



S'APPROPRIER LA VILLE LES CAHIERS DE L'OCPM

VOLUME 2, NO 2

Actes du colloque

**GRANDS PROJETS : LES TEMPS FORTS DE LA CONSULTATION
PUBLIQUE**

Décembre 2010



OFFICE
DE CONSULTATION PUBLIQUE
DE MONTRÉAL

S'APPROPRIER LA VILLE LES CAHIERS DE L'OCPM

VOLUME 2, NO 2

**GRANDS PROJETS : LES TEMPS FORTS DE LA CONSULTATION
PUBLIQUE**

Actes du colloque

Décembre 2010



Pour tout renseignement supplémentaire, communiquez avec l'Office de consultation publique de Montréal à l'adresse suivante :

Cours Mont-Royal
1550, rue Metcalfe
Bureau 1414
Montréal (Québec)
H3A 1X6

Téléphone : 514 872-3568
Télécopieur : 514 872-2556
ocpm@ville.montreal.qc.ca
ocpm.qc.ca

Édition et diffusion
Office de consultation publique de Montréal

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2010
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2010
ISBN 978-2-923638-73-7 (imprimé)
ISBN 978-2-923638-74-4 (PDF)

ÉQUIPE DE RÉALISATION DE L'OCPM

SOUS LA DIRECTION DE

Louise Roy

RECHERCHE ET RÉDACTION

Louise Roy

Stéphanie Espach

RÉVISION DES TEXTES

Lizon Levesque

CONCEPTION GRAPHIQUE

Jimmy Paquet-Cormier

PHOTOGRAPHIES

Richard Lefebvre

PAGE COUVERTURE

Jimmy Paquet-Cormier



TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	7
SYNTHÈSE COMMENTÉE DES ACTES DU COLLOQUE	9
SECTION 1 : BILAN ET PERSPECTIVES	13
Trois valeurs : solidarité, cohérence, convivialité	13
Une diversité de participants, plusieurs initiatives	13
Le bilan 2006 - 2009	14
SECTION 2 : LES EXPÉRIENCES VENUES D'AILLEURS	21
L'EXEMPLE DE LYON	21
Construire une offre politique de la participation	21
La charte de la participation du Grand Lyon	22
La concertation sur le projet des berges du Rhône	23
Résumé des temps forts de la démarche de concertation	24
L'EXEMPLE DE TORONTO	27
Le projet du East Bayfront à Toronto	27
La stratégie participative mise en oeuvre	28
Résumé des temps forts de la démarche de concertation	29
Quelques constats à dresser	30
SECTION 3 : LES ATELIERS	33
ATELIER 1 : LE PROJET DES BASSINS DU NOUVEAU HAVRE	33
ATELIER 2 : LE PROJET DE MODERNISATION DE RADIO-CANADA	39
ATELIER 3 : LE PROJET DU SECTEUR NAMUR - JEAN-TALON OUEST	46
SECTION 4 : LE DÉBAT PLÉNIER	53
LÉA COUSINEAU	53
DANIEL PERITZ	54
HENRY AUBIN	56
MICHEL GARIÉPY	57
SECTION 5 : LES DISCUSSIONS	58
MOT DE CLÔTURE	60

AVANT-PROPOS

Créé par l'article 75 de la Charte de la Ville de Montréal, l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) a pour mission de réaliser des mandats de consultation publique relativement aux différentes compétences municipales en urbanisme et en aménagement du territoire et à toute autre question identifiée par le conseil municipal ou le comité exécutif de la Ville.

En vertu de l'article 83 de la Charte de la Ville de Montréal, l'Office a également pour mandat de proposer des règles visant à encadrer la consultation publique faite par une instance de la Ville afin d'assurer la mise en place de mécanismes de consultation crédibles, transparents et efficaces.

C'est dans ce contexte que l'Office décidait en 2008 de publier « Les cahiers de l'OCPM », un instrument de diffusion et de réflexion sur la consultation et la participation publiques. Cette publication vise aussi à faire connaître les pratiques de consultation d'ici et d'ailleurs qui peuvent servir d'inspiration à ceux et celles qui oeuvrent dans ce domaine.



OFFICE
DE CONSULTATION PUBLIQUE
DE MONTRÉAL

SYNTHÈSE COMMENTÉE DES ACTES DU COLLOQUE

Par **Louise ROY**, Présidente de l'OCPM

Le colloque organisé par l'OCPM le 8 juin 2010 a rassemblé près de 200 participants de tous horizons. Cette deuxième édition a porté sur les temps forts de la consultation publique sur les grands projets.

En organisant ce colloque, l'Office avait pour objectif de contribuer à l'amélioration des pratiques de consultation publique sur les grands projets à Montréal. La rencontre a permis de réfléchir notamment aux conditions qui garantissent la crédibilité et l'efficacité des processus. Grâce à la qualité des présentations et à la nature des échanges, la journée s'est avérée riche en apprentissages.

Ceci dit, le colloque a revêtu une importance particulière pour l'Office puisque qu'il a été l'occasion d'un premier bilan des résultats des débats sur des grands projets menés par l'institution de 2006 à 2009. Il a également permis l'échange sur des consultations publiques qui ont été conduites ici à Montréal et ailleurs, au Canada, aux États-Unis et en France.

Grands messages

Plusieurs messages peuvent être dégagés des présentations et des discussions. Je vous en propose quelques-uns ainsi que les commentaires qu'ils inspirent.

- **Le débat public contribue au devenir de la Ville**

Le bilan des activités de l'OCPM ainsi que les expériences étrangères et locales qui ont été examinées ont toutes démontré comment le débat public contribue à l'évolution de la Ville, à la mise en œuvre des valeurs de ses citoyens et à l'élaboration de projets appropriés et opportuns. Loin de conduire à l'immobilisme, le débat public, pourvu qu'il soit bien fabriqué et bien exécuté, apparaît ici comme un outil de premier plan qui permet de créer le climat de confiance et de dialogue nécessaire pour bien comprendre et résoudre les enjeux vécus par toutes les parties.

Toutefois, le transfert des résultats des consultations d'une étape à l'autre du processus de construction et d'autorisation d'un grand projet demeure difficile. Il faudrait se pencher attentivement sur les éléments à consigner et les moyens de faire passer les résultats d'une étape à la suivante. L'exemple du transfert à l'OCPM des résultats des consultations tenues par les promoteurs a été cité.

Par ailleurs, la consultation publique, historiquement perçue comme une entrave et un délai supplémentaires, est de plus en plus considérée comme une occasion de gagner en efficacité et de construire des projets mieux adaptés et plus pertinents, pourvu qu'elle accompagne l'élaboration des grands projets tout au long de leurs phases stratégiques.

Dans le domaine de l'immobilier notamment, les promoteurs, autant privés que publics, sont exposés à des risques financiers importants. Ils doivent tous s'assurer de la pérennité et de la rentabilité de leur projet, les promoteurs privés ayant à s'ajuster plus rapidement aux fenêtres d'opportunité offertes par le marché.

À Montréal, les règles d'urbanisme manquent de clarté et les règles du jeu ne sont pas suffisamment explicites. Les promoteurs ne parviennent pas facilement à identifier d'entrée de jeu leur marge de manœuvre quant aux paramètres de construction et au temps d'autorisation des projets. Plusieurs juridictions s'appliquent dont les objectifs et les critères d'autorisation diffèrent parfois.

L'OCPM a déjà offert ses services pour la tenue de consultation sur tous les grands projets, en amont et en aval. À défaut d'un recours systématique à un même organisme, faudrait-il préciser, à tout le moins, les options concernant la consultation publique dès l'avis de projet et en choisir une. Ainsi, le promoteur et le public concerné connaîtraient-ils dès le départ les étapes à venir et pourraient s'ajuster.

- **Des gains pour les collectivités d'accueil : un incontournable**

Les grands projets modifient l'environnement urbain souvent de façon structurante et recréent le cadre de vie des résidents du quartier. Parce qu'ils requièrent des changements aux réglementations d'urbanisme, ces projets donnent l'occasion aux collectivités d'accueil de revoir les planifications en vigueur, de redéfinir ou de préciser les orientations du développement de leur territoire et de poser les conditions d'agrément des projets. Les riverains, les groupes à vocation économique, sociale ou culturelle, tous les intéressés en profitent pour repenser les enjeux qui les concernent.

Ici à Montréal comme ailleurs, on constate qu'il est impossible d'aller de l'avant avec les grands projets en faisant abstraction des préoccupations et des requêtes des populations, sur la seule base de la contribution des projets aux finances de la Ville. Les grands projets doivent générer des gains non seulement pour les promoteurs et la Ville mais aussi pour les collectivités d'accueil.

Le projet des Bassins du Nouveau Havre constitue un bel exemple. Dans le cadre des négociations en marge de l'élaboration du projet, la Société immobilière du Canada a obtenu de la Ville une surhauteur de 10 % pour assurer la rentabilité de son projet. Elle a par ailleurs accepté de réserver certains lots du site pendant 24 à 36 mois pour le développement d'un pôle d'emploi et de services de proximité qui comprendrait notamment une auberge de jeunesse, des ateliers-résidences pour artistes, des locaux pour des entreprises d'économie sociale et un centre d'interprétation du Canal Lachine.

Fait à noter, les résultats de ces négociations sont habituellement inscrits dans un accord de développement entre la Ville et le promoteur en annexe au projet de règlement modifiant le zonage. Or, il arrive assez souvent que les projets qui voient le jour soient sensiblement différents de ceux pour lesquels l'accord de développement a été prévu. C'est ce qui s'est passé récemment dans le cas du projet de Griffintown. Qu'arrive-t-il alors de l'accord de développement ? Est-il maintenu tel quel ? S'il est modifié, quels sont les arguments qui guident les changements ?

C'est dans l'accord de développement que se retrouvent consignées de plus en plus souvent les principales mesures qui assurent l'appropriation du projet par la collectivité locale. S'il s'avérait qu'il n'est qu'un miroir aux alouettes, toutes les parties y perdraient un outil fort pertinent.

- **Bâtir de l'intérêt commun nécessite une ingénierie complexe de la participation**

Pour faire en sorte que se construise un grand projet qui respecte les objectifs et impératifs des promoteurs et aille dans le sens de l'intérêt général, le processus de consultation publique doit tenir compte de plusieurs enjeux et composantes notamment sociale, financière, architecturale, urbanistique et technique. Il est le résultat d'une ingénierie complexe.

A Lyon, la consultation publique sur les grands projets est vue comme une aide à l'élaboration des projets pour les concepteurs, une aide à la décision pour les élus et une aide à l'appropriation des projets par les populations. L'objectif visé est de grandir en démocratie et de gagner en efficacité.

Trois types d'expertise sont jugés nécessaires pour construire une ingénierie de la participation qui vise à bâtir de l'intérêt commun : une expertise politique, celle qui permet de saisir et de comprendre les enjeux; une expertise technique, celle qui bâtit des démarches de consultation adéquates et crédibles; une expertise citoyenne, celle qui témoigne de l'expérience quotidienne de la ville.

Les projets peuvent être mis en débat à différents moments de leur élaboration, de l'intention de faire jusqu'au suivi, en passant par le diagnostic, l'élaboration de l'avant-projet ou la réalisation des travaux. Les exemples internationaux examinés procèdent tous, plus ou moins, au déploiement d'une démarche de consultation autour des étapes de définition d'une vision, de l'élaboration d'un concept ou d'un cadre d'aménagement et de la discussion des enjeux de proximité.

Dans plusieurs cas, la consultation publique s'installe dans la durée. Cinq projets de réaménagement des berges ont été analysés dans les villes de Toronto, Lyon, Portland, Seattle et Vancouver. À Toronto (23 hectares) et à Vancouver (32 hectares), le processus de consultation publique est en cours depuis 10 ans. À Seattle (12 hectares), il s'est échelonné sur 6 ans, à Portland sur 2 ans. À Lyon (150 hectares), il fonctionne en continu depuis 1998.

Pour s'assurer que les démarches de consultation permettent de gagner en efficacité et en crédibilité, il faut répondre adéquatement aux questions suivantes : qui dirigera le processus de consultation et avec quel mandat ? Qui y participera ? Sur quoi porteront les échanges ? Combien de temps sera alloué et dans quelle séquence ? Quelle forme prendra le rapport sur les résultats ?

Les exemples étrangers sélectionnés nous font découvrir des consultations qui rejoignent à la fois le grand public et la société civile en se dotant d'outils pour éviter d'être pris en otage par quelques factions. Ces outils aident à constamment valider les résultats qui sont dégagés de chaque exercice plutôt que de prendre pour acquis une première interprétation.

La volonté d'agir est annoncée clairement dès le départ. Les consultations portent sur des problématiques à la fois thématiques et géographiques dont les solutions sont souvent présentées à travers des hypothèses ou des scénarios. Les participants, en provenance du grand public, de la société civile ou de groupes d'experts, se voient confier un rôle, en interaction avec les autres groupes de participants, dans un va-et-vient répétitif, d'une phase à l'autre de l'élaboration et de l'autorisation du projet.

Pour le décideur public, la consultation est crédible si elle lui permet de prendre connaissance d'un grand nombre de points de vue éclairés qui représentent adéquatement le pouls de la population. Elle est efficace si elle mène à une décision partagée.

Pour le citoyen, la consultation est crédible et efficace si elle lui permet de rejoindre le décideur à travers un processus transparent dont les résultats sont publics, reflètent et analysent adéquatement les points de vue exprimés. Pour le promoteur, on gagne en crédibilité et en efficacité si, dans des délais raisonnables, on parvient à déterminer des conditions viables d'autorisation du projet.

Conclusion

Les échanges durant le colloque ont souligné l'intérêt d'utiliser la consultation publique pour gagner en efficacité et en crédibilité dans la gestion des grands projets. Cette perspective de gestion, tout en étant tout à fait légitime et judicieuse, ne doit pas faire oublier les objectifs de démocratisation et de durabilité qui devraient être poursuivis simultanément.

Au chapitre de la démocratisation, la question du suivi des consultations a été évoquée, comme l'instrument dont il faudrait déployer les volets pour évaluer le degré d'influence des citoyens sur les élus et sur les promoteurs. Certains participants ont parlé d'un véritable trou noir pour qualifier la situation actuelle, d'autres d'un manque de pont. L'absence de continuité dans l'implication du public constitue une lacune qui ne fait qu'accentuer les défis démocratiques plus généraux et augmenter les risques de placer les parties prenantes dans une logique réactive.

L'importance d'utiliser les consultations publiques sur les grands projets comme un instrument de durabilité n'a pas été abordée malgré son intérêt. Cela pourrait faire l'objet d'un prochain colloque.



BILAN ET PERSPECTIVES

BILAN ET PERSPECTIVES

Le débat public permet-il aux valeurs des Montréalais de prendre forme dans la ville ?



PANÉLISTE

LOUISE ROY, présidente de l'Office de consultation publique de Montréal

Note au lecteur : ce texte est l'intégral de la présentation de l'invitée. Il s'appuie sur le Bilan 2006 - 2009 des activités de l'OCPM publié dans les Cahiers de l'OCPM volume 2.

Le bilan des activités de l'Office répond, du moins partiellement, à deux questions qui reviennent constamment dans les discours des citoyens. Qu'est-ce que ça donne de participer aux consultations publiques ? Les recommandations de l'Office qui sont acheminées aux élus sont-elles prises en compte et comment ?

