibilités. Par exemple, le *Fonds du patrimoine* a élargi ses critères et permet de subventionner la restauration d'immeubles vernaculaires. Par ailleurs, les programmes fluctuent selon les époques et ce Fonds a récemment été aboli.

Conclusion

Les quelques enjeux que j'ai ici soulevés mettent en cause un problème de **ressources**, tant humaines que financières, et je conclurai ici avec deux obstacles à cet égard, soit la multiplicité des paliers décisionnels et l'accroissement des responsabilités.

1. La multiplicité des paliers décisionnels

D'abord, la relative autonomie accordée aux arrondissements montréalais s'est assortie d'un double palier décisionnel en matière d'urbanisme et de gestion du patrimoine. Certes, les citoyens ont ainsi plus facilement accès aux services locaux. En contrepartie, les procédures sont ainsi beaucoup plus complexes. De plus, plusieurs arrondissements n'ont pas les ressources appropriées pour prendre en charge la conservation du patrimoine et, en particulier, pour gérer les pouvoirs délégués sur les monuments historiques cités et les sites du patrimoine. L'expertise des services centraux, où se retrouvent la majorité des ressources humaines en matière de patrimoine est parfois sollicitée mais sans démarche concertée.

Il faut néanmoins souligner les améliorations apportées récemment pour coordonner davantage les diverses instances consultatives : le Conseil du patrimoine et le comité Jacques-Viger à l'échelle ville et les comités consultatifs d'urbanisme à l'échelle locale.

Un effort supplémentaire de coordination doit en outre être fait dans les territoires protégés par la Loi sur les biens culturels où trois paliers décisionnels sont impliqués, soit Ministère de la culture, la Ville et l'arrondissement, et parfois même plusieurs arrondissements. Si la démarche des demandeurs de permis est facilitée par le « guichet unique » (puisque'une seule démarche est requise, soit auprès de l'arrondissement qui transmet les dossiers aux autres instances), il reste que la complexité des processus et des procédures se répercute sur la charge de travail des fonctionnaires.

2. L'accroissement des responsabilités

Le deuxième enjeu relatif aux ressources est l'impact de l'accroissement des responsabilités. La patrimonialisation grandissante, qui résulte entre autres des changements apportés par la nouvelle Loi sur le patrimoine culturel, a des effets sur les ressources. Notamment, les villes pourront désormais identifier des éléments du patrimoine immatériel, un personnage historique décédé, un événement ou un lieu historique et citer des intérieurs. Ces pouvoirs accrus vont nécessiter le développement

de nouvelles connaissances et approches. Ils susciteront certainement aussi des demandes supplémentaires de la part de groupes et de citoyens. Parmi les effets de la nouvelle Loi, signalons aussi le transfert de diverses responsabilités du ministère aux municipalités.

Bref, la conservation du patrimoine a fait et continue de faire de grands pas à Montréal mais elle doit encore remonter dans l'échelle des priorités. Il faut donc une meilleure utilisation et coordination des ressources. Il faut aussi améliorer les outils financiers et fiscaux, pour encourager les citoyens à mieux protéger leur patrimoine. Il faut surtout une volonté politique pour mettre tout cela en œuvre.

Références

Arrondissement de Ville-Marie, Ville de Montréal (2011), *Cadre de révision des hauteurs et densités du centre-ville*. Montréal : Ville de Montréal.

Direction de la culture et du patrimoine, Ville de Montréal (2012), *L'évaluation de l'intérêt patrimonial d'un lieu - Guide d'application du processus d'évaluation menant à la formulation d'un énoncé d'intérêt patrimonial - notions, principes et boîte à outils*. Montréal : Ville de Montréal (disponible en format PDF : <http://ville.montreal.qc.ca/>)

Ville de Montréal, *Montréal en statistiques*, <http://ville.montreal.qc.ca/>, page consultée le 6 octobre 2012.