

L'OCPM : le débat public et les valeurs des montréalais

Par Louise Roy, Présidente

Présenté à l'occasion de la conférence URBA 2015 tenue le 18 novembre 2009

Mise en contexte

L'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) prépare actuellement un bilan thématique de ses activités 2006 - 2009. Nous avons choisi, pour ce faire, de poser la question suivante : le débat public, tel qu'il est vécu à l'OCPM, permet-il aux valeurs des montréalais de prendre forme dans la ville ?

Deux des valeurs que nous avons retenues seront analysées ici soit la cohérence et la solidarité. C'est sur la base des résultats des débats publics sur une douzaine de projets depuis 2006 que nous tenterons d'établir en quoi les consultations publiques tenues par l'Office ont contribué à aménager la ville de manière plus cohérente et à permettre aux montréalais de vivre leur solidarité. Ces valeurs ont été choisies parce qu'elles apparaissent, à travers les politiques municipales, comme des constantes dans la vision que les montréalais se font de leur ville. Elles émergent aussi de façon récurrente des débats publics de l'OCPM.

Rappel historique

C'est au prix d'importantes luttes sociales que l'ouverture à la participation citoyenne s'est faite à Montréal. Durant les années 60, les mouvements sociaux revendiquant des logements décentes pour les montréalais les plus défavorisés ont pris de l'ampleur et poussé l'administration Drapeau à développer des programmes pour répondre aux besoins. D'autres enjeux, notamment de réaménagement urbain, de sécurité des femmes et de santé publique se sont ajoutés par la suite et ont reçu de la considération de la part des élus à cause de la force que représentaient les groupes porteurs.

Avec l'arrivée au pouvoir du Rassemblement des citoyens de Montréal, l'ouverture à la participation citoyenne est consacrée par la première politique-cadre de consultation publique, la mise en place des comités-conseil d'arrondissement et la mise en place du Bureau de consultation de Montréal (BCM). Plus tard l'administration Bourque modifie l'environnement participatif et mise sur les conseils de quartier et la Commission de développement urbain pour assurer la participation citoyenne aux décisions d'aménagement du territoire. Cette dernière a été critiquée sur ses pratiques de consultation publique et ces critiques ont été l'un des facteurs qui ont conduit à la mise sur pied de la Commission consultative sur la politique de consultation publique en matière d'urbanisme, présidée par monsieur Gérald Tremblay. L'Office de consultation

publique de Montréal est né à la suite de l'une des recommandations de la Commission Tremblay.

Créé en 2002 en vertu de la Charte de la Ville, l'Office bénéficie d'un statut juridique qui assure une certaine stabilité à l'institution. De 2002 à 2004, l'Office est mandaté pour consulter les montréalais sur tous les changements au Plan d'urbanisme. La Charte est modifiée en décembre 2003, dans le contexte des fusions municipales. Ce sont les arrondissements qui récupèrent le pouvoir de consulter sur les changements au Plan d'urbanisme. L'Office, quant à lui, est plutôt affecté aux grands dossiers : la construction de grands ensembles immobiliers, la réfection d'infrastructures de transport, l'agrandissement d'équipements collectifs comme les hôpitaux, les universités, les musées.

Toutefois, l'Office n'est pas le seul organisme à pouvoir consulter sur les grands projets. Les seuls passages obligés portent sur les modifications au Document complémentaire au Plan d'urbanisme ou la révision du Plan d'urbanisme lui-même, aux 5 ans. Depuis juin 2008, la consultation publique sur les plans particuliers d'urbanisme initiés par la ville-centre doit être tenue par l'OCPM. Depuis 2006, on constate une augmentation importante du nombre de mandats confiés à l'Office.

Une ville plus cohérente

La Ville dispose de plusieurs outils pour favoriser un aménagement cohérent de la ville, et au premier chef du Plan d'urbanisme. Le Plan d'urbanisme met généreusement de l'avant plusieurs grandes idées et s'avère être un outil de planification de premier ordre. Il constitue également un contrat social entre les élus et les citoyens sur l'aménagement de la ville. De plus, le Plan tire sa légitimité à la fois de la démarche participative qui a présidé à son élaboration et de celle qui préside à son évaluation à tous les cinq ans. Les politiques municipales font habituellement, elles aussi, l'objet de consultations publiques. Ces deux groupes d'outils constituent des références en matière de cohérence.

Les projets soumis au débat public le sont parce qu'ils dérogent à la réglementation municipale en urbanisme. La consultation publique sert à tester la robustesse des consensus sous-jacents aux idées inscrites notamment au Plan d'urbanisme et à distinguer celles qui doivent faire l'objet d'arbitrages dans le contexte nouveau créé par l'arrivée de projets d'investissements. De son côté, le débat public permet de faire apparaître les arbitrages et de découvrir les voies de résolution de ces arbitrages.

