

**PREMIÈRES JOURNÉES DOCTORALES SUR  
LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**  
*organisées par le GIS participation du public, décision, démocratie participative*  
**ENS-LSH, Lyon, 27-28 novembre 2009**

**Le débat public sur le plan d'urbanisme de la ville de Montréal : la  
construction d'une échelle de pertinence**

**Sophie L. Van Neste**

Université de Montréal et  
Institut national de recherche scientifique -  
Urbanisation, culture et société  
[sophieleblancvanneste@yahoo.ca](mailto:sophieleblancvanneste@yahoo.ca)

Montréal a vu naître ces dernières années de nouvelles institutions et de nouveaux dispositifs de participation publique qui, bien que s'inscrivant en partie dans des héritages des décennies précédentes (comme le Bureau des audiences publiques sur l'environnement; Gariépy 2002, Gauthier 2008, Latendresse 2004), renouvellent le cadre du débat public à Montréal. Cette communication veut rendre compte d'une étude de cas effectuée dans ce contexte montréalais, étude de cas qui explore la construction d'une échelle de pertinence du débat. Cette étude de cas a été documentée dans le cadre de mon mémoire de maîtrise<sup>1</sup>, dirigé à l'Institut d'urbanisme par Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier, ainsi que par ma participation au projet de recherche dirigé à Montréal par Mario Gauthier et Michel Gariépy<sup>2</sup>. Les données utilisées viennent d'entretiens avec quatre participants aux audiences publiques, six urbanistes et un commissaire,

---

<sup>1</sup> La recherche effectuée pour mon mémoire de maîtrise a été financée par le CRSHC-Conseil de recherche en sciences humaines du Canada et le FQRSC-Fonds québécois de recherche sur la société et la culture.

<sup>2</sup> Ce projet de recherche mené sous la direction Mario Gauthier en collaboration avec Michel Gariépy a été financé par le programme français « politiques territoriales et développement durable » du PUCA-Plan urbanisme, construction et architecture (2005-2008), puis par le CRSHC-Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (2006-2009).

Bien que je développe ici une thèse personnelle, je suis redevable de ma participation à ce projet de recherche à plusieurs niveaux.

Lors de mon implication dans ce projet de recherche, j'ai été initiée aux dispositifs de débat public montréalais ainsi qu'aux problématiques générales de recherche sur les effets du débat public par des observations, des discussions et des analyses documentaires. participants aux audiences publiques sur le plan d'urbanisme : voir notes 4 et 5) ont été recueillies dans le cadre de ce projet de recherche. J'ai approfondi l'analyse documentaire par la suite pour ce qui est de l'analyse des mémoires des participants et du rapport de consultation publique (notamment sur l'argumentaire des divers participants et des commissaires), ainsi que l'analyse de documents produits par des organismes de la société civile. J'ai aussi mené 11 entretiens en 2008 pour compléter les données pour mon mémoire de maîtrise.

C'est dans le cadre de mes lectures théoriques pour le doctorat, que j'ai entamé à l'automne 2009 à l'Institut national de recherche scientifique à Montréal (sous la direction de Gilles Sénécal), que j'ai pu explorer la problématisation des enjeux d'échelle que je propose ici.

ainsi que d'une analyse documentaire des documents de planification et des mémoires déposés par les participants.

Mon étude de cas me mène à croire que la concordance entre l'échelle de référence d'un acteur et l'échelle de pertinence qui se construit dans un débat public est un enjeu important dans l'influence et la reconnaissance que peuvent obtenir les participants. L'idée que l'échelle de participation compte n'est pas nouvelle. En effet, la question de l'échelle de la participation est souvent discutée comme étant un élément problématique des dispositifs de participation publique; Blondiaux (2005) en parle comme un de ses défis. Il faut noter que c'est alors l'échelle d'institutionnalisation de l'arène de participation qui est en cause : à quelle échelle territoriale, du quartier à la métropole, devrait-on faire participer les citoyens ?

