

Université de Montréal

LA PARTICIPATION EN AMONT DE GRANDS PROJETS D'AMÉNAGEMENT :
LES EFFETS SUR LE PROJET ET SES ACTEURS

Par Liane Morin

Mémoire présenté à la Faculté de l'Aménagement
en vue de l'obtention du grade de Maîtrise
en Urbanisme

Mars 2016

© Liane Morin, 2016

Résumé

Depuis plus de trente ans, nos pratiques démocratiques évoluent au rythme de liens grandissants entre les instances décisionnelles et la société civile. Les exemples de démarches participatives s'accumulent et leurs formes sont de plus en plus diverses. Au cours des dernières années, les démarches en amont sont de plus en plus présentes dans le paysage participatif et les organisations sont plus nombreuses que jamais à faire le pari de l'amont.

C'est le cas d'Hydro-Québec avec ses tables d'information et d'échange (TIE). Ces tables, existantes depuis la fin des années 1990 et dirigées par le maître d'ouvrage, regroupent plusieurs acteurs du milieu. Elles se tiennent dès le début du processus de planification. L'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) a elle aussi fait le saut en amont en adaptant ses méthodes pour intervenir plus tôt dans le processus pour certains mandats.

À travers deux études de cas, une portant sur les TIE du complexe hydroélectrique de la Romaine, et l'autre sur la consultation de l'OCPM sur la planification détaillée du secteur de Griffintown, ce mémoire explore les effets de la participation en amont sur les projets et sur ces acteurs.

Mots clés :

Participation publique, consultation, amont, effets de la participation, Table d'information et d'échange, Hydro-Québec, Office de consultation publique de Montréal (OCPM)

Abstract

For over thirty years, our democratic practices evolved in parallel of the deepening relationships between decision-makers and members of civil society. Examples of participatory approaches are numerous, while their shapes and designs grow in diversity. In recent years, upstream consultations are increasingly present in the policymakers' toolbox.

Hydro-Québec's *Tables d'information et d'échange*, or Information and Exchange Roundtables (IER) is a case in point. Launched in the late 1990s, these roundtables include several key agents of the community. This consultation mechanism is used early in the planning process. The *Office de consultation publique de Montreal* (OCPM) also has its own consultation methods.

Two case studies shall be detailed and compared: an IER for the Romaine hydroelectric dams project and the OCPM consultations for the Planning Program of the Griffintown neighborhood. We shall compare both approaches, identifying each's effects and allowing us to document these relatively new processes. With our two cases studies, this memoir explores the effects of upstream participation on the projects' parameters and the agents involved.

Keywords :

Public participation, consultation, upstream participation, tables d'information et d'échange (TIE), Hydro-Québec, Office de consultation publique de Montréal (OCPM)

Table des matières

Résumé.....	III
Abstract.....	IV
Index des Figures.....	VII
Index des tableaux.....	VIII
Liste des abréviations.....	IX
Remerciements.....	X
Introduction.....	1
1 L’amont et l’émergence de la participation publique au Québec.....	4
1.1. L’émergence de la participation citoyenne : le rôle du BAPE.....	5
1.2. L’OCPM : De la participation « bapienne » à la participation en amont.....	9
1.3. Hydro-Québec : l’amont comme apprentissage du promoteur.....	12
2 L’évaluation de la participation : entre processus et effets.....	15
2.1. La caractérisation des processus.....	19
2.1.1. La sélection des participants.....	19
2.1.2. La mécanique des processus participatifs.....	21
2.1.3. L’évaluation des effets.....	27
3 Méthodologie.....	32
3.1. Études de cas.....	33
3.1.1. L’OCPM en amont du PPU de Griffintown.....	33
3.1.2. Les TIE comme processus d’amont du complexe hydroélectrique de la Romaine.....	39
3.2. Type de données colligées.....	44
3.3. Traitement des données colligées.....	47

4	Le processus participatif et ses effets : l'influence, la position et les apprentissages des participants.....	50
4.1.	Caractérisation des processus	51
4.1.1.	Sélection des participants	51
4.1.2.	Provenance des participants.....	53
4.2.	Formes participatives.....	59
4.3.	Les effets des requêtes sur le projet.....	67
4.3.1.	Griffintown	67
4.3.2.	La Romaine.....	74
4.4.	Les effets de la prise en compte des requêtes sur la position des participants à l'égard du projet.	80
4.4.1.	Griffintown	80
4.4.2.	La Romaine.....	83
5	Les effets du processus participatif d'amont : quelques constats	86
	Conclusion	92
	Bibliographie.....	99
	Annexe 1	106
	Annexe 2	108
	Annexe 3	109

Index des Figures

Figure 1 : Les TIE dans l'évolution d'un projet chez Hydro-Québec et ligne de temps du projet (Morin, 2016).....	14
Figure 2 : Participation publique et définition du projet (Gariépy, 2006, p. 259)	16
Figure 3 : Cadre d'analyse de l'évaluation de la participation (Morin 2016).....	17
Figure 4 : Méthode de sélection des participants (traduction de (Fung, 2006))	20
Figure 5 : Modes de communication et de décision (traduit de (Fung, 2006)).....	23
Figure 6 : Ligne du temps projet Griffintown (Morin, 2016).....	36
Figure 7 : Périmètre du PPU Peel-Wellington et du PPU Griffintown (adapté de (Ville de Montréal, 2012)).....	37
Figure 8 : Projets réalisés en chantier, autorisés ou en traitement d'autorisation en 2011 (Ville de Montréal, 2012).....	38
Figure 9 : Ligne de temps du projet de la Romaine (Morin, 2016)	40
Figure 10 : Emplacement des installations sur la rivière Romaine (Hydro-Québec, 2010)	43
Figure 11 : Méthode de sélection des participants (traduction de (Fung, 2006))	53
Figure 12 : Proportion des participants par type lors des trois démarches de consultation (Morin, 2016)	56
Figure 13 : Proportion des participants par type lors des deux démarches de participations (Morin, 2016)	58
Figure 14 : Proportion des participants selon le type (Morin, 2016).....	59
Figure 15 : Type d'intervenants présents aux TIE (Morin, 2016)	59
Figure 16 : Modes de communication et de décision (traduit de (Fung, 2006)).....	61
Figure 17 : Pourcentage et nombre de requêtes retenues dans le PPU Griffintow selon le type de participants (Morin, 2016).....	70
Figure 18 : Pourcentage de requêtes retenues selon la nature de celles-ci (Morin, 2016).....	72

Index des tableaux

Tableau 1 : Éléments d'analyse des processus et de ses effets	31
Tableau 2 : Nombre de participants ayant déposé un mémoire ou énoncé un avis par démarche de participation selon leur type (Morin, 2016)	55
Tableau 3 : Nombre de participants (ou de présence) par démarches participatives selon leur type (Morin, 2016)	57
Tableau 5 : Représentativité de l'échantillon (Morin, 2016)	68
Tableau 6 : Type de participants, nature des requêtes et prise en compte des requêtes (Morin, 2016)	71
Tableau 7 : Évolution des caractéristiques techniques du projet (Morin, 2016)	76

Liste des abréviations

AMT	Agence métropolitaine de transport
APGQ	Association pétrolière et gazière du Québec
BAEQ	Bureau d'aménagement de l'Est-du-Québec
BAPE	Bureau d'audiences publiques en environnement
BCM	Bureau de consultation de Montréal
CCA	Comités-conseil d'arrondissement
CCJC	Comité pour la conservation de la Jacques-Cartier
CDUM	Commission du développement urbain de Montréal
CHUM	Centre hospitalier de l'Université de Montréal
CN	Canadien National
CNDP	Commission nationale du débat public
DSP	Direction de la santé publique
ETS	École de technologie supérieure
FRAP	Front d'action politique des salariés de Montréal
OCPM	Office de consultation publique de Montréal
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
LQE	Loi sur la qualité de l'environnement
MRC	Municipalité régionale de comté
PPU	Programme particulier d'urbanisme
RCM	Rassemblement des citoyens de Montréal
STM	Société de transport de Montréal
TIE	Tables d'information et d'échange

Remerciements

La rédaction de ce mémoire n'aurait pas été possible sans le soutien de mon entourage. Merci à mes parents de m'avoir encouragé dans la voie que j'ai choisie, même lorsque le chemin n'était plus très clair. Merci à mes amis, cette meute de canins, qui ont toujours été au rendez-vous pour me redonner le sourire. Merci à Marie-Michelle, Geneviève et Laurie de m'avoir écouté et rassuré. Enfin, merci à mon amoureux, Thomas, d'avoir cru en moi, d'avoir été présent dans les plus grands moments d'incertitude et de m'avoir insufflé l'énergie nécessaire pour arriver à la fin.

Introduction

Un peu partout en Occident, les pratiques de participation publique au sein des processus décisionnels se sont intensifiées au cours des trente dernières années. Allant de procédures prescrites par la loi à une approche *ad hoc*, la participation publique semble désormais incontournable. Le processus des choix publics doit dorénavant tenir compte de cet « impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer, 2002). Comment expliquer le passage vers ce nouveau paradigme ? Certaines hypothèses avancent que nos sociétés sont de plus en plus complexes, divisées, réflexives, indociles, voire défiantes. Cependant, l'essence de ces hypothèses provient du même constat : nos sociétés seraient de plus en plus ingouvernables. La délibération, au sein des démocraties d'aujourd'hui, devient alors le fondement légitime de la décision (Blondiaux, 2008). L'émergence de la participation publique se fait également en réponse au rejet des gouvernements rationnels technicistes et face à un désenchantement de la démocratie représentative. Comme l'explique Rosanvallon dans son ouvrage *La légitimité démocratique*, la démocratie participative est née d'une remise en question des deux piliers des régimes démocratiques classiques, soit le suffrage universel et l'administration publique. Ainsi, le gouvernement « repose sur une *légitimité imparfaite*, nécessitant donc d'être confortée par d'autres modes de légitimation démocratique » (Rosanvallon, 2008, p. 29).

Au cours des dernières décennies, plusieurs de ces « modes de légitimation » ont été explorés. Au Québec, une expérience en particulier marque fortement le paysage : le Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE). Créé à la fin des années 70, il représente l'une des premières expériences de consultation significative de la province et il deviendra le point de repère dans le paysage participatif québécois. Au fil du temps et de la construction de sa crédibilité, d'autres processus participatifs s'en inspireront. C'est le cas de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). Créé et enchâssé dans la Charte de la Ville de Montréal, l'OCPM présente des caractéristiques procédurales très semblables à celles du BAPE. Or, ces procédures ont, au cours de leurs années de pratique, soulevé plusieurs critiques. L'une d'elles porte sur le moment tardif de l'implication citoyenne dans le processus décisionnel. En effet, dès la fin des années 1980, la commission chargée d'examiner la

procédure environnementale québécoise le mentionne dans ses recommandations : la participation doit intervenir plus rapidement au sein des projets, faute de quoi certaines tensions sont quasi inévitables : dès lors, plus la participation publique se fait tardivement, plus le projet sera abouti et plus les décisions majeures auront déjà été prises (Lacoste, 1988).

Toutefois, plusieurs années s'écouleront avant que la participation ne soit intégrée de manière plus régulière en amont des projets. Aujourd'hui, l'amont a fait sa place au sein des bonnes pratiques de la participation (André, Enserink, Connor et Croal, 2006). Les expériences se multiplient, ouvrant, du même coup, les possibilités d'approfondir les analyses des différents processus qui émergent. Dans ce mémoire, nous avons choisi de nous attarder aux effets de la participation d'amont. Si la participation tardive est génératrice de tensions de par le caractère ficelé des projets qui y sont présentés, la participation en amont se déroulerait donc, hypothétiquement, dans un contexte où les projets restent à bâtir et où l'opportunité d'influence est plus grande pour les participants. Or, est-ce réellement le cas ? Cette recherche s'efforcera de faire la lumière sur une partie de la question en s'attardant à la prise en compte des préoccupations émises par des participants lors de démarches participatives menées en amont des grands projets d'aménagement. De plus, nous nous interrogerons également sur l'impact de la prise en compte ou de la non-considération des requêtes sur la position des participants à l'endroit des projets.

Dans un premier temps, un retour sur les racines de la participation et de l'émergence de la participation en amont sera effectué. Cette mise en contexte historique servira à comprendre pourquoi et comment la participation s'est taillée une place de plus en plus hâtivement dans le processus de planification des projets. Puis, comme l'objectif de ce mémoire est de mieux comprendre quels sont les effets de la participation en amont, nous nous pencherons sur les recherches de différents auteurs qui ont abordé l'évaluation de la participation, notamment à travers ces effets. De leurs réflexions, nous retiendrons les éléments pertinents à l'analyse préconisée pour la présente recherche. Seront abordés les éléments relatifs à la caractérisation des processus de participation soit, la sélection des participants et leur fonctionnement, puis ceux concernant l'évaluation d'effets immédiats et différés. Par la suite, nous exposerons la méthodologie utilisée pour analyser les deux études de cas sélectionnées, soit le processus

participatif d'amont de l'OCPM dans le dossier de programme particulier d'urbanisme (PPU) du secteur Griffintown et les Tables d'information et d'échange menées par Hydro-Québec dans le cadre du projet de la Romaine. À noter que le présent mémoire s'inscrit en lien direct avec le projet de recherche « Effet du débat public et apprentissages dans l'urbanisme montréalais : la cohérence à l'épreuve de la différenciation des politiques urbaines », dirigé par Michel Gariépy. En effet, une grande partie des données colligées pour le cas de Griffintown proviennent de travaux effectués lors de cette recherche à titre d'assistante de recherche.

Ces études de cas seront analysées en deux temps. D'abord, dans l'objectif de mieux comprendre les démarches participatives sélectionnées et le cadre dans lequel elles s'inscrivent, nous nous attarderons à leur processus. Par la suite, nous entrerons dans le cœur de notre analyse en nous penchant sur l'évaluation des effets de la participation à travers les requêtes des participants. Finalement, nous verrons comment la prise en compte ou la mise de côté des recommandations des participants aura eu un effet sur la position des participants à l'endroit du projet.

1 L'amont et l'émergence de la participation publique au Québec

Le 20 janvier 2012, des gens se rassemblent dans l'auditorium de l'École de technologie supérieure de Montréal située à l'orée du quartier Griffintown. Ils sont nombreux, plus d'une centaine. Louise Roy, présidente de l'OCPM et de la commission qui se penche sur l'avenir du secteur Griffintown ouvre la séance et présente le déroulement de la journée. Cette journée sera la première étape du processus de participation sur le PPU pour le secteur. Aucune planification ne sera présentée aux participants lors du colloque ni durant toute la durée de la démarche. Un portrait historique, socio-économique et urbanistique du secteur est présenté par la Ville, pour le reste, une page blanche de planification est offerte aux participants. Cette démarche est en fait une des premières expériences de participation en amont de l'OCPM, aux côtés des dossiers sur le réaménagement des Ateliers du CN, l'abaissement de l'autoroute Bonaventure ainsi que celle du PPU Namur – Jean-Talon qui se sont déroulés en 2008-2009. Ces démarches participatives s'inscrivent dans cette volonté de l'Office de consulter en amont des projets. Mais d'où vient cette volonté de consulter en amont ? Comment a-t-elle émergé ? Les pages suivantes serviront à faire un retour sur l'avènement de la participation publique et plus particulièrement des pratiques en amont au Québec à travers le BAPE, l'OCPM et même le maître d'ouvrage, Hydro-Québec. Loin d'être un portrait historique exhaustif, cette section se veut une mise en contexte pour mieux saisir d'où vient la pratique de l'amont et le moment où elle est apparue.

1.1. L'émergence de la participation citoyenne : le rôle du BAPE

La participation citoyenne au Québec est relativement récente. Avant la fin des années 1970, très peu d'exemples participatifs d'envergures sont recensés. À ce titre, le Québec ne se distingue pas des autres sociétés occidentales et suit sensiblement le même chemin. Les mouvements sociaux des années 1960 seront l'étincelle d'un renouvellement des pratiques démocratiques, notamment par la participation citoyenne. Aux États-Unis, la lutte des droits civiques des Afro-Américains et le soulèvement contre la guerre du Vietnam bousculent l'ordre établi, alors qu'en France c'est la révolte étudiante de mai 1968 qui ébranle le premier président de la cinquième république, Charles de Gaulle. Au Québec, la naissance de luttes urbaines, notamment reliées à la notion émergente de conservation du patrimoine (notons la campagne pour la sauvegarde du bâtiment Van Horne en 1973 de Sauvons Montréal et l'opposition populaire au Bureau d'aménagement de l'Est-du-Québec (BAEQ) souhaitant fermer des villages du Bas-St-Laurent et de la Gaspésie ne sont que deux exemples d'ici de prise de parole collective en réponse à des projets soulevant l'ire de certains publics. Ces mouvements sociaux témoignent d'une nouvelle volonté citoyenne d'être entendue et les autorités gouvernementales n'étant pas au diapason, elles se butent à ces mouvements de contestation.

Or, c'est en se heurtant à ces luttes citoyennes que l'appareil gouvernemental fait face à la nécessité de l'implication de voix citoyennes et de parties prenantes au sein des processus de prise de décision. La création du Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE) représente l'une des premières expériences de participation citoyenne au Québec et elle vient marquer un tournant dans le paysage de la participation publique. En 1978 le gouvernement modifie la Loi sur la qualité de l'environnement (L.Q.E.) et enchâsse l'existence et les modalités de fonctionnement du BAPE dans la loi. Lié à la procédure d'évaluation environnementale, à laquelle certains projets majeurs « pouvant perturber l'environnement de façon significative et susciter des préoccupations chez le public » (MDDELCC, 2015) sont assujettis, le rôle du BAPE est d'éclairer les décisions du gouvernement sur ces projets, mais également sur des filières (évaluation environnementale stratégique), telles que l'industrie porcine ou encore la gestion de l'eau au Québec, et ce, à la demande du gouvernement.

Lors de sa création, le BAPE est innovant pour plusieurs raisons. D'abord parce qu'il représente un geste fort du gouvernement provincial, qui ce faisant, énonce que dorénavant les citoyens peuvent se faire entendre au sein d'un processus formel et sur des sujets parfois aussi complexes tels que les infrastructures routières, la gestion des matières résiduelles ou encore la décontamination de sols. Puis, pour son processus audacieux, conjuguant examen des impacts sur l'environnement et audience publique. Il s'agit également d'un organisme indépendant. Certes, il relève du ministère de l'Environnement à qui il doit produire un rapport annuel de ses activités, mais dont le fonctionnement interne est complètement autonome. Néanmoins, les nominations étant du ressort du gouvernement, le BAPE n'est pas à l'abri de nomination dite politique. Ajoutons que les projets tombant sous la loupe de l'organisme sont sélectionnés à partir de critères précis et techniques d'assujettissement compris dans la Loi sur la qualité de l'environnement (Gouvernement du Québec, art. 153, L.Q.E.).

L'originalité du processus provient aussi de la structure du processus. D'abord, une période grand public d'information et de consultation du dossier, comprenant l'étude d'impact, a lieu. Le BAPE, met alors à disposition du public l'information la plus complète possible et tient, avec la collaboration du promoteur, une séance d'information. Les citoyens ont alors 45 jours pour manifester leur demande d'audiences publiques. Lorsqu'une audience publique est demandée, le BAPE procède à la composition de la Commission qui sera chargée de mener le dossier. Fait notable, l'audience publique se tient en deux temps, soit une phase d'information et une de consultation. La première étape consiste en la présentation du projet par le promoteur. Elle permet aux participants de se faire une idée sur le projet ou de confronter leur opinion déjà établie face à celui-ci. Puis, dans un deuxième temps, les citoyens sont invités à déposer et venir présenter en audiences publiques leur mémoire.

Mentionnons également que le BAPE, à travers le processus d'audiences publiques et les commissions qu'il met en place, a les pouvoirs d'une commission d'enquête. En effet « Les membres du Bureau possèdent, pour les fins des enquêtes qui leur sont confiées, les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête

(...)» (Gouvernement du Québec, art. 6,5, L.Q.E.). Ils possèdent également le pouvoir d'assignation à comparaître et d'obligation de production de la documentation demandée.

Le BAPE n'est toutefois pas décisionnel. Il a été créé dans un esprit d'aide à la prise de décision, à l'inverse du Tribunal de l'environnement de la province voisine, habilité par la loi provinciale ontarienne à prendre des décisions (Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire de l'Ontario, 2015). Ainsi le BAPE produit des recommandations qui sont transmises au ministre de l'Environnement. Par la suite, le gouvernement fait le choix de suivre entièrement, partiellement ou aucunement les recommandations émises par le BAPE. (Gouvernement du Québec, Section II. I, L.Q.E)

Au fil du temps, le BAPE s'est imposé comme un véritable modèle de participation citoyenne autant au Québec qu'à l'international. Il a inspiré la constitution de plusieurs autres organismes participatifs dont le Bureau de Consultation de Montréal (BCM, 1988 à 1994), l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM, depuis 2000) ou encore la Commission nationale du débat public (CNDP, depuis 1995) en France. En plus d'instituer le droit à la participation, le BAPE a eu de nombreux effets sur la tenue de débats publics au Québec. Il a notamment permis la mobilisation et l'apparition d'une diversité de nouveaux acteurs, l'émergence d'apprentissages organisationnels chez plusieurs maîtres d'ouvrage, la constitution d'une grande expertise dans le domaine de l'évaluation environnementale, une plus grande légitimité du processus de prise de décision et même l'élaboration de meilleurs projets (Gariépy, 1989 ; Gauthier et Simard, 2007). Ultimement, le BAPE a contribué à rendre le débat public incontournable au Québec et il fait en quelque sorte partie du « code génétique » de la participation au Québec (Gariépy, 2006).

Or, l'expérience du BAPE n'est pas sans failles. En effet, le rapport Lacoste publié en 1988 analyse les dix premières années du BAPE et s'il ne remet jamais en cause l'existence de l'organisme, il émet plusieurs bémols à la procédure. En plus de recommandations portant sur le fonctionnement du BAPE, tel que l'assujettissement de davantage de projets au processus d'évaluation environnemental, l'inclusion de plus de flexibilité opérationnelle dans la

procédure, l'introduction un processus de médiation ou encore l'harmonisation des différents processus d'autorisation avec le mécanisme d'évaluation environnementale, le rapport Lacoste fait plusieurs recommandations portant directement sur la participation. Ainsi, il remarque que l'information fournie aux citoyens devrait être la plus complète et la plus exacte possible. Si le promoteur doit faire l'effort de la rendre disponible, le gouvernement devrait s'assurer que l'information donnée soit vérifiée. Il mentionne également que le gouvernement devrait soutenir les groupes le désirant pour qu'ils aient à leur disposition des moyens financiers suffisants pour préparer leur prise de position. (Lacoste, 1988) Enfin, ce qui nous intéresse tout particulièrement dans le cadre de ce mémoire, il ajoute que :

« Le déroulement de la procédure a parfois été, notamment dans ses phases publiques, générateur de tensions, de durcissement et de conflits entre les positions des différents intervenants. Ces tensions viennent en bonne partie de ce que l'apport du public et la prise en compte de ses préoccupations dans la conception des projets se font actuellement très tard, une fois que l'option privilégiée est à toutes fins pratiques entièrement définie, voire même déjà acceptée à d'autres paliers administratifs ou gouvernementaux. » (Lacoste, 1988, p. 106)

Le rapport Lacoste met donc le doigt, dès la fin des années 80, sur le manque de participation en amont des projets. Si certaines des recommandations de Paul Lacoste sont appliquées au cours des années suivantes, notamment celle d'une plus grande place faite à la médiation, la majorité de celles-ci seront ignorées. Ce fut le cas concernant la recommandation d'une insertion plus en amont de la participation publique. Néanmoins, si le BAPE n'a pas intégré en son fonctionnement une forme de participation en amont, il a permis, par sa longue expérience, de pointer le manque. Et ce manque, d'autres instances tenteront de le combler en leur sein. Ce sera notamment le cas de l'organisme participatif montréalais l'OCPM et du maître d'ouvrage, Hydro-Québec.

1.2. L'OCPM : De la participation « bapienne » à la participation en amont

La participation citoyenne à Montréal a connu plusieurs bouleversements durant la période où le BAPE, lui, s'érigeait en véritable institution. L'OCPM, créée en 2002, est la deuxième tentative d'instauration d'un organisme de participation publique dans la métropole. La première s'est déroulée sous l'ère de Jean Doré avec la création du Bureau de consultation de Montréal (BCM) en 1988. Le BCM s'inspire en plusieurs points du BAPE. À l'image de l'organisme provincial, il tient des audiences publiques conduites par des commissaires indépendants. De plus, la consultation se fait également en deux temps, avec une période d'information et une autre de dépôt des avis et mémoires. Mentionnons que le président du BCM, M. Luc Ouimet, présent de sa création à son abolition en 1994, a également siégé à titre de commissaire au BAPE de 1978 à 1988. L'organisme participatif demeure toutefois très fragile puisqu'avec l'élection de Pierre Bourque en 1994, le parti du nouveau maire, Vision Montréal, s'affaire à déconstruire les différents avancements en matière de participation publique (Gauthier, 2008). Le BCM n'a pas survécu plus de 6 ans. L'administration Bourque opte plutôt pour le retour d'un pouvoir centralisé entre les mains des élus. C'est dorénavant la Commission du développement urbain de Montréal (CDUM), une commission composée d'élus, qui tiendra les consultations publiques.

Devant l'insatisfaction grandissante des citoyens concernant les pratiques consultatives de la Ville, le maire Bourque décide en 2000 de former une commission consultative ad hoc portant sur la participation publique. C'est Gérard Tremblay, futur maire de Montréal, qui préside la commission. Une des recommandations du rapport que dépose M. Tremblay propose la création d'un « office de consultation publique autonome, indépendant et itinérant pour gérer et encadrer la consultation publique à Montréal. » (Tremblay, 2000, p. 7). La commission recommande également que les nouvelles pratiques de participation publique instaurées soient enchâssées dans la Charte de la Ville de Montréal pour leur donner une certaine pérennité. Un peu moins d'un an après le dépôt de son rapport, Gérard Tremblay se lance en politique municipale dans la course à la mairie. En novembre 2001 il est élu maire de Montréal, défaisant Pierre Bourque. Le maire Tremblay ne tabletera pas son propre rapport puisque dès

2002 il fonde et enchâsse dans la Charte de la Ville de Montréal, un document qui a force de loi, l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM).

L'OCPM s'inspire en son fonctionnement de plusieurs manières du BAPE. Tout comme le BAPE, il est un organisme indépendant, tant au niveau de ses commissaires que de la tenue de ses finances. La formule de participation en deux temps est également retenue, soit une phase d'information et une phase d'audition des opinions. L'organisme publie aussi un rapport de ses activités annuelles. Enfin, son existence, tout comme celle du BAPE est ancrée dans une loi (chapitre C-11.4 du Code civil du Québec). Les projets étant soumis à l'exercice de participation de l'OCPM sont définis dans cette loi. L'assujettissement des projets n'a toutefois pas toujours été le même. À sa création en 2002, l'OCPM devait examiner toutes les modifications au plan d'urbanisme. Le contexte politique montréalais de post-fusion et préréféréndum de défusion a mené à la modification de Charte de la Ville de Montréal, dans l'objectif de laisser plus de latitude aux arrondissements. C'est de cette façon que l'exclusivité consultative sur les modifications au plan d'urbanisme de l'OCPM s'est envolée et ce sont les arrondissements qui détiennent dorénavant le pouvoir de mener ces consultations (Paré, 2008). Aujourd'hui, les mandats tombant sous la loupe de l'Office sont la révision du plan d'urbanisme, les modifications au document complémentaires du plan d'urbanisme, les projets relevant de l'article 89¹ ou tout autre projet désigné par le conseil exécutif. Autrement dit, pour l'attribution d'une grande partie des mandats, l'OCPM dépend du bon vouloir des élus. C'est là un des points importants distinguant l'Office du BAPE où des seuils d'assujettissements techniques et précis sont intégrés à la Loi. Ajoutons que le BAPE peut également mener des enquêtes de son propre chef.

¹ En vertu de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal, le conseil de ville peut par règlement soustraire les projets suivants du référendum, mais doit, du même coup, se soumettre au processus participatif de l'OCPM :

« 1° à un équipement collectif ou institutionnel, tel un équipement culturel, un hôpital, un établissement public d'enseignement, un établissement d'enseignement de niveau collégial ou universitaire, un centre des congrès, un établissement de détention, un cimetière, un parc régional ou un jardin botanique;

2° à de grandes infrastructures, tel un aéroport, un port, une gare, une cour ou une gare de triage ou un établissement d'assainissement, de filtration ou d'épuration des eaux;

3° à un établissement résidentiel, commercial ou industriel situé dans le centre des affaires ou, s'il est situé hors du centre des affaires, dont la superficie de plancher est supérieure à 25 000 m²;

4° Non-applicable au processus participatif de l'OCPM

5° à un immeuble patrimonial classé ou cité conformément à la Loi sur le patrimoine culturel (chapitre P-9.002) ou dont le site envisagé est situé dans un site patrimonial classé, déclaré ou cité au sens de cette loi. »

Un autre aspect différenciant les deux institutions est la plus grande marge de manœuvre de fonctionnement du processus participatif dont l'OCPM dispose. Cette flexibilité prend sa source dans l'absence de modalité dictant en détail la démarche de l'organisme dans la Charte de la Ville de Montréal et c'est grâce à celle-ci que l'Office montréalais diversifiera ces méthodes et moments participatifs, en tentant notamment de s'impliquer en amont. Cette diversification n'est pas étrangère au fait que l'OCPM n'a plus sous son aile les mandats provenant de modifications au plan d'urbanisme, mandats qui occupaient la plus grande partie de ses audiences lors de ses premières années de fonctionnement (21 sur 25 en 2003, puis 12 sur 21 en 2004). Depuis 2005, l'OCPM n'a jamais fait plus de 12 mandats en une année, d'où l'intérêt pour l'organisation de proposer différentes manières de consulter, à différents moments et sur différents types de projets. Louise Roy, présidente de l'OCPM durant deux mandats, soit de 2006 à 2014, a mis de l'avant cette stratégie. Un de ses chevaux de bataille était l'implication plus en amont de la prise de décision de l'OCPM. Depuis 2007, presque tous les bilans annuels de l'Office sous la gouverne de Mme Roy ont fait mention de la nécessité de consulter en amont (Office de consultation publique de Montréal, 2008, 2009 b, 2010 c, 2011, 2013, 2014). La démarche participative sur l'avenir du secteur Griffintown s'est d'ailleurs inscrite dans cette volonté de s'insérer en amont des projets. Si la pratique de participation en amont est loin d'être systématique à l'OCPM, l'organisme a montré sa volonté de s'intégrer plus tôt dans le processus. À l'inverse du BAPE, l'Office a la flexibilité pour adapter ses pratiques, mais encore faut-il que des mandats de participation en amont lui soient octroyés par le conseil de ville.