TROIS VALEURS : SOLIDARITÉ, COHÉRENCE, CONVIVIALITÉ

L'Office a choisi de dresser son bilan autour de trois valeurs montréalaises citées dans plusieurs documents fondateurs de la Ville et notamment dans la Charte des droits et des responsabilités, le Plan d'urbanisme et plusieurs politiques municipales montréalaises. La solidarité, la cohérence et la convivialité ont été retenues et la question est posée : « Les débats publics organisés par l'OCPM permettent-ils aux valeurs des Montréalais de prendre forme dans la ville ? ». D'autres perspectives auraient pu être retenues. On aurait pu se demander en quoi les débats publics ont permis de mieux protéger le mont Royal ? En quoi les débats publics ont-ils permis de définir les conditions favorisant une qualité de vie dans les nouveaux quartiers créés sur les friches industrielles ? Si nous avons sélectionné ces trois valeurs, c'est parce qu'elles constituent des piliers d'un développement durable et que des messages récurrents les concernant émergent du débat public.

UNE DIVERSITÉ DE PARTICIPANTS, PLUSIEURS INITIATIVES

Signalons d'abord que, depuis 2006, 25 des 32 consultations menées par l'OCPM ont porté sur des projets métropolitains. Deux grandes politiques municipales ont aussi fait l'objet d'une consultation, c'est-à-dire la politique familiale et le Plan de protection et de mise en valeur du mont Royal.

En outre, deux démarches consultatives de planification ont été expérimentées. L'une a porté sur les principes directeurs d'aménagement du site des ateliers du CN, en étroite collaboration avec l'arrondissement du Sud-Ouest, et l'autre sur la proposition de plan directeur d'aménagement du secteur Namur — Jean-Talon Ouest présenté par l'arrondissement Côte-des-Neiges — Notre-Dame-de-Grâce. L'Office a agi comme médiateur, dans les deux cas, pour réunir, sur des propositions d'orientations et des concepts d'aménagement, des représentants de toutes les parties impliquées, promoteurs, groupes de la société civile et représentants de l'arrondissement.

De 2007 à 2009, 499 mémoires ou interventions verbales ont été présentés aux commissions de l'Office. Bien que certains croient que seuls les opposants aux projets participent aux consultations publiques ou encore que les commissions se retrouvent toujours en face des mêmes intervenants, nos statistiques démontrent, tout au contraire, que le taux de roulement des participants est de l'ordre de 87 %.

Des concentrations types sont apparues, différentes selon les projets. Lors des consultations sur le projet de transformation de l'édifice de la gare Viger, du Centre hospitalier universitaire Ste-Justine ou de la revitalisation du site Contrecoeur, les citoyens et les coalitions citoyennes ont formé les cohortes les plus importantes. Dans les cas de la réfection de l'autoroute Bonaventure et du redéveloppement du secteur Namur — Jean-Talon Ouest, la dominante est allée du côté des groupes du milieu économique local et métropolitain. Plus de 50 % des participants aux consultations sur les projets du Quadrilatère Saint-Laurent et de l'ancien Séminaire de philosophie oeuvraient en aménagement du territoire y inclus les urbanistes, les intervenants des domaines du transport, de la protection du patrimoine et de l'environnement. Les groupes sociaux ont été les plus représentés lors de la consultation publique sur l'implantation d'un centre commercial sur le site de la carrière Saint-Michel. Par groupes sociaux, on entend ici les groupes qui, de façon générale, militent en faveur de la qualité de vie des citoyens.

L'Office est fier de la participation citoyenne à ses consultations.

LE BILAN 2006-2009

C'est avec humilité que nous présentons cette première analyse approfondie de la formidable banque de constats et d'opinions que constituent les rapports de l'OCPM et nous souhaitons que d'autres soient incités à en tirer des analyses. Deux indicateurs ont été identifiés pour chaque valeur sélectionnée, et ces indicateurs correspondent à des messages récurrents qui peuvent être dégagés des consultations publiques qui ont eu lieu entre 2006 et 2009.

La solidarité

L'inclusion de logements abordables

La mise en œuvre de la Stratégie municipale d'inclusion de logements abordables constitue notre premier critère d'évaluation de l'impact du débat public sur la mise en place d'une ville solidaire. Rappelons que cette Stratégie municipale est d'application volontaire. Depuis 2006, la demande en logements abordables, incluant le logement social, se fait de plus en plus pressante. Le logement abordable a été identifié comme un enjeu dans 15 des 17 projets soumis à l'OCPM qui comprenaient une composante résidentielle de 250 logements et plus. Et sur 11 des projets qui sont approuvés à ce jour, la stratégie d'inclusion a été appliquée dans 8 cas.

Sans pousser très loin la comparaison, on s'aperçoit que les projets de même envergure qui n'ont pas été soumis au débat public de l'Office, n'ont pas répondu à la Stratégie municipale d'inclusion de logement social et abordable dans les mêmes proportions. Tout en saluant le travail du Service de l'habitation de la Ville, on constate l'importance du débat public comme levier pour la mise en œuvre de la politique municipale. Le débat public de l'OCPM permet une mobilisation large autour de certains enjeux comme celui du logement social et abordable. Le rapport des commissions répercutent l'opinion publique auprès des décideurs. D'ailleurs, plusieurs groupes de militants qui s'intéressent à la question du logement social utilisent systématiquement le débat public comme un exercice de veille sur l'application de la Stratégie municipale et les rapports des commissions agissent comme porte-voix des requêtes citoyennes.

Du simple fait de son existence, le débat public encourage à des gestes d'ouverture. Par exemple, dans la quasi totalité des projets examinés publiquement par l'Office, les promoteurs ont pris l'initiative de travailler avec les groupes sociaux avant que ne démarre la consultation publique. L'objectif poursuivi était d'établir une entente sur la répartition du 30 % de logement abordable/social prévu par la Stratégie municipale d'inclusion de logements abordables. Dans plusieurs cas, des gains et des progrès ont été réalisés.

L'embauche locale

L'embauche locale a été sélectionnée comme deuxième critère sur le thème de la solidarité. Cet enjeu est porté par les corporations de développement économique communautaire et par les tables de concertation locales. Sa fréquence d'apparition est limitée. Toutefois, malgré son caractère émergent, la question de l'embauche locale s'affirme avec constance comme un bénéfice à la collectivité locale découlant de l'implantation de grands projets sur le territoire montréalais, notamment dans le cas des grands projets immobiliers. Même si les promoteurs de complexes immobiliers ne sont pas, eux-mêmes, des pourvoyeurs d'emplois, ils acceptent de plus en plus de travailler avec les comités locaux en vue de l'élaboration de stratégie favorisant l'embauche locale auprès de leurs locataires. Le projet des Bassins du Nouveau Havre est exemplaire à cet égard.

Des apprentissages

Le débat public est aussi source d'apprentissages multiples pour les promoteurs et pour les institutions. En matière de solidarité par exemple, on note que l'accord de développement que la ville conclut avec les promoteurs a évolué. D'entente qui portait davantage sur une contribution des promoteurs à la mise en place ou à la réfection d'infrastructures municipales ou d'équipements collectifs sur la décontamination des sols, l'entretien des parcs, cet accord tend désormais vers des gains plus nombreux et variés pour la collectivité locale. Grâce au débat public, les représentants de la société civile s'introduisent dorénavant dans les discussions sur l'accord de développement et militent pour une prise en considération de besoins qui débordent les demandes de l'appareil municipal. Le logement abordable et l'embauche locale sont au nombre des questions fréquemment abordées.

Des défis

Il reste néanmoins plusieurs défis et plusieurs tensions auxquels s'attaquer et la nécessaire complémentarité entre la présence de logement social et de logement abordable dans les nouveaux complexes immobiliers s'avère être en haut de la liste. On constate de façon récurrente que ceux qui militent en faveur de la présence de logement social ont souvent l'impression que la présence de logements dits abordables dans le portfolio des promoteurs va nuire à l'introduction d'un nombre optimal de logements sociaux. Il est vrai que, face à une forte demande pour des logements sociaux, certains promoteurs ont tendance à répondre par une augmentation de la part du logement abordable dans leur offre, tout en maintenant la part de logement social au 15 % proposé par la Ville.

Ces deux outils sont complémentaires et permettent d'appliquer un modèle de développement municipal qui s'appuie sur la mixité sociale et la mixité d'usages. Toutefois, l'analyse nous apprend que les Montréalais ont souvent tendance à rechercher des voisins qui leur ressemblent. Ainsi, pour défendre ou pour conserver l'identité de leur quartier, ils seront très prudents lorsqu'un projet promet d'amener chez eux un nombre important de nouveaux résidents. Parfois, c'est la peur des conséquences de l'embourgeoisement qui domine, parfois c'est la peur des conséquences d'une concentration de logements sociaux à proximité.

Le concept de mixité sociale reste à être mieux défini. Le plan d'urbanisme propose de mettre en place des quartiers qui permettent une diversité d'expériences dans la ville et une meilleure qualité de vie. La question reste ouverte : « En quoi la mixité sociale et la mixité d'usages devraient-elles y contribuer ? ».

La cohérence

Le plan d'urbanisme de Montréal et ses chapitres d'arrondissement présentent la vision du développement du territoire que poursuit la Ville. Ils permettent de bien faire les liens qui s'imposent entre les différents niveaux de l'exercice de planification. Ces deux documents ont été soumis à une consultation publique parfois longue et déployée. Ils constituent en quelque sorte un contrat social entre les élus et les Montréalais.

La planification de proximité

La planification de proximité est le premier critère retenu pour évaluer la contribution du débat public de l'OCPM à l'édification cohérente de la ville. Sans nier l'intérêt des documents existants de planification mais, au contraire, pour s'assurer d'une cohérence, les débats publics révèlent une forte demande en faveur de l'établissement d'une vision du développement à l'échelle du quartier, une échelle où il est plus facile pour les citoyens de mesurer les impacts des transformations apportées par les projets sur leur vie quotidienne. Le débat public tenu par l'OCPM sur le projet de construction du 2-22 rue Sainte-Catherine, l'édifice phare du Quartier des spectacles, illustre bien cette

préoccupation. Les participants ont souhaité que la Ville développe sa vision du développement de la rue Sainte-Catherine et de la rue Saint-Laurent dans tout le secteur et qu'il situe le nouvel édifice en phase avec la vision. L'élaboration d'un plan d'aménagement du secteur Bishop-Crescent a également été souhaitée à l'occasion de l'examen d'un projet de tour sur la rue Mackay.

La densification de l'utilisation du sol

Rappelons que le plan d'urbanisme propose de densifier l'utilisation du sol, notamment autour des infrastructures de transport en commun et ce dans le but de les rentabiliser. On sait aussi qu'il est plus facile de répondre aux besoins en matière de services de proximité dans les zones urbaines denses. La densification de l'utilisation du sol a été retenue comme second critère d'évaluation.

Les hauteurs et les gabarits des nouveaux édifices

Les hauteurs et les gabarits des nouveaux édifices sont souvent perçus par les gens comme une atteinte au paysage urbain s'ils diffèrent trop du bâti environnant. On note une nette préférence pour les ensembles bâtis qui s'insèrent harmonieusement dans l'existant plutôt que pour ceux qui s'inscrivent en rupture avec lui. La perte d'ensoleillement et d'intimité, l'effet d'écrasement et parfois de barrière ressenti à partir du sol, la crainte d'une augmentation significative de la circulation automobile associée à l'arrivée d'un grand nombre de nouveaux arrivants font partie des impacts négatifs également argués en faveur d'un abaissement du nombre d'étages.

Dans ce contexte, à quoi le débat public a-t-il servi depuis 2006 ? Parfois à faire abaisser les hauteurs proposées mais surtout à améliorer l'intégration des grands édifices à leur quartier d'accueil, dans le respect du génie du lieu et de l'identité du quartier. Les rapports des commissions de l'Office ont proposé des éléments de transition et des ajustements du design dans le but d'adoucir les ruptures. Ils ont aussi rendu plus évidente la nécessaire relation entre densification, services de proximité et infrastructures de transport en commun.

Les apprentissages

Notons deux apprentissages importants issus du débat public. Premièrement, les dossiers soumis à la consultation publique par les promoteurs sont plus complets et plus riches d'informations pertinentes. Les études déposées sont maintenant plus nombreuses et mieux faites. La différence de qualité des dossiers déposés est marquée à partir de 2006.

Les arrondissements aussi ont tiré profit des débats publics. Les plans particuliers concernant les secteurs en redéveloppement sont plus précis et certains sont présentés en consultation publique. Celui du secteur Namur - Jean-Talon Ouest, dans l'arrondissement Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce en constitue un bel exemple.

La convivialité

La ville, lorsqu'on la représente sous un jour positif, comprend abondamment d'arbres, peu de voitures et des gens qui investissent les espaces publics. Voilà ce que l'on entend par convivialité : des espaces hospitaliers, un accès facile à des services de proximité, ainsi qu'un rapport positif entre le milieu bâti et ceux qui l'utilisent. Deux indicateurs ont été sélectionnés pour évaluer la contribution du débat public à l'édification d'une ville plus conviviale : la place faite aux piétons et celle réservée aux espaces verts.

La place faite aux piétons

Le plan d'urbanisme propose d'accorder une place plus grande au piéton sur le territoire urbain. L'expérience démontre qu'en réduisant les places de stationnement pour les voitures dans un secteur donné, on complique l'usage de l'automobile et on favorise l'usage des transports en commun et des transports actifs, pourvu que le transfert modal puisse s'appuyer sur des services adéquats. Malgré l'efficacité démontrée d'une réduction des places de stationnement pour atteindre l'objectif d'un transfert modal, cette option s'avère être un enjeu qui soulève des tensions importantes.

Plusieurs participants aux débats publics ont indiqué leur crainte de perdre leur flexibilité quant au stationnement automobile sans pour autant gagner une offre améliorée en transport en commun. Par ailleurs, des résidents craignent que les automobilistes se répandent dans les rues résidentielles plutôt que de se diriger vers des endroits dédiés. Les commerçants se plaignent que le manque de stationnement réduit l'accès à leur lieu d'affaire et entraîne une diminution de leurs activités.

Chaque quartier connaît ses dynamiques propres en matière de transport. Il n'existe pas de situation et de solution universelles. Mais au total, il faut constater que le débat public a peu d'impact sur la réduction des places de stationnement automobile. Dans des dossiers sur lesquels la décision d'aller de l'avant avec le projet sous examen a été prise, seulement trois recommandations sur les huit formulées en ce sens par l'Office ont été suivies de réductions partielles. Il faut toutefois souligner que les recommandations concernant la disparition des stationnements extérieurs au profit des stationnements intérieurs ont été suivies.

Une amélioration des conditions de déplacement

La circulation de transit est presque toujours vue comme une calamité par les résidents d'un quartier et aussi comme une menace à la sécurité et à la tranquillité des résidents, à cause de la vitesse des automobilistes en transit. Alors que les études de circulation sont contestées dans leur description de la situation à telle ou telle intersection, à telle ou telle heure de la journée, elles sont souvent remises en cause aussi dans leurs conclusions ou leurs projections de la situation dans l'avenir.

L'impact du débat public sur la mise en place d'une ville plus conviviale, qui fait une place plus grande aux piétons, porte notamment sur l'amélioration des conditions de déplacement dans un quartier.

La sécurité des accès véhiculaires des grands hôpitaux ou autres équipements publics, comme l'emplacement des débarcadères, est souvent prise en considération. Plusieurs améliorations ont été apportées à la desserte en bus d'un secteur touché. La mise en place d'espaces d'autopartage ou de location de vélos fait également partie des mesures retenues. Le débat public permet, dans ce contexte, de mettre à profit le savoir d'usage des citoyens pour bonifier les conditions de déplacement. Dans la foulée du Plan de transport de Montréal et des représentations faites à l'occasion des débats publics, de plus en plus d'employeurs introduisent notamment le financement d'une partie du montant de la carte mensuelle de transport en commun dans leur portefeuille de gestion des déplacements de leurs employés.

