

Le débat public en urbanisme à Montréal :
un instrument de développement urbain durable ?

Michel Gariépy
Institut d'urbanisme
Université de Montréal

Mario Gauthier
Département de travail social et des sciences sociales
Université du Québec en Outaouais

Abstract

Sustainable development has become a keyword and a guiding principle for metropolitan and urban planning. This paper treats sustainability from a procedural perspective and investigates the following questions: can public participation be a tool, first for defining the content of urban sustainability, then for implementing it? How is this concept mobilized in public debate? To look into the questions, an analysis of two major public debates held in relation to urban planning in Montreal is conducted: first, the public hearings held by the OCPM (Office de consultation publique de Montréal) in 2004 for the new city wide master plan; then the ones held by the South-West Borough in 2008 for the Griffintown development project. The paper contrasts the two cases as to their nature, the procedures involved, who were the public participants with issues raised, and examines linkages between them, both expected and actual, to conclude with more theoretical comments about urban sustainability and “the engineering of public participation.”

Key words: urban sustainable development; urban sustainability; public participation; collaborative planning; urbanism; Montreal

Canadian Journal of Urban Research, Volume 18, Issue 1, Supplement pages 48-73.
Copyright © 2009 by the Institute of Urban Studies
All rights of reproduction in any form reserved.
ISSN: 1188-3774

Résumé

Le développement durable des villes et des métropoles est devenu un principe d'action pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Cet article, qui envisage le développement durable comme un concept essentiellement procédural, pose les questions suivantes : comment le débat public peut-il servir à la construction et à la mise en œuvre du concept de DUD? Comment peut-il servir à lui donner du contenu? Comment le concept est-il utilisé à des fins de légitimation dans le débat public, par les élus et les promoteurs qui veulent faire accepter un plan ou un projet, ou par les citoyens et les associations, qui veulent influencer la prise de décision? De quelle manière le concept est-il mobilisé par les participants aux consultations publiques? Pour répondre à ce questionnement, sont examinés deux grands débats publics menés récemment en matière d'urbanisme à Montréal : la consultation publique tenue en 2004 par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) sur le nouveau plan d'urbanisme de la Ville de Montréal et la consultation publique tenue en 2008 par l'Arrondissement Le Sud-Ouest de Montréal sur le projet de développement Griffintown. En contrastant ces deux cas, les auteurs proposent une réflexion sur « l'ingénierie de la participation » publique et discutent de la portée et des limites du débat public comme instrument de mise en œuvre du DUD à Montréal.

Mots clés: développement urbain durable; ville durable; débat public; participation publique; planification interactive; urbanisme; Montréal

Introduction

Le développement durable des villes et des métropoles est devenu un principe d'action pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme (Da Cunha et Ruegg 2003; Gauthier et Lepage 2005; Jepson 2001; Mathieu et Guermond 2005; Theys 2000). Sur le plan normatif, le développement durable réfère à l'intégration des dimensions écologiques, économiques et sociales du développement, à la prise en compte du court et du long terme et à l'articulation des échelles territoriales (Jollivet 2001). Toutefois, comme le souligne Theys (2000), ce concept apparaît surtout comme un « principe normatif sans norme » puisqu'il ne peut être défini *a priori* scientifiquement ou objectivement. En ce sens, il est d'abord un concept procédural qui agit comme cadre de référence pour l'action publique urbaine. Pour assurer un développement durable, la mise en place de nouvelles procédures visant à organiser la discussion entre les acteurs prend la forme d'un impératif (Blondiaux 2008). À un point tel que, argumenter, délibérer et débattre sont devenus les nouveaux mots d'ordre de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (Wachter et al. 2002, 195 à 199). Selon Ascher (2004, 98), le nouvel urbanisme se caractérise principalement par sa dimension procédurale—un « urbanisme de dispositifs » de discussion et de

négociation—ainsi que par son attitude plus réflexive—un « urbanisme réflexif »—visant l'approfondissement des connaissances par la négociation et l'interaction entre les acteurs.

Ainsi, au cours des deux dernières décennies, le concept de développement urbain durable (DUD) s'est imposé dans les champs disciplinaires des études urbaines et de l'urbanisme. La notion de ville durable est mise de l'avant par les chercheurs en sciences sociales et par les organismes gouvernementaux, les institutions métropolitaines et les villes. L'expérience canadienne se caractérise d'ailleurs par de nombreuses initiatives qui mettent l'environnement et le développement durable au centre des pratiques aménagistes : bilans environnementaux, indicateurs de durabilité urbaine, évaluations environnementales de projets, consultations publiques sur des politiques urbaines, expériences de gestion intégrée de l'eau, etc. (Brown 2006; Gariépy 1995; Gauthier 2005; Gauthier et Lepage 2005; Marsden et al. 2003; Sénécal et al. 2005). Ces multiples initiatives mobilisent divers dispositifs de gouvernance et de débat public—partenariat, concertation, consultation, négociation, médiation, etc.—pour la réalisation de diagnostics, l'identification des objectifs de développement, la détermination des actions prioritaires ainsi que l'évaluation et le suivi des résultats. En outre, le concept de développement durable est souvent envisagé comme nouveau paradigme susceptible de renouveler la planification urbaine et l'urbanisme (Berke 2002; Gauthier et al. 2008; Wachter et al. 2002). Finalement, comme le soulignent Emelianoff et Theys (2000), le concept, malgré ses ambiguïtés et ses contradictions, peut être considéré comme une opportunité de renouvellement de la démocratie locale. Selon eux, sa principale vertu repose sur sa capacité à mettre en débat les contradictions et les incertitudes qui caractérisent la notion de « ville durable », d'où l'importance accordée à la qualité des dispositifs participatifs.

Dans ce contexte, les thématiques du débat public et du développement durable sont abondamment discutées dans les cercles de l'aménagement et de l'urbanisme (Berke 2002; Burby 2003; Brody et al. 2003; Gauthier et al. 2008; Willson et al. 2003). Les interrogations portent généralement sur la capacité de ces thématiques à renouveler la planification et à accroître la rationalité et la réflexivité dans les pratiques planificatrices. Comme nous l'avons mentionné, notre point de départ est à l'effet que le DUD doit être compris avant tout comme un concept essentiellement procédural qui renvoie moins aux formes spatiales que la planification produit ou induit, qu'aux formes sociales qu'elle adopte comme processus de prise de décision. Ainsi, notre conception de la planification et du débat public en aménagement et urbanisme s'inscrit dans la continuité des critiques formulées depuis les années 1960 à l'endroit du modèle de la planification rationnelle globale (Alexander 1984; Hamel 1997) et dans le cadre du tournant communicationnel au sein des théories de la planification, qui envisage la planification comme un processus interactif et politique permettant d'établir des valeurs communes (Healey 1997; Fisher et Forester 1993; Forester 1999).

En nous intéressant au concept de DUD et aux dispositifs de débat public en matière d'urbanisme à Montréal, notre objectif est de contribuer à cette réflexion sur le renouvellement de la planification territoriale. Nous formulons l'hypothèse que le débat public, compris comme « ...la désignation générique de toute forme, instance ou procédure de mise en discussion publique des choix collectifs » (Rui 2004, 19), peut être envisagé comme un instrument de construction et de mise en œuvre du DUD. Notre perspective de recherche vise à comprendre les transformations de l'action publique urbaine en s'intéressant, notamment, aux acteurs, aux pratiques effectives ainsi qu'aux effets des dispositifs participatifs sur la décision et l'action publique urbaine. En ce sens, nos interrogations rejoignent des préoccupations d'une communauté de chercheurs qui s'intéressent à l'émergence du phénomène participatif et à ses effets sur l'action publique (Bacqué, Rey et Sintomer 2005; Blondiaux 2008; Fourniau 2003; Gauthier et al. 2008; Revel et al. 2007; Rui 2004; Simard et al. 2006). Notre questionnement peut être résumé ainsi : comment le débat public peut-il servir à la construction et à la mise en œuvre du concept de développement urbain durable (DUD)? Comment peut-il servir à lui donner du contenu? De quelle manière le concept est-il mobilisé par les participants aux consultations publiques? Comment est-il utilisé à des fins de légitimation dans le débat public, que ce soit par les élus et les promoteurs qui veulent faire accepter un plan ou un projet, ou par les citoyens et les associations, qui veulent influencer la prise de décision?