Dans cette communication, je veux aussi aborder une facette plus subjective de l'échelle, qui se penche sur l'échelle territoriale sollicitée par les participants et leurs interlocuteurs dans le débat. Quelle échelle leur semble la plus pertinente pour discuter des enjeux? Cette problématisation de l'échelle se réfère à une littérature en géographie politique sur la construction sociale de l'échelle (voir Moore 2008, McCann 2003). Dans ce corpus, l'échelle telle qu'elle est utilisée dans les discours ou dans les politiques publiques n'est pas quelque chose de donné. L'échelle peut être construite de manière collective, mais elle peut aussi avoir un sens subjectif pour les acteurs, lié à leur identité, leurs pratiques quotidiennes ou leurs stratégies politiques. Finalement, l'échelle fait partie des enjeux politiques en débat (« the politics of scale »). Dans cette communication, je traite d'une part des échelles sollicitées par les participants dans leurs mémoires, et d'autre part de l'échelle qui se construit dans le débat comme celle qui serait la plus pertinente. L'échelle de pertinence du débat est une construction qui peut être contrainte par des facteurs institutionnels et politiques.

Bien que l'objectif principal de cette communication est de mettre à jour l'écart entre des échelles sollicitées par des participants et l'échelle de pertinence du débat, j'avance aussi une proposition supplémentaire. En effet, je mets en doute l'idée souvent véhiculée que ce sont seulement les résidents riverains qui mobilisent dans leur argumentaire l'échelle de proximité. La figure du riverain s'applique plutôt à une panoplie d'acteurs qui mobilisent leur échelle de proximité dans leur argumentaire durant le débat. La figure du riverain, si diversifiée qu'elle soit, peut tout de même se contraster avec la figure du citoyen, autant individuel que collectif, qui fonctionne avec une échelle de référence plus vaste.

L'étude de cas concerne le débat public sur le plan d'urbanisme de la nouvelle ville de Montréal qui a été adopté en 2004. Le plan d'urbanisme a été élaboré et adopté durant une période de nouveauté institutionnelle et d'effervescence pour la participation publique, avec les nouvelles institutions et projets de concertation mis en branle suite à la réforme territoriale montréalaise (Gauthier 2008). Le plan d'urbanisme a fait lui-même l'objet de plusieurs événements : un concours d'idées, une série d'ateliers de vision stratégique, des rencontres de concertation entre partenaires et professionnels ainsi que deux séries d'audiences publiques sous l'égide du nouvel Office de consultation publique de Montréal (OCPM). Le terme de débat public est utilisé dans cette communication pour rendre compte de tous ces moments de discussion collective sur le plan d'urbanisme, qui comprend, mais ne se limite pas à la phase formelle d'audiences publiques de l'OCPM. Je vais donc aussi faire référence à des étapes de concertation en amont ainsi que des étapes de discussions subséquentes aux audiences publiques.

## L'échelle de proximité et la figure du riverain

Je vais commencer par présenter les participants au débat public et les échelles qu'ils sollicitent dans leur mémoire. Comme l'ont recensé Gauthier (2008) et Gariépy et Gauthier (2009), il y a eu aux consultations publiques sur le plan d'urbanisme une grande diversité de participants, et une mobilisation importante de citoyens. Au total, 108 participants sont intervenus lors des séances d'information et de questions et 173 ont soumis un mémoire (OCPM 2004: 25). Selon les données de Gariépy et Gauthier (2009), une part importante des participants ayant soumis un mémoire sont des citoyens indépendants (44 %), c'est-à-dire des citoyens qui se présentent en leur nom et non pas comme représentant ou comme membre d'un organisme ou d'une institution. Les autres acteurs sont, du plus grand nombre de participants au plus petit, des organismes de la société civile défendant des intérêts sectoriels à Montréal (par exemple pour l'environnement ou le patrimoine) et des associations locales délivrant des services communautaires à la population. Il y a eu aussi des associations de résidants ou de riverains militant pour un enjeu territorialisé ainsi que quelques institutions, représentants du milieu des affaires et quelques élus locaux (Gauthier 2008).

Les participants au débat sur le plan d'urbanisme se distinguent par l'échelle territoriale qu'ils interpellent dans leurs mémoires. Les organismes sectoriels de la société civile situent le plus souvent leurs missions à une échelle pan-montréalaise (ou même à une échelle plus vaste). Ces acteurs se situent donc presque toujours, dans leurs mémoires, à une échelle pan-montréalaise sans plonger dans des enjeux locaux (seulement dans 2 % de leurs recommandations<sup>3</sup>). C'est-à-dire que les organismes de la société civile vont demander par exemple des mesures de végétalisation, de densifier le territoire montréalais, d'augmenter le nombre de pistes cyclables, d'améliorer l'accessibilité aux noeuds de transport en commun par vélo, etc. Lorsqu'ils pointent vers des lieux précis, que ce soit dans le centre-ville ou un lieu patrimonial important, ces organismes justifient le plus souvent l'intérêt d'ordre collectif pour tous les résidants montréalais.