L'aménagement des espaces verts

Le débat public a révélé une forte demande pour le verdissement des espaces urbains et les projets de complexes immobiliers répondent mieux à l'idée citoyenne d'un lieu accueillant. De plus en plus de promoteurs indiquent leur intention d'obtenir une certification LEED pour leur projet ou du moins de viser cette certification. Ils s'inspirent de représentations venues d'ailleurs ou véhiculées par des organismes de la société civile qui font la promotion, à l'occasion de débats publics, de quartiers verts et en santé.

Le débat public a également permis d'augmenter l'accès public aux espaces verts grâce à leur mise en réseau. Peu de recommandations portant sur l'augmentation du nombre de parcs ou d'espaces verts ont reçu une suite positive malgré la demande. Par contre, un effort systématique a été fait pour mettre en œuvre les propositions de création de liens entre les parcs et espaces verts existants par des sentiers piétons et des sentiers cyclables.

Le débat public a aussi permis de s'interroger sur les fonctions de l'espace vert dans la vie quotidienne des résidents de la ville, la vie des familles, des aînés, des travailleurs; de s'interroger également sur le caractère, la personnalité à donner à un espace vert afin qu'il puisse répondre aux besoins des différents usagers. Notamment, les grands parcs linéaires qui longent les rues conviennent-ils aux familles lorsque les enfants ne peuvent pas s'asseoir ni jouer ? On constate que les propositions d'espaces verts déposées par les promoteurs sont très souvent floues. Les exigences de la Ville à cet égard ne sont peut-être pas suffisamment explicites, en amont de la consultation publique. Ce n'est que par la suite que le caractère de l'espace vert se précise. Le débat public permet d'inscrire des critères dans la réflexion au sujet des espaces verts prévus.

Les défis

Le traitement des paysages s'avère être le défi le plus apparent. Les vues emblématiques sont assez bien définies et les critères pour les protéger aussi. Mais le paysage familier, celui auquel le citoyen est attaché parce qu'il fait partie de son parcours quotidien, de même que l'aménagement paysager qui définit le cadre de vie et le mobilier urbain, ceux-là ne jouissent pas de la même précision d'encadrement.

Les apprentissages

On a noté une évolution significative au niveau des pratiques municipales de transport et des mesures pour améliorer les conditions locales de déplacement. Le plan de transport de Montréal y est pour beaucoup, le programme des partis politiques municipaux aussi. Par ailleurs, les questions et préoccupations exprimées durant les débats publics de l'Office au sujet des études d'impact sur la circulation ont contribué en bonne partie au renouvellement des normes municipales concernant ce type d'étude, tout particulièrement quant à la circulation de transit et au stationnement sur rue. Il en va de même pour le territoire d'étude. Il s'élargit maintenant pour déborder les intersections immédiatement touchées et couvrir un ensemble plus large dans le but d'établir une évaluation cumulative des impacts.

CONCLUSION

Le débat public sur les grands projets permet aux valeurs des Montréalais de prendre forme dans la ville. Ces effets dépassent largement les outils réglementaires pour rejoindre les apprentissages institutionnels et les changements structurants qu'ils entraînent sur les pratiques d'urbanisme dans la ville.

Soulignons trois défis auxquels l'Office reste toutefois confronté. Au premier chef, l'existence d'une seule consultation formelle, ouverte à tous, sur des projets qui évoluent sur un horizon de réalisation pouvant s'étendre sur plus d'une décennie, crée plusieurs problèmes d'accès à l'information et de participation citoyenne. S'assurer que l'ouverture à l'influence citoyenne qui est faite par la politique de consultation de la Ville de Montréal demeure réelle s'avère être un défi.

La prise en compte des résultats des consultations d'amont effectuées par les promoteurs présente aussi un défi parce qu'aucune règle connue n'encadre ces démarches. L'Office se doit de tenir compte des façons de faire qui ont conduit à des accords avec des groupes de la communauté d'accueil, la portée des consultations, les enjeux abordés, les informations véhiculées et les méthodes utilisées pour obtenir le support. Finalement, signalons que le suivi des résultats de la consultation et des engagements qui ont été pris et parfois consignés dans des accords de développement, constituent aussi un défi lorsque les projets se modifient de façon significative tout en demeurant conforme au cadre d'intervention défini par une autorisation municipale. La question se pose : les accords de développement demeurent-ils en vigueur, dans leur volet concernant les bénéfices à la collectivité, lorsqu'un projet se modifie ? Et sinon, quels sont les principes directeurs qui s'appliquent pour les changer ?





Lyon Confluence

EXPÉRIENCES VENUES D'AILLEURS

EXPÉRIENCES VENUES D'AILLEURS

L'exemple de Lyon



GÉRARD CLAISSE, vice-président de l'agglomération du Grand Lyon en charge de la participation citoyenne et adjoint au maire de Lyon

Note au lecteur : ce texte est une synthèse analytique des grands messages tirés de la présentation de l'invité.

« Pour entrer en concertation, dès lors qu'on est dans du partenariat multiple, il faut une gouvernance partenariale et politique des projets très rigoureuse pour avoir une délibération approfondie. »

Gérard Claisse

CONSTRUIRE UNE OFFRE POLITIQUE DE LA PARTICIPATION

Les démocraties occidentales ne souffrent pas d'un déficit de demande de participation, mais plutôt d'un déficit d'offre de participation. Il revient alors aux élus de construire une offre de participation visant à répondre à ce déficit. C'est un des enseignements retenus par l'agglomération lyonnaise (Grand Lyon) et la ville de Lyon qui a mis en œuvre une politique publique pour relever ce défi.

Cette nouvelle politique publique repose sur deux grands objectifs. Le premier vise à grandir en démocratie. Selon monsieur Claisse, une participation citoyenne active et une délibération publique approfondie requièrent une représentation politique forte. En aucun cas, le pouvoir des élus n'est remis en cause, tout comme leur capacité à porter des visions et des valeurs. C'est la condition nécessaire pour entrer en débat et avoir une délibération approfondie.

Le deuxième objectif est celui du gain en efficacité, reflétant une vision davantage managériale de la participation. Par le biais de la participation des habitants, on veut rendre plus efficaces l'élaboration des projets et la conduite des politiques publiques.

De nos jours, la construction de l'action publique nécessite trois types d'expertise : technique, politique et citoyenne. C'est l'hybridation de ces trois expertises qui permet de bonifier les projets et de mieux répondre aux attentes et aux préoccupations de la population.

« L'expérience française illustre la nécessité de construire une ingénierie de la participation pour bâtir de l'intérêt commun. En effet, au-delà de la bonne intention, il faut des outils et de la méthode pour construire une représentation collective de l'intérêt général. Ce sont les mécanismes de la délibération publique. »

Gérard Claisse

LA CHARTE DE LA PARTICIPATION DU GRAND LYON

Pour construire une offre politique de participation, le Grand Lyon a décidé de produire un contrat social entre les élus et la population. Il s'agit de la Charte de la participation du Grand Lyon qui a été votée en 2003. Elle contient de grands principes et précise les orientations et les engagements en matière de concertation et de valorisation de la participation citoyenne.

La Charte vise, entre autres, à fixer les objectifs, les conditions et les modalités de la concertation publique, celle-ci étant perçue comme une aide à l'élaboration des projets pour les concepteurs et une aide à la décision pour les élus. Au terme de la concertation, ce qui est visé dépasse l'acceptabilité des projets. C'est leur appropriation par la population qui est recherchée.

L'idée est d'avoir une approche globale, c'est-à-dire de décliner les démarches participatives sur l'ensemble des niveaux de l'action publique de l'agglomération lyonnaise. La vision métropolitaine et les stratégies d'agglomération qui y sont associées font l'objet de démarches participatives. Les politiques publiques et les documents de planification sectorielle qui en découlent sont élaborés de manière participative, au même titre que les projets d'aménagement et de développement qui en résultent.

Toutefois, le changement de culture qu'implique la mise en oeuvre de la Charte prend du temps et ne se décrète pas. Au Grand Lyon, cela s'est fait en plusieurs étapes. L'élaboration de la Charte a constitué le temps politique. Puis, il y a eu le temps de l'expérimentation pour évaluer l'efficacité des outils et des méthodes sur des projets concrets. Finalement est arrivé le temps de la professionnalisation pour faire en sorte que les porteurs de projets intègrent les démarches participatives dans leur conduite de projet.

« La Charte de la participation du Grand Lyon est une coproduction entre le conseil de développement, les élus et les services techniques. Votée en mai 2003, elle a nécessité 18 mois de travail. »

Gérard Claisse



« Chaque projet peut être mis en débat à un stade différent de son élaboration, allant de l'intention de faire jusqu'au suivi, en passant par les étapes du diagnostic, de l'élaboration de l'avant-projet ou de la réalisation des travaux.

Ces moments constituent autant de temps forts pour démarrer une concertation ou pour la relancer. »

Gérard Claisse

LA CONCERTATION SUR LE PROJET DES BERGES DU RHÔNE

Depuis 2001, le Grand Lyon a géré près de 70 projets d'aménagement et une douzaine de grands projets urbains dont l'échéancier de réalisation s'étend, pour certains, sur 30 ans. Pour le mandat 2008-2014, les projets à gérer en concertation représentent environ la moitié du budget d'investissement du Grand Lyon. Il y a 16 projets urbains en cours de concertation.

La démarche participative itérative suivie dans le cadre du projet de réaménagement des berges du Rhône est un exemple de mise en œuvre de la politique de participation lyonnaise.

Ce projet, inauguré en 2007, a permis le réaménagement de 5,5 km de berges sur un territoire qui longe trois arrondissements, entre le fleuve et la ville. L'ambition du Grand Lyon est de retisser les liens entre les

hommes et le fleuve en redonnant l'accès aux berges et en mettant en valeur le patrimoine fluvial. Pour mener à bien ce projet d'envergure, le Grand Lyon a accordé une place importante à la concertation, et ce, dès la phase d'élaboration de l'avant-projet.

En 2001, un accord entérine la décision politique partagée de porter le projet en concertation. Puis, s'en suivent des étapes successives d'information et de concertation, ainsi que de rétroaction à la population permettant d'enrichir la proposition.

Un des défis de la concertation réside dans l'appropriation du projet par les Lyonnais. Pour ce faire, durant toute la durée de sa réalisation, le Grand Lyon a mis à disposition une péniche où les riverains ont pu venir s'informer et faire part de leurs commentaires. Cette péniche a été le lieu d'expositions évolutives et d'ateliers de concertation. Au total, près d'une vingtaine d'ateliers ont été menés. Chaque atelier visait à couvrir un thème en lien avec le projet, soit le stationnement ou la végétalisation, ou une zone précise, les berges ayant été fractionnées en huit séquences d'aménagement distinctes. Les temps forts de la démarche de dialogue en vue de l'élaboration du projet sont résu-



PROJET DE RÉAMÉNAGEMENT DES BERGES DU RHÔNE RÉSUMÉ DES TEMPS FORTS DE LA DÉMARCHE DE CONCERTATION

Calendrier	Étapes	Cibles	Objectifs poursuivis	Temps forts de la démarche	Degré de participation
2001-2002	Négociation politique	Élus	Définir une vision politique partagée	Accord politique négocié	Décisions des élus
2002	Concours d'idée	Professionnels de l'architecture et de l'urbanisme	Élaborer des scénarios d'avant-projet et proposer une stratégie participative	Constitution de l'équipe de maîtrise d'œuvre. Choix d'un scénario d'avant-projet et d'une stratégie	
2003	Séminaire d'une journée	Forces vives liées aux berges (acteurs économiques, institutionnels, associations, etc.),	Présenter un diagnostic, le scénario privilégié et définir des orientations partagées	Définition de grandes orientations	Information Consultation Avant-projet
	Expositions, sondage internet	Grand public	Informer et connaître l'opinion de la population sur les différents scénarios proposés et sur celui privilégié par les élus; Identifier un groupe de 500 citoyens intéressés à participer à la suite de la concertation	Commentaires et propositions de la population	
	Révision du projet	Professionnels de l'architecture et de l'urbanisme	Revoir la proposition en tenant compte des commentaires de la population	Bonification du projet de réaménagement	
Avril 2004	Ouverture de la maison du projet	Grand public	Créer un lieu physique d'information et de concertation, ouvert à tous	Création d'un lieu permanent de concertation	Concertation De l'avant-projet au projet définitif
Jusqu'à fin 2004	Réunions	Forces vives + 500 citoyens ayant manifesté leur intérêt à participer à la concertation	Partager les grandes orientations et identifier les contraintes techniques, juridiques, administratives et financières du projet	Définition du cadre de la concertation	
	Ateliers de concertation	Grand public	Discuter de thématiques particulières (végétalisation, stationnement, modes de déplacement, etc.)	Bonification du projet de réaménagement	
	Révision du projet	Professionnels de l'architecture et de l'urbanisme	Revoir la proposition en intégrant les préoccupations et propositions de la population		
	Ateliers de concertation	Grand public	Discuter des aménagements proposés pour les 8 séquences géographiques des berges		
	Révision du projet	Professionnels de l'architecture et de l'urbanisme	Revoir la proposition en intégrant les préoccupations et propositions de la population		
	Réunions	Population d'usagers cibles (habitants des péniches, personnes à mobilité réduite, etc.)	Revoir la proposition en intégrant les préoccupations des usagers		
2005	Début des travaux	Riverains	Gérer les nuisances	Réduction des impacts négatifs liés au chantier	Concertation Travaux
De 2007 à aujourd'hui	Inauguration Finalisation	Grand public	Favoriser la bonne cohabitation des usages et des différents modes de déplacement du site	Adaptation des aménagements au fur et à mesure de leur utilisation – communication sur le long terme	Concertation Livraison et suivi

Au terme de la démarche, plusieurs leçons ont été retenues. La définition du cadre de la concertation s'impose comme une étape incontournable du processus. C'est à ce moment-clé que sont identifiés les éléments non négociables du projet, soient les éléments structurants du programme comme la suppression des stationnements ou la création d'un cheminement piéton le long des berges. Ces éléments constituent le cadre de la concertation. Les élus doivent alors faire de la pédagogie, argumenter et convaincre du bien-fondé des objectifs de départ. Lorsque ce cadre est posé et connu de tous, le dialogue peut alors s'enclencher sur les éléments négociables du projet, soit les aménagements proposés sur les berges.

Au final, la concertation sur le projet des berges du Rhône aura permis, à partir d'une volonté politique affirmée, de concevoir un projet partagé. D'un lieu de passage, les berges sont devenues des lieux de rencontres, signe encourageant de l'appropriation des espaces par la population lyonnaise.



East Bayfront
Toronto

EXPÉRIENCES VENUES D'AILLEURS

L'exemple de Toronto



LAURENCE BHERER, professeure adjointe au département de Science politique de l'Université de Montréal

Les recherches ont été réalisées en utilisant notamment des informations colligées par Jimmy Paquet-Cormier de l'OCPM.

Note au lecteur : ce texte est une synthèse analytique des grands messages tirés de la présentation de l'invitée.

LE PROJET DU EAST BAYFRONT À TORONTO

À l'ère postindustrielle, la ville de Toronto, comme plusieurs villes américaines et européennes, fait face à de profonds remaniements économiques et spatiaux. La reconversion des 400 hectares de friches portuaires qui bordent le Lac Ontario a été et est encore l'occasion de mener une réflexion sur le devenir et la vocation des berges.