Pour répondre à ce questionnement, nous examinons deux grands débats publics menés récemment en matière d'urbanisme à Montréal, à savoir, la consultation publique tenue au printemps 2004 par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) sur le nouveau plan d'urbanisme de la Ville de Montréal et la consultation publique tenue au printemps 2008 par l'Arrondissement Le Sud-Ouest de Montréal sur un projet de développement immobilier (le projet Griffintown). Notre démarche de collecte des informations s'est appuyée sur une étude des documents de planification et de consultation publique, une revue de presse, des observations directes des séances de consultation publique, une analyse des mémoires déposés aux consultations publiques et des entretiens semi-directifs menés auprès d'acteurs-clés. Notre grille d'analyse prend appui sur des questions liées à l'organisation du débat et aux effets du débat (tableau 1). En examinant et en contrastant ces deux cas, nous poursuivons deux grands objectifs : il s'agit d'abord d'examiner « l'ingénierie de la participation » pour reprendre l'expression de Blondiaux (2008, 22-24), c'est-à-dire les normes, les dispositifs, les instruments et les logiques de professionnalisation qui se déploient pour organiser et mettre en œuvre le débat public. Nous voulons ensuite examiner les effets du débat en considérant plus spécifiquement comment la question du développement durable est prise en compte et traitée aux différentes échelles territoriales et temporelles de planification de même que les interrelations entre les notions de DUD et de débat public.

Tableau 1. Grille de questionnement et d'analyse

Les questions liées à la mise en œuvre du débat	Les questions liées aux effets du débat
Qui débat? La question litigieuse du public	Quels effets du débat sur les controverses et les mobilisations d'acteurs?
Sur quoi débattre? Les cadrages de l'objet du débat	Quels effets sur les projets et les organisations qui les portent? Les logiques d'apprentissage
Comment débattre? Les modalités d'organisation et de circulation de la parole	Quels effets à long terme sur la structuration des problèmes publics et le sens commun des acteurs?
Pourquoi participer au débat? La position des différents acteurs par rapport au débat	Quels effets en retour sur la procédure du débat public elle-même?

Source: Revel et al. (2007, 30-34).

Ces deux débats ont été choisis parce qu'ils portaient sur des documents particulièrement importants, à portée référentielle et révélateurs de démarches de planification complémentaires à Montréal. Ils nous semblaient ainsi potentiellement féconds pour examiner le contenu donné au développement durable et analyser les mobilisations sociales respectives qu'ils avaient suscitées. Le nouveau plan d'urbanisme, dans les faits la révision du plan de 1992, devait constituer le document de référence pour les interventions sur l'ensemble du territoire montréalais, un rôle qui a fait consensus lors du Sommet de Montréal de 2002, une opération mobilisant les principaux acteurs de la scène montréalaise. Le plan avait aussi identifié 26 secteurs de la ville présentant une problématique d'aménagement particulièrement complexe et « d'intérêt pan-montréalais » qui devaient faire l'objet d'une planification détaillée; il précisait une démarche de planification intégrée, des orientations et des balises pour l'élaboration subséquente d'un Programme particulier d'urbanisme (PPU) dans chacun de ces secteurs. Le projet de Griffintown fut le premier PPU pour un de ces secteurs. Les deux documents différaient quant à leur portée sur la mise en œuvre et leur niveau de précision, et ce, conformément aux orientations de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), le plan d'urbanisme établissant les lignes directrices de l'organisation spatiale avec une vision d'ensemble de l'aménagement du territoire, le PPU apportant plus de précision sur l'affectation détaillée et les règles à intégrer dans les règlements d'urbanisme, matérialisant ainsi le plan d'urbanisme (MAMR 2007a).

À partir de ces considérations, le texte qui suit est structuré en quatre parties. Dans la première, le cadre actuel du débat public à Montréal est présenté succinctement. Puis est analysée, dans la seconde, la consultation publique sur le plan d'ur-

banisme de Montréal. La consultation publique sur le projet de développement immobilier Griffintown est l'objet de la troisième. Dans la quatrième, avant de conclure, un retour est effectué sur les questions liminaires.

Le cadre actuel du débat public en urbanisme à Montréal et son évolution

À Montréal, le cadre actuel du débat public s'inscrit dans la continuité du processus de modernisation et de démocratisation de la gestion publique amorcé au Québec au cours des années soixante avec le projet de la Révolution tranquille (Hamel 2008). À la suite de Gariépy (2002) et de Hamel (2008), il est possible de regrouper en quatre grandes périodes l'évolution générale du cadre du débat public à Montréal depuis les années 1960. À une période de mobilisations, de luttes et d'affrontements entre des groupes de citoyens et l'administration du Parti civique et du maire Jean Drapeau (1960 / 1986) a succédé une période de démocratisation de la gestion municipale avec l'accession à la mairie, en 1986, de Jean Doré et de son parti le RCM (1986 /1994). Cette seconde période s'est caractérisée par la modernisation de l'appareil administratif et la démocratisation de la gestion municipale. Le RCM a mis en place, dès 1988, une politique cadre de consultation publique et plusieurs instances pour l'appliquer, dont le Bureau de consultation de Montréal (BCM), un organisme mandaté pour organiser des audiences publiques à la demande du comité exécutif, généralement sur des sujets majeurs en calquant presque intégralement le modèle du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Comme le souligne Hamel (2008), les transformations impulsées par l'administration du RCM au cours de cette période ont été importantes, ayant favorisé une remise en cause de la gestion bureaucratique, une plus grande imputabilité des planificateurs et des fonctionnaires et une plus grande transparence des élus locaux. En outre, les demandes sociales et les mobilisations des mouvements urbains ont largement contribué au développement d'une culture de la participation en termes d'accès à l'information, de transparence de la gestion, d'imputabilité et de mise en place de dispositifs de consultation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme. Cependant, l'administration du RCM a été critiquée pour sa propension à trop consulter au détriment de l'action. C'est dans ce contexte qu'une nouvelle administration municipale—le parti Vision Montréal élu en 1994—s'est employée à déconstruire la politique cadre de consultation mise en place par l'administration précédente, allant jusqu'à abolir, entre autres, le BCM. L'entrée au pouvoir du maire Gérald Tremblay et de son parti l'Union des Citoyens et des citoyennes de l'Île de Montréal (UCIM), en novembre 2001, ainsi que la création de la nouvelle Ville de Montréal,¹ marquent l'émergence d'un nouveau cadre du débat public à Montréal. Celui-ci se caractérise par la création en janvier 2002 d'un Office de consultation publique, la tenue au printemps 2002 du Sommet de Montréal, l'adoption en mars 2005 d'une

Politique de consultation et de participation publiques, puis en janvier 2006 d'une *Charte montréalaise des droits et responsabilités*.²

Au départ, il faut mentionner que ce cadre s'inscrit dans une continuité évidente avec la culture de la consultation publique au Québec et à Montréal plus spécifiquement. Cette culture de la participation a été façonnée essentiellement à partir du modèle des enquêtes et audiences publiques du BAPE (Gauthier et Simard 2007), avec des audiences non judiciairisées comportant deux phases, la première d'information et la seconde de formulation d'avis, présidées par une commission neutre, à l'intérieur d'un délai prescrit et à partir d'un dossier relatif au projet.³ Le poids de ce modèle, qualifié par Gariépy (2006) de « code génétique », est tel au Québec qu'il est approprié de parler de « dépendance au sentier » (Négrier 2005). En outre, c'est avec cette culture en arrière-plan que le ministère des Affaires municipales et des régions lui-même reconnaît le caractère incomplet des consultations menées sous son égide et les limites de la LAU, dont une réforme est à l'étude depuis deux ans (MAMR 2007b, 24).

Mais ce nouveau cadre du débat public qui se met progressivement en place à Montréal depuis le tournant des années 2000, et ce, sous l'impulsion d'une société civile très active et dans un contexte de réforme des structures municipales et métropolitaines (Latendresse 2004), se présente également comme une panoplie d'instruments non contraignants visant à développer cette culture de la participation : politique cadre, principes directeurs, règles de « bonnes pratiques », mesures de soutien aux pratiques, guides destinés aux promoteurs et aux citoyens, mécanismes d'évaluation et de suivi, chartes, ombudsman, etc. Ce cadre s'inscrit en grande partie dans un contexte général de flexibilité où expérimentation, démonstration et accompagnement des acteurs prédominent. Toutefois, dans le développement d'un cadre du débat public original, les dimensions procédurales semblent prendre le pas sur les dimensions substantielles de l'action publique urbaine. Tout se passe comme si la mise en place d'un cadre du débat public comprenant une diversité de dispositifs de participation se présentait comme un préalable à des effets sur le contenu des documents de planification et des politiques urbaines.