1.3. Hydro-Québec : l'amont comme apprentissage du promoteur

Depuis la naissance du BAPE il y a plus d'une trentaine d'années, les projets d'Hydro-Québec ont passé à travers la moulinette du BAPE plusieurs dizaines de fois. Ainsi, la société d'État connaît bien les rouages de la procédure d'évaluation environnementale et la consultation publique définie par la Loi sur la qualité de l'environnement. Depuis plus de 30 ans, Hydro-Québec se frotte à la démarche participative la plus reconnue de la province. L'entreprise d'État a connu quelques revers. Ainsi, en 1987, le rapport du BAPE sur le projet de ligne Radisson-Nicolet/Des Cantons n'est pas tendre envers Hydro-Québec. La commission d'enquête conclut notamment que la démonstration par Hydro-Québec de l'infaisabilité d'une ligne à haute tension sous-fluviale n'est pas probante (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 1987). Durant la première moitié de la décennie des années 1990, c'est le projet de barrage de Grande Baleine qui fut contesté. Les peuples autochtones, alliés à plusieurs organisations environnementales, se sont fortement opposés contre le projet. Sur la controverse suscitée par ce projet, Jules Dufous écrit :

« Les projets, avant leur réalisation, doivent être évalués en profondeur ; ils doivent être justifiés et les mesures envisagées afin d'en atténuer les effets négatifs doivent être clairement définies. Tous les rôles doivent être définis et les responsabilités circonscrites avec précision et transparence. C'est maintenant non seulement admis, mais indispensable de procéder de cette façon. Il s'agit ici d'une nouvelle réalité incontournable qui ne fera que renforcer les processus de développement de démocraties participatives. » (Dufous, 1996, p. 250).

En 1994, après plusieurs années de litige et malgré une décision de la cour qui rejette l'argumentaire des Cris, le nouveau gouvernement annule finalement le projet (Francoeur, 19 novembre 1994 ; Tremblay, 3 octobre 1992). Élaborer et mener à bien un projet, qu'il s'agisse d'un barrage ou d'une ligne de transport, n'est pas un long fleuve tranquille. Pour Hydro-Québec, chaque projet, chaque obstacle deviennent l'occasion d'apprentissages. À ce titre, Gariépy mentionne « (...) un enjeu s'était-il avéré déstabilisant dans une audience sur un projet, Hydro-Québec cherchait à le colmater dès le projet subséquent ou par l'adoption d'une politique spécifique, dans les mois suivants. » (Gariépy, 2006, p. 261). Ainsi, au fil des projets, Hydro-Québec, en tant que promoteur, s'adapte et module ses pratiques de manière à répondre

de mieux en mieux à la procédure d'évaluation environnementale. Cette adaptation entraîne plusieurs effets. Plus directement, les recherches s'entendent pour dire que les projets en sortent bonifiés. Autrement dit, la procédure d'évaluation environnementale permet de mettre en œuvre des projets d'une plus grande qualité. Un autre des effets observés se situe davantage au niveau du fonctionnement interne des porteurs de projet. Il s'agit de l'organisation de rencontres, allant de la simple séance d'information à la concertation avec des acteurs ciblés, en amont du débat public du BAPE. (Gauthier et Simard, 2007)

Hydro-Québec s'inscrit pleinement dans cet effet d'institutionnalisation du débat public à travers le BAPE. À la fin des années 1990, Hydro-Québec change de cap. Dans son plan stratégique de 1998, l'entreprise énonce trois conditions *sine qua non* à l'avènement de ces projets : leur rentabilité, leur acceptabilité du point de vue environnemental et finalement leur acceptabilité du point de vue social (Arnaud, 2006). Pour parvenir à cette acceptabilité sociale, la société d'État mettra en place divers moyens et l'intégration d'un moment participatif en amont est l'un de ceux-là. Dès 1997, Hydro-Québec systématise les démarches en amont avec l'instauration de Tables d'information et d'échanges (TIE).

Les TIE font dorénavant partie du processus de participation qu'Hydro-Québec met en place à l'amont de projets d'envergures qui auront à passer à travers les étapes la procédure d'évaluation environnementale et des audiences publiques du BAPE lorsque le projet dépasse les seuils prescrits par la Loi sur la qualité de l'environnement (L.Q.E). Bien qu'elles ne soient pas obligatoires, aux dires d'Hydro-Québec, les TIE sont une pièce importante du puzzle d'un plan de communication plus vaste visant à atteindre l'acceptabilité sociale du projet (Émond, 2010 ; Émond et Lussier, 1998).

La constitution des TIE varie d'un projet à l'autre. Généralement, elles sont composées d'acteurs des communautés locales, des autorités locales, régionales, provinciales et fédérales, d'une équipe d'Hydro-Québec ainsi qu'occasionnellement d'un agent de vulgarisateur embauché par le promoteur, mais choisi pas la communauté. Concernant leur fonctionnement, les TIE se rassemblent à plusieurs reprises et prennent la forme de tables de discussion. Elles peuvent s'étendre sur plusieurs années. Toutes les rencontres se situent en avant-projet, soit à

partir du dépôt de l'avis de projet au gouvernement jusqu'à la publication de l'étude d'impact sur l'environnement (Figure 1). Hydro-Québec se sert donc des TIE pour partager les résultats de ses études préliminaires et pour entendre les préoccupations du milieu tôt dans le projet.

Figure 1 : Les TIE dans l'évolution d'un projet chez Hydro-Québec et ligne de temps du projet (Morin, 2016)



Les TIE sont donc pour Hydro-Québec un apprentissage organisationnel issu de l'institutionnalisation du débat public au Québec, fortement marqué par la création du BAPE il y a plus de 30 ans. Elles font aujourd'hui partie des pratiques du maître d'ouvrage.

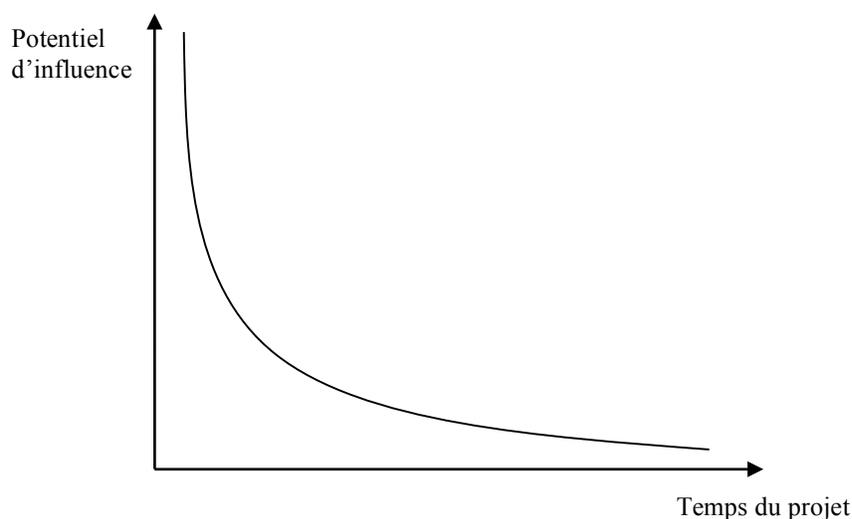
En somme, l'institutionnalisation du droit à la participation à travers le processus du BAPE, a non seulement créé une « dépendance au sentier » en termes de formule participative, mais elle a également engendré de nombreux autres effets. De ce nombre, soulignons la participation en amont. Qu'elle soit développée au sein d'un organisme s'inspirant du BAPE, tel que l'OCPM, ou encore chez un promoteur assidu à la procédure environnementale, comme Hydro-Québec, la participation en amont a su faire sa marque au cours des dernières années. Nous assistons, depuis un peu plus de 15 ans, à plusieurs expériences participatives en amont et si les contours de la participation dans sa forme plus classique (« bapienne ») sont connus, les jalonnements de la participation en amont ne sont pas définis et ses effets le sont encore moins. Quels sont les effets de la participation en amont sur les projets et ses acteurs ?

2 L'évaluation de la participation : entre processus et effets

Si la participation publique s'est imposée au sein des mécanismes de prise de décision depuis maintenant plusieurs années, les multiples formes qu'elle prend et les différents chemins empruntés pour influencer les décisions en font un phénomène en constante évolution. Comme nous l'avons vu précédemment, l'insertion de moments participatifs en amont des projets est un phénomène relativement récent. Toutefois, l'idée, elle, n'est pas nouvelle. Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, au Québec, en 1988, seulement huit ans après la création du BAPE, le rapport Lacoste faisait déjà état de l'arrivée tardive de la participation publique et soulève la nécessité d'une participation plus en amont et en aval des projets, ou autrement dit, d'une constante participation, du début à la fin des projets (Lacoste, 1988).

Plusieurs auteurs ont également mentionné la nécessité de faire intervenir les processus participatifs rapidement. Doelle et Sinclair considèrent que la difficile reconnaissance du besoin de consulter plus en amont et cette fermeture à l'idée de repenser le projet avec les participants constituent un problème fondamental de la participation au sein des évaluations environnementales (Doelle et Sinclair, 2006). Alors que André et ses collègues, dans leur petit guide des bonnes pratiques de la participation publique, identifient l'implication rapide des citoyens comme un principe opératoire essentiel : « The public should be involved early (before major decisions are made) and regularly in the IA process. » (André et al., 2006). Qu'il soit question de procédure d'évaluation environnementale ou d'un autre processus de participation, le renvoi au concept de décision d'André et de ses collègues n'est pas anodin. En effet, plus la participation du public se fait tardivement, plus le projet sera avancé et ficelé et plus les décisions névralgiques seront déjà prises. Autrement dit, le potentiel d'influence des participants diminue à mesure que le projet avance dans le temps et que sa configuration se précise (Figure 2).

Figure 2 : Participation publique et définition du projet (Gariépy, 2006, p. 259)



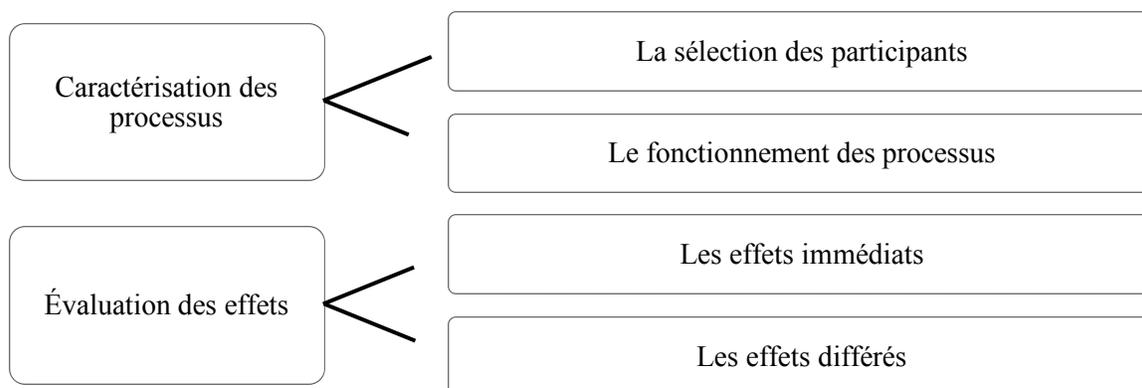
Ainsi, le potentiel d'influence des participants serait plus grand en début de projet et diminuerait au fur et à mesure que le temps du projet avance. Plus la participation arriverait tôt dans le processus de planification, plus il serait aisé d'intégrer les préoccupations des participants et de modifier le projet en fonction de celles-ci. Mais est-ce réellement le cas ? Ce mémoire cherche à élucider une partie de la question en s'attardant à la prise en compte des préoccupations émises par des participants lors de démarches participatives survenues en amont des projets. De plus, nous nous interrogeons si le fait de prendre en compte ou d'ignorer les requêtes des participants en amont affecte la position de ceux-ci à l'endroit du projet présenté.

Pour répondre à ces questionnements centraux, nous ferons appel à plusieurs auteurs qui se situent principalement dans le champ de l'évaluation de la participation. En cherchant à savoir si les préoccupations des participants ont été prises en compte, nous nous intéressons par le fait même aux effets de la participation. Nous proposons une analyse en deux temps : la caractérisation des processus, puis l'évaluation des effets (Bherer, 2003 ; Brugidou, Jobert et Dubien, 2007). Autrement dit, le regard est posé sur deux objets. Le premier concerne le processus alors que le deuxième relève des aboutissements de celui-ci (Figure 3). Porter notre

regard sur ces deux objets nous permet, dans un premier temps de comprendre les processus participatifs observés. Aujourd'hui, les processus participatifs sont aussi variés dans leur forme que dans leur fonctionnement. Sans cette compréhension du cadre, de la participation, l'analyse des effets de la participation qui vient en deuxième temps, risquerait d'être partielle et sans profondeur.

En recoupant les écrits de différents auteurs qui s'intéressent à la caractérisation du processus participatif, nous ferons ressortir deux éléments importants : d'abord, la sélection des participants à la démarche participative, puis, le fonctionnement du processus. Du côté de l'évaluation des effets de la participation, nous constatons que deux types d'effets sont répertoriés, les effets immédiats et les effets différés. Les effets immédiats consistent en des résultats plutôt rapides et observables, tels que des modifications apportées à un projet ou encore la signature d'une entente. Les effets différés sont moins tangibles, souvent constatables à moyen ou long terme, comme des modifications dans le changement de certaines pratiques ou encore l'émergence de nouveaux liens de confiance. Néanmoins, mentionnons que l'analyse de ces deux objets est interdépendante et qu'il est pertinent qu'ils s'entrecoupent. Dans le cadre de cette recherche, la caractérisation des processus nous servira principalement à la construction d'un cadre de compréhension contextuel qui alimentera l'évaluation des effets de la participation.

Figure 3 : Cadre d'analyse de l'évaluation de la participation (Morin 2016)



Dans la caractérisation des processus comme pour l'évaluation des effets, les auteurs touchent à des éléments concrets, palpables, et d'autres plus abstraits ou relevant de perceptions. Ainsi, deux approches se distinguent : une plus descriptive et l'autre plus subjective. La première propose des critères d'analyse précis s'attardant à des éléments visibles, tel le nombre de participants par exemple. Alors que la deuxième approche y va d'un cadre d'analyse axé sur l'expérience des participants, telle que leur satisfaction à l'égard de leur participation. Nous croyons que ces deux approches se complètent l'une et l'autre et c'est pourquoi nous les croiserons tout au long de la recherche.

Dans la section qui suit, nous aborderons les critères d'analyse de la caractérisation et de l'évaluation de la participation que nous retenons pour l'évaluation des effets de la participation en amont. À travers les enseignements des différents auteurs proposés, nous soutirerons les éléments pertinents à l'analyse préconisée pour la présente recherche. Seront abordés d'abord les éléments relatifs aux processus de participation (fonctionnement, sélection et pouvoir), puis ceux concernant les effets (immédiats et différés).

2.1. La caractérisation des processus

2.1.1. La sélection des participants

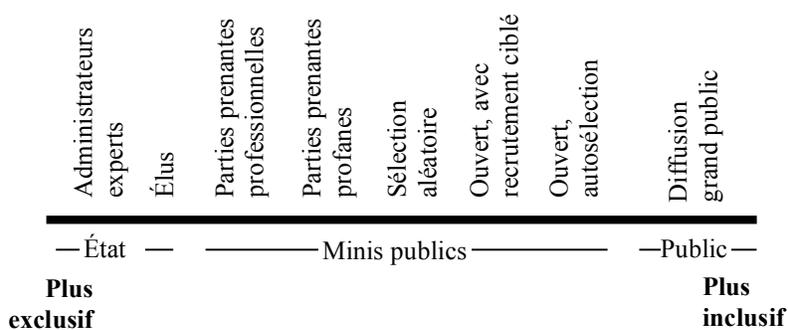
La sélection des participants constitue un des éléments centraux de la caractérisation des processus participatifs. S'attarder à ce que nous pouvons appeler « l'ouverture du processus », à savoir si la participation est libre d'accès ou si elle est contingentée, permet de mieux saisir le « qui » participe.

Archon Fung établit de manière très normative sa caractérisation de l'ouverture du processus (Fung, 2006). Le mode de sélection des participants (Figure 4) constitue par ailleurs la première dimension de sa typologie des processus participatifs. L'autre aspect abordé sera celui du fonctionnement des processus. Dans son modèle sur l'ouverture des processus participatifs, il explique que dans sa version la plus inclusive (*diffusion grand public*), l'information est transmise sans aucune sollicitation. À un deuxième niveau, la participation est ouverte à tous ceux qui souhaitent y assister. Il se dessine alors une forme d'*autosélection*, où les participants choisissent eux-mêmes s'ils désirent participer. Selon l'auteur, il s'agit de la formule participative la plus fréquente. Toutefois, Fung explique que de cette méthode, la moins restrictive, n'aboutit pas nécessairement en un public représentatif de la population. Ainsi, dans certains processus entièrement ouverts, un *recrutement sélectif* est également effectué par les porteurs de la démarche de participation dans l'objectif de représenter des groupes généralement absents de la participation, comme ce peut être le cas chez certaines populations paupérisées ou immigrantes. Lorsque l'objectif de la participation n'est pas nécessairement de fédérer le plus grand nombre de personnes possible, mais plutôt d'obtenir un public le plus représentatif possible de la population, certains processus tels que les jurys de citoyens ou encore les scrutins délibératifs utilisent la méthode de *sélection aléatoire*, où les participants sont choisis au hasard en fonction d'une grille de critères assurant une représentativité de la population concernée.

Au niveau suivant, Fung explique que dans certains cas, ce sont précisément des *parties prenantes profanes*, interpellées par un ou des enjeux particuliers soulevés par le projet, qui sont sélectionnés pour participer. Par parties prenantes profanes, l’auteur entend que ces individus regroupés, par exemple dans des comités de citoyens, ou encore de conseils scolaires, ne sont pas rémunérés pour le travail effectué.

Puis, l’auteur introduit les *parties prenantes professionnelles*. Si le type d’ouverture du processus précédant laissait la place à des participants impliqués bénévolement au sein d’organismes, dans ce cas-ci, il s’agit d’individus rémunérés pour leur engagement et dont la spécialisation et les connaissances dans leur domaine respectif sont souvent plus approfondies. Par exemple, les représentants d’Héritage Montréal feraient partie de la catégorie partie prenante professionnelle de Fung. Les deux dernières échelles de la dimension de sélection des participants de Fung réfèrent plutôt au mécanisme de prise de décision traditionnel et s’éloignent de la diffusion grand public. Ainsi, les *élus* tout comme *les experts* et *les administrateurs*, sélectionnés pour leur compétence dans un domaine particulier, sont au premier plan de la prise de décision.

Figure 4 : Méthode de sélection des participants (traduction de (Fung, 2006))



Avec ce modèle, Fung propose une approche très descriptive de la sélection des participants prenant part aux des processus de participation. Il ne se positionne pas à savoir si une manière de faire est plus appropriée que l’autre. Sa typologie offre plutôt une grille de lecture de

l'ouverture des processus participatifs, où il est possible de situer les processus sur le trait horizontal et de mettre en perspective les différentes méthodes de sélection des participants.

Pour Innes et Booher, tout comme pour Bryson et ses collègues, l'approche est différente de celle de Fung. Ces auteurs se commettent sur ce qu'ils considèrent être la meilleure manière d'inclure les participants au processus, alors que Fung reste neutre par rapport aux différents paliers d'inclusion qu'il expose. Innes, Booher et Bryson avancent que la sélection des participants au processus devrait se faire dans le souci de la meilleure représentation possible des intérêts en présence. Les deux premiers croient que l'échantillon devrait ratisser le plus large possible (Innes et Booher, 1999) alors que Bryson et ses collègues croient que, minimalement, les principales parties prenantes intéressées et touchées par l'objet de la démarche participative doivent être intégrées au processus, et ce, au moment opportun et de manière adéquate. Ainsi, suivant l'analyse du contexte et les objectifs ciblés pour le processus, les parties prenantes jouent un rôle différent et celui-ci doit être bien cerné par les porteurs de la démarche participative (Bryson, Quick, Slotterback et Crosby, 2013).

En somme, si les deux derniers groupes de chercheurs préconisent plus clairement une approche concernant le type de sélection des participants, Fung, lui, construit une caractérisation descriptive des types d'échantillonnages des participants. Le modèle de Fung nous sera utile pour la description du processus de participation des études de cas. Ainsi, nous serons en mesure de situer au sein de la typologie de l'auteur, la méthode de sélection des participants des processus étudiés et, ainsi, caractériser le type de sélection des participants. Quant aux éléments d'analyses d'Innes et Booher et de Bryson et ses collègues, ils nous permettront d'introduire deux critères d'analyse, soit la représentativité des intérêts en place et la présence des principales parties prenantes.

2.1.2. La mécanique des processus participatifs

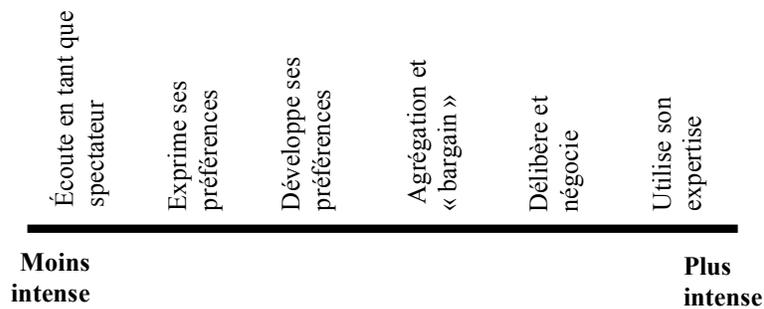
Pour plusieurs auteurs, le cœur de la caractérisation des processus participatifs porte sur son fonctionnement à proprement dit. La forme du processus, son déroulement, le rôle des

participants, les ressources qui lui sont attribués, etc. sont des paramètres fondamentaux à évaluer. Attardons-nous donc aux principaux éléments discutés.

Débutons avec la présentation de la deuxième dimension de la typologie de Fung (Figure 5). L'auteur établit six types de communication/prise de décision selon l'intensité de l'implication des participants au sein du processus participatif où il s'intéresse particulièrement au rôle qui est attribué au participant et aux genres d'échanges que cela engendre. Les trois premiers niveaux d'implication des participants sont davantage du ressort de la communication alors que les trois suivants, de la prise de décision. Le niveau le moins intense d'implication est celui de *spectateur*. Dans cette posture, les participants reçoivent de l'information. Au niveau suivant, *l'expression des préférences*, ils sont invités à se prononcer. Puis, au dernier niveau de communication, les participants se situent plutôt dans une dynamique de *développement des préférences*, où ils s'approprient les enjeux et explorent les avenues possibles et ainsi potentiellement transforment leurs positions.

Montant toujours en intensité d'implication, le stade *d'agrégation et de « bargaining »* se retrouve dans les modes de prise de décision. À ce niveau les participants savent ce qu'ils désirent et négocient pour obtenir le dénouement qui s'approche le plus de leurs préférences. Le niveau suivant de mode de prise de décision est celui de *délibération et de négociation*. À ce stade, les participants délibèrent dans l'optique comprendre ce qu'ils souhaitent individuellement, mais aussi collectivement. Pour Fung, deux éléments distinguent l'étape de la *délibération* : « First, a process of interaction, exchange, and – it is hoped – edification precedes any group choice. Second, participants in deliberation aim toward agreement with one another (though frequently they do not reach consensus) based on reasons, arguments, and principles. » (Fung, 2006, p. 69). Ainsi, pour l'auteur, il est question de construction de perspectives communes à travers l'échange de connaissances et d'opinions. Enfin, le dernier mode de prise de décision, le plus répandu selon Fung, est celui se basant sur *l'expertise technique*, réservée aux professionnels et experts et excluant généralement la participation citoyenne (Fung, 2006).

Figure 5 : Modes de communication et de décision (traduit de (Fung, 2006))



Encore une fois, par son modèle Fung permet de décrypter là où se situent les différents processus participatifs les uns par rapport aux autres. En ce sens, son modèle nous sera de nouveau utile pour décrire les démarches participatives étudiées plus loin dans cette recherche. Toutefois, pour élaborer davantage l'analyse des processus, nous mobiliserons également les auteurs qui suivent.

Bryson et ses collègues, avec leur texte « Designing Public Participation Processes » nous présentent ce qu'ils désignent comme les bonnes pratiques à reproduire, dont la plus grande partie réfère au fonctionnement du processus (Bryson et al., 2013). Leur étude s'appuie sur plus de 250 textes provenant de plusieurs disciplines, mais ayant tous comme point focal la participation publique et ses processus, ses effets, ses bonnes pratiques, etc. À partir de ces sources, les auteurs recourent et allient les points similaires ou complémentaires.

Pour les auteurs, la démarche participative mise en place doit répondre à son contexte particulier et bien s'y imbriquer. De plus, le ou les objectifs de la participation devraient être clairs et mis à jour selon les dynamiques émergentes en cours de route. Selon les auteurs, cette connaissance contextuelle ainsi que l'intelligibilité des objectifs du processus auraient plusieurs avantages :

« Clarity about the purpose of the participation process can help avoid unnecessary or unwise expenditures of effort and resources, problems measuring the outcomes of the effort, or challenges to the legitimacy of a

participation process because conflicting ideas about its purpose have not been resolved. » (Bryson et al., 2013, p. 26)

Innes et Booher (1999) vont d'ailleurs dans le même sens que le groupe d'auteurs. Ils affirment que les objectifs de la démarche participative doivent être communément partagés et tangibles.

Bryson et ses collègues (2013) identifient plusieurs objectifs d'où la participation publique peut émerger et auxquels ils rattachent certaines considérations reliées au design du processus.

- l'information ;
- la satisfaction à des exigences légales ;
- la concrétisation des idéaux de la démocratie participative ;
- l'avancement de la justice sociale ;
- une plus grande connaissance des affaires publiques et de ses contraintes pour l'élaboration de nouvelle solution ;
- gérer l'incertitude et bâtir un lien de confiance ;
- la création d'une capacité d'adaptation, de résilience et de résolution de problème d'un groupe ou d'une communauté ;
- la production de plans, de politiques ou d'un projet au contenu de qualité ;
- l'adhésion aux décisions

Pour chacun de ces objectifs, les auteurs présentent des caractéristiques de leur design et des critères d'évaluation. Mentionnons que les différents objectifs ne sont pas mutuellement exclusifs. Un processus peut englober plusieurs objectifs et ceux-ci peuvent évoluer sur le temps de la démarche, nous disent les auteurs.

Nous nous attarderons seulement aux deux derniers objectifs de la participation présentés par Bryson et ses collègues, puisqu'il s'agit des objectifs associés aux cas dont il sera question dans le chapitre suivant. Ainsi, si l'objectif de la participation est la production de plans, de politiques ou d'un projet au contenu de qualité, les auteurs proposent de se rapprocher d'un design participatif de collaboration ou de délibération afin d'en faire émerger des apprentissages. Ils soulignent aussi l'importance que la prise de décision se fasse à une échelle

de gouvernement adéquat (municipal, régionale ou nationale) dans l'objectif de mettre à profit toutes les connaissances et l'implication nécessaire des acteurs lors de la phase de mise en œuvre. Alors que si l'objectif principal de la participation en est plutôt un d'adhésion aux décisions — ou d'acceptabilité sociale —, les auteurs estiment que le processus doit éviter une prise de décision en vase clos où les parties prenantes se verraient laissées de côté. Ils considèrent que les porteurs du projet doivent plutôt miser sur une procédure juste et rassembleuse, particulièrement avec les principales parties prenantes. Lors de désaccords, les auteurs avancent que l'utilisation de techniques de négociation et de gestion de conflits est nécessaire pour rapprocher les points de vue et ultimement créer une situation gagnant-gagnant.