« Les grands projets, issus de la conversion de plusieurs territoires urbains, se définissent aujourd'hui par des usages multiples et un montage financier complexe qui fait appel de plus en plus aux partenariats public-privé. »

Laurence Bherer

À l'instigation du gouvernement fédéral, une commission royale a été formée pour se pencher sur l'avenir du secteur riverain de Toronto. Les travaux de la commission ont duré quatre ans, de 1988 à 1992. Ils ont permis de dégager un consensus fort sur la nécessité de requalifier ce territoire sur la base d'une approche de développement durable.

En réponse aux recommandations de la commission, les trois paliers de gouvernement¹ ont appuyé la création d'une agence publique autonome, la Toronto Waterfront. Cette agence est en charge de coordonner le développement du secteur, d'assurer l'équilibre financier du projet et d'encourager l'implication du secteur public et les investissements privés.

Le territoire visé s'étend sur près de 50 km de rives, divisés en cinq zones de planification. Le projet de requalification du secteur riverain devrait se réaliser sur un horizon de 25 ans à un coût estimé de 27 milliards \$, dont 25 % en provenance du secteur public et 75 % provenant du secteur privé.

Le projet du East Bayfront est une des composantes du projet de requalification. Il couvre un territoire de 36 ha qui jouxte le centre-ville de Toronto. On souhaite y construire un nouveau quartier à fonction mixte avec 6 300 unités de logements et environ 2,5 millions de m² d'espaces commerciaux. Près de 14 400 nouveaux résidents pourraient s'y installer et 3 800 nouveaux emplois pourraient s'y développer. Une ligne de tramway y serait construite pour desservir le site.

1. La ville de Toronto avec les gouvernements de l'Ontario et du Canada se partagent la gouvernance du territoire du secteur riverain de Toronto.

LA STRATÉGIE PARTICIPATIVE MISE EN ŒUVRE

« La stratégie de participation publique mise en œuvre dans le cadre du projet du East Bayfront est un mélange de pratiques ponctuelles et d'obligations législatives en matière d'évaluation environnementale. Cela donne un très grand processus qu'il faut savoir démêler. »

Laurence Bherer

En raison de son ampleur, le projet est soumis au cadre législatif de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale, ainsi qu'aux lignes directrices du gouvernement fédéral en matière de participation publique inscrites dans l'Ontario Planning Act et dans l'Ontario Environmental Assessment Act.²

En plus, la Toronto Waterfront a décidé de s'engager très tôt dans un processus participatif qui lui est propre. Pour cela, elle s'est dotée de principes visant à encadrer la participation publique. Cette initiative était en cohérence avec le mandat confié à l'agence par les paliers de gouvernement.

Les grands principes de participation publique adoptés par la Toronto Waterfront sont :

1. Informer le public;
2. Impliquer les parties prenantes le plus tôt possible;
3. Publiciser les consultations publiques au moyen d'un site Internet dédié au projet;
4. Utiliser différents modèles participatifs adaptés aux caractéristiques du projet;
5. Offrir un suivi aux personnes qui participent.

Afin de veiller au maintien de l'application de la stratégie à long terme, un comité de pilotage a été formé. Ce comité, composé de consultants spécialisés en participation publique, a pour mandat de suivre le déroulement de la démarche sur plusieurs années, de son élaboration à sa mise en œuvre.

On peut identifier quatre grands temps de participation. Chaque temps fait appel à des outils de participation spécifiques, tels que des forums publics et des séances thématiques d'information. Cette démarche particulière met l'accent sur une succession de périodes d'information (forums publics) et de rétroaction (réunions avec des groupes cibles) pour œuvrer au développement du projet. Le tableau suivant illustre les temps forts de la stratégie participative adoptée par le Toronto Waterfront.

² Le projet doit également répondre aux principes et lignes directrices de la Waterfront Revitalization Corporation and Participation Strategy, et au TWRC Backgrounder Public Consultation Process.

PROJET DU EAST BAYFRONT DE TORONTO
RÉSUMÉ DES TEMPS FORTS DE LA STRATÉGIE PARTICIPATIVE

Temps de la participation	Outils participatifs	Objectifs poursuivis
Démarrage 2000-2003	Expositions, colloques	Présenter l'équipe du Toronto Waterfront. Présenter les prémisses du projet, des exemples internationaux, etc.
	Séances publiques par secteur (4) Séances d'information thématiques (4)	Informé le grand public sur les intentions. Recueillir les attentes. Définir de grands principes d'aménagement.
	Forum public 1	Présenter la stratégie et consulter les Torontois sur leur perception du territoire.
	Groupe de suivi 1 (avec les représentants des associations et des groupes d'intérêt)	Discuter les résultats du Forum public 1.
Les grandes alternatives 2003-2006	Forum public 2	Consulter sur 3 scénarios d'aménagement et présenter les liens avec les autres projets du Toronto Waterfront.
	Groupe de suivi 2 (en tables rondes thématiques)	Discuter du forum public 2.
	Forum public 3	Discuter de façon thématique pour bonifier le plan préliminaire.
	Groupe de suivi 3	Discuter des propositions préliminaires.
	Groupe de suivi 4 (avec groupes d'autres secteurs)	Étudier la planification d'ensemble du secteur du Toronto Waterfront.
	Groupe de suivi 5	Présenter la proposition finale en lien avec les consultations précédentes.
	Forum public 4 et exposition	Présenter la proposition finale. Justifier les choix retenus (critères utilisés).
L'intégration aux quartiers existants 2006-2008	Série d'ateliers thématiques (mobilité et vocation des espaces publics)	Finaliser le projet (design et microaménagement).
	Exposition (Open House)	Présenter les éléments de design.
Bonification et mise en œuvre 2008-...	Ateliers (2) de concertation avec les promoteurs immobiliers	Évaluer les soutiens financiers éventuels.
	Assemblées d'information (2) avec la communauté	Présenter le projet final. Présenter les prochaines étapes.

QUELQUES CONSTATS À DRESSER

L'analyse de l'expérience menée par la *Toronto Waterfront* dans le cadre de l'élaboration du projet du East Bayfront permet de dresser une série de constats positifs autour de l'application de la stratégie participative.

Tout d'abord, il est intéressant de noter que la participation publique s'est déroulée en continu durant les principales étapes d'élaboration du projet, de la définition des grandes orientations d'aménagement à la planification des éléments de design. On peut donc assumer qu'il y avait une volonté d'assurer la participation publique en amont du processus, et plus tard, au moment de la planification et de la mise en œuvre du projet. De plus, à certains moments-clés, des acteurs impliqués dans les autres projets du *Toronto Waterfront* ont été intégrés à la démarche dans le but d'assurer la cohérence de la planification de l'ensemble du secteur riverain.

La stratégie est aussi marquée par une forte imbrication des différents temps de la participation, par l'alternance entre les forums et les rencontres des groupes cibles notamment. Cette démarche illustre la volonté d'utiliser les conclusions des forums publics et les avis de la population pour orienter le travail de concertation avec les groupes cibles, et également pour justifier les choix effectués.

« À Toronto, il y a une volonté de faire des choses en amont et de montrer que tout le projet n'est pas ficelé d'avance. »

Laurence Bherer

Par ailleurs, en Ontario, les critères utilisés pour l'évaluation environnementale des projets sont négociés publiquement. Au Québec, ces critères sont prédéterminés par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et ne sont pas débattus en public. Dans le cadre de la stratégie mise en œuvre par la *Toronto Waterfront*, le débat pour déterminer les critères d'évaluation a été intégré au processus de participation publique.

Les choix stratégiques effectués par la *Toronto Waterfront* suscitent d'autres constats, mettant l'accent sur des points faibles du processus. Ils sont formulés sous forme de questions ou de réflexions à poursuivre.

« Il y a aussi une volonté de justifier les choix qui ont été faits auprès de la population. »

Laurence Bherer

L'agence *Toronto Waterfront* a été créée, entre autres, pour assurer la coordination du projet. Le recours à ce nouveau type d'instrument de politique publique, à la fois public et privé, devient de plus en plus répandu. Toutefois, on peut s'interroger sur l'influence d'une telle structure sur le processus de participation

publique. En effet, l'harmonisation des principes de transparence de la participation publique avec ceux des instruments de type plus privé, marqué par le secret commercial par exemple, ne demeure pas évidente de prime abord.

Plusieurs outils participatifs ont été expérimentés au cours de la démarche, mais il semble difficile de mesurer le poids réel des uns par rapport aux autres. Par exemple, les forums publics se déroulent en une seule soirée et requièrent une réaction immédiate des participants. La question demeure entière sur la possibilité pour les participants de développer un argumentaire raisonné en aussi peu de temps. Aussi, les expositions attirent un large public, mais les avis compilés au cours de ces événements grand public sont-ils comparables à ceux recueillis lors des forums publics qui font appel à un public plus ciblé, par exemple ?

Pour finir, compte tenu de son ampleur, le projet a été fractionné en cinq secteurs. Les outils mis en place permettent-ils d'assurer des ponts entre chaque secteur et de favoriser un réel développement intégré ?



Namur – Jean-Talon Ouest



Radio-Canada



Bassin du Nouveau Havre

ATELIERS DE L'APRÈS-MIDI

En quoi les processus d'amont ont-ils permis à la population d'influencer les grands projets ?

ATELIER 1 : LE PROJET DES BASSINS DU NOUVEAU HAVRE

Note au lecteur : ce texte est une synthèse des présentations effectuées par les invités et des échanges qui ont suivi

Animateur :	André BEAUCHAMP, commissaire à l'OCPM
Secrétaire :	Catherine VANDERMEULEN, analyste à l'OCPM
Présentateur :	Aldo SYLVESTRE, directeur immobilier, Société immobilière du Canada (SIC), Québec
Panélistes :	Julie NADON, conseillère en aménagement, arrondissement du Sud-Ouest Édith CYR, directrice générale, Bâtir son quartier Mark PODDUBIUK, architecte et associé, L'ŒUF Pierre MORISSETTE, directeur général, RÉSO

LE PROJET

Le projet les *Bassins du Nouveau Havre* est localisé sur le site de l'ancienne propriété de Postes Canada dans l'arrondissement du Sud-Ouest. Le secteur à redévelopper, d'une superficie avoisinant les 10 ha, est situé à proximité du canal de Lachine. La Société immobilière du Canada (SIC), propriétaire du terrain, souhaite y implanter 2 000 unités d'habitation, incluant du logement social et communautaire, des espaces commerciaux, ainsi qu'un secteur d'emplois avec, entre autres, des locaux pour des organismes d'économie sociale. Le promoteur envisage également de mettre en valeur les anciens bassins, remblayés dans les années 1960, pour un usage récréatif et contemplatif. Évalué à 750 millions de dollars, le projet devrait se réaliser sur une période de 10 à 12 ans.

LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE

Afin d'établir les priorités d'aménagement du site et de guider le processus d'élaboration du plan directeur, la SIC a développé une approche participative. Dans les mois suivant l'acquisition des terrains en 2007, elle a créé un comité de suivi composé de représentants de la SIC et de ses consultants, de la Ville de Montréal, de l'arrondissement du Sud-Ouest, ainsi que de groupes communautaires locaux. En 2009, le plan directeur préliminaire a été soumis à une consultation publique de l'OCPM³.

3. Le rapport de consultation sur le projet des Bassins du Nouveau Havre a été rendu public le 3 juin 2009. Il est disponible sur le site internet de l'OCPM au www.ocpm.qc.ca

OBJECTIFS VISÉS PAR LA SIC :

- Présenter le rôle et la mission de la SIC, les intentions du projet, ainsi que l'approche participative développée.
- Permettre à la SIC d'être à l'écoute des enjeux du milieu et des attentes.
- Assurer le soutien du milieu, voire, permettre une appropriation du projet par le milieu.
- Bonifier le plan directeur.

CHRONOLOGIE DES ACTIVITÉS :

2007 <i>Énoncés de vision</i>	Avril 2007 : Acquisition de la propriété. Rencontres individuelles avec des représentants du milieu : - groupes ayant déjà mobilisé le milieu pour développer une vision pour le site; - organismes communautaires et associatifs; - institutions et intervenants locaux; - représentations auprès de divers intervenants régionaux.
Décembre 2007 à février 2009	Formation d'un comité de suivi composé de représentants du milieu (2), de l'arrondissement (2), de la ville centre et de la SIC. Le comité s'est réuni une fois par mois pour discuter de la planification du projet et du processus de consultation.
Avril 2008 <i>Développement d'un plan directeur</i>	Ateliers thématiques (2). Thème A : Répondre aux exigences de la famille d'aujourd'hui; Thème B : Réussir un développement urbain mixte dense et animé.
Mai 2008	Évènement pour le grand public (une journée). Pour informer et obtenir l'avis des participants concernant les énoncés de vision formulés par le comité de suivi. Conscientiser la population sur l'ampleur du site et la vocation publique des espaces.
Novembre 2008	Portes ouvertes (3 journées). Support à l'organisation par une agence privée de communication. Présentation du plan directeur développé par la SIC et ses consultants. Présentation d'une maquette du projet. Distribution d'un questionnaire pour récolter l'avis des participants.
Décembre 2008	Dépôt d'une version préliminaire du plan directeur à l'arrondissement du Sud-Ouest.

LES FORCES ET LES LIMITES DU PROCESSUS

Le point de vue du responsable de la mise en oeuvre de la démarche :

Aldo SYLVESTRE,

Société immobilière du
Canada (SIC)

Promoteur du projet

Selon le représentant de la SIC, la démarche aura engendré plusieurs gains. Tout d'abord, elle a contribué à établir un climat de confiance, de dialogue et de collaboration. Elle a favorisé une compréhension mutuelle des enjeux de développement et a permis de bonifier le plan directeur. Elle a également permis de faire émerger une vision partagée et soutenue par le milieu. L'implication de groupes locaux tôt dans le processus d'élaboration du projet, soit dès l'énoncé de vision, a minimisé les oppositions lors de la consultation publique menée par l'OCPM. Finalement, l'exercice a facilité la prise de décision

des autorités municipales, en plus d'établir les bases des ententes sur les projets communautaires à développer sur le site.

Le point de vue des acteurs associés à la démarche :

Julie NADON,

Arrondissement du Sud-
Ouest

Responsable de la
rédaction et de l'adoption
des projets de règlements
autorisant le projet

Pour la représentante de l'arrondissement du Sud-Ouest, la consultation en amont est une stratégie gagnante. Lorsque la participation intervient tôt dans le processus d'élaboration du projet, elle permet de préserver le sentiment d'appartenance de la population. Elle donne aussi l'occasion d'instaurer un dialogue et contribue à établir un climat de confiance entre les différents intervenants et le public.

Concernant la démarche de la SIC, la représentante de l'arrondissement formule plusieurs constats. Tout d'abord, l'exercice d'amont a permis d'identifier les objectifs et les besoins avant de mettre le projet sur la table à dessin, ce qui a facilité la rédaction des règlements et de l'accord de développement.

Néanmoins, ce n'est pas un exercice infaillible, car la rédaction des règlements implique que l'arrondissement fasse des choix clairs qui seront par la suite soumis à la consultation officielle de l'OCPM. Pour qu'un pont s'établisse entre la démarche d'amont et celle de l'OCPM, l'arrondissement devrait faire un suivi auprès des groupes communautaires et des citoyens pour expliquer les choix qui ont été faits dans la rédaction du règlement final.

Consulter, c'est accepter d'être influencé. Cessons d'avoir peur de l'opinion du citoyen, du point de vue des groupes communautaires, du point de vue du milieu des affaires ! Échangeons les idées avec pour objectif des décisions éclairées et des projets mieux intégrés. Ceci constitue quelques-unes des leçons que la représentante de l'arrondissement a souhaité partager avec les participants pour conclure sa présentation.