La consultation publique sur le nouveau plan d'urbanisme de la Ville de Montréal

Au terme d'un exercice approfondi de planification et de concertation, la Ville de Montréal distribuait, en juin 2004, dans tous les foyers une invitation à participer à une consultation publique sur son nouveau plan d'urbanisme, dont le parti d'aménagement repose sur le concept de développement durable (Ville de Montréal 2004a). L'injonction à la participation et « l'impératif participatif » (Bacqué et al. 2005; Blondiaux 2008) ne pouvaient être plus clairs. Dans ce document, le

plan est présenté comme un instrument privilégié de mise en œuvre du développement durable à travers sept grandes orientations d'aménagement et une série de mesures visant à diminuer la dépendance à l'égard de l'automobile. Le document indique que la mise en œuvre du plan se fera à travers des mesures réglementaires adoptées par les arrondissements, des investissements publics et des partenariats avec le secteur privé. La ville y indique enfin son intention de réaliser annuellement des études publiques des bilans de la mise en œuvre de ce document de référence en matière d'aménagement du territoire.

La consultation publique, tenue sous l'égide de l'OCPM nouvellement créé,⁴ a donné lieu à dix séances d'information et d'échanges dans les différents arrondissements de Montréal et à quatre jours d'auditions d'opinions et de commentaires (OCPM 2004).⁵ Au total, l'OCPM a reçu plus de deux cents interventions dont 180 mémoires écrits et plus de 1 000 personnes ont participé aux séances d'information et de consultation publiques. Au terme de ses travaux, la commission concluait que le plan d'urbanisme suscite l'adhésion mais que plusieurs questions liées à la mise en œuvre du plan préoccupent grandement les citoyens (OCPM 2004, 73). Depuis, Montréal a adopté, en novembre 2004, son nouveau plan d'urbanisme (Ville de Montréal 2004b) et s'est engagée dans l'élaboration de politiques sectorielles qui font toutes appel à divers dispositifs de débat public. La ville a aussi produit des bilans annuels de la mise en œuvre de ce document de planification et mis en place un suivi par le biais d'une série d'indicateurs (Ville de Montréal 2007). Notre analyse de ce premier cas permet d'apporter des éléments de réponse à notre questionnement de recherche.

L'adhésion au concept de développement durable

Selon le rapport de la commission de consultation publique de l'OCPM, les participants se sont ralliés au parti d'aménagement qui souscrit aux principes du développement durable et ont reconnu que les orientations et les objectifs du plan d'urbanisme étaient axés sur le développement durable (OCPM 2004, 53). Toutefois, l'absence d'opposition au plan d'urbanisme constitue-t-elle pour autant une adhésion des citoyens aux principes de l'urbanisme durable? Lorsqu'on examine la synthèse des préoccupations, attentes et opinions exprimées par les citoyens, on constate que le thème du développement durable n'a pas été directement soulevé par les participants (tableau 2). Nos observations indiquent cependant qu'ils se sont appuyés sur le concept de développement durable pour faire valoir des préoccupations relatives à des problématiques spécifiques telles que le transport, l'habitation et la qualité de l'environnement urbain. En ce sens, le concept apparaît comme une ressource discursive permettant aux participants de faire valoir leurs intérêts et leurs préoccupations. Toutefois, à l'exception de quelques interventions lors des séances d'information, la signification et la portée du DUD

n'ont pas vraiment fait l'objet de débat. Cependant, l'analyse des préoccupations des citoyens réalisée par la commission au terme des audiences a permis de dégager quatre grands enjeux transversaux—la santé publique, le partage des compétences municipales, l'accessibilité universelle et l'inclusion sociale (OCPM 2004, 45-51)—qui interpellent la capacité de la Ville de Montréal à développer des solutions intégrées dans une logique territoriale. Alors que les enjeux de la santé publique et d'accessibilité universelle ont été intégrés subséquemment au parti d'aménagement du plan d'urbanisme (Ville de Montréal 2004b), les questions reliées au partage des compétences municipales et à l'inclusion sociale ont été renvoyées aux démarches d'élaboration des politiques sectorielles. Ainsi, il semble que le débat public sur le plan d'urbanisme a permis de prendre au mot la Ville de Montréal, en la forçant à inclure ces thèmes dans la nouvelle version de ce document de planification et de ses politiques urbaines sectorielles. En ce sens, le débat public a agi comme un instrument de construction de l'acceptabilité sociale du plan d'urbanisme et a contribué à donner sens et contenu au concept de DUD.

Les modifications apportées au parti et aux orientations d'aménagement

La seconde retombée directe de la consultation publique sur la version préliminaire du plan d'urbanisme concerne les modifications apportées au parti et aux orientations d'aménagement. D'abord, comme nous venons de le mentionner, le parti initial a été précisé afin d'y inclure des principes d'accessibilité universelle et de santé publique. Ainsi, dans la version finale du plan d'urbanisme, l'approche de développement durable en matière d'aménagement du territoire est associée à la « viabilité des collectivités », à la « qualité de l'aménagement urbain », à « l'accessibilité à l'ensemble des bâtiments privés ou publics », à la « qualité des logements, des équipements publics, des milieux naturels et de l'environnement » et à l'amélioration « des conditions de vie des citoyens » (Ville de Montréal 2004b, 5). Les modifications apportées aux grandes orientations initiales d'aménagement consistent pour l'essentiel en bonifications : des précisions apportées à la désignation de certains secteurs d'emplois ou à l'affectation du sol pour des grands équipements institutionnels ; des éléments contextuels ajoutés pour éclairer les propositions du plan ; de nouvelles intentions formulées pour la prise en compte d'éléments tels l'efficacité énergétique, l'architecture écologique, la pollution lumineuse et l'apaisement de la circulation ; des objectifs précisés, notamment en matière de logements abordables et de diminution de l'offre de stationnement. Ces modifications résultant de la consultation constituent également des apports au sens et au contenu du concept de DUD.

Tableau 2. Les préoccupations des citoyens exprimées lors de la consultation publique sur le Plan d'urbanisme

Le transport des personnes et des biens
La qualité de l'air et le contrôle de la circulation automobile Le transport collectif et les autres modes de déplacement Les trains de banlieues et les systèmes légers sur rails (SLR) Le contrôle de l'offre de stationnement Le réseau cyclable et les parcours piétonniers Le transport des marchandises Les matières dangereuses Les projets routiers
L'habitation
Les besoins en habitation Une réserve de terrains municipaux aux fins du logement social Le zonage inclusif et la mixité sociale La préservation du stock de logements locatifs La conversion des bâtiments résidentiels
Le patrimoine bâti
Les priorités d'intervention La sauvegarde et la réhabilitation du patrimoine Des besoins précis et des cas concrets La protection des propriétés institutionnelles La réglementation, la concertation et l'aide à la protection
Le patrimoine naturel, les écoterritoires et les espaces riverains
L'accès au cours d'eau et les espaces riverains
Les parcs, les espaces verts et les places publiques
Le manque de parcs et d'espaces verts La protection des parcs et de leur usage Les arbres dans la ville et les autres mesures de verdissement
La qualité de l'environnement urbain
La qualité de l'air Le bruit La sécurité publique et la prévention des sinistres technologiques L'éclairage nocturne et l'observation du ciel La réhabilitation des terrains contaminés La gestion des matières résiduelles La stratégie de revitalisation urbaine intégrée
La planification détaillée
Demandes de précisions, de modifications et d'ajouts
L'instrumentation, la mise en œuvre et le suivi du Plan
La ville centrale et les arrondissements Priorités d'action, indicateurs et échéanciers Le suivi et l'évaluation du Plan

Source: OCPM (2004, 25-43).