À l'inverse, tous les autres types de participants ont présenté une bonne part de leurs revendications à l'échelle de proximité (de 15 à 45 % de leurs recommandations, selon le type de participant)<sup>4</sup>. Ils ont problématisé les orientations du plan d'urbanisme à travers des exemples précis : une rue à élargir, un espace à proximité d'une institution à réhabiliter, un attrait culturel local à développer, un carrefour particulier à sécuriser, une piste cyclable à installer, un jardin communautaire à protéger ou à décontaminer, un parc à éclairer ou une rue à végétaliser. Autant les résidants, les groupes militant pour un enjeu territorial précis, les associations communautaires, des représentants des milieux des affaires et des institutions et des élus locaux ont formulé une part de leur recommandation en tant que riverains. Ils justifient alors le bien-fondé de leur requête sur le bien-être de leur voisinage ou du voisinage de leur institution. Ils peuvent aussi dans certains cas solliciter leur expérience quotidienne de ces espaces. À l'inverse, j'ai montré que les organismes de la société civile se situaient davantage dans l'ordre des orientations générales à une échelle pan-montréalaise.

---

<sup>3</sup> Ces statistiques sont issues d'une base de donnée compilée dans le cadre du projet de recherche dirigé à Montréal par Mario Gauthier et Michel Gariépy.

<sup>4</sup> Idem

La différenciation des participants ne se situe donc pas uniquement au niveau de leur capacité d'effectuer une « montée en généralité » de leurs préoccupations ou de leurs intérêts individuels, comme Fourniau (2007) différencie la figure du riverain et la figure de l'association. La différence se situe dans l'échelle à laquelle les participants vont faire cette montée en généralité : s'ils vont généraliser leurs intérêts ou préoccupations à l'échelle du voisinage, du quartier, de l'arrondissement ou de toute de l'île de Montréal. De plus, les échelles sollicitées par les résidants sont souvent multiples. J'ai mentionné qu'une partie importante des participants utilisait une échelle de proximité. Par contre, la plupart référerait à cette échelle pour seulement une partie de leurs revendications. Pour d'autres revendications, les participants pouvaient utiliser une échelle de référence plus vaste, comme l'arrondissement, la ville ou la métropole. Il y a donc une simultanéité dans les échelles de référence de plusieurs participants, c'est-à-dire qu'ils réfèrent à (et donc possiblement expérimentent) plusieurs échelles territoriales dans leurs mémoires<sup>5</sup>.

Cette différenciation des échelles sollicitées par les participants doit être contrastée avec ce qui est ressorti comme l'échelle de pertinence dans le débat. Autant la logique institutionnelle que la logique des urbanistes ont favorisé une seule échelle de pertinence, l'échelle pan-montréalaise. Ainsi, ce sont surtout des organismes de la société civile, quelques institutions et quelques citoyens qui se sont trouvés en phase avec cette échelle de pertinence. Mais comment se constitue l'échelle de pertinence du débat ?

### La construction de l'échelle de pertinence

Dans la construction de l'échelle de pertinence, deux logiques sont à l'oeuvre. La première logique est une logique politique et institutionnelle dans laquelle s'insère le dispositif de débat de l'OCPM. La deuxième logique est celle des urbanistes et de leurs partenaires.

#### *Contexte institutionnel et politique*

Dans la foulée des fusions de plusieurs municipalités du Québec, le projet « Une île, une ville » s'est concrétisé à Montréal en 2002. Lors de cette fusion de la ville de Montréal avec les autres municipalités de l'île, un échelon local a aussi été créé : l'arrondissement. Dès les premiers rapports gouvernementaux orientant la réforme territoriale, l'arrondissement avait été introduit comme territoire de proximité essentiel vu la taille de la nouvelle ville fusionnée (Quesnel et al. 2005, 444). La réforme territoriale crée donc une grande municipalité sur tout le territoire de l'île de Montréal ainsi que vingt-sept arrondissements. Les arrondissements ont hérité de plusieurs pouvoirs associés à la délivrance des services locaux, en plus de la réglementation en urbanisme.

La réforme territoriale entraîne donc une situation ambiguë et imprévisible d'un point de vue démocratique. En effet, la réforme territoriale de 2002 a créé de nouvelles instances locales, les arrondissements, qui pourraient rapprocher l'administration municipale des citoyens. De l'autre côté par contre, la réforme a institutionnalisé une forme exigeante de débat public pour les grands projets et les exercices de planification et de prospective relevant de la ville centre, sans spécifier d'exigences aussi fortes au niveau des arrondissements (Trépanier et Alain 2008).

