

2m11.2782.4

Université de Montréal

Urbanisme et participation publique: l'expérience des Comités-conseils
d'arrondissement de la Ville de Montréal (1988-1995)

par

Cybèle Trân

Institut d'urbanisme

Faculté de l'aménagement

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maître en urbanisme (M.Urb.)

novembre, 1999

© Cybèle Trân, 1999



4-585-11-11

NA
9000
U54
2000
V.011

Université de Montréal

L'Université de Montréal (1981-1982)
L'Université de Montréal (1981-1982)

1

201

Cyber Team

Faculté de l'éducation

Faculté de l'éducation

Mention présentée à la Faculté des études supérieures
à l'Université de Montréal (1981-1982)
Mention en éducation (M.É.)



Université de Montréal

Cyber Team

Page d'identification du jury

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé:

Urbanisme et participation publique: l'expérience des Comités-conseils
d'arrondissement de la Ville de Montréal (1988-1995)

présenté par:
Cybèle Tràn

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes:

Monsieur Paul Lewis
(président rapporteur)

Monsieur Gérard Beudet
(membre du jury)

Monsieur Pierre Hamel
(directeur de recherche)

Mémoire accepté le 14 janvier 2000

Sommaire

Ce mémoire consiste en une étude de cas qui se penche sur le rôle des urbanistes de la Ville de Montréal en tant qu'acteurs dans le processus de planification et de participation du public à l'aménagement urbain. Notre principal objectif vise à éclairer la redéfinition des pratiques des urbanistes dans le contexte de la «nouvelle culture politique», au sens qu'Ulrich Beck (1992) donne à cette expression. À cet égard, notre recherche s'inscrit dans une perspective qui recourt au courant communicationnel. Ce courant, élaboré dans le cadre des théories de la planification, accorde une attention spéciale aux dimensions subjectives et interprétatives du processus de planification.

Afin de voir dans quelle mesure les pratiques des urbanistes de la Ville de Montréal ont été influencées par la mise sur pied d'un processus de participation du public, nous avons étudié les pratiques des urbanistes dans le cadre des Comités-conseils d'arrondissement, une instance de participation des citoyens, instaurée par le Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal en 1988. Plus particulièrement, nous nous sommes penchée sur les interventions des urbanistes de la Ville de Montréal dans le cadre de six projets d'aménagement urbain: le redéveloppement de Benny Farm, la construction du nouveau bâtiment de l'école des Hautes Études Commerciales, le développement de l'îlot Windsor, le développement des terrains des anciens ateliers Angus, la restauration de l'édifice Holt Renfrew et le plan d'aménagement des abords du canal de Lachine.

Notre démarche visait avant tout à évaluer jusqu'à quel point la transformation des pratiques des urbanistes de la Ville de Montréal correspond aux principes du courant communicationnel. À cet égard, nous avons eu

recours aux cinq dimensions principales auxquelles le courant communicationnel fait référence, afin de voir comment celles-ci se retrouvent dans la réalité des urbanistes de la Ville de Montréal. Il s'agit: 1) du type d'espace public qui est construit par le processus de consultation publique; 2) de l'élargissement du processus décisionnel et de la participation des acteurs sociaux qui sont concernés par la planification urbaine; 3) de la transformation des pratiques professionnelles d'urbanisme qui résulte d'un processus de participation du public; 4) des exigences professionnelles que les principes de communication entraînent pour les urbanistes; 5) des rapports de pouvoir qui se développent dans le cadre de la participation publique.

En général, nous avons constaté que l'instauration des CCA a transformé le contexte de travail des urbanistes de la Ville de Montréal. Dans le cadre des CCA, les urbanistes interagissent avec une multitude d'acteurs, dans un contexte de communication. Dans ce nouveau contexte, les urbanistes assument de nouvelles responsabilités. En effet, en plus de leur rôle traditionnel, ceux-ci doivent dorénavant assumer des rôles de médiateurs et de négociateurs. Cependant, dans le cadre des CCA, cette transformation n'est pas aussi importante que ne le laisse entendre le courant communicationnel.

En outre, la réforme de l'appareil municipal entreprise par l'administration du Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal n'a pas transformé en profondeur le cadre décisionnel en matière d'aménagement et de développement urbains. Il y a une différence fondamentale à ce sujet par rapport au courant communicationnel qui suggère que l'intégration des acteurs sociaux au processus de planification implique une transformation des rapports de pouvoirs traditionnels.

Table des matières

Sommaire.....	i
Table des matières	iii
Liste des tableaux	vii
Liste des figures.....	viii
Liste des sigles et abréviations	ix
Remerciements.....	x

Introduction.....	1
-------------------	---

Chapitre 1

Le courant communicationnel.....	8
1.1 Les théories de la planification.....	8
1.1.1 Le projet des théories de la planification.....	8
1.1.2 Le paradigme dominant des théories de la planification	9
1.2. La critique du paradigme dominant.....	10
1.2.1 Une critique à différents niveaux	10
1.2.2 La remise en question des professionnels et de leur légitimité	11
1.2.3 Les projets qui ont eu de effets négatifs	12
1.2.4 Le caractère politique de la planification.....	13
1.2.5 Un modèle qui ne correspond pas à la réalité.....	14
1.3. L'émergence du courant communicationnel	15
1.3.1 Les changements contextuels.....	15
1.3.2 La poursuite du projet de la modernité.....	15
1.4. Les principales composantes du courant communicationnel.....	16
1.4.1 Le passage de la rationalité instrumentale à la rationalité pratique.....	16
1.4.2 Le lien entre la théorie et la pratique	19
1.4.3 Que devient la planification selon le courant communicationnel?.....	20
1.4.4 Le modèle du planificateur défini par le courant communicationnel	21
1.4.4.1. Le contexte dans lequel l'urbaniste agit.....	22
1.4.4.2 Les responsabilités que l'urbaniste doit assumer	25
1.4.4.3 Ses traits personnels.....	27
1.4.4.4 Les stratégies que l'urbaniste utilise.....	29
1.4.4.5 Les valeurs de l'urbaniste.....	31
1.4.5 Les principaux enjeux soulevés par le courant communicationnel.....	33

Chapitre 2

Méthodologie et stratégie de recherche.....	34
2.1 Définition et objectifs de la recherche	34
2.2 Recherche théorique.....	36
2.3.1 Le choix d'une stratégie.....	37
2.3.2 Recherche empirique.....	38
2.3.3 Sources d'information	43

Chapitre 3

La participation du public à Montréal.....	47
3.1 Le parti du Rassemblement des Citoyens et Citoyennes de Montréal (RCM).....	47
3.1.1 L'arrivée au pouvoir du RCM.....	47
3.1.2 Trois moyens de mise en oeuvre de la participation du public instaurés par le RCM	49
3.2 Les comités-conseils d'arrondissement (CCA).....	50
3.2.1 Les objets étudiés par les CCA.....	50
3.2.2 Les pouvoirs des CCA.....	51
3.2.3 Le fonctionnement des CCA.....	52
3.2.4 L'évolution des CCA	56
3.3 L'abolition des CCA	57
3.4 Conclusion.....	59

Chapitre 4

Présentation de six projets soumis aux CCA	62
4.1. Le développement des terrains des anciens ateliers Angus.....	65
4.1.1 Le site.....	65
4.1.2 Le plan de développement.....	66
4.1.3 Le programme de développement	67
4.1.4 Seconde assemblée du CCA.....	69
4.1.5 Les terrains des ateliers Angus aujourd'hui	70
4.2. Le nouveau développement de l'école des Hautes Études Commerciales.....	70
4.2.1 Le site.....	70
4.2.2 Le projet proposé par les HEC.....	71
4.2.3 La conformité du projet	72
4.2.4 Les impacts du projet.....	72
4.2.5 Étude du projet par le CCA.....	73
4.2.6 La seconde version du projet.....	77
4.2.7 La nouvelle école des HEC	78
4.3. Projet de développement de l'îlot Windsor la construction du Centre Molson	78
4.3.1 Présentation du projet.....	78
4.3.2 Présentation des promoteurs.....	80
4.3.3 Présentation des urbanistes du SHDU.....	82
4.3.4 Présentations des intervenants	83
4.3.5 Avis du CCA.....	86
4.3.6 La seconde assemblée du CCA.....	87
4.3.7 La décision finale.....	88
4.3.8 L'îlot de la gare Windsor aujourd'hui	89
4.4. Transformation et agrandissement de l'édifice Holt Renfrew.....	89
4.4.1 La proposition du promoteur.....	89
4.4.2 Intégration, conservation et mise en valeur.....	90
4.4.3 La conformité du projet	91

4.4.4 Première étude du projet par le CCA.....	92
4.4.5 Les changements apportés au projet.....	94
4.4.6 Holt Renfrew aujourd'hui.....	95
4.5. Le redéveloppement de l'ensemble Benny Farm.....	95
4.5.1 L'ensemble Benny Farm.....	95
4.5.2 La demande de redéveloppement.....	96
4.5.3 Assemblée du CCA.....	98
4.5.4 Benny Farm aujourd'hui.....	100
4.6. Le plan des abords du canal de Lachine.....	100
4.6.1 Présentation du plan des abords du canal de Lachine.....	100
4.6.2 La première assemblée du CCA.....	104
4.6.3 La seconde assemblée du CCA.....	106
4.6.4 Le plan du canal de Lachine aujourd'hui.....	106
4.6.5 Conclusion.....	107

Chapitre 5

Les pratiques des urbanistes dans le cadre des CCA.....	108
5.1 Le mandat des urbanistes du SHDU dans les CCA.....	109
5.1.1 Le mandat régulier des urbanistes.....	110
5.1.2 Le mandat des urbanistes au cours de l'opération «plan d'urbanisme».....	111
5.1.3 La fonction des urbanistes par rapport au Comité exécutif.....	111
5.1.4 La flexibilité du cadre des urbanistes.....	112
5.2. Les tâches des urbanistes.....	114
5.2.1 Avant l'assemblée publique.....	114
5.2.2 Pendant l'assemblée publique.....	115
5.2.3 Après l'assemblée publique.....	116
5.3. Le type d'information utilisé par les urbanistes.....	117
5.3.1 Les données objectives.....	117
5.3.2 Les autres sources d'information.....	118
5.3.3 Les aspects symboliques, culturels et émotionnels.....	119
5.4 Les relations des urbanistes avec les autres acteurs.....	122
5.4.1 Le mandat régulier des urbanistes.....	123
5.4.2 L'opération «plan d'urbanisme».....	123
5.4.3 Rencontres entre les urbanistes et les autres acteurs.....	124
5.4.4 La hiérarchie des acteurs selon les urbanistes.....	124
5.4.5 Les rencontres avant les assemblées publiques.....	125
5.4.6 Aider les acteurs à se préparer.....	129
5.4.7 Ajuster ses stratégies.....	129
5.4.8 Maintenir sa crédibilité.....	130
5.4.9 L'urbaniste, son équipe et son employeur.....	132
5.5 L'influence des urbanistes.....	133
5.6 Conclusion.....	133

Chapitre 6

Les urbanistes de la Ville de Montréal et le courant communicationnel.....	135
6.1. La construction d'un espace public.....	136
6.2 La participation élargie au processus décisionnel	141
6.3 La transformation des pratiques professionnelles	144
6.4 Les exigences qui découlent du contexte de communication.....	148
6.5 Rapports de pouvoir.....	152
6.6 Conclusion.....	156
Conclusion générale	157
Bibliographie	167
Annexe I	
Grille d'entrevues auprès des urbanistes du SHDU	i

Liste des tableaux

Tableau I:	Modèle de l'urbaniste d'après le courant communicationnel	22
Tableau II:	Aperçu des projets retenus	41
Tableau III:	Les six projets étudiés	42
Tableau IV:	Les journaux de la revue de Presse	43
Tableau V:	Hiérarchie des rencontres avec les différentes catégories d'acteurs	125

Liste des figures

Figure 1:	Les neuf arrondissements de la Ville de Montréal	53
-----------	--	----

Liste des abréviations

BCM	Bureau de consultation de Montréal
CCA	Comité-conseil d'arrondissement
CDUM	Commission du développement urbain
CP	Canadien Pacifique limitée
HEC	Hautes-études commerciales
PCM	Parti Civique de Montréal
RCM	Rassemblement des citoyens
SHDU	Service d'habitation et du développement urbain
VM	Vision Montréal

Remerciements

Je tiens à remercier mon directeur de recherche, Pierre Hamel, pour l'encadrement et les précieux conseils. Je remercie aussi les répondants, pour leur indispensable collaboration. Enfin, je souhaite exprimer ma reconnaissance à tous ceux qui ont participé, de façon directe ou indirecte, à la réalisation de ce mémoire.

Introduction

À cause de l'incertitude et de la turbulence qui affectent les institutions publiques depuis quelques années les urbanistes, à l'instar des autres professionnels, ont été amenés à modifier leurs pratiques. En effet, la planification urbaine a été marquée par une série de changements contextuels qui ont eu des répercussions considérables sur le contenu et la forme de la profession des planificateurs urbains, incluant les urbanistes.

En se référant aux traits distinctifs de la modernité avancée, plusieurs chercheurs ont souligné la redéfinition des modes d'intervention de l'État. Ainsi, d'après Beck (1992), cette redéfinition résulterait des changements contextuels qui sont survenus au cours des dernières décennies, convergeant avec les points de vue relativistes et pluralistes mis de l'avant par les acteurs sociaux (Beck, 1992). Désormais, les structures traditionnelles d'autorité doivent tenir compte de structures décentralisées et de réseaux qui encouragent la participation du public en permettant aux citoyens d'exprimer leurs points de vue (Hamel, 1998a).

En Amérique du Nord, depuis le début des années 1970, le processus de planification urbaine s'est peu à peu transformé. Désormais, les citoyens sont davantage invités à prendre part aux décisions publiques. Il en résulte souvent une mobilisation sociale par rapport à des enjeux urbains particuliers. Ainsi, les urbanistes doivent à présent intégrer à leur répertoire d'action un large éventail de valeurs et de préoccupations sociales. Cela se traduit par l'obligation d'évaluer un nombre plus important d'options possibles. En outre, les professionnels de l'aménagement accordent une plus grande attention à la protection de l'environnement. Enfin, ils doivent s'adapter à l'instabilité

économique conjoncturelle (Filion, 1998). Ces divers éléments illustrent en quoi le contexte de la modernité avancée converge avec la redéfinition des processus décisionnels et une participation accrue des citoyens à ces mêmes processus.

Dorénavant, on admet plus volontiers qu'en tant que professionnels, les urbanistes participent à la «transformation des rapports sociaux dans un contexte où l'information, les connaissances et l'expertise jouent un rôle sans précédent» (Hamel, 1998a). Aussi est-il important de reconnaître la place et le rôle des professionnels et de la professionnalisation, autant du point de vue de la gestion que de celui de l'expertise. En effet, la professionnalisation a entraîné une redéfinition des pratiques sociales qui a contribué à la transformation des rapports sociaux. En outre, elle a permis de revoir les modes et les formes d'intégration de différents acteurs sociaux (groupes ou individus) dans les systèmes d'action.

Notre recherche s'intéresse à la professionnalisation du point de vue de l'organisation du travail d'une catégorie particulière, que forment les urbanistes. Cependant, les pratiques professionnelles et la gestion du social étant des aspects qui se complètent, nous toucherons aussi à certains éléments de l'intégration des acteurs sociaux aux processus de planification et de prise de décision.

Plusieurs chercheurs ont mis en lumière les enjeux relatifs à la redéfinition des pratiques professionnelles dans le cadre de la modernité avancée. Mentionnons notamment Tom Storrie (1996) qui s'est penché sur le fonctionnement de trois groupes de professionnels et sur leurs rapports interprofessionnels, dans le

domaine de l'environnement. Dans son étude, il a identifié deux tendances complémentaires: 1) le «début d'un glissement de l'autonomie vers l'interdépendance dans les rapports interpersonnels» (Storrie, 1996: 228); 2) la croissance de l'importance de la médiation et de la participation publique par rapport à l'apprentissage social, d'une part, et, d'autre part, par rapport au processus décisionnel.

Depuis leur début, les théories de la planification s'intéressent à la professionnalisation des pratiques et aux enjeux professionnels (Hamel, 1998a). Les critiques qui ont été faites au modèle *comprehensive* de la planification urbaine au cours des années 1960 et 1970 ont entraîné des ajustements de la part des urbanistes tant sur le plan idéologique que sur le plan opérationnel.

Le courant communicationnel, qui a été élaboré dans le cadre des théories de la planification, tente d'expliquer à la fois la transformation des pratiques des urbanistes dans le contexte de la «nouvelle culture politique», ainsi que le rôle des urbanistes dans la démocratisation de l'aménagement. En même temps, le courant communicationnel propose, par ailleurs, un modèle normatif en vue de résoudre les dilemmes auxquels se butent les pratiques planificatrices. Ainsi, à partir de principes théoriques fondés sur l'agir communicationnel, tel que formalisé par Habermas, ce courant vise à éclairer les transformations des pratiques professionnelles dans le domaine de l'aménagement. En particulier, le courant communicationnel vise à voir comment les pratiques professionnelles des urbanistes sont affectées par les changements contextuels que nous avons décrits plus haut. En général, le courant communicationnel reprend à son compte les tendances identifiées par Storrie: l'interdépendance

interprofessionnelle croissante et l'importance grandissante de la médiation et de l'intégration du public dans la prise de décision.

Notre recherche vise à évaluer les transformations du rôle des urbanistes. Est-ce que ces pratiques, — telles qu'elles sont appréhendées par le courant communicationnel dans la théorie — correspondent aux pratiques professionnelles des urbanistes dans la réalité? Plus précisément, nous avons choisi de nous pencher sur l'expérience de Montréal.

À Montréal, le parti du Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM) a mis sur pied, dans la foulée de son arrivée au pouvoir en 1986, une politique cadre de consultation publique¹. Cette politique de consultation publique s'inscrivait dans le processus de modernisation de l'administration municipale qui avait été entrepris par l'administration précédente, le Parti civique de Montréal (PCM), et qui faisait l'objet des demandes de nombreux acteurs sociaux (Hamel, 1999). Dans le cadre de cette politique, le RCM a mis en place, en 1989 trois instances de consultation publique, dont les comités-conseils d'arrondissement (CCA). Les CCA constituent un moyen de consulter la population à l'échelle des arrondissements sur des questions d'aménagement ou de développement urbain. De plus, c'est un lieu où les citoyens peuvent s'informer quant à l'aménagement du territoire de leur arrondissement.

Le but de notre étude est d'évaluer la transformation des pratiques professionnelles des urbanistes du Service de l'habitation et du développement

¹La politique cadre de consultation publique, comme nous le verrons dans le chapitre 3, a été instaurée en 1988.

urbain (SHDU) de la Ville de Montréal dans le cadre des CCA, à la lumière des principes mis de l'avant par le courant communicationnel. D'une part, nous avons étudié le courant communicationnel à partir d'une revue des travaux de recherche qui alimentent les théories de la planification. D'autre part, nous avons évalué les pratiques des urbanistes de la Ville de Montréal dans le cadre des CCA à partir d'une revue de presse, des dossiers préparés par les urbanistes aux fins des assemblées des CCA, de même que des procès-verbaux d'assemblées des CCA se rapportant à six projets qui ont été étudiés lors des consultations publiques des CCA. En outre, nous avons réalisé deux séries d'entrevues. La première, auprès de fonctionnaires municipaux qui ont travaillé dans le cadre de la politique de consultation publique instaurée par le RCM et la seconde, auprès d'urbanistes qui ont travaillé dans le cadre des CCA et qui faisaient, à cette époque, partie du Service de l'habitation et du développement urbain de la Ville de Montréal .

Ce mémoire rend compte de notre démarche de recherche en faisant appel à six chapitres. En premier lieu, nous voyons comment les changements contextuels récents et l'évolution des principes de planification ont contribué à la redéfinition du rôle des planificateurs. Dans le premier chapitre, nous présentons les principaux principes du courant communicationnel en plus de considérer la définition d'un urbaniste type selon le courant communicationnel.

En second lieu, nous traitons de la démarche méthodologique et de la stratégie de recherche. Nous justifions les choix sur lesquels nous nous sommes fondée pour retenir l'étude de cas comme stratégie de recherche et nous décrivons les étapes de notre recherche empirique, notamment les choix inhérent à l'étude

de cas, la revue de la documentation relative à la démarche de recherche empirique et la rencontre d'intervenants rattachés aux CCA.

En troisième lieu, nous exposons brièvement le contexte qui a mené à la mise sur pied d'une politique cadre de consultation publique, dans le contexte montréalais, lors de l'arrivée au pouvoir du RCM en 1986. De plus, nous expliquons la mission des CCA dans le cadre de cette politique de consultation publique. Nous décrivons aussi le fonctionnement administratif des CCA de même que le déroulement des assemblées publiques des CCA.

En quatrième lieu, nous présentons les six projets soumis aux consultations publiques des CCA que nous avons retenus pour la partie empirique de notre recherche. Il s'agit du redéveloppement de Benny Farm, du développement des terrains des anciens ateliers Angus, de la rénovation des édifices du magasin Holt Renfrew sur la rue Sherbrooke, du développement de l'îlot Windsor, de la construction du nouveau bâtiment de l'école des Hautes études commerciales (HEC) et du plan d'aménagement des abords du canal de Lachine. Nous décrivons les principaux aspects de ces projets et faisons part des enjeux qui ont été soulevés lors des assemblées des CCA.

En cinquième lieu, nous définissons les pratiques professionnelles des urbanistes du SHDU de la Ville de Montréal dans le cadre des CCA. Nous expliquons le rôle qui leur a été attribué ainsi que les responsabilités qui leur ont été confiées avant, pendant et après les assemblées publiques des CCA. De plus, nous voyons en quoi les pratiques des urbanistes du SHDU ont été transformées par l'instauration d'un mécanisme de participation publique.

En sixième lieu, nous comparons les pratiques des urbanistes du SHDU qui ont travaillé dans le cadre des CCA à celles de l'urbaniste type tel que décrit par les chercheurs du courant communicationnel (défini dans le chapitre 1). À cet égard, nous avons recours aux cinq dimensions principales auxquelles le courant communicationnel fait référence, afin de voir comment celles-ci se retrouvent dans la réalité des urbanistes du SHDU. Il s'agit: 1) du type d'espace public qui est construit par le processus de consultation publique; 2) de l'élargissement du processus décisionnel et de la participation des acteurs sociaux qui sont concernés par la planification urbaine; 3) de la transformation des pratiques professionnelles d'urbanisme qui résulte d'un processus de participation du public; 4) des exigences professionnelles que les principes de communication entraînent pour les urbanistes; 5) des rapports de pouvoir qui se développent dans le cadre de la participation publique.

En septième lieu, enfin, nous soulignons les aspects des pratiques professionnelles des urbanistes du SHDU qui correspondent aux principes du courant communicationnel, ainsi que ceux qui s'en distinguent. De plus, nous concluons sur les impacts que les transformations des pratiques des urbanistes des CCA ont eu sur le plan de la démocratie locale. Enfin, nous dégageons quelques éléments critiques par rapport au courant communicationnel.

Chapitre 1: Le courant communicationnel

Dans ce chapitre, nous voulons montrer que l'évolution du concept de rationalité au sein des théories de la planification a entraîné une transformation de la définition des pratiques professionnelles des urbanistes². Après avoir présenté de manière succincte le projet des théories de la planification, nous dégagons quelques éléments de critique du modèle *comprehensive* tels qu'ils ont été mis de l'avant à partir des années 1960, tant par les citoyens que par les théoriciens. Ensuite, nous présentons le courant communicationnel qui reprend à son compte quelques unes de ces critiques en situant les pratiques des urbanistes à l'intérieur du nouveau contexte participatif. Enfin, nous exposons les principales composantes du courant communicationnel.

1.1 Les théories de la planification

1.1.1 Le projet des théories de la planification

La planification permet aux communautés de prendre des décisions pour l'organisation à venir de leur territoire et de leur développement. Les fonctions de la planification demeurent les mêmes, quels que soient les changements des buts ou des valeurs de la société. Cependant, les buts ou les valeurs de la société influencent les bases et les orientations de la planification (Grant, 1994).

La légitimité de la planification urbaine en tant que profession exige qu'elle soit fondée sur une rationalité et qu'elle soit structurée en tant qu'activité systématique. D'après Alexander (1986), c'est la théorie qui structure la pratique et qui permet de définir des méthodes qui lui sont propres. Dans le domaine de la planification, il n'existe pas de définition consensuelle d'une théorie de la

²Nous définissons le terme «urbaniste» au chapitre 2.

planification. On retrouve plutôt différentes perspectives qui constituent les théories de la planification.

Le projet des théories de la planification est de proposer des façons d'organiser le monde selon des orientations choisies. Les théories de la planification abordent la planification d'après quatre plans: définitionnel, substantif, normatif ou procédural. Alexander propose des questions qui orientent chacune de ces dimensions:

- 1) définitionnelle: qu'est-ce que la planification?
 - 2) substantive: que connaît-on de ce qui est à planifier? Pour qui planifions-nous?
 - 3) procédurale: quel est le processus de planification?
 - 4) normative: comment devrions-nous planifier et pourquoi planifions-nous?
- (Alexander, 1986).

Au cours des dernières décennies, les théories de la planification ont accordé une attention plus grande aux dimensions normatives de la planification (Sandercock, 1998). Les théoriciens cherchent à trouver la «bonne» planification. En dernière instance, leur but est d'améliorer les pratiques de la planification.

1.1.2 Le paradigme dominant des théories de la planification

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les théoriciens ont défini un modèle de planification, dit *comprehensive*, qui a dominé la scène des théories de la planification pendant deux décennies. Le modèle *comprehensive* s'inscrit dans la poursuite du projet moderniste, dans la recherche d'un progrès déterminé par la croissance matérielle. Selon le modèle *comprehensive* les

planificateurs sont des professionnels qui analysent le développement urbain d'après une rationalité instrumentale, fondée sur l'expertise et des connaissances établies à partir d'une méthode scientifique et objective. Dans ce contexte, le rôle des planificateurs est de produire des analyses pour faciliter la prise de décision des élus (Sandercock, 1999).

1.2. La critique du paradigme dominant

1.2.1 Une critique à différents niveaux

Au cours des décennies 1960 et 1970, la perception de la planification urbaine en tant que pratique «objective» et «scientifique» a largement été critiquée, à la fois par certains praticiens ou théoriciens de la planification, mais aussi par des groupes de citoyens, qui revendiquaient plus de pouvoirs dans le processus décisionnel (Hamel, 1997; Grant, 1994). On a constaté que la science à elle seule n'était pas en mesure d'énoncer les buts et les objectifs de la société. Or la science exerçait alors un pouvoir hégémonique sur toute autre forme de connaissance ou de raisonnement. La rationalité instrumentale dominait, de façon dogmatique, des institutions qui avaient pourtant été mises en place au nom de la démocratie (Healey, 1992a). La rationalité instrumentale étant un processus qui ne tient pas compte des valeurs sociales, la critique a remis en question la capacité des dirigeants à intégrer les valeurs de la communauté dans le processus de prise de décision.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que la multitude et la diversité des critiques qui ont été soulevées au cours des décennies 1960 et 1970 ont introduit un nouveau débat au sein des théories de la planification. Dans quelle mesure les critiques du modèle *comprehensive*, ainsi que les courants qui tentent de répondre à ces critiques sont-ils le signe d'une crise paradigmatique ou

démontrent-ils une diversification à l'intérieur du modèle *comprehensive* lui-même?

Le modèle *comprehensive* a été critiqué à différents niveaux. Nous avons regroupé ces critiques en quatre catégories. Premièrement, certains remettent en question la légitimité des planificateurs en tant que professionnels. Deuxièmement, d'autres ont critiqué les projets d'aménagement qui ont été réalisés d'après le modèle *comprehensive* et qui ont eu des effets négatifs sur l'environnement urbain. Troisièmement, d'autres ont souligné le fait que le modèle *comprehensive* ne tient pas compte du caractère politique de la planification. Enfin, depuis les années 1980, certains chercheurs considèrent que les bases du modèle *comprehensive* ne correspondent pas à la réalité du contexte actuel.

1.2.2 La remise en question des professionnels et de leur légitimité

Au cours des années 1950, les professionnels étaient perçus comme des experts, capables d'utiliser des connaissances scientifiques afin de développer des stratégies de définition et de solution de problèmes. Or, une série d'événements ont, depuis, mis en lumière la complexité du rôle des professionnels. Par exemple, des scandales, comme celui du Watergate, ont montré que certains professionnels profitaient de leur statut pour favoriser des intérêts privés. De plus, de nombreux mouvements sociaux, comme les mouvements pacifistes, ceux pour la reconnaissance des droits civils ou encore ceux pour l'émancipation des femmes, ont identifié les professionnels comme étant un groupe au service des élites et de leurs intérêts. De tels événements ont entraîné un certain scepticisme quant aux capacités des professionnels à intervenir dans la solution de problèmes sociaux (Schön, 1986).

Depuis les années 1980, les professionnels ont souvent été critiqués, d'un point de vue interne ou externe, pour leur incapacité à adapter leurs pratiques à la réalité sociale. Jusqu'alors, les pratiques professionnelles étaient ancrées dans une conception positiviste de la théorie et de la pratique. Les professionnels se basaient alors sur leurs connaissances techniques afin de déterminer les moyens les plus efficaces en vue d'atteindre une fin précise. Cependant, une telle méthode requiert que les finalités que l'on vise soient définies à l'avance, qu'elles soient invariables et sans ambiguïtés. Or, dans le contexte actuel, où l'on reconnaît le pluralisme des valeurs, les fins sont relatives. Il s'en suit que les pratiques des professionnels doivent nécessairement être révisées (Schön, 1986).

Ainsi, on assiste à une remise en question de la légitimité des professionnels. D'une part, le public doute de l'éthique et de l'expertise professionnelle. D'autre part, les professionnels eux-mêmes critiquent les fondements de leur profession. De plus en plus, ils perçoivent l'incertitude à laquelle ils se trouvent confrontés (Schön, 1986).

1.2.3 Les projets qui ont eu de effets négatifs

L'échec de nombreux projets élaborés d'après le modèle *comprehensive* a aussi amené une critique de ce modèle. Dans les années 1950 et 1960, aux États-Unis, de nombreux complexes de tours d'habitation à loyers modiques ont été érigées dans le cadre du mouvement *urban renewal*. Cette initiative du gouvernement américain avait pour but de diminuer la pauvreté dans les grandes villes et d'offrir aux populations démunies de meilleures conditions de vie. En 1949, la législation de l'*urban renewal* prévoyait la construction de 810 000 logements à

loyers modiques. Pour libérer les terrains et permettre ces constructions, de nombreux logements de ménages pauvres ont été démolis. Cependant, dix-huit ans plus tard, soit en 1967, moins de la moitié des 810 000 logements prévus avaient été construits. Pour trois logements détruits, un seul avait été reconstruit. De plus, grand nombre des complexes de tours d'habitation se sont montrés être de véritables désastres d'un point de vue social (Goodman, 1971). On peut notamment souligner l'exemple connu du Pruitt-Igoe de Saint-Louis qui a été dynamité en 1972, à la suite des demandes des résidents du complexe. Le site était en effet devenu un centre de criminalité, de violence et de drogues.

D'après Goodman (1971), le fait de fonder un modèle de planification, tel que le modèle *comprehensive*, sur des bases économiques (qu'elles soient capitalistes ou socialistes) est problématique parce qu'il détermine les buts de la planification en termes de productivité. Au contraire, selon lui, la planification devrait viser la réalisation de buts définis par la culture locale et les valeurs sociales.

1.2.3 Le caractère politique de la planification

Dans les années 1960, certains chercheurs ont souligné que le modèle *comprehensive* ignorait le caractère politique de la planification. À leur avis, l'intérêt public ne pourrait pas être déterminé à partir de connaissances scientifiques parce qu'il s'agit là d'une construction politique. En contrepartie, ces critiques ont proposé un nouveau modèle de planification: *advocacy planning*. *Advocacy planning* souligne l'importance de considérer différentes options d'aménagement en discutant des valeurs et des intérêts compris par chacun des partis concernés par un enjeu particulier avant de prendre une décision. *Advocacy planning* pose aussi la question de la distribution des

ressources entre les diverses catégories sociales («qui a quoi?»). L'*advocacy planning*, tout en étant basé sur le concept de rationalité instrumentale, intègre les principes pluralistes de la démocratie. Désormais, afin de tenir compte des intérêts des acteurs sociaux qui avaient jusque là été sous-représentés, les planificateurs doivent rencontrer les acteurs des quartiers pauvres pour comprendre leurs demandes et les faire valoir à la table des négociations de l'Hôtel de ville (Sandercock, 1998).

1.2.5 Un modèle qui ne correspond pas à la réalité

Depuis les années 1980, un grand nombre de théoriciens de la planification urbaine mentionne que la planification résulte d'un processus d'adaptation culturelle (Grant, 1994). Ainsi, les critiques du modèle *comprehensive* en sont venus à définir l'environnement urbain comme un milieu complexe et diversifié qui ne correspond pas au contexte perçu par les penseurs modernistes (Healey, 1992a).

Sandercock (1998) expose trois changements socioculturels majeurs qui caractérisent le contexte contemporain. D'abord, la migration des populations, de plus en plus importante depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, a créé des villes culturellement diversifiées. Ensuite, la reconnaissance identitaire des peuples autochtones a entraîné la reconnaissance de nouvelles priorités quant à l'organisation du territoire. Enfin, les mouvements d'émancipation des femmes ont laissé place à de nouveaux modes d'organisation sociale. Ces trois facteurs, qui sont interreliés, ont ensemble amené de nouvelles valeurs et de nouvelles conceptions de l'ordre social. En conséquence, selon plusieurs (Sandercock, 1998; Innes, 1996) le modèle *comprehensive* ne peut plus

continuer d'être appliqué dans un tel contexte parce qu'il ne permet pas de tenir compte du pluralisme et de la diversité des milieux urbains.

1.3. L'émergence du courant communicationnel

1.3.1 Les changements contextuels

En plus des critiques qui ont été formulées sur le plan théorique à l'endroit du modèle *comprehensive*, certains changements contextuels ont aussi contribué à revoir la conception traditionnelle de la planification. On peut penser, notamment, à la montée des demandes de participation des citoyens à la prise de décision ainsi qu'à la remise en question du rôle providentiel de l'État. En effet, depuis les années 1970, les citoyens ont démontré leur volonté de se réapproprier le pouvoir de définir leur milieu de vie. Selon eux, la participation devait promouvoir l'équité sociale et permettre d'équilibrer le poids des intérêts collectifs et des intérêts privés (Grant, 1994). Les partisans de la participation des citoyens à la prise de décision ont alors redéfini le processus de planification urbaine comme un processus de démocratisation, permettant aux différents groupes sociaux de participer à la gestion et à l'organisation du territoire. De plus, la remise en question du rôle providentiel de l'État est venue changer la position des urbanistes, qui sont traditionnellement intervenus par l'entremise des institutions de l'État. Aujourd'hui, compte tenu des changements caractéristiques du nouveau contexte politico-économique, l'approche par le haut («top-down») semble de moins en moins adéquate pour les planificateurs (Sandercock, 1999).

1.3.2 La poursuite du projet de la modernité

À plusieurs égards, le courant communicationnel poursuit le projet de la planification moderne, dans la mesure où il cherche aussi à formaliser la

planification en tant que processus visant à éclairer les décisions. Le courant communicationnel tente de répondre aux critiques qui ont été faites au modèle comprehensive en essayant de reconstruire un modèle rationnel (Hamel, 1997). Ainsi, le courant communicationnel s'inscrit dans la tradition de la modernité, dans la poursuite de l'«Enlightenment»: recherche de rationalité, de progrès et de démocratie afin de libérer les populations des dogmes religieux et du despotisme politique.

1.4. Les principales composantes du courant communicationnel

1.4.1 Le passage de la rationalité instrumentale à la rationalité pratique

Sur le plan substantif, cependant, le courant communicationnel rompt clairement avec le courant moderniste en remplaçant la rationalité scientifique (qui mise sur une vision technique et instrumentale) par une rationalité pratique. En premier lieu, le courant communicationnel reprend la critique faite par Hebert Simon à l'égard du modèle rationaliste, mentionnant qu'il est impossible qu'un processus décisionnel rencontre toutes les exigences de la rationalité instrumentale, c'est-à-dire qu'il soit en mesure de tenir compte de toute l'information relative à une problématique donnée ainsi que de toutes les options possibles (Forester, 1989).

En deuxième lieu, le courant communicationnel rejette le concept d'une expertise objective (Innes, 1998). Le courant communicationnel brise le monopole de la science sur l'acquisition des connaissances afin de promouvoir le processus d'apprentissage collectif. On reconnaît que les connaissances techniques ne peuvent être tout à fait objectives. Elles comportent inévitablement des biais puisque l'analyste peut privilégier une perspective ou

encore accorder plus d'attention à un aspect particulier, selon ses intérêts ou ses valeurs (Healey, 1992b; Goodman, 1971).

Le courant communicationnel reconnaît que plusieurs citoyens peuvent partager une préoccupation, mais que cette préoccupation commune se développe, pour chacun, à partir de différentes expériences culturelles, sociales ou personnelles. À ce titre, Grant (1994) utilise l'exemple du film *Rashomon*³, dans lequel quatre personnages décrivent un meurtre. Chacun des personnages rend une image, une interprétation différente de la réalité. Le spectateur prend connaissance de différents éléments de l'intrigue à travers chaque interprétation. Cependant, le film ne précise pas quels éléments sont des «faits» et quels sont des «opinions». L'exemple de Grant illustre l'importance de considérer toutes les perspectives avant de faire un choix, parce que chacune peut amener des éléments nouveaux. Ainsi, dans le courant communicationnel, la compréhension de la réalité provient moins du savoir établi que des échanges des individus quant à ce savoir. L'information est définie autant à partir de connaissances scientifiques qu'à partir de l'expérience empirique ou du sens pratique selon un processus collectif de communication (Healey, 1992a). Ainsi, d'après le courant communicationnel, des formes de connaissances autres que les connaissances scientifiques doivent être intégrées au processus de planification. Cette conception entraîne la nécessité de discussions élaborées entre les différentes catégories d'acteurs afin de définir consensuellement les enjeux de la planification.

Selon le courant communicationnel, il est essentiel de développer une méthode flexible de construction de la rationalité fondée sur la communication, qui permet d'intégrer différentes options. Une décision rationnelle, d'après le courant

³Rashomon est un film de 1950, réalisé par Akira Kurosawa.

communicationnel, découle d'une discussion à laquelle prennent part tous les acteurs concernés. Lors de cette discussion, tous les acteurs disposent du même pouvoir d'intervention (Innes, 1996).