Les difficultés associées à la mise en œuvre et au suivi du plan

La troisième grande retombée a été de permettre aux participants de faire valoir leurs inquiétudes envers les difficultés associées à la mise en œuvre des actions ainsi qu'au suivi du plan d'urbanisme, et ce, même si la mise en œuvre ne fait pas partie des attributions prescrites de ce document. Tout au long des audiences, les participants ont soulevé des préoccupations relatives aux politiques et aux stratégies sectorielles auxquelles le plan fait référence. Ils se sont également montrés très préoccupés par l'allocation des ressources financières nécessaires à sa mise en œuvre. Ils se sont interrogés sur les indicateurs et les bilans annuels comme instruments. Plusieurs interventions ont porté sur le partage des compétences entre ville centrale et arrondissements en ce qui a trait au logement abordable, à la conservation du stock de logements, à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine naturel et bâti de même qu'à la revitalisation urbaine intégrée. D'autres intervenants ont soulevé des préoccupations relatives à la participation des citoyens à l'élaboration des chapitres d'arrondissement et des secteurs de planification détaillée, un enjeu qui sera au cœur des discussions sur le projet immobilier Griffintown. Or, ces questions ont été systématiquement renvoyées à d'autres tribunes de consultation ou à d'autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre des actions. En fait, la consultation publique a permis de révéler que le plan d'urbanisme était étroitement associé à plusieurs politiques sectorielles ou stratégies d'action en voie d'élaboration et devant être soumises ultérieurement à des consultations publiques. La consultation a aussi permis de révéler que la mise en œuvre de ces politiques était largement tributaire d'actions émanant d'autres partenaires, dont les paliers de gouvernements supérieurs, la Communauté métropolitaine de Montréal et les arrondissements ainsi que divers acteurs privés et associatifs. En outre, dans un contexte où les ressources humaines et financières sont limitées, la consultation a abordé le difficile problème des arbitrages politiques. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant de constater l'importance accordée aux instruments de mise en œuvre et de suivi du plan, dont l'étude publique des bilans annuels. Or, les moyens alloués pour réaliser ces études publiques des bilans annuels apparaissent très limités comparativement à l'ampleur de la consultation sur le plan d'urbanisme réalisée par l'OCPM. En effet, les études publiques prennent la forme d'une auto-évaluation effectuée par une commission permanente du conseil municipal. Toutefois, le dernier bilan annuel (Ville de Montréal 2007) qui propose des indicateurs de suivi apparaît prometteur pour une plus grande cohérence interne au sein de l'administration publique.

Par ailleurs, les préoccupations soulevées par les citoyens semblent avoir eu pour effet de renforcer l'encadrement de la réglementation d'urbanisme dans les arrondissements. En effet, la nouvelle Charte de la Ville de Montréal prévoit que le plan d'urbanisme doit s'accompagner d'un document complémentaire établissant des

normes et des critères dont devront tenir compte les arrondissements au moment de l'adoption des règlements d'urbanisme. Ce document, l'un des outils principaux de mise en œuvre du plan, contient des dispositions générales qui ont pour but d'assurer une cohérence et une harmonisation des règlements d'urbanisme sur l'ensemble du territoire. Or, il a été considérablement transformé à la suite de la consultation, afin de prévoir des dispositions générales en matière de transport, de qualité de l'environnement urbain, de patrimoine naturel et bâti, de verdissement et d'encadrement de projets se situant aux limites des arrondissements. De plus, sa structure a été complètement remaniée afin d'épouser la table des matières du plan d'urbanisme, ce qui rend le document beaucoup plus intelligible du point de vue de la mise en œuvre des grandes orientations par les arrondissements. En somme, il semble que la consultation a fourni à la ville centrale une légitimité pour renforcer l'encadrement de la réglementation d'urbanisme dans les arrondissements. En ce sens, le débat public sur le plan d'urbanisme apparaît clairement comme un instrument de légitimation de l'action publique urbaine.

La mobilisation des citoyens et la formation d'un réseau d'acteurs

La dernière grande retombée de cette consultation a trait à la mobilisation des citoyens et à la formation d'un réseau d'acteurs. Elle a donné lieu à une importante participation des citoyens. Dès les premières étapes du processus d'élaboration de son nouveau plan d'urbanisme, Montréal a consacré des efforts importants pour susciter leur participation et leur mobilisation : tenue d'un concours d'idées auprès de la population, démarche de concertation sur les enjeux locaux auprès des arrondissements, distribution d'un résumé du plan dans l'ensemble des foyers, mise en place d'un site Internet, etc. De plus, l'examen de la participation selon les catégories d'intervenants et les mémoires déposés indique que les citoyens non-affiliés se sont prononcés en grand nombre. Selon notre compilation, la majorité des mémoires reçus par l'OCPM provenaient des citoyens non affiliés (44%), suivis par des groupes pan-montréalais de la société civile (18%) et des groupes communautaires de service (10%). Les autres catégories d'intervenants ayant déposé des mémoires sont des organismes et institutions publiques préoccupés par des enjeux transversaux, tels que la santé publique et la coordination entre transport et aménagement (6%), des associations locales de résidents (6%), des corporations de développement économique (6%), des groupes de militants locaux (5%) et, finalement, des partis politiques ou des élus (2%). En outre, nos observations indiquent que cette consultation a favorisé la création de partenariats et d'alliances entre les élus, l'administration municipale et la société civile pour les processus d'élaboration des politiques sectorielles : plan de transport, plan stratégique de développement durable, politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels, etc.

En définitive, il apparaît évident de cet examen de la consultation publique sur le plan d'urbanisme de Montréal d'abord, qu'un certain nombre d'idéaux et de principes qui sous-tendent le paradigme du développement durable ont influencé le processus d'élaboration et le contenu du plan et de ses principales politiques urbaines connexes. Puis, notre analyse de la consultation a permis de repérer des transformations concrètes et significatives impulsées par la participation. En outre, il appert que les participants ne se sont pas laissés « envoûter » par le concept de développement durable, conservant plutôt un esprit critique. Globalement, la consultation n'a pas tant reflété des oppositions fondamentales sur le plan des idées ou de valeurs, mais a plutôt favorisé un rôle de chien de garde de la part de la société civile : manifestation d'exigences d'engagements plus forts de la part de l'administration municipale, demandes de cohérence accrue entre les actions, demandes de reddition de compte, etc. Il s'agit là certainement d'un apport considérable. Dans ce premier cas, nos observations vont donc dans le sens de notre hypothèse de départ : le débat public organisé par l'OCPM s'est révélé un instrument de construction du concept de DUD et de légitimation du plan d'urbanisme.

La consultation publique sur le projet de développement immobilier Griffintown

Un programme particulier d'urbanisme (PPU) sur mesure pour le projet d'un promoteur

Le projet Griffintown est un vaste projet de développement mixte. D'une superficie de 10,2 ha et impliquant des investissements de \$1,3 milliards, il comporte un volet commercial, avec plus de 100 000 m² de commerces dont des magasins à grandes surfaces, un volet résidentiel, avec 4 000 unités de logement dont un fort pourcentage à caractère social, un volet culturel et récréo-touristique, dont l'élément principal serait une salle de spectacles de 2 000 places, et des espaces à bureau. Il doit prendre place dans le quartier sud-est de l'Arrondissement Le Sud-Ouest de Montréal. Ce quartier, berceau de l'industrialisation au pays, au milieu du XIXe siècle, avec l'aménagement du Canal de Lachine, fut peuplé par la main-d'œuvre bon marché requise dans les nombreuses industries et composée en grande partie d'immigrants irlandais. Depuis le milieu du XXe siècle, le quartier a subi une dévitalisation importante. Peu de gens l'habitent et un processus de gentrification y prend place. Le projet de Griffintown, le plus ambitieux dans la métropole à ce moment, est piloté par une société, Devimco, qui s'est fait connaître principalement par la réalisation d'un centre commercial, un « Lifestyle Center »,⁶ en banlieue de Montréal, sur la rive sud.