Édith CYR,

Bâtir son quartier

Entreprise d'économie sociale partenaire de la SIC pour la construction des logements sociaux et communautaires

Pour Bâtir son quartier, un groupe de ressources techniques (GRT), partenaire de la SIC pour la construction des logements sociaux et communautaires sur le site, la démarche d'amont est une clé du succès. Elle permet de construire en fonction des impératifs de chacun, au lieu de déconstruire. Parmi les gains réalisés, la représentante du GRT mentionne que le comité de suivi a permis de développer en douceur le projet. Le fait de discuter avec les promoteurs, tôt dans le déroulement de la démarche d'élaboration du projet, a permis de mieux comprendre les contraintes techniques et financières et de mieux renseigner le promoteur sur les besoins du milieu.

Il ne fait aucun doute que la mise en œuvre de la stratégie municipale d'inclusion⁴ de logements abordables et les consultations tenues par l'OCPM, ont permis de faire évoluer la façon dont sont élaborés les grands projets à Montréal, particulièrement au chapitre de l'introduction de logements sociaux et communautaires. Ainsi, il n'a pas été nécessaire de convaincre la SIC du bien-fondé du logement communautaire par exemple. Toutefois, la représentante ajoute que la stratégie doit être soutenue par les fonctionnaires et les élus.

Mark PODDUBIUK,

L'ŒUF (Office de l'éclectisme urbain et fonctionnel)

Firme d'architecture mandatée par la SIC pour collaborer à l'élaboration du plan directeur

Du point de vue d'un des architectes impliqués dans la conception du projet, la démarche de consultation d'amont oblige les professionnels à adapter leur pratique et à faire preuve de créativité pour informer et chercher l'appui d'un public de plus en plus sophistiqué.

Le projet des *Bassins du Nouveau Havre* propose une densité et une mixité plus élevées que celles du voisinage. Il a fallu présenter au public des exemples concrets de ce type de projets, concevoir des documents d'information et des panneaux de présentation à exposer lors des événements publics. Dans un souci d'engager un débat avec le public, la firme a d'ailleurs convaincu le promoteur de monter une maquette très détaillée du projet plutôt que des éléments de volumétrie et de cibler certaines mesures de développement durable facilement compréhensibles par le public, pour aller chercher son appui.

Par ailleurs, la firme aurait souhaité qu'un lieu public d'information et d'échange sur le projet soit créé à proximité du site pour toute la durée de son élaboration. Cette pratique est déjà instaurée dans certaines villes du monde dans le cas de grands projets dont la réalisation s'échelonne sur plusieurs années.

L'architecte a conclu sur l'importance d'encourager la présence des professionnels dans les débats, car ils contribuent à assurer la crédibilité des échanges. D'après son expérience, la densification dans les projets est souvent mieux acceptée lorsque ce sont les professionnels qui font la démonstration de sa pertinence plutôt que les promoteurs.

4. Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels, Ville de Montréal www.ville.montreal.qc.ca

Pierre MORISSETTE,

RÉSO (Regroupement économique et social du Sud-Ouest)

Organisme d'économie sociale mandaté par la SIC pour la création du pôle d'emplois

En raison de sa mission auprès de la communauté du Sud-Ouest, le Regroupement économique et social du Sud-Ouest (RÉSO) a joué un rôle important dans le processus. Dès l'an 2000, le regroupement a mené plusieurs activités avec le milieu pour préparer une vision de développement pour le site. Le RÉSO, après avoir obtenu de Postes Canada le report de la vente des terrains à un promoteur privé, a développé des principes et un concept d'aménagement. Par la suite, le RÉSO a présenté le projet à la communauté au cours d'une assemblée publique.

Le représentant du RÉSO s'est dit très satisfait de la démarche menée par la SIC et l'a qualifiée d'exemplaire. Les principes retenus par l'organisme ont été repris par la SIC, même si le pôle d'emplois n'a pas toute l'ampleur souhaitée au départ. Les travaux du RÉSO avec le milieu ont préparé le terrain pour la SIC. L'opposition au projet lors de la consultation publique est demeurée circonscrite à un groupe de résidents du voisinage. Ce bon accueil général au projet est le résultat du partenariat fructueux établi entre la communauté et le promoteur.

LES DISCUSSIONS

Note au lecteur : cette section résume les principaux échanges entre les participants

Gains pour la communauté et rentabilité des projets. Il a été souligné que la SIC, de par son statut et sa mission, vise une rentabilité sociale des projets plutôt qu'une rentabilité financière maximale. En ouverture des discussions, il a été demandé si les conditions de succès réunies pour l'élaboration du projet des *Bassins du Nouveau Havre* seraient transposables dans le cadre d'un projet privé. Le représentant de la SIC a indiqué que, comme pour toute entreprise privée, la pérennité d'un projet est à la base de toutes leurs opérations de développement. Chaque projet de la SIC doit être autofinancé et rentable. Il peut donc y avoir des choix difficiles à faire. La SIC a obtenu de la Ville une surhauteur de 10 % pour aider à rentabiliser le projet.

Suivi des recommandations de l'OCPM. Au niveau du suivi des recommandations du rapport de l'OCPM, on a demandé au promoteur de justifier les choix effectués en matière de logement social. En effet, le pourcentage de logement social prévu dans le projet final est plus faible que celui souhaité par certains organismes du milieu et repris dans les recommandations de l'OCPM. Le représentant de la SIC a indiqué qu'il y avait eu des discussions avec Bâtir son quartier et que la construction de logement social à hauteur de 20 % avait été jugée suffisante, plutôt que les 25 % recommandés. Certaines recommandations ont été intégrées au projet final, mais toutes n'ont pu être retenues.

Durabilité des grands projets urbains. Comment évaluer la durabilité de projets urbains qui ont un horizon de réalisation de plusieurs années, voire de quelques décennies ? Comment est-on assuré du suivi des consultations lorsque le projet s'étale sur une génération ? La représentante

de l'arrondissement du Sud-Ouest a indiqué que pour modifier les projets de règlement adoptés en vertu de l'article 89 de la Charte de la Ville, il fallait recommencer le processus de consultation publique formelle de l'OCPM. C'est un outil qui s'avère assez rigide lorsque les projets sont appelés à évoluer dans le temps. Elle a souligné que, pour assurer un suivi prolongé, il faudrait faire une consultation en continu.

Qui impliquer ? Comment ont été choisis les partenaires à impliquer dans la démarche participative et au sein du comité de suivi, notamment ? La SIC a amorcé une démarche de dialogue avec des organismes qui étaient bien implantés dans le milieu et en particulier avec le RÉSO.

Quels outils utiliser ? Des questions ont également porté sur le choix des moyens de participation utilisés en général par la SIC. L'approche varie selon le projet d'après le représentant de la SIC. Dans le cas des Bassins du Nouveau Havre, le site était bien connu et la communauté était déjà mobilisée. Il a fallu en tenir compte dans la panoplie d'outils déployée. La mise en place d'un comité de suivi s'est imposée, compte tenu de la situation. En outre, la SIC s'est conformée au principe général qui consiste à informer d'abord, à consulter, à dialoguer, puis à prendre les décisions ensuite. Il faut mentionner que des résidents n'ayant pas participé aux activités ont attendu la consultation publique officielle menée par l'OCPM pour exprimer leur point de vue.

ATELIER 2 : LE PROJET DE MODERNISATION DE LA MAISON DE RADIO-CANADA ET DU DÉVELOPPEMENT DE SON SITE

Note au lecteur: ce texte est une synthèse des présentations effectuées par les invités et des échanges qui ont suivi

Animateur : Joshua WOLFE, commissaire à l'OCPM
Secrétaire : Simon LANGELIER, analyste à l'OCPM

Présentateur : Daniel LANGLOIS, chef, services immobiliers, Société Radio-Canada
Panélistes : Nancy SHOIRY, directrice, direction de l'aménagement urbain et des services aux entreprises, arrondissement de Ville-Marie
Louise HODDER, directrice générale, CDEC Centre-Sud
Ron RAYSIDE, architecte, firme Rayside architecte

LE PROJET

La Société Radio-Canada (SRC) souhaite moderniser ses installations situées sur le boulevard René-Lévesque dans l'arrondissement Ville-Marie. Afin de financer sa modernisation, la société d'État prévoit développer sur son site un vaste projet immobilier et commercial évalué à 1,6 milliard de dollars. Le projet comprend la construction de quelques 2 200 unités de logements, des espaces commerciaux, des espaces à bureaux et des espaces publics. Ces nouveaux édifices seraient construits autour de la tour actuelle, principalement sur les aires de stationnement existantes. La tour pourrait alors être convertie en unités de logement, en hôtel ou en bureaux. Les bureaux actuels seraient déménagés dans d'autres édifices situés près des studios. En outre, le projet prévoit le retissage de la trame de rues sur le site.

LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE

Afin d'identifier des solutions pour la modernisation de ses installations et le développement de son site, la SRC a entrepris à l'automne 2006 une démarche de consultation du milieu⁵. Cette démarche s'est déroulée en trois temps. Dans un premier temps, une quinzaine d'acteurs du quartier Centre-Sud ont été rencontrés. Ces entretiens ont permis à la SRC de mieux cerner les attentes de la communauté et de discuter de l'approche participative envisagée. À la suite de ces rencontres, la SRC a préparé une démarche participative qui prévoyait la formation d'un comité-conseil.

Dans un second temps, la SRC a sélectionné dix acteurs, parmi ceux rencontrés en première ronde, pour siéger au comité. Les participants ont été choisis en raison de leur expertise et de leur connaissance du milieu et des enjeux du quartier. Le comité avait pour mandat de formuler des recommandations portant sur les besoins du milieu et les enjeux d'aménagement à prendre en compte dans l'élaboration de l'étude de modernisation et de développement de la société d'État.

5. Le rapport de la démarche de la consultation avec le milieu est disponible sur le site internet de l'OCPM, à l'adresse suivante : www.ocpm.qc.ca. Le rapport a servi à constituer la chronologie des activités et à identifier les objectifs visés par la SRC.

Dans un troisième temps, la SRC a présenté à divers publics, incluant ses employés, la démarche réalisée avec le comité-conseil, les recommandations de ce dernier, et le plan directeur préparé par la société d'État au terme de l'exercice. Les participants étaient invités à venir voir la maquette du projet et à partager leurs avis sur le plan directeur. Les commentaires émis ont permis de bonifier le projet. En 2008, le plan directeur de la SRC a été soumis à une consultation publique de l'OCPM⁶.

OBJECTIFS VISÉS PAR LA SRC :

- Connaître les besoins et les attentes de la communauté.
- Échanger sur les besoins et les contraintes de la SRC.
- Élaborer une démarche participative appropriée.

CHRONOLOGIE DES ACTIVITÉS :

Septembre 2006 <i>Étude pour identifier les solutions de la modernisation</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Définition des objectifs généraux du projet de la SRC pour ses employés et la communauté. • Amorce d'une étude pour identifier des solutions de modernisation et de développement du site. • Décision de mettre en place une démarche de consultation du milieu.
Automne 2006 <i>Première ronde de consultation</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Rencontres avec une quinzaine de représentants de divers groupes, associations et organismes socio-économiques du quartier. • Volonté de représenter la diversité des intérêts et des préoccupations présents dans le milieu (habitation, qualité de vie, services de proximité, milieu économique, etc.). • À la suite des rencontres, la SRC met en place une démarche de consultation et forme un comité-conseil.
Hiver et printemps 2007 <i>Le comité-conseil</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Formation d'un comité-conseil composé de dix membres, choisis en fonction de leur connaissance et expertise du milieu ainsi que de leur représentativité par rapport aux enjeux du quartier. • Restreint à 10 membres afin d'assurer l'efficacité des rencontres et obtenir une contribution optimale de chacun. • Mandat : formuler des recommandations à la SRC sur : <ul style="list-style-type: none"> - les besoins du milieu; - les enjeux d'aménagement; - les retombées du quartier. • Le comité-conseil s'est réuni six fois de janvier à avril 2007. • Résultat des travaux : 28 recommandations sous cinq grands thèmes : 1) objectifs généraux, 2) fonction résidentielle, 3) activité économique, 4) aménagement, 5) conditions de réalisation.

6. Rapport de consultation publique sur le projet de la modernisation de la Maison de Radio-Canada, OCPM, 5 mars 2009, www.ocpm.qc.ca

<p>Décembre 2007 au printemps 2008 <i>Deuxième ronde de consultation</i></p>	<p>Présentation du plan directeur à divers groupes :</p> <p>Grand public</p> <ul style="list-style-type: none"> • Présentation des recommandations du comité-conseil. • Présentation du plan directeur. <ul style="list-style-type: none"> - Journées portes ouvertes à l'intention des voisins (questionnaire); - Expositions (maquette) : Montréal du futur, Journées de la Culture, etc.; - Site Internet, pochette d'information, bureau d'information. <p>Représentants de la Ville de Montréal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Présentation du plan directeur. • Rencontres de travail. <p>Thèmes abordés :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 grands axes : 1) besoins et attentes des différents partis, 2) objectifs de développement, 3) objectifs d'aménagement.
	<p>Employés</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5 grandes recommandations : 1) briser l'isolement du site et le réintégrer au quartier, 2) offrir des services de proximité, 3) assurer un environnement sécuritaire, 4) créer des espaces verts et des places publiques, 5) positionner CBC/Radio-Canada comme pôle culturel important.
<p>Novembre 2008</p>	<p>Consultation publique de l'OCPM.</p>
<p>Suites <i>(à venir)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intégration des recommandations au règlement de zonage. • Ratification d'un accord de développement. • Adoption par le comité exécutif. <p>Particularité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poursuite du processus de consultation. • Formation d'un comité de concertation regroupant : <ul style="list-style-type: none"> - Arrondissement; - Groupes communautaires et représentants du milieu; - Promoteur(s) éventuel(s); - CBC/Radio-Canada.

LES FORCES ET LES LIMITES DU PROCESSUS

Le point de vue du responsable de la mise en oeuvre de la démarche :

Daniel LANGLOIS,

Société Radio-Canada

Promoteur

Selon le représentant de la SRC, le processus de consultation en amont s'est avéré avantageux. En plus d'établir un lien de confiance avec les gens du milieu, il a servi de forum permettant l'expression des attentes de chacun. La longueur du processus (9 mois) a également donné l'occasion aux participants de développer une compréhension approfondie des différents enjeux liés au projet.

En outre, l'exercice d'amont a haussé le niveau de confiance de la SRC lors du dépôt du projet aux autorités municipales puisqu'il se voulait une réponse aux attentes du milieu. La démarche a par ailleurs constitué une base pour la poursuite du dialogue. En effet, l'accord de développement prévoit la mise en place d'un comité de concertation pour assurer la poursuite des échanges. Cette plate-forme se veut un lieu de veille pour les représentants de la communauté qui pourront faire part de leurs préoccupations au cours de l'évolution du projet. Elle regroupera les représentants de la SRC, de la communauté et du futur promoteur.

Cependant, l'exercice comporte quelques limites. Ainsi, en raison de l'ampleur du projet, il était difficile de répondre aux attentes de tous les participants. Des compromis ont dû être faits de part et d'autre. Également, il ne faut pas perdre de vue que le mode de réflexion sur les enjeux lors d'une concertation d'amont est différent de celui de la consultation publique. Finalement, la prise en considération de la démarche en amont dans le processus de consultation publique officielle tenue par l'OCPM s'est avéré être un défi.