Le courant communicationnel se réfère à la philosophie de l'agir communicationnel basée sur la nécessité d'une compréhension intersubjective, telle qu'élaborée par Habermas (Hamel, 1997). Selon Habermas, la rationalité instrumentale doit demeurer en tant que principe de construction des connaissances. Cependant, plutôt que de se définir d'après un modèle déductif des choix rationnels, la rationalité devrait être élaborée à partir d'un processus de communication intersubjective. La rationalité ne serait alors plus limitée aux domaines de la logique et de la science, mais s'étendrait à tous les moyens par lesquels l'être humain vient à comprendre son environnement. Habermas catégorise d'ailleurs les connaissances de l'être humain en trois types. D'abord, l'être humain recherche des informations techniques basées sur une méthode de recherche scientifique. Ensuite, il possède des connaissances pratiques et interprétatives, acquises par ses propres expériences, qu'il confronte aux connaissances techniques. Enfin, l'être humain a un esprit critique qui lui permet de remettre en question les connaissances acquises (Innes, 1998).

La communication étant désormais un élément structurant de la planification, il devient essentiel d'élaborer des moyens de discussion qui permettent de tenir compte de la diversité des expériences sociales. C'est pourquoi la communication intersubjective comprend différents modes: analyses, certes, mais aussi fables, poèmes, anecdotes, etc. Ce que les planificateurs visent, en fin de compte, ce n'est pas d'interpréter ces analyses, ces fables, ces poèmes ou ces anecdotes, mais c'est

avant tout d'agir pour l'amélioration du milieu de vie (quel que soit le point de vue considéré: équité sociale ou préservation de l'environnement, représentation démocratique ou développement économique, etc.). Ainsi, la discussion devrait être centrée sur ce que l'on peut faire et sur ce que l'on devrait faire plutôt que sur le pourquoi et le comment de nos actions (Healey, 1992a). Il n'est pas nécessaire que les acteurs de la planification soient alimentés par l'atteinte d'un idéal fondamental d'organisation sociale. La planification telle que présentée par le courant communicationnel permet de choisir la fin qui correspond aux intérêts des acteurs tels qu'ils ont été établis lors d'une discussion équitable (Healey, 1992a). En ce sens, la rationalité se définit plutôt par rapport aux échanges qu'ont les différents acteurs de la planification quant au savoir plutôt que par rapport au savoir lui-même.

1.4.2 Le lien entre la théorie et la pratique

En établissant de nouveaux fondements à la rationalité, le courant communicationnel intègre les aspects pratiques au processus de planification. Le courant communicationnel est orienté vers l'intégration des citoyens au processus décisionnel. On considère désormais la planification comme un processus interactif (Hamel, 1997; 1996). D'après le courant communicationnel, la communication constitue le moyen qui permet de valider l'information sur laquelle seront basés les choix de planification urbaine. Selon Innes (1998), l'information est graduellement intégrée par les différents acteurs de la planification, au fur et à mesure que les participants au processus décisionnel la définissent, à partir de différentes formes de connaissance. L'information ne peut être influente que si elle représente une compréhension partagée, définie socialement par les membres de la communauté. C'est pourquoi le courant

communicationnel met l'accent sur la mise en place de conditions favorables à la communication ainsi que sur les échanges entre les acteurs (Hamel, 1996).

Ainsi, les théoriciens de la planification s'intéressent de plus en plus au langage et à sa structure. On reconnaît désormais l'importance de ces aspects dans les théories et les méthodes de planification. L'étude du langage comme moyen de communication a permis de démontrer l'importance de l'influence du moyen de communication sur la structure du message à communiquer (Healey, 1992b). Les chercheurs du courant communicationnel sont parvenus à mettre en lumière le rôle central de la communication dans la planification. Ainsi, ils soutiennent que les théoriciens, autant que les praticiens, doivent porter une attention plus soutenue et systématique à cette dimension (Innes, 1998). Le courant communicationnel repose donc sur une approche phénoménologique et éthique de la communication. On propose de partir de la diversité des interprétations et de les confronter pour les faire cohabiter, de manière à formuler des compromis.

Le courant communicationnel étudie surtout la planification du point de vue du processus. Healey (1992a) soutient que cette approche permet au courant communicationnel de se détacher du dilemme du relativisme de la planification. Le courant communicationnel ne cherche pas à définir la «bonne» ou la «mauvaise» planification. Il tend plutôt à déterminer les moyens qui permettent aux différentes catégories d'acteurs de la planification de voir leurs intérêts représentés dans les décisions de planification.

1.4.3 Que devient la planification selon le courant communicationnel?

Le courant communicationnel se penche sur l'élaboration d'un modèle de planification basé sur la communication. Ainsi, les penseurs qui adhèrent au courant communicationnel perçoivent la nécessité de déterminer une méthode de construction de la rationalité communicationnelle (*communicative rationality*) afin de fournir un cadre légitime et éthique à la profession d'urbaniste. Les planificateurs ont besoin d'une méthode, similaire à la méthode scientifique, afin de garantir des résultats de discussions acceptables et socialement valables (Innes, 1998). C'est ce qui conduit Innes (1998) à mettre de l'avant six principes qui doivent être respectés dans un processus de planification basé sur la rationalité pratique telle que définie par le courant communicationnel:

- 1- tous ceux qui ont des intérêts importants dans le débat doivent se trouver à la table de discussion;
- 2- tous les participants doivent disposer des mêmes pouvoirs et de la même influence;
- 3- la discussion doit être menée de bonne foi;
- 4- la discussion doit permettre la remise en question de certaines informations;
- 5- ceux qui prennent la parole doivent s'exprimer franchement et sincèrement, prendre une position qui leur est légitime, utiliser des termes qui peuvent être compris par tous les autres acteurs et apporter des faits valides et précis;
- 6- le but de la discussion doit être l'atteinte d'un consensus.

1.4.4 Le modèle du planificateur défini par le courant communicationnel

À partir des recherches récentes dans le domaine de la planification, nous avons identifié vingt-deux caractéristiques propres aux planificateurs, d'après le courant communicationnel. Nous avons regroupé ces vingt-deux caractéristiques sous cinq catégories: 1) le contexte dans lequel l'urbaniste agit; 2) ses traits personnels; 3) les responsabilités qu'il doit assumer; 4) les stratégies

qu'il utilise; 5) ses valeurs. Le tableau I présente les caractéristiques des planificateurs rassemblées sous les cinq catégories.

Tableau I: Modèle de l'urbaniste d'après le courant communicationnel

1- Le contexte dans lequel il agit:

- a) Collaboration avec une multitude d'acteurs
- b) Contexte de communication
- c) Participation à la définition d'un mécanisme institutionnel requis pour la prise de décision, qui peut varier selon le cas
- d) Tâches diversifiées et complexes (négociation/médiation) qui sont différentes du rôle traditionnel de l'urbaniste

2- Les responsabilités qu'il doit assumer:

- a) Informer les acteurs des aspects formels du processus
- b) Informer les acteurs de la nature des enjeux
- c) Servir de lien entre les diverses catégories d'acteurs
- d) S'assurer que tous les acteurs sont représentés de manière équitable
- e) Structurer les débats
- f) Détacher la discussion du plan émotionnel (distanciation)
- g) Prendre compte de la portée symbolique et émotionnelle des enjeux

3- Ses traits personnels:

- a) Aptitudes de communication
- b) Initiative et flexibilité
- c) Fait appel à diverses formes de connaissances
- d) Soucis de l'équité et de la justice sociale

4- Les stratégies qu'il utilise:

- a) Adapter la présentation de l'information («timing», structure de la discussion, etc.)
- b) Établir et maintenir une crédibilité auprès des différentes catégories d'acteurs
- c) Rencontrer les différentes catégories d'acteurs sur une base individuelle avant le débat public
- d) Adapter ses stratégies aux catégories d'acteurs

5- Ses valeurs:

- a) Sens de la loyauté envers l'employeur et une équipe de travail
- b) Sens de l'intérêt général
- c) Importance accordée à la réflexivité

1.4.4.1. Le contexte dans lequel l'urbaniste agit

Dans cette catégorie, nous retrouvons les caractéristiques qui se rapportent au milieu de travail de l'urbaniste. Quatre éléments permettent de décrire le contexte dans lequel le planificateur agit: la collaboration avec une multitude

d'acteurs, l'importance de la communication, la variabilité du mécanisme institutionnel ainsi que la diversité et la complexité de ses tâches.

Tout d'abord, l'urbaniste collabore avec une multitude d'acteurs. Ces acteurs appartiennent à diverses catégories: autres urbanistes du secteur public et privé, professionnels de l'aménagement, experts, promoteurs, entrepreneurs, gestionnaires, autres professionnels, élus, membres de groupes communautaires ou citoyens. La collaboration avec ces acteurs se fait dans un cadre institutionnel complexe (Healey, 1992b). En effet, l'urbaniste se trouve de plus en plus souvent dans un contexte où on rejette le système de prise de décision «du haut vers le bas» (*top-down*). Puisqu'on reconnaît dorénavant qu'un groupe d'experts ne peut à lui seul définir un programme de développement (Innes, 1992), les élus insistent à connaître l'opinion des citoyens. Cela est conjugué au fait que les citoyens s'engagent de plus en plus dans les affaires publiques et remettent désormais en question le statut et le discours des experts. Les citoyens montrent une volonté de prendre part au processus décisionnel (Healey, 1997). Ainsi, l'urbaniste doit régulièrement rencontrer différents acteurs pour traiter des projets et des programmes de développement (Forester, 1987). Hamel décrit ainsi le contexte actuel de l'urbaniste:

«Aujourd'hui, les planificateurs doivent partager leurs responsabilités avec d'autres, que ce soit des responsables politiques ou d'autres professionnels, ainsi que des citoyens dont la présence et le rôle sont devenus incontournables dans la gestion et l'élaboration des politiques publiques» (Hamel, 1998b: 4).

Puisqu'il interagit avec une multitude d'acteurs, l'urbaniste se trouve continuellement dans un contexte de communication. La communication et la discussion sont désormais devenus des éléments centraux de la planification.

Dans le contexte pluraliste et déconstructiviste de la modernité avancée, les valeurs et les priorités sociales ne sont plus préétablies. La communication permet alors de définir les enjeux et d'établir une échelle de valeurs qui convient à tous les acteurs concernés (Innes, 1992; 1996; Thomas et Healey, 1991). À ce titre, Innes (1992) rapporte trois cas de processus de groupe (*group processes*) à l'origine de programmes de gestion du territoire réussis en Floride, au Vermont et au New-Jersey. Elle rapporte que dans les trois cas, le processus de groupe, fondé sur des principes de discussion, a permis de définir des valeurs et des priorités basées sur différentes perspectives et différents types de connaissances.

D'après le courant communicationnel, le mécanisme institutionnel requis pour la prise de décision ne peut être complètement défini à l'avance (Forester, 1987; Innes, 1992; Thomas et Healey, 1991). En effet, Innes (1992) conclut, à partir des trois programmes de gestion du territoire réussis qu'elle a observés aux États-Unis, que les mécanismes rigides et les critères de décision préétablis nuisent au choix d'une décision adaptée aux valeurs et aux besoins sociaux. Pour être innovateurs, les programmes doivent avoir un cadre large et viser l'atteinte de buts multiples plutôt qu'une seule orientation spécifique. Qui plus est, ils doivent être basés sur le partage des pouvoirs entre différents paliers de gouvernement. Ils ne peuvent pas dépendre d'une seule ressource ou être définis autour d'un seul enjeu. Ainsi, les acteurs de la planification doivent non seulement s'entendre sur la définition qu'ils donnent aux enjeux mais aussi sur la stratégie à adopter pour arriver à une solution et à sa mise en oeuvre. En ce sens, le planificateur doit participer à la définition du mécanisme institutionnel requis pour la prise de décision.

Un tel contexte complexifie la tâche de l'urbaniste. Traditionnellement, le rôle de l'urbaniste était de produire des analyses objectives, basées sur des informations techniques et scientifiques, en vue de faciliter la prise de décision des décideurs. La fameuse expression de Wildavsky exprime bien la position traditionnelle du planificateur: rendre la vérité au pouvoir («*speak truth to power*») (Innes, 1998; Sandercock, 1998). Le planificateur se tenait alors loin du terrain de l'action. Cependant, dorénavant, même si l'urbaniste assume des tâches «traditionnelles» d'analyse scientifique ou technique, il doit aussi répondre à de nouvelles exigences. En effet, l'urbaniste est souvent appelé à devenir un agent de médiation ou de négociation (Hamel, 1998b). L'urbaniste prépare aussi des documents d'assemblées, des comptes-rendus de rencontres. Il représente différentes parties (les élus, les citoyens, les entrepreneurs, etc.) selon les situations. Il aide les participants à se préparer pour les discussions. Dans son article sur les processus de groupes en Floride, au Vermont et au New-Jersey, Innes énumère les tâches auxquelles les urbanistes ont pris part: «In the groups, staff work to create communication among all parties. They listen, learn, respond to participants, and build trust. They facilitate meetings, provide information, clarify communication, reframe issues, record discussions and agreements, and prepare position papers on request» (Innes, 1992: 448).

1.4.4.2 Les responsabilités que l'urbaniste doit assumer

La seconde catégorie regroupe les responsabilités que l'urbaniste doit assumer: informer les acteurs des aspects formels du processus ainsi que de la nature des enjeux, servir de lien entre les diverses catégories d'acteurs, s'assurer que tous les acteurs sont représentés de manière équitable, structurer les débats, prendre en compte la portée symbolique et émotionnelle des enjeux de même que détacher la discussion du plan émotionnel des enjeux.

Une première responsabilité de l'urbaniste est d'informer les différents acteurs du mécanisme institutionnel de prise de décision. En général, les participants — particulièrement les citoyens —, connaissent peu le processus décisionnel. L'urbaniste doit donc les aider à comprendre le déroulement du processus. Une bonne compréhension du déroulement du processus de planification par tous les acteurs améliore l'efficacité du processus (Innes, 1992).

Le planificateur doit aussi aider les différents acteurs à comprendre la nature des enjeux de la discussion. Les acteurs montrent plus d'intérêt à s'impliquer et prennent un rôle plus actif et plus efficace dans le processus décisionnel lorsqu'ils sont bien informés de la nature des enjeux d'un programme de développement (Innes, 1992; 1996).

Une troisième responsabilité du planificateur est de servir de lien entre les diverses catégories d'acteurs. Le planificateur doit non seulement considérer le point de vue de tous les acteurs, il doit aussi veiller à ce que ceux-ci comprennent les valeurs et les inquiétudes des autres acteurs (Innes, 1992; Forester, 1987). La compréhension mutuelle des acteurs est d'ailleurs essentielle à la communication intersubjective.

En outre, le planificateur doit s'assurer que tous les acteurs sont représentés de manière équitable. Selon le courant communicationnel, dans la planification, on cherche à éviter la suprématie d'un acteur sur les autres. Le planificateur se soucie de l'équité et de la justice sociale. Dès lors, il veille à donner un poids égal à tous les acteurs (Healey, 1992b; Thomas et Healey, 1991; Innes, 1992). Dans son modèle de «rationalité communicationnelle» (*communicative rationality*) ou de rationalité pratique, Innes (1998) pose d'ailleurs comme principe que tous

les acteurs concernés par une décision doivent se trouver à la table de discussion et que ces acteurs doivent disposer d'un même pouvoir⁴.

L'urbaniste doit aussi aider les différents acteurs à se préparer à rencontrer les autres catégories d'acteurs en les informant des valeurs et des considérations des autres parties. Les acteurs peuvent alors prendre le temps d'organiser leur présentation et voir à détacher leurs arguments du plan émotionnel. Lors du débat, les aspects émotifs sont alors laissés de côté et les acteurs sont plus ouverts aux idées des autres parties, ce qui facilite le consensus (Innes, 1992; Forester, 1987).

Lors des discussions, l'urbaniste doit contribuer à détacher la discussion du plan émotionnel pour que le processus de discussion soit efficace et pour éviter la montée de tensions inutiles entre les différents acteurs. Cependant, l'urbaniste doit tout de même considérer la valeur symbolique et émotionnelle de certains enjeux. Comme nous l'avons vu, l'urbaniste doit, dans son analyse, aller au-delà des connaissances techniques et scientifiques. Dans la gestion du territoire, le planificateur doit prendre en compte les nombreuses valeurs symboliques qui sont liées aux enjeux urbains (Innes, 1992).

1.4.4.3 Ses traits personnels

La troisième catégorie concerne les qualités qui doivent être élaborées en priorité par le planificateur, compte tenu du rôle que lui attribue le courant communicationnel, soit ses aptitudes de communication, son initiative, sa flexibilité, sa capacité à utiliser diverses formes de connaissances et son souci de l'équité et de la justice sociale.

⁴Le modèle proposé par Innes est présenté à la page 21.

Premièrement, l'urbaniste doit démontrer qu'il possède des aptitudes de communication (Healey, 1992b; Forester, 1987; Innes, 1992; 1998; Thomas et Healey, 1991). D'après Healey (1992b), les aptitudes de communication sont d'ailleurs aujourd'hui reconnues comme des qualités importantes des planificateurs. Comme nous l'avons vu, l'urbaniste travaille dans un contexte de communication. C'est pourquoi il est important qu'il arrive à établir des liens de confiance et de compréhension avec les différents acteurs engagés dans le processus décisionnel.

L'urbaniste doit non seulement être capable de communiquer l'information relative aux programmes de développement, il doit aussi démontrer une certaine ouverture face aux opinions et aux idées des différents acteurs. L'urbaniste doit aussi faire preuve de patience et de diplomatie devant des acteurs qui peuvent souvent se montrer agressifs ou défensifs. Forester (1987) répartit ainsi les qualités de l'urbaniste: 25% de connaissances techniques et 75% d'aptitudes diplomatiques. Enfin, l'urbaniste, lorsqu'il prend le rôle d'agent de négociation ou de médiation, doit favoriser les échanges entre les différents partis. Il doit orienter le débat de façon à créer une discussion constructive qui permet aux différentes catégories d'acteurs de s'exprimer et d'être entendues.

Deuxièmement, l'urbaniste doit faire preuve de flexibilité et d'initiative. Nous avons expliqué plus haut la complexité du rôle de l'urbaniste. Dans des contextes de planification aussi diversifiés que ceux qui caractérisent les milieux urbains d'aujourd'hui, l'urbaniste doit pouvoir réagir rapidement à toute éventualité. Bien entendu, la position de l'urbaniste lui confère une certaine autorité. C'est-à-dire qu'il peut exercer une influence sur les acteurs.

L'urbaniste doit se montrer capable d'utiliser cette influence pour mener les négociations ou les discussions à bon terme. Ainsi, l'urbaniste doit se poser certaines questions: quand divulguer certaines informations; comment présenter l'information; quelle stratégie utiliser selon les catégories d'acteurs en présence; etc. (Forester, 1987).

Troisièmement, l'urbaniste doit faire appel à diverses formes de connaissances. Comme nous l'avons vu, d'après le courant communicationnel, les connaissances sont élaborées à partir d'un processus de communication intersubjective qui comprend différentes approches. Même si, l'urbaniste utilise des connaissances techniques et scientifiques, ces connaissances ne doivent pas moins être remises en question et vérifiées à partir d'autres types d'informations. Ainsi, l'expérience empirique des différents acteurs, les histoires qu'ils rapportent, leurs intuitions, etc. sont des informations qui méritent d'être utilisées au même titre que les connaissances techniques ou scientifiques (Healey, 1992b; Innes, 1998).

Enfin, l'urbaniste doit faire preuve d'un souci d'équité et de justice sociale. Le courant communicationnel propose une approche qui cherche à tenir compte de la diversité des milieux urbains. Dans le processus de planification, l'urbaniste doit voir à ce que tous les intérêts soient équitablement représentés. L'urbaniste planifie avant tout pour l'ensemble de la collectivité. Comme nous l'avons expliqué dans la section (1.4.4.2) sur les responsabilités de l'urbaniste, la planification telle qu'élaborée par le courant communicationnel cherche à éviter la suprématie d'un acteur.

1.4.4.4 Les stratégies que l'urbaniste utilise

Dans cette catégorie nous avons inclus les stratégies utilisées par l'urbaniste selon le courant communicationnel, c'est-à-dire adapter la présentation de l'information, établir et maintenir une crédibilité auprès des différents acteurs, rencontrer les acteurs avant le débat ainsi que s'adapter aux différentes catégories d'acteurs.

Tout d'abord, l'urbaniste peut adapter la présentation de l'information pour influencer les acteurs. Par exemple, l'urbaniste peut jouer sur la conjoncture ou le moment — «timing» — de présentation de l'information ou encore sur la structure de la discussion en vue de mettre l'accent sur certains aspects du programme plutôt que sur d'autres (Forester, 1987; Innes, 1992). Cette stratégie permet à l'urbaniste de conserver un certain contrôle sur la discussion. En ce sens, l'influence de l'urbaniste réside dans ses pouvoirs d'orienter la discussion et de choisir les enjeux qui seront débattus (Healey, 1992b).

Dans ses stratégies, il est important que l'urbaniste établisse et maintienne sa crédibilité auprès des différentes catégories d'acteurs. Autrement, l'urbaniste risque d'être accusé d'abus de pouvoir ou de manipulation de l'information (Healey, 1992b). De plus, l'urbaniste occupe un poste à long terme. S'il n'arrive pas à établir sa crédibilité lors de la planification d'un projet, son rôle ou sa légitimité seront à l'avenir remis en question par les autres participants (Forester, 1987).

Une stratégie qui facilite le déroulement du processus de planification est la rencontre de l'urbaniste et des différents acteurs sur une base individuelle avant la discussion. Au cours de ces rencontres individuelles, les acteurs ainsi que l'urbaniste peuvent honnêtement dire le fond de leur pensée sans être pris à parti par une autre catégorie d'acteurs. Par exemple, lors d'une rencontre

privée, un acteur peut exposer tous ses arguments à l'urbaniste qui peut par la suite l'aider à les organiser pour que ceux-ci aient plus de poids au moment du débat public. L'urbaniste ne pourrait pas aider l'acteur de cette façon au cours de la séance publique proprement dite. Les acteurs sont mieux préparés lorsqu'ils discutent franchement, au préalable, avec l'urbaniste qui peut les prévenir de toutes les éventualités (Forester, 1987).

D'après le courant communicationnel, il est préférable pour l'urbaniste d'adapter sa stratégie selon la catégorie d'acteurs avec qui il interagit. Par exemple, l'urbaniste doit utiliser un vocabulaire qui sera compris de son auditeur. Avec les promoteurs, l'urbaniste peut utiliser le jargon de l'aménagement. Cependant, lorsqu'il rencontre des citoyens, l'urbaniste doit s'exprimer en termes plus généraux s'il veut que son message soit clairement compris. De plus, Forester (1987) rapporte que les citoyens sont moins enclins que les entrepreneurs à percevoir l'urbaniste comme un allié. Ainsi, les rencontres entre urbanistes et entrepreneurs sont plus cordiales et détendues, alors que les rencontres avec les citoyens s'avèrent plus imprévisibles. C'est dire que l'urbaniste est en général sur ses gardes lorsqu'il rencontre des citoyens.

1.4.4.5 Les valeurs de l'urbaniste

La dernière catégorie comprend les valeurs qui sont propres aux urbanistes d'après le courant communicationnel: le sens de la loyauté envers son employeur et son équipe de travail, le sens de l'intérêt général et l'importance de la réflexivité. Premièrement, l'urbaniste défini par le courant communicationnel démontre un sens de la loyauté envers son employeur et son équipe de travail. Cette valeur met parfois l'urbaniste dans une situation

difficile. En effet, l'urbaniste prend des décisions en tenant compte des intérêts (souvent politiques ou économiques) de son supérieur ou de son équipe de travail. Ainsi, dans un processus de médiation ou de négociation, il n'est pas nécessairement impartial. L'urbaniste doit alors confronter son sens de la loyauté envers son employeur et son sens du devoir envers la société. Lorsqu'il choisit le sens de la loyauté, l'urbaniste peut avoir à prendre des décisions qui ne correspondent pas à sa vision personnelle (Forester, 1987; Thomas et Healey, 1991).

Deuxièmement, l'urbaniste fait preuve d'un sens de l'intérêt général. Nous avons expliqué plus tôt que la planification vise à favoriser l'émancipation de tous les acteurs sociaux. C'est en ce sens que l'urbaniste doit veiller à la représentation équitable de tous les acteurs et à la protection des intérêts de la collectivité.

La réflexivité constitue la troisième valeur caractéristique de l'urbaniste d'après le courant communicationnel. Dans un contexte tel celui de la modernité avancée, il est essentiel que l'urbaniste prenne une certaine distance face à ses actes propres et soit en mesure de les remettre en question. En effet, dans un contexte d'incertitude et de pluralisme des valeurs, l'urbaniste fait face à de nombreuses questions éthiques. Comment savoir ce qui est réellement profitable pour la communauté? Quel citoyen doit-on écouter: celui qui demande des H.L.M. ou celui qui n'en veut pas près de chez lui? Doit-on encourager les citoyens désintéressés à participer à la planification? Voilà le genre de dilemme auquel l'urbaniste doit faire face (Forester, 1987; Healey, 1992b).

1.4.5 Les principaux enjeux soulevés par le courant communicationnel

En résumé, disons que les théories de la planification ont évolué au cours des deux dernières décennies. Sous le dogme de la rationalité instrumentale, la planification ne se préoccupait auparavant que d'éléments quantifiables et prévisibles. L'objectif était d'organiser les éléments «contrôlables» de l'environnement urbain. On cherchait à diminuer l'incertitude liée au développement urbain. Aujourd'hui, les urbanistes sont toujours impliqués dans des tâches dites traditionnelles (comme l'analyse quantitative du paysage urbain), mais ils participent de plus en plus à des négociations et à des médiations, à la définition de valeurs sociales et à la formulation d'objectifs ou de buts que se donnent les communautés: «Planning is generative, as well as regulatory, inventive, as well as stabilizing, adventuresome and visionary as well as adaptive and cautious.» (Niebank, 1999: 7). Les problèmes qu'entraînent les changements, économiques, géographiques et sociaux entre autres choses, rendent la planification nécessaire. Mais ce sont les interactions entre les différents agents de la communauté, ainsi que les valeurs culturelles partagées par ces agents qui déterminent les paramètres de la planification (Grant, 1994).

Il reste cependant à se demander si l'évolution qui a eu lieu à l'intérieur des théories de la planification a parallèlement été suivie dans les pratiques des urbanistes. Pour sa part, Grant (1994) se montre sceptique à ce sujet. Elle considère que, dans la réalité, le fossé entre la théorie et la pratique demeure large. Notre étude s'inscrit dans le cadre de cette interrogation en se penchant sur le rôle des urbanistes dans les comités-conseils d'arrondissement (CCA) à Montréal entre 1989 et 1995.

Chapitre 2: Méthodologie et stratégie de recherche

Dans ce chapitre, nous précisons les objectifs de la recherche et nous présentons notre stratégie. D'abord, nous apportons quelques éléments de définition et nous expliquons notre principal objectif. Ensuite, nous exposons le cadre théorique de notre étude. Cela nous amène, enfin, à présenter nos choix méthodologiques de même que les principales étapes de la recherche empirique.

2.1 Définition et objectifs de la recherche

Au Québec, les professionnels de l'aménagement qui veulent utiliser le titre d'urbaniste doivent détenir un diplôme d'études universitaires en urbanisme. De plus, ils doivent être membres de l'Ordre des urbanistes du Québec. Dans notre étude, le terme «urbaniste» est utilisé dans un sens plus large. En effet, nous avons considéré comme urbaniste toute personne qui oeuvre dans le domaine de la planification et de l'aménagement urbain. Dans l'élaboration du cadre théorique, nous utilisons aussi le terme «planificateur» pour désigner les urbanistes. Nous considérons ce terme comme la traduction de «*planner*», habituellement utilisé dans les travaux de recherche anglo-saxons.

Notre projet de recherche se penche sur le rôle des urbanistes de la Ville de Montréal en tant qu'acteurs dans le processus de planification et de participation du public à l'aménagement urbain. Notre principal objectif vise à éclairer la redéfinition des pratiques des urbanistes dans le contexte de la «nouvelle culture politique», au sens qu'Ulrich Beck (1992) donne à cette

expression⁵. Cela nous permet de considérer les pratiques des urbanistes et leur évolution dans le contexte d'une administration en voie de modernisation. À cet égard, notre recherche s'inscrit dans une perspective qui recourt aux théories de la planification et, en particulier, aux courants de recherche qui accordent une attention spéciale aux dimensions subjectives et interprétatives.

C'est pourquoi nous avons choisi de faire appel au courant communicationnel qui redéfinit les pratiques professionnelles des urbanistes dans un contexte de rationalité pratique. En considérant les pratiques des urbanistes, notre démarche de recherche vise à évaluer jusqu'à quel point la mise sur pied des CCA, en tant qu'instance de participation du public, a entraîné une modernisation, voire une démocratisation de l'appareil municipal montréalais tout en obligeant les urbanistes à redéfinir leur rôle et leurs valeurs. Nous cherchons en particulier à mettre en perspective les aspects suivants:

- 1) la construction d'un espace public par la mise en place d'un mécanisme de consultation publique;
- 2) la participation élargie des acteurs de la planification au processus décisionnel;
- 3) la transformation des pratiques de planification qui découle d'un processus de participation du public;
- 4) les exigences que les principes de communication impliquent pour les planificateurs;

⁵Ulrich Beck (1992) attribue deux caractéristiques fondamentales à la «nouvelle culture politique». D'abord, l'intégration de principes participatifs à la démocratie représentative est venue renforcer l'utilisation des droits civils. De plus, avec la transformation des structures sociales et avec l'importance croissante des principes de réflexivité, les choix politiques doivent désormais tenir compte d'une variété d'intérêts qui reflète la diversité des acteurs sociaux.

5) la nature des rapports de pouvoir qui sont élaborés dans le cadre de la participation publique à l'aménagement et à la planification urbaine.

Ces dimensions permettent de définir les pratiques des urbanistes, mais elles peuvent aussi servir à évaluer dans quelle mesure ces pratiques s'inscrivent dans un cadre de participation publique qui correspond aux principes théoriques du courant communicationnel. En fin de compte, nous cherchons à savoir en quoi la modernisation de l'appareil municipal montréalais a transformé les pratiques professionnelles des urbanistes et jusqu'à quel point ces transformations ont entraîné, à leur tour, une démocratisation des décisions municipales. En d'autres mots, la mise en place d'une politique de consultation publique à Montréal a-t-elle réellement influencé la profession d'urbaniste? En outre, est-ce que cette influence a été suffisamment importante en retour pour avoir un impact sur le processus décisionnel?

2.3 Recherche théorique

La première étape de notre recherche a consisté à étudier les pratiques professionnelles des urbanistes dans le contexte de participation du public, en faisant appel, avant tout, aux théories de la planification. De ce point de vue, il est apparu que le courant communicationnel permettait de mieux comprendre les nouveaux enjeux de la planification de même que les défis auxquels se trouvaient confrontés ces professionnels dans ce nouveau contexte. Nous avons fait l'hypothèse que le courant communicationnel nous offrait des outils utiles afin de cerner les pratiques professionnelles des urbanistes dans le cadre de la «nouvelle culture politique».

Cela nous a conduit, en faisant appel aux travaux de recherche récents, menés à l'intérieur des théories de la planification et portant sur le courant communicationnel, à construire un modèle de l'urbaniste type. Ce modèle reprend à son compte les principales caractéristiques auxquelles les penseurs du courant communicationnel font appel pour décrire le travail des urbanistes. Il nous aide à mieux comprendre le rôle et la place des urbanistes dans un contexte de consultation publique. Le tableau I du chapitre I (p. 22) présente, en résumé, le modèle de l'urbaniste type selon le courant communicationnel.

Le modèle de l'urbaniste type selon le courant communicationnel nous a servi de point de référence théorique pour notre analyse. En effet, c'est en considérant jusqu'à quel point le profil des urbanistes des CCA correspondait au modèle du courant communicationnel, que nous avons étudié les pratiques des urbanistes de la Ville de Montréal dans le cadre des CCA. Nous voulions ainsi comprendre jusqu'à quel point l'instauration des CCA allait de pair avec une modernisation de l'aménagement urbain à Montréal et, avant tout, comment cela se reflétait dans les pratiques des urbanistes.

2.4 Étapes de l'étude empirique

2.4.1 Le choix d'une stratégie

Plusieurs stratégies de recherche s'offrent aux chercheurs des sciences sociales: l'enquête par questionnaires, l'analyse archivistique, l'analyse de contenu, l'étude de cas, etc. Chacune de ces méthodes présente des avantages et des difficultés ou des limites. De plus, chaque stratégie se prête plus facilement à un type d'objet d'étude particulier (Gauthier, 1992). L'étude de cas propose une approche intéressante pour les recherches explicatives qui visent à éclairer un phénomène social complexe, c'est-à-dire du type qui cherche à répondre aux

questions «comment» ou «pourquoi». En outre, l'étude de cas permet de se pencher sur des phénomènes contemporains qui se trouvent à l'intérieur d'un contexte particulier, sur lesquels le chercheur a peu de contrôle (Yin, 1987).

C'est pourquoi nous avons retenu l'étude de cas comme stratégie de recherche. En effet notre étude se penche sur un cas particulier de participation du public aux affaires municipales. Nous avons analysé les pratiques des urbanistes telles qu'elles se sont exprimées dans un contexte précis. De plus, notre projet est avant tout de nature explicative. Il vise à montrer comment et dans quelle mesure les pratiques des urbanistes ont été influencées par la modernisation de l'appareil municipal montréalais. L'étude de cas que nous avons effectuée nous a permis de définir les pratiques des urbanistes dans le cadre des CCA entre 1989 et 1995. Elle nous a aussi permis de comparer ces pratiques aux principes du courant communicationnel et d'expliquer leur transformation dans un contexte de participation publique.

2.3.2 Recherche empirique

Nous avons choisi de définir les pratiques des urbanistes de la Ville de Montréal, à partir de l'expérience des CCA parce que ceux-ci ont constitué une instance majeure de mise en oeuvre de la politique cadre de consultation publique du RCM. De plus, étant donné que les CCA avaient notamment comme mandat d'étudier le développement urbain des arrondissements, les urbanistes du SHDU de la Ville de Montréal ont eu un rôle actif dans le cadre des CCA. Afin de mieux cerner le rôle des urbanistes de la Ville de Montréal, nous avons considéré leurs pratiques à partir des projets qui ont été soumis aux CCA.

Puisque les CCA constituaient une institution municipale en constante évolution, nous avons choisi d'étudier l'ensemble de la période au cours de laquelle ont prévalu les CCA (1989-1995) en accord à leur fonction initiale. De surcroît, cela permettait de voir si les changements instaurés avaient affecté le rôle des urbanistes. La sélection des projets de l'étude de cas s'est faite à partir de deux séries de critères. En premier lieu, nous avons établi, à partir des procès-verbaux d'assemblées publiques tenues par les CCA, une typologie des projets qui ont été soumis à un CCA type pour recommandation et dont l'étude impliquait la présence d'un urbaniste du SHDU.

Cette typologie nous a permis de constater que certains projets généraient un débat entre les acteurs sociaux concernés par le projet, alors que d'autres étaient acceptés sans discussion. Nous avons choisi de ne retenir que les projets qui suscitaient un débat.

En second lieu, à partir de nos objectifs, nous avons formulé trois questions à vérifier à l'aide de l'étude de cas par rapport au rôle des urbanistes du SHDU dans le cadre des CCA. Ces questions nous ont permis de formuler trois autres critères pour préciser davantage notre objet d'étude.

Question 1: Quelles sont les tâches des urbanistes du SHDU?

Critère 1: Afin d'être en mesure de définir les tâches des urbanistes du SHDU, nous avons retenu les projets qui généraient certaines controverses en faisant l'hypothèse que les urbanistes seraient appelés, lors de ces occasions, à jouer un rôle plus significatif. Nous avons fait état de l'importance des débats survenus au moment de ces projets en considérant la médiatisation des projets, la

diversité des acteurs qu'ils impliquaient, ainsi que le niveau d'organisation des acteurs concernés.

Question 2: Est-ce que les pratiques des urbanistes sont influencées par le type d'enjeux relatifs au projet?

Critère 2: Pour répondre à cette question, nous avons décidé de tenir compte de la diversité des projets par rapport aux fonctions urbaines et à leur localisation. Ainsi, nous avons choisi des projets qui se rapportaient à six fonctions urbaines majeures, soit le développement, l'habitation, les loisirs, les institutions publiques, l'aménagement extérieur et les commerces. De plus, puisque Montréal compte neuf arrondissements, nous avons voulu faire état de cette diversité en retenant des projets localisés, en autant que possible, dans différents arrondissements.

Question 3: Comment les pratiques des urbanistes sont-elles influencées par les principes de participation du public?

Critère 3: Cette question nous conviait à considérer des projets qui ont donné lieu d'une manière concrète à une participation populaire. Ainsi, nous avons retenu les projets où le taux de participation dépassait le taux de participation moyen au CCA de l'arrondissement pour l'année donnée.

Ces différents critères nous ont amenée à retenir six projets parmi l'ensemble des projets qui ont été soumis à l'étude dans les CCA: le redéveloppement de Benny Farm, la construction du nouveau bâtiment de l'école des Hautes Études Commerciales (HEC), le développement de l'îlot Windsor, le développement des terrains des anciens ateliers Angus, la restauration de l'édifice Holt Renfrew et le plan d'aménagement des abords du canal de Lachine. Le tableau

Il fournit un aperçu de chacun de ces projets. Le tableau III présente notre objet d'étude empirique (les six projets) ainsi qu'une synthèse des critères qui ont conduit à la sélection de chacun des projets.

Tableau II: Aperçu des projets retenus

Projet	Description
Benny Farm	Redéveloppement d'un site où sont construits des logements pour les vétérans de la Deuxième Guerre mondiale. (Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce).
École des HEC	Construction d'un nouveau bâtiment pour l'école des HEC, sur un terrain boisé du glaciaire du mont Royal. (Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce).
Îlot Windsor	Réaménagement de l'îlot Windsor, qui comprend notamment la gare Windsor, et construction d'un nouveau forum de hockey. (Ville-Marie).
Ateliers Angus	Développement d'un projet mixte (industriel, résidentiel et commercial) sur le site des anciens ateliers Angus, autrefois cœur économique du quartier Rosemont. (Rosemont/Petite-Patrie).
Édifice Holt Renfrew	Rénovation des édifices du magasin Holt Renfrew, dont certains font partie du patrimoine architectural. (Ville-Marie).
Abords du canal de Lachine	Réaménagement des abords du canal de Lachine dont l'aménagement d'espaces verts et la restructuration des tissus urbains. (Sud-Ouest).

