



OFFICE
DE CONSULTATION PUBLIQUE
DE MONTRÉAL

**COLLOQUE À L'OCCASION DU 5^E ANNIVERSAIRE DE
L'OFFICE DE CONSULTATION PUBLIQUE DE MONTRÉAL**

**LES CITOYENS SONT-ILS DES BÂTISSEURS DE
LA VILLE ?**

ALLOCUTION D'OUVERTURE

PAR

MADAME LOUISE ROY, PRÉSIDENTE

MONTRÉAL, 20 NOVEMBRE 2007

CONSULTATION PUBLIQUE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

En quels termes poser le problème de la contribution des citoyens et de la société civile ?

A l'occasion du 5e anniversaire de l'Office, nous vous proposons d'échanger sur une thématique qui nous apparaît être au cœur des défis d'une gestion montréalaise démocratique et participative des grands enjeux urbains. Les citoyens et les représentants de la société civile sont-ils et doivent-ils être considérés comme des bâtisseurs de la Ville ? Et si oui, jusqu'où devrait aller leur implication ? Ce sont les questions fondamentales qui sont posées.

Nos discussions sur les deux volets de la thématique proposée aujourd'hui, la contribution citoyenne à la construction d'une cohérence en aménagement urbain et l'implication citoyenne dans l'implantation des grands projets, devraient permettre d'entrevoir les tensions et les consensus concernant le rôle et les limites du rôle donné au citoyen et à la société civile dans la construction de la Ville.

Je voudrais lancer le débat en vous faisant part de certaines réflexions basées sur l'expérience vécue par l'Office.

Des approches communes dans une société de moins en moins homogènes

Derrière l'idée de cohérence se retrouve la notion de conformité, de consistance et donc de fidélité. Se retrouve aussi la notion de concordance et de convergence et donc de rapprochement, de rencontre.

La citoyenneté urbaine, aujourd'hui, se décline sur plusieurs registres culturel, environnemental, religieux, de classe sociale entre autres et la ville est morcelée, faite d'une multitude de communautés dans l'espace physique et culturel municipal. Dans ce contexte, la consultation publique débouche rarement uniquement sur des considérations unanimes. Elle permet la mise en présence d'une pluralité de points de vue.

Les objectifs visant à améliorer l'environnement urbain en le rendant plus économe de ressources naturelles, plus propice à l'intégration sociale et au développement économique, plus équitable en termes de logement, de mobilité et d'accès aux services publics sont partagés par un grand nombre. Mais la mise en œuvre de ces objectifs oblige à des arbitrages et à une hiérarchisation de l'action publique difficile à réaliser sans la création de solidarités et d'alliances fortes. Or, générer ces approches communes dans une société de moins en moins homogène n'est pas facile non plus ?

A quoi et à qui devrait-on être fidèle dans nos choix d'aménagement à Montréal ?

Planifier tout en restant ouvert aux opportunités de marché

Le Sommet de Montréal en 2002 est venu renouveler la vision de la Ville que les Montréalais et les Montréalaises veulent mettre en œuvre. 3 000 personnes ont participé à l'exercice. Cette vision se décline en différentes politiques, stratégies et plans municipaux qui sont imprégnés de grandes orientations qui devraient influencer sur l'aménagement du territoire et notamment les partis pris en faveur d'un développement durable, de la création de quartiers conviviaux et dynamiques, d'un centre-ville fort, du transport commun comme réseau structurant et porteur d'organisation spatiale et du principe de la mixité sociale.

Le Plan d'urbanisme de Montréal traduit lui aussi, la vision partagée de la Ville. Il représente l'équivalent d'un véritable contrat social liant les citoyens et leurs élus. Résultat d'un long processus de planification, il a fait l'objet d'une consultation publique extensive et d'une révision récente en 2004. Si le plan d'urbanisme de Montréal constitue sans contredit une référence normative, une sorte de coffre-fort des orientations d'aménagement qui ont fait consensus, il devrait également être vu de façon proactive, comme un guide pour bâtir la Ville.

Par ailleurs, le contexte économique et social apporte avec lui des opportunités de développement en réponse à des besoins de la communauté ou en guise d'offre à la communauté. Les promoteurs, qu'ils viennent du secteur public ou privé, semblent plutôt confrontés au Plan d'urbanisme qu'inspirés par lui puisqu'ils doivent tenter d'inscrire des objectifs et des contraintes de rentabilité parfois sévères à l'intérieur d'un cadre consensuel d'une toute autre nature.