L'analyse du fonctionnement de la démarche participative est au cœur de la démarche d'évaluation. De la structure globale de la démarche, aux outils mis à la disposition des participants, en passant par les règles régissant le dialogue, les paramètres d'évaluation du fonctionnement de la participation sont nombreux. Les auteurs cités apportent, chacun à leur manière, un regard constructif sur les processus. Dans le cadre de cette recherche, le modèle de Fung nous permet de mettre en perspective les différents processus participatifs, alors que celui de Bryson et ses collègues proposent de grands principes pour réussir un processus participatif. Ainsi, dans le cadre de cette recherche, le premier servira, une fois de plus à la description du fonctionnement des processus étudiés, alors que le deuxième nous propose certains critères d'analyses intéressants qui permettront d'approfondir notre réflexion sur effets de la participation. L'importance qu'ils accordent notamment à la clarté et au partage des objectifs de la participation sera mobilisée pour détailler l'analyse de nos résultats.

En somme, analyser le cadre procédural de la participation nous révèle plusieurs d'éléments sur une démarche. De la sélection des participants, en passant par la mécanique des processus participatifs jusqu'à l'analyse du pouvoir des participants, le portrait que nous pouvons brosser à partir de ces éléments d'analyse est vaste et significatif. Les différents modèles présentés s'entrecoupent et se complètent à plusieurs endroits. Dans le cadre de notre recherche, ces nombreux éléments d'analyse du processus nous permettront de mettre en contexte les résultats et alimenter l'analyse des effets de la participation.

En nous inspirant de Fung (2006), Innes et Booher (1999) et Bryson et ses collègues (2013), nous analyserons les balises des processus participatifs mis en place par l'OCPM dans le programme particulier d'urbanisme (PPU) de Griffintown et par Hydro-Québec dans la table d'information et d'échange (TIE) de la Romaine. Nous souhaitons répondre à deux questions de recherche : a) « les participants, à travers leur participation en amont, ont-ils eu un effet sur le projet ? » et b) « L'impact ou l'absence d'impact de leur participation en amont a-t-elle eu un effet sur leur position à l'endroit du projet ? Nous nous attarderons aux participants : leur nombre et leur domaine de provenance. Puis, nous nous attarderons aux types de formules de participation retenues. Les modalités d'existence du processus participatif seront aussi considérées, à savoir s'il s'agit d'un processus ad hoc, obligatoire, décisionnel, aux contours encadrés, etc. La participation prend-elle la forme d'ateliers, d'audiences publiques, de portes ouvertes, de tables rondes, etc. ? Enfin, nous nous attarderons également à leur déroulement, autant concernant les éléments formels de la démarche tels que les modalités de prise de parole, la désignation du ou des meneurs de discussion et la disposition de la salle que des éléments plus informels comme le ton et l'atmosphère des rencontres.

2.1.3. *L'évaluation des effets*

L'évaluation des effets de la participation constitue l'élément clef sur lequel nous nous pencherons. Si plusieurs auteurs ont contribué au débat de l'évaluation de la participation publique en proposant une analyse des processus, ils sont moins nombreux à l'avoir fait du côté des effets de la participation. À ce sujet, Simard et Fourniau mentionnent : « (...) la plupart des méthodologies d'évaluation des dispositifs de participation restent centrées sur le moment même du débat public et s'intéressent finalement plus aux conditions de l'échange entre les participants qu'à son résultat. » (Simard et Fourniau, 2007, p. 318). Pourtant, les effets de la participation, même s'ils sont plus difficiles à analyser, parce que plus diffus et moins tangibles, représentent le dénouement de la démarche. Pour Innes et Booher, exposer les aboutissements de la participation est, entre autres, une question de légitimation des processus participatifs (Innes et Booher, 1999). Plus encore, dans un contexte d'analyse des politiques publiques ou encore d'apprentissages organisationnels au sein d'entreprises ou d'organismes en fonction de l'efficacité, il est dès lors plus intéressant de comprendre les effets d'une démarche participative.

Mais qu'entendons-nous par effet et quels types d'effets pouvons-nous répertorier ? Dans sa plus simple expression, les effets représentent les résultats de la participation. Innes et Booher identifient trois types d'effets se positionnant dans le temps : les effets de premier, deuxième et troisième niveau (Innes et Booher, 1999). Si les effets de premier niveau sont plus faciles à cerner dans leur catégorisation (ententes de qualités, idées créatives engendrées, etc.), il est moins évident de concrètement distinguer les effets de seconds et tiers niveaux d'Innes et Booher. En effet, si les changements de pratique et de perception font partie des changements de second niveau dans leur caractérisation, nous croyons qu'en termes de temporalité, ils peuvent survenir plus tardivement, alors que l'avènement de nouveaux discours, classés au sein des effets de troisième niveau pourraient aussi arriver plus hâtivement. Autrement dit, les catégories d'effets de deuxième et troisième niveaux d'Innes et Booher sont plutôt poreuses. En ce sens, tout en conservant la logique temporelle d'Innes et Booher, nous identifions seulement deux types d'effets : les effets directs et les effets différés.

Les effets directs sont ceux qui surviennent le plus rapidement. Tout comme chez Innes et Booher, nous convenons que les effets de premier ordre sont, la majorité du temps, tangibles. Les effets observables en lien avec l'objet de la participation, par exemple la production de document, ou les modifications du projet initial, constituent donc des effets directs (Beuret, Dufourmantelle et Beltrando, 2006 ; Bryson et al., 2013). L'aboutissement à des ententes de qualité, le règlement de conflits ou encore l'avènement d'idées créatives font également partie d'effets observables à court terme, donc d'effets directs (Innes et Booher, 1999).

Dans d'autres cas, même s'ils arrivent rapidement après le processus participatif, les effets peuvent être moins apparents. C'est le cas par exemple de l'amélioration des connaissances des participants sur le projet. Il s'agit là d'un effet intangible, mais qui émane directement de la présence à une démarche participative. Le participant prenant part à une démarche de participation accumule de l'information sur le projet, mais aussi sur les différentes positions qu'adoptent les autres participants. Sa position sur le projet pourrait même en être modifiée. En somme, les effets directs de la participation peuvent être le résultat de la construction de produits concrets tels que des ententes ou des modifications au projet tout comme le résultat de constructions immatérielles chez les individus participant au processus de participation.

La deuxième série d'effets, les effets différés, arrive par définition plus tardivement. Comme vu précédemment, c'est l'objet de la démarche de participation qui est le principal bénéficiaire des effets directs. Dans les cas des effets différés, ce sont plutôt les participants (individus et organisations) qui en tirent davantage parti. La production d'apprentissages, la création de capital social et politique, l'établissement de liens de confiance entre les acteurs du milieu, le changement d'attitudes et de pratiques sont au nombre des effets différés que l'on peut constater (Bryson et al., 2013 ; Innes et Booher, 1999). Par ailleurs, ces effets sont presque tous intangibles. L'intangibilité de ce type d'effet, additionnée à la nécessité d'analyser "l'épaisseur historique des processus" rend complexe l'étude des effets différés (Bacqué et Gauthier, 2011). Ainsi, sans complètement ignorer ce qui nous apparaîtra comme des effets différés dans notre analyse (nous les effleurons), ce sont plutôt sur les effets directs que sur lesquels nous nous pencherons. Plus spécifiquement encore, tel qu'identifié par Beuret, Dufourmantelle et Beltrando, nous nous pencherons sur les modifications apportées au projet

initial suite à la démarche participative d'amont et à la position des participants à l'égard du projet final (Beuret et al., 2006 ; Bryson et al., 2013).

Par ailleurs, Beuret et ses collègues ont développé une démarche d'évaluation se voulant axée sur l'expérience des acteurs sur le terrain (Beuret et al., 2006). La méthode proposée vise à répondre à trois problèmes ciblés par les chercheurs. D'abord, selon eux, les méthodes d'évaluations sont trop souvent adaptées au processus et donc peu reproductibles tellement les processus sont multiples et variés. Puis, ils avancent que la plupart des méthodes d'évaluation utilisent des critères principalement quantitatifs. La faiblesse de l'évaluation quantitative se situe dans l'impossibilité de savoir, si les participants présents et comptabilisés ont contribué réellement au projet, s'ils y adhèrent ou si la démarche s'est bien déroulée. Enfin, les auteurs ajoutent que trop souvent les méthodes d'évaluation s'attardent à ce qui est visible et trop peu au ressenti des acteurs. Ainsi, Beuret et ses collègues s'entendent pour dire que sans une analyse de ce qui est invisible et non quantifiable le modèle d'évaluation est incomplet. Pour eux, il s'agit d'un passage obligé pour obtenir un portrait fidèle de la démarche, et ce, même si l'évaluation en est complexifiée et "subjectifiée". Nous adhérons aussi à cette approche dans la mesure où elle permet de s'adapter à différentes situations de recherche et d'obtenir un regard fidèle à l'expérience des participants.

Ainsi, en nous inspirant des approches proposées par les auteurs ci-dessus, nous nous intéressons aux effets que les participants à la démarche en amont ont pu avoir sur le projet final (le PPU de Griffintown et le projet à La Romaine) (Tableau 1). Est-ce que les préoccupations des participants ont été prises en compte ? Pour répondre à ce questionnement, nous analyserons les enjeux abordés par les participants lors du PPU et des TIE et nous mettrons en parallèle le projet initial au projet final pour mieux saisir les éléments pris en compte et ceux laissés de côté. Dans la même logique, nous évaluerons dans un deuxième temps, les effets de la prise en compte (ou non) des intérêts des participants sur leur position par rapport au projet. Autrement dit, nous cherchons à savoir si la position des participants à l'endroit d'un projet est reliée à la prise en compte de leurs intérêts en amont.

Les éléments d'évaluation présentés concernant le processus nous permettront de mettre en contexte et d'approfondir l'analyse des études de cas étudiés. Toutefois, ce sont davantage les effets directs qui seront sous la loupe. Rappelons que nous cherchons à déterminer si les préoccupations des participants ont été prises en compte en amont et si cette prise en compte a influencé la position qu'ils ont à l'endroit du projet final. Pour ce faire, l'évaluation des processus participatifs contribue à mettre en contexte les démarches participatives sélectionnées et également à approfondir l'analyse des résultats. Résultats, qui font partie des effets directs de la participation, soit la modification du projet initial en fonction des préoccupations des participants.

Tableau 1 : Éléments d'analyse des processus et de ses effets

Caractérisation des processus participatifs	
Sélection des participants	Fonctionnement des processus
<ul style="list-style-type: none"> - Type de sélection des participants Analyse descriptive à partir de l'échelle de Fung (Fung, 2006). - Représentativités des intérêts (Innes et Booher, 1999) - Présence des principales parties prenantes (Bryson et al., 2013) 	<ul style="list-style-type: none"> - Type de fonctionnement des processus Analyse descriptive des types de processus à partir de l'échelle de Fung - Clarté et partage des objectifs du processus (Bryson et al., 2013 ; Innes et Booher, 1999) - Selon les objectifs du processus (Bryson et al., 2013) : Objectif : production d'un plan ou d'un projet de qualité <ul style="list-style-type: none"> o Type de design participatif o Échelle de prise de décision Objectif : adhésion aux décisions <ul style="list-style-type: none"> o Ouverture de la prise de décision o Qualités de la procédure o Type de gestion de conflit
Éléments d'évaluation des effets	
Effets directs	Effets différés
<ul style="list-style-type: none"> - Prise en compte des préoccupations des parties prenantes (Beuret et al., 2006) 	<ul style="list-style-type: none"> - Apprentissages (Bacqué et Gauthier, 2011 ; Bryson et al., 2013 ; Innes et Booher, 1999)

3 Méthodologie

La présente section s'attarde à la méthodologie de la recherche. D'abord, les deux études de cas seront présentées. Le processus de participation mis en place par l'OCPM en amont de la planification du secteur de Griffintown ainsi que les tables d'information et d'échange (TIE) du projet de complexe hydroélectrique d'Hydro-Québec sur la rivière Romaine seront détaillés. Nous nous attarderons aux projets, à la description de la démarche participative ainsi qu'à leur pertinence dans le cadre de cette recherche. Puis, nous présenterons le type de données colligées pour l'analyse des deux cas sera présenté ainsi que les choix effectués dans le traitement de celles-ci.

À noter que nous utiliserons les termes de processus participatifs, de démarche participative ou de démarche de participation pour désigner les études de cas. Nous jugeons la terminologie de « participation » plus englobante que celle de consultation. Elle sied donc mieux aux deux démarches d'amont étudiées puisque les moyens utilisés pour aller chercher l'avis et les commentaires des participants ne sont pas seulement du ressort de la consultation dite « classique » (en référence à l'assemblée de consultation). À ce titre, lorsque nous utiliserons le terme consultation, ce sera précisément dans ce sens plus classique.

3.1. Études de cas

3.1.1. *L'OCPM en amont du PPU de Griffintown*

Le cas de la démarche participative sur programme particulier d'urbanisme (PPU) du secteur de Griffintown, menée par l'OCPM, a été sélectionné pour plusieurs raisons. D'abord, parce que l'OCPM est un organisme institutionnalisé dont les pratiques sont demeurées dans un cadre plutôt traditionnel jusqu'à tout récemment. Par institutionnalisée, nous entendons que le processus est établi de manière durable. En effet, en plus d'être enchâssé dans la Charte de la Ville de Montréal (art.75 à 83), ce qui lui confère une existence légale, il s'est bâti une légitimité au fil des années, sur la base de plusieurs consultations majeures pour la Ville de Montréal (révision du plan d'urbanisme en 2004, CHUM en 2006, Projet de Plan de protection et de mise en valeur du Mont-Royal en 2008, Quartier Bonaventure 2009, agriculture urbaine en 2012, etc.). Traditionnel également, dans le sens où il s'inscrit dans l'optique d'une mouture montréalaise du processus familial des audiences publiques du BAPE, c'est-à-dire un processus en deux temps : des séances d'information, suivies de séances d'audition des mémoires. Le processus de l'OCPM répond parfaitement à la thèse de la « dépendance aux sentiers », notamment conceptualisé par Pierson (2000), qui avance que les processus connus et déjà mis en pratique par le passé ont davantage de chance d'être réutilisés que de voir l'émergence de nouvelles formules. Il sera d'autant plus intéressant d'observer les aléas et l'évolution d'une démarche d'amont à l'intérieur d'une procédure dont les contours sont connus et dont la formule participative est prévisible.

Plus précisément sur le choix du cas de Griffintown, il s'agit d'une des premières expériences de processus participatif en amont pour l'Office. Seulement trois autres démarches d'amont menées par l'OCPM peuvent être répertoriées, soit la consultation sur la conversion des ateliers du CN dans l'arrondissement du Sud-Ouest (Office de consultation publique de Montréal, 2009 a), celle sur le réaménagement de l'autoroute Bonaventure (Office de consultation publique de Montréal, 2010 a), et celle sur le réaménagement du secteur de Jean-

Talon/Namur dans l'arrondissement Côte-des-Neiges (Office de consultation publique de Montréal, 2010b). Parmi ces quatre cas potentiels, c'est celui de Griffintown qui a particulièrement retenu notre attention.

Trois ans avant la démarche d'amont de l'OCPM sur un PPU comprenant l'ensemble du quartier de Griffintown, un autre PPU (Peel-Wellington) a vu le jour dans un quadrilatère plus restreint, délimité par le canal de Lachine, l'autoroute Bonaventure, la rue Ottawa et la rue du Séminaire (Figure 7). Bien que l'Arrondissement du Sud-Ouest se soit défendu d'être « à la solde de Devimco » (Lévesque, 2008), le projet de PPU visait explicitement à encadrer le projet d'envergure du promoteur immobilier :

« Le 21 novembre 2007, le comité exécutif de la Ville de Montréal donnait le feu vert à l'élaboration d'un programme particulier d'urbanisme (PPU) visant à encadrer un projet de développement immobilier majeur proposé au sein du secteur de planification détaillée (ci-après nommé projet Griffintown) » (Ville de Montréal, 2008)

Le projet de PPU propose la reconfiguration complète du secteur industriel à l'abandon vers un quartier multifonctionnel dense. Hôtels, habitations, commerces, résidences étudiantes et salle culturelle, sont au menu de projet de Devimco. En février et mars 2008, la consultation, menée par l'Arrondissement du Sud-Ouest et présidée par sa mairesse, Mme Jacqueline Montpetit, a attiré quelque 1200 citoyens et groupes et associations. 825 personnes ont assisté à l'une ou l'autre des séances d'informations et 357 ont participé à l'une des séances consacrées à l'audition des avis et mémoires. Au total, ce sont 81 groupes, organisations ou citoyens qui ont déposé un mémoire ou fait entendre leur avis. Les processus de planification et de participation ont fait l'objet de controverses, certains accusant l'arrondissement d'avoir une trop grande proximité avec le promoteur Devimco et d'autres remettant en question la crédibilité de la consultation mise en place (Beaudet, 2008 ; Collectif d'auteurs, 2008 ; Corriveau, 2008 ; Guthrie, 2008). Le PPU sera finalement adopté en avril 2008 et le projet de Devimco ira de l'avant. Rapidement toutefois, Devimco reverra à la baisse son projet. Depuis, plusieurs chercheurs se sont penchés sur le cas de Griffintown lors du premier projet, et ce, sous plusieurs angles d'analyse : la prise en compte des composantes immatérielles du lieu au sein de projets urbains (Lessard, 2008), les représentations individuelles des projets urbains

(Breux, 2011), l'utilisation du concept de développement durable dans le débat public en urbanisme à Montréal (Gariépy et Gauthier, 2009) et enfin, l'influence du débat public sur la notion de cohérence dans l'urbanisme montréalais (L van Neste, Gariépy et Gauthier, 2013).

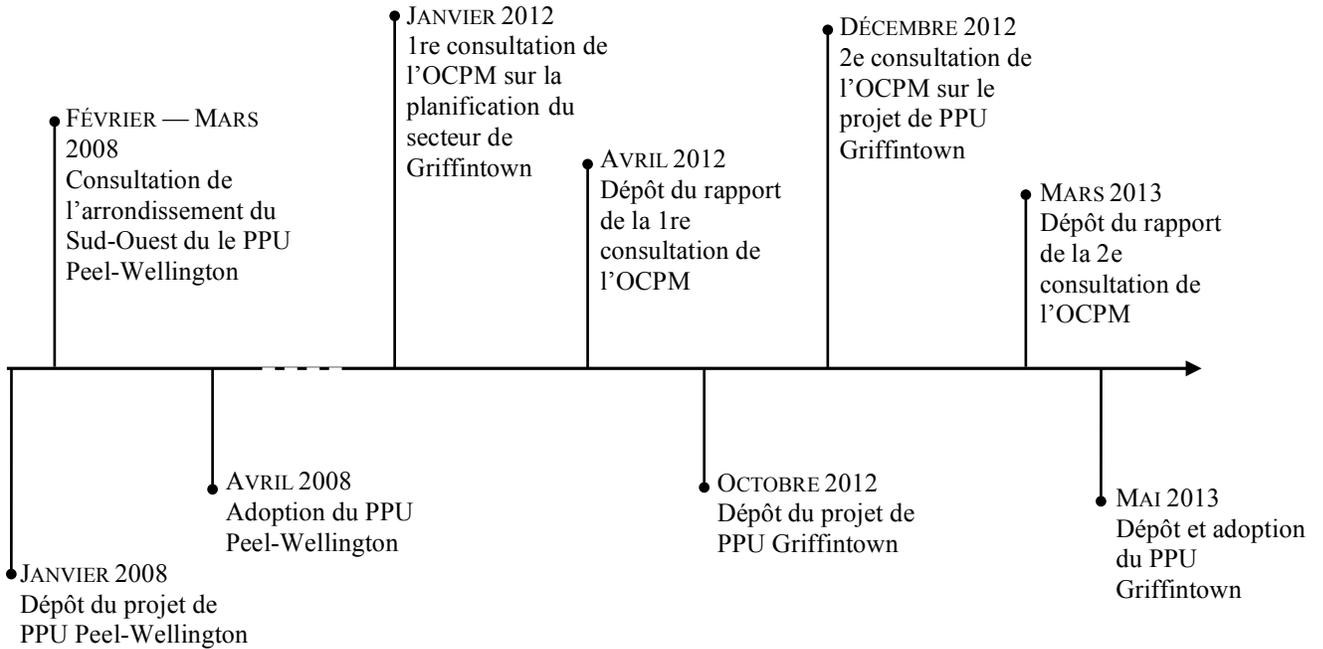
La succession de documents de planification, mais surtout de processus participatifs, en fait un cas riche en information et certainement un terreau fertile pour la recherche. L'analyse de ce deuxième processus participatif dans le secteur de Griffintown apporterait donc de l'eau au moulin des réflexions portées sur le secteur.

Description générale de la démarche participative

La démarche participative menée par l'OCPM sur le PPU du secteur de Griffintown a débuté en janvier 2012 (Figure 6). Traditionnellement, les consultations de l'OCPM se déroulent en deux temps. D'abord, une ou plusieurs séances d'information ont lieu. Durant ces séances, le promoteur présente son projet et les participants sont invités à poser des questions sur celui-ci. Puis, quelques semaines plus tard se tiennent les séances de dépôts des avis et des mémoires où les participants sont invités à se prononcer sur le projet. Les participants peuvent déposer un mémoire et le présenter lors d'une séance, déposer un mémoire sans le présenter ou encore présenter leur avis sans déposer de mémoire.

Dans le cas de Griffintown, l'OCPM a fait les choses différemment. Dans un premier temps, préalablement à la démarche grand public, la commission a rencontré environ une trentaine d'intervenants du quartier dans l'objectif de compléter le portrait du secteur étudié et d'identifier, selon différentes perspectives des acteurs, les enjeux du secteur (pour la liste exhaustive des acteurs rencontrés, voir l'Annexe 2).

Figure 6 : Ligne du temps projet Griffintown (Morin, 2016)



Dans un deuxième temps, elle a mis en place un site internet (Griffintownselonvous.com) où les gens étaient invités à commenter des photos du secteur de Griffintown mises en ligne par la commission ou soumises par des internautes. Ensuite, le vendredi 20 janvier, l'Office a tenu un colloque d'une journée où étaient conviés universitaires, étudiants, promoteurs immobiliers, organismes communautaires du secteur, citoyens, etc. ; une inscription était nécessaire et les places limitées. Six grands enjeux ont été approfondis par les conférenciers et les discussions qui ont suivi : l'authenticité, la mixité, la densification, l'animation du quartier, son efficacité et son caractère écoresponsable. Le lendemain, le samedi 21 janvier, la commission a organisé des portes ouvertes accessibles au grand public. Durant cette journée, la Ville de Montréal a présenté un état des lieux, les gens étaient invités à s'informer aux différents kiosques et finalement ils étaient conviés à l'assemblée publique terminant la journée. Finalement, pour clore le processus participatif, la commission a continué sur le terrain plus connu des séances de dépôts des avis et des mémoires.

Le projet

Aucune ébauche concernant le projet de PPU pour le secteur de Griffintown n'a été présentée lors du colloque de l'OCPM en janvier 2012. Certes, certains barèmes ont été fixés, comme le

souligne le mandat confié à l'Office par le comité exécutif de la Ville de Montréal, la planification devra se faire « dans le respect des décisions déjà prises par la Ville pour le secteur du PPU Griffintown — Secteur Peel-Wellington, pour le site des Bassins du Nouveau Havre et pour le projet Quartier Bonaventure » (Ville de Montréal, Séance ordinaire du mercredi 28 septembre 2011) (Figure 7). De plus, la Ville de Montréal avait déjà identifié des thèmes de discussion en lien avec les balises d'aménagement ciblées dans le plan d'urbanisme.

Figure 7 : Périmètre du PPU Peel-Wellington et du PPU Griffintown (adapté de (Ville de Montréal, 2012)

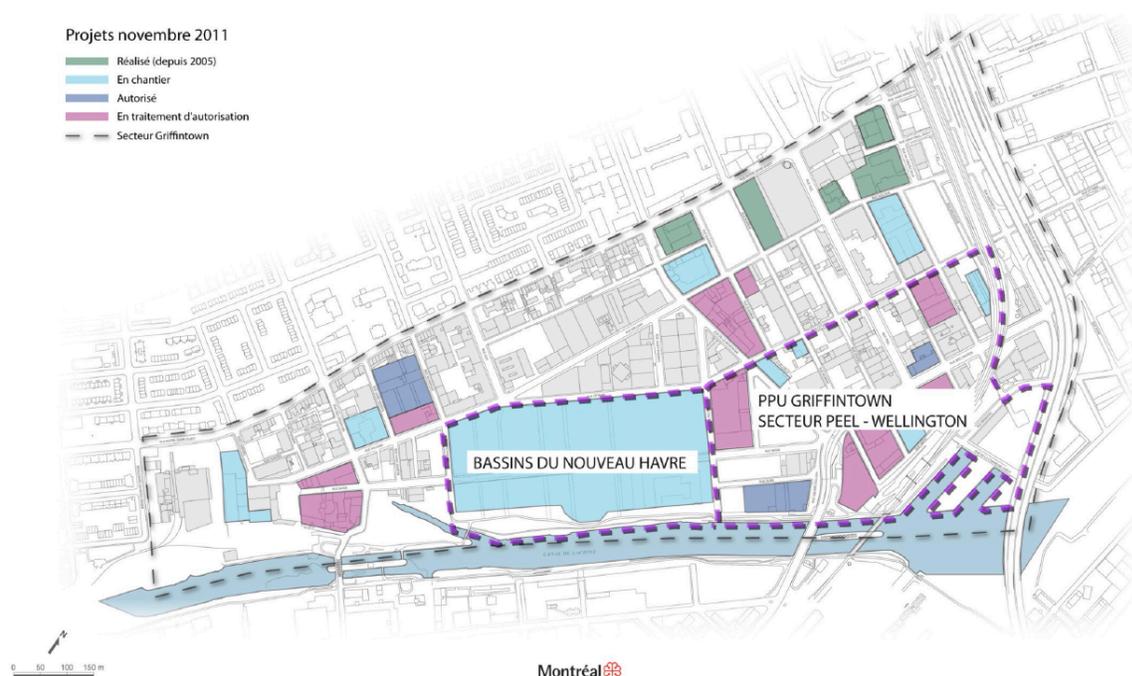


La commission avait également présenté cinq grandes orientations plausibles pour le secteur suite aux entrevues menées préalablement à la démarche participative avec la trentaine d'acteurs : Griffintown comme une extension du centre-ville, comme une extension du Vieux-Montréal, comme un quartier à part entière du sud-ouest, comme un pôle d'innovation ou encore comme un milieu de vie en soi. Toutefois, aucun cadre n'a été donné à la discussion, aucune planification, même minimale, n'a été présentée par les responsables du dossier aux participants lors des différents moments participatifs de la démarche. La Ville a plutôt

simplement présenté un état des lieux du secteur, laissant les propos recueillis alimenter leur réflexion (Office de consultation publique de Montréal, 2012b, pp. 59-60).

Néanmoins, les grues s'élevant partout dans le quartier de Griffintown, la Ville n'était pas sans savoir que la marge de manœuvre donnée à l'Office pour le dossier était bien mince. La carte présentée ci-dessous par la Ville lors de la journée de colloque le démontre bien (Figure 8). Les projets réalisés, en chantier, autorisés et en traitement d'autorisation, tapissent le territoire de Griffintown. Il est plus aisé de laisser carte blanche si l'on sait que la planification n'aura pas un énorme poids dans l'aménagement réel que si la planification guide l'avenir du secteur. Dans le cas de Griffintown, l'avenir était déjà fortement profilé.

Figure 8 : Projets réalisés en chantier, autorisés ou en traitement d'autorisation en 2011 (Ville de Montréal, 2012)



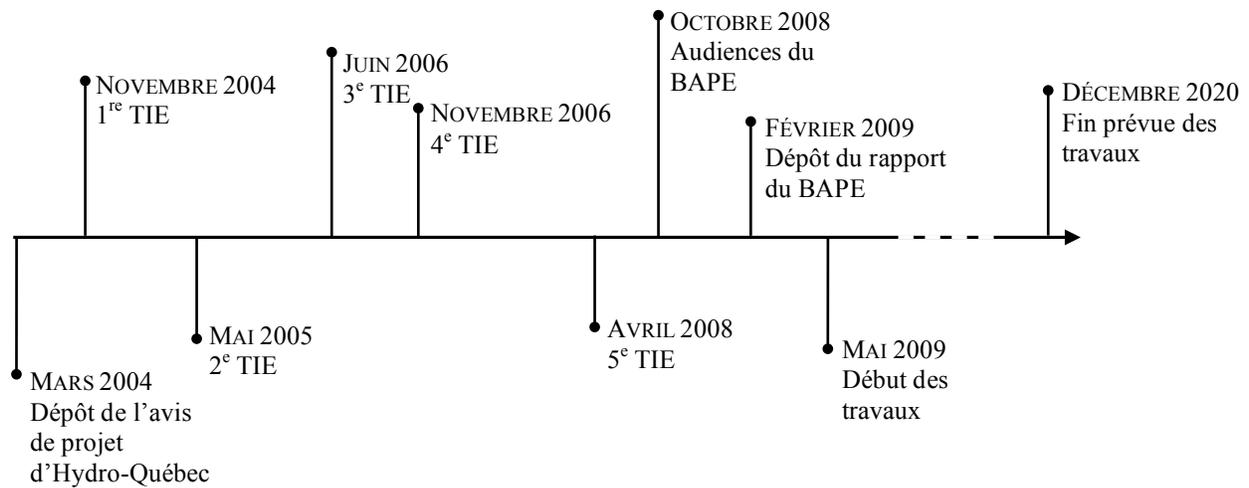
3.1.2. Les TIE comme processus d'amont du complexe hydroélectrique de la Romaine

Comme nous l'avons compris dans le chapitre 1, les TIE font partie des apprentissages que le maître d'ouvrage a faits au fil du débat public. Elles sont partie intégrante d'une stratégie de communication visant à assurer l'acceptabilité sociale des projets (Arnaud, 2006). Ce qui rend les TIE intéressantes, c'est qu'elles sont mises de l'avant par Hydro-Québec, un promoteur à la longue expérience sur les bancs du BAPE et qu'elles pourraient éventuellement inspirer d'autres promoteurs dans leur façon de faire. Il s'agit, à notre connaissance, du premier processus d'amont chez un promoteur qui s'est implanté de manière répétitive en amont (Émond, 2010) et c'est la première fois qu'il sera étudié. Cette singularité en fait un cas très intéressant.