Tableau III

Les six projets étudiés

<i>Objet d'étude: six projets</i>						
	École des HEC	Benny Farm	îlot Windsor	Édifices Holt Renfrew	Terrains des ateliers Angus	Canal de Lachine
<i>Arrondissement</i>	Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce	Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce	Ville-Marie	Ville-Marie	Rosemont/Petite-Patrie	Sud-Ouest
<i>Fonction urbaine</i>	institution	habitation	loisirs et bureaux	commerces	développement	aménagement extérieur
<i>Date</i>						
<i>première assemblée</i>	93-04-07, 93-04-13, 93-04-14, 93-04-17	92-08-24	92-12-03, 92-12-05	92-08-26	94-05-30	91-11-12
<i>seconde assemblée</i>	93-08-31, 93-09-01		93-03-24	93-02-10	95-03-20	91-10-01
<i>Urbaniste(s) du SHDU</i>						
<i>première assemblée</i>	Serge Carreau, Jean-Denis Sauvé	Martin Gaulin-Gendreau	Serge Carreau, Gilles Dufort	Gilles Dufort	Marianne Cloutier, Céline Bouchard	Josée Plessis-Bélair
<i>seconde assemblée</i>	Jean-Denis Sauvé		Serge Carreau, Gilles Dufort	Gilles Dufort, Sylvie Bertrand	Benoit Lacroix, Anne-Rose Gorroz	Josée Plessis-Bélair
<i>Médias présents</i>						
<i>première assemblée</i>	The Suburban, La Presse, CBC Radio, CBF 690, The Gazette, Journal de Côte-des-Neiges	The Gazette, The Monitor, CBC Radio, The Pulse-CFCF	RDS, CBC, TQS, CFCF, CBF 690, La Presse, Radio-Canada, The Gazette, CJMS	ND	Radio-Canada, Journal de Rosemont, CIBL	La Voix populaire
<i>seconde assemblée</i>	The Gazette, TVA, CBC Radio, Quartier Libre, Journal de Côte-des-Neiges, La Presse		La Presse, CBC, CBF 690	ND	TV Quatre-Saisons, TV Radio-Canada, Réseau TVA, Journal de Montréal, Le Devoir, Journal de Rosemont	La Voix populaire
<i>nombre maximum de citoyens</i>						
<i>première assemblée</i>	160	300	205	55	123	200
<i>nombre moyen de citoyen pour l'année*</i>	43 (1993)	65 (1992)	38 (1992)	38 (1992)	66 (1994)	55 (1991)
<i>seconde assemblée</i>	100		110	140	152	120
<i>nombre moyen de citoyen pour l'année*</i>	43 (1993)		52 (1993)	52 (1993)	ND	55(1991)
*(Ville de Montréal, 1995c)						

2.4.3 Sources d'information

Nos questions de recherche ont été approfondies à partir de trois sources d'information complémentaires. Nous avons d'abord examiné les documents préparés par les urbanistes du SHDU relativement aux six projets retenus, ainsi que les procès-verbaux des assemblées des CCA. Puis, nous avons constitué des dossiers de presse se rapportant à ces projets. La revue de presse a été effectuée en faisant appel aux grands quotidiens montréalais ainsi qu'aux journaux de quartiers. Les dossiers de presse couvraient une période qui débute trois mois avant la première assemblée du CCA et qui se termine trois mois après la seconde⁶. Les journaux utilisés pour la revue de presse sont énumérés dans le tableau IV. En général, les procès-verbaux nous ont informée des responsabilités des urbanistes lors des assemblées publiques. Les dossiers préparés par les urbanistes, de même que les dossiers de presse ont rapporté les principaux enjeux soulevés par les projets.

Tableau IV
Les journaux de la revue de Presse

Les grand quotidiens montréalais	
La Presse	
Le Devoir	
Le Journal de Montréal	
The Gazette	
Les journaux de quartier	Arrondissement
The Monitor	Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce
The Suburban	Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce
Continuum	Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce

⁶Les projets que nous avons étudiés, comme nous l'expliquons dans le chapitre 4 (Présentation des six projets soumis aux CCA) ont été soumis aux CCA à deux reprises, à l'exception du projet de redéveloppement de Benny Farm sur lequel il n'y a eu qu'une assemblée du CCA. Pour la revue de presse de ce projet, nous avons revu les journaux parus entre les trois mois précédant l'assemblée et les trois mois qui l'ont suivie.

Quartier Libre	Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce
Journal de Côte-des-Neiges	Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce
Journal de Rosemont	Rosemont/Petite-Patrie
La Petite-Patrie	Rosemont/Petite-Patrie
Le 9 à 5	Ville-Marie
The Montreal Downtowner	Ville-Marie
La Voix populaire	Sud-Ouest

Enfin, nous avons aussi réalisé deux séries d'entrevues. Puisque bon nombre de questions sur lesquelles nous nous sommes penchée portaient sur des phénomènes complexes (valeurs, réflexivité, relations avec d'autres acteurs, perception du rôle, etc.) nous avons choisi d'utiliser la méthode des entrevues semi-dirigées. Il faut noter cependant que si les entrevues semi-dirigées permettent de recueillir des propos nuancés, il reste que l'information qui en découle est souvent teintée de subjectivité. De plus, lors de nos rencontres, nous avons demandé aux répondants de se reporter dans le passé, soit à l'époque des CCA. Les réponses que nous avons recueillies dépendent essentiellement de la mémoire des répondants. Nous considérons que les réponses auraient pu différer en certains points si les urbanistes travaillaient encore aujourd'hui dans le cadre des CCA.

Pour notre première série d'entrevues, nous avons rencontré trois fonctionnaires qui ont travaillé dans le cadre de la politique de consultation publique instaurée par le RCM. Ces entrevues portaient plutôt sur la définition de la politique de consultation publique du RCM. Le but de ces rencontres exploratoires était de préciser nos objectifs de recherche et de répondre à certaines questions sur la politique cadre de consultation publique du RCM lorsque la documentation écrite n'était pas assez abondante. Néanmoins, ces

rencontres ont aussi apporté des éléments de réponse pour l'analyse de notre étude de cas.

Pour la seconde série d'entrevues, nous avons mené cinq entrevues semi-dirigées auprès d'urbanistes du SHDU qui ont présenté ou préparé les dossiers des projets que nous avons sélectionnés⁷. Les questions de ces entrevues étaient regroupées sous cinq thèmes: le rôle des urbanistes dans le cadre des CCA, leurs outils et leurs stratégies, leurs connaissances, leurs relations avec les autres acteurs des consultations publiques et un bilan sur les CCA⁸. Les entrevues auprès des urbanistes, la revue de presse et les dossiers d'assemblées publiques archivés nous ont apporté des informations complémentaires quant au rôle des urbanistes dans les CCA (avant, pendant et après les assemblées publiques) ainsi que par rapport à leur place dans le processus de consultation publique des CCA en général.

Afin de préserver l'anonymat des personnes que nous avons interviewées, nous utilisons un système de classement. Les répondants de la première série de rencontres sont identifiés par une lettre (de A à C) et ceux de la seconde série de rencontres portent un numéro (de 1 à 5).

Soulignons enfin que par rapport à notre démarche de recherche, notre principale difficulté a été la cueillette d'information. Les CCA étant une institution de participation qui n'existe plus, il est difficile de retracer

⁷ Pendant l'époque des CCA, plus de 15 urbanistes du SHDU sont intervenus dans le cadre des assemblées publiques. Nous avons interviewé des urbanistes qui, premièrement, étaient intervenus dans le cadre d'au moins un des six projets que nous avons sélectionné. Deuxièmement, nous avons rencontré les urbanistes qu'il nous était possible de rejoindre (voir la section 2.5) et, enfin, ceux qui ont accepté de nous recevoir.

⁸ La grille utilisée pour la seconde série d'entrevues est présentée en annexe.

l'information qui s'y rapporte. En effet, la Ville de Montréal s'est débarrassée d'une grande partie des documents relatifs aux CCA. Aux archives municipales, on ne retrouve que les procès-verbaux des assemblées et certains documents de travail relatifs aux dossiers étudiés par les CCA. De plus, le personnel de la Ville qui a travaillé dans le cadre des CCA a été dispersé dans différents services et départements ou a quitté le service de la Ville. Il a donc fallu retracer les personnes qui avaient participé aux projets retenus pour notre étude de cas.

Chapitre 3: La participation du public à Montréal

Avant de considérer les pratiques des urbanistes proprement dites, il importe de fournir un aperçu du cadre des CCA, à l'intérieur duquel les urbanistes du SHDU ont évolué entre 1989 et 1995. Dans un premier temps, il convient de décrire le contexte dans lequel ont été instaurés les CCA, en traitant d'abord de l'arrivée au pouvoir du RCM, puis de la politique cadre de consultation publique élaborée par le RCM. Deuxièmement, nous présentons les CCA en nous attachant aux objets qui y ont été étudiés, à leurs pouvoirs spécifiques, à leur fonctionnement administratif, à leur évolution et, finalement, à leur abolition.

3.1 Le parti du Rassemblement des Citoyens et Citoyennes de Montréal (RCM)

3.1.1 L'arrivée au pouvoir du RCM

Dès sa création en 1974, le RCM se donne comme priorité de démocratiser l'administration municipale de Montréal. Lors de son élection, en 1986, le RCM, dirigé par Jean Doré, réitère cette priorité. Pour le RCM, «la ville existe d'abord et avant tout pour répondre aux besoins de base des citoyens et [...] ces derniers sont les mieux placés pour savoir ce qu'ils veulent.» (Poirier et Versailles, 1992: 380). Le RCM préconise une redéfinition des relations entre la population et l'appareil municipal administratif et politique. Dans cette foulée, l'administration Doré propose un mode d'organisation et de gestion municipales décentralisé, où les décisions sont prises à l'échelle du quartier. Ce mode décentralisé vise à permettre aux citoyens de prendre part aux décisions relatives à l'aménagement et au développement urbain grâce au soutien de l'appareil administratif municipal.

Le RCM arrive au pouvoir avec l'intention d'instaurer de nouvelles pratiques démocratiques et un projet de réforme de l'organisation administrative et politique de l'appareil municipal. À la veille de l'élection de novembre 1986, l'appareil politico-administratif de la Ville de Montréal est loin de correspondre aux priorités du RCM. En effet, même si le Parti Civique de Montréal (PCM) avait mis sur pied, à partir de 1978, de nouvelles instances de collaboration avec des acteurs de la société civile, en particulier le milieu des affaires (Hamel, 1999), l'administration Drapeau lègue au RCM une administration dont le processus décisionnel est hypercentralisé au Comité exécutif (Poirier et Versailles, 1992).

Cependant, soulignons que même si le RCM propose un changement d'orientation important de l'administration municipale, le choix d'intégrer la population à la prise de décision par des mécanismes participatifs ne vient pas d'une initiative isolée de la part du Comité exécutif. En effet, la politique cadre de consultation publique découle aussi d'un certain nombre de facteurs contextuels. C'est pourquoi on peut décrire les réformes mises sur pied par le RCM en termes de continuité par rapport à l'administration précédente, plutôt qu'en termes de rupture (Hamel, 1999).

L'objectif de démocratisation de l'administration que met de l'avant le RCM requiert une reconnaissance des besoins de la population par les élus. L'appareil administratif doit s'ouvrir à la population, se mettre à l'écoute de ses demandes. Les politiques et programmes en matière de développement et de gestion des services urbains doivent être discutés publiquement, de la conception à l'évaluation. Afin d'institutionnaliser cette pratique, le RCM adopte, à l'automne 1988, un énoncé de politique cadre de consultation

publique (Poirier et Versaille, 1992). «La politique de consultation publique entend garantir aux citoyens et citoyennes leur droit d'expression.» (Ville de Montréal, 1988: 9).

3.1.2 Trois moyens de mise en oeuvre de la participation du public instaurés par le RCM

L'énoncé de la politique cadre de consultation publique, adoptée par le RCM à l'automne 1988, mentionne que le but de la politique est de construire «un espace nécessaire de dialogue et d'échange entre les élus(es) municipaux et la population qu'ils représentent.» (Ville de Montréal, 1988a: 8). Dans l'énoncé de politique, cette orientation est traduite en trois objectifs:

- «1) développer des pratiques en matière de consultation publique qui soient de nature à renforcer le sentiment d'appartenance de la population à sa ville et à son quartier;
- 2) favoriser une accessibilité accrue de ces mécanismes à l'ensemble des citoyens et citoyennes et intégrer ces mécanismes aux processus décisionnels;
- 3) consacrer les droits de la population à la consultation en enchâssant ces droits dans la réglementation municipale et à la Charte de la Ville.» (Ville de Montréal, 1988a: 8).

Afin de mettre en oeuvre sa politique de consultation publique et de s'ouvrir aux demandes des citoyens, l'administration municipale du RCM a instauré trois mécanismes de consultation publique: 1)les Commissions permanentes

du conseil⁹; 2) le Bureau de consultation de Montréal (BCM)¹⁰; 3) les comités-conseils d'arrondissement (CCA)¹¹.

3.2 Les comités-conseils d'arrondissement (CCA)

3.2.1 Les objets étudiés par les CCA

Les CCA mènent des études publiques sur tous les projets de décision qui affectent le territoire d'un arrondissement. Le règlement 7988 prescrit un série d'objets statutaires à soumettre aux CCA:

- le zonage de quartier;
- les plans d'occupation ou de construction;
- les fermetures de rues, de ruelles ou de places publiques;
- l'occupation du domaine public ou le transfert du domaine public au domaine privé de terrains acquis à des fins de rue ou de ruelle;
- la dénomination ou les changements de nom de rues ou d'autres espaces publics extérieurs;
- l'aménagement et l'exploitation de parcs de stationnement;
- la démolition de bâtiments résidentiels;
- tout autre objet soumis par le Comité exécutif (Ville de Montréal, 1988b).

⁹Dans sa politique de consultation publique, le RCM reconnaît les Commissions permanentes du conseil qui avaient été mises sur pieds l'année précédente. En plus de consulter la population sur les énoncés de politique, les commissions permanentes du conseil ont un rôle d'étude, de consultation et de recommandation par rapport à l'adoption des règlements par le conseil.

¹⁰«La tenue d'audiences publiques au sujet d'interventions spécifiques sur le territoire municipal exige la mise au point d'une procédure complexe, le développement d'une expertise et une grande disponibilité de ceux et celles qui en sont chargés.» (Ville de Montréal, 1988: 14). Ainsi, le RCM crée le BCM, responsable de réaliser des consultations publiques sur des mandats qui lui sont confiés par le Comité exécutif. Les consultations publiques du BCM sont menées par des commissaires, experts qui ne sont pas au service de la Ville, mais qui sont recommandés par le Comité exécutif.

¹¹Les dénominations comité-conseil d'arrondissement (CCA) ou conseils d'arrondissement (CA) désignent la même instance. Le second terme est survenu à la suite des modifications qui ont été appliquées au CCA en 1994 par le conseil municipal.

De plus, lors des assemblées des CCA, les citoyens peuvent soumettre à leurs élus des requêtes ou poser des questions quant au développement de leur arrondissement. En outre, une période d'information des citoyens est à l'ordre du jour des assemblées. Des conseillers municipaux ou des représentants d'un service de la Ville peuvent, lors de cette période, présenter des changements amenés dans l'arrondissement ou encore, un aspect de leur service.

3.2.2 Les pouvoirs des CCA

Le mandat des CCA est de formuler des recommandations sur des dossiers qui lui sont soumis par le Comité exécutif (Goyer, 1993). L'article 2 du règlement 7988 décrit ainsi la mission des CCA:

«Chaque comité-conseil a pour mission de fournir au Comité exécutif des avis sur les objets portés à son ordre du jour par ce dernier et d'entendre à cette fin les citoyens dans une assemblée publique tenue dans l'arrondissement. Le comité-conseil dispose de la même manière des requêtes soumises par les citoyens.» (Ville de Montréal, 1988b).

Les CCA ne possèdent pas de pouvoir réel parce qu'ils ne prennent pas de décision: ils se limitent à proposer l'adoption, le rejet, l'adoption sous réserve de modification ou encore la tenue d'une consultation publique plus large sur un projet. Cependant, selon Poirier et Versailles (1992), ils exercent tout de même une influence considérable sur les décisions du Comité exécutif à cause de l'implication des citoyens à leur démarche. «[...] On devine facilement l'impact politique d'une recommandation acheminée au Comité exécutif avec l'appui de la population de l'arrondissement.» (Poirier et Versailles, 1992: 388). De plus, puisque les citoyens participent au processus décisionnel, il est important que les décideurs tiennent compte des aspects que les résidents des arrondissements jugent essentiels afin de prévenir le mécontentement populaire. Il reste que c'est le Comité exécutif qui décide, en dernier ressort, des projets à soumettre aux CCA.

3.2.3 Le fonctionnement des CCA

Les CCA regroupent les élus de chaque arrondissement. La figure 1 présente les neuf arrondissements compris à l'intérieur du périmètre de la Ville de Montréal. Les présidents et les vice-présidents sont nommés par le conseil municipal, sous recommandation du maire et sont responsables du déroulement des assemblées (Ville de Montréal, 1995a).

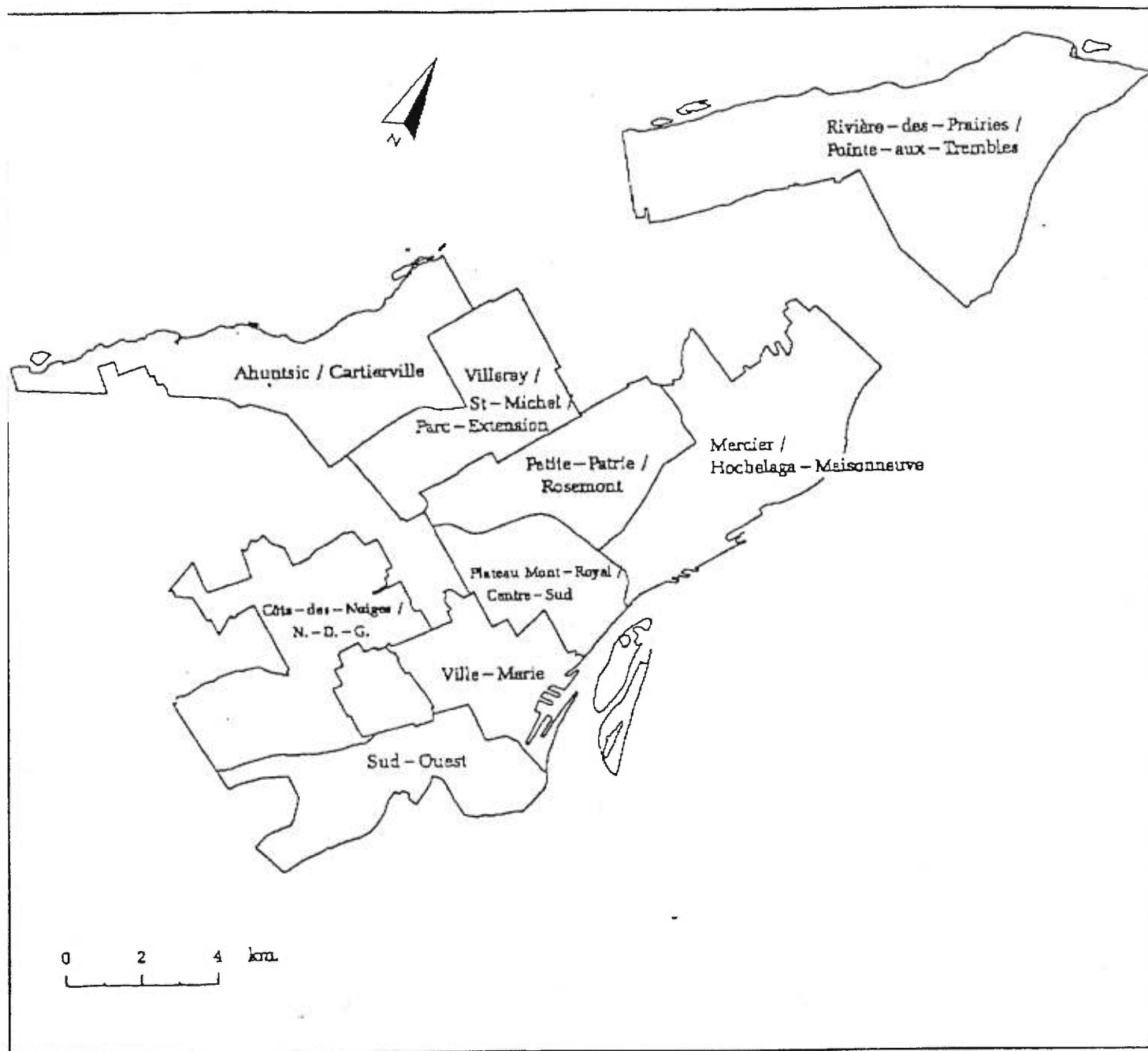
Les assemblées des CCA sont convoquées par le Comité exécutif et ont lieu au moins six fois par année. Il existe deux types d'assemblées: les assemblées régulières et les assemblées spéciales. Les assemblées régulières se tiennent à toutes les cinq semaines selon un calendrier établi au début de l'année et approuvé par le Comité exécutif. Les assemblées spéciales ont lieu de façon ponctuelle pour l'étude d'un sujet particulier (Ville de Montréal, 1995a).

La population des arrondissements est avisée de la tenue et de l'ordre du jour des assemblées par différents moyens. «Dans ces procédures d'avis public et d'information pour les assemblées des conseils d'arrondissement, la Ville de Montréal cherche à rejoindre le plus grand nombre de citoyens.» (Ville de Montréal, 1995a: 9). Ainsi, un avis est publié dans les journaux de quartier. En outre, une copie de l'ordre du jour est envoyée aux organismes locaux. De plus, tous les citoyens qui habitent dans un périmètre donné¹² des projets étudiés sont informés par lettres de l'étude d'un projet qui touche leur milieu de vie (Ville de Montréal, 1995a). Enfin, les documents d'information relatifs aux

¹²Pour chaque projet soumis aux CCA, les urbanistes du SHDU sont responsables d'identifier la zone de l'arrondissement, dans laquelle on retrouve les résidents qui seront les plus affectés par les impacts du projet. Le périmètre constitue cette zone (Répondant A).

Figure 1

Les neuf arrondissements de la Ville de Montréal



projets sont disponibles au bureau «Accès-Montréal» de l'arrondissement (Ville de Montréal, 1988b).

Lors des assemblées publiques, les CCA étudient les objets qui leur sont soumis par le Comité exécutif pour fins de recommandations. En plus de ces études publiques, l'ordre du jour, tel qu'établi par le Comité exécutif, comprend les points suivants (chacun de ces points sera expliqué dans les paragraphes qui suivent):

- l'adoption de l'ordre du jour;
- le suivi des affaires découlant des assemblées antérieures;
- la période d'information des membres du conseil d'arrondissement;
- la période de requêtes et de questions du public¹³;
- le point d'information de l'administration municipale;
- avis de motion et motion par les membres du conseil d'arrondissement sur tout sujet concernant l'arrondissement;
- l'adoption des travaux non-capitalisés (à partir de 1991).

Afin d'assurer une participation maximale des citoyens qui sont présents aux assemblées, ceux-ci ont la possibilité d'intervenir à tous les points de l'ordre du jour (Ville de Montréal, 1995a).

Une assemblée publique régulière est ouverte par le président du CCA entre 19h00 et 19h20. Le quorum est atteint par la présence du président ou du vice-président et d'un membre du CCA. Une fois l'assemblée ouverte, le président fait la lecture de l'ordre du jour et nomme les conseillers municipaux qui

¹³Les conseillers du CCA acheminent, comme nous l'expliquons plus loin, les requêtes des citoyens au service municipal ou au conseiller concerné. Il ne faut pas, cependant, croire que le point «période de requêtes et de questions du public» permet aux citoyens de venir ajouter des points d'étude à l'ordre du jour de l'assemblée publique.

prendront la parole au point «Période d'information» ainsi que les citoyens qui interviendront au point «Période de requêtes et d'échanges avec les citoyens». L'ordre du jour est ensuite adopté avec ou sans motion d'amendement.

Par la suite, le président procède à la lecture du rapport qui fait état du suivi des affaires traitées lors de l'assemblée publique précédente. Après quoi, les conseillers municipaux sont invités par le président à prendre la parole afin de présenter un point d'information quant à un programme ou un service municipal. Ensuite, les citoyens sont invités à venir poser des questions sur tout sujet qui n'est pas prévu aux points «Étude des objets réglementaires» ou «Période de requêtes et d'échanges avec les citoyens». Le président reçoit les questions et y répond ou demande à un autre conseiller de le faire.

Lors du point «Étude des objets réglementaires», le président invite l'urbaniste du SHDU désigné à présenter son analyse du projet. Ensuite, les citoyens sont invités à venir poser des questions auxquelles le président, un conseiller ou l'urbaniste répond. Le président désigne la personne qu'il juge compétente pour répondre à chaque question. Les citoyens peuvent aussi formuler des commentaires. Après la période de questions et de commentaires du public, les membres du CCA ont aussi la possibilité de poser des questions à l'urbaniste. Le président les invite ensuite à formuler leurs commentaires, après quoi ils votent une recommandation à transmettre au Comité exécutif. Chaque objet réglementaire soumis au CCA par le Comité exécutif est ainsi traité.

Après ce point, vient la période de requêtes et d'échanges avec les citoyens. Les citoyens présentent leur requête (par exemple, une demande de construction d'un abri à un arrêt d'autobus ou d'une restriction de la circulation

commerciale sur une artère, ou encore, une suggestion quant aux activités extérieures d'hiver dans l'arrondissement) que les membres du CCA peuvent rejeter, ou référer au bureau «Accès-Montréal» de l'arrondissement, à un conseiller ou au Comité exécutif. Notons qu'à partir de 1991, le point de présentation des travaux non-capitalisés par les conseillers a aussi été ajouté à l'ordre du jour des assemblées des CCA (voir la section 3.2.4). Enfin, le président procède à la levée de l'assemblée en précisant la date, l'heure et le lieu de la prochaine assemblée régulière.

3.2.4 L'évolution des CCA

Dès leur création en 1989 jusqu'à leur abolition en 1994, les CCA ont été en constante évolution sur le plan du cadre réglementaire et juridique. Cette remarque vaut autant pour les questions mises à l'ordre du jour que pour ce qui a trait à leur gestion. Sur le plan réglementaire et juridique, un point relatif à l'exécution de travaux non-capitalisés est ajouté au règlement 7988 sur les CCA en 1991. À partir de ce moment, les élus des arrondissements ont eu à leur disposition une enveloppe corporative annuelle d'un million répartie per capita, par arrondissement. «Cette enveloppe permettait aux élus de corriger des irritants pour les citoyens ou de faire effectuer des travaux mineurs, non-prévus, aux installations et aux équipements collectifs.» (Ville de Montréal, 1995a: 6).

En outre, en 1994, à la suite de l'adoption du projet de loi numéro 271 de l'Assemblée nationale, les activités des CCA ont été enchâssées dans la Charte de la Ville de Montréal. Ces nouvelles modifications déléguaient aux CCA quelques pouvoirs décisionnels pour certains types de projets, tels la dénomination de rues et de places publiques ou la modification d'un bâtiment

résidentiel. De plus, les nouvelles modifications donnaient aux CCA la possibilité d'études publiques dans les dossiers concernant les loisirs, la culture, l'entretien routier ou celui des parcs, par rapport auxquels la Ville décidait d'intervenir (Ville de Montréal, 1995a). Cependant, à cause des changements qui ont été introduits par Vision Montréal au lendemain des élections de 1994, les CCA n'ont jamais eu l'occasion d'exercer ces pouvoirs (Répondant C).

Par ailleurs, en ce qui a trait aux questions mises à l'ordre du jour, l'étude de programmes dans les domaines des loisirs, de la culture et de la propreté a été ajoutée à la mission des CCA. Cet ajout a permis d'engager activement les citoyens et le milieu associatif à la définition des programmes de ces domaines afin que ceux-ci soient adaptés aux besoins de chacun des arrondissements (Ville de Montréal, 1995a).

Sur le plan administratif, les activités et les ressources consacrées au fonctionnement des CCA étaient, à l'origine, partagées entre le Bureau de liaison du Secrétariat général, le Module des relations avec les citoyens et citoyennes et le Service du Greffe. Cependant, en 1994, les ressources et les responsabilités ont été concentrées au Module des relations avec les citoyens et citoyennes (Ville de Montréal, 1995a).

3.3 L'abolition des CCA

Lors de la campagne électorale de 1994, Vision Montréal, dirigé par Pierre Bourque, critique les structures de l'administration municipale instaurées par le RCM: «une structure de gestion très lourde et très coûteuse, qui se traduit par une complexité excessive, une lenteur dans le fonctionnement et une très grande insensibilité aux réalités quotidiennes des gens.» (Vision Montréal,

1994: 2). Selon Vision Montréal, les procédures de consultation publique mises en place rallongent les délais d'approbation et de réalisation des projets et découragent certains investisseurs. Lors de son arrivée au pouvoir, en voulant assouplir le fonctionnement de l'administration municipale afin de catalyser le développement économique de Montréal, l'administration Bourque abolit les CCA. De plus, lors de la réforme de l'administration municipale entreprise par Vision Montréal, le BCM est aboli et le nombre de Commissions permanentes du conseil passe de six à deux. Cependant, le gouvernement provincial exige que l'administration montréalaise conserve une instance de participation publique. L'administration Bourque choisit alors de modifier la politique de consultation élaborée par le RCM. Les CCA sont abolis en décembre 1994 en vertu du règlement 94-135, mais leur activité continue jusqu'au milieu de l'année 1995¹⁴. À la suite de l'abolition des CCA, leurs responsabilités sont divisées entre deux nouvelles instances de participation: les conseils de quartier et la Commission de développement urbain (CDUM).

Les seize conseils de quartier entreprennent leur activité au début de 1996. Composés d'élus municipaux, les conseils de quartier font des recommandations au conseil exécutif sur des dossiers qui concernent le

¹⁴En décembre 1994, le maire Bourque a demandé à l'assemblée nationale d'amender la Charte de Montréal afin d'abolir les CCA. Cette demande a été soumise à la Commission de l'aménagement et des équipements. Vu la longueur des autres débats, la Commission a décidé de remettre l'étude de la demande de Vision Montréal à une date postérieure. Cependant, la Commission a précisé que Vision Montréal devait maintenir les CCA jusqu'à ce qu'elle propose une instance alternative de consultation publique à l'échelle de quartier et que celle-ci soit approuvée par la Commission. Cela a encouragé l'administration Bourque à mettre sur pied une consultation sur la révision des procédures de participation et de consultation publiques à la Ville de Montréal. En juin 1995, l'administration municipale de Montréal retourne à la Commission de l'aménagement et des équipements, proposant de remplacer les CCA par les conseils de quartier. Lors de cette assemblée, 19 intervenants de Montréal sont venus s'opposer à la proposition du maire Bourque. À leur avis, la proposition ne tenait pas compte des recommandations de la Commission sur la consultation sur les procédures de participation et de consultation publiques et diminuait la participation des citoyens aux affaires municipales.

quartier. «Les conseils de quartier veulent favoriser une participation directe des citoyens afin de trouver des solutions concrètes aux problèmes et enjeux locaux.» (Ville de Montréal, b).

Le mandat de la CDUM est de consulter la population de Montréal sur des projets de règlement qui se rapportent au développement et à l'aménagement du territoire montréalais. «[T]ous les projets de règlement relatifs à un changement de zonage, à un programme de développement ou à une autorisation spéciale sont obligatoirement soumis à la CDUM aux fins d'étude publique et de recommandations.» (Ville de Montréal, a). Comme les CCA, la CDUM ne dispose pas de pouvoir de décision. Elle recommande au Comité exécutif d'accepter, d'accepter sous réserves ou de refuser un projet.

3.4 Conclusion

Ainsi, le RCM a introduit des mécanismes participatifs au fonctionnement de l'administration municipale. Par le fait même, il répondait aux demandes de nombreux acteurs sociaux montréalais qui désiraient participer davantage à la prise de décision. De plus, ces mécanismes s'inscrivent dans le cadre d'une modernisation de l'appareil municipal, entreprise par le PCM.

Les structures de participation qui ont été élaborées par le RCM, notamment les CCA, ont permis un rapprochement entre la population et les élus municipaux. Dans cette perspective, les CCA constituent une première à Montréal en termes de mécanisme de consultation publique à l'échelle des arrondissements. Toutefois, le bilan sur les CCA produit par la Ville de Montréal (1995a), de même qu'une enquête commandée par la Ville de Montréal sur la perception des CCA par les citoyens et les groupes

communautaires¹⁵ soulignent que le taux de participation publique aux CCA est demeuré faible. En effet, Impact Recherche (1991) a mentionné que seulement 11% de la population montréalaise connaissait vraiment les CCA et que le taux d'assistance se situait aux environs de 2,3%.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer le faible taux de participation aux assemblées publiques des CCA. D'abord, soulignons que plusieurs participants, particulièrement les groupes communautaires, auraient souhaité que les CCA disposent de pouvoirs décisionnels. En effet, la Ville de Montréal explique que la chute du taux de participation aux assemblées des CCA entre 1989 (71 participants) et 1990 (36 participants) est due à «un désenchantement de certains groupes communautaires face à une instance qu'ils désiraient décisionnelle». (Ville de Montréal, 1995a: 16). En outre, Impact Recherche (1991) souligne que le manque d'intérêt pour la politique municipale et le manque de médiatisation des CCA pourraient être à la source du faible taux de participation aux assemblées publiques.

En général, on peut tout de même conclure que les CCA ont été une instance appréciée de ceux qui ont participé aux assemblées publiques. En effet, la majorité des participants ont indiqué qu'ils considéraient que les assemblées publiques leur donnaient «l'opportunité de parler à un visage, de se sensibiliser aux problèmes de nos concitoyens, de mieux comprendre la politique municipale et de connaître les contraintes des dirigeants.» (Impact Recherche, 1991: 6).

¹⁵ L'étude d'Impact Recherche (1991) est composée de deux volets: une étude qualitative auprès d'individus ayant déjà participé à des assemblées des CCA (citoyens et groupes communautaires), ainsi qu'un sondage téléphonique auprès de 603 résidents adultes de la Ville de Montréal, dont 70% étaient francophones et 30% étaient anglophones.

En ce qui concerne les pratiques des urbanistes, ce chapitre nous a permis de prendre connaissance du contexte dans lequel les urbanistes qui ont pris part aux activités des CCA ont évolué. Nous avons pu constater que le cadre des CCA est relativement rigide, c'est-à-dire que le déroulement des assemblées publiques est défini par le règlement. En outre, nous avons vu que dans le cadre des assemblées des CCA, les urbanistes ont avant tout un rôle d'informateurs. En effet, ils informent les élus et les acteurs sociaux des composantes des projets de développement ou d'aménagement urbain ainsi que des enjeux qui s'y rattachent. Dans ce contexte, les urbanistes du SHDU interagissent avec une multitude de catégories d'acteurs. Ainsi, le rôle des urbanistes dans le cadre des CCA se distingue, du moins en partie, du rôle traditionnel des urbanistes.

Chapitre 4: Présentation de six projets soumis aux CCA

Pour notre étude, nous avons considéré les pratiques des urbanistes dans le cadre de six projets qui ont été soumis aux CCA. À cette étape, il apparaît nécessaire d'en fournir un aperçu et de dégager les principaux enjeux qui les caractérisent du point de vue de l'urbanisme et des pratiques des urbanistes. Comme il a été mentionné plus haut, nous avons retenu les projets suivants: 1) le développement des terrains des anciens ateliers Angus; 2) le nouveau développement de l'école des HEC; 3) le développement de l'îlot Windsor; 4) la rénovation des édifices du magasin Holt Renfrew; 5) le réaménagement de Benny Farm; 6) le plan des abords du canal de Lachine.

Pour notre étude de cas, nous avons choisi de mettre l'accent, parmi l'ensemble des dossiers soumis au CCA, sur les projets de développement, parce que c'est dans ce type de dossier que les urbanistes interviennent le plus. Dans les cas de programmes de développement de l'école des HEC, de Benny Farm, de Holt Renfrew, de l'îlot Windsor et des terrains des ateliers Angus, ces projets ont été soumis aux CCA à deux reprises¹⁶. Le CCA étudie d'abord le programme de développement tel que proposé par le promoteur, puis, le projet de règlement

¹⁶«Les projets qui demandaient des modifications importantes au zonage, qui touchaient à la densité, à la hauteur, ou encore à l'affectation, demandaient un processus plus long d'affichage public et il y avait toujours deux séances au CCA. La première séance portait sur le projet tel qu'énoncé par le requérant avec une analyse du service d'urbanisme, une analyse strictement sans commentaires, disant ça touche à telle chose, il peut y avoir telle conséquence, mais on ne travaillait pas le projet, à le modifier ou quoi que ce soit et on ne tirait pas de conclusion à savoir si c'était recevable ou pas. On soulignait les enjeux. Ce qui était important pour les urbanistes dans ces assemblées publiques c'était de bien présenter le projet, de faire en sorte que les élus du CCA puissent bien comprendre ça, c'était de faire la présentation en public, répondre à toutes les questions. C'est à ces réunions là que t'as droit à une période de questions quasiment non limitée. Par la suite, tu reçois les recommandations des CCA qui soulignent les enjeux par rapport à tel autre et tu prépares un premier niveau d'acceptabilité du projet. Là, on retournait auprès du requérant pour lui dire "si vous êtes prêts à procéder, voici à peu près à quoi vous attendre". Qu'est-ce qu'il devrait faire pour qu'un projet soit plus acceptable, s'il ne l'était pas, etc.» (Répondant #1).

sur la construction, l'agrandissement ou l'occupation d'un bâtiment formulé par les urbanistes du SHDU.

Lors de la première assemblée publique, le promoteur présente au CCA une esquisse de son projet. Par la suite, l'urbaniste de la ville analyse les avantages et les inconvénients du projet. Dès lors, les citoyens peuvent exprimer leurs points de vue quant aux impacts du projet. Enfin, les membres du CCA formulent leurs recommandations.

Au terme de la première assemblée publique, le promoteur, aidé par les urbanistes du SHDU, révisé son projet et lui apporte les modifications nécessaires. Le projet est alors soumis à la commission Jacques-Viger, «une commission consultative auprès du SHDU [...] dont la fonction est de donner un avis d'experts en architecture et en aménagement sur les projets de construction soumis à la procédure d'approbation du règlement 9058» (Ville de Montréal, 1994a: 20-21). D'après les avis de la commission Jacques-Viger, le projet peut être révisé à nouveau ou soumis directement au CCA.

Lors de la seconde assemblée publique, les urbanistes du SHDU présentent la version finale du projet qui, en principe, tient compte de suggestions ou de recommandations qui ont été formulées lors de la première assemblée publique et par la commission Jacques-Viger. Une fois de plus, les urbanistes du SHDU et les citoyens donnent leur opinion sur le projet. Finalement, les membres du CCA votent pour décider s'ils recommandent au Comité exécutif d'accepter ou de rejeter le projet.