Un plan d'urbanisme ne pouvait tout prévoir et ce sur quoi celui de Montréal ne s'était pas prononcé était considérable. Mais là réside précisément l'intérêt pour notre recherche de retenir comme cas complémentaire le débat sur un PPU : dans la perspective de la LAU, il y a continuité entre un plan d'urbanisme qui représente des engagements d'ensemble et un PPU qui, plus concret et spécifique, vient lui donner sens lors du passage à l'action. D'ailleurs, l'OCPM en transmettant aux autorités de Montréal le rapport sur la consultation sur le plan d'urbanisme a fait de la continuité et de la cohérence avec les gestes ultérieurs un défi majeur pour l'administration montréalaise (OCPM 2004). Griffintown constituait un des 26 secteurs de planification détaillée précisés au plan d'urbanisme, comme mentionné, mais le projet de Devimco couvrait un territoire plus limité. De plus, le PPU du secteur Peel-Wellington (Griffintown) fut élaboré directement en rapport au projet et pour l'encadrer (Ville de Montréal 2008a), non pour mettre en cohérence ce sous-secteur avec le plan d'urbanisme et sans qu'un PPU pour l'ensemble du secteur n'ait été produit. Par sa nature même, le projet soulevait plusieurs contradictions avec le plan d'urbanisme. Ainsi, au niveau de la morphologie urbaine, il n'y avait qu'un respect partiel de la trame urbaine historique et des immeubles de 22 étages étaient prévus alors que le plan n'en prévoyait que 6 et demandait le respect du caractère et de l'échelle du secteur, en fonction du passé industriel. Alors que la ville avait mis au cœur du plan d'urbanisme des mesures pour diminuer la dépendance à l'égard de l'automobile et préconisé la densification autour des corridors de transport collectif, dans une optique de développement durable, se retrouvaient au cœur du projet des grandes surfaces commerciales dont la rentabilité serait tributaire d'un achalandage véhiculé principalement par automobile et les stationnements idoines. Serait ainsi créé un nouveau pôle commercial dont aucune mention n'était faite au plan. De plus, aucune mention et aucun arrimage n'étaient faits au sein du PPU avec la périphérie du projet où étaient pourtant à l'étude des dossiers de renouvellement urbain majeurs, comme les vastes terrains du Canadien National récemment cédés à un promoteur privé et en quête d'une affectation appropriée, le site d'un immense centre de tri postal de Postes Canada, objet d'un appel d'offres, l'autoroute Bonaventure dont la démolition prochaine doit constituer le geste structurant de l'ambitieux plan d'aménagement de la Société du Havre. La démarche de la ville était on ne peut plus explicite, ainsi que l'a mentionné l'urbaniste porte-parole des services techniques lors d'une assemblée publique : « Le PPU a été élaboré pour encadrer le projet du promoteur, qui a lui-même, à la demande de la Ville, rencontré 150 groupes et intervenants qui ont collaboré à la bonification du projet » (Ville de Montréal 2008b, Annexe 14).

D'emblée, le dossier du projet Griffintown se situait donc en contradiction importante avec des enjeux significatifs du débat public sur le plan d'urbanisme, tout comme il était révélateur de la stratégie planificatrice de la ville. Face aux inquiétudes sur le suivi et la mise en œuvre exprimées alors ainsi que la requête de la

société civile d'être associée à l'élaboration des PPU, la séquence qui irait du plan d'urbanisme aux PPU puis aux projets s'y inscrivant éventuellement, a été inversée : la ville a encadré, accompagné le promoteur, plus qu'elle n'a planifié. De plus, une concertation d'amont importante a été laissée aux bons soins du promoteur: des spécialistes de la concertation et de la consultation, en liaison avec la firme mandatée pour planifier le projet, ont procédé à plusieurs rondes de révision du concept auprès d'intervenants choisis du milieu.

Le dispositif retenu et le « débat sur le débat »

Le projet, vu son envergure et sa localisation, ne pouvait manquer de susciter un important débat public. Le dispositif choisi par la ville pour la tenue de ce débat fut aussi sujet à controverse, ce que nous désignons par l'expression « le débat sur le débat ». Alors que l'envergure carrément métropolitaine du projet aurait selon plusieurs dicté la saisine du projet par l'OCPM, la ville choisit de confiner le débat sur le PPU à une assemblée publique en vertu des exigences minimales de la LAU et tenue par l'Arrondissement Le Sud-Ouest. Elle s'est étalée sur sept séances, entre le 21 février et le 14 mars, structurées en deux phases, une d'information sur le projet, la seconde de dépôt d'avis et de mémoires. La mairesse de l'arrondissement présidait cette assemblée. Le rapport fut déposé auprès du Comité exécutif de Montréal et rendu public le 16 avril 2008.

Lors des séances de consultation, plusieurs intervenants ont exprimé leur insatisfaction à l'égard de la démarche de planification et du processus de consultation (Ville de Montréal 2008b, 37-38). Les préoccupations soulevées concernaient notamment le rôle des citoyens/riverains dans le processus d'élaboration du PPU, l'absence de planification d'ensemble du quartier et des secteurs limitrophes, la relation trop étroite entre la ville et le promoteur, le manque de temps pour la préparation d'un mémoire, les difficultés d'accès aux études, etc. Plusieurs requêtes furent formulées pour que l'exercice de consultation publique soit confié à l'OCPM. Cette insatisfaction fut largement relayée dans les grands quotidiens montréalais par des professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme,⁷ dont l'Ordre des urbanistes du Québec et d'autres personnalités, pour qui le recours à l'OCPM s'imposait dans ce dossier, à la fois pour des raisons d'expertise et de crédibilité du processus. Notre analyse de ce « débat sur le débat » nous permet de dégager, à la lumière de la culture de la participation publique à Montréal, trois grandes critiques formulées à l'endroit du dispositif retenu par l'arrondissement.

La première a trait au caractère aléatoire du format de l'assemblée publique régie par la LAU dont les dispositions sont minimales. Au-delà de certaines exigences de publicisation et de la prescription d'une consultation du public entre l'élaboration de deux versions du projet de PPU, la loi ne dit rien sur les modalités de cette consultation. C'est à la municipalité, à l'arrondissement dans le cas du

PPU pour le projet Griffintown, qu'il appartenait de fixer ces modalités. Il est vrai que le format de cette assemblée voulait s'inspirer de celui des audiences de l'OCPM par la structuration en deux phases. Le dispositif retenu s'éloigne toutefois des audiences de l'OCPM, qui s'appuient sur des règles claires, prédéfinies et donc prévisibles, même si non encore codifiées formellement.

La seconde critique du dispositif réside dans le statut des personnes qui président à son déroulement. Une des caractéristiques fondamentales des audiences devant les commissions de l'OCPM ou du BAPE réside dans le fait que ces commissions sont constituées de personnes qui sont parties non prenantes et tiers extérieurs à un projet; les échanges entre le promoteur et les services de l'administration, d'un côté, et les individus ou représentants de mouvements associatifs, de l'autre, sont régulés par ces commissaires neutres et indépendants, régis par un code de déontologie. Ils veillent à ce que toute question reçoive une réponse appropriée de la part du promoteur ou de l'administration. À l'inverse, l'assemblée publique pour le projet Griffintown fut tenue par une administration municipale qui s'était déjà positionnée en faveur du projet et dont elle souhaitait qu'il se réalise rapidement. Officiellement, elle fut présidée par la mairesse de l'arrondissement, même si celle-ci choisit de faire appel à un ancien commissaire et vice-président du BAPE comme animateur d'assemblée.

La troisième critique formulée à l'endroit du dispositif mobilisé réside dans la nature de l'examen public puis du rapport produit au terme de l'assemblée (Ville de Montréal 2008b). Une commission de l'OCPM, en conformité avec le modèle du BAPE, non seulement reçoit et synthétise les opinions exprimées, mais elle en fait l'analyse, sollicite fréquemment des contre-expertises et prend position en réponse au mandat qui lui a été confié, avec ses recommandations; sans être tenus de s'y conformer, les élus en font habituellement grand cas dans la décision subséquente. D'ailleurs, à notre avis, c'est dans cet aspect que prend sa source une grande partie de la crédibilité accordée à ces dispositifs par la population. À l'inverse, le traitement de la question de l'impact du projet Griffintown sur les commerces environnants ainsi que sur la principale artère commerciale du centre-ville illustre bien la faiblesse du dispositif retenu. Un expert reconnu sur le commerce de détail avait produit avant l'assemblée publique une opinion traitant de cet enjeu majeur (Nantel 2007). Pourtant son opinion y aura une place marginale. Elle n'est pas présentée lors de la première phase, celle qui porte sur l'information. De plus, une intervenante mentionnera alors que cette opinion fait partie des documents manquants ou introuvables. Encore une fois, en contraste à la pratique lors des audiences devant l'OCPM ou le BAPE, à chaque fois que sera soulevé l'impact commercial négatif sur le centre-ville, le porte-parole de la ville répondra que la ville a commandé plusieurs études sur la question, dont celle de l'expert, mais ce dernier ne sera jamais convoqué pour expliciter son propos. Cet expert viendra cependant déposer, à la dernière phase, un avis où il réitère son opinion tout en

faisant part de ses inquiétudes en ce qui a trait à l'examen de cette importante question. Le rapport produit au terme de l'assemblée publique sur le PPU de Griffintown a consisté uniquement en une énumération et un regroupement par grands thèmes des questions soulevées et des avis déposés, des avis décomposés en énoncés plutôt qu'en recommandations, un terme déjà moins contraignant, puis en une analyse statistique de leur fréquence. Pas une seule conclusion ou analyse, aucun avis ou recommandation! Pour reprendre l'enjeu de l'impact commercial du projet, le rapport ne fait aucunement mention de l'étude de l'expert : il se borne à résumer la question du développement économique et donne le nombre de fois où elle a été soulevée. Ce qui a permis à la mairesse d'affirmer en le rendant public que « Le rapport parle de lui-même! ». Pourtant la *Politique de consultation et de participation publiques* de Montréal faisait de la production d'un rapport analysant les avis exprimés et prenant position sur l'action soumise à débat public un des principes clés des « bonnes pratiques ».