---

<sup>5</sup> Merci à Corinne Larrue d'avoir noté, durant les Journées doctorales, cet enjeu de la simultanéité des échelles sollicitées par les participants (discussion suite à l'Atelier sur les échelles, 28 novembre 2009).

Dans ce nouveau contexte institutionnel, il y a de surcroît de fortes incertitudes politiques liées aux volontés de démembrement de plusieurs municipalités qui avaient été fusionnées en 2002. Lors du débat public sur le plan d'urbanisme en 2004, certaines municipalités devenues arrondissements menacent en effet de se défusionner. Suite à des élections provinciales, elles obtiennent la possibilité de tenir des référendums populaires à ce sujet. Cette menace renforce la sensibilité politique sur l'autonomie des nouveaux arrondissements et sur le partage de compétences entre la ville centre et les arrondissements.

Dans ce contexte, les enjeux d'échelle semblent criants. Par contre, nous verrons que les débats houleux à ce sujet ont été évités dans le débat sur le plan d'urbanisme.

### *L'Office de consultation publique de Montréal*

Je vais maintenant décrire le dispositif de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), pour ensuite analyser comment dans ce contexte institutionnel, le débat à l'OCPM sur le plan d'urbanisme s'est déroulé.

Les audiences publiques de l'OCPM sont calquées sur le modèle du Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE), modèle mis en place à la fin des années 1970 et qui depuis contribuerait, selon certains observateurs, à un sentier de dépendance au Québec (Gariépy et Gauthier 2009: 69). Les Québécois auraient de la difficulté à dépasser ce modèle qui a acquis au fil du temps une aura de crédibilité. Contrairement au cas français, où les règles des débats de la Commission nationale de débat public sont a priori ouvertes (il y a un « débat sur le débat », Revel et al. 2007), le modèle de consultation publique au Québec établit une procédure fixe et standardisée. Ce modèle de participation du BAPE est associé au Québec à la fois par certains à une rigidité et un manque de flexibilité sur les règles de procédure, à la fois par d'autres à une crédibilité et une légitimité accrue du processus (Beauchamp 2006). Ces deux perceptions sont aussi ressenties à Montréal pour ce qui est de l'OCPM.

Malgré quelques points les différenciant, l'Office de consultation publique de Montréal hérite de deux caractéristiques fondamentales de ce modèle du BAPE (sur le BAPE, voir Gauthier et Simard 2007 et Beauchamp 2006). La première consiste en la séparation du processus consultatif en deux phases — une phase d'information et de questions du public et une phase de dépôt des mémoires et des commentaires. La deuxième caractéristique importante du dispositif a trait au rôle primordial donné aux commissaires, qui sont à la fois les intermédiaires durant les audiences publiques et ceux qui rédigent la synthèse du débat dans un rapport contenant des recommandations pour les décideurs. Dans mon étude de cas, cette implication des commissaires dans les produits du débat est centrale.

### *La mise à l'écart de l'échelle de proximité par les commissaires*

Dans le contexte politique que nous avons décrit, l'OCPM doit composer avec des relations tendues entre la Ville centre et les arrondissements. Les arrondissements sont responsables de la réglementation d'urbanisme et des orientations locales d'aménagement, mais il y a plusieurs zones d'ambiguïtés sur le partage entre la ville centre et les arrondissements (Collin et Robertson 2005: 316). Par contre, l'OCPM relève de la ville centre : c'est à la ville centre qu'elle remet son rapport et ses recommandations. Pour ne pas s'infiltrer dans ce débat de partage de compétences et ne pas froisser les arrondissements, les commissaires ont laissé de côté tout enjeu formulé à une échelle qui n'est pas pan-montréalaise. Ce constat personnalise le rôle des commissaires dans le débat.

Malgré une procédure formalisée de participation publique, les intermédiaires et leur interprétation du débat ne sont pas neutres, les commissaires font partie prenante du débat public. Après la tenue des audiences publiques, dans le rapport de consultation, ils ont fait le choix de ne pas reproduire les arguments et les demandes formulées à une échelle locale.