Ainsi, les projets des HEC, de Holt Renfrew, de l'îlot Windsor et des terrains des ateliers Angus ont été soumis à deux assemblées des CCA, d'après la procédure que nous venons de décrire. Le projet de redéveloppement de Benny Farm a été étudié selon une procédure quelque peu différente. En effet, après la première assemblée du CCA, les élus ont constaté que les enjeux soulevés par le projet avaient plus d'envergure que ce qu'ils avaient anticipé de prime abord. Dès lors, ils ont choisi de confier le dossier au BCM qui a mis en branle une procédure de consultation publique plus élaborée que celle des CCA (Répondant C).

Le plan des abords du canal de Lachine a aussi été soumis à deux reprises au CCA. Cependant, de par sa nature, il s'agit là d'un projet de développement qui diffère des cinq autres projets de notre étude de cas. En effet, le plan des abords du canal de Lachine est différent des autres projets que nous avons étudiés puisque dans ce cas, le projet n'est pas proposé par un promoteur privé, mais plutôt par la Ville de Montréal. Le plan des abords du canal de Lachine fait partie de l'opération «plan directeur» de l'arrondissement Sud-Ouest qui s'inscrit dans le cadre de l'opération «plan d'urbanisme» de la Ville de Montréal. Au cours de cette opération, les urbanistes du SHDU ont produit des documents identifiant les enjeux pour chacun des arrondissements. Ils ont ensuite présenté ces documents aux CCA pour permettre à la population d'en prendre connaissance. Par la suite, des forums ont été organisés afin de permettre aux acteurs concernés par le projet de se prononcer sur les documents préparés par les urbanistes du SHDU et d'en discuter. Le but de ces forums était de valider et de préciser les problématiques d'arrondissement identifiées par les urbanistes du SHDU. Les informations qui ont été recueillies pour la définition du plan directeur de l'arrondissement

Sud-Ouest ont été utilisées pour la conception du plan des abords du canal de Lachine. Le plan présente les orientations d'aménagement dans le contexte de l'arrondissement Sud-Ouest, l'affectation du sol, les orientations de la réglementation et les principales interventions municipales par rapport au transport, aux espaces libres, au développement économique ainsi qu'à la mise en valeur du patrimoine (Ville de Montréal, 1990a).

Présentons maintenant chacun des six projets soumis aux CCA à partir desquels nous avons étudié les pratiques des urbanistes du SHDU. Après avoir présenté les principales composantes de chacun des projets, il y a lieu de dégager les principaux enjeux soulevés lors des assemblées des CCA.

4.1. Le développement des terrains des anciens ateliers Angus^{16a}

4.1.1 Le site

De 1904 à 1992, les ateliers Angus, importante industrie de fabrication et de réparation de matériel ferroviaire, ont joué un rôle considérable dans le développement du quartier Rosemont. Aujourd'hui, le site constitue toujours, pour les habitants de Rosemont, un symbole de développement économique.

Le terrain des ateliers Angus est situé à la limite sud-ouest de l'arrondissement Rosemont/Petite-Patrie. Il est délimité par le boulevard Saint-Michel, la rue Gilford au sud du boulevard Saint-Joseph, la rue Rachel et les voies ferrées du Canadian Pacific limité (CP). Le site Angus comprend une superficie de 504 857 m². Au moment de l'étude du projet, on retrouve sur le site quelques vestiges de l'occupation industrielle du début du siècle: les rails et cinq des 68 bâtiments

^{16a} Nous traitons ici du projet de la partie ouest des terrains Angus. Déjà, dans les années 1980, un complexe résidentiel a été développé sur la partie du site qui est à l'est du boulevard Saint-Michel.

d'origine (le bâtiment administratif, la caserne de pompiers, l'atelier de

locomotives, la fonderie et l'atelier de réparation des wagons) (Ville de Montréal, 1995b).

4.1.2 Le plan de développement

Lors de l'élaboration du plan d'urbanisme de la Ville de Montréal, de 1990 à 1992, un débat important prend place entre le CP, le propriétaire du site, et la Corporation de développement économique et communautaire (CDEC) quant à la réutilisation des terrains des ateliers Angus. Le CP propose un projet mixte à vocation résidentielle dominante, tandis que la CDEC souhaite maintenir la vocation industrielle du site (Ville de Montréal, 1995b: 2). La Ville de Montréal choisit alors de se ranger du côté de la CDEC: le plan d'urbanisme prescrit un usage industriel du site.

En décembre 1992, le CP dépose un plan d'aménagement des terrains des ateliers Angus, qui propose une utilisation à la fois industrielle et résidentielle du site. La réalisation d'un tel projet nécessite cependant un amendement au plan directeur qui prévoyait une occupation essentiellement industrielle des terrains Angus (Ville de Montréal, 1995b: 2).

En 1994, l'amendement au plan directeur afin de permettre la réalisation du projet du CP est présenté pour étude publique au CCA Rosemont/Petite-Patrie. Lors de l'assemblée du 30 mai, les urbanistes du SHDU expliquent d'abord la procédure de préparation du plan de site. Le représentant du CP, accompagné d'urbanistes conseils, présentent ensuite le plan de site proposé par le CP pour les terrains des ateliers Angus. Les urbanistes du SHDU exposent alors les recommandations de leur service quant au plan. Les représentants de la CDEC, invités par la présidente, annoncent ensuite que la CDEC et le CP ont conclu

une entente sur l'acquisition et l'utilisation d'une partie des terrains à des fins industrielles. Ils présentent alors leur projet de développement industriel du site, qui s'inscrit dans le cadre du projet du CP (Ville de Montréal, 1994b).

Lors de la période de questions, des participants sont intervenus pour soulever les points suivants:

- Représentante du Comité de logement Rosemont et Membre de la coopérative d'habitation Amadéus: la prise en charge des audiences publiques par le BCM et le besoin de logement social dans l'arrondissement;
- Citoyen: le besoin de commerces de détail dans le secteur;
- Député fédéral du comté Hochelaga-Maisonneuve: la mise en valeur des bâtiments patrimoniaux et la décontamination des sols.

(Ville de Montréal, 1994b).

Après avoir entendu les citoyens, le CCA formule ses recommandations. D'après le CCA, le développement résidentiel ne devrait pas excéder la moitié du site. De plus, le CCA recommande que les hauteurs minimales du développement soient de 4 mètres et que la densité soit limitée à un indice de 4,5 (Ville de Montréal, 1995b). En outre, selon l'avis du CCA, l'obligation de la continuité commerciale sur la rue Rachel entre les rues Saint-Germain et Préfontaine devrait être supprimée. Enfin, les membres du CCA indiquent au Comité exécutif l'importance de considérer certaines données (contamination des sols, coûts des infrastructures, impacts sur la circulation, distribution des parcs, etc.) avant de prendre une décision (Ville de Montréal, 1994b).

4.1.3 Le programme de développement

Le plan d'urbanisme ayant été amendé à la suite de la demande du CP, la compagnie dépose à la Ville de Montréal, au printemps 1994, un programme de développement qui explique en détail le projet entrevu: type de constructions et d'occupation, grille de rues, localisation des espaces verts et aménagements extérieurs. Le développement mixte proposé par le CP implique une utilisation résidentielle à l'est du terrain et une utilisation industrielle à l'ouest. Le développement résidentiel serait composé d'environ 1900 logements: maisons de ville ou unifamiliales, triplex, petites conciergeries de six à huit unités et conciergeries plus imposantes de quatre à huit étages en copropriétés divisées. Les hauteurs varient de 14 à 30 mètres et de deux à huit étages. La densité maximale est de 3 sauf pour le secteur localisé le long de la rue Rachel où la densité est de 4. Les implantations maximales retenues sont de 50% pour l'ensemble de la zone résidentielle et de 70% pour les conciergeries. On prévoit au moins un espace de stationnement par logement. Les stationnements sont tous intérieurs, à l'exception de ceux des conciergeries qui pourraient être permis à l'extérieur, jusqu'à concurrence de 20% (Ville de Montréal, 1995b).

Le CP a désigné la CDEC comme l'organisme responsable de la définition et de la mise en oeuvre du projet industriel et des infrastructures nécessaires à son développement. La CDEC compte faciliter l'installation d'entreprises légères, ou d'entreprises qui opèrent dans le domaine du recyclage des matières résiduelles et dans le domaine de l'environnement (Ville de Montréal, 1995b).

Les bâtiments existant sur le site devront faire l'objet d'une étude visant à évaluer les possibilités de réutilisation. Pour le moment, ces bâtiments sont regroupés dans une «zone différée» (Ville de Montréal, 1995b).

Le projet prévoit un parc de quartier d'environ 2,5 hectares, situé entre la zone industrielle et la zone résidentielle. Des équipements récréatifs spécialisés pour une clientèle adolescente et adulte y seront installés. Le développement comprend aussi sept parcs de quartier ou squares, deux places publiques et une bande verte. Les parcs, places et squares représentent environ 10% de la superficie du site et seront cédés par le promoteur à la municipalité (Ville de Montréal, 1995b).

4.1.4 Seconde assemblée du CCA

Lors de l'assemblée publique du 20 mars 1995, le CCA Rosemont/Petite-Patrie a étudié le projet de règlement visant à autoriser la construction et l'occupation sur le terrain des anciens ateliers Angus, d'après la proposition du CP. Les urbanistes du SHDU ont d'abord présenté le projet de règlement qui avait été produit par le SHDU à partir de la proposition du CP. Après cette présentation, le président de l'assemblée a donné la parole aux citoyens. Les commentaires des intervenants portaient sur les thèmes suivants:

- la prise en charge de la décontamination des terrains avant leur développement;
- le nombre insuffisant de commerces dans la proposition;
- la nécessité d'un processus de consultation publique approfondi sur le projet;
- le besoin en logement social dans l'arrondissement;
- le manque de précision du plan de développement concernant certaines zones du site;
- l'intégration de concepts de gestion écologique des déchets au design des résidences;
- l'importance de la protection des bâtiments patrimoniaux.

(Ville de Montréal, 1995c).

À la suite des discussions, les membres du CCA ont recommandé l'adoption du projet. Ils ont toutefois souligné que la piste cyclable de la rue Rachel devrait être reliée au réseau vert du développement (Ville de Montréal, 1995c).

4.1.5 Les terrains des ateliers Angus aujourd'hui

Les infrastructures urbaines (rues, aqueduc, etc.) sont aujourd'hui complétées sur la partie industrielle des terrains Angus. Au total, environ 2 800 000\$ ont été investis pour l'installation de ces infrastructures. En ce moment, la Société de développement Angus travaille à la transformation du tiers ouest de l'ancien atelier de locomotives en mail industriel afin d'accueillir de petites entreprises.

Sur la partie résidentielle, 70 unités sont actuellement habitées et 25 sont en construction. Il reste un potentiel de 125 unités à construire cette année. Cependant, la proportion du potentiel qui sera réellement construite dépend des infrastructures qui seront installées par la Ville de Montréal. De plus, deux parcs seront aménagés aux mois de mai et juin 1999. Ceux-ci seront cédés à la ville en juillet.

4.2. Le nouveau développement de l'école des Hautes Études Commerciales

4.2.1 Le site

L'école des HEC a déposé à la Ville de Montréal une demande visant à relocaliser son établissement sur un site du chemin de la Côte-Sainte-Catherine entre les avenues Decelles et Darlington. L'emplacement choisi par les HEC est un terrain non construit, de forme irrégulière, d'une superficie d'environ 22190 m², dont près de la moitié est boisée. On retrouve, à l'est du terrain, la

Faculté d'aménagement de l'Université de Montréal (3 à 4 étages) ainsi que quelques bâtiments résidentiels (2 à 3 étages), à l'ouest, le Collège Jean-de-Brébeuf (1 à 9 étages), au sud, une série de bâtiments résidentiels de type multifamilial (3 à 5 étages) et au nord, des bâtiments résidentiels (dont certains sont occupés à des fins institutionnelles ou de bureaux) ainsi que l'hôpital Sainte-Justine (1 à 12 étages) (Ville de Montréal, 1993c).

4.2.2 Le projet proposé par les HEC

Les HEC entrevoient un programme de développement en deux phases. D'abord, on prévoit ériger un édifice dont l'implantation au sol serait approximativement de 40 mètres sur 185 mètres, pour une superficie totale de 41 565 m² répartis sur sept niveaux à partir du rez-de-chaussée. L'édifice de la première phase occuperait 32% de la superficie totale de l'emplacement. Un agrandissement d'environ 12 030 m² répartis en deux volumes constituerait la seconde phase. Le premier, volume situé du côté ouest du bâtiment principal, comporterait quatre niveaux, tandis que le second, annexé au côté est, en comprendrait huit. L'agrandissement occuperait 7% de la superficie totale de l'emplacement. Ainsi, l'implantation totale au sol du projet des HEC représenterait 39% et l'indice de plancher serait de 2,41 (Ville de Montréal, 1993c).

L'édifice proposé par les HEC comprend des locaux d'enseignement (salles de cours, laboratoires d'enseignement, ateliers d'informatiques, amphithéâtres), des locaux d'accompagnement (bibliothèque, cafétéria, services aux étudiants, services de l'équipement), des bureaux pour les professeurs et des locaux administratifs. Le projet prévoit aussi un stationnement intérieur de 800 places. On accède au stationnement par le pan latéral du bâtiment, au niveau du rez-

de-chaussée. De plus, le programme de développement propose d'éliminer l'aire de stationnement extérieur localisée au sud de la Faculté de l'aménagement pour la transformer en espace vert. En outre, le couvert végétal situé à l'extérieur du périmètre de construction et de circulation sera maintenu et consolidé. Enfin, deux accès pour piétons sont prévus afin que les usagers puissent facilement rejoindre les deux rues en bordure de l'emplacement de même que la station de métro Université de Montréal. Le promoteur examine aussi la possibilité de relier le nouveau développement et la station de métro par un passage souterrain (Ville de Montréal, 1993c).

4.2.3 La conformité du projet

Le projet des HEC s'inscrit de façon ambivalente dans le cadre des orientations du plan d'urbanisme. D'une part, le nouveau développement des HEC correspond à l'usage prévu pour ce site dans le plan directeur de l'arrondissement Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce: équipement collectif et institutionnel. D'autre part, le projet va à l'encontre des orientations d'aménagement du plan d'urbanisme en matière de protection des éléments végétaux patrimoniaux et de privilège d'accès aux espaces libres des institutions dans les secteurs déficients en espaces verts. En outre, le projet des HEC déroge au règlement de zonage sur le plan de l'usage et de la hauteur. En effet, le règlement autorise, sur le site envisagé, des édifices d'habitation de deux ou trois étages (Ville de Montréal, 1993c).

4.2.4 Les impacts du projet

Trois impacts majeurs ont été identifiés dans les études déposées par le promoteur à la demande du SHDU. D'abord, la phase II du projet causerait une perte d'ensoleillement importante sur une partie du secteur résidentiel voisin.

Ensuite, le projet générerait une augmentation significative de la circulation de transit dans certaines rues résidentielles des environs. Enfin, une partie du couvert végétal du site devra être éliminée pour permettre la construction du nouveau développement. Cependant l'étude indique que la coupe des arbres ne constitue pas un impact majeur du projet puisque la majorité des arbres qui seront enlevés sont dans un état passable. L'étude laisse supposer qu'il aurait de toute façon fallu éliminer ces arbres éventuellement (Ville de Montréal, 1993c).

4.2.5 Étude du projet par le CCA

Le projet de relocalisation des HEC a été soumis au CCA Côte-de-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce lors de l'assemblée publique du 7 avril 1993. Vu l'envergure des enjeux soulevés, l'assemblée s'est poursuivie les 13, 14 et 17 avril. Lors de l'assemblée, la présidente a d'abord présenté l'objet d'étude publique et exposé les grandes lignes de la procédure d'approbation du projet. Elle a ensuite invité les représentants des HEC à dévoiler leur programme de développement. Jean Guertin, directeur de l'École des HEC, a premièrement présenté le projet de construction du nouvel édifice et expliqué en quoi le bâtiment actuel des HEC ne répondait plus aux besoins de l'institution. Ensuite, Jean-Claude Marsan, doyen de la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal, a exposé les critères qui avaient permis de retenir le projet proposé. Enfin, Dan S. Hanganu, architecte du projet, a présenté les éléments architecturaux du programme de développement. Il a souligné que la disposition du bâtiment avait été déterminée par la forme du site et que le concept architectural faisait preuve d'un souci particulier d'intégrer le bâtiment au cadre bâti et naturel du secteur environnant. Une fois la présentation des promoteurs terminée, les urbanistes

du SHDU ont expliqué les aspects dérogatoires du programme proposé par les HEC, de même que l'appréciation globale du service (Ville de Montréal, 1993e).

Au total, 33 citoyens et 40 représentants d'organismes divers (entre autres, Les amis de la montagne, la Chambre de Commerce du Montréal métropolitain, la Corporation professionnelle des urbanistes du Québec, la Fédération des Travailleurs du Québec, Héritage Montréal, Transport 2000 et la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal) ont exprimé leur opinion dans le cadre de l'étude publique sur le nouveau développement des HEC. Le secrétariat des CCA a reçu 39 lettres d'opinion et 22 mémoires quant au projet. Lors de l'assemblée du CCA, 20 organismes et 24 citoyens sont intervenus.

Parmi les intervenants 31 appuient le projet proposé par les HEC. Ceux-ci sont principalement issus du milieu des affaires et du milieu universitaire. Douze intervenants, représentants des organismes communautaires (les organismes communautaires de Côtes-des-Neiges) ou des sociétés publiques (Communauté Urbaine de Montréal) et parapubliques (l'hôpital Sainte-Justine) accordent leur appui au projet sous-réserve que certaines modifications y soient apportées. Enfin, 30 intervenants, en majorité des résidents de l'îlot Willowdale et des groupes pour la protection de l'environnement, s'opposent au projet (Ville de Montréal, 1993f).

Dans l'ensemble, les intervenants reconnaissent le besoin des HEC de s'installer dans un nouveau bâtiment afin de maintenir un enseignement de qualité. Certains intervenants considèrent d'ailleurs que le choix du site permettra de diminuer les pressions de développement sur la partie supérieure du Mont-Royal, où se trouve la plus grande partie du campus de l'Université

de Montréal. Ces intervenants ajoutent que le projet s'inscrit dans un secteur à vocation institutionnelle. Cependant, de nombreux intervenants s'opposent au choix du site parce que le nouveau développement viendrait détruire une partie des derniers terrains boisés du site patrimonial du Mont-Royal. Ceux-ci estiment que le projet des HEC va à l'encontre de la volonté qui avait été démontrée par l'administration municipale, en 1987, de protéger le paysage architectural et les espaces verts (Ville de Montréal, 1993f).

Plusieurs intervenants craignent les impacts négatifs du projet sur le boisé. Ils critiquent la destruction d'un espace vert et jugent que les études d'impacts produites sont insuffisantes. D'autres intervenants considèrent que la perte de boisé sera largement compensée par la plantation de 400 arbres sur le terrain de la Faculté de l'aménagement¹⁷ (Ville de Montréal, 1993f).

De nombreux intervenants soulignent la qualité architecturale du bâtiment proposé par l'architecte Hanganu. Ces intervenants se disent aussi satisfaits de la transformation du stationnement de la Faculté de l'aménagement en espace vert et de la création d'un lien piétonnier pour favoriser l'accès au métro (Ville de Montréal, 1993f).

Grand nombre de participants, particulièrement des résidents de l'îlots Willowdale, critiquent la hauteur et la volumétrie du projet qui diminueront l'ensoleillement et la perspective visuelle. Ils considèrent que la phase II du projet devrait être révisée, voire même supprimée (Ville de Montréal, 1993f).

¹⁷Aujourd'hui, le stationnement de la Faculté d'aménagement a été transformé en espace vert, mais il n'y a qu'une cinquantaine d'arbres qui ont été plantés.

L'ensemble des résidents, ainsi que les organismes de transport et l'hôpital Sainte-Justine craignent l'augmentation de circulation qui sera générée par le projet. Ces intervenants soulignent que l'augmentation de circulation viendra aussi accroître les problèmes de stationnement. De plus, les organismes de transport mentionnent que le projet risque d'aller à l'encontre des actions entreprises à l'égard de la promotion du transport en commun (Ville de Montréal, 1993f).

Plusieurs participants qui donnent leur appui au nouveau développement des HEC soulignent que le projet aura d'importantes retombées économiques pour l'économie montréalaise et locale. De plus, les groupes communautaires de Côte-des-Neiges disent espérer que les HEC favoriseront l'embauche de ressources locales. (Ville de Montréal, 1993f).

Enfin, plusieurs participants souhaitent que le projet soit soumis au BCM, vu l'envergure et la complexité des enjeux qu'il soulève. À leur avis, le projet devrait faire l'objet d'une consultation plus vaste que celle qui est prévue par le cadre des CCA (Ville de Montréal, 1993f).

Après avoir entendu les commentaires des citoyens, les membres du CCA se sont prononcés sur le projet. Dans l'ensemble, les membres du CCA ont reconnu le besoin de relocalisation des HEC. Néanmoins, le programme proposé fait l'objet de certaines réserves. Ainsi, quatre conseillers donnent un appui conditionnel au projet alors que trois s'y opposent. Les éléments de divergence sont les suivants: l'axe d'implantation du nouveau bâtiment; la conservation et la mise en valeur des espaces verts; la circulation et le

stationnement; la hauteur et la volumétrie du développement (Ville de Montréal, 1993f).

4.2.6 La seconde version du projet

Le 31 août 1993, le projet révisé de développement des HEC a été soumis au CCA. Lors de l'assemblée publique, un urbaniste du SHDU présente la nouvelle version du projet qui comprend deux modifications principales. D'abord, la hauteur de la phase II du projet a été réduite, passant de 45,7 mètres à 30,2 mètres. Cette diminution de volume vise à la fois à faciliter l'intégration de la nouvelle construction à son environnement et à réduire la portée des ombres (Ville de Montréal, 1993f).

Dans la version révisée, le nombre de place de stationnement intérieur passe de 800 à 475 places. De plus, certains moyens de contrôle de circulation (feux de circulation, virages interdits, canalisation de la circulation, etc.) sont mis en place pour diminuer les impacts de l'augmentation de la circulation sur la qualité de vie du milieu (Ville de Montréal, 1993f).

Quelques participants sont ensuite venus réitérer la position qu'ils avaient présentée lors de la première assemblée publique, commenter les changements apportés au projet ou demander que le projet soit soumis au BCM. Puis, les membres du CCA ont formulé leurs recommandations. Un membre a d'abord proposé que le projet soit soumis au BCM, mais trois membres sur six ont rejeté cette proposition. Les membres ont alors adopté par majorité la recommandation d'adopter le projet sous réserve que la Ville obtienne des HEC des garanties formelles de la transformation du stationnement de la

Faculté de l'aménagement en espace vert dans les douze mois suivant l'occupation des bâtiments au plus tard (Ville de Montréal, 1993g).

La décision du CCA a déçu un grand nombre d'intervenants. Pour plusieurs, dont les résidents locaux et la société Héritage Montréal, l'étude publique n'a pas permis de sauver le boisé. Ils considèrent que cette perte est considérable autant du point de vue du patrimoine montréalais que du point de vue de la qualité de vie du secteur. En outre, de nombreux participants ont critiqué le processus de consultation publique. Jean Dumas, représentant des résidents de l'îlot Willowdale a déclaré: «Avec de la concertation, nous serions peut-être en train de sabrer le champagne. Bien non! Nous sommes encore en train de nous battre.» (De Corwin, 1993b: 5).

4.2.7 La nouvelle école des HEC

Le bâtiment de l'école des HEC a été construit tel que prévu dans la première phase du projet. Des liens piétons extérieurs entre l'école et le métro Université de Montréal ont été aménagés et le stationnement de la Faculté de l'aménagement a été transformé en espace vert tel que convenu, malgré que le nombre d'arbres est moindre que ce qui était prévu.

4.3. Projet de développement de l'îlot Windsor: la construction du Centre Molson

4.3.1 Présentation du projet

Les compagnies Molson et CP ont déposé à la Ville de Montréal¹⁸ une demande pour la réalisation d'un programme de développement

¹⁸La gare Windsor avait été désignée en août 1990, en vertu de la Loi sur la protection des gares ferroviaires patrimoniales. Avant d'être considéré par la Ville de Montréal, le projet du Centre Molson a été étudié par la Commission des lieux et des monuments historiques du Canada qui est

multiculturel composé d'activités commerciales, culturelles, de récréation et de bureaux. L'ensemble serait situé sur l'îlot de la Gare Windsor, délimité par les axes Saint-Antoine, La Gauchetière, Peel et de la Montagne. Le projet, totalisant 349 800 m² sur un îlot de 36 230 m², prévoyait à l'origine la construction d'un nouveau forum, la revitalisation de la gare Windsor, le réaménagement du terminus de train de banlieue, ainsi que l'implantation de trois tours à bureaux. Le projet devait être réalisé en plusieurs phases (Ville de Montréal, 1993a). Lors de l'assemblée du CCA Ville-Marie du 3 décembre 1992, les promoteurs ont exprimé leur volonté de terminer la première phase du projet pour le printemps 1995, au plus tard (Bonhomme, 1992b).

Le nouveau Forum serait construit sur la partie ouest du site. Il aurait une implantation au sol de 100 mètres sur 145 mètres, ainsi qu'une superficie de 72 000 m². Sa capacité maximale serait de 21 800 sièges. Les voûtes nord de la gare qui sont reliées au forum accueilleraient le Temple de la renommée (Ville de Montréal, 1993a).

Molson et le CP proposent dans leur projet de relocaliser et de réaménager le terminus de train de banlieue dans la partie ouest du site. Celui-ci serait relié à la station de métro Lucien-L'Allier par une passerelle fermée (Ville de Montréal, 1993a).

La mise en valeur de la gare Windsor comprend la restauration des composantes de la gare ainsi que le dégagement des voûtes et leur intégration

une commission fédérale. La Commission a recommandé de permettre à CP de restaurer et de démolir différents éléments de la gare Windsor, sous certaines conditions. Le 11 février 1992, le ministre de l'Environnement, Jean Charest, acceptait les recommandations de la Commission. (Environnement Canada, 1990).

au concept d'espaces extérieurs et de parcours archéologiques. De plus, on prévoit utiliser la salle Des pas perdus à des fins d'expositions à thématique ferroviaire (Ville de Montréal, 1993a).

Le projet propose l'aménagement d'un vaste espace extérieur en trois paliers (la cour Windsor et les jardins Windsor) qui relierait les rues La Gauchetière et Saint-Antoine. Cet espace serait localisé sur l'ancienne assiette des voies ferrées (Ville de Montréal, 1993a).

La composante immobilière du projet comprend trois tours à bureaux dont la plus haute s'élèverait à 48 étages. La superficie d'espaces à bureaux de la tour Windsor, de la tour du Forum, de l'édifice du terminus, ainsi que des espaces actuels de la gare Windsor qui accueillent le siège social de CP Rail totaliserait 38 183 m³ (Ville de Montréal, 1993a).

Au total, le projet prévoit une superficie commerciale de 9 570 m². Des commerces reliés au soutien des activités prévues sur le site seraient installés sur les rues de La Gauchetière et Saint-Antoine, dans la salle Des pas perdus et au niveau des voûtes (Ville de Montréal, 1993a).

Un débarcadère hors-rue serait localisé sur la rue Saint-Antoine, entre le Forum et la Tour Windsor, pour accueillir le personnel du Forum, les joueurs, de même que les personnalités. Un stationnement intérieur de 630 places, réparties sur deux niveaux, ainsi que des aires de chargement et de déchargement sont aussi prévus (Ville de Montréal, 1993a).

4.3.2 Présentation des promoteurs

Les 3, 5, 7 et 10 décembre 1992, le programme de développement de l'îlot Windsor a été soumis pour étude au CCA Ville-Marie. Lors de cette assemblée publique, Messieurs Ronald Corey, président du club de hockey Canadien, Daniel Arbour, urbaniste, Peter Rose, architecte et Jacques Côté, porte-parole du CP ont présenté leur programme de développement au public. Les urbanistes du SHDU ont ensuite présenté les aspects dérogatoires du programme à l'étude, ainsi que l'appréciation générale du service. Après ces présentations, le président de l'assemblée a ouvert la période de questions et de commentaires du public. Puis, les membres du CCA ont émis leurs recommandations (Ville de Montréal, 1992h).

Lors de sa présentation, Ronald Corey a expliqué que le forum actuel, sur la rue Sainte-Catherine, au coin de la rue Atwater, ne répondait plus aux exigences de la tenue d'événements sportifs d'envergure. Le club de hockey Canadien éprouvait la nécessité d'un équipement plus approprié. Monsieur Corey a ensuite expliqué les trois critères qui avaient été utilisés pour la sélection de l'îlot Windsor comme site:

- sa proximité du centre des affaires;
- son caractère intermodal;
- son potentiel immobilier.

D'après monsieur Corey, le programme de développement de Molson et CP représente un investissement privé de 450 millions de dollars qui aura des retombées économiques de 102 millions de dollars pour les deux paliers de gouvernement (Ville de Montréal, 1992h).

L'urbaniste Daniel Arbour a ensuite expliqué le programme de développement ainsi que les étapes de réalisation. Il a aussi présenté les études d'impacts qui

avaient été produites quant aux conditions micro-climatiques, à l'aspect visuel des composantes et au déplacement vers l'ouest de la tête des trains de banlieue (Ville de Montréal, 1992h).

L'architecte Peter Rose a présenté les principes de design appliqués à la conception du nouveau forum et à la restauration de la gare Windsor. Il a souligné que ces principes ont été élaborés en tenant compte du contexte historique de l'îlot Windsor. De plus, il a mentionné l'importance de la relation entre l'aménagement de l'îlot Windsor et son environnement, entre autres, avec le square Dorchester (Ville de Montréal, 1992h).

Après avoir rappelé que le CP avait, depuis 1978, investi 20 millions de dollars pour la restauration de la gare Windsor, Jacques Côté, directeur exécutif du CP a mentionné que l'aménagement du nouveau terminus comprenait de nombreux avantages pour les usagers du train de banlieue, de même que pour ceux du site en général (Ville de Montréal, 1992h).

4.3.3 Présentation des urbanistes du SHDU

Lors de leur présentation, les urbanistes du SHDU ont indiqué que, dans l'ensemble, le projet constituait un développement intéressant et acceptable pour le site. Ils ont néanmoins émis certaines réserves, notamment par rapport à la hauteur des tours et aux impacts sur la circulation. En effet, les urbanistes du SHDU considèrent que la hauteur prévue pour la tour Windsor est trop élevée. Même si il est conforme aux règlements, le volume du bâtiment est trop massif en comparaison à celui de l'environnement de la gare patrimoniale et à celui du sud de la rue Saint-Antoine.» (Bonhomme, 1992b). De plus, le service a souligné que la hauteur des tours pourrait avoir des impacts micro-

climatiques pendant l'hiver, particulièrement sur la rue de La Gauchetière et à l'entrée de la cour Windsor.

Par rapport à la circulation, les urbanistes du SHDU ont exprimé certaines craintes quant aux pressions additionnelles qu'exerceraient le nouveau développement sur le réseau de circulation locale ainsi que sur certains accès à l'autoroute Ville-Marie. De plus, l'aménagement du stationnement intérieur pourrait entraîner une situation d'offre excédentaire dans le secteur. Enfin, les urbanistes du SHDU ont souligné l'importance de prévoir des mesures de mitigation afin d'atténuer les conflits entre les piétons et le automobilistes (Ville de Montréal, 1992h; Thompson, 1992b).

Les urbanistes du SHDU se sont aussi prononcés sur la conformité du projet. Dans l'ensemble, le projet est conforme aux paramètres du plan directeur de l'arrondissement Ville-Marie quant aux affectations du sol, à la hauteur et à la densité. Il se trouve cependant deux exceptions qui devront entraîner des changements au règlement de zonage. D'abord, les usages prévus au nouveau Forum ne font pas partie des usages prévus dans le secteur. De plus, les dispositions relatives aux fonctions commerciales n'autorisent l'implantation de commerces qu'au rez-de-chaussée et aux niveaux inférieurs. Ainsi, les commerces prévus au deuxième étage, du côté de la rue Saint-Antoine dérogent au règlement. Cependant, selon les urbanistes du SHDU, dans ce cas-ci, la modification du règlement de zonage ne requiert pas une démarche compliquée (Bonhomme, 1992b).

4.3.4 Présentations des intervenants

Au total, 62 intervenants ont fait part de leurs commentaires sur le développement de l'îlot Windsor au CCA Ville-Marie lors des audiences des 3, 5, 7 et 10 décembre 1992. En tout, 52 lettres d'opinion et mémoires ont été reçus par le CCA et 50 organismes ou individus ont présenté leur opinion lors des audiences. Parmi les intervenants, 35 ont accordé un appui complet au projet de développement de l'îlot Windsor. Ceux-ci jugeaient que le projet aurait des impacts économiques et urbanistiques — directs et indirects — intéressants pour le développement de Montréal. En outre, 13 intervenants appuyaient aussi le projet, mais sous réserve que certaines modifications y soient apportées. Enfin, 14 intervenants ont émis des réserves majeures ou ont demandé le rejet du projet (Ville de Montréal, 1992b).

En général, les intervenants s'accordent pour dire que la configuration du forum actuel ne correspond plus aux besoins du club de hockey Canadien. De plus, bon nombre appuient la localisation du nouveau forum à proximité du centre des affaires (Ville de Montréal, 1992b).

De nombreux intervenants approuvent le développement de l'îlot Windsor proposé par Molson et le CP comme solution qui permettra de préserver la gare Windsor. Plusieurs insistent aussi sur le fait que le programme de développement doit préserver et renforcer la vocation ferroviaire de la gare (Ville de Montréal, 1992b).

Toutefois, les participants ne s'accordent pas quant à la localisation du terminus de train de banlieue. En effet, certains considèrent que l'option proposée par les promoteurs est acceptable sans être optimale. Cependant, d'autres craignent que cette option ne mette en péril la vocation inter-modale

de l'îlot, tout en supprimant la vocation ferroviaire de la gare Windsor. Ceux-ci demandent que l'on ramène la tête de train à la salle Des pas perdus (Ville de Montréal, 1992b).

Plusieurs intervenants recommandent de réviser la hauteur des tours à la baisse. Certains craignent la perte de vues sur le Mont-Royal. D'autres considèrent que la volumétrie prévue pour les tours est disproportionnée à celle de leur environnement. Cela risque d'entraîner un effet d'écrasement sur les immeubles et les espaces publics des alentours. De plus, grand nombre d'intervenants demandent que les études d'impacts micro-climatiques soient approfondies, notamment par rapport à l'ensoleillement et aux effets de vent (Ville de Montréal, 1992b).

Plusieurs reconnaissent que le développement aura des retombées économiques directes et indirectes intéressantes, en particulier, sur l'industrie de la construction de même que sur l'industrie touristique et hôtelière. Cependant, de nombreux participants mentionnent que des analyses économiques mériteraient d'être réalisées, notamment par rapport aux impacts du développement sur le secteur environnant, aux effets du déménagement du forum actuel sur le secteur des rues Atwater et Sainte-Catherine, aux impacts de l'aménagement de la galerie commerciale souterraine sur les axes commerciaux du centre-ville, ainsi que concernant la répartition des coûts de réaménagement de la sortie de métro Lucien-L'Allier et des voies d'accès à l'autoroute Ville-Marie (Ville de Montréal, 1992b).

De nombreux intervenants demandent que soient étudiés les moyens de mitigation des pressions additionnelles sur le réseau routier qui résulteront du

développement de l'îlot Windsor. De plus, certains ont demandé qu'une attention particulière soit accordée à la sécurité des piétons sur le site du développement, ainsi que sur son pourtour (Ville de Montréal, 1992b).

Enfin, certains intervenants mentionnent que le projet, vu son envergure, devrait être soumis au BCM. Selon eux, les enjeux reliés au projet (tels les impacts sur le transport régional, sur le développement du centre-ville, sur les espaces publics, sur la valeur patrimoniale du site et de son environnement) nécessitent une procédure de consultation plus élaborée que celle permise par le CCA (Ville de Montréal, 1992b).

4.3.5 Avis du CCA

Lors de l'assemblée du CCA, les membres se sont montrés unanimement favorables au projet de développement de l'îlot Windsor, mais ont tout de même émis certaines réserves. Tout d'abord, les membres ont demandé que toutes les options possibles pour ramener la tête du train de banlieue à la salle Des pas perdus soient évaluées. De plus, les membres ont recommandé d'attacher une importance particulière à l'organisation fonctionnelle du site du point de vue des piétons.

Par rapport à l'intégration de l'îlot Windsor à son environnement, les membres ont formulé la recommandation de diminuer la hauteur de la tour Windsor de même que d'accorder une attention particulière à la qualité de la restauration de la gare et à la qualité architecturale des composantes de l'îlot. Le CCA a aussi souligné l'importance d'approfondir les analyse quant aux impacts micro-climatiques et d'identifier des éléments de mitigation des effets de courants d'air. En outre, les membres considèrent nécessaire de poursuivre les

analyses d'impacts du développement sur la circulation ainsi que de réévaluer le nombre d'espaces de stationnement. Enfin, les membres ont émis quelques commentaires sur les modalités de réalisation du projet, de même que sur certains éléments complémentaires au projet, tels que, par exemple, la revitalisation du secteur des rues Atwater et Sainte-Catherine (Ville de Montréal, 1993a).

4.3.6 La seconde assemblée du CCA

À la suite des recommandations formulées par le CCA en décembre 1992, le projet de développement de l'îlot Windsor proposé par Molson et CP a fait l'objet d'analyses complémentaires et de quelques modifications. Lors de l'assemblée publique du 24 mars 1993, les urbanistes du SHDU ont présenté au public la nouvelle version du projet (Ville de Montréal, 1993a).

Le programme révisé maintient la fonction ferroviaire à l'emplacement initialement proposé. Cependant, le terminus et ses accès ont été améliorés par une augmentation de la superficie du terminus (Ville de Montréal, 1993a).

Par rapport à la volumétrie du programme immobilier, le nouveau projet prévoit une diminution de la tour Windsor de 51 à 48 étages et aussi une réduction de son volume d'une superficie de 9 290 m². À ce sujet, les urbanistes du SHDU rappellent que lors de la révision architecturale des composantes du projet, le Comité exécutif devra tenir compte des normes et des critères de volumétrie qui sont prévus au projet de règlement. Ces normes et critères visent à assurer une correspondance entre la nouvelle construction et son environnement. La superficie commerciale a aussi été réduite de 2 000

m² et le nombre d'espaces de stationnement est passé de 700 à 630 unités (Ville de Montréal, 1993a).