Malgré ce « débat sur le débat », la consultation publique fut donc considérée comme un succès tant par l'administration municipale que par le promoteur. Pour ce dernier, les chiffres, soit les 1 200 personnes ayant assisté à l'assemblée et les 84 mémoires déposés, attestaient de la qualité de l'opération :⁸ « Jamais les consultations de l'OCPM n'ont eu autant de participation ». Quelques jours après le dépôt du rapport, le Comité exécutif entérina le PPU Griffintown, avec une entente de développement avec le promoteur sur un projet « bonifié », entente qui ne fut pas rendue publique. Des ajouts d'une valeur de « plusieurs dizaines de millions de dollars » furent apportés au projet, d'une part pour soutenir la création d'un tramway, pour l'amélioration des infrastructures, des espaces publics et des abords du Canal de Lachine, d'autre part, pour l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments futurs et l'augmentation de la proportion d'unités de logement social.

S'agit-il là des effets du débat public? La mise en corrélation systématique des requêtes formulées et des amendements apportés est difficile à faire. Il est néanmoins vraisemblable de penser que plusieurs de ces « bonifications » résultent du débat public, sinon qu'elles avaient été adoptées suite à la consultation d'amont, en prévision de l'assemblée publique. Le meilleur exemple de ceci est peut-être la proportion de logement sociaux et de logements abordables que le promoteur a annoncé vouloir fixer à 15% chacune, en accord avec une revendication majeure d'un mouvement urbain très militant du Sud-Ouest et reprise dans la *Stratégie d'inclusion de logements abordables* de la ville. Un tel accommodement du promoteur peut constituer une explication plausible de la part marginale que la question du logement aura occupé, contre toutes attentes, au sein du débat.

Retour sur les questions liminaires

La notion de développement urbain durable

La base de notre investigation des deux débats publics portait sur la place occupée par le développement durable, pour voir dans quelle mesure il était possible de parler d'un construit social à l'égard de cette notion. Le tableau 3 présente les thèmes abordés lors de l'assemblée sur le PPU de Griffintown, en comparaison avec ceux abordés lors du débat sur le plan d'urbanisme.

Tableau 3. Comparaison des thèmes abordés dans les mémoires lors des audiences sur le Plan d'urbanisme et le PPU Griffintown*

Thèmes	PPU Griffintown	Plan d'urbanisme
[1] Transport	15,8%	37,2%
[2] Habitat	6,6%	10,3%
[3] Patrimoine	8,5%	11,5%
[4] Qualité de l'environnement urbain	24,6%	12,5%
[5] Parcs et espaces verts	6,6%	7,2%
[6] Planification détaillée	—	4,8%
[7] Planification, participation et suivi	13,7%	4,8%
[8] Justification et nature du projet	7,1%	—
[9] Dév. social et communautaire	2,6%	1,5%
[10] Dév. culturel	4,5%	1,7%
[11] Dév. économique	7,9%	1,1%
[12] Affectations du sol	1,8%	3,2%
[13] Aménagements précis	—	2,5%
[14] Autres	0,4%	1,6%

* Les thèmes servant à cette analyse ont d'abord été utilisés pour l'analyse du débat sur le plan d'urbanisme. Les catégories 1 à 7 sont empruntées au rapport de l'OCPM. Les catégories 9 à 13 ont été ajoutées pour rendre compte de certaines recommandations qui échappaient aux premières catégories. Ces catégories reflètent bien la variété des propos sur le projet Griffintown. La catégorie 7 a été légèrement reformulée pour inclure plus explicitement la démarche de planification et de participation. La catégorie 8 a été ajoutée pour rendre compte d'un enjeu marquant à l'intérieur du projet Griffintown, mais peu pertinent dans le cadre du plan d'urbanisme.

Lors de l'assemblée sur le PPU, et ce, à chacune des deux phases, il fut question de développement durable, marginalement toutefois. Ainsi, seulement 6 des 116 questions recensées y avaient trait, alors qu'à peine 8% des énoncés dans les

mémoires et avis l'abordaient. Chaque fois, le développement durable était défini en termes généraux et utilisé surtout pour accroître la légitimité ou augmenter le poids d'un argument, tout comme ce fut le cas lors du débat sur le plan d'urbanisme : ceci explique pourquoi, dans notre compilation des thèmes abordés (tableau 3), le développement durable n'apparaît pas explicitement. Ainsi, plusieurs intervenants ont fait appel au développement durable pour réclamer des mesures architecturales d'économie d'énergie. Certains qui appuyaient le projet ont souligné la création par le promoteur d'une Chaire en développement durable à l'École de Technologie Supérieure, pourtant une institution qui aurait fait peu de cas du développement durable antérieurement, au dire d'un autre intervenant. De même, il fut mentionné que le projet Griffintown rejoignait les objectifs du développement durable par les équipements de transport collectif prévus. À l'inverse, des opposants ont mis en contradiction un engagement clair du plan d'urbanisme à l'effet de réduire la place de l'automobile dans la mobilité et l'accent mis par le projet sur l'accessibilité automobile et la création de plusieurs milliers de places de stationnement. Dans le texte du plan d'urbanisme, les contradictions du développement durable se résolvent au sein d'un projet de compacité, compacité souhaitable parce qu'elle permet de faire des économies en plus de limiter les besoins de déplacement et de favoriser le transport collectif. Ici, c'est le concept de qualité de vie qui ressort le plus quant au contenu social du développement durable.

Par ailleurs, si un parallèle peut être fait entre les deux débats quant au flou dans la façon dont la notion a été mobilisée, la rigueur de l'analyse faite par la commission de l'OCPM sur le plan d'urbanisme, en particulier dans l'appui pris sur le développement durable pour mettre en cohérence différents grands enjeux transversaux, doit être contrastée avec le simple traitement statistique de la mention du développement durable, sans analyse ni recommandation, au sein du rapport de l'assemblée publique sur le PPU pour le projet Griffintown.

La notion de développement durable est donc utilisée dans le débat public non pour forcer l'examen des implications croisées et de la cohérence des actions projetées, mais essentiellement pour justifier certaines requêtes, de la part des participants, et légitimer certains gestes et faire accepter le plan, de la part des planificateurs. Dans un bilan sur les trois décennies du BAPE, Gauthier et Simard (2007) avaient conclu à la persistance d'une perspective de « projet », à l'encontre d'une approche territoriale intégrée, et souligné les problèmes de cohérence et de mise en œuvre qui handicapaient l'action publique : ce même diagnostic peut être appliqué à l'expérience montréalaise. Le riche débat public ayant entouré le plan d'urbanisme laissait poindre une renaissance de culture urbanistique à la ville, dans un contexte de consolidation renouvelée de la participation des citoyens et de centralité de la question du développement durable. À peine trois années plus tard, le projet de Griffintown aura suscité un débat sûrement d'envergure mais à l'enseigne d'une fragilisation du dispositif local de participation et de la logique

planificatrice. La recension des thèmes abordés dans chacun des deux débats fait ressortir la place prise par l'instrumentation, la mise en œuvre et le suivi. Ce phénomène s'explique tout à fait dans le cadre du plan d'urbanisme, compte tenu de sa nature et de son positionnement à l'égard des secteurs de planification détaillée. Toutefois, que cette préoccupation demeure dans le premier PPU soumis à débat dans la foulée du plan est plus surprenant. Même si l'optique n'est pas celle d'une planification où les plans des secteurs découleraient du plan d'ensemble comme des poupées gigognes, une dialectique doit s'instaurer entre une vision d'ensemble initiale appelant des réalisations spécifiques et les projets qui apparaissent, pour maintenir la cohérence et assurer une résultante acceptable. Or, le plan d'urbanisme ressort du dossier du PPU comme un document de référence qui pouvait être sinon mis de côté, du moins contredit : l'enjeu s'est déplacé vers l'aval, la mise en œuvre du projet Griffintown. La mise en cohérence des actions dans la logique planificatrice et le débat public reste un problème endémique, même à l'aune du développement durable.