Il est intéressant de noter que depuis janvier 2005, donc après sa révision, le plan d'urbanisme de Montréal a été modifié une quinzaine fois. Pour certains, il faudrait déroger le moins possible du plan, au risque autrement de rendre caduque et non pertinente la référence consensuelle fondamentale sur laquelle s'appuie l'aménagement de la Ville. Pour d'autres, c'est au gré des opportunités de marché qu'une ville se développe et les outils de planification doivent permettre une certaine flexibilité.

Comment trouver un juste équilibre lorsqu'arrivent les grands projets ?

Enjeux de proximité et enjeux métropolitains

Les consultations ne portent pas toutes le même degré de légitimité. Le nombre et la qualité des interventions y sont pour quelque chose. Pour disposer de sa pleine légitimité, la consultation publique doit rassembler un nombre convenable de ceux et celles qui vivront avec les impacts négatifs ou positifs des projets ainsi que des représentants de la société civile intéressée par les enjeux qui sont soulevés.

Aucun doute n'est possible, les enjeux de proximité entraînent la mobilisation. Il n'est pas rare de voir plusieurs centaines de personnes, des voisins pour la plupart se déplacer pour s'informer lorsque les projets se réalisent à proximité de chez-eux. Dix des 15 consultations menées par l'Office en 2006-2007 ont donné lieu à des mobilisations citoyennes totalisant dans certains cas plusieurs centaines de personnes notamment celles sur le projet d'implantation d'un nouveau campus universitaire sur le terrain de la gare de triage d'Outremont et sur la mise en valeur du site Contrecoeur à des fins d'habitation.

Les consultations agissent comme un révélateur des enjeux de proximité et une occasion de mettre les intérêts de chacun en perspective. L'analyse faite par les citoyens permet de mesurer les impacts des projets aux critères de qualité de vie définis par les résidents du quartier. Pour l'essentiel, la participation des citoyens et de la société civile permet de reconstruire la gamme d'impacts appréhendés à partir d'un savoir d'usage, un exercice qui vient s'ajouter à celui du promoteur.

En 2006-2007, certaines préoccupations se sont confirmées, à travers les consultations de l'Office, par leur récurrence dans des projets de même nature. Par exemple, les Montréalais appuient le principe de la mixité sociale mais ne veulent pas de ghettos dans les ensembles immobiliers. Une mixité sociale réussie passe notamment par une bonne combinaison des unités de logement social, abordable et privé et par des espaces verts et de loisir pour tous. Sur un autre registre, les tensions piéton/auto émergent à répétition comme un problème sérieux et le parti pris en faveur du piéton est clair.

Faut-il faire des enjeux de proximité un filon d'intégration et de cohérence en aménagement ?

Les enjeux de proximité ne doivent toutefois pas faire oublier les enjeux métropolitains. Montréal vit actuellement une période importante de transformations. Des pans entiers de la Ville se redéveloppent. Que l'on songe au Sud-ouest avec le projet de Griffintown, à Ville-Marie avec le Quartier des spectacles, le CHUM et le quartier de la santé, aux projets récents de création de quartiers résidentiels dans Mercier-Hochelage-Maisonneuve sur le site Contrecoeur ou encore au grand projet de l'Université de Montréal. Dans chaque cas, la question de la vocation du secteur et de ses liens avec les quartiers voisins, de la jonction entre les fonctions résidentielles et commerciales, de la gestion des déplacements, des grands axes de circulation, souvent de la protection du patrimoine et de l'embourgeoisement du quartier sont soulevées et doivent être abordées.

Spontanément, les participants aux consultations publiques viennent faire valoir un point de vue découlant de vision ou d'intérêts personnels ou sectoriels. Et cela est normal. Toutefois, les enjeux métropolitains requièrent un traitement en fonction de l'intérêt général et commandent une intégration des partis pris d'aménagement. C'est à travers la délibération que les participants devraient contribuer à bâtir la Ville en fonction de l'intérêt général. Et les consultations publiques devraient offrir cet espace de délibération avant que les élus ne prennent la décision.