Le projet de règlement autorisant le programme de développement de l'îlot Windsor comprend plusieurs dispositions qui permettent de répondre aux préoccupations exprimées par les membres du CCA, notamment, par rapport à la lisibilité, la continuité et la sécurité des espaces piétons, la nature des interventions et la qualité des aménagements extérieurs dont la réalisation est prévue à la première phase, la résolution de problèmes d'inconfort dus aux impacts micro-climatiques, l'identification de servitudes pour la place, les passages extérieurs, les accès au métro et au terminus de train de banlieue. D'après les urbanistes du SHDU, malgré ces changements, le programme conserve ses éléments d'intérêts initiaux. Le développement de l'îlot Windsor contribuera à la consolidation de ce secteur du centre-ville (Ville de Montréal, 1993a).

4.3.7 La décision finale

Lors de l'assemblée publique du 24 mars 1993, les membres du CCA ont adopté à l'unanimité le programme révisé de développement de l'îlot Windsor. «Les promoteurs sont maintenant pratiquement libres de procéder. L'approbation formelle, par le conseil municipal, est maintenant pratiquement assurée.» (Bonhomme, 1993).

Les promoteurs ainsi que le CCA se sont montrés heureux des résultats du processus de consultation publique. Cependant, la décision ne faisait pas l'unanimité chez les participants. Plusieurs architectes et protecteurs du patrimoine ont, en vain, demandé que la fonction originale de la gare soit

conservée et que la volumétrie des tours soit révisée. De plus, la Société Héritage-Montréal a exprimé que les modifications apportées au programme initial étaient insignifiantes et que le programme révisé ne comprenait toujours pas le maintien de la fonction ferroviaire du site, pourtant prévue dans le Plan d'urbanisme adopté en 1992. En outre, dans une lettre publiée dans *The Montreal Downtowner*, Peter Sijpkes, professeur associé de l'école d'architecture de McGill soulignait son mécontentement face au processus de consultation du public. D'après lui, le RCM s'est montré plus préoccupé par quelques intérêts économiques que par la qualité des vie des citoyens de Montréal. Il considère que l'information présentée au public était incomplète. De plus, il critique le manque de transparence des acteurs de la consultation publique (Sijpkes, 1992).

4.3.8 L'îlot de la gare Windsor aujourd'hui

La gare Windsor a été restaurée et le nouveau forum a été construit. Cependant, aucune des tours à bureaux n'a encore été érigée.

4.4. Transformation et agrandissement de l'édifice Holt Renfrew

4.4.1 La proposition du promoteur

Le propriétaire de Holt Renfrew Canada, le Wittington Group of companies, a déposé à la Ville de Montréal une demande dans le but de transformer et d'agrandir l'édifice Holt Renfrew situé sur la rue Sherbrooke ouest de même que de construire un édifice à bureaux et d'intégrer les autres immeubles de l'îlot qui lui appartiennent. Par ce projet, Holt Renfrew Canada vise à maintenir et à consolider sa position de commerce de prestige et de classe mondiale (Ville de Montréal, 1992f).

Le projet est localisé sur la tête de l'îlot délimité par les axes de la Montagne, Crescent et le sud de la rue Sherbrooke. La tête de l'îlot comprend le magasin Holt Renfrew (1938), trois maisons victoriennes de trois étages, l'édifice Notman (1938-1939) et l'édifice Globe, construction plus récente qui n'est pas comprise dans le projet (Ville de Montréal, 1992f).

Le projet inclut les composantes suivantes:

- la conservation de l'édifice Holt Renfrew et de son annexe;
- la construction de trois nouveaux étages de bureaux au dessus de l'édifice Holt Renfrew (l'édifice s'élèvera alors à 37 m.);
- la reconstruction des façades des maisons victoriennes dans un nouvel alignement (celui des édifices Holt Renfrew et Notman);
- la construction d'un édifice de 12 étages au dessus des maisons de pierres et de l'édifice Notman à des fins de bureaux;
- la conservation et l'intégration de l'édifice Notman.

Le projet couvre une superficie totale de 14 665 m² sur un terrain de 1 695 m². La densité (6,16) du projet est légèrement plus élevée que la densité prévue dans le plan directeur (Ville de Montréal, 1992f).

4.4.2 Intégration, conservation et mise en valeur

Le Wittington Group of companies vise la mise en valeur de l'ensemble des bâtiments et de la morphologie même de l'îlot ainsi que la restauration de ses différentes composantes, afin de reproduire, en autant que possible, le contexte original de l'îlot. Le projet prévoit la restauration des édifices Notman et Holt Renfrew. Cependant, les interventions qui ont été déjà réalisées sur les maisons de pierres grises, la détérioration de certains éléments des maisons, leur déstructuration intérieure et leur capacité insuffisante rendent une autre

approche de conservation nécessaire. Ainsi, le projet de Holt Renfrew propose la démolition des maisons victoriennes, puis leur reconstruction à l'aide de technologies de pointe en réédification. D'après le promoteur, l'approche de reconstruction est le meilleur moyen d'assurer la longévité des maisons victoriennes tout en permettant leur mise en valeur. De plus, la reconstruction de ces maisons permettra leur réalignement avec les édifices Notman et Holt Renfrew. La visibilité plus accrue des maisons participera à leur mise en valeur (Ville de Montréal, 1992f).

4.4.4 La conformité du projet

En général, le projet proposé par le Wittington Group of companies est conforme aux affectations prescrites par le plan directeur et le cadre réglementaire. Cependant, la densité du projet (6,16) dépasse légèrement la densité prévue pour ce secteur (6). De plus, la hauteur du projet déroge au plan directeur. Cependant, les notes explicatives préparées par un urbaniste du SHDU rappellent à ce sujet la règle d'interprétation du plan directeur qui permet qu'une construction dépasse les hauteurs autorisées si elle vient mettre en valeur un bâtiment d'intérêt exceptionnel et si le fait que la nouvelle construction excède les hauteurs prévues soit nécessaire à la réalisation de la densité autorisée (Ville de Montréal, 1992f).

D'après les urbanistes du SHDU, les caractéristiques du projet de Holt Renfrew correspondent au contexte d'application de la règle d'interprétation du plan directeur puisqu'il implique la conservation et la mise en valeur d'édifices d'intérêt comme le Holt Renfrew, le Notman et les maisons victoriennes. La hauteur totale du projet (54,1 mètres) est donc acceptable, même si elle dépasse la hauteur prévue dans le plan directeur (25 mètres) (Ville de Montréal, 1992f).

Il faut souligner que la préservation de la façade, à elle seule, ne permet pas d'appliquer la règle d'interprétation. La règle ne s'applique que si le bâtiment dans son ensemble est conservé et mis en valeur par la nouvelle construction. Le projet de Holt Renfrew prévoit à la fois la restauration des maisons de pierres grises, mais aussi celle des édifices Notman et Holt Renfrew comme bâtiments d'intérêt. De plus, le retrait des nouvelles constructions vient mettre en valeur les bâtiments d'intérêt (Ville de Montréal, 1992f).

4.4.5 Première étude du projet par le CCA

Le 26 août 1992, le projet de restauration et de construction des édifices Holt Renfrew et Notman, à des fins de bureaux et de commerces est soumis au CCA Ville-Marie. Lors de l'assemblée publique, le président invite l'urbaniste du SHDU et l'architecte du projet à présenter le programme de développement. Le président ouvre ensuite la période de commentaires et de questions du public (Ville de Montréal, 1992d).

Le secrétariat des CCA avait reçu quatre lettres d'opinions et quatre mémoires quant au projet de Holt Renfrew. Trois des lettres appuyaient le projet tandis que l'autre s'y opposait parce que la hauteur proposée ne correspondait pas à celle des édifices environnant. De plus, trois des mémoires exposaient une série de réserves, principalement par rapport à la préservation de la valeur patrimoniale des édifices du projet. Lors de l'assemblée publique, quinze intervenants ont fait part aux membres du CCA Ville-Marie de leur opinion quant au projet Holt Renfrew. Deux personnes se sont prononcées en faveur du développement, alors que les treize autres se sont dites défavorables au

projet. Les commentaires de ces treize intervenants portaient sur les aspects suivants:

- l'absence d'étude approfondie des bâtiments de l'îlot met en danger l'intégrité architecturale des bâtiments lors de la restauration ou de la reconstruction
- le projet ne constitue pas une mise en valeur de la tête d'îlot;
- l'alignement des bâtiments sur la rue Sherbrooke;
- la démolition complète des maisons victoriennes ne peut être compensée par la simple reconstruction de leur façade;
- le maintien des accès actuels aux maisons victoriennes n'est pas prévu;
- le recul prévu entre les façades des maisons victoriennes et la nouvelle construction est trop faible pour qu'il y ait une démarcation significative entre les maisons victoriennes et le nouveau projet;
- la disparition des murs aveugles n'est pas un élément positif assez important pour encourager la réalisation du projet;
- les dérogations à la réglementation de zonage entraînées par le projet ne seront pas compensées par une revalorisation patrimoniale des édifices visés;
- la règle d'interprétation appliquée par la Ville de Montréal pour la mise en valeur du patrimoine montréalais doit être révisée (Ville de Montréal, 1992c).

Le CCA Ville-Marie s'est prononcé en majorité en défaveur du projet, appuyant sa décision sur les points suivants:

- le traitement prévu pour les maisons victoriennes;
- l'addition de deux étages au-dessus du magasin Holt Renfrew qui ne tient pas compte de la valeur patrimoniale de l'édifice;
- l'absence de mise en valeur réelle des immeubles patrimoniaux, en fonction des interventions précédentes;
- l'incompatibilité du volume de la construction avec le milieu environnant;

- la remise en question de l'application de la règle d'interprétation du plan directeur (Ville de Montréal, 1992f).

4.4.6 Les changements apportés au projet

Après avoir pris connaissance des commentaires du CCA Ville-Marie, le Wittington Group of companies a déposé une version révisée du projet à la Ville de Montréal. Dans la seconde version, les deux étages additionnels sur le Holt Renfrew ont été supprimés, la construction nouvelle derrière les maisons victoriennes a été réduite de deux étages, le retrait entre les maisons victoriennes et la nouvelle construction a été accentué et la reconstruction des maisons de pierres grises est révisée afin de préserver leur alignement actuel (Ville de Montréal, 1992f).

La seconde version du projet a été soumise pour étude à la Commission Jacques-Viger, laquelle a déclaré que le projet ne remplissait pas les conditions prévues au plan directeur pour appliquer la règle d'interprétation et permettre le dépassement de la hauteur autorisée. À la suite de ce commentaire, les requérants ont déposé une troisième version du programme de développement. Dans cette troisième version, le volet de conservation des maisons victoriennes prévoit:

- la conservation intégrale des bâtiments jusqu'à l'axe d'implantation de l'édifice à bureaux;
- la conservation et la rénovation des éléments constructifs, des planchers, des murs mitoyens et de la toiture;
- la réparation des façades;
- l'élimination des cours anglaises afin de permettre une relation directe avec le trottoir et améliorer le traitement du rez-de-chaussée;

- le maintien en place des bâtiments pendant la construction du projet.

En plus de la conservation maximale des maisons victoriennes, la troisième version du projet comprend la réduction du nombre d'étages de la construction nouvelle derrière les maisons de pierres et l'accentuation du retrait entre la façade de la nouvelle construction et les maisons de pierres, la modification du quatrième étage (passage d'étage mécanique à étage de bureaux) ainsi qu'une réduction de la superficie pour un indice de superficie de plancher de 5,89, conforme au plan directeur (Ville de Montréal, 1992f).

Lors de l'assemblée du CCA Ville-Marie du 10 février 1993, le programme de développement de Holt Renfrew est à nouveau soumis au CCA pour recommandation. Deux urbanistes du SHDU présentent la nouvelle version du projet au CCA qui recommande au Comité exécutif d'accepter le projet tel quel (Ville de Montréal, 1993h).

4.4.7 Holt Renfrew aujourd'hui

Le projet de restauration du magasin Holt Renfrew est aujourd'hui presque terminé conformément à ce qui avait été proposé dans la dernière version du projet. Il ne reste plus qu'à compléter la rénovation des étages supérieurs.

4.5. Le redéveloppement de l'ensemble Benny Farm

4.5.1 L'ensemble Benny Farm

L'ensemble Benny Farm, dont la Société canadienne d'hypothèques et de logement (S.C.H.L.) est propriétaire, est localisé au coeur du quartier Notre-Dame-de-Grâce. Couvrant une superficie de six hectares, l'ensemble est délimité par les rues Monkland, au nord et la rue Benny à l'est. Le site est voisin à deux demi-îlots adjacents à la rue Sherbrooke au sud et à la rue

Walkley à l'ouest. Le boulevard Cavendish traverse le centre du site, créant deux méga-îlots.

L'ensemble Benny Farm a été aménagé en 1945. Il se compose de bâtiments de trois étages, en briques, qui ont été construits au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour subvenir aux besoins de logement des anciens combattants. Les bâtiments multifamiliaux qui totalisent 384 logements sont implantés selon le concept d'une cité-jardin et représentent une implantation au sol de 16% du site. Les espaces libres sont occupés par des aires de stationnement extérieur, des garages, un jardin communautaire et des aires gazonnées (Ville de Montréal, 1992e).

4.5.2 La demande de redéveloppement

La S.C.H.L. a déposé à la Ville de Montréal une demande de redéveloppement du site parce qu'elle considère que les bâtiments d'origine sont désuets et ne répondent plus aux besoins d'une population vieillissante. La demande vise à relocaliser les vétérans dans des logements adaptés aux besoins des personnes âgées, à démolir les bâtiments existants, vu leur vétusté, et à construire un nouveau développement résidentiel de 675 unités pour divers besoins du marché (Ville de Montréal, 1992e).

Le projet comprend les principales composantes suivantes:

- la construction de 18 bâtiments résidentiels de 3 à 6 étages, pour un total de 1090 logements, répartis également entre les logements privés et les logements sociaux;
- des bâtiments implantés sur des espaces verts ou sur la rue;

- des stationnements intérieurs dans tous les bâtiments (une place de stationnement par logement) à l'exception des logements pour vétérans où l'on prévoit 83 places intérieures et 124 place extérieures (75 places pour les visiteurs sont aussi prévues);
- une desserte véhiculaire pour accéder aux stationnements des vétérans;
- la conservation d'un pôle et d'un axe central vert afin d'unifier le projet de part et d'autre du boulevard Cavendish;
- l'aménagement d'un jardin communautaire au centre des habitations pour vétérans;
- l'aménagement d'espaces paysagers semi-publics afin que chaque logement ait vue sur ceux-ci;
- la démolition graduelle des bâtiments existants et la relocalisation des vétérans;
- la fermeture de la ruelle est-ouest, localisée à l'est du boulevard Cavendish (Ville de Montréal, 1992e).

La superficie totale de plancher prévue dans le projet est de 127 095 m², l'indice de superficie de plancher est de 2,0 et l'implantation au sol des bâtiments représente 33% de la superficie du site. Les bâtiments des rues Benny et Monkland comptent trois étages alors que ceux du boulevard Cavendish s'élèvent à six étages. À l'intérieur de l'îlot, les gabarits sont de quatre, cinq et six étages. Des bâtiments de trois ou quatre étages assurent la transition avec les bâtiments des rues Walkley et Sherbrooke (Ville de Montréal, 1992e).

D'après les notes explicatives du SHDU, le projet de redéveloppement de Benny Farm proposé par la S.C.H.L. répond aux orientations du plan d'urbanisme en matière d'affectation (habitation), de hauteur (maximum de 6

étages), et de densité (maximum de 3,5). De plus, le programme de redéveloppement de Benny Farm correspond aux volontés municipales en matière d'habitation. Cependant, le projet déroge au règlement de zonage qui n'autorise sur ce site que des édifices de nature résidentielle, de type isolé ou jumelé, devant comporter un minimum et un maximum de 3 étages (Ville de Montréal, 1992e).

4.5.3 Assemblée du CCA

Le 24 août 1992, le projet de réaménagement de Benny Farm a été soumis au CCA Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce. Le représentant de la S.C.H.L. a présenté la proposition de redéveloppement, puis un urbaniste du SHDU a exposé l'évaluation du projet produite par le SHDU. Ensuite, les citoyens et les représentants d'organismes ont été invités à exposer leurs commentaires et leurs questions. En tout, 32 personnes sont intervenues. De plus, 38 lettres ou mémoires avaient été reçus par le secrétariat des CCA. Ces documents permettent d'identifier cinq types de commentaires. Premièrement, la majorité des résidents de Benny Farm sont en faveur du projet soumis. Ils considèrent que le projet de redéveloppement améliorerait de façon considérable leurs conditions de vie. Deuxièmement, quelques résidents de Benny Farm sont défavorables au projet. Ceux-ci souhaiteraient que les bâtiments d'origine soient rénovés plutôt que démolis. Troisièmement, un grand nombre de citoyens habitant à proximité du site de Benny Farm s'opposent au projet de redéveloppement. Ils évoquent les raisons suivantes: la densification du site; les problèmes de circulation et de stationnement qui pourraient en résulter; la diminution possible des espaces verts; la présence d'une concentration déjà élevée de logements sociaux dans le secteur. Quatrièmement, le Conseil communautaire de Notre-Dame-de-Grâce s'oppose à la démolition des

immeubles d'origine et à la vente de certaines parties du site à des promoteurs privés. Enfin, la Coalition provisoire pour empêcher la démolition de l'ensemble Benny Farm souhaite que les bâtiments du site Benny Farm soient rénovés plutôt que démolis et que le site soit densifié (Ville de Montréal, 1992g).

Après avoir lu et entendu les commentaires des citoyens et des groupes d'intérêts, les membres du CCA Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce ont reconnu l'éminent besoin de loger les vétérans et leur famille dans des unités plus fonctionnelles. D'autre part, les membres du CCA ont proposé qu'un processus de négociation impliquant la S.C.H.L., l'administration municipale et les groupes concernés par le projet soit mis sur pied afin d'examiner davantage certains éléments du programme de redéveloppement (par exemple, les impacts sur le quartier, l'augmentation de la densité, etc.) (Ville de Montréal, 1992g).

Le dossier de consultation du public sur le projet de redéveloppement de l'ensemble Benny Farm a, par la suite, été remis au BCM. D'après le répondant C, après une première soumission du projet de réaménagement de Benny Farm au CCA, le Comité exécutif a réalisé que le projet comportait un plus grand nombre d'enjeux et impliquait un plus grand nombre d'acteurs qu'il ne l'avait prévu au départ. Il a alors choisi de soumettre le dossier à un examen public plus approfondi.

La S.C.H.L., avec la collaboration des urbanistes du SHDU a révisé son projet de redéveloppement de l'ensemble Benny Farm. Ce projet a ensuite été soumis aux audiences publiques du BCM qui a recommandé au Comité exécutif

d'accepter le projet de la S.C.H.L., sous certaines réserves — en particulier quant aux séquences de réalisation — (Ville de Montréal, 1994a).

4.5.4 Benny Farm aujourd'hui

Deux nouveaux bâtiments de six étages, dans lesquels les vétérans ont été relocalisés, ont été construits sur la partie sud-ouest du site de Benny Farm. De plus, une rue de service prolongeant la rue Benny a été aménagée pour desservir les nouveaux immeubles. La démolition des anciens bâtiments devrait être entreprise prochainement. Notons que depuis mars 1999, la responsabilité de la gestion du projet et du site de Benny Farm a été transféré à la Société immobilière du Canada.

4.6. Le plan des abords du canal de Lachine

4.6.1 Présentation du plan des abords du canal de Lachine

Le canal de Lachine est considéré par la Ville de Montréal comme étant à la fois la faiblesse et la force de l'arrondissement Sud-Ouest. En effet, le canal de Lachine représente une faiblesse pour le Sud-Ouest parce que depuis la fermeture de nombreuses grandes usines qui s'étaient installées au long du canal, au début du siècle, le territoire est largement convoité par les promoteurs immobiliers. Le secteur est donc vulnérable à la spéculation et aux changements de vocation. Cependant, étant donné sa position stratégique à proximité du centre-ville, sa valeur patrimoniale de même que celle de son bâti industriel ainsi que les opportunités de redéveloppement que ses espaces et ses bâtiments vacants laissent entrevoir, le secteur du canal de Lachine constitue également une force pour l'arrondissement. Ainsi, le défi du plan d'aménagement, tel que proposé par la Ville de Montréal en 1990 (version préliminaire) est de mettre en valeur le secteur à des fins industrielles afin que

la population du Sud-Ouest puisse bénéficier de la création d'emplois et de la revitalisation des rues commerciales. Le plan d'aménagement doit cependant

éviter les effets de la gentrification et de l'exode forcé (Ville de Montréal, 1991a).

En aménageant les abords du canal de Lachine, la Ville de Montréal vise à stimuler le développement économique du Sud-Ouest tout en assurant la coexistence d'autres fonctions urbaines telles l'habitation et les loisirs. Le plan d'aménagement des abords du canal de Lachine a des buts multiples: redynamiser les espaces industriels, mettre en valeur les abords du canal à des fins récréatives, assurer la qualité de l'environnement urbain des quartiers résidentiels voisins, améliorer la circulation pour les véhicules lourds ainsi que protéger et mettre en valeur le patrimoine. (Ville de Montréal, 1991a).

Pour atteindre ces buts, la Ville de Montréal a défini quatre objectifs d'aménagement.

1) Soutenir le développement des activités économiques en:

- consolidant et maintenant les fonctions industrielles existantes;
- restructurant les zones industrielles vétustes;
- améliorant le réseau de circulation;
- renforçant le marché Atwater comme pôle d'activités commerciales régionales.

2) Mettre en valeur le potentiel récréatif du canal en:

- aménageant des liens privilégiés entre les espaces verts présents dans les quartiers du Sud-Ouest et le canal;
- raccordant la piste cyclable du canal au réseau de pistes cyclables régional;
- créant des lieux de loisirs et d'activités sportives pouvant être pratiquées sur ou aux abords du canal.

3) Limiter le développement résidentiel aux secteurs capables d'offrir un environnement urbain de qualité, ce qui nécessite:

- la consolidation du secteur résidentiel Stelco;
- l'affectation des terrains de l'ancienne entreprise Sherwin-Williams à des fins commerciales et industrielles légères.

4) Améliorer les accès au canal et accentuer le caractère public des berges en:

- aménageant des ouvertures sur le canal;
- prolongeant le parc linéaire sur les deux rives;
- aménageant des cheminements favorisant des perspectives visuelles sur le canal et des accès faciles pour les résidents de l'arrondissement;
- favorisant la sécurité des piétons et des cyclistes dans les alentours du canal.

La réalisation de ces objectifs est prévu d'après deux grands principes: le respect et la mise en valeur des éléments significatifs du canal et de ses abords; la préservation et la mise en valeur des éléments historiques du canal de Lachine (Ville de Montréal, 1991a).

Le plan d'intervention comprend trois sections: l'affectation du sol, les limites de hauteurs et de densité ainsi que les interventions particulières. Le plan d'affectation du sol vise à déterminer la répartition souhaitable des grandes fonctions urbaines dans le secteur. La définition de la vocation des espaces de l'arrondissement permet de concrétiser les objectifs d'aménagement choisis pour le territoire (Ville de Montréal, 1991a).

Le plan des limites de hauteur et de densité vise à contrôler la forme des développements sur le territoire. L'indice de superficie de plancher varie de 2 à 6, selon les secteurs (Ville de Montréal, 1991a).

La section des interventions particulières présente des propositions par rapport à la revitalisation des aires industrielles anciennes, au transport, à l'aménagement des espaces publics et à l'aménagement des sites prioritaires. La revitalisation des aires industrielles anciennes consiste à redévelopper le PRAIMONT¹⁹ Georges-Vanier (secteur industriel sur la berge nord du canal de Lachine) et à développer un parc d'entreprises de part et d'autre de la rue Saint-Patrick en bordure du canal. Deux interventions particulières sont proposées quant au transport: la construction d'un pont dans l'axe du tunnel Wellington actuel et la définition d'un réseau obligatoire de voies de camionnage. Par rapport à l'aménagement d'espaces publics, la Ville de Montréal veut compléter le parc linéaire du canal de Lachine sur toute la longueur des deux rives du canal. En outre, on prévoit l'aménagement de liens piétons ou cyclables pour relier le parc linéaire aux espaces verts des quartiers avoisinants. Enfin, quatre sites prioritaires d'aménagement ont été identifiés: il s'agit du marché Atwater, du secteur de l'ancienne Sherwin-Williams, du secteur des écluses Saint-Gabriel et du centre Gadbois (Ville de Montréal, 1991a).

Sur le site du marché Atwater, l'objectif est de mettre en valeur le marché et les terrains adjacents en tant que pôle principal reliant les abords du canal de Lachine à la trame urbaine du secteur. L'aménagement du site de l'ancienne Sherwin-Williams a un double objectif: préserver l'intégrité du quartier résidentiel situé à l'est de la rue Argenson en canalisant la circulation lourde ainsi que poursuivre le développement des terrains et des bâtiments de

¹⁹Le PRAIMONT était un programme de revitalisation des aires industrielles de Montréal financé conjointement par le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal.

l'ancienne Sherwin-Williams en instaurant la mixité de commerces et de bureaux pour l'ensemble du secteur. La mise en valeur du secteur des écluses Saint-Gabriel vise à faire du secteur un lieu d'interprétation du patrimoine industriel du canal de Lachine. La dernière intervention particulière, soit le développement du rayonnement du centre Gadbois, poursuit deux objectifs. D'abord, la Ville de Montréal souhaite évaluer la faisabilité d'implanter un pont véhiculaire au dessus du canal. De plus, on prévoit intégrer le parc Gadbois au parc linéaire du canal de Lachine en tant qu'élément d'attraction et de liaison principale entre le parc linéaire et les quartiers voisins (Ville de Montréal, 1991a).

4.6.2 La première assemblée du CCA

Le plan des abords du canal de Lachine a été soumis au public à deux reprises. Le 1er octobre 1991, le conseiller municipal a exposé les propositions de la Ville par rapport au plan d'aménagement des abords du canal de Lachine et au projet de modification du règlement 2875 qui porte sur le territoire du parc d'entreprises du canal. Après cet exposé, le président de l'assemblée publique a invité deux urbanistes du SHDU à présenter les dossiers. Le président a ensuite donné la parole au public. Neufs citoyens sont alors intervenus sur les questions suivantes:

- l'échéancier des interventions majeures prévues par rapport aux infrastructures de transport dans le district de Pointe-Saint-Charles;
- le changement d'affectation du sol du terrain du parc Saint-Patrick, de même que l'échéancier quant à la création de liens entre les parcs de Pointe-Saint-Charles et le parc du canal;

- l'impact des propositions de hauteur des bâtiments sur la rive nord du canal et la préservation des perspectives visuelles sur le Mont-Royal et le centre-ville;
- la contamination des sols des abords du canal de Lachine;
- la place des ateliers d'artistes dans le plan des abords du canal;
- les propositions quant à la coexistence de résidences et d'ateliers (en particulier sur les rues Saint-Patrick et Angers);
- les échanges entre la Ville et le Ministère des Transports quant aux études du réseau de circulation;
- les objectifs poursuivis par rapport à l'implantation d'équipements collectifs près du centre Gadbois;
- les matériaux qui seront acceptés pour les projets de construction sur les abords du canal;
- les affectations du sol proposées dans le plan pour le secteur de l'ancienne Sherwin-Williams et les mesures envisagées pour pallier aux effets de la consolidation de la vocation industrielle de ce secteur;
- la mixité des vocations industrielle et récréative des abords du canal;
- les propositions quant au développement du techno-parc;
- les montants alloués pour des interventions visant la revitalisation des abords du canal;
- l'évaluation du potentiel de développement résidentiel et de bureaux dans l'élaboration du plan des abords du canal de Lachine;
- les études d'impacts des changements proposés quant aux propriétés du secteur de l'ancienne Sherwin-Williams et la disponibilité de ces études pour fins de consultation par la population;
- les mesures prévues pour répondre aux besoins de stationnement du marché Atwater (Ville de Montréal, 1991b).

4.6.3 La seconde assemblée du CCA

Lors de l'assemblée publique du 11 décembre 1991, l'urbaniste représentant le SHDU a effectué une courte présentation afin de rappeler les grandes orientations du plan proposé des abords du canal de Lachine. Le public a ensuite posé quelques questions auxquelles l'urbaniste du SHDU, accompagnée de collègues (du SHDU et du Bureau du plan) ont répondu. Suite à quoi, les membres du CCA Sud-Ouest ont formulé la recommandation d'accepter le projet (Ville de Montréal, 1991c).

4.6.4 Le plan du canal de Lachine aujourd'hui

Aujourd'hui, aucun des projets prévus dans le cadre du redéveloppement du PRAIMONT Georges-Vanier n'a été réalisé. Le programme a été mis de côté.

Cependant, plusieurs développements ont été réalisés dans le parc d'entreprises de part et d'autre de la rue Saint-Patrick, dont la Société de développement de Montréal est responsable. Tristan & Iseult, AGMONT et la SAQ, entre autres, ont installé des entrepôts dans le parc d'entreprises dont le développement se poursuit.

Le pont dans l'axe du tunnel Wellington a été achevé. Quant au contrôle du camionnage, un plan de voies obligatoires pour le camionnage entrera en vigueur à la mi-juillet pour l'ensemble de la Ville de Montréal.

L'aménagement du parc linéaire au long du canal de Lachine est actuellement en réalisation dans le cadre d'un programme conjoint entre la Ville de Montréal et le Gouvernement du Canada. Quelques liens piétons et cyclistes

ont été aménagés pour relier les différents espaces verts de l'arrondissement et le parc du canal. Le raccord entre la piste cyclable du canal de Lachine et celle de Verdun qui va longer le fleuve constitue le lien principal qui a été réalisé. De plus, le square Georges-Étienne-Cartier a été prolongé vers le sud, jusqu'aux abords du canal. D'autres liens devraient être développés dans le futur.

Enfin, en ce qui a trait aux aménagements sectoriels, l'ancienne Sherwin-Williams est terminée et le projet du marché Atwater est en cours. Quant aux écluses Saint-Gabriel et au centre Gadbois, quelques études ont été produites, bien que sur ces sites, on ne trouve pas encore de nouveaux projets.

4.6.5 Conclusion

Les six projets que nous avons étudiés nous aident à mieux comprendre le contexte à l'intérieur duquel ont évolué les pratiques des urbanistes. Ce chapitre nous a permis de constater que les urbanistes du SHDU assument à la fois des fonctions traditionnelles d'analyse, mais qu'ils prennent aussi part à des discussions et qu'ils interagissent avec une multitude d'acteurs sociaux.

En outre, nous pouvons déjà entrevoir que dans le cadre des CCA, le rôle des urbanistes est relativement limité. En effet, dans l'étude des projets que nous avons effectuée, nous avons constaté que les urbanistes du SHDU ont assumé des fonctions importantes essentiellement par rapport à l'information des acteurs (production de dossiers d'analyse pour le Comité exécutif, présentations lors des assemblées publiques, etc.) Cela nous amène néanmoins à regarder de plus près la nature des fonctions et des tâches que les urbanistes ont dû remplir dans le contexte des CCA.

Chapitre 5: Les pratiques des urbanistes dans le cadre des CCA

L'aménagement est avant tout un domaine de controverses où différents acteurs sociaux tentent de faire valoir leurs intérêts. Les citoyens protègent la qualité de vie de leur quartier, les entrepreneurs favorisent le développement économique, les groupes environnementaux veillent à la conservation des espaces verts, etc. Dans ce contexte, les urbanistes, en tant que professionnels responsables de l'aménagement et du développement urbain, deviennent des gestionnaires de controverses et cherchent à trouver des solutions d'aménagement susceptibles de favoriser l'intégration de l'ensemble des intérêts publics.

Dans ce chapitre, nous considérons le rôle que les urbanistes du SHDU ont joué dans le cadre des CCA, en tant que gestionnaires de controverses. En d'autres termes, nous observons comment les pratiques professionnelles se sont exprimées, ou comment elles se sont déployées. Nous considérons le mandat des urbanistes du SHDU, leurs tâches, le type d'information qu'ils utilisent, leurs relations avec les autres acteurs qui interviennent lors des consultations publiques et, enfin, leur influence.

Il nous est apparu que le contexte de controverses dans lequel travaillent les urbanistes les met dans une position inconfortable. En effet, de nombreuses ambivalences découlent des fonctions professionnelles que doivent assumer les urbanistes, notamment à cause des valeurs auxquelles leurs responsabilités font appel (la défense de l'intérêt général, la loyauté envers leur employeur, etc.), mais à cause aussi des exigences de leur rôle (maintien de crédibilité, professionnalisme de leur expertise, etc.)

Deux précisions doivent d'abord être apportées quant au rôle des urbanistes dans le cadre des CCA. D'abord, il importe de faire une remarque au sujet du milieu administratif à l'intérieur duquel les urbanistes évoluent. À l'époque des CCA, le service municipal des urbanistes était le SHDU. La mission du SHDU était de planifier et de contrôler l'aménagement urbain sur le territoire montréalais ainsi que de promouvoir le développement des activités urbaines selon un contexte harmonieux qui répond aux besoins économiques, sociaux et culturels des citoyens de Montréal²⁰.

La deuxième précision concerne le mandat des urbanistes. Dans le cadre des CCA, les urbanistes du SHDU ont eu deux mandats. Premièrement, ils ont été responsables de l'analyse des projets d'aménagement et de développement urbains dérogatoires. Deuxièmement, ils ont mené à terme l'opération «plan d'urbanisme». Cette opération consistait à produire le plan directeur d'urbanisme destiné à orienter le développement de l'ensemble du territoire montréalais tout en intégrant les demandes et les préoccupations de la population locale.

5.1 Le mandat des urbanistes du SHDU dans les CCA

Le règlement 7988 sur les CCA stipule que l'ordre du jour des assemblées des CCA peut comprendre trois points lors desquels les urbanistes du SHDU interviennent: «1) étude publique d'un programme d'activités ou d'un dossier local; 2) étude des objets soumis par le Comité exécutif pour avis et recommandation (objets réglementaires); 3) point d'information de

²⁰Notons toutefois que lors de son arrivée à l'Hôtel de ville de Montréal, VM a procédé à une réorganisation des services municipaux. Le SHDU est alors devenu le Service de l'urbanisme dont la mission est «d'assurer la mise en oeuvre du territoire de la Ville ainsi que de planifier et de régir l'occupation du sol [...] dans le but d'assurer le développement de la ville et la qualité de vie des citoyens montréalais.» (Ville de Montréal, 1998c).

l'administration municipale.» (Ville de Montréal, 1988b). Le rôle des urbanistes du SHDU est de présenter aux membres du CCA²¹ et au public l'information relative aux projets de ces trois points.

En 1990, la Ville de Montréal a mis sur pied l'opération «plan d'urbanisme» qui a contribué à élargir le rôle des urbanistes du SHDU. Afin d'obtenir l'opinion de la population montréalaise concernant le contenu du plan d'urbanisme, la Ville a intégré la soumission de propositions pour le plan à la mission des CCA. Ainsi, deux mandats étaient dorénavant attribués aux urbanistes du SHDU qui devaient participer aux consultations publiques menées par les CCA: un mandat régulier et un mandat relatif à l'opération «plan d'urbanisme».

5.1.1 Le mandat régulier des urbanistes

De manière générale, les urbanistes du SHDU sont responsables de concevoir les outils relatifs à la planification du développement et de l'aménagement du territoire montréalais (répondant #2). Le mandat régulier des urbanistes du SHDU dans le cadre des CCA se rapporte habituellement aux points d'étude publique d'un programme ou d'un objet réglementaire. Dans les deux cas, la Ville demande aux urbanistes de préparer un dossier d'analyse, appelé «notes explicatives», qui informe les élus membres du Comité exécutif ou des CCA de même que le public des principales composantes du projet soumis à l'examen, en plus de dégager ses avantages et ses inconvénients. Ce dossier est présenté

²¹Les CCA est une institution municipale qui n'existe plus. Dans le texte qui suit, nous avons tout de même utilisé le temps présent afin d'alléger la lecture. Le Service de l'habitation du développement urbain a aussi été dissout. Celui-ci a été remplacé par le Service d'urbanisme. Dans le texte, nous nous référons aux urbanistes du SHDU pour parler des urbanistes qui travaillaient autrefois dans ce service. Ceux-ci font aujourd'hui partie d'un autre service ou encore, ont quitté la Ville de Montréal.

au Comité exécutif, puis au CCA. Ainsi, les urbanistes du SHDU sont responsables de produire des analyses et de formuler des recommandations dans le but d'aider le Comité exécutif à prendre des décisions (DeCorwin, 1993a; Bonhomme, 1992b; The Monitor, 1992a; 1992b).

5.1.2 Le mandat des urbanistes au cours de l'opération «plan d'urbanisme»

Dans le cadre de l'opération «plan d'urbanisme», le mandat des urbanistes du SHDU était de préparer un plan dont les principales composantes avaient été approuvées par la population. Dans un premier temps, à partir de leur analyse des arrondissements, les urbanistes du SHDU concevaient des propositions d'aménagement du territoire qui étaient soumises aux CCA. Les assemblées des CCA constituaient alors le moyen par lequel les urbanistes validaient leurs propositions auprès de la population²². Par la suite, à l'aide des commentaires des CCA, les urbanistes formulaient des projets de règlement afin d'entériner leurs propositions. Ces projets de règlement ont aussi été soumis aux CCA en vue de formuler des recommandations au Comité exécutif. Tout au long de l'opération «plan d'urbanisme», de nombreuses tables de discussion ont été organisées par le SHDU afin de fournir aux acteurs concernés l'occasion de définir en consensus les problématiques d'aménagement et aussi de permettre aux urbanistes du SHDU de saisir la nature, voire l'importance des enjeux locaux.

5.1.3 La fonction des urbanistes par rapport au Comité exécutif

²²«L'assemblée, c'est un lieu qui vise, en premier, à rencontrer les citoyens et les organismes pour connaître leur perception des enjeux. En tout cas dans le cadre du plan d'urbanisme, c'était ça l'objectif visé. On voulait connaître la perception qu'ils avaient des enjeux de leur quartier et les attentes qu'ils avaient par rapport à la planification urbaine. C'était le premier objectif: aller chercher de l'information. Deuxièmement, c'était d'aller valider la lecture qu'on faisait, nous, du quartier. » (Répondant #3).

Dans les deux mandats que nous venons de décrire, les urbanistes du SHDU assument une fonction identique à l'endroit du Comité exécutif, à savoir: informer le Comité exécutif et lui faire des recommandations par rapport à un projet spécifique afin de l'aider à prendre une décision. Les urbanistes fournissent au Comité exécutif une analyse et un avis professionnel (Répondant #1). En tant qu'employés de la fonction publique, les urbanistes du SHDU sont au service du Comité exécutif, c'est-à-dire que leur analyse et leurs recommandations doivent être réalisées dans le cadre des orientations et des politiques élaborées par l'administration municipale²³. À partir des documents préparés par les urbanistes, le Comité exécutif est en mesure d'indiquer s'il veut que certains éléments du projet soient modifiés ou encore s'il juge que le projet est acceptable et peut être soumis au CCA de l'arrondissement concerné en vue d'être considéré par les citoyens.