Le point de vue des acteurs associés à la démarche :

Ron RAYSIDE,

Architecte

Membre du comité -conseil

Selon le représentant de la firme Rayside architecte, la consultation en amont est utile car elle permet de moduler plus aisément un projet. En fait, de façon générale, plus un projet est avancé dans son élaboration, plus il est difficile d'y apporter des modifications. Sans démarche d'amont, il peut même s'avérer ardu pour les parties prenantes de bien saisir les enjeux liés au projet.

En ce qui a trait au projet de la SRC, la démarche engagée a permis de réaliser plusieurs gains au niveau du logement social, du désenclavement du site, et de la prise en compte d'éléments patrimoniaux du voisinage.

Par ailleurs, la qualité des personnes marque les concertations. Dans ce type de démarche, la sélection des personnes à impliquer est très importante. En ce qui concerne le comité-conseil, certaines conditions de participation imposées par le promoteur ont parfois été difficiles à respecter par les membres, tels l'obligation de siéger à titre personnel et de se soumettre à un avis de confidentialité.

En outre, il a fallu faire des compromis, dont plusieurs visaient à tenir compte des contraintes du promoteur. La connaissance de ces contraintes ajoute une touche de réalisme aux discussions, chacun souhaitant le meilleur projet possible. Par exemple, la question des hauteurs, grande préoccupation des intervenants, s'est avérée une conséquence des contraintes propres au projet.

Louise HODDER,

CDEC Centre-Sud

Organisme du milieu,
membre du comité-conseil

Les avantages du processus de consultation en amont sont nombreux, selon la directrice générale de la CDEC Centre-Sud. L'un d'eux porte sur la nature des échanges entre les parties prenantes. Dans le cas du projet de la SRC, le caractère informel des négociations a donné lieu à des discussions fructueuses. Chacun a pu exprimer ses attentes et une pondération commune a pu s'effectuer, compte tenu des objectifs partagés et des contraintes du promoteur.

De plus, la prise en compte des préoccupations du comité-conseil au moment de la rédaction de l'accord de développement par l'arrondissement de Ville-Marie est un aspect positif du processus. L'accord de développement constitue un outil intéressant pour la communauté. Cependant, selon la représentante de la CDEC, il n'offre aucune garantie lorsque le projet évolue au fil du temps. La création d'un comité de suivi sur le projet sera utile. Afin d'améliorer le modèle montréalais des accords de développement, la représentante propose de s'inspirer du modèle des Community Benefits Agreements (CBA) qui sont implantés dans d'autres villes du Canada, aux États-Unis, en Australie et en Angleterre.

Selon la représentante de l'arrondissement de Ville-Marie, la démarche de consultation entreprise par la SRC a été exemplaire. Les conditions de participation idéales et l'ouverture du promoteur ont contribué au succès de la démarche. Toutefois, chaque projet est différent et les conditions gagnantes varient. On peut néanmoins souligner que lorsqu'un projet très avancé est soumis à la consultation publique, la population a l'impression que le projet n'évoluera plus.

Nancy SHOIRY,

Arrondissement de Ville-
Marie

Responsable de la
rédaction et de l'adoption
des projets de règlements
autorisant le projet et
l'accord de développement

L'arrondissement n'a pas participé aux négociations du comité-conseil. Il a néanmoins joué le rôle d'intermédiaire en transmettant au comité exécutif les recommandations du groupe avisé. À la suite de cela, le comité exécutif a soumis à l'OCPM une série d'enjeux sur lesquels l'organisme devait porter une attention particulière lors de la consultation publique officielle.

Une question demeure ouverte cependant et elle porte sur l'arrimage entre le processus d'amont du promoteur et le processus officiel de l'OCPM qui a suivi. Comment faire bénéficier davantage la consultation publique de l'OCPM des résultats de la consultation d'amont ? Malgré l'intérêt suscité par les activités de l'OCPM, l'arrondissement a eu l'impression qu'il s'agissait d'une répétition de la démarche d'amont. Pour favoriser un meilleur arrimage, il aurait été bénéfique de présenter la démarche du promoteur et les résultats dégagés au début des travaux de l'OCPM.

LES DISCUSSIONS

Cette section résume les principaux échanges entre les participants

La rétroaction aux participants. En ouverture du débat, on s'est interrogé sur la façon dont pouvait s'établir le suivi des grands projets qui s'échelonnent sur plusieurs années. Ces projets sont amenés à évoluer avec le temps. À la suite du dépôt d'un rapport de consultation et de l'adoption de la réglementation par les autorités politiques, le milieu est rarement informé des étapes subséquentes et de l'évolution des projets. Selon la représentante de l'arrondissement Ville-Marie, le comité de suivi du projet constitue un élément de réponse, bien que la représentativité du milieu soit source de questions. Il est raisonnable de penser que le membership du comité évoluera avec le temps. La communication avec le public devrait bénéficier de l'avènement des nouvelles technologies pour assurer la rétroaction aux participants sur le suivi des grands projets.

Le négociable et le non négociable. Comment définir le cadre de la concertation dans le cas des grands projets ? Cette question renvoie à la définition de ce qui est négociable et de ce qui ne l'est pas. La directrice de la CDEC Centre-Sud a souligné qu'en amont, des ententes entre le milieu et le promoteur peuvent être établies. Les élus ne sont pas les seuls à décider de ce qui est négociable ou pas. En ce sens, l'accord de bénéfices à la collectivité (ABC), inspiré des Community Benefits Agreements (CBA) constitue, selon elle, un outil intéressant qui mériterait d'être étudié de près en vue de l'adapter aux pratiques montréalaises. Ce processus permettrait une approche plus concertée des trois parties (la Ville, le promoteur et les groupes intéressés), tout en optimisant les retombées sociales, économiques et culturelles du projet.

La place des élus. Il a été mentionné que la tenue de consultation publique sur des projets déjà bien ficelés conduit les citoyens à se méfier des processus participatifs. Les élus sont souvent absents des démarches d'élaboration des projets, ce qui illustre, pour certains, un désengagement politique manifeste. Toutefois, selon la représentante de la CDEC Centre-Sud, la vision des élus est incarnée dans les politiques municipales. Chaque projet devrait être évalué en fonction de ce cadre. Pour l'animateur de l'atelier, il est d'ailleurs souhaitable qu'un organisme comme l'OCPM maintienne une distance avec les élus, car cela garantit la crédibilité du processus. Les élus tranchent au final. L'architecte invité a tenu à souligner qu'en termes d'implication des élus, les dynamiques sont différentes suivant les quartiers. Certains réservent une grande place aux élus dans les discussions avec le milieu et au sein des comités-avis, alors que d'autres refusent leur présence.

La nature et le fonctionnement du comité-conseil. Comment l'OCPM aurait-il pu contribuer aux travaux du comité-conseil ? Selon l'animateur et commissaire de l'OCPM, l'institution pourrait établir des modalités, des procédures, des règles du jeu, mais la nécessité d'une consultation pour permettre au grand public de s'exprimer demeure. La représentante de l'arrondissement de Ville-Marie suggère, quant à elle, d'intégrer des analystes de l'OCPM, à titre d'observateur, dans les rencontres avec l'arrondissement lors de certaines étapes charnières.

L'existence d'un accord de confidentialité a-t-elle influé sur la nature de la démarche et sur la représentativité des participants ? Selon le représentant de la SRC, même si les gens ont été invités à titre personnel, la société d'État a tenté de s'assurer d'une bonne représentativité du milieu. Quant à l'avis de confidentialité, il visait à garder une certaine cohésion au niveau du groupe. Sans cet avis, il n'y aurait peut-être pas eu toute la latitude nécessaire pour tenir la réflexion souhaitée. Selon un individu membre du comité-conseil, cet aspect de la démarche a créé un certain malaise au départ. Il souligne que tous les membres n'ont pas signé l'entente de confidentialité, car certains organismes n'étaient pas à l'aise d'envoyer un représentant sur une base personnelle qui n'avait pas la possibilité de rapporter au groupe le contenu des échanges. Ces membres ont toutefois convenu avec le promoteur qu'il n'y aurait pas de sabotage du processus.

ATELIER 3 : LE PROJET DE RÉAMÉNAGEMENT DU SECTEUR NAMUR – JEAN-TALON OUEST

Note au lecteur: ce texte est une synthèse des présentations effectuées par les invités et des échanges qui ont suivi

Animatrice : Judy GOLD, commissaire à l'OCPM
Secrétaire : Stéphanie ESPACH, analyste à l'OCPM

Présentatrice : Louise ROY, présidente de l'OCPM
Panélistes : Daniel LAFOND, directeur de l'aménagement urbain et des services
aux entreprises, arrondissement de Côte-des-Neiges –
Notre-Dame-de-Grâce (CDN – NDG)
Liza NOVAK, directrice, centre communautaire Mountain Sights

LE PROJET

Le projet de plan directeur pour la requalification du secteur Namur – Jean-Talon Ouest prend place dans une zone déstructurée du nord de l'arrondissement de CDN – NDG. Ce terrain, d'une superficie d'environ 40 ha, est occupé par des activités commerciales, de l'industrie légère, des édifices à bureaux et une aire résidentielle concentrée sur l'avenue Mountain Sights. L'arrondissement CDN – NDG propose de créer un nouveau milieu de vie sur la base du concept TOD⁷. Un des principaux objectifs du plan de réaménagement proposé par l'arrondissement est l'augmentation de la densité résidentielle du secteur. Ainsi, près de 3 200 unités de logements seraient construites sur un horizon temporel de 15 ans. En outre, des commerces et des services de proximité seraient implantés pour desservir les résidents, un nombre significatif d'espaces verts serait ajouté et plusieurs rues seraient réaménagées pour faciliter les déplacements en mode actif.

LA DÉMARCHE PARTICIPATIVE

En 2005, l'arrondissement de CDN – NDG a amorcé une réflexion quant au devenir du secteur Namur – Jean-Talon Ouest appelé à changer de vocation. Afin d'évaluer le niveau d'acceptation populaire de la vision proposée, l'arrondissement de CDN – NDG a décidé de travailler en amont et de faire appel à l'OCPM pour assurer l'impartialité et la transparence du processus.

Ainsi, à la demande de l'arrondissement, l'OCPM a été mandaté par le comité exécutif de la Ville de Montréal pour mettre en œuvre un processus de consultation participatif visant l'élaboration d'un plan directeur pour le réaménagement du site. L'OCPM devait accompagner l'arrondissement dans le processus de consultation afin que les citoyens contribuent à l'élaboration des principes d'aménagement du secteur à réaménager. Dans ce but, l'OCPM a développé une stratégie participative en plusieurs étapes.

7. Le Transit Oriented Development (TOD) fait opposition au Car Oriented Development (COD) où la planification des quartiers et des villes est faite en fonction de l'automobile. La planification de type TOD s'articule généralement autour d'une infrastructure importante de transport en commun.

OBJECTIFS VISÉS PAR L'OCPM :

- Identifier une vision de développement du secteur.
- Discuter et bonifier les principes directeurs d'aménagement proposés par l'arrondissement en tenant compte :
 - des caractéristiques du secteur et des besoins de tous les intéressés;
 - des objectifs et des contraintes de l'arrondissement;
 - de la viabilité des projets pour les promoteurs.
- Dégager, si possible, des consensus, des éléments d'appropriation par la population.
- Identifier les gains potentiels pour le quartier à court, moyen et long termes.

CHRONOLOGIE DES ACTIVITÉS :

Septembre 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Tournée préparatoire auprès des organismes communautaires du milieu.
....	<ul style="list-style-type: none"> • Création et animation d'un comité de suivi avec des représentants : <ul style="list-style-type: none"> - des groupes communautaires (Corporation de développement communautaire, Centre communautaire Mountain Sights); - des groupes économiques (CDEC); - du milieu de la santé (DSP); - du milieu scolaire (commission scolaire, école des Nations); - de l'arrondissement de CDN – NDG; - du Service de l'habitation de la Ville de Montréal. <p>Choix des membres basé sur leur aptitude à parler des enjeux identifiés comme les plus importants au dossier.</p> <p>Rôle du comité : identifier et organiser des activités pour favoriser la participation publique à la consultation, s'assurer que les intérêts et les préoccupations des parties intéressées sont connus et considérés, discuter des conclusions à tirer, des résultats, à chacune des étapes.</p>

Semaine du 26 octobre 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Tenue de rencontres (5) avec des groupes de clientèles cibles : <ol style="list-style-type: none"> 1. résidents du site; 2. membres de la Corporation de développement communautaire Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce; 3. résidents du secteur Victoria au sud de Jean-Talon; 4. commerçants du site et propriétaires d'édifices à bureaux; 5. résidents de l'avenue Mountain Sights. <p>Présentation des orientations préliminaires et discussions par l'arrondissement. Les rencontres visaient à rejoindre la population par territoire géographique. Elles ont permis d'identifier des enjeux (densification, logement social, identité du secteur, etc.).</p>
4 novembre 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Retour au comité de suivi avec une synthèse. Retour sur les discussions avec les publics cibles. Identification des divergences et des convergences. Retour sur des problèmes et des opportunités.
22 novembre 2009 (une journée)	<ul style="list-style-type: none"> • Tenue d'un forum public. Kiosques d'information pour permettre au public de se familiariser avec les enjeux du secteur et de prendre connaissance des solutions proposées par l'arrondissement. Invitation à des tiers (ex. : Service de police) pour traiter de thématiques comme la sécurité publique, le concept de quartier vert, etc. Présentation d'une maquette du projet. • Tenue d'une séance d'information publique avec présentation du projet de l'arrondissement. Le public est invité à poser des questions et à émettre des commentaires.
14 et 15 décembre 2009 (en soirée)	<ul style="list-style-type: none"> • Tenue de deux séances publiques d'audition. Présentation d'une vingtaine de mémoires. Plusieurs niveaux d'échanges : préoccupations quotidiennes, suggestions, bonifications, commentaires sur de grands principes d'aménagement.
Février 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Rédaction du rapport de l'OCPM⁸.

8. Rapport de consultation publique sur le projet de requalification du secteur Namur – Jean-Talon Ouest, OCPM, 19 février 2010, www.ocpm.qc.ca

LES FORCES ET LES LIMITES DU PROCESSUS

Le point de vue du responsable de la mise en oeuvre de la démarche :

Louise ROY,

OCPM

Instance permanente de consultation publique de la Ville de Montréal

L'intervention d'amont dans le cadre du projet de requalification du secteur Namur – Jean-Talon Ouest est le deuxième exercice de ce type mené par l'OCPM.

Un des points forts du processus réside dans son caractère inclusif. Il vise l'intérêt collectif en tenant compte des intérêts particuliers, l'OCPM ayant choisi d'impliquer l'ensemble des acteurs intéressés. Un autre point fort de la démarche est sa transparence. Les activités et les rencontres sont publiques et les comptes rendus disponibles sur le site internet de l'OCPM. Du reste, l'approche utilisée permet à l'influence citoyenne de s'exercer à deux niveaux :

sur les orientations d'aménagement et sur les enjeux de proximité. La production d'un rapport détaillé en fin de parcours est aussi un levier considérable pour étendre l'influence du milieu à plus long terme.

Cependant, cet exercice a ses limites. La plus importante porte sur l'arrimage entre le travail d'amont et l'adoption des règlements par l'arrondissement. Au moment de la rédaction des projets de règlements, l'arrondissement doit faire des choix. Ces choix et les décisions qui en découlent pourraient être mieux expliqués à la population si une deuxième phase de consultation publique était tenue. Dans la même veine, les autorisations délivrées à certains promoteurs fonciers avant l'amorce de la démarche de l'OCPM ont nui à la crédibilité du processus. Pour contrer cela, l'arrondissement a dû être très clair sur sa marge de manœuvre.