Le rapport de l'OCPM ne cite en effet aucune demande référant à un enjeu local de compétence d'arrondissements<sup>6</sup>. Par exemple, on ne fait pas mention des nombreuses demandes localisées d'apaisement de la circulation, d'amélioration de parcs précis, d'emplacements de pistes cyclables ou d'aménagements sur des sites précis. Le cas des mesures d'apaisement de la circulation est un bon exemple. Le plan d'urbanisme était peu bavard à ce sujet, bien que l'enjeu découlait directement des orientations du plan d'urbanisme en faveur d'une réduction de l'utilisation de l'automobile. Plusieurs résidants et associations de résidants ont développé un argumentaire basé sur une présentation détaillée d'une rue ou d'un carrefour précis, de la circulation y prenant place et de ses effets. Ils ont aussi souvent relié leur cause à des enjeux plus vastes de mobilité ou de santé publique dans leur voisinage.

Par contre, dans le rapport de l'OCPM, on ne fait pas mention des mémoires des résidants et des associations de résidants sur l'apaisement de la circulation. On ne mentionne que les trois recommandations pan-montréalaises formulées par des organismes qui ne développaient pas nécessairement en profondeur ces thèmes. Par contre, les énoncés de ces organismes avaient une portée plus générale et s'appliquaient à l'ensemble du territoire montréalais. Les résidants et associations de résidants, à l'inverse, ne discutaient que d'un territoire plus restreint. Ils y documentaient par contre avec plus de détails l'enjeu en question. Le même cas de figure est observé pour plusieurs autres thématiques. Par exemple, un organisme environnemental pan-montréalais, le Conseil régional de l'environnement de Montréal, est très souvent cité sur des points qui avaient été encore plus développés par d'autres participants, qui traitaient tout particulièrement de ces enjeux territoriaux.

#### *Le malaise des urbanistes vis-à-vis de l'échelle de proximité*

Les urbanistes de la ville centre ont aussi contribué à cette construction de l'échelle de pertinence de deux manières. L'échelle pan-montréalaise est celle qui est valorisée dans le plan d'urbanisme, qui présente des orientations générales d'aménagement pour la nouvelle ville. Dans les étapes de concertation en amont des audiences publiques, les urbanistes ont rencontré de nombreux organismes et institutions travaillant à cette échelle pan-montréalaise. Ces organismes partenaires ont ensuite pris une place importante dans le débat public et dans le rapport des commissaires, comme cité ci-haut. Les « partenaires » de l'administration municipale étaient parties prenantes d'une communauté débattante (Fourniau et Simard 2007) qui avait une logique pan-montréalaise.

Les urbanistes avec qui je me suis entretenue ont évoqué deux raisons pour lesquelles ils ont aussi écarté, suite aux audiences publiques, les préoccupations formulées à une échelle de proximité. Lorsque les recommandations ciblées dans un voisinage étaient effectuées par des résidants, les urbanistes ont fait état d'un malaise, car ces demandes sont d'emblée associées à des phénomènes de « pas dans ma cour ». Lorsque des recommandations ciblées localement sont formulées par d'autres acteurs, on assume souvent qu'ils trouveront leurs interlocuteurs sur d'autres arènes.

---

<sup>6</sup> Gauthier et al. (2008) ainsi que Gariépy et Gauthier (2007,2008) ont noté ce fait.

## Quelles conséquences sur la participation et le débat?

L'échelle peut donc constituer un frein à la reconnaissance sociale de certains participants. Les participants ayant sollicité des exemples locaux dans leurs mémoires n'ont pas été cités dans le rapport des commissaires. Les urbanistes, quant à eux, ont aussi trouvé difficile d'intégrer des recommandations qui n'étaient pas formulées à l'échelle pan-montréalaise. La capacité de se positionner à la bonne échelle ferait-elle partie de la compétence que doit avoir le participant? Mais le débat public ne pourrait-il pas aussi permettre une articulation ou un débat entre diverses logiques territoriales et diverses échelles de référence ?

L'enjeu de l'échelle de participation s'incarne selon moi dans « l'échelle de pertinence » qui se construit dans le débat. Cette construction inclut, mais ne se limite pas aux contraintes institutionnelles. Sur le plan d'urbanisme, j'ai suggéré que l'échelle pan-montréalaise s'est imposée dans le débat, mais que plusieurs participants ont cherché à mieux saisir les implications à l'échelle du quartier. Dans un bilan récent que la présidente de l'OCPM dressait sur les 7 ans de pratique de l'Office, Louise Roy faisait état d'une demande récurrente des citoyens pour une planification et une représentation des enjeux durant le débat davantage à l'échelle de proximité. Ainsi, le sens important donné à l'échelle de proximité par plusieurs acteurs ne s'est pas seulement manifesté lors des audiences publiques sur le plan d'urbanisme, mais aussi dans les audiences publiques sur les projets urbains débattus depuis cinq ans. L'OCPM parle donc de relever le défi d'ouvrir davantage les débats urbains à l'échelle de proximité, malgré l'attache institutionnelle de son arène de débat à la ville centre.