5.1.4 La flexibilité du cadre des urbanistes

Le guide de fonctionnement des CCA précise le rôle attribué aux urbanistes du SHDU. Celui-ci inclut: la présentation d'un rapport au Comité exécutif, le contenu du rapport à effectuer, les aspects à traiter et le type de contributions spécifiques à inclure dans le dossier, etc. (Ville de Montréal, 1989). Malgré le fait que le rôle des urbanistes soit ainsi pré-défini, ces derniers disposent tout de même d'une certaine flexibilité dans l'exercice de leurs fonctions. Premièrement, d'après les entrevues, nous constatons que les urbanistes du SHDU ne font pas tous appel à la même approche. Ils utilisent différentes stratégies pour produire leurs analyses. Par exemple, un urbaniste nous a dit

²³« Dans le fond, une grande partie du travail de l'urbaniste vient de son mandat. L'urbaniste, normalement, reçoit un mandat: soit du client privé, soit d'un client public qui a une fonction publique. Alors, il est rare que l'urbaniste agisse librement. Il agit dans le cadre de la volonté de quelqu'un ou d'une organisation. » (Répondant #2).

apprécier recevoir les commentaires des acteurs sociaux lors de l'analyse d'un projet (Répondant #5), alors qu'un autre a mentionné préférer avoir le moins de contacts possible avec le public avant l'assemblée pour ne pas être influencé par celui-ci dans ses recommandations (Répondant #2).

En outre, l'opération «plan d'urbanisme» témoigne d'une certaine flexibilité du cadre institutionnel des CCA en tant que tel. En effet, l'opération a été intégrée à la mission des CCA, alors qu'elle n'était pas prévue au départ. Cela démontre que le cadre institutionnel était assez souple pour laisser place à l'innovation. De plus, les urbanistes que nous avons rencontrés et qui ont participé à l'opération «plan d'urbanisme» ont mentionné que le processus de participation du public leur laissait beaucoup de latitude et de marge de manoeuvre (Répondants #3 et #4).

Cependant, plusieurs de nos répondants ont souligné une limite importante du cadre institutionnel des CCA par rapport à la mission des urbanistes. En effet, les urbanistes du SHDU qui étudient les programmes de développement ou les objets réglementaires sont limités à considérer les projets qui leur sont soumis par les promoteurs privés. Ainsi, ils n'ont pas la possibilité de prendre l'initiative et de proposer un projet de développement pour un terrain de la Ville qui s'avérerait en quelque sorte, une alternative à celui des promoteurs (Répondants #2, #3 et #5). Par exemple, dans le programme de développement du marché central métropolitain, un promoteur avait proposé d'instaurer sur le site des aires de commerces à grande surface. L'urbaniste du SHDU responsable du projet a procédé à son étude avec l'objectif de formuler des recommandations qui minimiseraient les impacts négatifs d'un centre de commerce à grande surface sur le secteur. Or, d'après l'urbaniste du SHDU, il

aurait été plus intéressant et avantageux de considérer, pour ce site, un projet de développement résidentiel. Mais, étant donné qu'un tel projet n'avait pas été proposé par un promoteur privé, il ne pouvait pas être considéré par la Ville comme une solution valable.

5.2. Les tâches des urbanistes

Dans les paragraphes qui suivent, nous décrivons les tâches des urbanistes dans le cadre de leur mandat régulier de même que dans celui de l'opération «plan d'urbanisme». Nous avons regroupé les tâches des urbanistes en trois catégories: avant, pendant et après la tenue d'assemblées publiques.

5.2.1 Avant l'assemblée publique

Avant l'assemblée publique, les urbanistes du SHDU s'occupent à trois tâches principales: la cueillette d'information, la négociation et l'analyse. Premièrement, les urbanistes doivent vérifier si un projet est conforme ou non au règlement municipal et aux orientations de développement et d'aménagement de la Ville. Dans le cas de projets dérogatoires, les urbanistes étudient le projet à savoir s'il peut être acceptable malgré les dérogations. Les données relatives au projet sont alors recueillies à partir de plusieurs sources. Les urbanistes du SHDU utilisent les informations qui leur sont transmises par le promoteur et lui commandent des études complémentaires. Dans le cas de projets de grande envergure, ces études sont diverses: études d'ensoleillement, de circulation, de vents, etc. Ils colligent aussi certaines données dont dispose déjà l'administration municipale: statistiques socio-économiques, éléments historiques, etc. De plus, ils se familiarisent avec le territoire en faisant des analyses sur le terrain.

Les négociations constituent une tâche importante des urbanistes du SHDU. Dans les cas d'études de programme de développement, les urbanistes du SHDU aident les promoteurs à définir et à préciser leurs projets pour qu'ils soient acceptables du point de vue des orientations idéologiques mises de l'avant par l'administration municipale. Ainsi, l'urbaniste doit mener des négociations avec le promoteur et ses professionnels (habituellement des architectes ou des urbanistes). Dans le cadre du plan d'urbanisme, les urbanistes du SHDU ont aussi mené des tables de discussions auxquelles ont pris part des acteurs du milieu communautaire et du milieu des affaires, de même que des citoyens²⁴. L'objectif de ces tables de discussions était de définir par consensus les enjeux des arrondissements ainsi que le type d'intervention à privilégier.

Une fois l'information rassemblée et les consensus établis, les urbanistes du SHDU produisent un document d'analyse qui présente le projet et ses enjeux. Si le Comité exécutif décide de soumettre le projet au CCA, l'urbaniste responsable du projet prépare le matériel visuel nécessaire à la présentation publique: photos, diapositives, maquettes, etc.

5.2.2 Pendant l'assemblée publique

Lors de l'assemblée publique, les urbanistes du SHDU sont responsables de la présentation²⁵ des projets d'aménagement soumis par le Comité exécutif au

²⁴Les tables de discussions étaient groupées par arrondissements et par thèmes, tels que le développement économique, la circulation, etc.

²⁵«Alors l'urbaniste arrivait, présentait le projet, son contexte urbain et présentait aussi l'analyse du service, à l'époque, le SHDU. L'urbaniste faisait part de ses principales observations au point de vue de l'analyse: est-ce que le projet pouvait s'intégrer adéquatement avec le secteur, autant en termes d'activité urbaine qu'en termes de forme urbaine, quelle était sa hauteur, est-ce qu'il y avait des impacts éoliens, des impacts au niveau de l'ensoleillement, au niveau des vues à préserver ou à valoriser, quels en étaient les principaux matériaux au niveau de la façade, ses qualités architecturales? Et on concluait notre présentation en expliquant nos principaux motifs.» (Répondant #2).

CCA. Après la présentation effectuée par les urbanistes du SHDU, les citoyens ont la possibilité de faire part de leurs commentaires ou de poser des questions. Le président invite alors l'urbaniste à répondre aux questions, à moins qu'un des membres du CCA ne choisisse lui-même d'y répondre. À partir des articles de journaux parus dans les journaux hebdomadaires de quartier et dans les quotidiens montréalais, nous avons constaté qu'en général, les urbanistes du SHDU informent les participants à l'assemblée des différents aspects du projet, en mettant l'accent sur les dimensions techniques des projets. Par exemple, dans le cas des HEC, un article rapporte que l'urbaniste du SHDU a fourni des précisions sur le type de végétation que l'on retrouve sur le site à développer (DeCorwin, 1993c). Dans le cas de la restauration de l'îlot de la gare Windsor, les interventions complémentaires des urbanistes portaient principalement sur les effets provoqués par la hauteur des tours (effets visuels, impacts éoliens, effets d'ombres, etc.) (Bonhomme, 1992b).

La majorité des répondants ont souligné l'importance des aptitudes de communication des urbanistes lors des assemblées publiques²⁶. Celui-ci doit être en mesure d'expliquer clairement les composantes du projet afin que le public et les membres du CCA saisissent bien tous les aspects du projet.

5.2.3 Après l'assemblée publique

Après l'assemblée publique, les urbanistes du SHDU révisent les projets qui ont été soumis au CCA en tenant compte des recommandations et des

²⁶«On est dans une assemblée publique, donc toutes les questions reliées à la communication, à l'art de la communication (être capable d'expliquer correctement un dossier, bien le présenter) sont importantes... [...] L'urbaniste qui est là est-il bon présentateur? Est-ce que c'est simple? Est-ce qu'il parle clairement? Est-ce que les gens le comprennent? Est-ce qu'il est capable de donner des comparaisons pertinentes? Cela pourrait jouer un rôle assez important sur la conclusion de l'assemblée.» (Répondant #2).

commentaires émis par le CCA. Par exemple, lors de la première assemblée publique du CCA sur le projet de rénovation de l'édifice Holt Renfrew, certains participants, de même que les membres du CCA ont remis en question la règle d'interprétation sur laquelle s'appuyait le SHDU pour permettre au promoteur d'ajouter des étages au bâtiment existant (voir la section 4.4). À la suite de cette assemblée, les urbanistes ont revu la règle d'interprétation et ont constaté qu'en effet, la règle d'interprétation ne pouvait être appliquée pour le projet de Holt Renfrew. De plus, certains urbanistes que nous avons interviewés ont mentionné que, lors de la révision du projet, ils se laissent parfois influencer par des commentaires du public même si ceux-ci n'ont pas été retenus par le CCA.

5.3. Le type d'information utilisé par les urbanistes

Les urbanistes du SHDU basent leurs analyses sur des informations de sources multiples et diversifiées. Cependant, d'après les réponses des répondants, nous avons perçu l'importance que les urbanistes du SHDU continuent, en majorité, à accorder à l'information objective. En effet, l'ensemble des interviewés ont répondu que leurs sources d'information étaient très diversifiées. Mais, mis à part quelques exceptions, nous avons constaté que cette diversité s'applique dans l'ensemble à des données techniques ou scientifiques: études d'ensoleillement, de vent, de circulation, de marché, données statistiques, etc.

5.3.1 Les données objectives

Les principales données utilisées par les urbanistes du SHDU sont des données techniques. En effet, comme nous l'avons vu plus haut (voir la section 2.1), les urbanistes fondent leurs analyses sur des données techniques disponibles dans les archives de l'administration municipale ou fournies par les promoteurs.

Dans le cas du plan d'urbanisme, l'entrepreneur du projet étant la Ville de Montréal, les études complémentaires ont été réalisées par l'INRS-urbanisation. Pour analyser la pertinence d'un projet, les urbanistes étudient le contexte social urbain de celui-ci: qui habite les environs? Quel genre de marché y retrouve-t-on? Les usages proposés sont-ils compatibles avec ce qui existe? Qu'est-ce que le projet apporterait au dynamisme de l'arrondissement?

Plusieurs urbanistes ont souligné que, lorsque le RCM est arrivé au pouvoir, peu de données étaient disponibles au sein de l'administration municipale concernant l'aménagement et le développement urbains. Les cadastres et les statistiques constituaient alors les seules banques d'information. Il a donc été nécessaire que chaque urbaniste fasse plusieurs études de terrain afin de se familiariser avec les différents quartiers montréalais (Répondant #4).

5.3.2 Les autres sources d'information

Les discussions et les négociations entre les urbanistes du SHDU et d'autres acteurs lors de la consultation publique constituent une autre source d'information. En effet, les rencontres et les assemblées publiques qui se tiennent dans le cadre des CCA constituent des lieux où les urbanistes peuvent saisir l'importance des enjeux locaux pour les habitants de l'arrondissement ou encore entrevoir des aspects qu'ils n'avaient pas perçus au moment de leur première démarche de planification (voir l'exemple du projet de pont pour relier les rues Guy et Bridge, dans la section 6.1). Souvent, ce sont les conseillers municipaux qui vont faire part aux urbanistes des enjeux qui sont considérés comme importants par la population de leur secteur.

De plus, un urbaniste du SHDU a souligné l'importance de considérer les ententes passées entre la Ville de Montréal et les acteurs d'un secteur donné. Cela conduit l'urbaniste à se référer aux rapports de négociations, de discussions ou d'ententes survenues dans le passé lorsqu'il évalue les besoins ou les demandes de la population locale (Répondant #3).

5.3.3 Les aspects symboliques, culturels et émotionnels

Les notes explicatives des dossiers que nous avons étudiés montrent que les urbanistes du SHDU tiennent compte de valeurs «socialement construites», telles que définies par Innes (Innes, 1998). Par exemple, dans les notes explicatives du projet de construction d'un nouveau bâtiment pour les HEC, les urbanistes considèrent la protection de l'environnement et des espaces verts, ainsi que l'accessibilité des lieux par transport en commun comme des enjeux d'aménagement. De plus, tous nos répondants ont dit qu'ils considéraient les demandes symboliques, culturelles ou émotionnelles des acteurs sociaux. Néanmoins, ils ne le font pas tous de la même façon.

Pour certains urbanistes du SHDU, il est important d'écouter et de tenir compte des demandes des acteurs, mais selon eux, l'urbaniste doit aussi se fier à ses connaissances professionnelles pour assurer le bon développement de la ville. Par exemple, un urbaniste du SHDU nous a dit qu'il tenait compte des demandes de conservation et de protection du patrimoine formulées par les citoyens ou par les groupes d'intérêts. Cependant, il est d'avis que trop souvent, certains acteurs exigent que les bâtiments patrimoniaux soient reconstruits dans leur forme originale, alors que les chartes d'urbanisme et d'architecture ont établi que la conservation et la protection du patrimoine se faisaient par

l'insertion et par la mise en valeur des éléments patrimoniaux dans une construction contemporaine (Répondant #1)²⁷.

Un autre urbaniste nous a expliqué que s'il est important que les urbanistes intègrent les demandes émotionnelles des citoyens à leur analyse, ils doivent tout de même évaluer si ces demandes s'insèrent dans l'intérêt public (répondant #5). En effet, il a mentionné que certains citoyens s'opposent au développement parce qu'ils refusent la transformation de leur quartier²⁸. Prenons l'exemple d'un citoyen qui se prononce contre la construction d'un immeuble sur un terrain vague parce qu'il y promène son chien depuis de nombreuses années. Dans un tel cas, l'urbaniste doit faire comprendre au citoyen que le propriétaire possède un droit au développement et que la construction d'un bâtiment pourrait être plus profitable à l'ensemble du quartier.

Les urbanistes doivent aussi avoir une capacité à comprendre les remarques ou les opinions des acteurs, qui sont parfois exprimées en termes très ponctuels, en faisant appel à une perspective d'aménagement ou de développement urbain. D'un point de vue urbanistique, certaines demandes peuvent sembler frivoles.

²⁷«On va en tenir compte [des valeurs symbolique ou culturelles] dans la qualité architecturale [...]. Des fois, ce peut être en contradiction avec des valeurs portées par les gens. Par exemple pour ce qui est du patrimoine, beaucoup de gens disent qu'il faudrait recréer le bâtiment ancien tel qu'il était. Mais si on regarde les chartes sur le patrimoine, on ne reproduit pas l'ancien. On construit de manière contemporaine. C'est un geste contemporain qui s'exprime. Et là, on a à défendre ces positions là même si elles ne sont partagées par le commun des mortels, par les profanes. Et là, on joue sur le système de valeurs. Nécessairement, on impose un système de valeurs qui, lui, est universellement accepté puisqu'on se réfère à des chartes, mais qui n'est pas nécessairement accepté localement.» (Répondant 1).

²⁸«[...] Il faut éviter de tomber dans l'émotionnel. C'est beau d'être attaché à un terrain vacant où poussent des arbres parce que ça fait 50 ans qu'il est vacant, mais moi, j'ai toujours présumé que si la ville n'est pas intéressée de l'acheter pour faire un parc ou un lieu public, le promoteur ou le propriétaire du terrain a le droit aussi de le développer. Il y a des gens des fois trop émotionnels. Ils vont dire "je souhaiterais que rien ne se passe là-dessus"». (répondant #5)

Il reste que le rôle des urbanistes est de ramener les demandes éclatées ou ponctuelles des citoyens sur un plan global, afin de pouvoir les considérer en termes d'aménagement urbain.

Un des répondants nous a raconté que lors des rencontres pour la définition des enjeux du plan d'urbanisme, les citoyens ont amené un grand nombre de demandes ponctuelles. Au SHDU, certains urbanistes ont mis ces demandes de côté parce qu'ils considéraient qu'elles ne relevaient pas du plan d'urbanisme. Par contre, d'autres ont choisi de tenir compte de ces demandes et ont essayé de les comprendre et de les intégrer à une autre échelle. Par exemple, même si la collecte des déchets dans les ruelles n'avait pas été prise en compte dans l'élaboration du plan d'urbanisme, les commentaires relatifs à ce sujet ont pu apporter aux urbanistes des indices quant à l'importance des ruelles comme espace de vie pour les habitants (Répondant #4)²⁹.

Si les urbanistes disent intégrer les aspects symboliques, culturels et émotionnels des enjeux dans l'évaluation des projets, il apparaît que les moyens pour le faire sont difficiles à définir. Pourquoi retient-on un aspect émotionnel plutôt qu'un autre? Qu'est-ce qui fait qu'un argument symbolique est valable du point de vue du développement urbain? Quels sont les outils qui

²⁹«Je pense que c'est ça aussi le travail d'urbaniste, c'est d'avoir la capacité d'amener cette histoire personnelle à un niveau de plan d'urbanisme. Parce que les histoires personnelles, c'est souvent des histoires de coin de rue, des histoires de ruelles, des histoires de bout de trottoir. Sauf que si t'entends 25 histoires personnelles sur l'état déplorable des trottoirs, tu te dis que ça veut dire que les gens prennent les trottoirs pour se déplacer, mais c'est peut-être aussi un espace de jeu pour les enfants quand l'espace extérieur arrière est manquant. Donc ça devient un espace urbain important à aménager et à conserver en bon état. Donc il faut tenir compte des histoires. Il faut déduire. Il faut assembler les choses. [...] C'est sûr que quand tu as un problème avec un club de base-ball, ce n'est pas de l'urbanisme. Sauf que si le problème du club de base-ball, c'est qu'il ne trouve pas de terrain de base-ball, alors là, ça devient peut-être une problématique d'aménagement des équipements dans les parcs. Donc est-ce qu'on fait des parcs cosmétiques, est-ce qu'on fait des parcs de jeux... Je dirais que c'est aussi un des rôles de l'urbaniste de faire ça et je dirais que ce n'est pas tout le monde qui a fait ça non plus.» (Répondant #4).

permettent de tenir compte des aspects symboliques d'un point de vue objectif? Ce sont là des questions que plusieurs de nos répondants se posent.

Le cas de la construction d'un nouveau bâtiment pour les HEC illustre la difficulté qu'éprouvent les urbanistes du SHDU à définir les moyens qui permettent de considérer les aspects culturels, émotionnels ou symboliques des projets. Dans cette consultation publique, de nombreux citoyens et groupes d'intérêts se sont opposés au projet parce qu'il nécessitait la coupe de plusieurs arbres de la forêt originale du Mont-Royal, catégorisée comme une végétation patrimoniale. Dans les notes explicatives du SHDU sur le projet, les urbanistes mentionnent au Comité exécutif les inquiétudes de certains acteurs quant à la perte du patrimoine végétal. Cependant, les urbanistes du SHDU ont indiqué que la coupe de ces arbres était acceptable puisque d'après une étude complémentaire sur l'état des arbres, la majorité des arbres à couper étaient en mauvaise santé (Ville de Montréal, 1993c). Cet exemple démontre bien que si les urbanistes considèrent les préoccupations des acteurs par rapport aux aspects culturels, symboliques ou émotionnels, les moyens qu'ils utilisent pour les intégrer à la démarche d'évaluation du projet ne sont pas nécessairement efficaces. En effet, l'inquiétude des acteurs dans le cas des HEC se rapportait à la perte des arbres en tant que forêt historique plutôt qu'à la qualité elle-même de la forêt.

5.4 Les relations des urbanistes avec les autres acteurs

Nous avons vu que les urbanistes du SHDU interagissent auprès d'une multitude d'acteurs. Cependant, les catégories d'acteurs que les urbanistes rencontrent varient selon leur mandat. Dans les paragraphes qui suivent, nous voyons quel type d'interactions les urbanistes du SHDU ont eu avec les

différentes catégories d'acteurs sociaux, selon leur mandat et nous tentons de dégager en quoi ces différences influencent leurs pratiques.

5.4.1 Le mandat régulier des urbanistes

Dans le cadre de leur mandat régulier, les urbanistes interviennent avant tout auprès des promoteurs et des professionnels qui travaillent pour eux. En effet, avant l'assemblée publique, tel que nous l'avons décrit plus haut, les urbanistes du SHDU accompagnent les promoteurs et leurs professionnels dans l'élaboration de leur projet afin que celui-ci soit acceptable pour la Ville de Montréal.

Avant la tenue de l'assemblée publique, les urbanistes du SHDU ont aussi des échanges avec les élus. En plus de discussions informelles, qui se produisent à l'occasion, il arrive que lors de consultations sur des projets de grande envergure, les urbanistes organisent des rencontres avec les conseillers municipaux afin de leur expliquer à l'avance les principaux enjeux du projet. Ces rencontres ont pour but de faciliter le déroulement de l'assemblée publique.

Enfin, les urbanistes du SHDU ont aussi des échanges avec des citoyens ou des groupes de pression qui les sollicitent pour obtenir des informations complémentaires ou pour faire connaître, au préalable, leurs opinions. Bien entendu, l'importance de ces échanges varie selon les urbanistes et selon les conjonctures.

5.4.2 L'opération «plan d'urbanisme»

au 1er p. 21

différentes catégories d'acteurs sociaux, selon leur mandat et nous tentons de dégager en quoi ces différences influencent leurs pratiques.

5.4.1 Le mandat régulier des urbanistes

Dans le cadre de leur mandat régulier, les urbanistes interviennent avant tout auprès des promoteurs et des professionnels qui travaillent pour eux. En effet, avant l'assemblée publique, tel que nous l'avons décrit plus haut, les urbanistes du SHDU accompagnent les promoteurs et leurs professionnels dans l'élaboration de leur projet afin que celui-ci soit acceptable pour la Ville de Montréal.

Avant la tenue de l'assemblée publique, les urbanistes du SHDU ont aussi des échanges avec les élus. En plus de discussions informelles, qui se produisent à l'occasion, il arrive que lors de consultations sur des projets de grande envergure, les urbanistes organisent des rencontres avec les conseillers municipaux afin de leur expliquer à l'avance les principaux enjeux du projet. Ces rencontres ont pour but de faciliter le déroulement de l'assemblée publique.

Enfin, les urbanistes du SHDU ont aussi des échanges avec des citoyens ou des groupes de pression qui les sollicitent pour obtenir des informations complémentaires ou pour faire connaître, au préalable, leurs opinions. Bien entendu, l'importance de ces échanges varie selon les urbanistes et selon les conjonctures.

5.4.2 L'opération «plan d'urbanisme»

Dans le cadre du plan d'urbanisme, les urbanistes du SHDU sont intervenus principalement auprès des acteurs du milieu local: représentants d'organismes communautaires ou de coalition d'organismes communautaires, regroupements d'hommes d'affaires locaux, citoyens et conseillers municipaux. Ces rencontres ont pris différentes formes: échanges informels, discussions publiques, table de négociations, etc.

5.4.3 Rencontres entre les urbanistes et les autres acteurs

Dans le cadre de leur mandat régulier, les urbanistes du SHDU sont généralement sollicités par différentes catégories d'acteurs. Les promoteurs font appel aux urbanistes pour mieux définir leur projet tandis que les groupes d'intérêt ou les citoyens les sollicitent afin d'obtenir des informations complémentaires en ce qui a trait à la mise en oeuvre ou aux retombées des projets. Dans l'opération «plan d'urbanisme», la Ville a mis sur pied une équipe d'agents de liaison qui étaient responsables de communiquer avec les groupes concernés par les enjeux à débattre. Ces agents étaient chargés de la diffusion de l'information à l'extérieur des rencontres prévues par le SHDU. Ainsi, au cours de l'élaboration du plan d'urbanisme, les urbanistes n'avaient pas à assumer cette fonction³⁰.

5.4.4 La hiérarchie des acteurs selon les urbanistes

Nous avons demandé aux urbanistes du SHDU que nous avons rencontrés de classer par ordre d'importance les acteurs avec lesquels ils interagissaient dans le cadre des CCA. Il est intéressant de constater que les répondants ont tous présenté des hiérarchies différentes. Les répondants ont nommé les catégories

³⁰«Il reste quand même que c'était le bureau du plan, le Service d'urbanisme qui avait trouvé important que ces liens-là ce fassent, suffisamment important pour créer des postes d'agent de liaison.» (Répondant #3).

d'acteurs avec qui ils interagissent: les professionnels des autres services de la Ville de Montréal, les regroupements d'hommes d'affaires ou les représentants d'entreprises, les organismes communautaires ou les regroupements d'organismes communautaires, les promoteurs et leurs professionnels (architectes et urbanistes), les citoyens et les conseillers municipaux qui siègent au CCA ou au Comité exécutif. La hiérarchie de ces catégories d'acteurs, selon chacun des répondants, est présentée dans le tableau III.

Tableau III: Hiérarchie des rencontres avec les différentes catégories d'acteurs

	Répondant #1	Répondant #2	Répondant #3	Répondant #4	Répondant #5
1)	Élus	Promoteur et ses professionnels	Représentants des autres services de la Ville de Montréal	Élus et fonctionnaires de la Ville de Montréal	Membres du CCA
2)	Professionnels du promoteur	Conseillers municipaux	Organismes communautaires	Organismes communautaires	Représentants des autres services de la Ville de Montréal
3)	Promoteur	Citoyens et groupes d'intérêts	Regroupements d'hommes d'affaires	Représentants des entreprises	Citoyens
4)	groupes d'intérêts			Citoyens	
5)	Citoyens				

En général, les acteurs que les urbanistes rencontrent surtout (c'est-à-dire qu'ils ont classé en premier) sont les élus, les promoteurs ou ses professionnels et les professionnels des autres services de la Ville de Montréal. En général, les acteurs qui sont placés en dernier dans la hiérarchie sont les citoyens.

5.4.5 Les rencontres avant les assemblées publiques

Les répondants ont exprimé différentes opinions quant à la nécessité de rencontrer les différents acteurs sociaux avant les assemblées publiques. Dans le

cadre du plan d'urbanisme, les répondants s'entendent pour dire que les rencontres préalables aux assemblées publiques étaient importantes au sens où elles aidaient à mieux cerner les enjeux pour chacun des arrondissements. De plus, ces rencontres contribuaient aussi à établir des consensus entre les différents acteurs. Les urbanistes du SHDU que nous avons rencontrés et qui ont travaillé dans le cadre du mandat régulier des urbanistes du SHDU, ont des opinions divergentes quant à la nécessité de rencontrer les acteurs sociaux avant l'assemblée publique. Un urbaniste nous a dit qu'il favorisait en autant que possible, la rencontre d'acteurs avant l'assemblée³¹. Un autre urbaniste nous a dit qu'il préférait avoir le moins de contact possible avec les acteurs avant l'assemblée parce qu'il craignait que son analyse soit influencée³². Un autre urbaniste, encore, a mentionné qu'il considérait que les rencontres avec les acteurs avant l'assemblée étaient favorables dans le cas de projets importants parce qu'elles facilitaient, par la suite, le déroulement de l'assemblée.

Trois énoncés permettent, à notre avis d'expliquer ces différences. Premièrement, les urbanistes définissent leurs pratiques en référence à

³¹«Moi, je crois beaucoup à cela. Le professionnel n'est pas le seul. Il a peut-être la compétence, mais il n'est pas celui qui doit imposer sa vision. Par exemple, si pour moi, des problèmes de bruits sont intolérables, peut-être que pour les citoyens du voisinage, ce n'est pas le bruit le gros problème, c'est l'éclairage. Alors, moi je respecte le droit du citoyen d'imposer sa vision. Des fois on croit certaines choses, on milite pour certaines négociations avec le promoteur, puis on se rend compte que lors d'audiences publiques, c'est autre chose qui est un problème. Des fois c'est assez surprenant. Je pense que ce n'est pas à nous d'imposer notre vision. » (Répondant #5).

³²«Outre le projet qu'on négociait avec le promoteur et ses professionnels, normalement la consigne qu'on avait et qu'on donnait à tout le monde c'est «présentez-vous au CCA et faites valoir votre point de vue en public devant tout le monde». Et c'était selon moi très sage d'agir comme ça parce que sinon tu te mets à recevoir des pressions de tout le monde avant les réunions et tu te sens très malalaise de présenter les dossiers parce que tu sais que un tel si, un tel ça. Et c'est souvent des gens importants ou pesants qui peuvent appeler [pour faire des pressions sur les urbanistes]: des gens qui dirigent des associations puissantes, qui font un lobby très fort auprès de l'Hôtel de ville ou de la mairie, ce peut être des gens très influents à Montréal qui ont gagné des médailles ou des prix prestigieux, etc. » (Répondant#2).

différents modèles professionnels. Si un urbaniste considère que son rôle est de formuler un avis objectif quant à un projet, il pourra préférer ne pas tenir compte des opinions des acteurs concernés. À l'inverse, un urbaniste qui considère que sa responsabilité est de produire une analyse fondée sur les demandes sociales et les valeurs des citoyens tentera plutôt, au préalable, de rencontrer ces derniers.

Deuxièmement, on peut considérer que les variations tiennent à des conceptions différentes des responsabilités professionnelles. Un urbaniste nous a souligné que la rencontre avec des acteurs sociaux est extrêmement stratégique, parce qu'elle permet à certains acteurs d'être mieux préparés et ainsi d'avoir un poids plus grand lors de l'assemblée ou de la rencontre publique. Cet urbaniste laissait aussi entendre que les rencontres individuelles entre les acteurs (par exemple entre la Ville de Montréal et un groupe communautaire ou encore entre le promoteur et un groupe de citoyens concernés par un projet) leur permettent de créer des alliances stratégiques. Par exemple, dans la définition du plan d'urbanisme, la Ville de Montréal a pleinement endossé les arguments des groupes communautaires de l'arrondissement Rosemont/Petite-Patrie qui tenaient à ce que les terrains des ateliers Angus demeurent un site industriel. La Ville savait que le CP voulait aller de l'avant avec un projet de développement immobilier de type résidentiel. Lors de la définition du plan d'urbanisme, les urbanistes du SHDU ont insisté pour que le site Angus en entier soit maintenu en tant que zone industrielle. Ainsi, pour son projet de développement immobilier résidentiel, le CP n'a obtenu qu'une partie du site. Cependant, si une partie du site avait déjà été désignée en tant que zone résidentielle, le CP aurait à coup sûr pu

obtenir un changement de zonage pour que le site en entier soit une zone résidentielle³³.

Enfin, il apparaît que les urbanistes établissent leur crédibilité de différentes façons. Cela aussi contribue à expliquer pourquoi ils n'accordent pas la même importance en ce qui a trait aux rencontres avec les citoyens. L'urbaniste qui préfère ne pas rencontrer les acteurs concernés avant l'assemblée part du principe que la même information doit être présentée à tous les acteurs, au même moment. D'après lui, le fait de rencontrer certains acteurs avant l'assemblée privilégierait ceux-ci au détriment des autres. Au contraire, l'urbaniste qui favorise les contacts avec les acteurs qui lui demandent de l'aider avant les assemblées publiques insiste, pour sa part, sur l'importance de faciliter les interventions des participants lors de l'assemblée et de maximiser l'impact de ces interventions. Pour lui, le fait d'aider les participants ne nuit pas au processus de consultation publique. Au contraire, il permettrait de l'améliorer³⁴. Si le premier répondant craint que sa crédibilité ne soit affectée par la rencontre préalable de participants (on pourrait l'accuser de favoritisme), le second craint plutôt de ne pas être crédible s'il ne rencontre pas les participants (on pourrait dire qu'il manque d'ouverture).

³³«Au delà des CCA il y a eu beaucoup de discussions qui ont été faites préalablement avec ces groupes là pour qu'il y ait l'établissement d'un front commun à l'intérieur de l'arrondissement pour contrer des visions, par exemple celle du CP de développer ça résidentiel. Donc le terrain Angus était dans le plan d'urbanisme complètement industriel et c'était seulement et exclusivement stratégique pour qu'au moins la moitié soit industrielle. Maintenant c'est le cas. Donc en CCA, le pouvoir était grand dans le sens où on n'a pas tellement montré le potentiel résidentiel de ce site là, parce qu'on savait très bien que le promoteur allait le faire. On a beaucoup plus orienté nos présentations sur l'importance de conserver une zone industrielle.» (Répondant #4).

³⁴«En toute neutralité, c'est notre rôle d'aider les gens à structurer leur présentation. Parce que ce n'est pas facile pour M., Mme tout le monde de venir au micro et de dire ce qu'ils pensent du projet. Je pense que ces gens méritent d'avoir une oreille attentive et d'avoir de l'aide des gens de l'Hôtel de ville. [...] Dans le fond j'aidais les citoyens pour que ce soit plus facile pour eux en audience et que leur intervention soit plus rapide et ait plus d'effet.» (Répondant #5).

5.4.6 Aider les acteurs à se préparer

Dans l'ensemble, les urbanistes qui aident les acteurs sociaux (par exemple, les citoyens, les groupes de citoyens ou les groupes communautaires), à préparer leur présentation en vue de leur intervention lors des assemblées publiques les conseillent principalement du point de vue de l'organisation de leurs idées. En effet, les urbanistes aident les acteurs à définir leurs arguments. Qu'est-ce qui est pertinent par rapport au projet? Quelles doivent être les responsabilités municipales? Leur préoccupation est avant tout de fournir un appui aux participants, de les aider à mieux élaborer leurs arguments afin que leur présentation soit plus claire.

Un urbaniste nous soulignait que le fait de rencontrer des acteurs (surtout des citoyens) avant le débat, lui permet de mieux les informer par rapport aux enjeux du projet et d'élargir leur perception des impacts possibles. Par exemple, si un citoyen exige qu'un promoteur qui veut construire une résidence pour personnes âgées aménage un stationnement plutôt qu'un espace vert afin de diminuer les problèmes de circulation sur rue, il doit comprendre que le stationnement comporte aussi des impacts négatifs sur le milieu de vie: éclairage, déneigement, etc. L'urbaniste conduit ainsi les citoyens à se demander si le stationnement comporte des avantages supérieurs en comparaison à une autre solution d'aménagement.

5.4.7 Ajuster ses stratégies

Dans l'ensemble, les répondants considèrent qu'il est important de présenter la même information à tous les participants. Cependant, plusieurs d'entre eux ont souligné que lors de ces présentations, l'urbaniste doit s'ajuster à son auditoire. Les urbanistes n'utilisent pas le même vocabulaire lorsqu'ils

discutent avec des professionnels que lorsqu'ils rencontrent un public qui ne connaît pas le jargon urbanistique. Quand l'urbaniste présente les projets lors des assemblées publiques, il joue, en quelque sorte, un rôle de vulgarisateur.

De plus, le type de relation entre les urbanistes et les diverses catégories d'acteurs fluctuent. Les urbanistes s'ajustent aux catégories d'acteurs qu'ils rencontrent. Ainsi, un urbaniste nous a mentionné que les rencontres avec les élus ou avec les promoteurs sont plus prévisibles que celles avec les citoyens ou avec les groupes d'intérêts. Pour eux, les rencontres avec les promoteurs ou avec les élus sont plus informelles et détendues.

5.4.8 Maintenir sa crédibilité

Deux des urbanistes que nous avons rencontrés (répondants #2, #5) ont souligné qu'aujourd'hui, le titre de professionnel de l'aménagement n'est pas associé à une très grande crédibilité. Chaque urbaniste établit sa propre crédibilité lorsqu'il présente l'information aux acteurs: d'où l'importance des aptitudes de communication et de la transparence du processus.

Nos répondants sont d'avis que dans le cadre du mandat régulier, la crédibilité que les acteurs attribuent aux urbanistes est variable selon les dossiers. Dans certains cas, les urbanistes sont perçus comme des alliés qui aident les acteurs locaux à comprendre les projets et à maximiser les avantages du développement urbain. À d'autres occasions, les compétences professionnelles des urbanistes sont remises en question. Les études sur lesquelles ils appuient leurs analyses sont contredites. Dans d'autres cas encore, les urbanistes sont hués et on les accuse de prendre parti.

Quelques urbanistes (répondants #2, #5) ont mentionné que les conseillers municipaux se déchargeaient parfois de leurs responsabilités aux dépens des urbanistes, nuisant ainsi à leur crédibilité. Par exemple, il est arrivé que l'administration municipale insiste pour que des aspects particuliers soient intégrés au projet. Cependant, si ces aspects étaient commandés par l'administration municipale, et en particulier par le Comité exécutif, ils n'étaient pas nécessairement acceptés par les conseillers municipaux locaux. Lors des assemblées publiques, les conseillers locaux critiquaient alors les urbanistes, même s'ils savaient que la commande venait du Comité exécutif³⁵.

Dans le cadre du plan d'urbanisme, dans l'ensemble, les urbanistes considèrent que leur participation a été appréciée par les autres acteurs. En général, les urbanistes étaient perçus soit comme des alliés ou soit comme des informateurs qui aidaient les différents acteurs à faire valoir leurs intérêts. À ce titre, les urbanistes soulignent que la nature du projet contribuait à leur crédibilité auprès des participants. En effet, le plan d'urbanisme était accompagné d'un mécanisme de consultation publique davantage en amont en comparaison des processus de consultation publique sur les objets réglementaires ou sur les programmes de développement. En ce sens, d'après certains urbanistes, les acteurs sociaux, particulièrement les acteurs locaux et

³⁵«Il y avait souvent des dossiers où le Comité exécutif signifiait son intérêt mais les conseillers locaux n'étaient pas nécessairement d'accord. Souvent on pouvait présenter en public des projets que l'on savait appuyés par le Comité exécutif, par les dirigeants de la Ville, mais qui n'étaient pas voulus par les conseillers locaux, alors on se faisait prendre à parti. Mais ça ne relevait pas de nous. Il y avait des éléments de décision qui avaient déjà été pris par les autorités politiques de la ville, et ça s'est arrivé dans plusieurs dossiers où on se faisait critiquer. Mais on ne pouvait pas répondre parce que l'éthique professionnelle et l'éthique municipale veut qu'on ne réponde pas en public aux conseillers: "discutez-en entre vous au niveau politique"». (Répondant #2).

ceux du milieu communautaire ont, en majorité, eu la réelle impression de participer et de voir leurs intérêts défendus^{3 6}.