Comment allons-nous assurer une participation fructueuse des citoyens et de la société civile à la discussion sur les grands projets qui vont redéfinir la Ville ? La consultation devrait-elle se faire au niveau local ou de l'ensemble de la ville ?

La continuité d'une consultation à l'autre

La gestion participative amène à multiplier les consultations. Pour certains d'ailleurs, ces exercices sont devenus beaucoup trop nombreux et ils traduisent un abandon de responsabilités par les élus. Ils diront que les consultations publiques ne servent de tribunes qu'aux opposants et permettent rarement un véritable débat sain et équilibré où la voix des modérés peut se faire entendre. Que l'on partage cette affirmation ou qu'on la considère comme le retour du besoin de s'en remettre à des élites, il faut admettre qu'elle traduit un malaise envers un système de prise de décision qui se complexifie en se démocratisant.

Cela peut apparaître paradoxal mais il faut se le rappeler : à Montréal, en aménagement du territoire, beaucoup d'exercices de consultation sont effectués sur une base volontaire à des fins diverses, par les promoteurs et leurs consultants. Une seule consultation publique est rendue obligatoire par la LAU et la Charte de la ville de Montréal même lorsque les projets d'aménagement vont structurer le territoire et se réaliser sur des horizons de 5, 10 ou 20 ans. Cette situation d'ailleurs s'avère vraiment problématique.

Selon qu'elle arrive en amont ou en aval, cette consultation réglementaire des citoyens et de la société civile permet de tenir en compte les préoccupations citoyennes soit dans le cadre de l'élaboration du projet, soit au moment de l'évaluation de sa version finale. Si la consultation d'amont présente l'avantage certain de pouvoir influencer le projet au moment où il est possible pour le promoteur d'intégrer des changements à moindre frais, cette situation peut aussi porter préjudice si des changements au projet surviennent en cours de réalisation et entraînent par la suite de nouveaux impacts, sur de nouveaux groupes de gens qui n'auront pas pu en être saisis à temps.

Alors que les promoteurs veulent connaître à l'avance le cadre réglementaire dans lequel ils seront autorisés à aller de l'avant, les citoyens espèrent qu'à travers la consultation réglementaire, ils obtiendront des garanties de protection des caractéristiques valorisées de leur quartier. Le projet de règlement qui fait l'objet de la consultation peut très difficilement satisfaire les deux, surtout lorsque l'examen public porte sur le concept d'aménagement

Serait-il temps de revoir les garanties formelles de consultation offertes aux citoyens afin que soient mieux définis les repères d'un processus décisionnel juste et équitable pour tous ?

Les consultations publiques tenues par l'Office depuis 5 ans jouent le rôle d'un test, d'une vérification de la solidité des consensus inscrits dans la vision à long terme de la Ville alors qu'ils sont comparés aux écarts qu'entraîneraient des projets concrets, correspondant à des intérêts tangibles, réalisables dans un avenir prévisible. L'exercice permet d'établir de façon transparente, le niveau d'acceptabilité des dérogations demandées et d'identifier, selon les parties du territoire municipal qui sont touchées, les sensibilités qui déterminent la marge de manœuvre des élus pour agir. Sans ambiguïté, la décision, appartient aux élus.

Montréal se transforme radicalement et rapidement dans certains secteurs. La question du rôle du citoyen et de la société civile dans l'élaboration et l'implantation des grands projets se pose donc dès maintenant. Notre récente tournée des services municipaux et des arrondissements nous a permis de constater le foisonnement de sujets et d'expériences de consultation qui se produisent en amont ou en aval des consultations réglementaires. Nous y avons découvert plusieurs exercices fort intéressants. Nous vous en faisons découvrir quelques-uns aujourd'hui. Certains ont été réalisés par des promoteurs, d'autres par les services municipaux en arrondissement, d'autres par des organisations communautaires.

Toutefois, il faut l'avouer, actuellement, ces procédures sont variables et instables. Je crois qu'il serait sage d'y mettre un peu d'ordre afin d'assurer la crédibilité des exercices d'amont, de faire en sorte que les étapes menant à une décision soient transparentes et prévisibles et que les résultats des exercices de consultation puissent s'imbriquer les uns aux autres.

J'espère que nos discussions d'aujourd'hui contribueront à éclairer toutes ces questions et je vous souhaite de bonnes délibérations.