La dimension procédurale du DUD et la question de « l'ingénierie de la participation »

En examinant et en contrastant deux grands débats publics menés récemment en matière d'urbanisme à Montréal, un de nos objectifs de départ était d'examiner la question de « l'ingénierie de la participation », notion générale selon laquelle « la participation doit s'accomplir à partir de normes particulières au travers de dispositifs plus ou moins standardisés » (Blondiaux 2008, 23). Cette notion renvoie également à un ensemble d'activités visant à standardiser et codifier les procédures, à diffuser les savoirs faire, à établir des normes particulières, etc. Il s'agit en quelque sorte d'un processus de professionnalisation et de normalisation des dispositifs de participation du public qu'il importe de mieux comprendre. À cet égard, le « débat sur le débat » qui a accompagné la structuration de la consultation publique sur le PPU Griffintown est riche en enseignements.

Le premier constat qui se dégage est que le processus de normalisation et de standardisation à Montréal oscille entre deux postures, une plus formelle et codifiée à l'image des consultations publiques menées par l'OCPM, l'autre plus flexible respectant plutôt les exigences minimales de la LAU. Cependant, entre ces deux postures, la référence demeure celle des enquêtes et des audiences publiques du BAPE qui ont subséquemment structuré l'approche de l'OCPM.

Dans le cas de la consultation sur le PPU Griffintown, il est permis de se demander pourquoi Montréal a choisi de faire appel à ce dispositif plutôt qu'à celui de l'OCPM. À partir de nos observations, deux hypothèses peuvent être avancées. Selon la première, il pourrait s'agir d'une exigence du promoteur lui-même qui aurait considéré comme trop turbulentes, risquées ou trop longues,

les audiences publiques habituelles devant l'OCPM; cette attitude n'est pas exceptionnelle et est à la base d'un important apprentissage stratégique chez certains grands maîtres d'ouvrage (Gariépy 2006). La deuxième hypothèse renvoie aux ambivalences des élites politiques (Blondiaux 2008, 28-31), qui tout en se montrant favorables à la participation publique, demeurent très attachées aux formes traditionnelles de la démocratie représentative. D'ailleurs, les tenants d'une consultation publique conforme à la culture établie se sont demandés s'il n'y avait pas là une dérive dans l'attitude de la ville à l'égard des consultations publiques, dérive semblable à celle qui s'était produite dans les dernières années de l'administration RCM.⁹ Il n'est pas de notre propos de débattre de ces hypothèses mais une question demeure : qu'advierait-il lors des consultations publiques ultérieures sur les 25 autres secteurs de planification détaillée et les divers PPU qui seraient produits, l'assemblée publique pour le projet Griffintown constituant alors un précédent que ne manqueraient pas d'invoquer les promoteurs pour échapper à des exigences plus strictes.

Or le principal effet du « débat sur le débat » a vraisemblablement consisté en une modification apportée à la Charte de Montréal par le Gouvernement du Québec, à la demande de l'administration de la ville. Cette modification a conféré au conseil de Montréal la possibilité de prendre l'initiative d'une modification au plan d'urbanisme, donc de rapatrier de l'arrondissement à la ville l'étude d'un PPU, et de confier à l'OCPM la saisine de la consultation publique.¹⁰ Par ailleurs, en réaction à la consultation d'amont menée à l'initiative du promoteur du dossier de Griffintown, la présidente de l'OCPM avait demandé, dans son rapport annuel de 2007, que ces consultations soient consignées et rendues publiques, même que l'OCPM s'implique à cette étape pour les grands projets (OCPM 2008). Il est donc significatif que, à la requête de l'Arrondissement Le Sud-Ouest, l'OCPM ait encadré, à l'automne 2008, un exercice de concertation d'amont impliquant plusieurs acteurs afin d'explorer les enjeux et d'élaborer des principes directeurs pour l'aménagement de la friche ferroviaire du Canadien National dans le secteur de planification détaillée du Havre de Montréal (OCPM 2009).

L'évolution du « débat sur le débat » que le dossier de Griffintown a suscité et plus généralement la transformation des conditions de la participation publique à Montréal suggèrent une réflexion à caractère plus théorique sur « l'ingénierie de la participation ». D'une part, ces éléments illustrent très bien les enjeux derrière la construction de ce que Blondiaux appelle une participation légitime, c'est-à-dire « une manière de construire l'opinion et de gérer les citoyens participants » (2008, 23). Le dossier de Griffintown pourrait avoir constitué un précédent à l'effet que ce sont les exigences minimales de la LAU qui peuvent chaque fois être interprétées selon le dossier à l'étude et la controverse qui l'entoure, la structuration du

dispositif s'avérant discrétionnaire et liée aux pressions, plutôt que prédéterminée et codifiée. Or, au contraire, il aura été l'occasion d'une réaffirmation de l'importance de clarifier les règles et de consolider l'approche de l'OCPM, illustrant de façon très claire la « dépendance au sentier » (Négrier 2005).

Conclusion

En conclusion, à partir des deux débats publics majeurs analysés, il apparaît que le développement durable ne constitue toujours pas ce concept charnière nouveau et structurant de l'action publique en matière d'urbanisme et de développement urbain à Montréal. Toutefois, même s'il apparaît comme un « principe normatif sans normes », ce concept de référence est néanmoins opérant pour la formulation de requêtes qui sont arbitrées ailleurs dans les argumentaires ou les suites données au débat. Illustrant la pertinence du propos d'Emelianoff et Theys (2000), le développement durable contribue à la mise en débat, même si timide, des contradictions dans l'action publique municipale. Plus, une forme de dialectique est à l'œuvre : le développement durable en légitimant l'action publique, soit le plan d'urbanisme et le PPU, contribue à fabriquer leur acceptabilité sociale. En retour, il est permis de supposer que l'action publique construit un certain sens au concept. Mais c'est surtout en rapport à la dimension procédurale du développement durable que peut être situé l'effet du débat : il contribue nettement à la consolidation de « l'ingénierie de la participation » et participe ainsi au développement d'un « urbanisme réflexif ».

Remerciements

Les auteurs remercient le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada pour son appui financier (subvention ordinaire de recherche no. 410-2006-2104) ainsi que l'éditeur et les évaluateurs anonymes pour leurs commentaires sur la version préliminaire de cet article.

Notes

¹ La nouvelle Ville de Montréal a été constituée le 1^{er} janvier 2002 par le regroupement des 28 municipalités de l'île de Montréal. Toutefois, conformément à la *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale*, 14 anciennes municipalités se sont défusionnées le 1^{er} janvier 2006 selon la volonté des citoyens exprimée lors des référendums de juin 2004.

² Pour plus de détails, voir Gauthier (2008, 171-179).

³ Pour plus de détails, voir Gariépy (2002, 26-27).

⁴ L'OCPM a été créé le 1^{er} janvier 2002 par l'article 75 de la *Charte de la Ville de Montréal*.

⁵ L'OCPM avait pour mandat de tenir des assemblées publiques de consultation sur la révision du Plan d'urbanisme prévue à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1), conformément au deuxième paragraphe du premier alinéa de l'article 83 de la *Charte de la Ville de Montréal* (L.R.Q., c. C-11.4). Les séances d'information et de consultation publiques se sont échelonnées du 17 au 29 juin 2004. La consultation s'est tenue en deux temps : 10 séances d'information dans différents arrondissements de la Ville de Montréal (du 17 mai au 29 juin 2004) et 4 journées d'auditions et de dépôt de mémoires (les 21, 22, 23 et 29 juin 2004). Nous avons mené des observations directes de toutes ces séances.

⁶ Un « Lifestyle Center » fait référence à un regroupement de commerces de détail mais également d'activités et services de loisirs qui sont ciblés vers les clientes bien nanties. Ce regroupement est habituellement ouvert, à la différence des grandes surfaces traditionnelles.

⁷ Parmi ces professionnels mentionnés, entre autres, Gérard Beaudet, directeur de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal, Raphael Fischler, professeur à l'École d'urbanisme de l'Université McGill, Phyllis Lambert, directrice du Centre canadien d'architecture, de même que plusieurs autres professeurs d'universités et représentants associatifs.