Un peu comme Fourniau (2007) en faisait état pour la figure montante en France du « citoyen en tant que riverain », plusieurs Montréalais auraient au cours des dernières années manifesté leur désir de participer sur la forme de la ville de Montréal par leur position de riverain et de citoyen montréalais. L'OCPM propose donc de faire une place au sens que donnent certains participants à l'échelle de proximité. En contraste avec la figure du riverain par contre, il y a une société civile forte à l'échelle de la ville de Montréal, et des acteurs communautaires qui se sont institutionnalisés à l'échelle de l'arrondissement (Germain et al. 2004). Une certaine mise à l'écart de l'échelle de proximité dans le cas du plan d'urbanisme a été observée<sup>7</sup>. Mes observations et entretiens dans une consultation publique en arrondissement montrent l'autre extrême, où les propos d'une citoyenne défendant la protection d'un milieu naturel ont été discrédités du fait qu'elle présentait une logique pan-montréalaise (elle aurait dû selon l'urbaniste s'adresser au conseil municipal ou au conseil d'agglomération).

Ainsi, l'idée qu'il y aurait une seule échelle de pertinence dans le débat pose des enjeux démocratiques, les autres échelles de références pouvant toujours être exclues. Cette exclusion de certains acteurs dans les débats publics urbains par une logique territoriale a été documentée par d'autres auteurs (McCann 2003, Purcell 2006). Devant ces constats, il apparaît que l'échelle de pertinence du débat devrait demeurer une question ouverte, faisant partie du « débat sur le débat ».

---

<sup>7</sup>

Idem

## L'après débat : le contre-poids de la mise en réseaux et de la constitution de communautés débattantes

Jusqu'ici, nous avons présenté des tensions apparentes entre deux types de participants et deux types d'échelles spatiales. Un parti pris pour l'échelle pan-montréalaise aurait tassé les contributions à une échelle plus locale. De plus, une attention particulière accordée aux partenaires de l'administration aurait nui à l'espace consacré aux autres acteurs. Enfin, ces deux tendances combinées auraient nui à la reconnaissance sociale des riverains, mais auraient avantagé celle des organismes de la société civile pan-montréalais. Malgré cette tension en terme de reconnaissance, il semble que les recommandations des organismes de la société civile et celles des autres types d'acteurs présentant des exemples plus localisés se soient dans certains cas complétées et aient créé, de pair, des effets au débat (sur les effets de ce débat, voir Gauthier 2008).

Sur certaines thématiques, mes entretiens suggèrent que les urbanistes ont été influencés par une combinaison de l'expertise d'organismes de la société civile et le poids de plusieurs participants mettant de l'avant des demandes localisées. Dans ces cas, c'est la lecture des mémoires par les urbanistes, et non le rapport de l'Office, qui leur a fourni cette mesure quantitative des demandes des riverains. La pression combinée de ces deux types de participants a été associée à une bonification du plan d'urbanisme sur certains éléments.

C'est par contre en aval du débat que la synergie entre des acteurs s'étant prononcés à diverses échelles durant le débat se concrétise davantage. Certains organismes de la société civile vont en effet prendre un rôle de leadership pour rejoindre des acteurs se mobilisant à l'échelle locale. Certains de ces organismes sont des coalitions et donc l'interaction avec leurs membres donne déjà lieu à une articulation interscalaire. Un organisme qui s'était prononcé uniquement à l'échelle pan-montréalaise va par exemple diffuser, suite au débat public, une synthèse des recommandations locales effectuées par ses membres. Les organismes pan-montréalais ont aussi de plus en plus besoin de l'aide d'acteurs davantage sur le terrain qui peuvent documenter l'avancement des situations dans les quartiers (Trépanier et Alain 2008).