Quatre thèmes serviront à évaluer la contribution du débat public au développement d'une cohérence dans l'aménagement de la ville. Ils portent sur les pratiques de planification, la densification du cadre bâti, la conciliation des objectifs mis de l'avant par les différentes politiques municipales et les tensions et défis émergents. Ces

thématiques correspondent à des messages récurrents issus des audiences publiques tenues au cours des quatre dernières années.

Planifier à une échelle de proximité

Il ressort des débats publics des dernières années une forte demande pour une planification de l'aménagement du territoire qui se décline et se détaille jusqu'à l'échelle des quartiers ou de quelques quartiers limitrophes.

Plusieurs exemples peuvent illustrer ce constat. Lors des consultations sur le CHUM notamment, on s'est interrogé sur l'avenir de toute la zone dédiée au quartier de la santé, jusqu'au Pont Jacques-Cartier. Lors des consultations publiques sur l'édifice du 2-22 rue Sainte-Catherine, dans la perspective de la mise en place du quartier des spectacles, on a souhaité que s'élabore un plan de développement du mythique quadrilatère Saint-Laurent/Sainte-Catherine, incluant une vision municipale du développement de la rue Sainte-Catherine vers l'est.

En l'absence d'évaluation des impacts environnementaux des projets urbains qui donneraient aux citoyens un accès aux prévisions d'impacts sur les zones touchées, élaborées par les experts, les participants aux débats publics requièrent des représentants de la Ville une planification spatiale du développement beaucoup plus détaillée. C'est par une meilleure compréhension des objectifs d'aménagement poursuivis par la Ville que les citoyens cherchent à compenser et à se doter d'instruments qui donnent un sens au développement.

D'ailleurs, plusieurs améliorations des pratiques de planification et d'évaluation d'impacts ont été notées depuis 2004. Les exigences des arrondissements envers les promoteurs ont augmenté à la suite des questions posées par les citoyens concernant les études d'impacts qui doivent faire partie des documents déposés en consultation publique. D'eux-mêmes aussi, les promoteurs présentent dorénavant des dossiers plus complets. On remarque une nette différence depuis 2006 dans la fréquence d'apparition notamment d'études d'impacts éoliens, d'impacts sur la circulation, de descriptions historiques et d'études patrimoniales, d'études sur l'ensoleillement, sur l'impact de l'élévation des immeubles, d'études paysagères. Toutefois, les études d'impacts socio-économiques se font encore très rares, malheureusement.

Avec des dossiers plus étoffés, la société civile et les participants aux débats publics, tout comme l'administration publique d'ailleurs, disposent d'outils plus consistants pour assurer un aménagement cohérent de la ville.

Maintenir le paysage urbain tel qu'on le connaît

Les montréalais ont tendance à favoriser des aménagements qui sont en continuité plutôt qu'en rupture avec le paysage urbain actuel. Or, le Plan d'urbanisme prône la

densification du cadre bâti, notamment à proximité des infrastructures de transport en commun afin de rentabiliser ces installations et de permettre d'élargir la gamme de services de proximité offerte aux résidents d'un quartier. La densification représente également une condition qui favorise la mise en œuvre de la stratégie d'inclusion de logements abordables.

Même si, pour toutes ces raisons, les montréalais appuient l'idée générale de la densification du cadre bâti lors des débats publics sur la construction d'ensembles immobiliers, les participants réagissent souvent négativement au gabarit et à la hauteur des immeubles proposés. On interprète la modification aux paramètres de densité et de hauteur du Plan d'urbanisme plutôt comme une atteinte au paysage urbain que comme une contribution, par la densification, à une mise en forme cohérente de la ville conformément aux valeurs montréalaises.

Le débat public fait apparaître la peur que l'identité du quartier soit perdue si les nouveaux édifices venaient, par leur hauteur et leur gabarit, *écraser* l'environnement bâti. Le projet de transformation du site de Radio-Canada en complexe immobilier dense illustre bien cette réaction. Les participants au débat public ont reproché au projet de créer des murs en bordure des grandes avenues et de mettre en place un îlot refermé sur lui-même, sans lien avec le quartier. Le concept proposé, parce qu'il était fait d'immeubles en hauteur qui avaient peu à voir avec le paysage urbain actuel, soulevait la crainte que se crée une communauté à part au lieu de favoriser un dialogue entre l'ancienne et la nouvelle collectivité.