Description du processus participatif

Rappelons que les TIE font partie du processus de participation qu'Hydro-Québec met en place à l'amont de projets d'envergure qui auront à passer à travers les étapes la procédure d'évaluation environnementale et des audiences publiques du BAPE lorsque le projet dépasse les seuils prescrits par la Loi sur la qualité de l'environnement (L.Q.E). Comme il se fait en amont, le processus des TIE commence et termine toujours avant le début des audiences du BAPE. Leur fonctionnement n'est pas balisé, leur constitution varie donc de fois en fois, mais règle générale, elles sont composées d'acteurs des communautés locales, des autorités locales, régionales, provinciales et fédérales, d'une équipe d'Hydro-Québec ainsi que parfois d'un agent vulgarisateur embauché par le promoteur, mais choisi par la communauté. Le nombre de rencontres, la période sur laquelle elles s'étendent, et leur sujet varient également selon le projet. Hydro-Québec dit s'adapter selon les contextes et les projets (Émond, 2010).

Figure 9 : Ligne de temps du projet de la Romaine (Morin, 2016)



Dans le cas de la Romaine, aucun agent vulgarisateur n'a été mobilisé. En ce qui concerne leur fonctionnement, les TIE se rassemblent à plusieurs reprises et prennent la forme de tables de discussion. Celles sur la Romaine se sont tenues quatre fois de novembre 2004 à avril 2008 (Figure 9). Toutes les rencontres se situent en avant-projet, soit à partir du dépôt de l'avis de projet au gouvernement jusqu'à la publication de l'étude d'impact sur l'environnement. Hydro-Québec se sert donc des TIE pour entendre les préoccupations du milieu tôt dans le projet, mais également pour partager les résultats de ses études préliminaires. La première réunion sert à établir un contact avec le milieu, à présenter le projet dans son état préliminaire et à recueillir les préoccupations des participants. Une fois les tables terminées, Hydro-Québec tient des rencontres ciblées avec plusieurs des acteurs du milieu. De ses rencontres émergent des ententes particulières. Par exemple, le promoteur a conclu une entente d'environ 700 millions de dollars qui seront versés d'ici 50 ans à la MRC de Minganie (Hydro-Québec Production, 2008). Mentionnons également qu'une autre entente, de 43 millions cette fois-ci, a été signée avec les Innus de Nutashkuan (Paradis, 2008).

Le projet

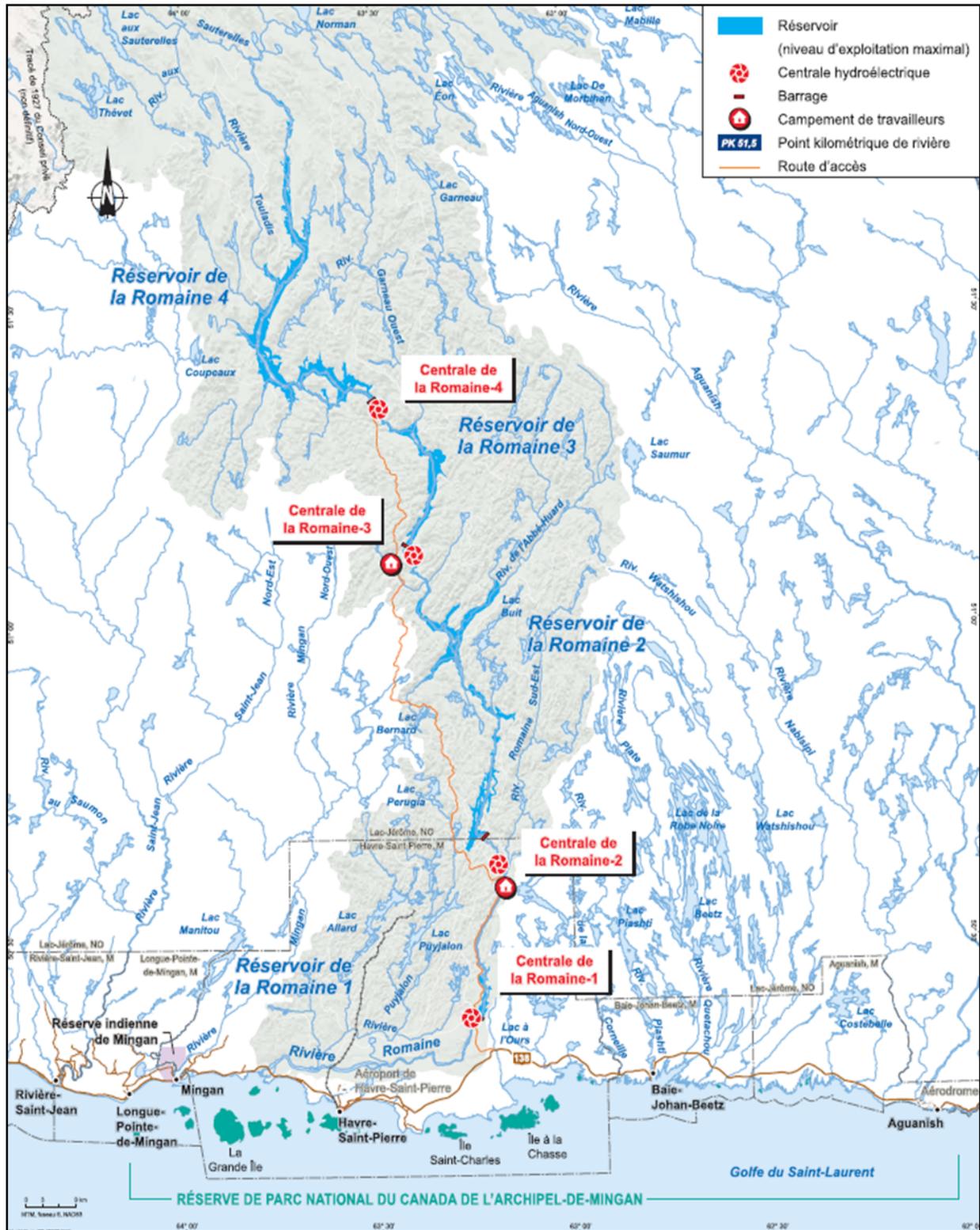
Située sur la basse Côte-Nord du Québec, la Romaine est l'une des sept rivières au plus imposant bassin versant de la Côte-Nord (Commission d'examen conjoint du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2009). La rivière Romaine est considérée depuis longtemps comme un cours d'eau propice à la production d'hydroélectricité.

Dès 1921, la Commission des eaux courantes du Québec fait mention d'études et de relevés effectués sur la rivière. D'autres études plus exhaustives sur les caractéristiques de la rivière ont eu lieu durant les années 1950. Ce n'est toutefois qu'à partir de la fin des années 60 que de véritables options de harnachement sur la rivière sont envisagées par la jeune société d'État, Hydro-Québec. Entre 1977 et 1984, c'est l'option de dérivation de la rivière St-Jean vers la rivière Romaine qui est étudiée en avant-projet. Quinze ans plus tard, Hydro-Québec opte plutôt pour la dérivation de la majeure partie de la rivière Romaine vers la rivière Churchill dans le but d'augmenter l'alimentation du complexe hydroélectrique existant. Le projet, mal reçu, notamment par les communautés Innus de la Côte-Nord est au centre d'une incertitude concernant le prix de vente des kilowatts aux États-Unis et est finalement abandonné (Delisle, vendredi, 10 novembre 2000 ; White, vendredi, 11 juin 1999). À partir de novembre 2000, Hydro-Québec change de cap et souhaite construire un barrage unique sur la Romaine. Cette version avorte également au début de l'année 2002. Ce n'est qu'en 2004 qu'Hydro-Québec s'engage de nouveau dans des études d'avant-projet pour une nouvelle version de harnachement de la rivière Romaine mais avec de multiples barrages cette fois. C'est d'ailleurs cette dernière mouture du projet qui est en cours de réalisation (Hydro-Québec Production, 2007).

Prenant sa source au Labrador, elle se verse dans le fleuve St-Laurent à la hauteur de l'archipel des îles Mingan, à quelques kilomètres à l'ouest de la Ville de Havre-Saint-Pierre (Figure 10). Le complexe hydroélectrique de la rivière Romaine est composé de quatre barrages en enrochement et pour chacun d'eux, un évacuateur de crues et une centrale comprenant deux groupes de turbines et alternateurs. Les installations du projet se situent

entièrement dans la MRC de Minganie. La construction des installations a débuté en 2009 et devrait s'achever pour 2020. La municipalité la plus proche, également la plus peuplée de la Minganie, est Havre-Saint-Pierre. Elle se situe à une quarantaine de kilomètres au sud de la première centrale, Romaine-1 alors que les réserves Innues les plus rapprochées, celles de Mingan et de Natashquan, sont respectivement à 70 km à l'ouest et 100 km à l'est des installations de la Romaine. Toutefois, la réserve indienne de Mingan est à moins de 20 km de l'embouchure de la rivière Romaine. Cette communauté côtière pratique la pêche, dans les conditions très particulières de l'estuaire de la Romaine et de l'archipel des îles Mingan, depuis les tous débuts de l'occupation de ce territoire, tout comme plusieurs résidents de la région par ailleurs (Charest et Côté, 2012).

Figure 10 : Emplacement des installations sur la rivière Romaine (Hydro-Québec, 2010)



3.2. Type de données colligées

Pour nourrir notre recherche, les méthodes de collectes de données sélectionnées sont variées et adaptées aux études des cas sélectionnés. Pour le cas de Griffintown, tous les mémoires et verbatim des activités participatives ont été rendus disponibles en ligne sur le site de l'OCPM. Ce sont d'ailleurs sur les mémoires que la plus grande partie de notre analyse s'est basée. En ayant accès aux mémoires des deux démarches participatives sur le PPU Griffintown (amont et suivante), nous avons pu comparer les mémoires des mêmes acteurs. Rappelons que l'analyse de ses mémoires s'est fait en grande partie dans le cadre du projet de recherche « Effet du débat public et apprentissages dans l'urbanisme montréalais : la cohérence à l'épreuve de la différenciation des politiques urbaines » dirigé par Michel Gariépy.

De plus, nous avons accès également en ligne aux documents règlementaires et législatifs entourant la tenue du processus participatif, soit la Charte de la Ville de Montréal et les résolutions du conseil exécutif, tout comme certains documents officiels de l'OCPM, tels que les bilans annuels. En plus de la documentation disponible, nous avons effectué plusieurs observations directes de la démarche participative. Le 20 janvier 2012, nous avons assisté au colloque organisé par l'OCPM *Regard sur l'avenir de Griffintown*. Un mois plus tard, soit le 13 et le 16 février 2012, nous avons pris part à deux séances de dépôt des mémoires.

En ce qui concerne le cas de La Romaine, en plus des comptes rendus des séances des TIE que nous avons obtenus et de plusieurs documents officiels d'Hydro-Québec, disponibles en ligne, notamment l'évaluation environnementale, nous avons effectué cinq entrevues semi-dirigées avec des parties prenantes ayant participé aux TIE. Les entrevues ont été nécessaires pour plusieurs raisons. D'abord, nous n'avons pas la possibilité d'effectuer des observations directes puisque les TIE se sont tenues entre 2004 et 2008, alors que ce projet de recherche n'était pas démarré. De plus, la documentation disponible étant limitée à des comptes rendus très brefs, où les enjeux discutés et les questions et réponses sont résumés, les entrevues semi-dirigées sont rapidement apparues comme un moyen efficace de collecte d'informations. De plus, par les entrevues, nous avons également l'objectif d'approfondir nos connaissances du milieu nord-côtier, et plus spécifiquement, sur les dynamiques socio-économique et politique

de la région de la Minganie. Comme le rappelle Lorraine Savoie-Zajc dans l'ouvrage *Recherche sociale, de la problématique à la collecte de données*, l'entrevue semi-dirigée a, entre autres, comme objectif de donner « accès à la compréhension de comportements complexes et à la trame culturelle sous-jacente aux actions des membres d'un groupe. » (Savoie-Zajc, 2003, p. 299). Ainsi, les entrevues semi-dirigées permettent non seulement de collecter de l'information desservant l'analyse centrale de la recherche, mais elles permettent aussi de mieux comprendre le contexte dans lequel s'inscrit l'étude du cas sélectionné.

Nous avons sélectionné les personnes de la manière suivante. Des 55 personnes ayant assisté aux TIE, seulement 11 ont participé à deux rencontres ou plus. De ces 11 personnes, 6 ont été choisies pour leur assiduité aux rencontres tenues, leur représentation se voulant la plus large possible des différents domaines de provenances des participants présents aux TIE ainsi que, bien évidemment, leur disponibilité pour nous rencontrer lors de notre déplacement sur la Côte-Nord. Des six entrevues planifiées, une a été annulée à la dernière minute pour cause de conflit d'horaire. Le participant qui n'a pu être rencontré était un des représentants d'une communauté autochtone. Pour ce qui est des cinq autres entrevues, en plus d'un représentant d'Hydro-Québec, nous avons rencontré, un acteur de la MRC de Minganie, un du milieu des affaires, un provenant d'un organisme public et un maire de municipalité de la MRC de Minganie².

Les entrevues ont été réalisées de façon individuelle et ont duré en moyenne de 60 à 75 minutes (le guide d'entretien de même que le certificat d'éthique nécessaire à la tenue des entrevues se trouvent en Annexe 3). Elles se sont toutes déroulées sur la Côte-Nord, en octobre 2012. Les entrevues se sont déroulées en deux temps. D'abord ont été abordés les éléments qui concernent les caractéristiques du processus. Par exemple :

- Comment ont-ils été inclus dans le processus de participation ?
- À combien de rencontres ont-ils participé ?

² À noter que le masculin est utilisé pour désigner l'ensemble des participants aux TIE passé en entrevue. L'objectif de cette tournure grammaticale est de minimiser les possibilités de retracer les individus ayant participé à notre recherche.

- Comment se déroulaient les rencontres (le fonctionnement) ?

Puis, nous nous sommes intéressés à leur expérience en tant que participants au processus des TIE :

- Aviez-vous des attentes au début du processus ? Si oui, quelles étaient-elles ? Ont-elles évolué en cours de processus ?
- Avez-vous pu exprimer vos appréhensions telles que vous le désiriez ?
- Suite à vos demandes, avez-vous constaté des changements dans le projet ?
- Considérez-vous que votre implication dans ce processus d'amont en valait peine ?

À noter également qu'un entretien exploratoire a été effectué préalablement aux cinq autres, avec un membre de l'équipe d'Hydro-Québec en novembre 2011, à Montréal. La rencontre s'est déroulée dans un cadre beaucoup plus informel que les entrevues semi-dirigées avec les participants. L'objectif de cet entretien était de mieux orienter la recherche et d'améliorer notre connaissance du processus.

3.3. Traitement des données colligées

Concrètement, voici comment nous répondrons à nos deux principales questions de recherche, que nous rappelons ici : a) « les participants, à travers leur participation en amont, ont-ils eu un effet sur le projet ? » et b) « L'impact ou l'absence d'impact de leur participation en amont a-t-elle eu un effet sur leur position à l'endroit du projet ? »

Dans le cas de Giffintown, nous répondrons à la première question de manière très systématique. En effet, en comparant les requêtes faites au sein des mémoires des participants lors de la participation en amont et le projet de PPU présenté lors de la 2^e phase, nous serons en mesure de savoir quelles recommandations ont été suivies et quelles autres ont été ignorées. Dans le cas de la Romaine, la comparaison ne pourra être aussi précise. L'analyse des demandes portant sur des caractéristiques physiques du projet est certes possible, mais plusieurs des préoccupations soulevées touchent davantage des caractéristiques économiques ou sociales dont l'évolution est plus difficilement observable. Par exemple, davantage de requêtes concernant la formation de la main-d'œuvre ont été faites à l'inverse de recommandations touchant la hauteur et le débit d'un des barrages. Par ailleurs, n'ayant pas accès aux ententes conclues entre Hydro-Québec et certaines parties prenantes, nous ne pourrions pas statuer si certaines requêtes d'ordre socio-économique ont bien été prises en compte suivant les TIE. Pour combler ce manque de connaissances, lors des entrevues semi-dirigées, nous avons interrogé les participants sur leurs apports au projet. Si les réponses à cette question sont à interpréter prudemment, elles pourront toutefois nous indiquer, dans une certaine mesure, si les intérêts des participants ont été pris en compte ou complètement ignorés.

Dans un deuxième temps, nous évaluerons si la prise en compte (ou non) des requêtes des participants influence leur position face au projet. Autrement dit, nous cherchons à savoir si la position des participants à l'endroit d'un projet est reliée à la prise en compte de leurs intérêts en amont. Pour ce faire, dans le cas de Griffintown, nous nous baserons sur les mémoires déposés et en analyserons le discours des participants ayant participé aux deux phases de participation. Nous serons donc à même de vérifier si leur position par rapport au projet a

évolué après le dépôt du projet de PPU. Dans le cas de la Romaine, faisant face une fois de plus à une quantité limitée de documentation disponible, nous nous baserons sur les entrevues semi-dirigées menées, où la question de leur position par rapport au projet avant et après la démarche participative a été abordée avec les participants interviewés.

A priori, beaucoup d'éléments semblent séparer les deux cas sélectionnés. Nous partons de deux réalités fortement différentes : un PPU d'un secteur urbain dans la métropole québécoise versus la planification d'un complexe hydroélectrique dans une des régions les moins densément peuplées et éloignée de la province. Pourtant, ces deux cas sont très intéressants et pertinents à comparer.

Le point de départ unissant ces deux contextes n'est nul autre que le cœur de cette recherche : le processus participatif d'amont. Dans le cas de Griffintown, les nombreuses critiques adressées à la démarche de participation menée par l'arrondissement ainsi que le développement rapide et sans planification du secteur ont créé un contexte particulier. N'oublions pas l'intérêt particulier souligné plus tôt de la présidente de l'OCPM pour une insertion plus en amont des projets. L'OCPM est interpellé au moment où ni la Ville ni les promoteurs immobiliers n'ont la cote chez les intervenants du secteur. Dans le cas de la Romaine, c'est le promoteur, Hydro-Québec, qui, apprenant de ses projets passés, emboîte le pas d'une participation plus hâtive dans le processus (ou, pourrions-nous dire, défriche le terrain de l'amont, puisqu'à la fin des années 90, peu d'organisations peuvent se targuer d'utiliser de telles méthodes de participation).

Deux éléments distinctifs des démarches les rendent aussi intéressantes pour la comparaison. D'abord, parce que nous aborderons deux organisations complètement différentes, élargissant nos perspectives sur les démarches d'amont. Nous avons affaire à un processus d'amont mené par un organisme indépendant voué à la participation publique, l'OCPM, alors que l'autre est mené par le porteur de projet lui-même, Hydro-Québec. Par la suite, parce que nous analyserons des formules de participation très différentes. La démarche de l'OCPM est grand public, alors que celle de la société d'État interpelle davantage les parties prenantes ciblées. Les dynamiques répertoriées seront forcément différentes, nous permettant, encore une fois, d'élargir notre champ de vision des pratiques de la participation en amont.

4 Le processus participatif et ses effets : l'influence, la position et les apprentissages des participants

Le quatrième chapitre représente le cœur de cette recherche. Dans les pages qui suivent nous répondrons aux questions de recherche qui sont : « Les participants, à travers leur implication en amont, ont-ils eu un effet sur le projet ? » et « La prise en compte ou non de leurs requêtes a-t-elle eu une influence sur leur position par rapport au projet ? ».

Avant d'en arriver à ces questions, nous brosserons d'abord un portrait des deux démarches à travers la caractérisation de leur processus. La sélection des participants prenant part à la démarche, tout comme le fonctionnement du processus, seront abordés permettant ainsi de mettre en contexte et en perspective les processus.

4.1. Caractérisation des processus

4.1.1. Sélection des participants

Dans le cas de la démarche participative de l'OCPM de Griffintown, l'ouverture de la démarche participative se divise en quatre moments. Dans un premier temps, la Commission a effectué des rencontres ciblées avec environ 35 d'intervenants du milieu sélectionnés par l'OCPM (voir Annexe 2) dans l'objectif de compléter le portrait du secteur étudié et d'identifier, selon différentes perspectives des acteurs, les enjeux du secteur.

Dans un deuxième temps, un colloque sur l'avenir du secteur Griffintown a eu lieu. Bien que l'évènement était ouvert à tous, l'inscription était nécessaire et tous n'ont pu y assister. Les places étant limitées et l'intérêt pour l'évènement était tel que l'Office a dû refuser un certain nombre de demandes (Office de consultation publique de Montréal, 2012 c). Mais évidemment, cette sélection n'était pas intentionnelle. Environ 300 personnes ont assisté au colloque et plusieurs intervenants étaient invités à faire un exposé. En plus des représentants de la Ville de Montréal venu faire un bref état des lieux du secteur Griffintown, des universitaires, professionnels de l'aménagement, du monde économique et du monde communautaire ont été invités à prendre la parole. Kenneth Greenberg, architecte et designer urbain reconnu, a d'ailleurs été le premier à s'élancer, immédiatement après les mots de bienvenue de la présidente de l'OCPM³. Ce choix de l'OCPM n'était pas anodin. La présentation de monsieur Greenberg appelait entre autres les autorités municipales à faire preuve de courage face aux promoteurs pour moduler la ville aux rythmes des principes d'aménagement convenus collectivement plutôt que selon des intérêts économiques. M. Greenberg énonçait qu'il est possible de faire mieux et même d'innover, tout en conservant une rentabilité pour le promoteur.

Dans un troisième temps, l'OCPM a organisé le samedi 21 janvier 2012, au même endroit où se tenait le colloque la veille, un évènement grand public, une journée portes ouvertes. Plus de

³ Le programme de la journée du colloque peut être consulté à l'adresse internet suivante : <http://ocpm.qc.ca/sites/dev2015-v2.ocpm.qc.ca/files/pdf/P56/2c.pdf>

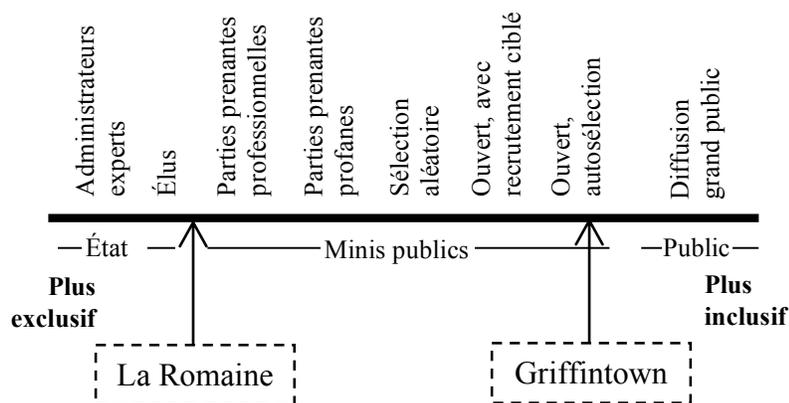
500 personnes sont venues déambuler à travers les différents kiosques des organismes du quartier, discuter au café citoyen et participer aux différents ateliers tenus durant la journée. Finalement, les quatre séances d'auditions des avis et des mémoires étaient elles aussi ouvertes à tous et elles ont permis d'entendre près de cinquante personnes. Ces quatre phases de la démarche participative d'amont mises en place par l'OCPM, bien que toutes ouvertes au grand public, ont certainement permis d'attirer des publics différents à chacune d'elles.

Dans le cas des Tables d'information et d'échange de la Romaine, l'ouverture de la démarche était fort différente. Le processus de sélection des participants s'est fait lors d'études préliminaires d'Hydro-Québec sur le milieu humain. L'entreprise a alors brossé un portrait sociopolitique de la région, puis ciblé les principaux intervenants qui seront vraisemblablement touchés par le projet, allant de l'utilisateur du territoire, au Centre local d'emploi, en passant par le préfet de la MRC. Selon Hydro-Québec, les rencontres des TIE demeurent toutefois très ouvertes à quiconque aurait voulu s'y joindre. Précisons néanmoins qu'elles ne sont pas publicisées, la connaissance de leur existence demeurant restreinte aux cercles d'invités d'Hydro-Québec et à leur réseau. Selon les participants interviewés, aucune personne non invitée ne s'est jointe aux TIE. D'après les comptes rendus, le nombre de participants a varié entre 11 à 19 par rencontre et au total 55 personnes différentes se sont assises à titre de participant à une ou plusieurs des cinq TIE.

Comme vu précédemment au chapitre 2, l'échelle de Fung concernant la sélection des participants nous permet de catégoriser les différentes ouvertures des démarches (Figure 11). Dans le cas de l'OCPM, la démarche d'amont est faite de plusieurs phases, dont l'objectif n'est pas nécessairement de rejoindre le même genre de participants. Néanmoins, le processus demeure accessible au grand public, du début à la fin. Ainsi, nous faisons face à une démarche ouverte, où les participants *s'autosélectionnent*. Autrement dit, qui souhaite participer, participe, la sélection s'effectuant selon les intérêts de l'individu pour la démarche. Dans le cas des TIE de la Romaine, la méthode de sélection tire davantage du côté d'une démarche exclusive. En effet, le groupe restreint désigné par Hydro-Québec était composé de parties prenantes profanes (ex. Comité de citoyens de Havre-Saint-Pierre, Association de chasse et

pêche, etc.) et professionnelles (ex. Parcs Canada, Emplois Québec, etc.) ainsi que de représentants élus (maire de Havre-Saint-Pierre, Conférence régionale des élus, etc.)

Figure 11 : Méthode de sélection des participants (traduction de (Fung, 2006))



Nous remarquons donc que les deux exercices participatifs étudiés ne ciblent pas les mêmes participants. Le premier, celui de Griffintown est plus ouvert, plus inclusif que le second, celui de la Romaine, qui est plus exclusif.

4.1.2. Provenance des participants

Le domaine de provenance des participants est un élément de mise en contexte important. Il n'est d'ailleurs pas étranger à la question de représentativité des intérêts lors du processus de participation. Pour certains auteurs, la représentation des divers intérêts en place est une composante clef pour la réussite d'un processus participatif. À cet effet, Bryson et ses collègues disent : « A key challenge in public participation is ensuring that the appropriate range of interests is engaged in the process, including those normally excluded from decision making by institutionalized inequities » (Bryson et al., 2013, p. 29). Attardons-nous donc à la provenance des participants des deux études de cas.

Les participants ont été regroupés en différents groupes pour permettre cette analyse. D'abord, il y a les citoyens non affiliés qui sont des participants s'exprimant à titre personnel. Le milieu économique représente les participants issus de groupe d'intérêt à vocation économique

(chambre de commerce, centre local de développement, institut économique, etc.) ou bien d'entreprises (Devimco), tandis que les participants issus du milieu associatif proviennent de groupe d'intérêts à vocation communautaire, d'organismes à but non lucratif ou bien de regroupement citoyen (Bâtir son quartier, Héritage Montréal). Par groupe d'intérêt, nous entendons :

« Entité qui cherche à représenter et à promouvoir les intérêts d'un secteur spécifique de la société. (...) Cette représentation du groupe s'exerce vis-à-vis de l'ensemble de la société et non seulement d'une administration ou d'un ministère et elle ne se traduit pas nécessairement par une démarche visant à faire pression. » (Office de consultation publique de Montréal, 2008)

Les participants provenant d'institutions ou d'organismes publics œuvrent au sein de ministères ou d'agences (Direction de la santé publique (DSP), Agence métropolitaine de transport (AMT), Société de transport de Montréal (STM), École de technologie supérieure (ÉTS), etc.). Enfin, les élus et membres de partis politiques sont des participants se présentant comme membre d'un parti ou représentant de celui-ci. Cette typologie de participants est fortement inspirée de travaux effectués dans le cadre de la recherche « Effets du débat public et apprentissage dans l'urbanisme montréalais : la cohérence à l'épreuve de la différenciation des politiques urbaines » (Gariépy, Gauthier, Paulhiac et Scherrer, 2011).

Pour s'adapter au contexte particulier du cas de la Romaine, nous avons également inclus une catégorie « communautés autochtones » qui regroupe différents représentants des groupes autochtones qui ont participé. Nous avons également ressenti le besoin de former deux groupes distincts pour les représentants municipaux et les représentants régionaux et MRC puisqu'ils étaient présents en grand nombre.

Dans le cas de Griffintown, nous avons ciblé un type de participant en particulier. Ne pouvant faire le profil des gens ayant donné leur opinion en ligne, de ceux qui ont participé aux portes ouvertes ou encore de ceux assistant simplement aux audiences de dépôt des avis, seul le profil des participants ayant déposé un avis ou un mémoire a été analysé. Nous avons également mis en parallèle les trois démarches de participation ayant eu lieu sur le territoire de Griffintown,

soit celles sur le PPU Peel-Wellington en 2008, celle qui nous intéresse plus particulièrement sur l’amont du PPU secteur Griffintown en 2012 et finalement celle sur le PPU secteur Griffintown en 2013 (Tableau 2). Les citoyens non affiliés sont des participants qui présentent leur mémoire en leur nom personnel. Les participants issus du milieu économique représentent des intérêts économiques globaux au sein d’un regroupement, comme la Chambre de commerce du Montréal métropolitain par exemple, ou particuliers, tels une compagnie ou un commerce.