Le réseautage va par contre plus loin que cela. Gauthier (2008) avait remarqué le fait que les audiences publiques avaient permis un réseautage entre différents participants. J'ai pour ma part porté un regard particulier sur l'aval du débat public. Le thème de l'apaisement de la circulation, par exemple, va après quelque temps faire l'objet d'une nouvelle coalition d'acteurs. Un organisme de la société civile et une institution en santé publique se rallient à un mouvement naissant de résidents (ces acteurs ayant manifesté l'enjeu durant le débat sur le plan d'urbanisme). La Direction de la santé publique et le Conseil régional de l'environnement de Montréal soutiennent l'organisation de forums citoyens locaux impliquant les riverains et documentent des solutions techniques pour ceux-ci. Cette dynamique de réseautage durant et suite au débat public me semble un exemple d'une « communauté débattante » telle que l'entendent Simard et Fourniau (2007).



## Conclusion

Cette communication voulait explorer l'importance des jeux d'échelle dans le débat public sur le plan d'urbanisme, l'hypothèse de départ étant que les jeux et les contraintes d'échelles différencient de manière importante les participants au débat. Les résultats que j'ai présentés sont bien sûr particuliers au contexte montréalais, où la réforme territoriale a entraîné une sensibilité politique sur le partage des compétences entre les arènes locales, contexte dans lequel l'Office de consultation publique de Montréal s'inscrit. C'est aussi une étude de cas particulière en ce qu'elle présente un débat public sur un plan et non sur un projet précis. Néanmoins, cette étude de cas montre l'intérêt de se questionner sur la composante de l'échelle, et comment une échelle de pertinence peut se construire dans le débat et faire des exclus.

Le premier point était de noter la généralité de la figure du riverain : tous les participants sauf les organismes de la société civile qui fonctionnent à une échelle pan-montréalaise ont adopté au moins dans une partie de leur mémoire, un positionnement à l'échelle du voisinage en ciblant des lieux précis. Non seulement des résidents l'ont fait, mais aussi des institutions et associations locales ainsi que des représentants des milieux des affaires.

Le deuxième point que j'ai avancé c'était que l'échelle de proximité que plusieurs ont mobilisée, au moins pour une partie de leurs commentaires et revendications, n'a pas reçu d'échos des commissaires de l'OCPM et peu des urbanistes. À cet égard, c'est l'échelle pan-montréalaise qui est favorisée, notamment à cause du contexte institutionnel et politique. La concertation en amont des audiences publiques semble aussi avoir rassemblé les acteurs (les urbanistes, les organismes de la société civile et des institutions) qui ont une logique pan-montréalaise. Ceci marginalise d'autant plus les participants aux audiences publiques qui n'ont pas participé aux étapes de concertation et qui mobilisent une autre échelle de revendication. Dans un autre débat se tenant dans un arrondissement, c'était alors une participante revendiquant une logique pan-montréalaise qui a été écartée. Ainsi, à chaque échelon de participation, des échelles de pertinence peuvent être construites qui excluent d'autres échelles de référence. La question des échelles devrait donc peut-être faire partie du « débat sur le débat ».

Devant l'écart observé entre l'échelle sollicitée par plusieurs participants et l'échelle de pertinence se construisant dans le débat, j'ai pointé vers deux manières d'ouvrir davantage le débat à diverses échelles de référence. La première issue est celle proposée par la présidente de l'OCPM : que les acteurs détenant une certaine emprise sur les arènes de débat, comme les urbanistes et les commissaires de l'OCPM, cherchent à rendre l'échelle de pertinence du débat plus ouverte et moins monolithique. Par contre, la segmentation du public par échelle de référence (le public riverain et le public métropolitain par exemple) n'est pas non plus sans poser problèmes<sup>8</sup>, surtout que les participants au débat sur le plan d'urbanisme ont souvent utilisé plusieurs échelles de référence dans leurs interventions. D'où l'importance d'avoir plutôt une ouverture et une discussion sur l'échelle avec lesquels on débat des enjeux. La deuxième issue vient davantage des participants et de leur capacité de réseautage et d'initiative. Dans l'esprit des communautés débattantes dont parlent Simard et Fourniau (2007), certains acteurs de la société civile avec plus de ressources peuvent créer des passerelles entre les échelles en se coordonnant avec des participants au débat qui avaient sollicité une échelle de référence de proximité. Le cas montréalais nous a fourni des exemples des deux phénomènes.

---

<sup>8</sup> Frank Scherrer a soulevé, lors de l'Atelier sur les échelles des Journées doctorales du GIS (28 novembre 2009), l'enjeu et les conséquences possiblement néfastes d'une segmentation du débat public en diverses échelles.