Le point de vue des acteurs associés à la démarche :

Daniel LAFOND,

Arrondissement de CDN – NDG

Responsable de la rédaction et de l'adoption du plan directeur de requalification du secteur

Pour le représentant de l'arrondissement de CDN – NDG, la démarche d'amont a été très constructive. Les qualités d'animation de l'OCPM ont été appréciées durant les activités, tout comme son impartialité dans le choix des acteurs qui étaient très représentatifs du secteur. En bref, le recours à l'OCPM a assuré la crédibilité de la démarche.

Les attentes étaient grandes et l'exercice a permis de bien comprendre les préoccupations des résidents. Grâce aux consensus établis et avec l'appui de la population, l'arrondissement est en position de force dans les négociations entreprises avec les développeurs intéressés à investir sur le site.

Par ailleurs, en réponse aux recommandations de l'OCPM, l'arrondissement a mis en place des tables de travail avec des professionnels de l'arrondissement et des services centraux pour élaborer un plan de travail et répondre aux besoins des résidents, tels qu'ils ont été exprimés.

Liza NOVAK,

Centre communautaire
Mountain Sights

Organisme communautaire
local, membre du comité de
suivi

Selon la directrice du Centre communautaire Mountain Sights, le processus a favorisé les échanges entre la Ville et les organismes du milieu. Ce dialogue a permis d'identifier des intérêts partagés. En plus, la démarche a offert l'occasion aux résidents d'exprimer leurs besoins et de partager leurs préoccupations. Leur participation au débat public a aussi augmenté leur visibilité puisque les demandes ont été médiatisées dans le journal local.

La directrice du centre a également dressé une série de constats, formulés en termes de défis à relever. Le premier défi est celui des ressources humaines et financières des organismes communautaires face à la demande croissante de mobilisation. De plus en plus, les groupes sont appelés à se mobiliser à plusieurs étapes de l'élaboration d'un projet. Dans le cadre du projet Namur

– Jean-Talon Ouest, diverses activités d'information ont été menées par le centre dès l'annonce du projet, soit plus d'un an avant l'intervention de l'OCPM. L'adoption finale des projets s'accompagnera également d'une procédure référendaire qui requerra à nouveau la mobilisation de la communauté. Le processus d'amont a lui aussi occasionné un surcroît de travail et des coûts additionnels. Cette iniquité de moyens est un obstacle à la participation des groupes du milieu. La directrice du centre demande à la Ville de dégager les ressources nécessaires pour pallier cette lacune.

Le deuxième défi est celui de l'accessibilité du langage de l'aménagement urbain aux résidents de l'avenue Mountain Sights. L'organisme a dû faire appel à des étudiants pour traduire dans un langage accessible les plans préparés par l'arrondissement. L'exercice inverse a également dû être mené pour traduire dans un langage urbain les préoccupations des résidents.

Le troisième défi est celui de la représentativité des groupes. Le centre ne pouvait pas représenter à lui seul les intérêts de la population environnante, car les enjeux dépassaient le site lui-même et la rue Mountain Sights. Il a donc fallu se joindre à la Corporation de développement communautaire de Côte-des-Neiges (regroupement de 40 groupes communautaires) pour approfondir la compréhension des enjeux. Finalement, la directrice a conclu sa présentation en soulignant l'importance de continuer à défendre les intérêts des résidents, dont les besoins sociaux sont parfois occultés au profit des intérêts économiques.

LES DISCUSSIONS

Cette section résume les principaux échanges entre les participants

Projets métropolitains et critères de mobilisation. En ouverture du débat, on a voulu connaître les critères utilisés par l'OCPM pour déterminer le territoire de mobilisation du public. La présidente de l'OCPM a rappelé la difficulté de circonscrire un secteur de mobilisation pour un projet donné. L'expérience montre que la participation la plus forte s'observe généralement parmi les résidents du voisinage immédiat d'un projet. Dans le cas du projet Namur – Jean-Talon Ouest, c'est le secteur de Côte-des-Neiges qui a été ciblé, et une population plus large a été rejointe par le biais, entre autres, de l'école du secteur.

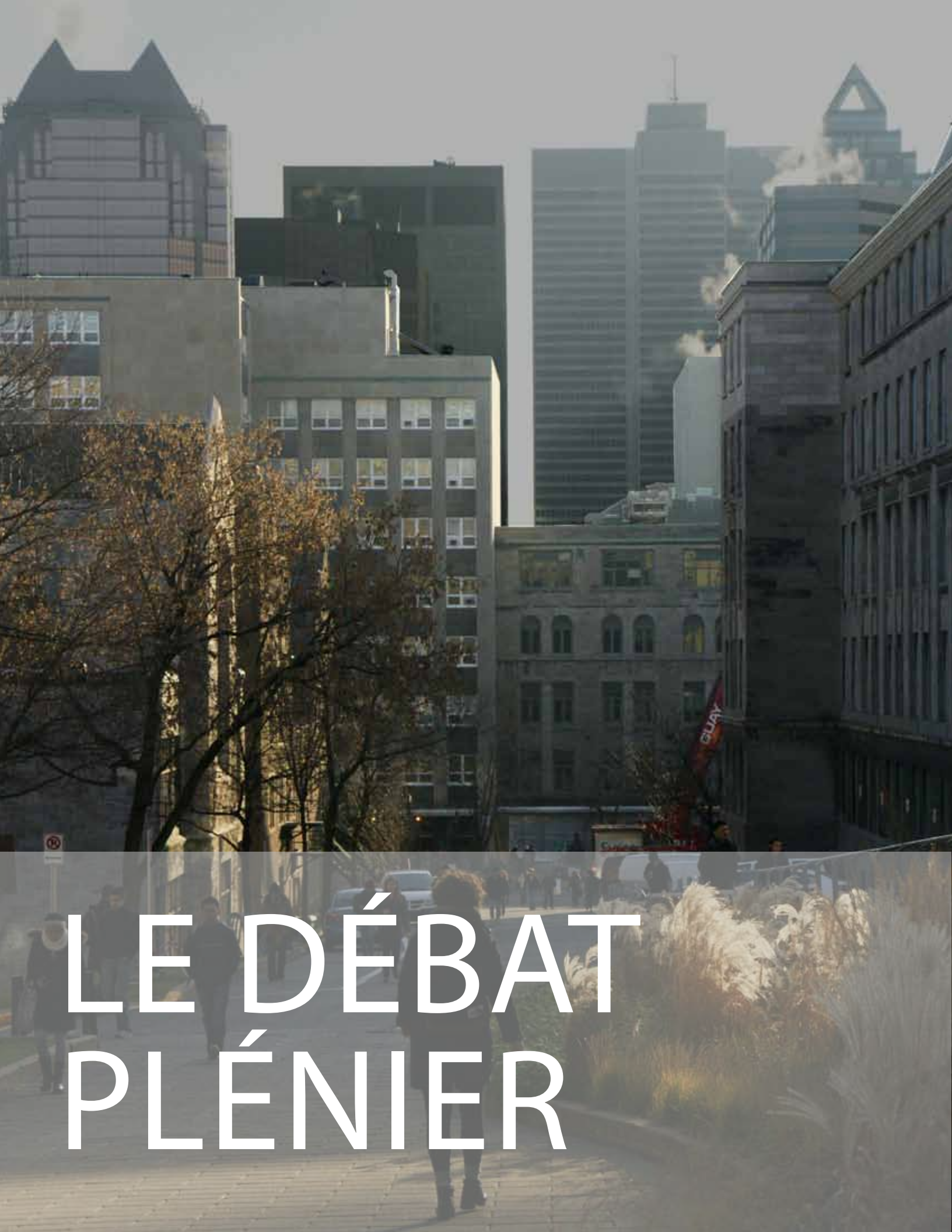
Processus d'amont vs consultation traditionnelle. Il a été demandé d'établir une comparaison entre les ressources requises pour la mise en œuvre d'une démarche d'amont et à une démarche plus traditionnelle de l'OCPM. Selon la présidente de l'OCPM, les ressources budgétaires nécessaires sont du même ordre, mais le temps consacré à la démarche d'amont est généralement un peu plus long que celui d'une procédure classique.

Rôle des groupes communautaires. Le centre communautaire Mountain Sights a joué un rôle majeur dans l'implication des citoyens du quartier. Comment l'OCPM et l'arrondissement peuvent-ils supporter ces organismes, en termes de ressources, d'organisation, etc. ? La présidente de l'OCPM reconnaît qu'en amont, le travail des groupes communautaires est primordial. Sans le travail préparatoire du centre, la démarche de l'OCPM n'aurait pas été aussi fructueuse. Cela étant dit, l'OCPM peut offrir un support informationnel aux groupes qui en font la demande, pour expliquer le fonctionnement d'une consultation par exemple et faciliter leur accès à l'information sur le projet.

Il faut trouver des moyens pour favoriser la participation des populations moins enclines à s'impliquer en raison de difficultés de communication, rappelle la directrice du centre. L'animatrice de l'atelier a d'ailleurs souligné l'importance de choisir un format de participation adapté à la clientèle cible et aux objectifs de départ. Les focus groupes, moins formels, étaient appropriés aux résidents de Mountain Sights. La démarche a, par ailleurs, fait émerger des leaders locaux pour assurer le relais avec les résidents. Ces leaders sont aujourd'hui des modèles positifs pour la communauté.

Choix de l'outil de planification. Dans le cadre du secteur Namur – Jean-Talon Ouest, l'exercice de planification se termine par un arrimage à des PPCMOI⁹ avec droit référendaire, c'est-à-dire que les projets des promoteurs seront étudiés par l'arrondissement au cas par cas, avec une possibilité de référendum. Le choix de cet outil de planification a été mis en doute au cours du débat. Le représentant de l'arrondissement CDN – NDG a expliqué qu'en donnant à la pièce une autorisation à chaque promoteur, l'arrondissement établit un rapport de force qui lui permet de négocier la réalisation de logement social. On parle de bonus de densification. En effet, lorsque l'arrondissement autorise la construction d'un projet d'une hauteur de 12 étages par exemple, alors que la réglementation n'en autorise que 4, le promoteur doit, en échange, répondre à la politique d'inclusion de la Ville.

9. Projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble.



LE DÉBAT PLÉNIER

DÉBAT PLÉNIER

Comment améliorer les processus de consultation sur les grands projets ?

De retour en plénière, quatre invités provenant d'horizons divers ont communiqué leur réflexion sur l'amélioration des pratiques de consultation publique à Montréal. Ils ont agi comme catalyseurs des échanges sur les conditions garantissant la crédibilité et l'efficacité des processus de consultation publique sur les grands projets. Leurs points de vue sont résumés dans les sections suivantes avec les échanges qui ont suivi.



LÉA COUSINEAU, ancienne présidente du comité exécutif de la Ville de Montréal

Note au lecteur : Ce texte est une synthèse analytique des grands messages tirés de la présentation de l'invitée

« CONSULTER » EN TROIS TEMPS

Tous les projets importants, que ce soit en raison de leur nature, de l'ampleur du territoire qu'ils occupent ou des dérogations qu'ils nécessitent, devraient faire l'objet d'une consultation du milieu en trois temps.

Une première consultation devrait être tenue au moment de l'énoncé de vision d'un grand projet, de sa définition. À ce moment, l'ouverture au débat semble plus grande; c'est un des constats dressés aux termes des discussions en ateliers de l'après-midi. En fait, la période d'amont serait plus propice aux échanges constructifs. Puis, l'implication du public devrait se poursuivre lorsque le projet est plus précis et qu'une proposition est mise sur la table. Il ne faut pas perdre de vue que les participants aux consultations ne s'opposent pas systématiquement; plusieurs d'entre eux participent de façon citoyenne à la définition de leur milieu de vie, tout simplement. Ensuite, la population devrait être associée au moment de la mise en œuvre et du suivi.

Les grands projets se déroulent sur plusieurs années et sont, par conséquent, amenés à évoluer au fil du temps. La participation du public devrait pouvoir s'arrimer à cette réalité pour assurer la cohérence du développement.

LE RÔLE DES ÉLUS DANS LA PARTICIPATION À LA DÉCISION

Quelle que soit la complexité du mécanisme de consultation ou de concertation déployé, la décision finale appartient clairement aux élus. Dans le contexte changeant de la mise en œuvre des grands projets, ceci pose la question de l'évolution du lieu de décision et de la place des élus dans le processus de prise de décision.

Le rôle de l'élu ne peut plus se limiter à donner son aval ou à poser un veto sur un projet terminé. La responsabilité de l'élu est d'abord d'exprimer clairement sa volonté devant l'idée d'un développement. Il devrait également porter l'initiative de l'ouverture au débat public et déterminer très tôt les incontournables, soit ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas. À ce titre, les grandes politiques publiques et le plan d'urbanisme constituent des incontournables à Montréal. L'élu a finalement un rôle à jouer au moment de la mise en œuvre et du suivi des projets. Il est garant de la conformité du projet aux décisions prises en amont. Pour cela, un élu devrait siéger aux comités de suivi des grands projets.

Pour finir, les processus de consultation évoluent rapidement. D'année en année, les instruments de participation se complexifient. Une évolution du cadre normatif de la consultation s'impose afin de répondre à ces changements. Dans cette optique, les grandes politiques et plans d'action municipaux, à titre d'incontournables, devraient constituer le cadre de la participation. Ce cadre devrait être posé avec franchise dès l'amorce du processus de travail avec la population.



DANIEL PERITZ, vice-président principal de Canderel Montréal et président sortant de l'Institut de développement urbain du Québec (IDU)

Note au lecteur : ce texte est une synthèse analytique des grands messages tirés de la présentation de l'invité

LA RÉALITÉ DU MÉTIER DE PROMOTEUR IMMOBILIER PRIVÉ

De nos jours, les promoteurs privés doivent travailler dans un contexte fluctuant où les besoins des utilisateurs évoluent sans cesse et les décisions se prennent de plus en plus rapidement.

Dans cet environnement changeant, la gestion du risque est un réel défi. On le sait, faire de la promotion immobilière est financièrement risqué. Toutefois, lorsqu'un développeur travaille sur une proposition pendant plusieurs années et que l'éventualité d'un référendum plane sur le projet, ça fait peur ! À Montréal, cette incertitude est un frein aux investissements.

En outre, il est difficile de faire valoir auprès du public les impératifs de la rentabilité financière des projets. Pourtant, aucun investisseur, quel qu'il soit, ne souhaite perdre de l'argent. Il faut tenir compte du fait que les grands projets sont plus longs à planifier et à mettre en œuvre. Ainsi, il n'est pas rare que les coûts de construction soient plus élevés que ceux anticipés ou que des clients fassent faillite. Les promoteurs doivent travailler avec ces réalités.

CHANGER DE REGARD SUR L'IMPLICATION DU PUBLIC

Dans ce contexte, la consultation publique est encore souvent perçue comme une menace pouvant mettre un projet en péril. Même du point de vue des investisseurs étrangers, le système d'autorisation des projets au Québec paraît rigide, comparé à celui de la province ontarienne par exemple. En Ontario, les négociations sur les projets sont encadrées par l'Ontario Municipal Board (OMB). Cette institution joue le rôle d'arbitre neutre entre les parties prenantes. Il juge et tranche sur la recevabilité des demandes des citoyens et sur l'acceptabilité des propositions des développeurs.

Néanmoins, la perception des investisseurs privés face à la consultation publique tend à changer. Ils reconnaissent de plus en plus les bénéfices à en retirer, particulièrement lorsqu'elle intervient tôt dans le processus d'élaboration des projets. La consultation est perçue comme un moyen de mieux connaître le milieu et de bien comprendre les attentes. Elle permet aussi d'identifier les intervenants-clés avec qui dialoguer. De plus, la participation en amont atténue les oppositions aux projets en établissant un espace de débat constructif. On minimise ainsi le risque de voir les projets bloqués à la toute fin, après des années de travail.