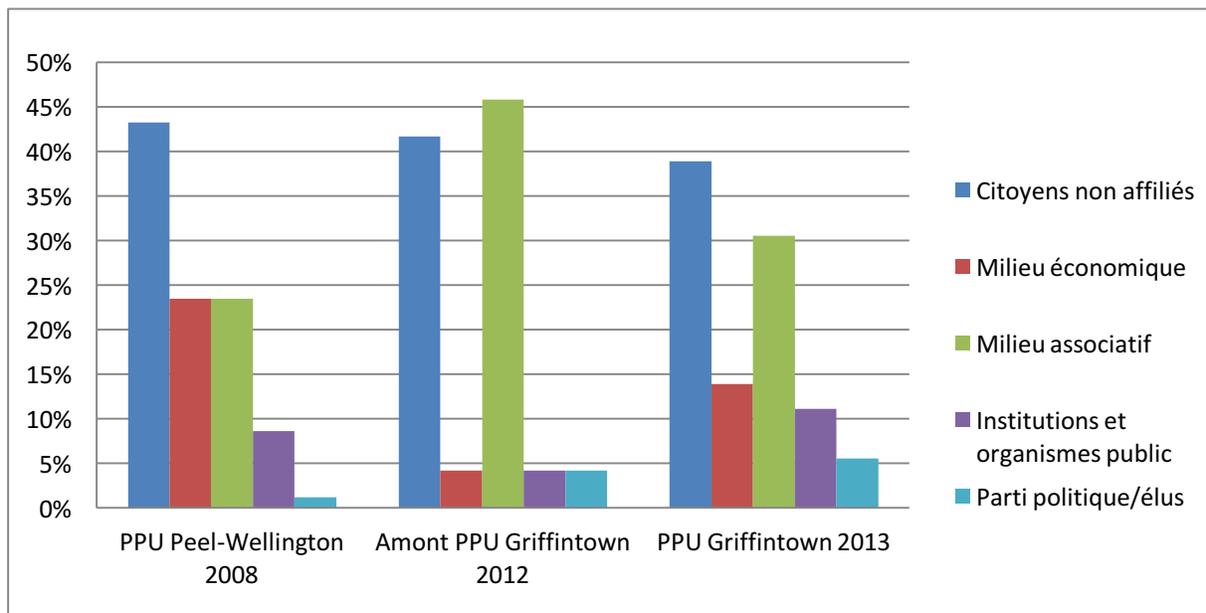
Tableau 2 : Nombre de participants ayant déposé un mémoire ou énoncé un avis par démarche de participation selon leur type (Morin, 2016)

<i>Type de participants</i>	<i>Consultations</i>		
	PPU Peel-Wellington 2008	Amont PPU Griffintown 2012	PPU Griffintown 2013
Citoyens non affiliés	35	20	14
Milieu économique	19	2	5
Milieu associatif	19	22	11
Institutions et organismes publics	7	2	4
Parti politique/élus	1	2	2
Total	81	48	36

Premier constat, près de la moitié moins de gens ont participé en déposant un mémoire lors de la démarche de 2012 comparativement à 2008. Toutefois, les 48 participants de 2012 comprennent seulement les mémoires et avis déposés. Or, près de 500 personnes ont assisté à la journée portes ouvertes et près de 90 commentaires ont été écrits en ligne (Office de consultation publique de Montréal, 2012a). Cette importante mobilisation n’est pas sans faire écho aux 1200 participants aux consultations de 2008. Deuxième constat, lors de la démarche de participation d’amont de 2012, la proportion des participants provenant du milieu économique a chuté drastiquement comparativement à la consultation sur le PPU Peel-Wellington (passant de 23 % à 4 %) alors que la proportion de participants provenant du milieu associatif a fait un bond inverse (passant de 23 % à 46 %) (Figure 12). Cette chute peut s’expliquer par l’objet de la consultation en 2008 versus celui de 2012. Le PPU Peel-Wellington de 2008 était intimement lié au projet d’un acteur économique privé, Devimco,

alors que la démarche participative d'amont de 2012 portait sur la planification d'un secteur plus vaste et dont les points focaux étaient plus nombreux et variés que dans le PPU précédent.

Figure 12 : Proportion des participants par type lors des trois démarches de consultation (Morin, 2016)



Enfin, troisième constat, la proportion de citoyens non affiliés ayant participé sous forme de dépôt d'un avis ou d'un mémoire aux trois démarches de participation est demeurée importante et plutôt stable, oscillant entre 43 % et 39 % de la première en 2008 à la plus récente entre 2013. Ce dernier constat démontre l'intérêt constant que les citoyens ont porté pour la planification du secteur Griffintown.

Dans le cas des TIE de la Romaine, la comptabilisation des participants est basée sur leur simple présence aux rencontres. La typologie utilisée a toutefois été légèrement modifiée pour s'adapter à un contexte des TIE. Nous avons ainsi supprimé la catégorie « Parti politique » et ajouté les catégories « Représentants municipaux », « Représentants régionaux et MRC » ainsi que « Communautés autochtones ». Comme pour le cas de Griffintown, nous avons comparé le nombre de participants au processus participatif d'amont, avec une autre consultation ayant eu lieu dans la planification du projet. Dans le présent cas, il s'agit de la consultation du BAPE de 2009 (Tableau 3). À noter que le total des participants des TIE correspond au nombre de

présences des différents intervenants. Ceux ayant participé à plus d'une TIE ont donc été comptabilisés à plus d'une reprise. Dans le cas du BAPE, les participants sont ceux qui ont déposé un mémoire dans la cadre de cette consultation.

Nous remarquons d'abord l'absence de citoyens non affiliés lors des TIE. Ce constat nous renvoie d'ailleurs au mode de sélection des participants discuté plus haut. En effet, les TIE étant un processus plus exclusif qu'inclusif, il est normal que nous ne retrouvions pas de participant présent à titre individuel.

Tableau 3 : Nombre de participants (ou de présence) par démarches participatives selon leur type (Morin, 2016)

<i>Type de participant</i>	<i>Consultations</i>	
	TIE 2004-2008	BAPE ⁴ , 2009
Citoyens non affiliés	0	29
Représentants de communautés autochtones	9	6
Représentants régionaux et MRC	16	5
Représentants municipaux	15	4
Milieu associatif	6	29
Milieu économique	13	36
Institutions et organismes publics	17	6
Autres/indéterminés	3	1
Total	79	116

Autre constat, les milieux associatifs et économiques étaient présents en proportion beaucoup plus importante lors des audiences du BAPE que lors des TIE (Figure 13). Ce grand bond s'explique principalement par le fait que plusieurs acteurs des milieux associatifs et économiques ayant déposé un mémoire au BAPE provenaient de l'extérieur de la région (ex. l'Association de l'industrie électrique du Québec, Fondation Rivières ou encore les Amis de la terre du Québec).

D'ailleurs, en combinant institutions et organismes publics, représentants régionaux et MRC ainsi que représentants municipaux, nous recoupons 61% des présences aux TIE (Figure 14). En terminant, ajoutons que les TIE n'étaient pas constituées que de participants (Figure 15).

⁴ Audiences du BAPE portant sur le projet de la Romaine ayant eu lieu a posteriori des TIE d'Hydro-Québec.

En effet, plusieurs observateurs étaient présents. Ces derniers provenaient principalement d'agences gouvernementales ou de ministères. Ils n'étaient pas appelés à intervenir, mais s'ils pouvaient fournir des réponses sur les sujets de leur compétence, ils le faisaient. Les observateurs n'ont pas été comptabilisés au sein de l'analyse par type de participant. Ajoutons que l'équipe d'Hydro-Québec était souvent nombreuse, de sorte que seulement la moitié du groupe présent aux TIE était des participants.

Figure 13 : Proportion des participants par type lors des deux démarches de participations (Morin, 2016)

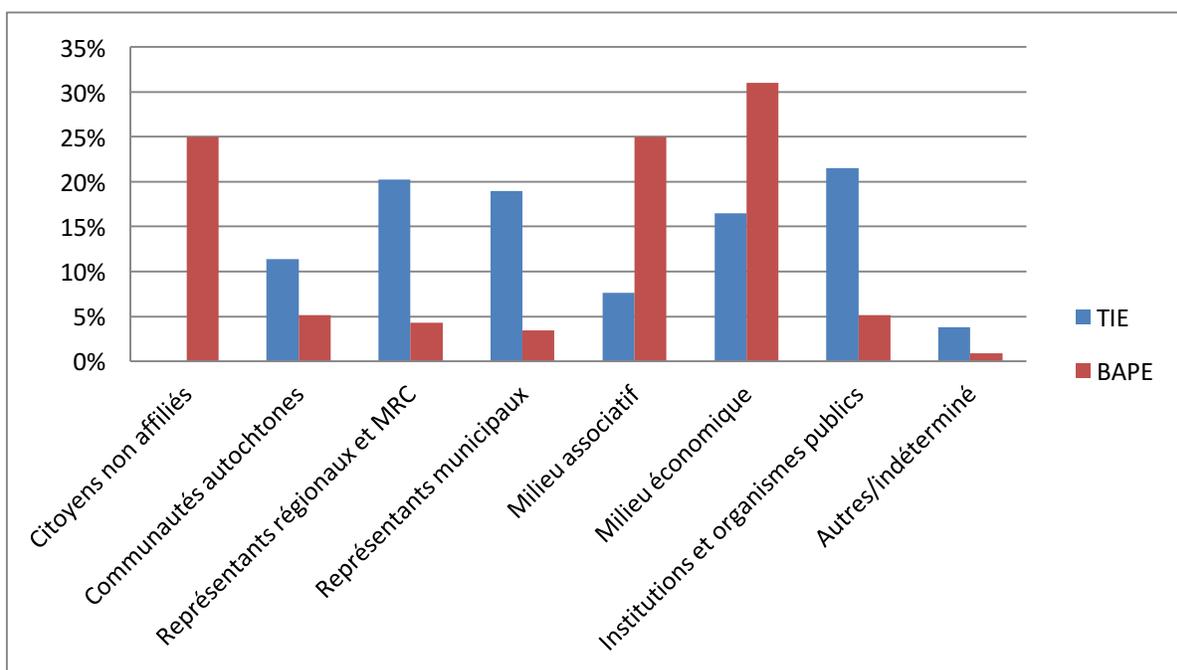


Figure 14 : Proportion des participants selon le type (Morin, 2016)

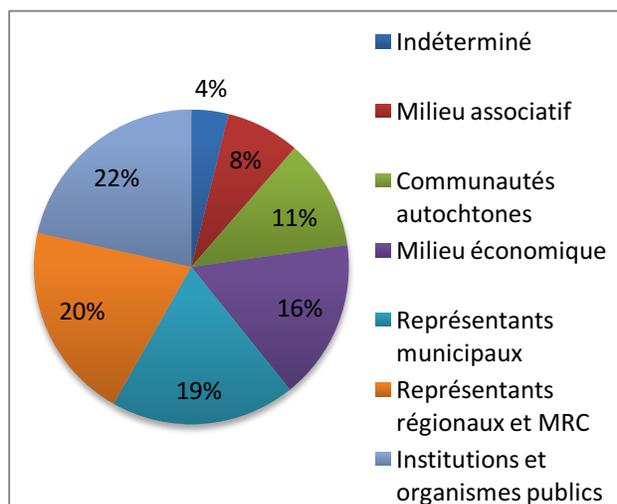
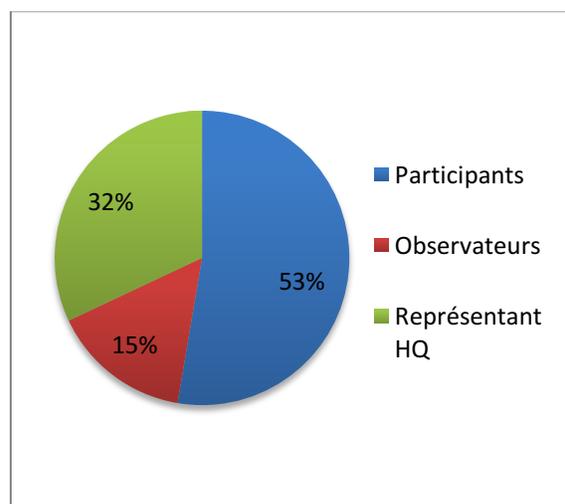


Figure 15 : Type d'intervenants présents aux TIE (Morin, 2016)



4.2. Formes participatives

Attardons-nous maintenant sur les formes participatives des deux études de cas. Les modalités d'existence de ces processus alimenteront notre analyse, tout comme les formules participatives mobilisées. Enfin, nous nous attarderons également à leur déroulement, autant concernant les éléments formels de la démarche tels que les modalités de prise de parole, la désignation du ou des meneurs de discussion et la disposition de la salle que des éléments plus informels comme le ton et l'atmosphère des rencontres.

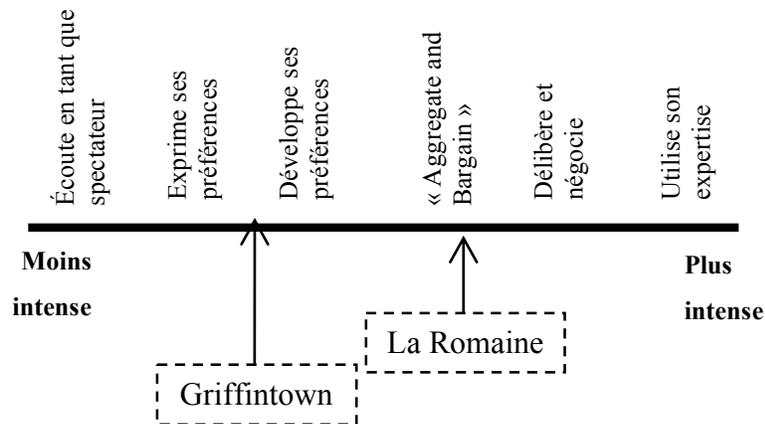
D'abord, qu'entendons-nous par modalités d'existence des processus ? Il s'agit de connaître ce qui sous-tend les processus, ou, autrement dit, ce qui rend leur existence possible. Cet élément d'analyse est important dans la mesure où il en dit beaucoup sur la pérennité des processus. Dans le cas de l'OCPM, l'enchâssement de son existence dans la Charte de la Ville de Montréal, elle-même ayant force de loi, lui donne une certaine garantie de pérennité. Il va sans dire qu'une refonte de la loi est plus fastidieuse que de rayer de la carte un processus à coup de résolution municipale, comme ce fut le cas en 1994 lors de l'abolition du Bureau de

consultation publique de Montréal (BCM) par l'administration du maire Pierre Bourque. Malgré cela, il demeure possible de minimiser l'importance de l'OCPM si une administration politique le désirait. Selon la loi, l'OCPM a l'obligation de tenir des consultations lors de cas particuliers décrits à l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal (voir annexe 1). Or, à l'extérieur de ces cas, c'est le conseil municipal ou le conseil exécutif qui mandate l'Office pour consulter. Lorsqu'un mandat important n'est pas confié à l'OCPM, comme ce fut le cas lors du PPU Peel-Wellington, il s'agit d'un choix de l'appareil politique. Ainsi, en dépit de l'assise législative de l'Office, le processus demeure un outil du politique, avec les aléas que cela lui confère.

Dans le cas des TIE, rien ne garantit leur existence ou simplement leurs présences d'un projet à l'autre. Il s'agit d'un mécanisme *ad hoc*, qui, malgré son utilisation depuis maintenant plus de 15 ans chez Hydro-Québec, demeure à la merci du bon vouloir du maître d'ouvrage. Cela vaut d'ailleurs autant pour l'existence même du processus que pour sa constitution et son fonctionnement. Gardons à l'esprit que les TIE ont été mises en place et sont conduites par la société d'État. Autrement dit, elles sont une créature d'Hydro-Québec. Ainsi, si le processus perdure, c'est qu'Hydro-Québec y trouve son compte. Comme le mentionnait Louise Émond, chargée de projet en environnement chez Hydro-Québec, « Depuis plus d'une dizaine d'années, Hydro-Québec s'est donné comme exigence d'assurer l'acceptabilité sociale, environnementale et économique des projets qu'elle met de l'avant. » (Émond, 2010, p. 4). Elle ajoute plus loin que les TIE sont un des principaux outils dans l'atteinte de ces trois objectifs. C'est donc dans son utilité pour l'atteinte des critères de faisabilité qu'Hydro-Québec s'est fixés, que les TIE trouvent leur raison d'être.

En ce qui a trait aux formes participatives mobilisées et au déroulement des démarches, elles dénotent la façon dont les participants ont été invités à exprimer leur vision et leurs préoccupations ou ce que Fung appelle les modes de communication et de décision (Figure 16).

Figure 16 : Modes de communication et de décision (traduit de (Fung, 2006))



Selon la formule et le déroulement des moments participatifs, les participants peuvent être quelque part entre en *écoute en tant que spectateur* et *l'utilisation de son expertise*. Voyons voir où les démarches des deux études de cas se situent sur cette échelle.

Dans le cas de Griffintown, comme nous l'avons vu précédemment, la démarche s'est déroulée en plusieurs moments participatifs, en débutant par les photos à commenter en ligne, en passant par le colloque et la journée portes ouvertes et se terminant avec le dépôt des mémoires. Notons également une fois de plus les rencontres préalables effectuées par la commission auprès d'une cinquantaine d'intervenants du milieu. Cette démarche participative, menée par l'OCPM, dont la composition de la commission est décidée par la présidente de l'organisme, s'est voulue rassembleuse. Les audiences publiques, où tour à tour les participants posent des questions et émettent leur opinion devant les commissaires, ont bel et bien eu lieu, mais le processus a été agrémenté de formules un peu moins conventionnelles pour l'Office. Le colloque a ainsi permis d'entendre des professionnels et experts de l'aménagement alors que la journée portes ouvertes a laissé place à des échanges individuels.

Si la journée de colloque et celle des portes ouvertes se sont tenues sous le signe d'un décorum plus informel, les séances de dépôt des avis et des mémoires ont conservé leurs règles de

fonctionnement habituelles. Les quatre séances d'audiences publiques se sont toutes déroulées de manière similaire. Elles ont eu lieu dans les locaux de l'OCPM au centre-ville, ont toutes duré moins de 3 h 30 et trois séances se sont déroulées le soir ainsi qu'une l'après-midi. Lors de chacune des séances, la présidente de la commission, Louise Roy, a présenté ses collègues formant la commission, soit Michel Séguin et Bruno Bergeron, et a expliqué le déroulement des séances et l'ordre de présentation des avis et mémoires. Une pause est généralement prise à mi-parcours. Si le décorum des rencontres intimide un participant qui souhaiterait émettre un avis ou encore s'il est dans l'impossibilité de se déplacer pour l'une ou l'autre des séances, il a toujours la possibilité de déposer un mémoire sans le présenter.

Or, le processus de l'OCPM, peu importe les formules participatives mobilisées, demeure non décisionnel. En ce sens, il se situe entre les niveaux *exprimer ses préférences* et *développer ces préférences* de l'échelle des modes de communication et de décision de Fung. Toutefois, le processus participatif crée des attentes chez les participants et met une pression certaine auprès des décideurs pour qu'ils répondent aux recommandations d'une entité participative indépendante, qui a bâti sa crédibilité au fil des années.

Concernant le cas de la Romaine, mentionnons d'abord que les TIE font partie d'un processus de communication et de négociation plus large et qu'elles suivent parallèlement l'évolution de la planification de l'avant-projet. Dans le cas de la Romaine, cinq rencontres se sont tenues. La première s'est tenue moins d'un an après le dépôt d'avis de projet alors que la dernière a eu lieu après le dépôt de l'étude d'impact sur l'environnement. Hydro-Québec met donc à profit les informations émanant des TIE, en interaction avec les études préliminaires, pour l'avancement du projet. Une rencontre type de table d'information et d'échange se déroulait comme suit. Hydro-Québec envoyait une invitation aux participants sélectionnés avec un ordre du jour préétabli. Elles se sont toutes tenues à Havre-St-Pierre. Leur durée variait d'une demi-journée à une journée entière. Lors des réunions, les participants étaient assis à la table principale avec le personnel d'Hydro-Québec alors que les observateurs restaient en retrait. Les rencontres débutaient par une présentation du maître d'ouvrage sur l'évolution du projet et sur les nouvelles informations provenant d'études en cours sur le milieu naturel ou humain.

Ces présentations prenaient généralement la majorité du temps des rencontres. S'en suivait une période de discussion. L'ambiance était plutôt informelle, dans le sens où le groupe ne s'est donné aucune règle de déroulement du dialogue concernant le tour ou le temps de parole. De façon plus globale, aucun objectif général n'a été convenu avec les participants ou n'a été présenté par Hydro-Québec concernant les TIE.

La première réunion a servi à établir un contact avec le milieu, à présenter le projet dans son état préliminaire et à recueillir les préoccupations des participants. La deuxième rencontre a permis de faire l'état de l'avancement du projet et d'établir un calendrier pour le reste de l'avant-projet. À la troisième rencontre, Hydro-Québec a fait part des modifications qui ont été apportées au projet tout en expliquant les principaux impacts engendrés par le projet et les mesures envisagées pour les atténuer. Entre la troisième et quatrième rencontre, des ateliers thématiques ont eu lieu. Les quatre grands thèmes abordés ont été les suivants : les emplois et formations, les retombées économiques, l'exploitation forestière et l'ouverture du territoire. Les thématiques mobilisées par Hydro-Québec ont été choisies en regard de préoccupations soulevées lors des premières rencontres. À la quatrième rencontre, un résumé des ateliers précédent est effectué. Aussi, Hydro-Québec y a présenté ses premières conclusions de l'étude d'impact préliminaires. Finalement, lors de la cinquième et dernière rencontre, l'étude d'impact a été parcourue et commentée avec les participants.

Après chacune des TIE, la responsable des relations avec le milieu d'Hydro-Québec allait faire une entrevue à la radio locale pour discuter du déroulement de la rencontre. À noter que entre les 2e et 3e et entre les 4e et 5e rencontres, il s'est écoulé plus d'un an. Lors de l'entrevue avec le représentant d'Hydro-Québec, l'attente de nouvelles études ou de nouvelles évolutions dans le projet, dans l'optique d'avoir de nouvelles informations à transmettre aux participants, a été invoquée pour expliquer les délais. De plus, la tenue des rencontres des TIE s'inscrivait dans ce qu'Hydro-Québec appelle une « séquence de communication » où toutes les équipes du maître d'ouvrage se déplaçaient en Minganie pour environ une semaine et où étaient concentrées plusieurs activités. Il y avait d'abord des rencontres avec les élus, puis une TIE, l'entrevue à la radio et parfois des ateliers complémentaires et des portes ouvertes au public. Ainsi, avant de se rendre sur le territoire hôte du projet, les équipes devaient être fin prêtes.

Les tables d'information et d'échange terminées, l'implication des parties prenantes ne tire pas pour autant à sa fin. En effet, Hydro-Québec tient des rencontres ciblées avec plusieurs des acteurs du milieu, autant avec certains qui ont participé aux TIE que d'autres qui n'y étaient pas présents. Ces rencontres se sont tenues davantage dans une atmosphère de négociation puisque de nombreuses ententes officielles en sont ressorties. Par exemple, en 2008, le promoteur a conclu une entente d'environ 700 millions de dollars (100 millions en dollars d'aujourd'hui) qui seront versés d'ici 50 ans à la MRC de Minganie (Hydro-Québec Production, 2008). Mentionnons également qu'une autre entente, de 43 millions cette fois-ci, a été signée avec les Innus de Nutashkuan (Paradis, 2008). Ainsi, les TIE sont également un espace pour mettre la table aux négociations d'ententes. Théoriquement, les TIE pourraient être un endroit où les participants feraient plus qu'exprimer leur préférence. Cette proximité avec le maître d'ouvrage, leur présence tout au long de l'avant-projet et les ententes qui ont suivi dans le cas de la Romaine nous porte à croire que le processus se situe davantage du côté de l'« *Agragate and bargain* » de l'échelle de Fung, stade où les participants savent ce qu'ils désirent, connaissent les intérêts des autres participants et négocient pour obtenir le dénouement qui s'approche le plus de leurs préférences.

Les processus peuvent également être analysés selon la clarté et le partage de leurs objectifs (Bryson et al., 2013; Innes et Booher, 1999). Dans le cas de Griffintown, l'OCPM a établi clairement les objectifs poursuivis par le processus dès le départ : faire un état de situation, préciser les enjeux ainsi que de faire ressortir des éléments de vision et des orientations préliminaires. Pour ce qui est attendu de la contribution des participants à l'exercice, elle est connue de ses pratiques et de la manière dont elle rapporte les propos de ceux qui participent à ces démarches. La situation est bien différente pour les TIE de la Romaine, où les participants ont avoué ne pas avoir saisi le processus dès le départ, ni le rôle qu'ils joueraient en étant présents aux rencontres. Le critère de clarté et de partage des objectifs ne serait donc pas rempli dans le cas des TIE.

Les processus peuvent également être évalués selon les objectifs qu'ils poursuivent (Bryson et al., 2013). Lorsque l'objectif est de produire un plan au contenu de qualité, tel que ce fut le cas

lors de la démarche de Griffintown, Bryson et ses collègues suggèrent d'opter pour un design participatif de type délibératif et collaboratif. Est-ce ce genre de formules participatives qui ont été retenues pour la démarche de Griffintown? Non, pas dans sa version en amont de l'OCPM à tout le moins. La Ville a-t-elle fait d'autres démarches qui pourraient s'apparenter à de la délibération ou de la collaboration dans le dossier de l'élaboration du PPU Griffintown? Non plus. Préalablement au processus participatif sur le PPU Griffintown, en 2010, une démarche de participation a été menée par la Ville. Elle portait sur le développement des abords du canal de Lachine dans l'arrondissement du Sud-Ouest (MDDELCC, 2015). Il a été question d'un atelier de discussion, d'un sondage et d'un forum citoyen. Rien ne se rattache toutefois à de la délibération ou de la collaboration. Dans le cas de la planification de Griffintown, comme nous le verrons dans l'analyse des résultats, il ne semble pas que l'absence d'un processus délibératif ou collaboratif ait nui à la qualité du PPU. Bryson et ses collègues soulignent aussi l'importance que la prise de décision se fasse à une échelle adéquate pour mettre à profit toutes les connaissances et l'implication nécessaire des acteurs lors de la phase de réalisation. Dans le cas d'un PPU, comme il est une composante du plan d'urbanisme de Montréal, il a été adopté par la Ville centre et non par l'arrondissement du Sud-Ouest dans lequel s'insère le secteur de Griffintown. Toutefois, le document a été élaboré conjointement par les professionnels de l'arrondissement et ceux de la Ville centre.

Pour le cas de la Romaine, l'objectif poursuivi par le processus de participation est plutôt celui de l'adhésion des parties prenantes aux décisions du maître d'ouvrage. Dans cette optique Bryson et ses collègues estiment que le processus doit éviter la prise de décision en vase clos, que les porteurs du projet doivent plutôt miser sur une procédure équitable et rassembleuse, particulièrement avec les parties prenantes et que lors de désaccords, l'utilisation de techniques de négociation et de gestion de conflits sont nécessaire pour rapprocher les points de vue et ultimement créer une situation gagnante gagnant. Hydro-Québec a, dans une certaine mesure, intégré certaines de ces caractéristiques.

Dans un premier temps, les TIE se voulaient entre autres un endroit pour faire le point avec tous les participants nous expliquait le représentant d'Hydro-Québec en entrevue : « (...) les TIE, ben ça nous donnait un moment "x" où tout le monde était là, où tout le monde entendait

la même chose, puis l'information était la même pour tous. (...) C'était vraiment un point central d'information. ». En ce sens, les TIE étaient davantage un moment d'information qu'un moment influençant la prise de décision. Puis, concernant les qualités rassembleuse et équitable de la démarche, il serait hasardeux de se prononcer sur celles-ci sans avoir demandé l'avis des principaux intéressés, les participants. Comme les objectifs de nos entrevues n'allaient pas en ce sens, nous nous abstenons de nous étendre davantage sur cet aspect. Enfin, sur l'utilisation de négociations en cas de conflit, nous comprenons qu'Hydro-Québec a appliqué cet outil, mais pas dans le cadre de TIE. Selon les affirmations de participants, lorsqu'il y avait litige aux tables, la situation se réglait bien souvent à l'extérieur du processus.

4.3. Les effets des requêtes sur le projet

Dans cette section nous traiterons des effets des démarches participatives d'amont observées sur le projet. Rappelons que nous cherchons à répondre à la question suivante : est-ce que les préoccupations des participants ont été prises en compte? Nous comparerons les demandes des participants avec les modifications apportées au projet final et ainsi voir si elles concordent. De cette manière, nous serons en mesure de comprendre si la participation en amont a eu des effets sur le projet.

4.3.1. Griffintown

La Ville de Montréal a présenté, lors du colloque et de la journée portes ouvertes de janvier 2012, un état des lieux de Griffintown. Les délimitations du secteur concerné, l'historique du quartier et un portrait actuel du territoire ont été présentés. Toutefois, aucune ébauche de planification n'a été exposée. Si quelques thèmes de réflexions sont lancés à la fin de la présentation (mixité des fonctions, densifications, desserte en transport public, etc.), la Ville est en mode « amont », c'est-à-dire qu'elle se contente de mettre la table à la discussion, discussion qui « alimentera la réflexion » des planificateurs dans leur démarche de production. Le champ est donc libre pour les participants à la démarche (Office de consultation publique de Montréal, 2012b). Le cadre consultatif plus traditionnel, où les participants réagissent à ce qu'on leur présente, éclate et s'inverse; les planificateurs sont invités à réagir à ce que les participants leur proposeront.