## Références

- Beauchamp, André. 2006. Le BAPE : une expérience forte mais limitée. Dans *Le débat public en apprentissage: aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, éd. Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy, et Mario Gauthier, 41-50. L'Harmattan.
- Blondiaux, L. 2005. L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes. Dans *Gestion de proximité et démocratie participative: Une perspective comparative*, éd. Marie-Hélène Baqué et Yves Sintomer, 119-138. La Découverte.
- Collin, Jean-Pierre, et Mélanie Robertson. 2005. The Borough System of Consolidated Montreal: Revisiting Urban Governance in a Composite Metropolis. *Journal of Urban Affairs* 27: 307-330.
- Fourniau, Jean-Michel. 2007. "Citoyen en tant que riverain" : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement. Dans *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, éd. Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard Dubreuil, et Rémi Lefebvre, 67-77. La Découverte.
- Gariépy, Michel. 2002. Grands projets et consultation publique à Montréal. Dans *Actes du colloque "Les grands projets de revitalisation urbaine et métropolitaine" XIVes entretiens Jacques Cartier*.
- Gariépy, Michel, et Gauthier, Mario. 2007. « Débat public et développement durable dans le plan d'urbanisme de la Ville de Montréal », Colloque *La participation politique et ses défis : territoires, action collective et registres*, Chaire UNESCO et ENTPE, Lyon, 11 décembre 2007.
- Gariépy, Michel, et Gauthier, Mario. 2008. « Ville durable, débat public et urbanisme à Montréal », Colloque *Le développement urbain durable saisi par les sciences sociales*, Saint-Étienne – Université Jean Monnet, France, 29 et 30 mai 2008
- Gariépy, Michel, et Mario Gauthier. 2009. Le débat public en urbanisme à Montréal : un instrument de développement urbain durable? *Canadian Journal of Urban Research* 18, no. 1. Supplément: 48-73.
- Gauthier, Mario, et Louis Simard. 2007. Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en oeuvre et effets. Dans *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, éd. Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard Dubreuil, et Rémi Lefebvre. La Découverte.
- Gauthier, Mario. 2008. Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Montréal. Dans *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*, éd. Mario Gauthier, Michel Gariépy, et Marie-Odile Trépanier. Presses de l'Université de Montréal.
- Gauthier, Mario, Florence Paulhiac, Michel Gariépy, et Frank Scherrer, éd. 2008. *Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal*. Rapport final de recherche remis au PUCA. Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. France.

- Germain, Annick, Richard Morin, et Gilles Sénécal. 2004. L'évolution du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé par l'État ? *Lien social et politique*, no. 52: 129-138.
- Latendresse, Anne. 2004. La réforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines montréalaises : rupture ou continuité ? Dans *Démocraties métropolitaines*, éd. B. Jouve et P. Booth, p.155-174. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- McCann, Eugene J. 2003. Framing Space and Time in the City: Urban Policy and the Politics of Spatial and Temporal Scale. *Journal of Urban Affairs* 25, no. 2: 159-178.
- Moore, Adam. 2008. Rethinking scale as a geographical category: from analysis to practice. *Progress in Human Geography* 32, no. 2: 203-225.
- Purcell, Mark. 2006. Urban Democracy and the Local Trap. *Urban Stud* 43, no. 11: 1921-1941.
- Quesnel, Louise, Laurence Bherer, et Marie-Rose Sénéchal. 2005. Fusion municipale et territoire de proximité. Dans *Jeux d'échelle et transformation de l'État*, éd. Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche, et Jacques Palard. Les Presses de l'Université Laval.
- Revel, Martine, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard Dubreuil, et Rémi Lefebvre (éd.). 2007. *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*. La Découverte.
- Roy, Louise. 2009. *L'Office de consultation publique de Montréal et le développement de Montréal*. Conférence du Forum Urba 2015. 18 novembre 2009. Montréal.
- Simard, Louis, et Jean-Michel Fourniau. 2007. Ce que débattre nous apprend. Éléments pour une évaluation des apprentissages liés au débat public. Dans *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, éd. Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard Dubreuil, et Rémi Lefebvre, 305-317. La Découverte.
- Trépanier, Marie-Odile, et Martin Alain. 2008. Planification territoriale, pratiques démocratiques et arrondissements dans la nouvelle Ville de Montréal. Dans *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, éd. Mario Gauthier, Michel Gariépy, et Marie-Odile Trépanier. Presses de l'Université de Montréal.