5.4.9 L'urbaniste, son équipe et son employeur

En général, les urbanistes du SHDU peuvent exprimer leurs visions personnelles et analyser les projets d'après leur propre perspective, en autant qu'ils demeurent dans le cadre des orientations idéologiques de l'administration municipale. Le SHDU ne comporte pas de comité de révision. Cependant, le directeur du service ou le Comité exécutif peuvent indiquer aux urbanistes certaines priorités qui ne correspondent pas nécessairement à celles des urbanistes. En ce sens, les urbanistes se retrouvent parfois à présenter des perspectives avec lesquelles ils ne sont pas d'accord. Plusieurs des répondants ont d'ailleurs souligné qu'il est important que les urbanistes du SHDU se rappellent qu'ils sont à l'emploi de la fonction publique et que leurs clients sont avant tout les élus. Ainsi, les urbanistes du SHDU intègrent d'abord la position de l'administration municipale à leur analyse, puisque celle-ci est élue par la population et que, par conséquent, elle représente, en général, l'intérêt public. Les urbanistes n'ont pas une fonction de décision^{3 7}. Il reste que la direction du SHDU connaît les positions de ses employés et, habituellement, elle ne demandera pas à un urbaniste de travailler sur un projet auquel il s'oppose en principe.

³⁶«Je dirais qu'ils sont bien perçus, en tout cas dans cette opération là. Parce qu'on n'arrivait pas avec un projet précis à passer à la barbe de quelqu'un, on arrivait avec un dossier magique: vous avez la chance de réfléchir à votre quartier et à essayer de le structurer, de mettre en valeur ses potentiels, donc c'est un très beau dossier pour être bien perçu.» (Répondant #4).

³⁷«Il faut penser que l'urbaniste, tout en étant un professionnel capable de porter un jugement... la donnée urbanistique demeure sous contrôle politique: c'est un geste politique, c'est une décision d'élus et non pas une décision d'urbaniste. L'urbanisme n'appartient pas aux urbanistes, l'urbanisme appartient aux élus. L'urbaniste est là pour faire en sorte que les élus prennent des décisions intelligentes. Les grands responsables vis-à-vis les citoyens, ce sont les élus.» (Répondant #1).

5.5 L'influence des urbanistes

Même si, en tant que tel, les urbanistes du SHDU n'ont pas de pouvoir réel, leur influence demeure importante. Cela s'explique par le fait que c'est à eux qu'il revient de présenter l'information. L'ensemble des répondants sont d'accord pour reconnaître que le pouvoir des urbanistes découle du fait qu'ils détiennent l'information. Ainsi, en structurant leur présentation d'une certaine manière, c'est-à-dire en insistant sur des aspects particuliers du projet et en laissant de côté d'autres points d'information lors de l'assemblée publique, les urbanistes peuvent influencer le débat. Lors de la discussion, ils ont aussi la possibilité de rappeler certains arguments présentés par d'autres acteurs, attirant ainsi l'attention des membres du CCA sur des aspects spécifiques. Il reste que les répondants ont insisté sur l'importance de ne pas dissimuler de l'information. L'influence des urbanistes dépend aussi de leur crédibilité. S'ils ne sont pas crédibles, l'assemblée ne portera pas attention à ce qu'ils disent.

Une grande limite de l'influence des urbanistes est due au fait qu'ils ne dirigent pas la discussion publique. C'est le président du CCA qui contrôle la discussion et qui délègue la parole. Par exemple, lorsqu'un acteur pose une question, le président désigne celui qui devra répondre. Ainsi, même si un urbaniste veut intervenir sur une question, il n'en a pas nécessairement la possibilité.

5.5 Conclusion

Nous avons vu que dans le cadre des CCA, les urbanistes du SHDU sont intervenus auprès d'une multitude d'acteurs, dans un contexte de communication. Les urbanistes du SHDU jouent, principalement, un rôle d'informateurs autant vis-à-vis des élus que du public. Leurs mandats (tant

régulier que par rapport au plan d'urbanisme) exigent qu'ils analysent les projets en tenant compte des intérêts des différents acteurs concernés afin de les amener à évaluer si le projet leur convient tout en ne perdant pas de vue que leur rôle est avant tout d'aider les élus à décider s'ils acceptent le projet.

Nous avons constaté que certaines différences prévalent dans les pratiques des urbanistes du SHDU, selon leur mandat, mais aussi selon leurs valeurs ou leurs choix personnels. En outre, le rôle d'urbaniste apparaît dans une position ambivalente. Les professionnels de l'urbanisme de la Ville de Montréal exercent leurs fonctions selon différentes stratégies qui découlent tant de la perception de leur rôle que de leur interprétation de leurs responsabilités. Il reste maintenant à savoir dans quelle mesure les pratiques des urbanistes du SHDU, telles qu'elles se sont exprimées dans le cadre des CCA, correspondent aux principes du courant communicationnel.

Chapitre 6: Les urbanistes de la Ville de Montréal et le courant communicationnel

Dans quelle mesure la pratique des urbanistes du SHDU reprend-elle à son compte la perspective et les principes mis de l'avant par le courant communicationnel? Afin de répondre à cette question, nous reconsidérons les principales dimensions auxquelles le courant communicationnel fait appel dans le but de fonder sa démarche et ce, à la lumière des aspects empiriques qui caractérisent les pratiques concrètes des urbanistes. Cela permet de voir jusqu'à quel point les pratiques des urbanistes du SHDU se rapprochent du modèle théorique mis de l'avant par le courant communicationnel à l'intérieur des théories de la planification. Cette démarche vise avant tout à éclairer la portée et les limites des pratiques des urbanistes du SHDU, compte tenu des défis auxquels ils se trouvent confrontés dans le contexte de la «nouvelle culture politique» et compte tenu des nouvelles exigences de démocratisation auxquelles doivent répondre les administrations municipales. En même temps, cela permettra de dégager quelques éléments d'évaluation à l'égard du courant communicationnel. Les cinq dimensions principales que nous avons retenues sont les suivantes: 1) le type d'espace public qui est construit par le processus de consultation publique; 2) la participation élargie au processus décisionnel des acteurs concernés par la planification urbaine; 3) l'impact de la participation du public sur la transformation des pratiques de planification; 4) les exigences que les principes de communication entraînent pour les planificateurs; 5) les rapports de pouvoir qui se développent dans le cadre de la participation publique. Nous avons choisi de traiter ces dimensions séparément en autant de parties distinctes. Chaque partie débute par un rappel des aspects théoriques, avant d'entrer dans l'analyse comparative des prémisses théoriques et de la réalité pratique à laquelle ont été confrontés les urbanistes

dans le cadre des CCA. À partir de cette analyse comparative, nous verrons que si l'instauration des CCA a entraîné une transformation des pratiques des urbanistes du SHDU, elle n'a pas pour autant contribué à faire avancer le processus de démocratisation du développement et de l'aménagement urbains à Montréal

6.1. La construction d'un espace public

Le courant communicationnel rejette la rationalité instrumentale et la remplace par une rationalité pratique (Alexander, 1986; Forester, 1987). Plutôt que de faire appel, en exclusivité, à des analyses objectives fondées sur des données scientifiques, le courant communicationnel n'hésite pas à recourir à des informations de sources diverses. Dans cette perspective, la définition des orientations ou des enjeux de planification découle de discussions auxquelles prennent part tous les acteurs concernés. Lors de ces discussions, les différents acteurs tiennent compte autant de données techniques et des analyses scientifiques que de leurs opinions, leurs intuitions, leurs demandes émotives et de leurs valeurs. Les acteurs considèrent toutes ces informations, en discutent et établissent des consensus qui contribueront à définir les orientations du développement urbain de leur milieu. Ainsi, le courant communicationnel prescrit la construction d'un espace public où l'ensemble des acteurs concernés sont rassemblés pour définir par consensus le sens qu'ils accordent aux priorités de développement et aux stratégies qu'ils préfèrent pour leur milieu (Grant, 1994; Healey, 1992a).

Dans le contexte du mandat régulier des urbanistes du SHDU, dans le cadre des CCA, l'assemblée publique constitue un lieu de rencontre où les urbanistes vérifient l'analyse des enjeux qu'ils ont déjà produite, plutôt que de définir les

enjeux avec les acteurs concernés. En ce sens, on peut dire que dans le cadre des CCA, les enjeux ne sont pas définis par consensus. Ce sont plutôt les urbanistes du SHDU qui les définissent à partir de diverses formes d'informations et d'analyses et qui les expriment dans leur «notes explicatives».

Lors de l'assemblée publique des CCA, les urbanistes du SHDU exposent leur analyse du projet. Par la suite, les acteurs sociaux qui se rendent à l'assemblée publique de leur propre initiative, expriment leurs opinions quant aux enjeux présentés et posent des questions auxquelles les urbanistes du SHDU ou les membres du CCA répondent. Enfin, les membres du CCA retiennent les arguments qui leur semblent les plus pertinents et formulent des recommandations au Comité exécutif. Ainsi, ce sont les membres du CCA, à la lumière des commentaires soulevés, qui jugent de la qualité et de la pertinence de l'analyse des urbanistes du SHDU — à savoir si elle est complète et si elle correspond aux demandes de l'ensemble des acteurs concernés.

Dans le contexte des CCA, les différents acteurs ne participent pas à des échanges d'idées. Les participants ne font que présenter leurs opinions. Ainsi, même si les différentes positions sont soulevées dans un lieu de rencontre publique, elles ne sont pas nécessairement toutes intégrées à la définition ou à l'évaluation des enjeux. Lors de la consultation publique sur la construction du nouveau bâtiment pour accueillir les locaux des HEC, un conseiller municipal a en effet critiqué l'analyse des enjeux effectuée par les urbanistes du SHDU parce que, selon lui, elle ne tenait pas compte des valeurs environnementales et des demandes relatives aux espaces verts qui avaient été exprimées par les citoyens.

«What is the use of all the environment and urban planning
recommandations and studies, the work on the preservation of

the mountain, the reports on the need for preserving green space in this arrondissement, if the project in this location can be given green light?» (Boskey, 1993: 11).

Ainsi, même si lors des assemblées publiques sur la construction d'un nouveau bâtiment pour les HEC, de nombreux participants se sont prononcés sur l'importance de la conservation des espaces verts dans l'arrondissement, ces préoccupations n'ont été intégrées qu'en partie dans l'analyse faite par les urbanistes du SHDU.

Toutefois, il reste que les échanges et la participation des citoyens à la planification qui ont pris place dans le cadre de l'opération «plan d'urbanisme», tel que nous l'avons décrite au chapitre 5, se rapprochent de ce qui est proposé par le courant communicationnel. En effet, dans l'opération «plan d'urbanisme», la consultation des citoyens s'est faite plus en aval du projet. Dans cette opération, les différents acteurs concernés ont été rassemblés autour de tables de discussion pour définir par consensus les enjeux du projet³⁸. Ainsi, dans ce cas, l'analyse des enjeux produite par les urbanistes du SHDU était basée sur des données techniques et scientifiques, mais aussi sur les résultats de ces discussions. Par conséquent, les consensus établis par les acteurs ont en quelque sorte été intégrés dans l'évaluation des enjeux.

En ce sens, il apparaît que dans le cas des CCA, ce qui détermine le type d'espace public construit dans le processus de participation du public, c'est le cadre du

³⁸«On demandait à des représentants de divers groupes de se prononcer et de discuter d'un agent particulier. Ce qu'on voulait éviter c'était d'avoir un processus unilatéral où tu avais quelqu'un qui présente en avant les enjeux, puis après ça les individus ou organismes viennent un après l'autre dire ce qu'ils pensent. Ce qu'on recherchait, c'était des interactions entre les différents acteurs du milieu. Alors la formule privilégiée était de faire comme une table ronde autour de laquelle tous les représentants ou acteurs étaient présents et où il y avait une discussion publique. Ça permettait d'aller plus loin que l'expression de chaque opinion. De cette manière, des compromis ou des consensus pouvaient se développer au sein même des groupes.» (Répondant #3).

processus de participation publique et non pas les pratiques des urbanistes. Comme nous l'avons vu, dans le cas des CCA, le règlement définissait à l'avance, de façon assez rigide, la procédure à suivre lors des assemblées régulières des CCA. Ainsi, les urbanistes du SHDU, dans le cadre de leur mandat régulier, n'avaient pas le pouvoir d'influencer le déroulement des consultations publiques, ni de conférer aux différents acteurs sociaux participants à l'assemblée, une plus large marge d'intervention.

À partir des dossiers de consultation publique que nous avons étudiés, on peut aussi constater qu'il y avait moins de résistances au projet lors des assemblées publiques, lorsqu'elles avaient été précédées de tables de discussions³⁹. À ce sujet, nous avons, au cours de l'analyse, comparé quatre des six projets retenus pour notre étude, — le plan d'aménagement du canal de Lachine, le développement des terrains des ateliers Angus, la construction d'une nouvelle école pour les HEC et le réaménagement de l'îlot Windsor — qui illustrent que les tables de discussions avant les assemblées publiques favorisent une plus grande satisfaction de la part des participants à la suite des assemblées publiques. Dans le cas des deux premiers projets, de nombreuses tables de discussions ont été mises sur pied, regroupant une grande variété d'acteurs avant les assemblées publiques. Dans le plan de réaménagement du canal de Lachine, on a utilisé les enjeux tels que définis lors des discussions relatives au plan directeur de l'arrondissement Sud-Ouest. Ainsi, dans la première esquisse du plan directeur, les urbanistes du SHDU ont élaboré un projet de

³⁹Les propos du répondant #2 appuient d'ailleurs cette idée: «Dans la négociation de ce projet là [le développement des terrains des anciens ateliers Angus], il y a eu à plusieurs étapes des allés-retour entre les professionnels, le personnel politique de la ville, les promoteurs, les groupes de pression... Il y a eu beaucoup d'ajustements en cours de route. Ce qui fait que quand le projet a été présenté sur la place publique, le projet n'a fait l'objet d'aucune contestation. Tous les gens se sentaient impliqués dans ce projet là qui représentait bien leur point de vue.»

construction d'un pont sur le canal de Lachine, reliant les rues Guy et Bridge. Or, lors des discussions, ils ont réalisé que la restauration des infrastructures existantes de la rue Wellington serait plus avantageuse pour développer un lien entre les deux rives du canal⁴⁰.

Dans le projet de développement des terrains des ateliers Angus, le promoteur, CP, et la CEDEC, les principaux protagonistes du projet, se sont rencontrés avant que le CP ne soumette son projet à la Ville⁴¹. Ainsi, ils ont été en mesure d'intégrer les exigences de chacun des partis dans la définition du projet. La première idée du CP était de réaliser un développement essentiellement résidentiel. Mais, après les rencontres avec la CEDEC, le CP a accepté que la moitié du site soit consacrée à l'activité industrielle, parce que pour les habitants de Rosemont, les terrains Angus, depuis leur développement initial, constituent le coeur de la vie économique de l'arrondissement. Lorsque ces projets ont été présentés au CCA, certains participants de l'assemblée ont posé des questions ou ont demandé des précisions, mais personne ne s'est opposé à des éléments majeurs ou à la réalisation même du projet. De plus, aucun mémoire n'a été déposé dans le cadre de ces assemblées publiques.

Cependant, lors des assemblées publiques sur la construction d'un nouveau bâtiment pour les HEC et sur le réaménagement de l'îlot Windsor, grand

⁴⁰«C'est dans le cadre des discussions publiques qu'un projet qui datait de 15-20 ans a été mis de côté. C'était de faire un lien Guy-Bridge. Pendant longtemps, l'objectif était de faire un pont entre le prolongement du pont Victoria (la rue Bridge) à Guy. Et c'est dans le cadre des discussions publiques et des tractations que ça a forcé. Finalement, il y a eu consensus pour faire le pont Wellington à la place. C'est-à-dire remettre en état un lien existant plutôt que de mettre une croix sur un lien qui n'était plus adéquat et en créer un autre. » (Répondant #3).

⁴¹Soulignons qu'avant de conclure une entente avec CP, la CEDEC a rencontré de nombreux acteurs locaux afin de bien cerner leurs demandes et leurs besoins. De plus, pour favoriser la participation de la population au redéveloppement des terrains des ateliers Angus, la CEDEC a créé une fiducie foncière communautaire, la Société de développement des terrains Angus (Journal de Rosemont 1994a; 1994b).

nombre d'acteurs ont manifesté leur opposition à ces projets. De nombreux mémoires et plusieurs lettres d'opinions, avaient d'ailleurs été déposés au secrétariat des CCA en prévision de ces assemblées. En outre, après ces assemblées publiques, plusieurs acteurs ont souligné leur déception quant au processus de consultation publique. Par exemple, le représentant d'Héritage Montréal, Monsieur Bumbaru, a rapporté aux journaux qu'il ne comprenait pas qu'un processus de consultation publique aussi élaboré que celui qui avait été appliqué au projet de réaménagement de l'îlot Windsor ne résulte qu'en quelques modifications mineures, soit la diminution de la hauteur des tours (Journal de Montréal, 1993).

L'analyse des consultations publiques menées par les CCA, à partir du concept de construction d'espace public élaboré par le courant communicationnel nous permet de faire deux constats. Premièrement, l'espace public construit dans le cadre des CCA, mis à part l'expérience du plan d'urbanisme, — si on pense en particulier aux débats auxquels cette opération a donné lieu— favorise une participation moins grande que celle proposée par le courant communicationnel. Deuxièmement, il apparaît que lorsque des assemblées publiques sont précédées de tables de discussions —permettant aux acteurs d'exprimer leurs points de vue et de formuler leurs attentes à l'égard d'un projet, comme le suggère le courant communicationnel — on constate que les acteurs établissent des consensus et le projet génère alors moins d'opposition. En ce sens, notre analyse rejoint celle de Grant (1994) qui explique que la planification est plus efficace lorsque qu'elle tient compte davantage des valeurs communautaires.

6.2 La participation élargie au processus décisionnel

Selon le courant communicationnel, les acteurs sociaux concernés par un projet de développement ou d'aménagement urbains prennent non seulement part à la définition des enjeux et des orientations du développement urbain, mais ils participent aussi à la prise de décision. En effet, le courant communicationnel re-définit la légitimité des élus ou des élites à évaluer de manière exclusive les options de développement ou d'aménagement urbains et, par le fait même, de choisir celle qui sera la plus profitable pour l'ensemble de la communauté. Chaque acteur possède une connaissance de la problématique d'après un point de vue particulier et la décision doit considérer toutes les perspectives, toutes les valeurs, toutes les demandes mises de l'avant par les acteurs concernés. Tous ces aspects ne peuvent être intégrés à la décision que si l'ensemble des acteurs participe à la prise de décision. Ainsi, d'après le courant communicationnel, une décision ne peut être démocratique d'un point de vue participatif, que si tous les acteurs concernés y prennent une part active (Innes, 1996; Forester, 1987).

Puisque la perception des enjeux d'aménagement varie selon les acteurs concernés, le courant communicationnel considère que le processus décisionnel ne peut être complètement défini à l'avance (Forester, 1987; Innes, 1992; Thomas et Healey, 1991). Ainsi, les acteurs qui participent au processus de planification sont responsables de définir, à partir d'un cadre réglementaire flexible, le mécanisme qui leur semble le plus approprié eu égard à l'objectif d'effectuer un choix de développement ou d'aménagement urbains.

Dans le cadre des CCA, les seuls acteurs qui prennent part à la décision sont les élus du Comité exécutif. Rappelons le, les CCA n'ont pas de pouvoir réel: ils formulent des recommandations. Lors des assemblées publiques, celles et ceux

qui participent à ces assemblées tentent de convaincre les membres du CCA que la position qu'ils présentent est valable et pertinente et qu'elle mérite d'être prise en compte dans l'évaluation des enjeux. Par la suite, les membres du CCA choisissent de retenir ou pas cette position dans leurs recommandations. Ainsi, toute l'information qui est présentée lors des assemblées publiques par les citoyens est filtrée par les membres du CCA qui font une synthèse de l'information qu'ils jugent pertinente et qu'ils traduisent en termes de recommandations. Ces recommandations sont ensuite soumises au Comité exécutif qui évalue si les recommandations méritent d'être retenues en tout ou en partie. C'est dire que la décision ultime revient à un petit groupe d'élus qui peut être (ou pas) influencé par les demandes ou les remarques des citoyens, via les recommandations des membres du CCA. En ce sens, on peut dire que la contribution des acteurs concernés à la prise de décision est minime. Lors de la consultation publique sur le réaménagement de l'îlot Windsor, les conseillers municipaux ont d'ailleurs critiqué le maire Doré qui donnait publiquement son appui au projet et rassurait les investisseurs en leur expliquant que les consultations publiques ne constituaient que de simples formalités et que, quoi qu'il advienne, le Comité exécutif n'était pas tenu de considérer les recommandations du CCA (Thompson, 1992a).

Dans le cadre des CCA, le processus décisionnel était déterminé à l'avance par le règlement: les assemblées publiques permettaient aux membres du CCA de formuler des recommandations dans le but d'aider le Comité exécutif à prendre une décision. Ainsi, les décisions relatives à tous les projets qui ont été soumis aux CCA entre 1989 et 1995 ont été prises par le Comité exécutif de la Ville de Montréal. Aucun autre acteur concerné par les projets n'a jamais pris part aux prises de décisions finales. En fin de compte, c'est toujours le Comité exécutif

qui avait le dernier mot. Même dans un dossier comme Benny Farm qui, étant donné l'ampleur des enjeux en cause, en termes d'aménagement, a été étudié selon un mécanisme de consultation publique plus élaboré, soit celui du BCM⁴², les pouvoirs de décision ont toujours été centralisés au Comité exécutif. En dernière analyse, il apparaît que le règlement régissant les CCA définissait un cadre relativement peu flexible quant au déroulement du processus décisionnel.

Ainsi, on peut dire que les pouvoirs des acteurs qui prennent part aux consultations publiques des CCA sont limités, contrairement à ce que prescrit le courant communicationnel. En effet, ceux-ci n'exercent aucun pouvoir en matière de décision de développement ou d'aménagement urbain. Ce constat rejoint d'ailleurs les propos que Fourniau formule dans un autre contexte: «Notre culture politique semble donc opposer terme à terme participation et décision plutôt que de les situer sur une échelle continue du partage du pouvoir.» (Fourniau, 1997: 376). Or, le courant communicationnel soutient que si on veut que la décision intègre les préoccupations de tous les partis, tous les acteurs concernés doivent disposer de pouvoirs de décision égaux (Innes, 1998). Cependant, dans le cadre des CCA, les acteurs ne disposent pas de tels pouvoirs et les résultats des consultations publiques ne font pas toujours l'unanimité.

6.3 La transformation des pratiques professionnelles

Dans la tradition professionnelle des urbanistes, ceux-ci sont chargés d'analyser les projets d'un point de vue scientifique et de conseiller les dirigeants par rapport à la meilleure option d'aménagement urbain (Innes, 1998; Sandercock,

⁴²Les commissaires du BCM, tout comme les membres des CCA, ne disposent que de pouvoirs de recommandation.

1998). D'après le courant communicationnel, les urbanistes sont aussi responsables d'analyser les projets. Cependant, ils le font en intégrant les points de vue des différents acteurs concernés par le projet pour définir la solution qui est la plus avantageuse pour l'ensemble des acteurs. C'est ainsi que les urbanistes se retrouvent souvent dans des positions de négociateurs ou de médiateurs (Hamel, 1998b; Innes, 1992).

Dans le cadre des CCA, les urbanistes du SHDU tiennent des rôles d'analystes et de négociateurs. Premièrement, comme nous l'avons vu, ils sont responsables d'analyser les enjeux qui découlent des projets dérogoires soumis à la Ville de Montréal. Dans l'opération «plan d'urbanisme», ils étaient aussi chargés d'analyser les problématiques des différents arrondissements montréalais.

Deuxièmement, les urbanistes du SHDU ont aussi des fonctions de négociation. Cependant, si les urbanistes du courant communicationnel sont des médiateurs autant lors de rencontres individuelles avec différentes catégories d'acteurs que lors des débats publics, les urbanistes du SHDU ne le sont que lors de rencontres avec le promoteur qui précèdent les assemblées publiques. En effet, lorsqu'ils rencontrent un promoteur et ses professionnels, les urbanistes du SHDU négocient avec eux les modalités d'un projet qui pourraient être acceptables tant du point de vue de l'administration municipale que de celui de l'opinion publique. Le répondant #5 nous a expliqué que lors de ces rencontres, les urbanistes du SHDU et les promoteurs négocient des ententes. Par exemple, l'urbaniste du SHDU se dit prêt à accepter de considérer le fait que le promoteur ajoute deux étages à son bâtiment, à condition qu'il aménage aussi un stationnement souterrain.

Dans le cadre des CCA, les tâches de négociation des urbanistes du SHDU s'arrêtent là. Même si les urbanistes du SHDU choisissent de rencontrer d'autres acteurs concernés par le projet, ils ne discutent pas avec eux des enjeux ou ne négocient pas des éléments du projet avec eux. Lorsqu'ils rencontrent d'autres acteurs (soit: des représentants d'organismes communautaires ou des citoyens), qui en général sollicitent eux-mêmes la collaboration des urbanistes du SHDU, ces derniers s'informent des préoccupations de ces intervenants par rapport au projet ou encore informent les acteurs de la nature de la démarche de consultation publique ou des enjeux reliés au projet qui seront discutés lors de l'assemblée publique.

Dans la sélection des projets pour notre étude, nous avons retenu des projets diversifiés du point de vue des enjeux d'aménagement urbain et de leur localisation géographique (voir section 2.4.2). Notre intention était d'évaluer si cette diversité pouvait influencer les pratiques des urbanistes du SHDU.

Dans le guide de fonctionnement des CCA, l'administration municipale précise que le SHDU a la mission de préparer un document pour informer le Comité exécutif des avantages et des inconvénients d'un projet de développement ou d'aménagement urbain et l'aider à décider s'il accepte le projet, s'il le rejette ou s'il souhaite qu'il soit modifié. Les fonctions des urbanistes du SHDU lors des assemblées des CCA correspondent essentiellement à cette définition. Les urbanistes du SHDU produisent des analyses qu'ils présentent au Comité exécutif et au CCA. Ainsi, on peut conclure que le mandat régulier des urbanistes du SHDU dans le cadre des CCA ne leur laisse qu'une marge de manoeuvre très faible.

Le seul projet où nous avons retrouvé une certaine capacité d'ajustement ou de flexibilité en ce qui concerne le cadre des CCA est celui du plan d'aménagement des abords du canal de Lachine. En effet, ce projet s'inscrit dans l'opération «plan d'urbanisme» qui a été ajoutée au mandat des CCA. Lorsque la Ville de Montréal a décidé de lancer cette opération, le Bureau du plan d'urbanisme a été mis sur pied et a défini un processus qui permettrait, par le biais des CCA, d'intégrer les demandes de la population au plan d'urbanisme. Dans l'opération «plan d'urbanisme», les urbanistes du SHDU, en plus d'être des analystes et des négociateurs, ont joué des rôles d'informateurs et de médiateurs. En effet, lors des séances de discussions publiques, les urbanistes du SHDU éclaircissaient les points qui étaient mal compris par les citoyens et aidaient l'ensemble des acteurs à préciser leur vision, à s'entendre, voire à établir des compromis ou des consensus.

Ainsi, à l'exception des projets relatifs au plan d'urbanisme, dans le cadre des CCA, les pratiques des urbanistes apparaissent relativement homogènes, quel que soit l'arrondissement et quels que soient les enjeux débattus. Dans le cas du plan d'urbanisme, la consultation du public s'est trouvée plus en amont dans le processus décisionnel. C'est-à-dire que, dans ce cas, la population a été davantage associée à la définition des enjeux d'aménagement urbain. Il en a résulté une participation plus grande de la population.

Comme nous l'avons expliqué, dans les six projets que nous avons étudiés, c'est dans le plan d'aménagement du canal de Lachine (qui fait partie de l'opération «plan d'urbanisme») que les pratiques des urbanistes ont revêtu un caractère pro-actif — si on pense notamment au rôle de médiation qu'ils ont assumé dans ce cas. En ce sens, on peut faire l'hypothèse que ce qui

influence le plus les pratiques des urbanistes c'est d'abord et avant tout l'échelle de participation du public, et ce davantage que le contenu des projets soumis à la consultation publique.

À ce sujet, notre analyse éclaire deux aspects de la transformation des pratiques des urbanistes du SHDU dans le cadre des CCA. D'abord, tel que l'explique le courant communicationnel, dans un contexte de consultation publique, des fonctions de négociation et de médiation s'ajoutent à la fonction traditionnelle d'analyse des urbanistes du SHDU. Cependant, dans les faits, les fonctions de négociation et de médiation des urbanistes du SHDU apparaissent beaucoup plus limitées que celles que suggère le courant communicationnel. Ainsi, les urbanistes du SHDU, à l'exception de ceux qui ont été responsables de projets dans le cadre du plan d'urbanisme, n'ont pas de responsabilité de médiation. Ensuite, nous avons relevé que certains aspects des projets étudiés en consultation publique, tels que la localisation des projets, n'influencent pas les pratiques des urbanistes. Ce qui les influence, c'est plutôt l'échelle de la participation des citoyens à l'aménagement urbain. Plus la portée de la participation est grande, plus les pratiques des urbanistes doivent s'ajuster en conséquence.

6.4 Les exigences qui découlent du contexte de communication

Le courant communicationnel explique qu'un contexte de communication qui implique une multitude d'acteurs fait appel, à des exigences nouvelles pour les urbanistes. Dans un contexte de discussion ou d'échanges, chaque acteur doit s'assurer que ses idées sont clairement formulées et bien comprises par les

autres⁴³. Lorsque les acteurs comprennent précisément la position des autres, ils sont en mesure de les intégrer à leur propre système de référence axiologique. Aussi, le courant communicationnel reconnaît l'importance des aptitudes de communication des urbanistes qui guident les acteurs dans l'élaboration de compromis (Innes, 1992; 1996; Thomas et Healey, 1991).

D'après le courant communicationnel, les urbanistes sont responsables d'informer les acteurs des dimensions relatives à la procédure du processus de discussion, mais aussi du contenu des projets et des enjeux qui seront discutés. Les acteurs doivent se présenter préparés à la table de discussion afin d'être en mesure d'amener des éléments constructifs. Les urbanistes aident les différents acteurs à se préparer pour faciliter le débat public (Forester, 1987; Innes, 1992; 1996).

Le courant communicationnel recommande que les urbanistes rencontrent les différentes catégories d'acteurs avant le débat, sur des bases individuelles, afin de les aider à se préparer. Lors de ces rencontres, les urbanistes assistent les acteurs sociaux (autres que les promoteurs) afin qu'ils saisissent mieux les enjeux et qu'ils parviennent à exprimer clairement leur préoccupations en fonction de ces enjeux. Les urbanistes peuvent aussi utiliser ces rencontres pour recommander aux acteurs de se distancier des aspects émotionnels des enjeux puisque ceux qui laissent leur agressivité de côté sont mieux prédisposés

⁴³À ce sujet, Goyer rappelle que l'intercompréhension des acteurs est fondée sur la validation de trois prétentions élaborées par Habermas: la vérité, la justesse et la sincérité. «Le critère de *vérité* fait référence au contenu des énonciations; la *justesse* est postulée en regard du contexte normatif en vigueur ou de la légitimité de l'énoncé; enfin la *sincérité* évoque la confiance accordée par l'auditeur à l'endroit du locuteur. C'est le respect de ces critères qui permet d'attribuer à un processus communicationnel la qualification de rationalité.» (Goyer, 1993: 58-9).

à écouter les autres et à intégrer différents points de vue (Forester, 1987; Innes, 1992).

Les responsabilités qui sont attribuées aux urbanistes exigent que ces derniers soient particulièrement crédibles aux yeux de l'ensemble des acteurs. Autrement, une catégorie d'acteurs pourrait accuser l'urbaniste d'un manque de transparence ou encore de favoritisme (Forester, 1987; Healey, 1992b).

Les répondants reconnaissent tous l'importance des aptitudes de communication dans un contexte de consultation publique. En effet, tous les interviewés ont mentionné qu'il était essentiel que les urbanistes du SHDU soient capables de présenter leur dossier lors des assemblées publiques d'une façon claire et précise. Pour que la discussion soit constructive, les acteurs doivent comprendre les composantes d'un projet de même que leurs rôles respectifs.

Les répondants ont aussi souligné qu'il est nécessaire que les urbanistes s'adaptent aux catégories d'acteurs qu'ils rencontrent. Cette adaptation se fait surtout sur le plan du vocabulaire utilisé. Lorsqu'ils rencontrent des acteurs qui sont peu familiers avec le domaine de l'aménagement urbain, les urbanistes du SHDU tentent de vulgariser, en autant que possible, les problèmes soulevés par l'élaboration des projets. Les capacités de vulgarisation de la part des urbanistes apparaissent alors comme une qualité professionnelle importante.

Les répondants considèrent tous qu'ils doivent assumer une fonction d'information. Ils estiment qu'il est de leur responsabilité d'aider les acteurs à comprendre la procédure de consultation publique ainsi que les enjeux

découlant des projets. Pour ce qui est des aspects de la procédure de consultation publique, l'ensemble des interviewés a dit répondre aux questions de acteurs qui les sollicitaient. D'ailleurs, l'information des acteurs quant aux procédures de consultation publique est définitivement considérée par la Ville de Montréal comme une des responsabilités des urbanistes. En effet, lors de l'affichage des projets, le numéro de téléphone du SHDU était toujours indiqué pour les citoyens qui voulaient obtenir des renseignements sur les procédures (The Monitor, 1992a).

Si les urbanistes du SHDU ont aussi le rôle d'informer les acteurs quant aux enjeux des projets, il n'est pas précisé à quel moment dans la démarche d'élaboration du projet ils sont tenus de le faire. En effet, certains urbanistes du SHDU (répondants #1 et #2) ont dit que lorsque des acteurs les contactaient pour discuter des enjeux en matière de développement urbain reliés aux projets à l'étude ou au plan d'urbanisme, ils préféreraient leur conseiller de se rendre à l'assemblée publique, alors que d'autres ont dit apprécier rencontrer les acteurs avant la tenue de l'assemblée publique (répondants #3, #4, #5). Ces derniers, les urbanistes qui perçoivent la nécessité de rencontrer les acteurs sociaux avant les assemblées publiques, jugent que les rencontres avant les assemblées publiques leur permettent d'informer les acteurs mais aussi de s'informer eux-mêmes et, par le fait même, de compléter leur propre analyse.

Ainsi, certains urbanistes du SHDU favorisent la rencontre des acteurs qui les sollicitent alors que d'autres considèrent que tout doit se jouer sur la place publique, c'est-à-dire lors de l'assemblée du CCA. Il faut cependant noter que les urbanistes du SHDU ne cherchent pas d'eux-mêmes à rencontrer les acteurs de façon systématique. Ce sont plutôt les acteurs sociaux qui initient les

échanges. Dès lors, puisque seuls certains acteurs prennent l'initiative de rencontrer les urbanistes du SHDU et puisque seuls certains urbanistes acceptent de rencontrer ces acteurs, on peut supposer que lors des assemblées publiques, les acteurs sociaux qui ont eu cette initiative sont mieux préparés que les autres et plus à même de défendre leurs intérêts. De ce fait, lors des assemblées publiques, on observe un renforcement des déséquilibres entre les acteurs en matière d'information, hypothéquant d'autant la réussite des démarches de concertation.

Nous venons de voir que tant le courant communicationnel que les urbanistes du SHDU reconnaissent que dans un contexte de consultation publique, les aptitudes de communication sont nécessaires pour les urbanistes. Ensuite, nous avons vu que le courant communicationnel recommande que les urbanistes aident les autres acteurs à se préparer à la discussion afin que celle-ci soit constructive. Sur ce point, les urbanistes du SHDU ont des opinions divergentes. De plus, les urbanistes du SHDU qui acceptent de rencontrer des acteurs avant les assemblées publiques ne rencontrent que les acteurs qui les sollicitent. En ce sens, les pratiques des urbanistes du SHDU ne correspondent pas aux préceptes du courant communicationnel qui considère non seulement la nécessité des rencontres avant les assemblées publiques, mais aussi qui explique que tous les acteurs participants doivent être rencontrés individuellement. Nous pensons d'ailleurs que le manque de constance au sein du service peut avantager certains acteurs vis-à-vis d'autres.

6.5 Rapports de pouvoir

Deux points sont à souligner en ce qui a trait aux rapports de pouvoir. Premièrement, l'objectif fondamental du courant communicationnel est de

définir des principes qui donnent accès à tous les acteurs concernés aux mêmes opportunités en matière de planification urbaine. Le courant communicationnel vise à favoriser une équité d'accès au pouvoir de décision à tous les acteurs qui prennent place à la table de discussion (Innes, 1992).

Deuxièmement, le courant communicationnel soulève un problème important à l'égard du rôle des urbanistes, à savoir: la loyauté envers l'employeur et l'équipe de travail. En effet, les urbanistes sont contraints d'exercer leurs fonctions dans le cadre des orientations qui ont été choisies par leur employeur ou par leur équipe de travail. Ainsi, les urbanistes peuvent se retrouver à défendre des positions qu'ils n'ont pas choisies et qu'ils n'appuient pas nécessairement. En ce sens, l'employeur conserve un pouvoir d'influence important sur les urbanistes (Forester, 1987; Thomas et Healey, 1991).

En ce qui concerne la question des rapports de pouvoir, le cadre des CCA fait appel à des principes différents que ceux mis de l'avant par le courant communicationnel. En effet, les CCA ne constituent pas une institution qui confère des pouvoirs égaux à l'ensemble des acteurs participant à la consultation publique. Comme nous l'avons expliqué plus haut, lors des assemblées publiques, les participants demeurent dans la position de convaincre les membres du CCA de la pertinence de leurs points de vue quant à l'orientation d'un projet. Les urbanistes du SHDU ont toutefois un peu plus d'influence dans le processus de consultation publique. En effet, si les participants ne disposent que d'une période de temps limitée afin de présenter leur opinion, les urbanistes du SHDU peuvent intervenir à plusieurs reprises, en autant que le président de l'assemblée leur cède la parole. Lors de leurs interventions, les urbanistes du SHDU peuvent insister sur certains aspects, ou

encore revenir sur des arguments qui ont été présentés par un acteur en particulier afin de leur donner plus de poids.

Le répondant #5 mentionne qu'il serait intéressant que l'administration municipale décentralise le Service d'urbanisme. À son avis, si chaque arrondissement avait son propre bureau d'urbanisme, les urbanistes de la Ville pourraient offrir un meilleur soutien aux acteurs qui se présentent aux assemblées publiques. Ainsi, il leur serait plus facile d'encourager la population à s'engager davantage dans les questions de développement et d'aménagement urbains. Cependant, il souligne qu'un tel mécanisme aurait pour effet de diminuer l'emprise de l'administration municipale sur le Service d'urbanisme. Or, pour l'administration municipale, il est important d'exercer un certain contrôle sur le Service d'urbanisme parce qu'il est alors plus facile d'offrir des garanties aux investisseurs et aux promoteurs. En ce sens, du point de vue de la gestion municipale, la décentralisation des pouvoirs de décision est plus complexe que ce que ne laisse entendre le courant communicationnel.