Plus formellement, le mandat de la démarche de participation, tel qu'interprété par la Commission, visait à « dresser un état de la situation du secteur de Griffintown, à préciser les enjeux relatifs à sa mise en valeur et à formuler des orientations préliminaires répondant à un énoncé de vision. » (Office de consultation publique de Montréal, 2012a, p. 1). La résolution de la Ville de Montréal confiant le mandat à l'OCPM était tout aussi large dans son énoncé, à une exception près, là où le comité exécutif de l'époque demande à ce que la démarche de participation se tienne dans le « respect des décisions déjà prises par la Ville pour le secteur du PPU Griffintown — Secteur Peel-Wellington, pour le site des Bassins du Nouveau Havre et

pour le projet Quartier Bonaventure. » (Ville de Montréal, Séance ordinaire du mercredi 28 septembre 2011). Rappelons que le territoire couvert par le PPU Peel-Wellington, entre les rues Ottawa, du Séminaire, le canal Lachine et l’autoroute Bonaventure, est enclavé au sein de celui du PPU Griffintown. Ainsi, les balises du PPU Peel-Wellington adoptées quatre ans auparavant ne se voient pas remises en question lors de la démarche de participation. Cela dit, comme mentionnée dans leur rapport, la Commission n’a pas restreint le débat sur ces parcelles de territoire, mais a plutôt tenté de les intégrer, dans l’objectif d’obtenir une planification d’ensemble cohérente. Au final, presque tous les paramètres du PPU Peel-Wellington ont été incorporés au nouveau PPU Griffintown.

Attardons-nous maintenant au cœur de notre questionnement : les préoccupations des participants ont-elles été retenues? Pour répondre à cette interrogation, nous avons répertorié les recommandations et requêtes émises par les participants dans leur mémoire et nous avons vérifié si la version préliminaire du PPU Griffintown les intégrait. Notre échantillon est de 15 mémoires sur 48. Nous avons tenté d’être le plus fidèles possible à la proportion des différents types de participants ayant déposé un mémoire (Tableau 4). Outre le souci de représentation dans l’échantillon des différents types de participants, ceux-ci ont été sélectionnés en fonction de leur présence et dépôt d’un mémoire lors de la deuxième consultation sur la planification du secteur de Griffintown. Ainsi, le dépôt de leur deuxième mémoire, portant sur le projet de PPU proposé cette fois-ci, nous sera utile pour la suite de notre analyse, lorsque nous verrons si la prise en compte de leur requête a influencé leur position à l’égard du PPU.

Tableau 4 : Représentativité de l’échantillon (Morin, 2016)

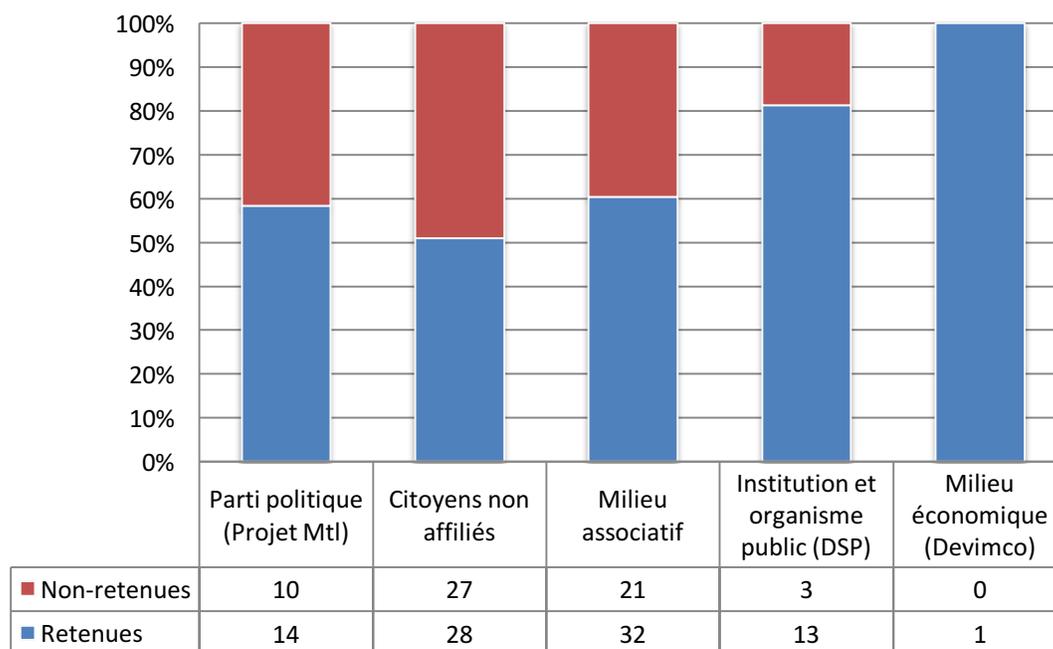
Type de participants	Nb de mémoires analysés/ Nb mémoires déposés	Échantillon	Total
Citoyens non affiliés	6/20	40,0%	41,7%
Milieu économique	1/2	6,7%	4,2%
Milieu associatif	6/22	40,0%	45,8%
Institutions et organismes	1/2	6,7%	4,2%
Parti politique/élus	1/2	6,7%	4,2%

Pour notre le bien de notre analyse, les propositions émises par les participants peuvent soit avoir été retenues ou, inversement, ne pas avoir été retenues pour le projet de PPU Griffintown. Par retenue il est entendu que la proposition peut avoir été sous-entendue dans la planification, reprise, mais modifiée légèrement ou substantiellement, ou encore reprise telle quelle, sans altération.

Après avoir répertorié toutes les requêtes et vérifié si elles avaient eu des échos au sein du PPU Griffintown, nous constatons que plus de la moitié des requêtes des participants (59%) ont été intégrées d'une manière ou d'une autre au document de planification. Des requêtes retenues nous pouvons nommer, par exemple, la nécessité d'améliorer les liens entre le quartier Griffintown et le canal Lachine, l'impérativité d'appliquer la Stratégie d'inclusion de logements abordables dont la Ville de Montréal s'est dotée, ou encore, l'implantation d'un projet de corridor culturel sur la rue Ottawa.

Ajoutons que le nombre de requêtes retenues est variable selon le type de participant ([Figure 17](#)). Dans le cas des catégories Parti politique, Institution et organisme public et Milieu économiques, un seul mémoire a été analysé ce qui explique que nous ayons indiqué les participants ciblés. Ainsi, ce sont les citoyens non affiliés qui ont eu la moins grande proportion de propositions retenues alors que la Direction de la santé publique (DSP) a été le participant dont les requêtes se reflètent le plus dans le PPU. Concernant la catégorie « Milieu économique », son taux parfait de requêtes retenues s'explique par le fait qu'une seule requête a été présentée dans le mémoire de Devimco et que celle-ci s'est trouvée intégrée. Ladite requête portait sur le souhait de Devimco de voir les paramètres du PPU Peel-Wellington repris intégralement dans le PPU Griffintown. Or, cette unique requête, a priori anodine, en implique plusieurs autres puisque les paramètres d'un PPU sont nombreux. En effet, cette requête implique que l'ensemble des paramètres du PPU Peel-Wellington soit intégré au nouveau PPU, que le statu quo de 2008 demeure pour ce secteur de Griffintown.

Figure 17 : Pourcentage et nombre de requêtes retenues dans le PPU Griffintow selon le type de participants (Morin, 2016)



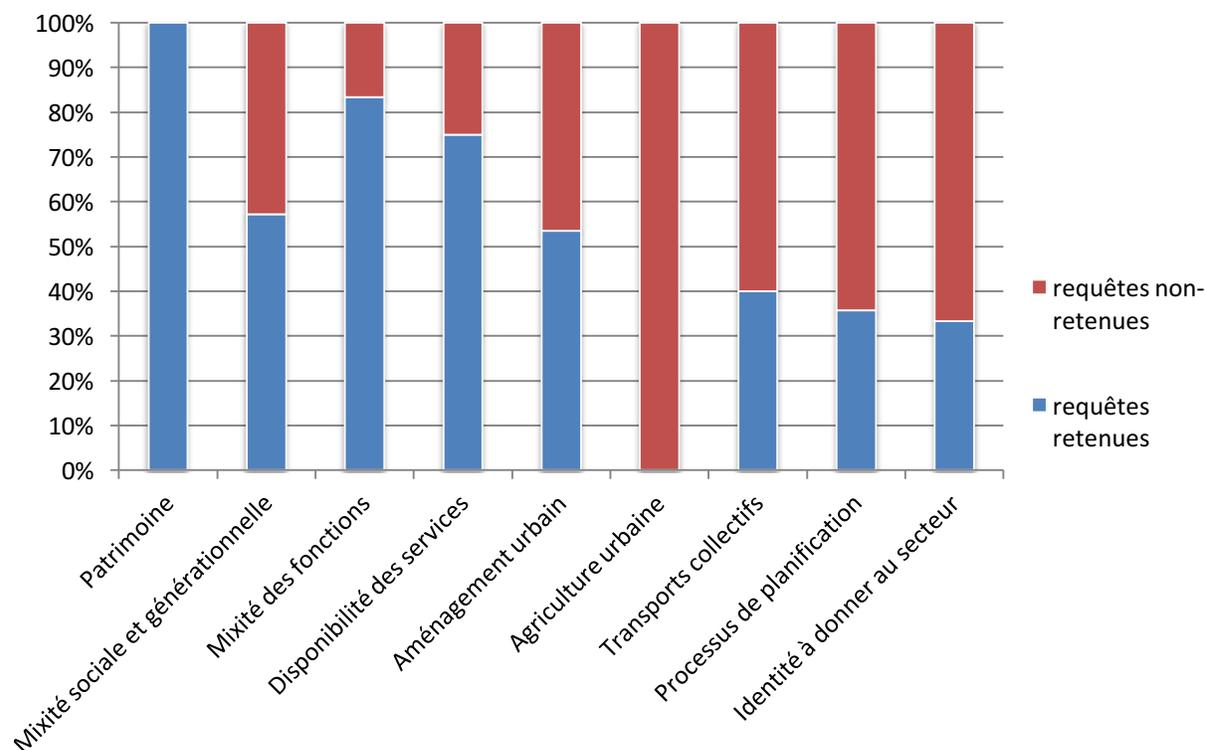
Pour mieux comprendre l'intégration des requêtes formulées par les différents participants, nous devons également nous attarder à leur nature. Nous avons donc analysé individuellement les requêtes et classé chacune d'elles en catégories exprimant la nature de leur contenu (Tableau 5). Neuf catégories ont été identifiées : patrimoine, mixité sociale et générationnelle, mixité des fonctions, disponibilité des services, aménagement urbain, agriculture urbaine, transports collectifs, processus de planification et identité à donner au secteur. Par exemple, pour le type de participant ayant eu le taux de requêtes retenues le plus élevé, soit Institution et organisme public (représenté par la DSP), nous constatons que la majorité des requêtes qu'ils ont formulées portent sur l'aménagement urbain (7 sur 13) et qu'elles ont toutes été retenues.

Tableau 5 : Type de participants, nature des requêtes et prise en compte des requêtes (Morin, 2016)

		Nature des requêtes									
	Type de participants	Patrimoine	Mixité sociale et générationnelle	Mixité des fonctions	Disponibilité des services	Aménagement urbain	Agriculture urbaine	Transports collectifs	Processus de planification	Identité à donner au secteur	TOTAL
Requêtes retenues	Citoyens non affiliés	5	4	4	2	10	0	1	2	0	28
	Milieu associatif	3	3	6	2	14	0	1	2	1	32
	Institution et organisme public (DSP)	0	3	0	1	7	0	1	1	0	13
	Parti politique (Projet Mtl)	0	2	0	1	6	0	1	0	0	10
	Milieu économique (Devimco)	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
	Total	8	12	10	6	38	0	4	5	1	84
Requêtes non retenues	Citoyens non affiliés	0	0	0	0	19	1	2	3	2	27
	Milieu associatif	0	5	2	0	9	0	1	4	0	21
	Institution et organisme public (DSP)	0	0	0	1	0	1	1	0	0	3
	Parti politique (Projet Mtl)	0	4	0	1	5	0	2	2	0	14
	Milieu économique (Devimco)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	0	9	2	2	33	2	6	9	2	65
TOTAL		8	21	12	8	71	2	10	14	3	149

En revanche, près de la moitié des requêtes portant sur l'aménagement urbain formulées par Projet Montréal, représentant le type de participant Parti politique, ont été laissées de côté dans le PPU. Qu'est-ce qui explique cette divergence ? D'abord, mentionnons que la DSP demeure sur le terrain des principes d'aménagement, tel que la sécurisation des intersections, la convivialité des aménagements sur rue, la présence accrue d'espaces verts, etc. Sans grande surprise, ces principes ont tous été intégrés au PPU. Ils font partie d'un ensemble plutôt consensuel de principes d'aménagement qui sont aujourd'hui normalisés. Du côté de Projet Montréal, deux des requêtes non retenues dépassent les limites précises du territoire couvert par le PPU Griffintown, soit celle demandant à ce que l'îlot constitué de l'ancien Planétarium devienne le parc Dow, en mémoire de la brasserie du même nom ayant déjà occupé l'espace et celle concernant l'idée d'une allée de type « Rambla » sur les îlots centraux du projet de Bonaventure. Ces deux requêtes concernent des territoires jouxtant le PPU, mais n'y sont pas intégrées. Projet Montréal demeure néanmoins cohérent entre ses requêtes puisqu'ils ont également demandé à ce que le périmètre du PPU soit élargi, requête qui n'a pas non plus été

Figure 18 : Pourcentage de requêtes retenues selon la nature de celles-ci (Morin, 2016)



prise en compte. D'autres requêtes, demandant à la Ville l'acquisition de certains terrains, n'ont également pas été retenues (ex. le terrain de Volleyball entre le Parc Gallery et le canal Lachine appartient à des intérêts privés). Ainsi, les requêtes de Projet Montréal, à l'inverse de celle de la DSP, vont davantage dans le détail d'aménagement. Nous constatons également que certains types de requêtes sont plus enclins à être intégrés que d'autres ([Figure 18](#)). Ainsi, les huit requêtes répertoriées reliées au patrimoine ont toutes été intégrées au PPU. L'intérêt porté au patrimoine dans la présentation initiale de la Ville de Montréal laisse croire que les planificateurs avaient déjà une idée du rôle qu'il jouerait dans le PPU à venir. En effet, le portrait fait du secteur par la Ville comportait une section de trois diapositives sur les composantes patrimoniales du secteur, y compris un inventaire des bâtiments à valeurs patrimoniales. Les requêtes des participants sur le patrimoine ont-elles été retenues parce que les modalités du PPU en matière de patrimoine avaient déjà été pensées en ce sens ? Sur l'agriculture urbaine, seulement deux requêtes ont été répertoriées. Aucune des deux n'a été prise en compte dans le PPU. L'intérêt peu marqué des participants à l'égard de cette thématique pourrait très bien expliquer son absence dans le document de planification.

Dans le cas des requêtes sur la mixité sociale et générationnelle, les requêtes ignorées souhaitaient toutes que le PPU aille au-delà de la Stratégie d'inclusion en matière de logement abordable. Que ce soit en augmentant les ratios de logement social et abordable au sein des projets immobiliers (POPIR — Projet Organisation Populaire Information), en diminuant le seuil d'assujettissement à la Stratégie d'inclusion (Bâtir son quartier), ou encore en demandant que la Ville achète et réserve des terrains pour des coopératives de logements sociaux (Projet Montréal), ces requêtes relevaient davantage d'intentions politiques que d'un document de planification. Si le PPU Griffintown n'a pas répondu à ces demandes (ce n'était pas, par ailleurs, son rôle) l'arrondissement du Sud-Ouest l'a fait, dans une certaine mesure, en abaissant le seuil du nombre de logements de 200 à 100 pour être soumis à une exigence d'inclusion de logement social et abordable (Le Métro, 6 juin 2012).

En somme, les requêtes doivent entrer dans les balises du mandat pour être prises en compte. Autrement dit, une proposition qui porte sur l'extérieur du périmètre territorial visé ou en dehors du champ de responsabilités du planificateur d'un PPU (par exemple : achat de terrain

ou extension des paramètres d'une politique), il est fort probable que la requête soit ignorée. Cela dit, les requêtes des participants n'ont pas comme frontières la démarche participative. Comme l'ont mentionné Innes et Booher ainsi que Bryson et ses collègues, les requêtes peuvent continuer d'influencer le processus décisionnel bien au-delà de la démarche participative (Bryson et al., 2013 ; Innes et Booher, 1999).

4.3.2. La Romaine

Les TIE d'Hydro-Québec se déroulent dans un paysage fort différent que celui du PPU Griffintown. Le contexte économique difficile de la Minganie rend presque tout projet au potentiel de développement économique intéressant pour les acteurs locaux. De plus, du côté du porteur de projet, la Romaine est dans la mire d'Hydro-Québec depuis le début des années 1960. À la fin des années 1990, déjà deux options ont été analysées avant d'être reléguées aux oubliettes. Alors lorsqu'en 2004, Hydro-Québec dépose son avis de projet, l'entreprise d'État a déjà une bonne idée de la direction que le projet prendra.

Pour nous attarder aux effets de la démarche de participation en amont sur le projet, nous devons nous pencher sur les caractéristiques mêmes du projet. Les caractéristiques techniques de base d'un projet de harnachement de rivière sont nombreuses : le type d'exploitation du réservoir, la hauteur de barrage, la superficie du réservoir, la longueur du réservoir, la puissance de la centrale, le débit de l'équipement, la hauteur de la chute et la production annuelle moyenne. Évidemment, ces caractéristiques dépendent les unes des autres. Par exemple, la hauteur du barrage déterminera en partie la superficie du réservoir, la puissance de la centrale et la production annuelle. Or, nous constatons que ces caractéristiques n'ont presque pas évolué entre le dépôt de l'avis de projet et la tenue du BAPE, c'est-à-dire durant la période d'avant-projet, lorsque les TIE ont eu lieu (Tableau 6). C'est également le cas avec la version finale du projet, tel qu'il est actuellement mis en œuvre. Ainsi, le type d'exploitation des réservoirs est demeuré le même, l'emplacement des barrages et leur hauteur n'ont subi que de minimes variations. Lors de nos entrevues, le représentant d'Hydro-Québec nous a

confirmé qu'à partir du démarrage du projet en 2003, très rapidement le profil technique du projet s'est dessiné et n'a pas subi de grandes modifications par la suite.

Cela s'explique de deux façons. D'abord, par le fait qu'Hydro-Québec avait déjà une connaissance très approfondie de la rivière puisqu'ils ont commencé à y faire des relevés dès les années 1960. La rivière Romaine n'ayant plus de grandes surprises à révéler, les équipes techniques n'ont donc pas eu à revoir de façon majeure le projet. La deuxième raison est relative aux participants des TIE. Ces derniers n'auraient pas été outillés pour commenter tous les aspects techniques du projet et encore moins de les critiquer dans le but d'y apporter des modifications. Ce constat émane du représentant d'Hydro-Québec et des participants aux TIE interrogés. Les discussions autour d'éléments techniques du projet et les études présentées par les spécialistes ont été nombreuses aux TIE. Certains participants nous ont dit avoir été écrasés par la quantité et la complexité des informations présentées. « Il n'y avait pas assez de temps de parole et l'ordre du jour était vraiment impressionnant. (...) Les sujets étaient lourds et très techniques » nous a dit un participant. Rappelons que, lors de certains projets, un agent vulgarisateur scientifique, choisi par la communauté, est embauché par Hydro-Québec. Dans le cas de la Romaine, aucun agent vulgarisateur ne s'est joint au processus des TIE. Le représentant d'Hydro-Québec nous a mentionné qu'il ne le faisait qu'à la demande de la communauté, et que dans le cas de la Romaine, la demande n'a pas été faite.

Tableau 6 : Évolution des caractéristiques techniques du projet (Morin, 2016)

	Caractéristiques	Avis de projet (2004)	BAPE (2008)	Actuellement (2014)
Barrage Romaine 1	Type d'exploitation	Au fil de l'eau	Au fil de l'eau	Au fil de l'eau
	PK (point kilomètre)	52,5	52,5	52,5
	Hauteur de barrage	34 m	37,6 m	37,6 m
	Superficie réservoir	12 km ²	12,6 Km ²	12,6 Km ²
	Puissance centrale	260 MW	270 MW	270 MW
	Débit équipement	485 m ³ /s	485 m ³ /s	485 m ³ /s
	Hauteur de chute	61 m	62,5 m	62 m
	Production moyenne/an	ND	1,4 TWh	1,4 TWh
Barrage Romaine 2	Type d'exploitation	Avec marnage	Avec marnage	Avec marnage
	PK	90,4	90,3	90,3
	Hauteur de barrage	114 m	121 m	109 m
	Superficie réservoir	83 km ²	86 Km ²	85,8 Km ²
	Puissance centrale	610 MW	640 MW	640 MW
	Débit équipement	453 m ³ /s	453 m ³ /s	453 m ³ /s
	Hauteur de chute	151 m	158 m	158 m
	Production moyenne/an	ND	3,3 TWh	3,3 TWh
Barrage Romaine 3	Type d'exploitation	Avec marnage	Avec marnage	Avec marnage
	PK	158,6	158,4	158,4
	Hauteur de barrage	89 m	92 m	92 m
	Superficie réservoir	38 km ²	38,6 Km ²	38,6 Km ²
	Puissance centrale	380 MW	395 MW	395 MW
	Débit équipement	372 m ³ /s	372 m ³ /s	372 m ³ /s
	Hauteur de chute	116 m	118,9 m	119 m
	Production moyenne/an	ND	2TWh	2TWh
Barrage Romaine 4	Type d'exploitation	Avec marnage	Avec marnage	Avec marnage
	PK	192	191,9	191,9
	Hauteur de barrage	88 m	87,3 m	87,3 m
	Superficie réservoir	140 km ²	142 Km ²	142,2 Km ²
	Puissance centrale	250 MW	245 MW	245 MW
	Débit équipement	307 m ³ /s	307 m ³ /s	
	Hauteur de chute	93 m	88,9 m	88 m
	Production moyenne/an	ND	1,3 TWh	1,3 TWh

PK : Point

kilométrique

MW : Méga watt

M³/s : Mètre cube par seconde

TWh : Téra watt heure

Si au niveau des caractéristiques techniques globales du projet aucune modification substantielle n'a été effectuée, d'autres aspects touchant les retombés, les impacts et les mesures de mitigations auraient pu subir des changements suite aux TIE. Les enjeux les plus soulevés lors des cinq rencontres des TIE présentés dans la section précédente devraient être ceux sur lesquels les participants ont eu la possibilité d'impacter la prise de décision, soit ceux abordant les emplois et retombées économiques locales, les différentes études, la route d'accès, le déboisement des réservoirs, etc.

Par exemple, sur la question de la route d'accès, Hydro-Québec envisageait au départ que le chemin soit seulement en gravelle et que son accès soit restreint aux employés et entrepreneurs du chantier. En cours de planification, Hydro-Québec a décidé de paver la route et a ouvert la porte à un accès grand public à la fin des travaux. Si le pavage faisait au final aussi bien l'affaire d'Hydro-Québec que du milieu puisque cela facilite la tâche aux camions en cours de travaux, l'accès grand public et l'ajout de stationnements en bordure de la route eux sont des demandes émanant notamment des participants des TIE et qui ont été prises en compte par Hydro-Québec.

Ajoutons qu'Hydro-Québec nous a mentionné que les TIE ont influencé le projet en orientant les études en phase d'avant-projet, notamment concernant l'utilisation du territoire ou encore en incluant des membres de la communauté innue au niveau de la recherche archéologique, demande qui avait été faite lors de la première TIE.

Néanmoins, rappelons-nous que les comptes rendus de TIE étaient très brefs et beaucoup moins complets que des verbatim. De plus, la mémoire des participants avec qui nous avons mené des entrevues leur a fait parfois défaut concernant des moments particuliers ou des éléments précis. Il faut dire que la première rencontre des TIE remontait à plus de 8 ans lors des entrevues. Nous avons donc aussi fait appel à leur impression générale d'avoir eu une influence sur le projet. À la question pensez-vous, à travers le processus de participation des TIE, avoir eu un impact sur le projet, spontanément, les participants interrogés nous ont spécifié qu'ils ne pensaient pas avoir eu une quelconque influence sur le projet à travers ce processus de participation. Plusieurs nous ont mentionné que les décisions ne se prenaient

visiblement pas à ce niveau. Ils ont eu l'impression que l'équipe de relation avec le milieu d'Hydro-Québec n'avait, de toute façon, que très peu de marge de manœuvre. Certains éléments du projet ont évolué suite à des demandes du milieu, mais selon les participants, les TIE n'y étaient pas pour grand-chose. De l'autre côté de la médaille, le représentant d'Hydro-Québec interrogé nous a mentionné que l'entreprise ne cherchait pas nécessairement à atteindre le consensus :

« (...) je ne pense pas qu'on a failli dans notre obligation de consulter et d'informer les gens si l'aboutissement est qu'ils ne sont pas d'accord (...). Le but ce n'est pas qu'ils soient d'accord, c'est de cohabiter ensemble et que ça fasse du sens, puis que les gens comprennent pourquoi on fait les choses. »

Si initialement nous avons cru que l'adhésion au projet des participants était un des objectifs des TIE, cette affirmation vient nuancer cette volonté d'Hydro-Québec. Un des participants interrogés s'est d'ailleurs questionné sur la partie « échange » des Tables d'information et d'échange en affirmant qu'il s'agissait, au final, bien plus d'un endroit de partage de l'information.

Il apparaît que les objectifs du processus de participation n'étaient pas clairs pour tous les participants dès le départ, ces derniers réalisant, au fur et à mesure de l'avancement de la démarche, que ce n'était pas nécessairement l'endroit pour faire entendre leurs requêtes. D'ailleurs, comme évoqué précédemment, ce manque de clarté et de compréhension partagé sur les objectifs de la démarche peut s'avérer être un obstacle à la réussite d'un processus de participation (Bryson et al., 2013). Était-ce le cas pour les TIE ? Pour Hydro-Québec les objectifs des TIE et de l'ensemble du processus de relation avec le milieu ont été remplis. Toutefois, ce sentiment d'accomplissement ne semblait pas partagé par les participants aux TIE interrogés.

En résumé, les requêtes doivent entrer dans certaines balises pour être prises en compte. À Griffintown, les balises se situaient au niveau du mandat des planificateurs réalisant le PPU. Ainsi, les propositions dont la portée était à l'extérieur du périmètre territorial visé ou en dehors du champ de responsabilités du planificateur (par exemple : achat de terrain ou extension des paramètres d'une politique) ont été ignorées. Dans le cas de la Romaine, les balises se situaient davantage du côté de la marge de manœuvre des responsables des TIE d'Hydro-Québec. Marge de manœuvre que certains participants ont jugé plutôt mince puisque les décisions se prenaient à un autre échelon disent-ils. Autrement dit, les participants pouvaient certainement réclamer leur part de gâteau en retombée économique locale, principalement au niveau des emplois, mais ce n'est pas lors des TIE que cette requête était entendue. D'où l'importance que les objectifs du processus de participation soient connus et partagés dès le début de la démarche. Cela dit, dans un cas comme dans l'autre, les requêtes des participants n'ont pas comme frontière la démarche participative. Comme l'ont mentionné Innes et Booher ainsi que Bryson et ses collègues, les requêtes peuvent continuer d'influencer le processus décisionnel et bien au-delà du processus participatif (Bryson, Quick, Slotterback, & Crosby, 2013; Innes & Booher, 1999) et il nous semble que plusieurs participants à la démarche de Griffintown l'ont compris alors que ceux de la Romaine ont plutôt « laissé passer le train »⁵.

⁵ Expression telle qu'utilisée par un des participants aux TIE interrogés.

4.4. Les effets de la prise en compte des requêtes sur la position des participants à l'égard du projet.

Nous avons précédemment vu dans la section 4.3 que certaines requêtes des participants ont été prises en compte, alors que d'autres ont été laissées de côté. Cette analyse nous a permis de faire quelques constats. Premièrement, certains types de requêtes formulées par les participants sont davantage retenues. Deuxièmement, les participants n'utilisent pas toutes les mêmes stratégies pour faire passer leur message. Finalement, la clarté des objectifs de la démarche aide les participants à se faire une tête sur les issues de cette dernière et sur la manière dont ils peuvent parvenir à influencer le projet. Dans cette section, nous nous demandons maintenant si la prise en compte ou le rejet des requêtes des participants ont un effet sur la position des participants à l'endroit du projet.

4.4.1. Griffintown

Les participants à la deuxième consultation sur Griffintown menée par l'OCPM ayant également participé à la première démarche de participation⁶ sont unanimement positifs à l'égard du projet de PPU déposé par la Ville de Montréal en octobre 2012. En voici quelques exemples :

- « The PPU as presented is an improvement in the planning process » (Lev, 2012, p. 1);
- « De façon générale, le RESO accueille favorablement le projet de PPU présenté par la Ville de Montréal (...) » (Regroupement économique et social du Sud-Ouest [RESO], 2012, p. 6);
- « Dans une large mesure, le PPU présenté à la consultation répond aux préoccupations de la santé publique » (Direction de la santé publique [DSP] de Montréal, 2012, p. 5);

⁶ Mentionnons que quatre des quinze participants à la première consultation n'ont pas participé à la seconde, soit trois citoyens non affiliés et un participant provenant du milieu associatif (Bâtir son quartier).