⁸ Selon le rapport de consultation publique (Ville de Montréal 2008b, 21), environ 825 personnes ont assisté à l'une des trois séances d'informations et de questions, dont près de la moitié (45,7%) étaient des citoyens. Lors de la période de commentaires et de présentation des mémoires, la commission a reçu 84 mémoires provenant de citoyens (21,4%), de regroupements (13,1%), d'organismes sociaux, économiques, culturels, environnementaux et communautaires (16,7%), du milieu des affaires et professionnels (32,1%), d'étudiants et institutions d'enseignement et de recherche (14,3%) et d'élus et représentants politiques (2,4%).

⁹ Selon cette dérive, les énoncés de politique ou projets préliminaires, soit des actions non-contraignantes, étaient assujettis à des audiences en bonne et due forme, alors que les projets controversés étaient expédiés devant les Comités conseils d'arrondissement, des instances beaucoup plus complaisantes (Gariépy 2002).

¹⁰ Projet de loi No 22 (2008, chapitre 19), *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant Montréal*, sanctionné le 20 juin 2008.

Références

- Alexander, E. R. 1984. After rationality, what? A review of responses to paradigm breakdown. *Journal of American Planning Association* 50 (1): 62-69.
- Ascher, F. 2004. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. Paris : Éditions de l'Aube.
- Bacqué, M.-H., H. Rey, et Y. Sintomer, eds. 2005. *Gestion de proximité et démocratie participative*. Paris : La Découverte.
- Berke, P. R. 2002. Does sustainable development offer a new direction for

- planning? *Journal of Planning Literature* 17 (1): 21-36.
- Blondiaux, L. 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie*. Paris : Seuil.
- Brody, S. D., D. R. Godschalk, and R. J. Burby. 2003. Mandating citizen participation in plan making. *Journal of the American Planning Association* 69 (3): 245-264.
- Brown, D. F. 2006. Back to basics: The influence of sustainable development on urban planning with special reference to Montreal. *Canadian Journal of Urban Research* 15 (1) Supplement: 99-117.
- Burby, R. J. 2003. Making plans that matter. *Journal of American Planning Association* 69 (1): 33-49.
- Da Cunha, A., et J. Ruegg, eds. 2003. *Développement durable et aménagement du territoire*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires de Lausanne.
- Emelianoff, C., et J. Theys. 2000. Les contradictions de la ville durable. Dans *Développement durable, villes et territoires*, ed. J. Theys, 2000, 53-63. Paris : Notes du CPVS.
- Fischer, F. and J. Forester, eds. 1993. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham and London: Duke University Press.
- Forester, J. 1999. *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning process*. Cambridge: MIT Press.
- Fourniau, J.-M. 2003. Aide à la décision, démocratisation de la vie publique ou nouvelle scène de l'action collective? Dans *Concertation, décision et environnement* Volume II, eds. R. Billé, et L. Mermet, 2003, 39-62. Paris : La Documentation française.
- Gariépy, M. 1995. Le développement durable en milieu urbain : des enjeux convergents avec ceux de l'évaluation environnementale. Dans *Techniques, Territoires et Sociétés* No 30, eds. M. Gariépy, M. Bonneville, et F. Scherrer, 1995, 17-29. Paris : Ministère de l'Équipement.
- Gariépy, M. 2002. Grands projets et consultation publique à Montréal. Dans *Actes du colloque : Les grands projets de revitalisation urbaine et métropolitaine- XIVe Entretiens Jacques Cartier du 3 au 5 décembre 2001*, ed. Conseil général du Rhône, 2002, 25-33. Lyon : C'est une autre histoire/Éditions Stéphane Bachès.
- Gariépy, M. 2006. Ouverture du marché de l'électricité, apprentissage organisationnel et évaluation environnementale au Québec. Dans *Le débat public en apprentissage : Aménagement et environnement*, eds. L. Simard, L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariépy, et M. Gauthier, 2006, 257-271. Paris : L'Harmattan.
- Gauthier, M. 2005. La planification des transports et le développement durable à Montréal : quelles procédures de débat public pour quelles solutions intégrées? *Flux* 60/61: 50-63.

- Gauthier, M., M. Gariépy, et M.-O. Trépanier, eds. 2008. *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Gauthier, M., et L. Lepage. 2005. La mise en œuvre de la ville viable : une problématique d'action publique. Dans *La ville durable : du politique au scientifique*, eds. N. Mathieu et Y. Guermond, 2005, 101-118. Paris : INRA.
- Gauthier, M., et L. Simard. 2007. Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets. Dans *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, eds. M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard-Dubreuil, et R. Lefebvre, 2007, 78-91. Paris : La Découverte.
- Hamel, P. 1997. La critique post-moderne et le courant communicationnel au sein des théories de la planification : une rencontre difficile. *Les Cahiers de Géographie du Québec* 41 (114): 311-322.
- Hamel, P. 2008. *Ville et débat public*. Ste-Foy : Presses de l'Université Laval.
- Healey, P. 1997. *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Vancouver: UBC Press.
- Jepson, E. J. 2001. Sustainability and planning: Diverse concepts and close associations. *Journal of Planning Literature* 15 (4): 499-510.
- Jollivet, M. ed. 2001. *Le développement durable, de l'utopie au concept*. Paris : Elsevier.
- Latendresse, A. 2004. La réforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines montréalaise : rupture ou continuité? Dans *Démocraties métropolitaines*, eds. B. Jouve, et P. Booth, 2004, 155-174. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- MAMR. 2007a. *Guide La prise de décision en urbanisme*. Québec : Gouvernement du Québec. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_avan.asp
- MAMR. 2007b. *La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Diagnostic de l'application de la loi*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Marsden, F., J. Smolders, et S. Tomich. 2003. *Pratiques pour des collectivités durables*. Ottawa : Société canadienne d'hypothèques et de logement.
- Mathieu, N., et Y. Guermond, eds. 2005. *La ville durable : du politique au scientifique*. Paris : INRA.
- Nantel, J. 2007. *Dossier Village du Bassin Peel – Impact commercial*. Montréal : HEC. Miméo., 7p.
- Négrier, E. 2005. *La question métropolitaine, les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.

- OCPM. 2004. *Le nouveau plan d'urbanisme de la Ville de Montréal*, Rapport de consultation publique. Montréal : OCPM.
- OCPM. 2008. *Rapport annuel 2007*. Montréal : OCPM.
- OCPM. 2009. *Projet de développement du site des ateliers du CN à Pointe-Saint-Charles*. Rapport de consultation publique. Montréal : OCPM.
- Revel, M., C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard-Dubreuil, et R. Lefebvre, eds. 2007. *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Paris : La Découverte.
- Rui, S. 2004. *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Sénécal, G., S. Reyburn, et C. Poitras. 2005. Métropole et développement durable : regard sur la programmation des villes canadiennes. Dans *La ville durable : Du politique au scientifique*, eds. M. Mathieu, et Y. Guermond, 2005, 71-89. Paris : INRA Éditions.
- Simard, L., L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariépy, et M. Gauthier, eds. 2006. *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement*. Paris : L'Harmattan.
- Theys, J. 2000. Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments. Dans *Repenser le territoire : un dictionnaire critique*, eds. S. Wachter et al., 2000, 225-284. La Tour d'Aigue : DATAR/Éditions de l'Aube.
- Ville de Montréal. 2004a. *Plan d'urbanisme de Montréal. Version préliminaire*. Avril 2004. Montréal : Ville de Montréal.
- Ville de Montréal. 2004b. *Plan d'urbanisme de Montréal*. Montréal : Ville de Montréal.
- Ville de Montréal. 2007. *Mise en œuvre du Plan d'urbanisme de Montréal. Bilan 2006-2007*. Montréal : Ville de Montréal.
- Ville de Montréal. 2008a. *Programme particulier d'urbanisme. Griffintown secteur Peel-Wellington. Version préliminaire*. Montréal : Ville de Montréal.
- Ville de Montréal. 2008b. *Projet de programme particulier d'urbanisme (PPU) du secteur Peel-Wellington (Griffintown)*. Rapport de l'assemblée publique de consultation menée du 21 février au 14 mars 2008. Montréal : Ville de Montréal.
- Wachter, S. et al., eds. 2002. *L'aménagement en 50 tendances*. La Tour d'Aigue : DATAR/Éditions de l'Aube.
- Willson, R. W., M. Payne, et E. Smith. 2003. Does discussion enhance rationality? *Journal of the American Planning Association* 69 (4): 354-367.