CLARIFIER LES RÈGLES DU JEU

Ne perdons pas de vue que les promoteurs ne recherchent pas seulement la viabilité financière de leurs projets, ils veulent aussi se sentir fiers de leurs réalisations. Plusieurs ont une conscience publique. Cependant, les règles du jeu de la consultation doivent être explicites. Et pour les promoteurs, la réglementation d'urbanisme à Montréal manque parfois de clarté. La marge de manœuvre n'est pas toujours évidente. Alors, chaque partie, que ce soit les citoyens, les développeurs ou les élus, a un rôle à jouer pour soutenir la construction de la ville. De leur côté, les promoteurs pourraient mieux documenter les propositions, en présentant des avis de consultants indépendants par exemple. Les élus, quant à eux, devraient s'investir, de façon ponctuelle, à chaque stade de l'élaboration du projet jusqu'à l'approbation finale.



HENRY AUBIN, journaliste à The Gazette de Montréal

Note au lecteur : ce texte est une synthèse analytique des grands messages tirés de la présentation de l'invité

DES PRATIQUES QUI VARIENT SELON LES PROMOTEURS

Bien que « l'amont » soit très tendance dans les discussions aujourd'hui, n'oublions pas que les promoteurs ne sont pas tous fidèles au principe de la consultation d'amont. Plusieurs exemples à Montréal illustrent ce fait. Le site de l'ancien théâtre Séville dans l'ouest de la ville était à l'abandon depuis près d'une dizaine d'années.

Les commerçants en place ont dû partir à cause des conditions de délabrement de la bâtisse. Ce départ a précipité le déclin de tout un quartier de la ville. Le propriétaire, qui est également promoteur, a récemment mis sur la table un projet de redéveloppement pour ce site, sans jamais communiquer avec le public. Cette situation est regrettable, car s'il avait entretenu un dialogue continu avec la population durant la période de préparation de son projet, les commerçants du quartier auraient pu réévaluer leur décision de s'en aller.

Dans d'autres cas, des promoteurs utilisent la consultation d'amont, mais le résultat n'est pas toujours heureux. Par exemple, dans le cadre du projet de la maison de Radio-Canada, un comité avisé, constitué de dix citoyens, a été formé dès l'amorce des travaux. Les membres de ce comité ont été choisis par le promoteur et liés au secret par un contrat de confidentialité. Le projet développé avec ce comité et soumis à une consultation publique de l'OCPM a reçu de nombreuses critiques. Ces pratiques d'amont restreintes, qui ne sont pas réellement publiques, ni transparentes, doivent être dissociées de celles de l'OCPM qui mène des consultations en bonne et due forme.

METTRE L'ACCENT SUR LE DESIGN DES PROJETS

En ce qui a trait aux rapports de l'OCPM, l'accent pourrait être mis un peu plus sur le design. Montréal a été choisi par l'UNESCO comme ville de design. Pourtant, c'est un aspect qui est souvent absent des rapports de l'OCPM. La qualité architecturale des bâtiments devrait être un élément important à considérer dans l'évaluation des projets.

Au final, les commissaires de l'OCPM sont qualifiés. Les rapports sont étoffés. Les recommandations sont raisonnables, qu'on soit en accord ou non. De plus, l'OCPM démontre une certaine autocritique avec la tenue de l'exercice d'aujourd'hui, ce qui est apprécié.



MICHEL GARIÉPY, professeur titulaire à la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal et commissaire à l'OCPM

Note au lecteur : ce texte est une synthèse analytique des grands messages tirés de la présentation de l'invité

L'ENJEU DU TEMPS DES PROJETS

D'entrée de jeu, il faut souligner le caractère extrêmement positif de l'évènement bilan d'aujourd'hui. Les présentations et les échanges de la journée ont permis de mesurer la contribution du débat public au devenir de la ville. Au terme de la journée, un enjeu se dessine, celui du temps des projets.

En effet, les projets se développent sur plusieurs années et leur appropriation par la population n'est pas immédiate. De la même façon, les besoins évoluent en fonction de la conjoncture, de l'équipe politique en place, etc.

Lorsque l'on pense « processus », il faut donc tenir compte du temps des projets. Une question se pose : consultation ponctuelle ou en continu ? Lorsque les consultations sont ponctuelles, on est rapidement placé dans une logique réactive. À l'inverse, lorsque le processus est itératif, comme dans le cas des projets présentés aujourd'hui, on sort plus aisément de la confrontation polarisée. Avant d'aller plus loin, rappelons ici que les élus devraient s'assurer que les projets qui sont soumis à consultation publique sont recevables mais devraient éviter de prendre position avant même la consultation. Trop souvent, le oui des élus est prématuré par rapport au débat public qui se déroule ensuite.

SE SERVIR DU TEMPS LONG POUR EXPÉRIMENTER

La question de la participation soulève aussi d'autres enjeux, d'ordre urbanistique notamment. Au cours de la journée, on s'est interrogé sur la façon dont le plan d'urbanisme pourrait accommoder la flexibilité du temps long des projets. La réponse n'est pas évidente. « Dans les travaux que j'ai menés avec mon collègue Mario Gauthier, nous avons constaté que, de façon récurrente, les participants aux audiences font état d'une préoccupation pour la mise en œuvre du plan, tout comme ils demandent une planification d'ensemble pour les projets, ainsi que plus de suivi et de cohérence dans le développement de la ville »¹⁰.

Une autre préoccupation porte sur la façon dont sont générées les idées. En d'autres termes, sur quoi on consulte ? Plusieurs outils ont été avancés. La méthode des scénarios devrait être davantage utilisée, car elle présente des hypothèses et aide la population à mieux situer les contraintes des promoteurs. Les concours d'idées sont aussi profitables. Au final, le temps long d'élaboration et de mise en œuvre des projets laisse place à l'expérimentation pour tester différents scénarios, etc. ce qui peut conduire à des options plus intéressantes.

10. Pour plus d'information, voir, entre autres, Gariépy, M. et Gauthier, M., 2009, « Le débat public en urbanisme à Montréal : un instrument de développement urbain durable ? », dans *Canadian Journal of Urban Research*, Vol. 18, Issue 1. Supplement, pp. 48-73.

QUELQUES AUTRES DÉFIS DU PROCESSUS PARTICIPATIF

Les échanges de la journée ont finalement permis d'identifier quelques autres défis en lien avec la participation. D'abord, on retrouve souvent deux catégories d'acteurs, soit ceux du voisinage immédiat qui peuvent s'opposer et demander un référendum, et ceux que l'on qualifie de métropolitains au sens montréalais (groupes d'intérêts variés). Alors, lorsque l'on parle de société civile, de qui parle-t-on ? Qui mobilise-t-on et à quelle échelle ? On doit encore poursuivre la réflexion sur les dispositifs de consultation.

Par ailleurs, les promoteurs publics et privés ont des marges de manœuvre différentes. Les contraintes varient et les critères de rentabilité aussi. Toutefois, on a pu constater que certains promoteurs privés avaient une réelle conscience publique, au-delà des objectifs de rentabilité financière. C'est un cocktail qui est intéressant. Cela étant dit, il est clair que la consultation publique implique que les décideurs bénéficient d'une certaine marge de manœuvre. Cette équation milite en faveur d'un partenariat plus systématique entre public et privé dans les opérations de grande envergure. Cela pourrait donner plus de flexibilité.

Pour conclure, l'enjeu orphelin de la journée, celui dont on a peu parlé, c'est le fardeau de la généralisation de la participation sur les participants. Ces exercices sont très exigeants pour les citoyens et les groupes en termes de moyens et de temps notamment. Ne perdons pas cela de vue lorsqu'on entend dire que la consultation fait perdre du temps.

LES DISCUSSIONS

Note au lecteur : cette section résume les principaux échanges entre les participants et les analystes

La place des élus. Les élus sont absents des processus d'élaboration des grands projets. Ils ne sont pas là pour répondre aux questions qui leur sont adressées et notamment pourquoi avoir décidé d'envoyer le projet en consultation publique alors qu'il n'est pas mûr ? En outre, ils sont peu présents pour expliquer au public les décisions qu'ils prennent au final. Selon Léa Cousineau, il faut effectivement réfléchir à la place des élus dans les processus de consultation. En amont, il est certain que les élus devraient être présents pour donner l'impulsion à l'initiative de participation, pour partager leur vision et aussi poser les incontournables. Au cours de la consultation, c'est plus ambigu; les gens souhaitent que les élus apportent des réponses, mais refusent qu'ils établissent un dialogue sans fin. Pour le suivi, le comité exécutif devrait avoir l'obligation de répondre aux recommandations de l'Office pour expliquer les décisions qui sont prises. En définitive, il y a un travail à faire pour baliser la participation des élus au sein des mécanismes de consultation.

Négocier la densité pour un design plus audacieux. Montréal est ville UNESCO de design. Cependant, il a été mentionné que la qualité architecturale des bâtiments construits ces dernières années n'est pas toujours à la hauteur de cette distinction. Selon Daniel Peritz et Michel Gariépy, il faut avant tout s'interroger sur la latitude laissée aux promoteurs à Montréal pour construire des bâtiments prestigieux et audacieux en termes de design. Un édifice comme celui de la Place Ville-Marie se heurterait aujourd'hui à l'opposition du public en raison de sa hauteur et de l'obligation de protéger des vues sur la montagne. Daniel Peritz ajoute qu'à Montréal, les critères auxquels doivent répondre les projets urbains sont stricts comparativement à New York, Toronto ou Chicago. Ces villes ont

développé la pratique du bonus zoning. Cette approche consiste à négocier avec les promoteurs des densités plus élevées pour des édifices de grande qualité architecturale par exemple. C'est une négociation « gagnant-gagnant » qui permet plus de flexibilité.

Il a également été souligné que la tendance actuelle des constructeurs semble être de concevoir des bâtiments moins coûteux avec une durée de vie réduite. Est-ce une tendance montréalaise ? Selon Daniel Peritz, à Montréal le marché de l'immobilier n'est pas très intéressant pour les promoteurs. Ceux-ci doivent prendre plus de risques avec une marge de manœuvre restreinte. La réalisation d'édifices LEED¹¹, en revanche, donne un peu plus de liberté en réduisant les frais d'exploitation des immeubles, ce qui permet de bâtir des bâtiments plus intéressants en termes de design.

Une vision d'ensemble du développement. Certains secteurs de la ville, comme le Sud-Ouest, foisonnent de projets de développement (Griffintown, Cité du Havre, Bonaventure, Turcot, etc.). Chacun de ces projets est soumis à une consultation publique. Il est alors difficile pour le citoyen d'avoir une vue d'ensemble du développement sur le plus long terme. Pour favoriser la cohérence, une consultation d'ensemble sur ces grands projets serait-elle réaliste et réalisable ?

Selon Michel Gariépy, on a besoin d'une vision d'ensemble et ce n'est pas à la consultation publique de la produire, même si elle doit y contribuer. L'adoption du projet de loi 58 imposant à la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) de produire un schéma d'aménagement et de développement pour la grande région de Montréal sera l'occasion de débattre de la pertinence de l'ensemble des projets. Pour Henry Aubin, la loi 58 apparaît même plus fondamentale que le Plan d'urbanisme, car elle pourrait faire de Montréal une ville plus dynamique avec un plan pour réduire l'étalement urbain et densifier davantage le centre-ville. D'après Daniel Peritz, l'adoption de grands principes partagés par la population, la Ville et les promoteurs, permettrait de faciliter le développement de Montréal et de minimiser le besoin de tenir des consultations à la pièce.

Logement social et abordable. Pourrait-on envisager d'obliger les promoteurs à se soumettre à la politique d'inclusion de logements abordables de la ville ? Quelles contraintes cela représenterait-il pour eux ? Selon Daniel Peritz, la question est délicate. Chaque développement est distinct avec des contraintes et une marge de manœuvre spécifiques. C'est à la ville d'identifier les besoins des populations et de créer des opportunités de construire du logement social.

11. Le système d'évaluation Leadership in Energy and Environmental Design (LEED) est un programme de certification par tierce partie et un point de référence international pour le design, la construction et l'opération des bâtiments durables à haute performance (source : le Conseil du bâtiment durable du Canada, www.cagbc.org).

MOT DE CLÔTURE

Par **Michel APPLEBAUM**, Vice-président du comité exécutif et responsable de l'OCPM



Afin de clore cette journée de débats et de discussions, la Présidente de l'Office, madame Louise Roy, invite monsieur Michael Applebaum à prendre la parole. Monsieur Applebaum est le maire de l'arrondissement Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce. Il est aussi Vice-président du comité exécutif de la Ville de Montréal, responsable des relations avec les citoyens et de l'Office de consultation publique de Montréal.

Monsieur Applebaum a tout d'abord signalé l'intérêt de cette rencontre et la nécessité pour l'Office de faire un premier exercice de bilan des consultations tenues dans les dernières années. Cela permet, entre autres, de mettre en perspective le fait que la consultation n'est pas du tout un frein aux projets. En effet, huit fois sur dix, les recommandations des rapports de l'Office vont dans le sens de l'acceptation des projets, tout en y apportant des améliorations. Il souligne qu'il est aussi heureux que l'Office appuie son bilan sur des valeurs qui sont véhiculées par les grandes politiques de l'administration.

Sur la question plus précise de la consultation sur les grands projets, monsieur Applebaum retient qu'il existe plusieurs modèles de consultation pour les grands projets et que ces pratiques soulèvent beaucoup d'intérêt. À ses yeux, il est évident que les pratiques d'amont devraient être encouragées et mises en place dès le tout début de l'élaboration. On fait ainsi en sorte que les citoyens soient associés aux réflexions sur les orientations dès le début de l'élaboration. Pour les promoteurs, la consultation en amont permet d'identifier et d'intégrer des propositions d'amélioration avant que des sommes trop importantes aient été engagées. Monsieur Applebaum indique d'ailleurs que c'est ce qu'a fait son administration en impliquant l'OCPM, dans le cadre du réaménagement du secteur Namur – Jean-Talon Ouest.

Monsieur Applebaum conclut que la concertation et la consultation sont là pour rester à Montréal, tout comme l'OCPM d'ailleurs. Le rôle de la consultation est de faciliter la prise de décision des élus afin d'atteindre l'objectif auquel nous aspirons tous : un développement harmonieux et des projets de qualité qui s'intègrent bien dans leur milieu.

Mme Roy remercie M. Applebaum et invite les participants à assister, à l'instant même, au lancement de la deuxième édition des « Cahiers de l'OCPM ».

LA MISSION ET LE MANDAT DE L'OFFICE

Créé par l'article 75 de la Charte de la Ville de Montréal, l'Office de consultation publique de Montréal a pour mission de réaliser des mandats de consultation publique relativement aux différentes compétences municipales en urbanisme et en aménagement du territoire, et à tout projet désigné par le conseil municipal ou le comité exécutif.

En vertu de l'article 83 de la Charte de la Ville de Montréal, l'Office a également pour mandat de proposer des règles visant à encadrer la consultation publique faite par une instance de la Ville afin d'assurer la mise en place de mécanismes de consultation crédibles, transparents et efficaces.



OFFICE
DE CONSULTATION PUBLIQUE
DE MONTRÉAL

Cours Mont-Royal
1550, rue Metcalfe
Bureau 1414
Montréal (Québec)
H3A 1X6

Téléphone : 514 872-3568
Télécopieur : 514 872-2556
ocpm@ville.montreal.qc.ca

ocpm.qc.ca