- Projet Montréal dit accueillir favorablement le projet de PPU et le qualifie d'inspirant (Projet Montréal, 2012) ;
- «Devimco est fondamentalement favorable à la vision ici proposée (...)» (DEVIMCO, 2012, p. 6)

Rappelons-nous que les requêtes effectuées par l'ensemble des participants ont été retenues dans près de 60 % des cas lors de la première audience. Le discours généralement favorable au projet de PPU pourrait-il être relié au fait que plus de la majorité des requêtes ont été prises en compte ? Il s'agit de l'explication logique. Néanmoins, celle-ci n'est pas complète.

Pris séparément, certains participants ont vu leurs recommandations majoritairement ignorées, soit *Harvey Lev* (3 retenues, 20 non retenues), le *Comité pour le sain redéveloppement de Griffintown* (1 retenue, 3 non retenues), le *POPIR* (1 retenue, 2 non retenues) ou encore *Projet Montréal* (10 retenues, 14 non retenues). Or, comment se fait-il que ces participants se soient également montrés favorables au projet de PPU Griffintown ? Dans la section précédente, nous avons conclu qu'une cohérence interne dans le discours des participants les amenait à poser des requêtes qui étaient presque automatiquement rejetées, et ce, en connaissance de cause des participants. En effet, *Projet Montréal* se doutait bien que le territoire couvert par le PPU Griffintown ne s'élargirait pas à l'autoroute Bonaventure ou au-delà du canal Lachine sans que le mandat octroyé à l'équipe de planification ne soit modifié substantiellement. Même constat pour le *POPIR* qui demandait à ce que la stratégie d'inclusion de logement abordable soit bonifiée pour le secteur. Autrement dit, ces requêtes allaient bien au-delà du mandat de la démarche de participation. Étaient-elles réellement dédiées à l'équipe de planification du PPU Griffintown ou plutôt à un autre niveau de décision, au niveau politique par exemple ? Durant la deuxième consultation de l'OCPM, ce phénomène est encore visible. En effet, la quasi-totalité des participants a émis une recommandation qui va au-delà d'ajustements nécessaires au PPU. Cette recommandation touche la mise en œuvre du PPU. Au-delà même de l'objet de la consultation, l'élaboration d'un PPU satisfaisant, les participants ont lancé un message sur sa mise en œuvre.

Quoi qu'il en soit, la première démarche de participation menée par l'OCPM s'est avérée être un espace de discussion fructueux. Les participants ont proposé leur vision et les planificateurs s'en sont inspirés, puisque tous participants confondus, la majorité des requêtes ont été intégrées. Et visiblement, comme nous l'ont enseigné les mémoires analysés de la deuxième consultation de l'OCPM, les participants ont apprécié le PPU. Toutefois, au-delà du document de planification ils souhaitent s'assurer que cette vision du secteur de Griffintown sera réalisée. Autrement dit, le processus d'amont a permis aux participants d'élaborer leur vision du PPU et lorsqu'ils ont constaté que celle-ci a globalement été intégrée lors du dépôt du projet, la deuxième consultation a davantage servi à lancer un message dont la portée dépasse le document de planification et par le fait même, le mandat de la consultation. Certes, quelques acteurs avaient déjà franchi les limites du mandat lors de la première démarche participative de l'OCPM (ex. *Projet Montréal* sur les terrains à acquérir ou le *POPPIR* sur l'élargissement de la stratégie de logement abordable). Toutefois, lors de la deuxième consultation de l'OCPM, la stratégie s'est orientée à travers une requête répétée par les acteurs, celle de la nécessité de mise en œuvre du PPU Griffintown.

Ainsi, même si les participants octroient leur appui au projet de PPU, ils sentent la nécessité de réclamer sa réalisation. Leur scepticisme est senti. Alors que les participants sont globalement satisfaits de celui-ci, durant la deuxième consultation, l'attention se tourne vers sa mise en œuvre. Avec la participation en amont, le discours des participants a donc eu l'occasion de se renouveler, d'amener leurs requêtes plus loin, du contenu vers la mise en œuvre. Cette planification arrive-t-elle trop tard ? Dans son rapport « la commission répond : non, il n'est pas trop tard, mais il est tard et les terrains disponibles pour orienter autrement le développement de Griffintown se raréfient rapidement » (Office de consultation publique de Montréal, 2012a, p. 56). La commission donne donc raison aux participants.

4.4.2. *La Romaine*

Le cas de la Romaine a été étudié différemment. En effet, comme vu précédemment, nous nous sommes basées sur des entrevues semi-dirigées pour répondre à la question de recherche suivante : l'intégration de requêtes des participants a-t-elle eu un impact sur leur position sur le projet ?

Mentionnons que pour les participants aux TIE interrogés, dès le départ, le projet était le bienvenu dans la région de la Minganie. Ce constat a peu changé à la suite du processus de participation en amont. En effet, leur expérience au sein de la démarche participative d'amont d'Hydro-Québec n'a pas eu d'impact sur leur position à l'endroit du projet. Que leurs requêtes aient eu peu d'écho et qu'ils considèrent ne pas avoir eu d'influence sur le projet importent peu sur leur vision du bien-fondé du projet pour la région. Les participants nous ont dit être persuadés que le projet de barrages était nécessaire pour la vitalité de l'économie locale. En aucun temps ils n'ont remis en question leur position à l'égard du projet.

Néanmoins, plusieurs en avaient « gros sur le cœur »⁷ concernant la manière dont le processus en entier s'est déroulé, des TIE à la mise en chantier, en passant par la signature des ententes particulières avec Hydro-Québec. Pour eux, les retombées promises ne sont pas au rendez-vous et ils estiment qu'ils doivent être constamment aux aguets face aux décisions du promoteur. Pour illustrer leur propos, l'exemple du quartier général administratif des installations de la Romaine qui a bien failli être construit près du barrage de Romaine-1 plutôt qu'à Havre-Saint-Pierre, tel que les participants interrogés le souhaitaient, a été soulevé à plusieurs reprises. Il faut dire qu'au moment des entrevues, le bras de fer entre Hydro-Québec et le milieu local battait son plein sur cet enjeu (Siou, 2012). Il n'est donc pas surprenant que le sujet soit ressorti lors des entrevues. De plus, selon les participants interrogés, les travailleurs locaux ne sont pas assez nombreux sur les chantiers. Enfin, certains affirment que les ententes conclues avec Hydro-Québec encouragent le « chacun-pour-soi » entre les différentes municipalités et communautés autochtones. Si la position à l'égard du projet n'a

⁷ Expression utilisée par un des participants.

pas été influencée par le rejet de leurs requêtes, leur vision du porteur de projet, Hydro-Québec, elle s'en trouve certainement affectée. Pour Hydro-Québec, les attentes de certains participants aux TIE étaient très élevées : « Donc c'est sûr qu'au niveau des résultats (...), on ferait tous les efforts possibles, les milieux vont toujours en vouloir plus et ils vont s'essayer et c'est normal ». Alors que pour les participants, le promoteur n'a pas fait les efforts nécessaires :

« On est tellement minuscule dans la grandeur du projet, je me mets à la place d'Hydro-Québec qui a le moins une volonté en cliquant des doigts c'est le plein emploi ici à Havre-St-Pierre, en Minganie, c'est le plein emploi, toute entreprise en a jusque là d'ouvrage, mais ce n'est malheureusement pas le cas ».

Rappelons que pour les acteurs de la région de la Minganie il s'agissait d'une première expérience avec un projet de cette ampleur. La majorité des participants interrogés ont mentionné qu'ils ne referaient pas les choses de la même façon s'ils devaient recommencer le processus une autre fois. Hydro-Québec n'en était pas à son premier projet pour la Romaine lorsque les équipes sont arrivées en 2004, alors que c'était le cas pour les participants aux TIE. Certains participants ont mentionné avoir compris tardivement l'importance de l'ensemble de la démarche participative à laquelle ils avaient été conviés et dont les TIE faisaient partie. Un autre apprentissage se situe au niveau des ententes signées entre Hydro-Québec et les acteurs locaux. Aux dires des participants interrogés, elles n'étaient pas assez précises sur plusieurs aspects pour assurer que les requêtes effectuées par ceux-ci soient réellement prises en compte et respectées. Enfin, l'absence d'une coalition locale, d'acteurs parlant d'une même voix, est également un élément relevant du manque d'expérience du milieu selon un participant : « On a fait de la politiaillerie. Le temps qu'on se tire l'un sur l'autre, on manque le gros gibier qui passe. Ça été un peu le même phénomène avec Hydro-Québec. On a manqué beaucoup de concertation ».

La notion d'apprentissage entre donc ici en jeu. Les participants aux TIE retiennent plusieurs leçons de leur expérience en amont. Un processus inconnu, des objectifs flous, un milieu relativement peu expérimenté et un projet très complexe sont les ingrédients d'une démarche décevante pour la majorité des participants interrogés. Cette conjoncture ouvre toutefois la

porte à un processus d'apprentissage pour les participants à la démarche. Apprentissages déjà entamés à Havre-Saint-Pierre, si l'on se fie aux dires des participants aux TIE interrogés :

« (...) des projets comme ça [La Romaine], il aurait fallu qu'on en aille fait un autre avant. Il aurait fallu être sur des TIE de Mécatina, de SM-3, de Ste-Marguerite pis de Tournestouc pour arriver ici avec un bagage d'expérience. (...) C'est plus Hydro-Québec qui gagne en expérience. Pour nous autres, c'est toujours à refaire. Évidemment, aujourd'hui, si c'était à refaire je ferais différent. »

En somme, nous constatons que la position des participants à l'endroit des projets n'est pas influencée que par la prise en compte des requêtes qu'ils ont effectuées. Dans le cas de Griffintown, l'historique récent de planification (PPU Peel-Wellington), place le processus participatif de l'OCPM dans une position délicate. Il est considéré comme en amont de la planification du PPU Griffintown, mais arrive tardivement dans le développement du secteur, qui s'est fait essentiellement sans planification d'ensemble. Pour cette raison, malgré leur satisfaction à l'endroit du PPU Griffintown, les participants sont nombreux à douter de la mise en œuvre de celui-ci et personne ne clame qu'il s'agit d'un succès retentissant. Alors que dans le cas des TIE de la Romaine, malgré l'impression d'avoir eu peu d'impact sur le projet, les participants se sont tous dits favorables au projet de complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine. Le contexte économique local difficile d'une région éloignée ainsi que le monopole de l'industrie hydroélectrique par Hydro-Québec laissait peu de possibilités d'opposition à la communauté locale. Le processus et les retombées n'ont peut-être pas été à la hauteur de leurs attentes, mais force est d'admettre que leur position à l'endroit du projet n'a pas changé.

5 Les effets du processus participatif d'amont : quelques constats

5.1. Entre caractérisation des processus et études de cas

Au début du chapitre précédent, nous avons entamé l'analyse des deux cas par la caractérisation de leur processus de participation. L'objectif de cette caractérisation était de mieux comprendre les processus, leur mécanisme et comment ils se comparent entre eux. Pour ce faire, nous avons fait appel à plusieurs auteurs qui ont guidé notre « cartographie » des processus (Fung, 2006; Innes & Booher, 1999; Bryson et al., 2013)

Si cette analyse nous a permis au premier abord de mieux saisir les tenants et aboutissants de chaque type de processus, nous nous devons maintenant de la nuancer, particulièrement en ce qui concerne le modèle de Fung. Une analyse normative des études de cas à travers le filtre du Fung montre, entre autres, que dans le cas de la Romaine, nous avons affaire à un processus dont la sélection des participants était plus restreinte qu'ouverte et que la démarche s'approchait davantage de la formule « *agragate and bargain* » alors que du côté de Griffintown la démarche était plus ouverte et axée sur la transmission des préférences (Figure 11, Figure 16). À première vu, l'analyse à travers ce filtre peu laisser croire que les participants aux TIE étaient plus près de la prise de décision de par la plus grande exclusivité du processus et la teneur des échanges. Or, l'analyse subséquente de la prise en compte des requêtes des participants démontre l'inverse. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, les requêtes des participants aux TIE ont été peu retenues alors que celles des participants à la démarche de Griffintown l'ont davantage été.

Le modèle de Fung sert donc à mettre en place un cadre de compréhension global des processus participatifs et peut très bien servir de point de départ, de première couche d'analyse. Le cas de la Romaine démontre néanmoins très bien l'intérêt d'une analyse croisée, sur le contenant aussi bien que sur le contenu, tel que nous l'avons réalisé. Elle nous a permis

de mettre l'accent sur d'autres éléments d'analyses, soit la clarté des objectifs de la démarche (Bryson et al., 2013 ; Innes et Booher, 1999) et la prise en compte des requêtes (Beuret et al., 2006). Ces éléments d'analyse ont été primordiaux à la compréhension des cas présentés et plus particulièrement du cas de la Romaine. Ainsi le témoignage de participants sur manque de clarté des objectifs de la démarche des TIE et le peu prise en compte de leurs requêtes remet en perspective un processus qui aurait pu autrement paraître plus près de la prise de décision vue uniquement à travers le filtre de Fung.

5.2. Les requêtes : un poids variable selon leur nature

L'analyse des résultats dans le chapitre précédent nous permet d'affirmer que ce n'est pas parce que la participation se fait en amont que les préoccupations de ceux qui y participent seront automatiquement prises en compte. Dans le cas de Griffintown, la grande majorité des préoccupations ont été intégrées au PPU. Or, de par la nature de plusieurs des requêtes des participants, il était prévisible, dans une certaine mesure, qu'elles soient prises en compte (requêtes basées sur des principes consensuels ou encore sur un thème, le patrimoine, sur lequel l'emphase a été mise en mettant la table au processus de participation). Inversement, pour d'autres requêtes, il était prévisible qu'elles ne soient pas prises en compte, y compris dans l'esprit des participants qui les ont formulés. Dans le cas de Griffintown, les requêtes dont la portée était à l'extérieur du périmètre du secteur ciblé pour le PPU et celles dépassant les pouvoirs d'une planification particulière, par exemple la diminution du seuil d'assujettissement à la stratégie d'inclusion de logements abordables. Ainsi, les participants, en sachant très bien que certaines requêtes ne seraient pas retenues, les ont tout de même faites. Leur raisonnement s'appuie sur deux éléments. D'abord, les participants s'assurent de conserver une cohérence dans leur discours. Puis, ils lancent un message qui va au-delà du processus de participation en cours, en mettant à profit la tribune qu'elle représente.

Dans le cas des TIE de la Romaine, aux dires de certains participants, leurs requêtes ont très peu été intégrées au projet. Ils ont eu l'impression d'avoir très peu d'influence sur le projet final et ses retombées. Notons toutefois que la nature des requêtes des participants au

processus de participation du PPU Griffintown et celui du complexe de la Romaine était très différente. En effet, dans le premier cas, les participants se sont prononcés sur des éléments de planification tels qu'une vision d'aménagement d'ensemble, les densités souhaitées, les espaces verts, le transport collectif, etc. Alors que dans le deuxième, les éléments de discussion tenaient davantage de la mise en œuvre, les emplois locaux ou encore des redevances financières. Le contenu des requêtes était donc forcément différent. Tout comme le résultat attendu des projets : un programme particulier d'urbanisme versus un complexe hydroélectrique.

La démarche d'amont mise en place par l'OCPM s'est inscrite dans un contexte initial où la confiance n'était pas au rendez-vous entre la Ville et les acteurs du milieu. Suite à la démarche de participation de l'Office, les participants ont néanmoins vu leurs requêtes pour la majorité retenue. Le PPU Griffintown, qui renferme aujourd'hui plusieurs des recommandations des participants, est-il arrivé trop tardivement selon ceux-ci ? Sa mise en œuvre se fait-elle adéquatement ? Ce sont des questions qui ont été émises par les participants durant les deux phases de participation de l'OCPM et qui mériteraient davantage d'investigation. À l'opposé, Hydro-Québec a bien été reçue en Minganie à l'annonce du projet alors que la relation entre le promoteur et le milieu s'est envenimée lors de sa mise en œuvre. Les objectifs de la démarche des TIE n'ont pas été bien cernés par ces participants et les attentes à l'endroit du promoteur n'ont pas bien été gérées. Plus de six ans après la mise en chantier, qu'en est-il aujourd'hui ? La relation de confiance avec Hydro-Québec s'est-elle rétablie ? Voient-ils autrement leur implication en amont du projet sur les TIE ? Les apprentissages faits à travers le processus leur servent-ils ? Ces questions pourraient faire l'objet de recherche pour mieux comprendre les effets à long terme de telle démarche participative en amont.

5.3. L'expérience du milieu : un facteur important dans le potentiel d'influence des participants

Un des éléments distinguant les deux cas présentés est celui de l'expérience du milieu hôte avec ce type de projet et le processus participatif par lequel les acteurs locaux sont interpellés. Dans le cas de la Romaine, le milieu faisait face à un projet de cette ampleur et participait à ce type de processus participatif en amont pour la première fois. Alors qu'Hydro-Québec mettait en branle sa stratégie de communication et de relation avec le milieu, les participants aux TIE ont entamé les premières rencontres en étant sceptiques quant'à la possibilité que le projet ne se réalise. Hydro-Québec a, au fil du temps, développé plusieurs apprentissages et une expertise de relation avec les milieux. Où qu'elle s'implante, l'entreprise d'État arrive sur le terrain avec son bagage, son expertise. Dans le cas de la Romaine, son interlocuteur local, le milieu Minganois, était très peu expérimenté. Le fossé était grand entre la brigade de spécialiste d'Hydro-Québec et les participants aux TIE et rien n'a pu atténuer ce contraste bien senti par les participants interrogés.

Cette distance a été accentuée par le fait que c'est le promoteur qui tenait les rênes de la démarche participative. Contrairement au cas de Griffintown où la démarche a été menée par une instance indépendante, dans le cas de la Romaine, c'est le promoteur qui convoque, anime, présente, bref, qui dicte l'ordre du jour et les règles du jeu. Rappelons que le seul mécanisme de tiers neutre possible pour cette démarche, un agent vulgarisateur, choisi par la communauté et rémunéré par le promoteur, n'a pas été demandé par la communauté selon Hydro-Québec. Or, au tout début de la démarche, les participants peu expérimentés n'étaient probablement pas à même de comprendre le support que cette ressource aurait pu leur apporter. Étant donné la complexité technique de ses projets et le fait qu'Hydro-Québec est elle-même porteuse de la démarche participative d'amont, la présence d'un agent vulgarisateur aux TIE ne devrait-elle pas être automatique ?

A contrario, le milieu de Griffintown n'en était pas à sa première expérience. Le secteur de Griffintown est un des quartiers de l'arrondissement du Sud-Ouest, bien connu pour la forte implication locale de ses organismes de même que la vitalité du militantisme sur son territoire.

Dans les années 1960, la première clinique communautaire installée dans un quartier populaire de la province voit le jour dans le Sud-Ouest. En 1984, l'Arrondissement voit naître le Programme économique de Pointe-St-Charles (PEP), première CDEC (Corporation de développement économique communautaire). Quelques années plus tard, en 1989, c'est le RÉSO qui prend le relais du PEP pour l'ensemble de l'arrondissement (Hamel et Silvestro, 2005). C'est aujourd'hui l'endroit au Canada où l'on retrouve la plus grande proportion de logements social et communautaire (Bélanger, 2010). Les tables de concertation de quartier (Action gardien, Coalition Petite-Bourgogne, Solidarité St-Henri) et les regroupements communautaires sectoriels (ainés, culture, santé, etc.) renferment plusieurs dizaines de groupes œuvrant sur le territoire de l'arrondissement. Bref, les groupes y sont nombreux et actifs.

En plus d'un milieu communautaire et militant dynamique, l'arrondissement du Sud-Ouest a été sollicité à de nombreuses reprises dans les au cours des dernières années. En effet, depuis environ dix ans, plusieurs démarches participatives ont eu lieu dans le secteur, sollicitant chaque fois ces acteurs. Ils ont donc, au fil du temps, expérimenté plusieurs démarches de participation, rédigé de nombreux mémoires et se sont concertés avec plusieurs autres acteurs. La transformation de l'édifice le Nordelec en 2006, la reconversion des ateliers du CN en 2009, le projet des bassins du Nouveau Havre également en 2009 ne sont que quelques un des projets qui ont eu lieu dans l'arrondissement du Sud-Ouest et où les acteurs du milieu ont été sollicités lors de consultation. De plus, nous ne pourrions passer sous silence l'apport de la première consultation sur le PPU Peel-Wellington en termes d'expérience pour les participants. Confronté à une démarche de partitive et une planification critiquée (Beaudet, 2008 ; Collectif d'auteurs, 2008 ; Corriveau, 2008 ; Guthrie, 2008), les participants ont pu une première fois confronter leur vision de ce secteur de Griffintown à celle qui leur était proposée

Les participants de Griffintown sont pour ainsi dire des professionnels de la participation. En effet, plusieurs d'entre eux participent régulièrement à des démarches participatives de toutes sortes dans la région montréalaise. Le *POPIR*, la *DSP*, le *RÉSO* et même *Harvey Lev* sont entre autres des habitués des démarches participatives. Comme nous l'avons vu

précédemment, le processus participatif d'amont leur a permis d'incorporer à leurs requêtes une cohérence plus large que celle du processus de participation du PPU Griffintown.

Conclusion

Depuis plusieurs années, la participation publique en amont a souvent été présentée comme la clef de la réussite vers l'acceptabilité sociale. C'est tout le bagage de la participation au Québec qui a fait son œuvre. Dès premières expériences du BAPE dans les années 1980, en passant par la courte expérience du Bureau de consultation de Montréal (BCM), jusqu'à la création de l'OCPM au début des années 2000, les pratiques de la participation ont évolué et se sont modulées depuis une génération. La participation en amont s'est, au fil du temps, glissée au sein des bonnes pratiques. Dans une certaine mesure, elle est un apprentissage des vingt premières années de pratique de la participation publique au Québec. Assez rapidement d'ailleurs, grâce à l'expérience du BAPE, il a été affirmé que les moments participatifs ne devaient pas survenir trop tardivement dans le processus de planification, « une fois que l'option privilégiée est à toutes fins pratiques entièrement définie », autrement, ils devenaient générateurs de tensions (Lacoste, 1988, p. 106). Néanmoins, entre ce constat et l'application de nouvelles pratiques, nous avons dû attendre à la fin des années 1990 avant de voir les premières expériences formelles de participation en amont. En ce sens, Hydro-Québec se fait innovante et insère dès 1998 une procédure de participation hâtive au sein de ses projets. Au sein de cette procédure se trouvent les Tables d'information et d'échange (TIE) qui continuent encore aujourd'hui d'être utilisées par le maître d'ouvrage. À Montréal, l'OCPM, propulsé par la volonté de sa présidente, Louise Roy, a souhaité également, très rapidement après sa création, s'insérer en amont des projets (Office de consultation publique de Montréal, 2014). Ce qui a été chose faite, notamment avec les processus de reconversions des ateliers du CN, le PPU de Griffintown et, plus récemment, avec la réflexion sur l'avenir du Plateau-Est.

Au même titre que l'amont représente un des enseignements du modèle participatif des trente dernières années au Québec, les expériences menées en amont fournissent aujourd'hui une opportunité de réflexion sur l'avènement de cette nouvelle pratique. C'est dans ce contexte que le présent mémoire s'est inscrit. Si les recherches sur le thème de la participation se sont élargies lors de la dernière décennie, peu de travaux de recherche ont été menés spécifiquement sur la participation en amont (Office de consultation publique de Montréal,

2014). La participation en amont soulève plusieurs interrogations : est-ce une pratique rependue ? Quelles formes prennent-elles ? Qui mène des démarches participatives d'amont ? Nous nous sommes donc attardés sur une des questions que soulève la participation en amont. Questionnement qui est, à notre sens, essentiel à son existence même : Quels sont les effets de la participation en amont ? Plus précisément, nous avons d'abord voulu savoir si les préoccupations des participants à une démarche d'amont étaient prises en compte dans le projet émanant du processus. Puis, inversement, nous désirions savoir si la prise en compte ou non de leurs préoccupations avait affecté la position que les participants avaient à l'endroit projet.

Notre réponse s'est détaillée en deux temps. Dans un premier temps, nous avons pu constater que dans le cas de Griffintown, la majorité des requêtes ont été retenues alors que dans le cas de la Romaine, ce serait plutôt l'inverse, puisque les participants nous ont dit ne pas avoir senti l'impact de leur requête sur la mise en œuvre du projet. Dans un deuxième temps, nous avons remarqué que la prise en compte des requêtes n'est pas le seul facteur qui influence la position des participants par rapport au projet. En effet, chez les participants à la démarche de Griffintown, le scepticisme régnait quant à l'apport possible de ce PPU pour le quartier vu l'état d'avancement des projets immobiliers sur l'ensemble du secteur. Dans le cas de la Romaine, malgré leur déception quant'à leur apport via le processus participatif, les participants se sont dits encore favorables au projet de complexe hydroélectrique sur leur territoire, le qualifiant d'indispensable à l'économie locale.

En plus de ses réponses fournies aux questionnements initiaux, la présente recherche nous a permis d'émettre quelques constats intéressants. D'abord, elle nous permet d'appuyer un constat émis dans la présentation de notre cadre théorique : l'analyse seule de la forme du processus n'est pas suffisante pour déterminer l'apport des participants au projet. Le modèle de Fung (Fung, 2006), qui nous a dans un premier temps permis de caractériser les processus, s'avère être une pièce du casse-tête pour comprendre les processus, mais seule, cette pièce ne peut prendre tout son sens. En effet, dans le cas de la Romaine, l'analyse du processus participatif à travers la lorgnette de Fung aurait pu laisser croire que les TIE ont constitué un lieu près de la prise de décision alors que selon l'expérience des participants, cela n'a pas été

le cas. Un autre élément d'analyse des processus qui s'est avéré être important pour le cas de la Romaine est celui de la clarté des objectifs qui également un facteur clef pour la réussite d'un processus participatif (Bryson et al., 2013 ; Innes et Booher, 1999). Or, cette clarté n'était pas au rendez-vous lors des TIE d'Hydro-Québec.

Au fil de l'analyse des requêtes, un autre constat s'est imposé : la nature des requêtes formulées par les participants influence également leur possibilité d'être prises en compte. En effet, dans cas de Griffintown, certaines requêtes allaient au-delà du mandat de la démarche, et ce, au su des participants émettant celles-ci. Autrement dit, des participants ont formulé des demandes qu'ils savaient refusées à l'avance. Quelle était leur stratégie ? Souhaitaient-ils tester l'OCPM ou encore envoyaient-ils un message à un autre acteur du dossier, plus en retrait du processus participatif, mais dont l'oreille était tendue — le politique ? Cette question demeure en suspend et mériterait éventuellement qu'on s'y attarde lors de prochaines recherches.

Quant'à la Romaine, les requêtes qui étaient formulées lors des TIE étaient de nature fort différente que pour le cas de Griffintown. Avec cette étude de cas, nous nous situons dans une dynamique de mise en œuvre d'un projet aux contours techniquement très complexe, alors que dans le cas de Griffintown, la dynamique en était une de planification. La nature des requêtes concernait donc directement la mise en œuvre du projet hydroélectrique (les redevances financières, les emplois, les ressources sociales locales, etc.). Or, dans le processus de participation tel qu'élaboré, animé et mené par le promoteur qui a de surcroît le monopole sur le type de projet proposé à la population locale, chaque requête devient un élément de négociation. Et comme les décisions concernant les requêtes du milieu ne se prenaient pas aux TIE, le processus de participation semble en être un davantage d'information.

Enfin, dernier constat, l'expérience des participants est un facteur important dans la prise en compte de leurs requêtes. Les participants de Griffintown étaient, pour la grande majorité, familiers avec le processus de l'OCPM et avec le dossier du PPU Griffintown et son antécédent, le PPU Peel-Wellington. Dans le cas des TIE, les participants ne savaient pas à quoi s'attendre du processus participatif d'amont. Premier projet de cette nature et de cette ampleur en Minganie, la

Romaine représentait une première expérience pour les participants. Ce fut, par le fait même, une première opportunité d'apprentissage pour ceux-ci.

Notre démarche a présenté malgré tout quelques écueils. L'un d'eux réfère à l'utilisation de deux niveaux d'analyses en ce qui concerne la prise en compte des préoccupations des participants. Dans le cas de Griffintown, ce sont les mémoires des participants comparés au projet de PPU qui ont guidé l'évaluation. Il s'agissait donc d'une méthode plutôt factuelle de vérification de la présence de ses requêtes dans le document de planification. Dans le cas des TIE, la documentation étant plus mince, nous avons fait appel à des entrevues semi-dirigées pour aller cueillir les informations nécessaires à l'analyse. Lors des entrevues, nous avons demandé aux participants s'ils pensaient avoir influencé le projet et s'ils se souvenaient des requêtes qu'ils ont formulées et qu'Hydro-Québec a intégrées. Certes, ces deux niveaux d'analyses sont conciliables. Jusqu'à un certain point, ils amènent même une profondeur à nos constats que nous n'aurions pas eus en analysant uniquement des sources documentaires puisqu'ils réfèrent à l'expérience des participants. Il n'en reste pas moins que de jouer sur deux niveaux d'analyse oblige à une plus grande nuance.