En ce qui concerne le rôle des urbanistes, le problème de la loyauté envers l'employeur et l'équipe de travail a été souligné par plusieurs des interviewés (répondants #1, #3, #5). Ces urbanistes mentionnent qu'ils sont des employés de la fonction publique et que leur devoir est de servir l'administration municipale, élue par la population. Ainsi, les urbanistes du SHDU doivent intégrer avant tout, dans leur analyse, les orientations mises de l'avant par l'administration municipale. Il peut arriver que des urbanistes du SHDU soient contraints de défendre des positions qu'ils ne jugent pas souhaitables. Par conséquent, les arguments de l'administration municipale sont ceux qui, selon les urbanistes du SHDU, ont le plus de poids. Cela découle du fait qu'en

principe, puisqu'elle a été élue par la population, l'administration municipale représente les intérêts du public en général⁴⁴.

Cela rejoint les conclusions formulées par Jill Grant (1994). Les urbanistes sont avant tout responsables de faire valoir les valeurs de leur employeur, de l'administration municipale et, de ce fait, ils n'ont pas vraiment la capacité de transformer le processus décisionnel. C'est que les structures politiques à l'intérieur desquelles ils interviennent limitent leur capacité d'innover. Ainsi, le sens de la loyauté envers l'employeur et l'équipe de travail duquel font preuve les urbanistes endigue leur capacité à démocratiser l'aménagement et le développement urbains⁴⁵.

Contrairement à ce que suggère le courant communicationnel, les pouvoirs de décision à la Ville de Montréal ne sont pas partagés entre les différents protagonistes des projets. De plus, puisque les urbanistes du SHDU sont dans une position de loyauté envers l'administration municipale, ils considèrent avant tout les préoccupations de cette dernière dans leur analyse. Si l'administration municipale met en place des mécanismes de décision centralisés, cela correspond à une certaine conception du pouvoir et du

⁴⁴« Les urbanistes, dans une fonction publique, comme tous les professionnels de la fonction publique, ont une marge de manoeuvre qui est dictée par la compétence propre qu'ils ont de leur profession, puis leur devoir de loyauté envers l'administration et envers les citoyens. Jusqu'à un certain point notre marge de manoeuvre se situe au niveau du conseil aux élus et ça on peut aller très loin là-dedans. Mais nous, on n'est pas élus. Si on veut faire à notre tête, on peut se faire élire et là, on fera ce qu'on voudra. Mais pour l'instant, on est au service du peuple qui élit des gens et ce sont les gens qui sont élus qui donnent les grandes orientations.» (Répondant #3).

⁴⁵«Planners working for municipal governments recognize the real constraints on their role, even if they want to restore democracy (whatever that means) they have few opportunities to alter decision-making structures or processes in their community. Planners work within bureaucratic and political structure that limit their ability to innovate, they must push the values of their employers.» (Grant, 1994: 212).

développement urbain. L'administration municipale s'assure de conserver les coudées franches avec les investisseurs et les promoteurs.

6.6 Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons vu que les transformations provoquées par la mise sur pied des CCA sur le plan de la planification rejoignent jusqu'à un certain point les principes du courant communicationnel. Cependant, pour autant, la mise sur pied des CCA, obligeant les urbanistes à élargir en partie leur rôle traditionnel, n'a pas transformé en profondeur le processus de planification. Les urbanistes du SHDU se retrouvent désormais avec de nouvelles responsabilités (négociation, médiation, maintien de la crédibilité, etc.) qui découlent de l'introduction d'un processus de participation du public à l'aménagement. Toutefois, les CCA n'ont pas permis la redéfinition des rapports de pouvoir à l'Hôtel de ville de Montréal, pour ce qui a trait aux projets de développement et d'aménagement urbains.

Conclusion générale

À partir des documents d'assemblée publique des CCA, des notes explicatives produites par le SHDU, des revues de presse et de l'enquête que nous avons effectuée auprès des urbanistes, nous avons constaté que la mise sur pied des CCA a entraîné des changements dans les pratiques des urbanistes du SHDU. Nous avons aussi observé que ces transformations rejoignent, dans une certaine mesure, les changements pratiques que le courant communicationnel attribue aux urbanistes.

Les urbanistes du SHDU se trouvent résolument dans un contexte de communication. Ils interviennent auprès d'une multitude d'acteurs: promoteurs, autres professionnels de l'aménagement, autres employés de la Ville de Montréal, groupes d'intérêts, citoyens, etc. De plus, les CCA ont permis aux citoyens d'introduire leurs demandes sur la scène publique. Ils ont aussi permis aux urbanistes de vérifier, du moins en partie, l'analyse des enjeux qu'ils produisaient auprès de la population locale. Ce nouveau contexte de planification a exigé des urbanistes qu'ils développent des aptitudes de communication et de négociation. En tant qu'employés de la fonction publique municipale, les urbanistes du SHDU sont toutefois demeurés dans un position ambivalente. En effet, tout en représentant l'intérêt général du public, leurs recommandations ont dû continuer à s'inscrire à l'intérieur des paramètres — voire des valeurs et de l'idéologie — instaurés par l'administration municipale.

Si la mise sur pieds des CCA a entraîné certains changements dans les pratiques professionnelles des urbanistes, elle n'a pas pour autant transformé radicalement le fonctionnement de l'administration municipale, si on

considère celui-ci à la lumière des principes du courant communicationnel. D'abord, le type de participation du public qui a été amené sur la scène montréalaise par la mise sur pied des CCA ne correspond qu'en partie au modèle décrit par le courant communicationnel. Le modèle de consultation publique que propose le courant communicationnel remet davantage de responsabilités et de pouvoirs entre les mains de chacun des acteurs concernés par le développement et l'aménagement urbains en comparaison du modèle de participation et de prise de décision sur lequel reposent les CCA.

Il reste que les urbanistes du SHDU doivent désormais assumer des responsabilités de négociateurs et de médiateurs qu'ils n'avaient pas à assumer auparavant. Toutefois, l'importance de la transformation des pratiques des urbanistes provoquée par l'instauration des CCA ne va pas aussi loin que celle prévue par le courant communicationnel. En effet, les urbanistes du SHDU sont beaucoup moins engagés dans la mise en place de mécanismes de consultation publique et dans la facilitation de l'engagement des acteurs dans le processus décisionnel que ne devraient l'être les urbanistes selon le courant communicationnel.

Néanmoins, la transformation des pratiques des urbanistes qui découle de la mise sur pied du cadre de consultation publique à Montréal, à l'intérieur d'un contexte de communication, implique de nouvelles exigences pour les urbanistes. En effet, les urbanistes du SHDU doivent maintenant interagir avec différentes catégories d'acteurs sociaux. Ces interactions obligent les urbanistes à acquérir des aptitudes particulières et à opter pour de nouvelles stratégies (par exemple, la rencontre des citoyens avant l'assemblée publique). Comme nous l'avons vu, le courant communicationnel explique l'importance de ce type

d'aptitudes et présente les stratégies possibles auxquelles peuvent recourir les urbanistes. Dans cette perspective, les urbanistes se servent tous de ces aptitudes et de ces stratégies. Or, dans le cas du SHDU, nous avons constaté qu'il existe des différences importantes dans la façon dont les urbanistes perçoivent les nouvelles exigences rattachées à leur rôle dans un contexte de démocratie participative, de même que la façon d'y répondre.

Les deux derniers aspects que nous avons considérés nous amènent à conclure que bien qu'il existe des modèles de planification définis par la théorie, ce qui importe, avant tout, c'est la manière dont s'en servent ceux qui y font appel. Il nous est apparu, en ce sens, que les valeurs personnelles, les conceptions particulières de l'aménagement, ainsi que la subjectivité des acteurs jouent un rôle de premier plan dans la transformation ou même dans la définition des pratiques professionnelles.

Les urbanistes du SHDU interprètent différemment leur rôle. Cela influence la façon dont ils remplissent leur rôle dans le processus de consultation publique. Ainsi, ils nous apparaissent que les modèles de planification ne permettent pas d'homogénéiser les pratiques des urbanistes. Jill Grant (1994) explique d'ailleurs que si les théories de la planification orientent les processus de planification, elle ne définissent pas pour autant les pratiques des urbanistes.

Par ailleurs, notre enquête a révélé que même si le courant communicationnel prévoit que la consultation du public favorise une redistribution des pouvoirs entre les différents acteurs concernés par la planification, dans le mécanisme de consultation publique qui a été instauré à Montréal, les pouvoirs demeurent très centralisés au sein de l'administration municipale, limitant de ce fait la

portée de la participation des citoyens à l'aménagement et au développement urbains. En effet, dans le cadre des CCA, les citoyens ne sont pas partie prenante à la décision d'une manière directe. Ils ne font que présenter leurs opinions.

La formulation d'une politique de consultation publique et la création des CCA ont amené de nombreux changements dans les mécanismes de planification urbaine à la Ville de Montréal. Ces changements ont entraîné des transformations dans les pratiques des urbanistes du SHDU et ces transformations rejoignent, en partie, les principes du courant communicationnel, particulièrement sur le plan opérationnel. Cependant, il reste que la réforme de l'appareil municipal entreprise par l'administration du RCM n'a pas transformé le cadre décisionnel en matière d'aménagement et de développement urbains. Les changements qui ont été apportés au processus d'aménagement ne touchent qu'au processus de définition du projet. La transformation du cadre décisionnel s'avère pourtant, selon les théoriciens du courant communicationnel, une des conditions nécessaires afin d'effectuer une démocratisation des pratiques des urbanistes. En ce sens, il apparaît clairement qu'à elle seule, la transformation des pratiques des urbanistes ne suffit pas à démocratiser l'aménagement urbain.

À ce sujet, nous reprenons à notre compte la distinction faite par Jean-Michel Fourniau entre les démarches de modernisation et les démarches de démocratisation. Selon lui, il s'agit là de processus différents, tant sur le plan des objectifs, qu'en ce qui concerne les mécanismes de représentation, qu'en ce qui a trait, enfin, au statut des acteurs qui prennent part au processus de planification. La démarche de modernisation «s'appuie principalement sur le fonctionnement du système représentatif, se cale sur ses propres hiérarchies

internes [...] et modifie donc un peu la place des divers acteurs du jeu politique traditionnel [...]» (Fourniau, 1997: 395) alors que la démarche de démocratisation politique entraîne une intégration plus forte du pluralisme des identités et des intérêts.

«Une logique de démocratisation politique voit dans le développement d'une évaluation participative la condition de la création d'un espace de débat pluraliste des choix. Une logique de modernisation de l'État vise d'abord à renouveler l'adhésion du public aux projets en rénovant les processus d'implantation, depuis la planification jusqu'à l'enquête publique.» (Fourniau, 1997: 395).

En ce sens, on peut dire qu'à Montréal, avec l'instauration des CCA, nous avons assisté tout au plus à une modernisation de l'administration municipale. Les changements qui ont été amenés sur la scène locale par l'administration du RCM à partir de la fin des années 1980 ne constituent qu'une faible contribution à la démocratisation de l'administration municipale. De fait, ils s'inscrivent avant tout dans la poursuite de la démarche de modernisation entreprise par l'administration précédente (Hamel, 1999). Si dans le cadre des CCA, les différentes catégories d'acteurs sociaux ont été invités à participer au processus de planification, la pluralité des points de vue n'a pas pour autant été nécessairement considérée lors de l'évaluation des projets. En effet, dans les recommandations soumises au Comité exécutif par le CCA, on ne retient pas forcément tous les arguments et tous les points de vue. Par ailleurs, à leur tour, les membres du Comité exécutif ne sont pas tenus de retenir toutes les recommandations du CCA. Ainsi, on comprend que la hiérarchie des acteurs n'a pas été transformée par la mise sur pied des CCA.

À ce titre, il est intéressant de rappeler une des conclusions de Josée Royer (1991) qui a étudié la participation des citoyens dans le cadre de la définition du plan

directeur de l'arrondissement Plateau Mont-Royal/Centre-sud⁴⁶. En effet, elle souligne que la participation des citoyens au plan directeur rejoint difficilement les conditions d'un processus de concertation. Selon elle, même si les citoyens de l'arrondissement Plateau Mont-Royal/Centre-sud ont été associés au processus de définition du plan directeur, ils n'ont pas pour autant été rattachés aux structures décisionnelles. «Dans le présent contexte, le processus de concertation se confond, à la limite, avec un processus d'appel d'idées (...)» (Royer, 1991: 98).

Lors de l'élaboration de sa politique de consultation publique, le RCM a misé sur l'importance de rendre les débats sur l'aménagement et le développement urbains accessibles à la population. C'est pourquoi tous les projets d'aménagement et de développement urbains ont été soumis à un processus de consultation publique. Quelques-uns des intervenants que nous avons rencontrés nous ont d'ailleurs souligné qu'à Montréal, sous l'administration Doré, nous avons assisté à un phénomène de «sur-consultation» (Répondant B, #2). En effet, lors des assemblées des CCA, les urbanistes du SHDU venaient présenter tous les projets d'aménagement ou de développement urbains qui étaient prévus pour le territoire de l'arrondissement concerné. Or, plusieurs de ces projets, parce qu'ils étaient d'envergure limitée, n'interpellaient qu'un nombre limité de citoyens. Ainsi, de nombreux projets étudiés par les CCA n'étaient pas vraiment susceptibles de susciter un débat. Cela a eu pour effet d'alourdir le processus de consultation publique et décourageait la population à participer, notamment à cause de la longueur des assemblées publiques. De plus, le fait que tous les projets étaient tenus d'être étudiés par les CCA a rebuté

⁴⁶Rapellons que la définition des plans directeurs d'arrondissement s'inscrit dans le cadre de l'opération «plan d'urbanisme».

certain promoteurs qui considéraient que la consultation publique retarderait la mise en oeuvre de leur projet et entraînerait des coûts supplémentaires. Enfin, puisque les urbanistes du SHDU étaient responsables d'étudier tous les projets d'aménagement ou de développement urbains prévus pour Montréal, ceux-ci se retrouvaient avec des échéances courtes et peu de temps et d'énergie à consacrer à chaque projet. D'après le répondant #2, si les urbanistes avaient été en mesure de se limiter à prendre en charge un ou deux projets pendant quelques mois, ils auraient été davantage en mesure de mettre en oeuvre des processus de concertation. Avant les assemblées, ils auraient eu le temps de rencontrer plusieurs acteurs et de les conseiller. Ils auraient pu diriger des rencontres préalables — avant les assemblées publiques — entre différentes catégories d'acteurs, etc. Un processus transparent de sélection des projets à soumettre à la consultation publique aurait été profitable afin d'améliorer le rendement des CCA. Si les assises de la politique de consultation publique du RCM ont été révisées à quelques occasions, peu des recommandations des comités de révision ont été appliquées. Cependant, il semble que la mise en oeuvre de nombreuses recommandations (par exemple, diffuser plus d'information sur le fonctionnement des CCA et sur les assemblées publiques ou élaguer le type de projets soumis aux CCA) auraient permis d'améliorer l'efficacité des CCA et des autres mécanismes de participation publique.

Il apparaît difficile de changer les pratiques sans modifier le cadre institutionnel à l'intérieur duquel s'inscrivent les processus décisionnels. En effet, le système décisionnel institutionnalisé entraîne des contraintes et des limites que ne peuvent surmonter par elles-mêmes les pratiques des urbanistes. C'est d'ailleurs là un aspect que ne prend pas suffisamment en compte le courant communicationnel. En effet, le courant communicationnel s'intéresse peu au

fait que la redistribution des pouvoirs décisionnels nécessite la transformation du cadre institutionnel (Innes, 1996). D'ailleurs, à l'intérieur du courant communicationnel, on ne définit par l'urbaniste comme un agent qui a la capacité de provoquer des changements dans le fonctionnement des institutions.

À ce sujet, Innes (1994) critique des auteurs comme Forester qui, selon elle, considèrent les urbanistes indépendamment des institutions⁴⁷. Cela peut s'expliquer par le fait que peu d'urbanistes remettent en question le cadre institutionnel à l'intérieur duquel ils évoluent. De plus, la majorité d'entre eux ne conçoivent pas qu'il leur est possible de modifier ce cadre institutionnel. Pourtant, étant donné leur position privilégiée au sein de l'institution, est-ce que les urbanistes ne sont pas en mesure de contribuer à son renouvellement, notamment par la définition et l'implantation de nouveaux mécanismes décisionnels?

Nous savons que les institutions définissent les actes légitimes, qu'elles véhiculent des représentations, des connaissances et des valeurs nécessaires à la reproduction de l'ordre social. Or, ces dernières années, notre compréhension du monde et de notre environnement s'est transformée (Beck, 1992). Les institutions qui ont été créées il y a vingt ans ne correspondent plus aux valeurs actuelles. Conséquemment, le fonctionnement des institutions doit s'ajuster aux nouvelles demandes des acteurs sociaux. Les urbanistes, puisqu'ils sont appelés à apporter des éléments de réponse à des problèmes d'aménagement et de développement urbain doivent résoudre des questions

⁴⁷«Planners often see themselves as individuals constrained by, but independent of institutions rather than as individuals *acting out* their institution» (Innes, 1994: 85).

relatives au changement institutionnel. Cela s'explique d'abord par le fait que les institutions ne peuvent maintenir leur légitimité sans s'adapter aux nouvelles exigences sociales. Cela découle ensuite du constat que, dans le contexte actuel, la mise en oeuvre des projets urbains implique une révision ou une mise à jour du fonctionnement institutionnel. Comment se déplacer efficacement en polluant moins? Comment aménager le territoire afin de réduire l'exclusion de groupes sociaux désavantagés? Comment utiliser une voie maritime sans mettre en péril l'écosystème? Comment intégrer les citoyens au processus décisionnels? Etc. Ce sont là une série de problèmes concrets pour lesquels les solutions possibles exigent de revoir en profondeur les institutions ou leur mode de fonctionnement. Étant donné que les urbanistes se situent au coeur même du processus de redéfinition des institutions — à cause de la nature même de la planification urbaine — ils se trouvent en position de définir les changements institutionnels, afin que ceux-ci correspondent aux besoins sociaux (Innes, 1994).

La politique cadre de consultation publique du RCM a entraîné des transformations importantes du contexte de planification en matière d'aménagement et de développement urbains à Montréal. Or, sur le plan de la démocratisation de la planification urbaine, plusieurs barrières sont demeurées, particulièrement en ce qui a trait aux mécanismes institutionnels. De plus, de nombreux dilemmes restent à résoudre quant au rôle des urbanistes dans le processus de planification urbaine. Comment assurer une représentation équitable des différentes catégories d'acteurs? Comment éviter qu'un groupe d'acteurs en particulier ne s'approprie le contrôle de l'information ou des ressources? Quelles sont les valeurs ou les perspectives

qui doivent être privilégiées afin de répondre à des exigences d'équité et de justice sociale? L'aménagement demeure un domaine de controverses.

Bibliographie

Alexander, E. R. (1986). *Approaches to Planning, Introducing Current Planning Theories, Concepts, and Issues*. Gordon and Breach Science Publishers, USA.

Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage, Londres.

Blakely, E.J. et S.M. Sharpe. (1993). «Planners, Heal Thyselves: Planning Education, Educators, and Practitioners in the Next Century.» *Journal of the american Planning Association*, vol. 59, no2: 139-140.

Bolan, R.S. (1991). «Planning and Institutional Design.» *Planning Theory*, vol. 5, no 6: 7-34.

Bonhomme, J.-P. (1992a). «La construction du Nouveau Forum à la gare Windsor ne pourra pas débuter cet automne.» *La Presse*. 22 septembre.

Bonhomme, J.-P. (1992b). «Les tours du nouveau Forum trop hautes au goût de certains.» *La Presse*. 4 décembre.

Bonhomme, J.-P. (1993). «Feu vert au projet du Forum.» *La Presse*. 25 mars.

Boskey, S. (1993). «Comments on the HEC Development Plan.» *Journal de Côte-des-Neiges*. 30 avril, p.11.

Castells, M. (1992). «The World Has Changed: Can Planning Change?» dans *Landscape and Urban Planning*. septembre, no 22: 73-78

Commission de l'aménagement et des équipements. (1994). «Journal des débats.» Assemblée nationale du Québec, Commissions parlementaires. 35ème Législature, 1ère session, no 3, 20 décembre.

Commission de l'aménagement et des équipements. (1995). «Journal des débats.» Assemblée nationale du Québec, Commissions parlementaires. 35ème Législature, 1ère session, no 31, 13 juin.

Commission des lieux et monuments historiques du Canada, Ministère de l'Environnement, Gouvenement du Canada. *Réunions Publiques, La gare Windsor, un rapport soumis à l'attention de l'honorable Jean J. Charest, ministre de l'Environnement*.

DeCorwin, S. (1993a). «Le processus d'adoption suit son cours.» *Journal Côte-des-neiges*. 9 juillet. p.20.

DeCorwin, S. (1993b). «Le projet des HEC suscite toujours de nombreuses réserves.» *Journal Côte-des-neiges*. 3 septembre.

DeCorwin, S. (1993c). «Le projet des HEC est adopté: une autre longue séance du CCA.» *Journal Côte-des-neiges*. 17 septembre. p.4-5.

Environnement Canada. (1992). *Le Ministre Charest accepte les recommandations touchant la gare Windsor, à Montréal*. communiqué.

Filion, P. (1998). «Rupture or Continuity? Modern and Post-Modern Planning in Toronto». *International Journal of Urban and Regional Research*. à paraître.

Filion, P. (1996). «Metropolitan Planning Objectives and Impementation Constraints: Planning in a Post-Fordist and Postmodern Age». *Environment and Planning*, no 28: 1637-1660.

Forester, J. (1987). «Planning in the Face of Conflict». dans *Journal of the American Planning Association*, été: 303-314.

Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. University of California Press, Berkeley.

Fourniau, J.-M. (1997). «Figures de la concertation "à la française".» *Ces réseaux qui nous gouvernent*. sous la direction de Gariépy, M. et Michel Marié, L'Harmattan Inc. Montréal, p.371-401.

Gauthier, M. (1992). *La participation du milieu communautaire à la gestion des déchets solides urbains sur le territoire de la Ville de Montréal*. Mémoire de Maîtrise, Institut d'urbanisme, Université de Montréal, juin.

Goodman, R. (1971). *After the Planners*. New York: Simon and Schuster

Goyer, P. (1993). *Planification et Rationalité: le cas de l'aménagement du Mont-Royal*. Mémoire de Maîtrise, Institut d'urbanisme, Université de Montréal, août.

Grant, J. (1994). *The Drama of Democracy*. Toronto: University of Toronto Press.

Hamel, P. (1999). «Modernisation politico-administrative et processus de consultation publique: au-delà des innovations institutionnelles, les limites de la participation des citoyens au affaires municipales.» mars, à paraître.

Hamel, P. (1998a). «Planification et planificateurs: demandes d'expertise, recherche de légitimité et redéfinition d'un statut professionnel.» document de travail.

Hamel, P. (1998b). «Urban politics in the 1990s: The Difficult Renewal of Local Democracy.» *International Political Science Review*, vol. 19, no 2, avril: p. 173-186.

Hamel, P. (1997). «La critique postmoderne et le courant communicationnel au sein des théories de la planification: une rencontre difficile.» *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 41, no 114, décembre: 311-321.

Hamel, P. (1996). «Le tournant communicationnel dans la gestion publique à la lumière des enjeux démocratiques.» Colloque international «Maîtrise du long terme et démocratie, quel environnement au XXIème siècle.» Abbaye de Fontevraud, France, 8-11 septembre.

Hamel, P. (1995). «Mouvements urbains et modernité: l'exemple montréalais.» *Recherches sociographiques*, vol. XXXVI, no 2, décembre: 279-305.

Healey, P. (1998). «Collaborative Planning in a Stakeholder Society.» *Town Planning Review*, no 69, vol.1:1-21.

Healey, P. (1997). «Situating Communicative Practices: Moving Beyond Urban Political Economy.» *Planning Theory*, no 17, été: 65-82.

Healey, P. (1992a). «Planning Through Debate.» *Town Planning Review*, vol. 63, no 2: 143-161.

Healey, P. (1992b). «A Planner's Day: Knowledge and Action in Communicative Practice.» *Journal of the American Planning Association*, vol. 58, no 1: 9-20.

Impact Recherche. (1991). *Ville de Montréal: La perception des comités-conseils d'arrondissement*. Montréal, mai.

Innes, J. E. (1998). «Information in Communicative Planning.» *Journal of the American Planning Association*, vol. 68, no 1: 52-63.

Innes, J. E. (1996). «Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal.» *Journal of the American Planning Association*, vol. 62, no 4: 460-472.

Innes, J. E. (1995). «Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice.» *Journal of Planning Education and Research*, vol 14, no 3, spring: 183-190.

Innes, J. E. (1994). «Planning Institutions in Crisis.» *Planning Theory*, vol 10-11, 81-96.

Innes, J. E. (1992). «Group Processes and the Social Construction of Growth Management: Florida, Vermont and New Jersey.» *Journal of the American Planning Association*, vol 58, no 4: 440-453.

Journal de Montréal. (1993). «Une parodie signée Doré.» *Le Journal de Montréal*. 25 mars.

Journal de Rosemont. (1994a). «5 000 000 pi² à développer.» *Journal de Rosemont*. 18 janvier, p.3.

Journal de Rosemont. (1994b). «Les premières entreprises dans le secteur de l'environnement d'ici trois ans.» *Journal de Rosemont*. 3 mai, p.3.

Niebanck, P. (1999). «The Postmodern Opportunity for Planning.» *Planners Network*. janvier/février, no 133: 7-8.

Paquette, C. (1991). *L'évaluation de consultation publique mis de l'avant dans le cadre de l'élaboration du plan d'urbanisme de la Ville de Montréal*. Rapport d'activité présenté à l'ÉNAP, à l'INRS et à l'UQAM en vue de l'obtention de la maîtrise en analyse et gestion urbaine, mai.

Peatie L. (1994). «An approach to Urban Research in the Nineties». dans *Planning Theory*. no 12: 9-36.

Poirier, R. et G. Versaille. (1992). «Comment le changement d'orientation politique entraîne le changement dans l'administration publique: le cas de Montréal.» *Montréal: Tableaux d'un espace en transformation*, sous la direction de F.W. Remiggi en coll. avec G. Sénécal, Montréal: ACFAS, Les Cahiers Scientifiques: 379-389.

Royer, J. (1991). *La participation des citoyens: concertation et aménagement*. Mémoire de Maîtrise, Département de Sociologie, Université de Montréal, septembre.

Sandercock, L. (1999). «Planning's Radical Project: What's the Pedagogy?» *Planners Network*. janvier/février, no 133: 2-4.

Sandercock, L. (1998). *Toward Cosmopolis, Planning for Multicultural Cities*. John Wiley: England.

Schön, D. A. (1986). «Toward a New Epistemology of Practice.» dans B. Checkorvay. *Strategic Perspective on Planning Practice*. Lexington Books: Lexington.

Sipjkes, P. (1992). «Windsor Station: Reason Over Greed May Yet Prevail?» *The Montreal Downtowner*. 1er décembre.

Storrie, T. (1996). «La professionnalisation dans l'environnement et le défi de l'apprentissage démocratique, Réflexion sur des expériences britanniques.» *Espaces et Sociétés*. no 84-85: 227-249.

The Monitor. (1992a). «DAC set to study Benny Farm project at August 24 meeting.» *The Monitor*. 14 juillet. p.3.

The Monitor. (1992b). «Leslie Respond to Benny Farm Concerns.» *The Monitor*. 13 octobre. p.10.

Thomas, H. et P. Healey. (1991). *Dilemmas of Planning Practice: Ethics, Legitimacy and the Validation of Knowledge.* Avebury Technical, USA.

Thompson, E. (1992a). «No New Forum, No Cheap Seats: Corey.» *The Gazette*. 25 novembre.

Thompson, E. (1992b). «Office Towers in Forum project are too tall, city planners say.» *The Gazette*. 4 décembre.

Ville de Montréal. (a). *La Commission du développement urbain de Montréal*. Montréal, dépliant.

Ville de Montréal. (b). *Les conseils de quartier*. Montréal, dépliant.

Ville de Montréal. (1998a). *Assemblées de la Commission du développement urbain de Montréal: Bilan 1997*. Montréal, Commission du développement urbain de Montréal.

Ville de Montréal. (1998b). *La participation et la consultation publiques à la Ville de Montréal*. Montréal, Service des relations avec les citoyens, document interne .

Ville de Montréal. (1998c). *Mission du Service de l'urbanisme*. (http://www.ville.montreal.qc.ca/urb_demo/urbanisme/mission.htm).

Ville de Montréal. (1995a). *Bilan administratif des activités des conseil d'arrondissement de 1989 à 1994*. Montréal, Module des relations avec les citoyens et citoyennes, 15 mars.

Ville de Montréal (1995b). *Notes explicatives, dossier 94 0106075, Projet de développement des terrains des ateliers Angus*. Montréal, Service de l'habitation et du développement urbain, préparé par Anne-Rose Gorroz et Benoît Lacroix. 13 février.

Ville de Montréal. (1995c). *Procès Verbal d'assemblée*. Montréal, Comité-conseil de l'arrondissement Rosemont/Petite-Patrie, 20 mars.

Ville de Montréal (1994a). *Rapport de consultation publique, Projet de redéveloppement résidentiel de l'ensemble Benny Farm*, Montréal, Bureau de Consultation de Montréal, avril.

Ville de Montréal. (1994b). *Procès Verbal d'assemblée*. Montréal, Comité-conseil de l'arrondissement Rosemont/Petite-Patrie, 30 mai.

Ville de Montréal. (1993a). *Notes explicatives, dossier no 92 0083819, Programme de développement de l'îlot Windsor*. Montréal, Service de l'habitation et du développement urbain, préparé par Gilles Dufort. 2 mars.

Ville de Montréal. (1993b). *La déconcentration du secrétariat des CCA dans les arrondissements*. Montréal, Service du Greffe, Division des commissions et comités du Conseil, décembre.

Ville de Montréal (1993c). *Notes explicatives, dossier 89 0501234, Programme de développement de l'École de Hautes Études Commerciales*. Montréal, Service de l'habitation et du développement, préparé par Martin Gaulin-Gendreau, 2 mars.

Ville de Montréal (1993d). *Notes explicatives, dossier 89 0501234, Programme de développement de l'École de Hautes Études Commerciales*. Montréal, Service de l'habitation et du développement, préparé par Jean-Denis Sauvé et Monique Tessier, 9 août.

Ville de Montréal. (1993e). *Procès Verbal d'assemblée*. Montréal, Comité-conseil de l'arrondissement Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce, 7 avril.

Ville de Montréal. (1993f). *Avis du comité-conseil sur un projet étudié en vertu du règlement 9058, projet de développement de l'École des hautes études commerciales, dossier 989 0501234*. Montréal, Comité-conseil de l'arrondissement Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce, avril.

Ville de Montréal. (1993g). *Procès Verbal d'assemblée*. Montréal, Comité-conseil de l'arrondissement Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce, 31 août.

Ville de Montréal. (1993h). *Procès Verbal d'assemblée*. Montréal, Comité-conseil de l'arrondissement Ville-Marie, 10 février.

Ville de Montréal. (1992a). *Le plan des abords du canal Lachine, réponse du comité-exécutif aux recommandations du CCA sud-ouest*. Montréal, Service de l'habitation et du développement urbain, mai.

Ville de Montréal. (1992b). *Avis du comité-conseil sur un projet étudié en vertu du règlement 9058, programme de développement de l'îlot Windsor, dossier 92 0083819*. Montréal, Secrétariat des comités-conseil d'arrondissement, Comité-conseil de l'arrondissement Ville-Marie, décembre.

Ville de Montréal. (1992c). *Avis du comité-conseil sur un projet étudié en vertu du règlement 9058, projet de restauration et de construction, à des fins de bureaux et de commerces, des édifices Holt Renfrew et Notman, dossier 91 0343150*. Montréal, Comité-conseil de l'arrondissement Ville-Marie, août.

Ville de Montréal. (1992d). *Procès-verbal d'assemblée*. Montréal, Comité-conseil de l'arrondissement Ville-Marie, 26 août.

Ville de Montréal. (1992e). *Notes explicatives, dossier 91 0529608, Programme de développement de l'ensemble Benny Farm*. Montréal, Service de l'habitation et du développement, préparé par Martin Gaulin Gendreau et Rita Keyser, 26 juin.

Ville de Montréal. (1992f). *Notes explicatives, dossier no 91 0343150 Agrandissement du magasin Holt Renfrew et construction nouvelle*. Montréal, Service de l'habitation et du développement urbain, préparé par Gilles Dufort, 19 juin.

Ville de Montréal. (1992g). *Avis du comité-conseil sur un projet étudié en vertu du règlement 9058, projet de réaménagement de l'ensemble résidentiel Benny Farm, dossier 91 0529608*. Montréal, Comité-conseil de l'arrondissement Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce, août.

Ville de Montréal. (1992h). *Procès-verbal d'assemblée*. Montréal, Comité-conseil de l'arrondissement Ville-Marie, 3 décembre.

Ville de Montréal. (1991a). *Le plan des abords du canal Lachine*. Montréal, Service de l'habitation et du développement urbain, octobre.

Ville de Montréal. (1991b). *Rapport d'activités.: Secrétariat des comités-conseil d'arrondissement*. Service du Greffe, Division des commissions et des comités du conseil, septembre.

Ville de Montréal. (1991c). *Procès-Verbal d'Assemblée*. Montréal, Comité-conseil de l'arrondissement Sud-Ouest, 1er octobre.

Ville de Montréal. (1991d). *Procès-verbal d'assemblée*. Montréal, Comité-conseil de l'arrondissement Sud-Ouest, 11 décembre.

Ville de Montréal. (1990a). *Le plan des abords du canal Lachine*. version préliminaire. Montréal, Service de l'habitation et du développement urbain, octobre.

Ville de Montréal. (1990b). *Projet de modification au règlement de zonage no. 2875, Parc d'entreprises du canal*. document d'information. Montréal, Service de l'habitation et du développement urbain, Module de la gestion du développement, 1er octobre.

Ville de Montréal. (1989). *Les comités-conseils d'arrondissement, Guide de fonctionnement*. deuxième version. Montréal, Bureau de liaison et de consultation, janvier.

Ville de Montréal. (1988a). *Un dialogue à poursuivre: la consultation publique, énoncé de politique*. Montréal, juin.

Ville de Montréal. (1988b). *Règlement 7988 sur les comités-conseils d'arrondissement*. Montréal: Ville de Montréal, 13 décembre.

Vision Montréal. (1994). *Avec Pierre Bourque et son équipe ça va changer!* Élections municipales 1994, Plate-forme électorale.

Yin, R.K. (1987). *Case Study Research Design and Methods*. Sage, USA.

Annexe I

Grille d'entrevues auprès des urbanistes du SHDU

Grille d'entrevue semi-directive

But: comprendre le rôle de l'urbaniste dans le cadre des CCA et comprendre sa position par rapport à celle des autres acteurs de la consultation publique.

Cinq thèmes: 1) Le rôle des urbanistes; 2) leurs outils et leurs stratégies; 3) leurs connaissances; 4) leur relation avec les autres acteurs; 5) bilan CCA

1- Rôle de l'urbaniste

- a) Dans le cadre des CCA, est-ce que vous pouvez décrire le rôle et les responsabilités de l'urbaniste (avant, pendant et après les assemblées)?
- b) Comment décririez-vous la fonction de l'urbaniste par rapport au membres du conseil exécutif avant la prise de décision?
- c) À votre avis, l'urbaniste travaille-t-il dans un contexte qui lui laisse assez de marge de manoeuvre pour faire preuve d'initiative et de flexibilité?

2- Ses outils et ses moyens d'action

- a) Pouvez-vous décrire les tâches concrètes de l'urbaniste dans le cadre des CCA? (préparer des dossier, documenter des projets, animer des discussions?)
- b) Est-ce que l'urbaniste participe à la diffusion de l'information en prévision des assemblées publiques? Comment?
- c) Comment décririez-vous les pouvoirs de l'urbaniste par rapport au déroulement des assemblées des CCA?

3- Ses connaissances

- a) Sur quel type d'information l'urbaniste utilise-t-il dans son travail (techniques/ scientifiques -réglement, études sectorielles-, empiriques, histoires personnelles, mythes, analogies, fables, poèmes, intuitions, représentations visuelles -photos, dessins, tableaux -, informations découlant des assembleés, etc.)?
- b) Dans ses recommandations, l'urbaniste prend-il en compte la portée symbolique, culturelle, voire même émotionnelle des enjeux pour différentes catégories d'acteurs? Si oui, comment?
- c) Sur quelles valeurs l'urbaniste fonde-t-il ses priorités pour formuler les recommandations qu'il transmet au conseil exécutif?

d) D'après vous, est-ce que les recommandations des urbanistes qui représentent le SHDU, convergent avec leurs convictions personnelles eu égard à l'aménagement et à l'urbanisme?

4- Relation avec les autres acteurs

a) Avec quels acteurs l'urbaniste interagit-il, dans le cadre des CCA? Pouvez-vous classer ces acteurs par ordre d'importance en termes d'échanges avec l'urbaniste?

b) En général, selon vous, est-ce que les différentes catégories d'acteurs sont représentées de façon équitable dans les assemblées des CCA?

c) Est-ce à l'urbaniste de faire valoir les intérêts des acteurs qui sont moins bien représentés lors des assemblées des CCA?

d) Si oui, de quels moyens l'urbaniste dispose-t-il pour le faire?

e) Est-ce qu'il vous arrive de rencontrer différentes catégories d'acteurs avant les assemblées?

f) L'urbaniste aide-t-il certains acteurs à préparer leur présentation pour l'assemblée du CCA?

g) Si oui, quel genre de conseil l'urbaniste donne-t-il aux acteurs pour se préparer?

h) L'urbaniste sert-il de lien entre divers acteurs? Encourage-t-il les différents acteurs à ce rencontrer avant l'assemblée?

i) L'urbaniste adapte-t-il ses stratégies d'après les différentes catégories d'acteurs avec qui il travaille?

j) Selon vous, comment les urbanistes sont-ils perçus par les différentes catégories d'acteurs (allié, expert, etc)?

k) D'après vous, l'urbaniste est-il plus crédible aux yeux de certains, en termes de compétences professionnelles? Si oui, aux yeux de qui? Pourquoi?

5-Bilan sur les CCA

a) Les urbanistes ont-ils participé directement ou indirectement à la définition du mécanisme institutionnel de consultation publique?

b) Lors des assemblées des CCA, l'urbaniste participait-il à la définition de la structure de la discussion?

c) L'urbaniste révisait-il parfois sa position, pendant ou après le processus de consultation publique?

d) À votre avis, qu'est-ce qu'il aurait fallu changer dans les pratiques des urbanistes pour qu'elles favorisent davantage la participation des citoyens?

6- Autres aspects

a) Y a-t-il d'autres aspects sur lesquels vous aimeriez intervenir?

7-Courant communicationnel

a) Est-ce que vous connaissez le courant communicationnel qui a été élaboré dans les années 1980, à l'intérieur des théories de la planification?

b) Si oui, selon vous est-ce que le rôle des urbanistes dans le cadre des CCA correspond aux principes communicationnels?