Les entrevues menées dans le cadre de l'étude du cas de la Romaine sont également la source d'autres écueils pour notre recherche. D'abord, nous aurions souhaité que l'opinion des communautés autochtones soit davantage reflétée dans nos résultats. Un contretemps ayant compromis notre entrevue avec un des représentants autochtones ayant siégé sur les TIE, nous n'avons pu intégrer leur vision du processus. Le temps écoulé depuis la première TIE a également joué en notre défaveur. En effet, il s'était passé 8 ans entre la première TIE en 2004 et les entrevues effectuées à l'automne 2012. Parfois, les participants avaient du mal à se souvenir avec précision de certains moments du processus. Enfin, lors de notre passage en Minganie pour nos entrevues, soit au début du mois d'octobre 2012, les représentants locaux étaient au centre d'un bras de fer pour infirmer la décision d'Hydro-Québec d'installer leur centre administratif près de Romaine-1 plutôt qu'à Havre-Saint-Pierre. Les participants avec qui nous nous sommes entretenus se sentaient dupés par ce revirement de situation alors qu'Hydro-Québec s'était, semble-t-il, engagée à amener ces emplois au sein de la ville, plutôt

qu'en bordure des installations hydroélectriques. Il est ainsi possible qu'à ce moment, les participants étant en colère aient répondu avec un biais négatif à l'égard d'Hydro-Québec.

Nous aurions également aimé poursuivre la réflexion un peu plus loin sur la question des apprentissages, mais cette fois-ci chez les porteurs de ces démarches participatives. Avec Griffintown, l'OCPM en était à ces premiers essais de démarche en amont et il aurait été intéressant d'approfondir sur le bien-fondé de l'amont pour une institution telle que l'Office. D'autres démarches semblables ont-elles été menées depuis ? Est-ce un problème de retrouver le même organe qui analyse le dossier à deux reprises, soit en amont et en aval du projet ? Est-ce se commettre sur la première phase du projet et rétrécir sa marge de manœuvre critique pour la deuxième phase ? Pour Hydro-Québec, promoteur reconnu par le passé pour sa grande capacité d'apprentissage (Gariépy, 1989 ; 2008), il aurait été intéressant de voir quels apprentissages l'organisation a-t-elle faits du projet de la Romaine pour ses projets subséquents.

Néanmoins, en regard de ces biais possibles, nous sommes convaincus de la rigueur des constats qui vous ont été présentés précédemment. C'est pourquoi nous osons émettre quelques conseils pour les initiateurs de démarche participative d'amont, qu'ils soient promoteurs privés ou organismes participatifs.

Dans un premier temps, les règles et objectifs de la participation d'amont doivent être clairs pour tous les participants. Certes, cette règle d'or s'applique pour tout processus participatif, amont ou pas. Toutefois, comme les participants ne sont pas nécessairement familiers avec les démarches d'amont, elle est d'autant plus importante dans ce contexte. La participation citoyenne est jeune au Québec, mais comme nous l'avons vu précédemment, le modèle « bapien » fait partie de notre code génétique (Gauthier, 2006). Or, lorsque nous sortons de ce cadre bien connu, comme c'est le cas avec la participation d'amont, les règles et objectifs de la démarche doivent être bien mis en évidence pour que cette expérience hors sentier battu soit satisfaisante pour les participants et qu'ils souhaitent éventuellement réitérer.

Deuxième suggestion : il est important de demeurer ouvert à la discussion, transparent dans votre démarche comme dans la prise de décisions et de bonne foi dans vos associations, du jour 1 au jour J. La démarche participative d'amont, comme celle plus traditionnelle de l'audience publique, prend place sur une période précise et limitée. Or, l'acceptabilité sociale d'un projet se construit dans le temps et elle n'est jamais réellement close. Il en va de même pour la crédibilité d'un promoteur ou d'un organisme.

Enfin, si le contexte de départ est houleux, utiliser la participation d'amont comme une stratégie de communication visant à redresser la situation n'est pas la bonne solution. Il est vrai que la participation peut agir comme canalisateur de mécontentement. Toutefois, il y a fort à parier que vous aurez besoin de plus que d'une simple démarche participative d'amont pour rétablir les liens de confiance. Nous l'avons vu dans le cas de Griffintown, malgré un processus participatif d'amont incontesté et un PPU satisfaisant les attentes, les plaies du passé ne se sont pas refermées le temps de quelques mois de participation, peu importe les qualités de la démarche proposée. Les participants ont joué le jeu de l'amont, mais n'ont pas pour autant confiance que leur voix aura une résonance sur le dossier, soit parce qu'ils ont beaucoup de difficulté à croire en la bonne foi de la Ville, soit parce qu'ils estiment qu'il est trop tard pour la planification du secteur.

Ces trois conseils ou mises en garde convergent vers un plus grand constat : la participation en amont n'est pas la panacée. Elle est un outil pertinent et nécessaire pour accroître la participation citoyenne à la vie démocratique, dans la mesure où elle est adéquatement réalisée.

La présente recherche avait pour but d'analyser les effets de la participation en amont à partir de l'intégration des préoccupations des participants au projet et de comprendre dans quelle mesure leur influence sur le projet a joué sur la position qu'ils avaient à l'égard du projet. À travers les différents résultats de la démarche de recherche, un constat englobant se dégage : même si elle est aujourd'hui souvent présentée comme incontournable, la participation en amont, n'est pas le gage d'un processus sans faille. Cependant, tout processus amène des apprentissages aux acteurs qui y prennent part. En ce sens, et malgré les difficultés inhérentes

d'une telle démarche de recherche, il importe de continuer à approfondir les connaissances sur les effets de la participation en amont, sur les apprentissages des acteurs et sur les pratiques des porteurs de ces démarches.

Bibliographie

- André, P., Enserink, B., Connor, D. et Croal, P. (2006). Public participation international best practice principles. *Special Publication Series (IAIA)(No.4)*.
- Arnaud, P. (2006). Hydro-Québec: 25 ans de participation publique. Dans L'Harmattan (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise* (p. 107-111). Paris.
- Bacqué, M.-H. et Gauthier, M. (2011). Participation, urbanisme et études urbaines. *Participations*(1), 36-66.
- Beaudet, G. (2008, 18 avril). Griffintown: pourquoi tant d'empressement?, *Le Devoir*, p. A8.
- Bélanger, H. (2010). Pour qui et à qui ce parc? Gentrification et appropriation de l'espace public dans l'arrondissement du Sud-Ouest de Montréal (Canada). *Lien social et Politiques*, (63), 143-154.
- Beuret, J.-E., Dufourmantelle, N. et Beltrando, V. (2006). *L'évaluation des processus de concertation: RELIEF, une démarche, des outils*. (Ministère de l'écologie et du développement durable^e éd.). Paris: La Documentation française.
- Bherer, L. (2003). *La politique consultative de la ville de Québec: une lecture institutionnaliste du phénomène participatif*. (Bordeaux 4).
- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie: actualité de la démocratie participative*. (éd. du Seuil^e éd.). Paris.
- Blondiaux, L. et Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 15(57), 17-35.
- Breux, S. (2011). Le projet urbain contemporain fait-il encore rêver? Dans L. P. d. I. U. d. Québec (dir.), *L'imaginaire géographique : Perspectives, pratiques et devenir* (p. 113). Québec.
- Brugidou, M., Jobert, A. et Dubien, I. (2007). Quels critères d'évaluation du débat public? Quelques propositions. *Recherches*, 305-317.
- Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S. et Crosby, B. C. (2013). Designing public participation processes. *Public Administration Review*, 73(1), 23-34.

- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. (1987). Rapport d'enquête et d'audience publique. Projet de ligne à courant continu à ± 450 kV, Radisson-Nicolet-Des Cantons (p. 384). Québec.
- Charest, P. et Côté, G. (2012). *La Minganie. Fille de l'eau*. Québec: Les Éditions GID.
- Collectif d'auteurs. (2008, 21 mars). Projet Griffintown: L'Office de consultation publique de Montréal doit être utilisé, *Le Devoir*.
- Commission d'examen conjoint du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (2009). *Projet d'aménagement d'un complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine. Rapport d'enquête et d'audience publique*. Québec: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
Agence canadienne d'évaluation environnementale.
- Corriveau, J. (2008, 16 avril). Griffintown: Phyllis Lambert demande à Montréal de refaire ses devoirs, *Le Devoir*, p. A6.
- Delisle, N. (vendredi, 10 novembre 2000). Churchill Falls. Terre-Neuve se sépare... du Québec., *La Presse*, p. D6.
- DEVIMCO. (2012). Mémoire déposé dans le cadre de la consultation sur le projet de programme particulier d'urbanisme (PPU) de Griffintown. Montréal: Office de consultation publique de Montréal.
- Direction de la santé publique (DSP) de Montréal. (2012). Griffintown, la santé au coeur d'un nouveau quartier. Mémoire déposé dans le cadre de la consultation sur le projet de programme particulier d'urbanisme (PPU) de Griffintown. Montréal: Office de consultation publique de Montréal (OCPM).
- Doelle, M. et Sinclair, A. J. (2006). Time for a new approach to public participation in EA: Promoting cooperation and consensus for sustainability. *Environmental Impact Assessment Review*, 26(2), 185-205.
- Dufous, J. (1996). Le projet Grande-Baleine et l'avenir des peuples autochtones au Québec. *Cahiers de géographie du Québec*, 40(110), 233. doi: 10.7202/022570ar
- Émond, L. (2010). *Les études d'impact à Hydro-Québec : Un effort majeur pour harmoniser le développement énergétique, économique et social des communautés*. Communication présentée 30th Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment (IAIA), Genève, Suisse.

- Émond, L. et Lussier, R. (1998, 25 au 27 mai 1998). *Vers une nouvelle démarche de consultation du public: l'exemple des tables d'informations et d'échanges*. Communication présentée Évaluation d'impacts et Participation public: tendances dans le monde francophone, Actes du 3e Colloque international des spécialistes francophones en évaluations d'impacts, Montréal.
- Francoeur, L.-G. (19 novembre 1994). Parizeau gèle le projet Grande-Baleine, *Le Devoir*, p. A1.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75.
- Gariépy, M. (1989). *The Political Economy of Environmental Impact Assessment: the Case of the Quebec Procedure and of the Public Utility Hydro-Québec*. (University of London, University College London, Londre).
- Gariépy, M. (2006). Ouverture du marché de l'électricité, apprentissage organisationnel et évaluation environnementale au Québec. Dans L. Simard, L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariépy & M. Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissage: aménagement et environnement: regards croisés sur les expérience française et québécoise*. (p. 257-270). Paris: Éditions l'Harmattan.
- Gariépy, M. et Gauthier, M. (2009). Le débat public en urbanisme à Montréal : un instrument de développement urbain durable ? *Canadian Journal of Urban Research*, 18(no 1), 48.
- Gariépy, M., Gauthier, M., Paulhiac, F. et Scherrer, F. (2011). Effets du débat public et apprentissage dans l'urbanisme montréalais : la cohérence à l'épreuve de la différenciation des politiques urbaines.
- Gauthier, M. (2006). Débat public et gestion de l'environnement: Bilan de l'expérience québécoise de médiation environnementale. Dans L. Simard, L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariépy & M. Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissage: aménagement et environnement: regards croisés sur les expérience française et québécoise*. (p. 171-183). Paris: Éditions l'Harmattan.
- Gauthier, M. et Simard, L. (2007). Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec: mise en œuvre et effets. Dans M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil & R. Lefebvre (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative* (La Découverte^e éd., p. 78-91). Paris: Recherches.
- Gouvernement du Québec. (2014). Loi sur la qualité de l'environnement *R.L.R.Q. c Q-2*.

- Guthrie, J. (2008, 18 février). "Griffintown mérite un excellent projet" - Jacqueline Montpetit, mairesse du Sud-Ouest, *Le Métro*.
- Hamel, P., & Silvestro, M. (2005). Mouvements urbains et démocratisation des politiques urbaines dans le contexte de la mondialisation. *Mouvements Sociaux et Changements Institutionnels: L'Action Collective à l'ère de la Mondialisation*. Eds L Gray, P Hamel (Presses de l'Université du Québec, Sainte Foy) pp, 91-114.
- Hydro-Québec. (2010). Le projet de la Romaine. Repéré à <http://www.hydroquebec.com/romaine/projet/animationRomaine/index.html>
- Hydro-Québec Production. (2007). Étude d'impact sur l'environnement. Volume 1. Vue d'ensemble et description des aménagements.
- Hydro-Québec Production. (2008). Complexe la Romaine. Résumé des sommes versées par Hydro-Québec à la MRC de Minganie dans le cadre de l'entente intervenue entre Hydro-Québec et la MRC de Minganie: signée à Montréal le 21 janvier 2008
- Inconnu. (6 juin 2012). Le Sud-Ouest exigera davantage de logements sociaux. *Le Métro*. Repéré à <http://journalmetro.com/actualites/montreal/86203/le-sud-ouest-exigera-davantage-de-logements-sociaux/>
- Innes, J. E. et Booher, D. E. (1999). Consensus building and complex adaptive systems. A Framework for Evaluating Collaborative Planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 412-423.
- L van Neste, S., Gariépy, M. et Gauthier, M. (2013). La cohérence dans l'urbanisme montréalais: entre planification et mise en débat. *Géocarrefour*, 87(2), 87-99.
- Lacoste, P. (1988). L'évaluation environnementale: une pratique à généraliser, une procédure d'examen à parfaire: Rapport Lacoste. Sainte-Foy: Comité d'examen de la procédure d'évaluation environnementale.
- Lessard, M. (2008, 29 septembre au 4 octobre 2008). *Les grands projets montréalais et le processus décisionnel: les facteurs en jeu dans la conservation de l'esprit du lieu*. Communication présentée 16e assemblée générale et colloque international ICOMOS Québec. Où se cache l'esprit du lieu ?, Québec.
- Lev, H. (2012). Mémoire déposé dans le cadre de la consultation sur le projet de programme particulier d'urbanisme (PPU) de Griffintown. Montréal: Office de consultation publique de Montréal (OCPM).

- Lévesques, Kathleen (6 février 2008). Développement du secteur de Griffintown - Le Sud-Ouest n'est pas à la solde de Devimco, dit la mairesse, *Le Devoir*.
- MDDELCC. (2015). L'évaluation environnementale au Québec méridional. Vue d'ensemble. Repéré le 13 mars 2015 à <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/procedure.htm>
- Office de consultation publique de Montréal. (2008). Rapport annuel 2007. Montréal.
- Office de consultation publique de Montréal. (2009a). Projet de développement du site des ateliers du CN à Pointe-Saint-Charles. Rapport de Consultation publique. Montréal.
- Office de consultation publique de Montréal. (2009b). Rapport annuel 2008. Montréal.
- Office de consultation publique de Montréal. (2010a). Projet de réaménagement de l'autoroute Bonaventure (Avant-projet détaillé – phase 1). Rapport de consultation publique. . Montréal.
- Office de consultation publique de Montréal. (2010b). Projet de requalification du secteur Namur Jean-Talon Ouest. Rapport de consultation publique. . Montréal.
- Office de consultation publique de Montréal. (2010c). Rapport annuel 2009. Montréal.
- Office de consultation publique de Montréal. (2011). Rapport annuel 2010. Montréal.
- Office de consultation publique de Montréal. (2012a). Secteur de planification détaillée de Griffintown. Première étape de la consultation visant l'établissement d'un plan de développement intégré. Rapport de consultation publique
- Office de consultation publique de Montréal (2012b, 20 janvier). *Transcriptions du colloque sur Griffintown. Regard sur l'avenir*, ÉTS, Montréal.
- Office de consultation publique de Montréal. (2013). Rapport annuel 2012. Montréal.
- Office de consultation publique de Montréal. (2014). Rapport annuel 2013. Montréal.
- Paradis, S. (2008). Harnachement de la rivière Romaine. Hydro s'entend avec les Innus de Nutashkuan. *Le Soleil, Affaires*(samedi le 5 juillet 2008), 41.
- Paré, J. (2008). Le rôle de l'Office de consultation publique de Montréal. Dans M. Gauthier, M. Gariépy & M.-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme* (p. 202-219). Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 251-267.

Projet Montréal. (2012). Mémoire déposé dans le cadre de la consultation sur le projet de programme particulier d'urbanisme (PPU) de Griffintown. Montréal: Office de consultation publique de Montréal (OCPM).

Regroupement économique et social du Sud-Ouest (RESO). (2012). Un nouvel élan pour le Sud-Ouest: Un PPU structurant et innovant à peaufiner pour Griffintown. Mémoire déposé dans le cadre de la consultation sur le projet de programme particulier d'urbanisme (PPU) de Griffintown. Montréal: Office de consultation public de Montréal (OCPM).

Rosanvallon, P. (2008). *La légitimité démocratique*. (éd. du Seuil^e éd.). Paris.

Savoie-Zajc, L. (2003). L'entrevue semi-dirigée. *Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données*, 4, 293-316.

Siou, Marie-Michèle (24 novembre 2012). Le centre de services de La Romaine s'installera à Havre Saint-Pierre, La Presse Canadienne.

Simard, L. et Fourniau, J.-M. (2007). Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public (*Le débat public: une expérience française de démocratie participative* (p. 318-331). Paris: La Découverte.

Tremblay, G. (2000). Politique de consultation publique en matière d'urbanisme. Montréal: Commission consultative de la Ville de Montréal.

Tremblay, F. (3 octobre 1992). Les Cris perdent la bataille du Vermont, *Le Devoir*, p. A5.

Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire de l'Ontario. (2015). Le Tribunal de l'environnement (TE). Repéré le 20 juin 2015 à http://www.ert.gov.on.ca/french/home_fr.html

Ville de Montréal. Janvier 2008. Projet de programme particulier d'urbanisme (PPU) Peel-Wellington, Montréal.

Ville de Montréal. (2012, 20-21 janvier 2012). *Présentation Griffintown aujourd'hui, État des lieux*. Communication présentée Colloque Griffintown– Regards sur l'avenir, dans le cadre de la consultation de l'OCPM, Montréal.

Ville de Montréal. (Séance ordinaire du mercredi 28 septembre 2011). Extrait authentique du procès-verbal d'une séance du comité exécutif: Résolution: CE11 1553.

White, P. (vendredi, 11 juin 1999). Les Innus prêts à bloquer Churchill Falls en cour. «On refuse de nous écouter. On refuse de nous entendre.», *Le Devoir*, p. A2.

Annexe 1

Art.89 de la Charte de la Ville de Montréal

Le conseil de la ville peut, par règlement, permettre, malgré tout règlement adopté par un conseil d'arrondissement, la réalisation d'un projet relatif:

1° à un équipement collectif ou institutionnel, tel un équipement culturel, un hôpital, un établissement public d'enseignement, un établissement d'enseignement de niveau collégial ou universitaire, un centre des congrès, un établissement de détention, un cimetière, un parc régional ou un jardin botanique;

2° à de grandes infrastructures, tel un aéroport, un port, une gare, une cour ou une gare de triage ou un établissement d'assainissement, de filtration ou d'épuration des eaux;

3° à un établissement résidentiel, commercial ou industriel situé dans le centre des affaires ou, s'il est situé hors du centre des affaires, dont la superficie de plancher est supérieure à 25 000 m²;

4° à de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement, notamment dans le cadre d'un programme de logement social mis en œuvre en vertu de la Loi sur la Société d'habitation du Québec (chapitre S-8);

5° à un immeuble patrimonial classé ou cité conformément à la Loi sur le patrimoine culturel (chapitre P-9.002) ou dont le site envisagé est situé dans un site patrimonial classé, déclaré ou cité au sens de cette loi.

Aux fins du paragraphe 3° du premier alinéa, le centre des affaires comprend la partie du territoire de la ville délimité par la rue Saint-Urbain, depuis la rue Sherbrooke Ouest jusqu'à la rue Sainte-Catherine Ouest, par la rue Sainte-Catherine Ouest jusqu'à la rue Clark, par la rue Clark jusqu'au boulevard René-Lévesque Ouest, par le boulevard René-Lévesque Ouest jusqu'à la rue Saint-Urbain, par la rue Saint-Urbain jusqu'à la côte de la Place d'Armes, par la côte de la Place d'Armes jusqu'à la Place d'Armes, de la Place d'Armes jusqu'à la rue Notre-Dame Ouest, par la rue Notre-Dame Ouest jusqu'à la rue de la Montagne, par la rue de la Montagne jusqu'à la rue Saint-Antoine Ouest, par la rue Saint-Antoine Ouest jusqu'à la rue Lucien-Lallier, par la rue Lucien-Lallier jusqu'au boulevard René-Lévesque Ouest, par le boulevard René-Lévesque Ouest jusqu'à la rue de la Montagne, par la rue de la Montagne

jusqu'aux terrains bordant le côté nord du boulevard René-Lévesque, des terrains bordant le côté nord du boulevard René-Lévesque jusqu'à la rue Drummond, de la rue Drummond jusqu'à la rue Sherbrooke Ouest et de la rue Sherbrooke Ouest jusqu'à la rue Saint-Urbain.

Un règlement visé au premier alinéa ne peut contenir que les règles d'urbanisme nécessaires à la réalisation du projet. Il a pour effet de modifier tout règlement en vigueur adopté par le conseil d'arrondissement, dans la mesure qu'il doit prévoir de manière précise et spécifique.

2000, c. 56, ann. I, a. 89; 2001, c. 25, a. 265; 2002, c. 77, a. 13; 2003, c. 19, a. 62; 2012, c. 21, a. 2; 2011, c. 21, a. 218.

89.1. Malgré le troisième alinéa de l'article 123 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1), un règlement adopté par le conseil de la ville en vertu de l'article 89 n'est pas susceptible d'approbation référendaire, sauf, sous réserve des dispositions prévues au quatrième alinéa le cas échéant, dans le cas d'un règlement permettant la réalisation d'un projet visé au paragraphe 5° du premier alinéa de cet article.

Le projet d'un règlement visé au premier alinéa de l'article 89 doit faire l'objet d'une consultation publique effectuée par l'Office de consultation publique de Montréal, qui doit à cette fin tenir des audiences publiques et rendre compte de cette consultation au moyen d'un rapport dans lequel elle peut faire toute recommandation.

(...)

Annexe 2

1. Association du quartier du canal
2. Les Brasseurs de Montréal
3. Groupe Prével
4. Quartier International de Montréal
5. Quartier des spectacles
6. Société du Havre
7. Société immobilière du Canada
8. Destination centre-ville
9. Cadillac Fairview
10. Bâtir son quartier
11. POPIR — comité logement
12. Coalition Petite-Bourgogne
13. Solidarité Saint-Henri
14. Table petite enfance
15. RÉSO
16. Centre de gestion communautaire du Sud-Ouest
17. CLSC Saint-Henri
18. Un designer industriel ayant ses bureaux dans le quartier
19. En plus d'une douzaine de représentants du monde socioculturel impliqués dans Grinffintown

Annexe 3

GUIDES D'ENTRETIEN

L'objectif de la recherche est de mieux comprendre les effets de l'insertion d'une participation publique en amont des processus de planification sur les démarches participatives dans leur ensemble, sur la planification elle-même et sur les dynamiques entre les parties prenantes. Les entretiens seront essentiels pour tenter de saisir les changements qui surviennent lorsqu'il y a participation en amont.

Les entrevues se feront de façon individuelle. Elles seront d'une durée de 45 à 60 minutes et seront enregistrées en mode audio, puis retranscrites. Le formulaire de consentement sera signé avant le début de l'entrevue. Voici, sommairement, les thématiques qui seront abordées avec les intervenants.

Partie 1 : Caractéristiques du processus

Dans un premier temps, nous aborderons des éléments normatifs reliés à leur participation au processus d'amont. Dans cette partie d'entrevue, nous désirons principalement approfondir notre connaissance de la procédure. Par exemple :

- Comment ont-ils été inclus dans le processus de participation?
- À combien de rencontres ont-ils participé?
- Comment se déroulaient les rencontres (le fonctionnement) ?
- Combien de fois par rencontre ont-ils pu prendre la parole?
- Ont-ils eu des rencontres à l'extérieur des moments consultatifs formels?

Partie 2 : Expérience des acteurs

Par la suite, nous rentrerons dans le vif du sujet en nous intéressant à l'expérience des acteurs ayant pris part au processus participatif. Comme l'élément temporel est très important dans la recherche, nous l'incorporerons à plusieurs questions dans le but d'identifier une évolution de

leurs perceptions. Nous distinguerons également les éléments concernant le processus et ceux concernant le projet. Par exemple :

a) Concernant le processus :

- Avez-vous des attentes au début du processus? Si oui, quelles étaient-elles? Ont-elles évolué en cours de processus?
- Avez-vous pu exprimer vos appréhensions telles que vous le désiriez?
- Suite à cette participation d'amont, avez-vous participé à d'autres processus participatifs concernant le même projet?
- Avez-vous créé des liens avec d'autres intervenants ayant pris part au processus d'amont? Si oui, ces liens ont-ils perduré depuis?

b) Concernant le projet :

- Suite à vos demandes, avez-vous constaté des changements dans le projet?
- Y a-t-il eu un suivi de vos procurations après le processus d'amont?
- Considérez-vous que votre implication dans ce processus d'amont en valait peine?

Nous terminerons l'entrevue en remerciant les intervenants d'avoir pris part à l'exercice et en réitérant notre invitation à prendre connaissance de futures publications qui feront suite à la recherche.

3 mars 2016

Madame Liane MORIN
Candidate à la maîtrise
Institut d'urbanisme - Faculté de l'aménagement

OBJET: Approbation éthique (renouvellement)

Mme Liane MORIN,

Le Comité plurifacultaire d'éthique de la recherche (CPER) a étudié votre demande de renouvellement pour le projet de recherche intitulé « L'insertion d'une participation en amont dans les projets d'aménagement et d'urbanisme: Les effets sur le processus de planification et sur ses parties prenantes » et a délivré le certificat d'éthique demandé suite à la satisfaction des exigences qui prévalent. Vous trouverez ci-joint une copie numérisée de votre certificat; copie également envoyée à votre directeur/directrice de recherche et à la technicienne en gestion de dossiers étudiants (TGDE) de votre département.

Notez qu'il y apparaît une mention relative à un suivi annuel et que le certificat comporte une date de fin de validité. En effet, afin de répondre aux exigences éthiques en vigueur au Canada et à l'Université de Montréal, nous devons exercer un suivi annuel auprès des chercheurs et étudiants-chercheurs.

De manière à rendre ce processus le plus simple possible et afin d'en tirer pour tous le plus grand profit, nous avons élaboré un court questionnaire qui vous permettra à la fois de satisfaire aux exigences du suivi et de nous faire part de vos commentaires et de vos besoins en matière d'éthique en cours de recherche. Ce questionnaire de suivi devra être rempli annuellement jusqu'à la fin du projet et pourra nous être retourné par courriel. La validité de l'approbation éthique est conditionnelle à ce suivi. Sur réception du dernier rapport de suivi en fin de projet, votre dossier sera clos.

Il est entendu que cela ne modifie en rien l'obligation pour le chercheur, tel qu'indiqué sur le certificat d'éthique, de signaler au CPER tout incident grave dès qu'il survient ou de lui faire part de tout changement anticipé au protocole de recherche.

Nous vous prions d'agréer, Madame, l'expression de nos sentiments les meilleurs,

Olivier St-Laurent, Conseiller en éthique de la recherche
Comité plurifacultaire en éthique de la recherche (CPER)
Université de Montréal
TP/OS/os
c.c. Gestion des certificats, BRDV, Michel Gariépy, professeur titulaire, Institut d'urbanisme - Faculté de l'aménagement, , , Sylvie Beaudoin
p.j. Certificat CPER-12-058-D(1)

CERTIFICAT D'APPROBATION ÉTHIQUE
- 1er renouvellement -

Le Comité plurifacultaire d'éthique de la recherche (CPEP), selon les procédures en vigueur et en vertu des documents relatifs au suivi qui lui a été fournis conclut qu'il respecte les règles d'éthique énoncées dans la Politique sur la recherche avec des êtres humains de l'Université de Montréal

Projet	
Titre du projet	L'insertion d'une participation en amont dans les projets d'aménagement et d'urbanisme: Les effets sur le processus de planification et sur ses parties prenantes
Étudiante requérant	Liane MORIN [redacted] Candidate à la maîtrise, Institut d'urbanisme - Faculté de l'aménagement Université de Montréal
Sous la direction de	Michel Gariépy, professeur titulaire, Institut d'urbanisme - Faculté de l'aménagement, Université de Montréal
Financement	
Organisme	Non financé
Programme	--
Titre de l'octroi si différent	--
Numéro d'octroi	--
Chercheur principal	--
No de compte	--

MODALITÉS D'APPLICATION

Tout changement anticipé au protocole de recherche doit être communiqué au CPEP qui en évaluera l'impact au chapitre de l'éthique. Toute interruption prématurée du projet ou tout incident grave doit être immédiatement signalé au CPEP.

Selon les règles universitaires en vigueur, un suivi annuel est minimalement exigé pour maintenir la validité de la présente approbation éthique, et ce, jusqu'à la fin du projet. Le questionnaire de suivi est disponible sur la page web du CPEP.

[redacted]
Olivier St-Laurent, Conseiller en éthique de la
recherche
Comité plurifacultaire d'éthique de la recherche
Université de Montréal

3 mars 2016 Date de délivrance du renouvellement ou de la réémission*	1er avril 2017 Date du prochain suivi
16 juillet 2012 Date du certificat initial	1er avril 2017 Date de fin de validité

*Le présent renouvellement est en continuité avec le
précédent certificat