Le rôle intégrateur des commissions de l'OCPM

Les commissions de l'Office jouent le rôle du veilleur qui mesure les projets à l'esprit et à la lettre du Plan d'urbanisme et des politiques municipales sectorielles en vigueur au moment du débat public afin d'en dégager les correspondances et les écarts. Mais, si les documents fondateurs constituent des références incontournables pour assurer la cohérence des interventions d'aménagement, la cohérence doit aussi émerger des arbitrages à effectuer entre l'intérêt public en général, les intérêts individuels et ceux représentés par les groupes de la société civile. Il arrive aussi qu'il y ait des choix à faire entre des politiques municipales qui sont en concurrence sur un projet donné.

Dans un contexte souvent difficile, les commissions de l'OCPM doivent faire le portrait de ce qu'elles ont entendu et analyser les résultats du débat public dans une perspective d'intérêt public, dans le but d'éclairer les décideurs. Jusqu'à maintenant, elles ont réussi à dégager les résultats des débats publics avec justesse et à influencer sur les décisions.

Tensions et défis

La notion d'aménagement cohérent de la ville réfère, quant à nous, à une convergence des objectifs vers une vision commune, à une concordance des objectifs et des actions et à une cohésion des décisions. Notre analyse des résultats du débat public nous apprend l'existence d'une forte demande pour une planification qui décline les grandes orientations du plan d'urbanisme à une échelle de proximité. Des progrès ont été notés à cet égard. Nous croyons par ailleurs que la Ville devrait procéder systématiquement à l'élaboration de plans particuliers d'urbanisme, à tout le moins pour les secteurs de planification détaillée inscrits au Plan d'urbanisme.

La densification du cadre bâti présente encore des défis importants. On pourrait déduire des débats publics des dernières années que l'aménagement cohérent de la ville devrait se définir en continuité plutôt qu'en rupture avec le bâti actuel. Notons alors les tensions qui naissent et les nécessaires arbitrages pour assurer la mise en œuvre de la stratégie d'inclusion de logements abordables ou encore la rentabilisation des infrastructures de transport et de services.

Il reste donc encore du travail à faire pour rendre plus acceptable une densification du bâti avec laquelle les montréalais sont pourtant d'accord en principe. Les urbanistes et les architectes ont un défi à relever pour réconcilier les complexes immobiliers en hauteur avec un paysage urbain et des quartiers qui sont les témoins d'une autre manière d'aménager la ville et d'y vivre.

En ce qui a trait aux études des impacts appréhendés, les dossiers déposés en consultations publiques sont beaucoup plus complets en 2009 qu'ils ne l'étaient en 2005. Même si les études socio-économiques font toujours défaut, les citoyens sont beaucoup mieux outillés depuis 2006 pour prendre position sur les changements qu'entraîneront les projets sous examen.

Une ville plus solidaire

La solidarité fait partie des valeurs mises de l'avant dans les politiques municipales. Elle apparaît notamment dans la Charte montréalaise des droits et responsabilités où elle est associée au respect, à la justice, à l'équité, à la démocratie et à l'inclusion sociale.

Le débat public sur les grands projets, tel qu'il est mené par l'OCPM, favorise-t-il le développement de l'entraide mutuelle à Montréal et la mise en œuvre par notre bilan d'une responsabilité collective d'inclusion des plus démunis ? La réponse apportée par notre bilan est embryonnaire, nous en sommes conscients, mais elle constitue tout de même une mesure de départ. L'analyse repose sur deux critères, l'application de la stratégie municipale d'inclusion de logements abordables et la mise en œuvre du concept de mixité sociale.

L'application de la stratégie municipale d'inclusion de logements abordables

La politique municipale d'inclusion de logements abordables suggère, sans obliger, l'introduction de 15 % d'unités de logement social et de 15 % d'unités de logement privé abordable dans tous les complexes résidentiels de 200 unités et plus. Sur les onze projets approuvés par les élus à la suite d'un débat public à l'Office, la Stratégie d'inclusion s'est appliquée dans huit cas.

De nombreux projets résidentiels majeurs ont bénéficié d'une modification du plan ou du règlement d'urbanisme depuis 2006, sans contribuer à la Stratégie d'inclusion. On est tenté de croire que les projets soumis à l'OCPM font plus souvent place au logement abordable que ceux qui sont autorisés sans grand débat public.

Les rapports des commissions recommandent parfois d'augmenter, parfois de répartir différemment le pourcentage de logement social et abordable, parfois carrément d'appliquer la Stratégie à des projets qui ne prévoyaient pas de place pour ce type de logement. Les aspects qualitatifs de l'inclusion sont aussi souvent questionnés. La révision du design du projet est parfois suggérée pour faire en sorte de mieux intégrer les logements sociaux à l'ensemble du complexe immobilier et éviter toutes formes d'exclusions, pour offrir aux aînés et aux familles des espaces qui leur conviennent. Les commissions restent en même temps attentives à la marge de manœuvre financière des promoteurs.

Le seul fait de l'existence d'un débat public rigoureusement encadré et précédant l'autorisation des projets incite les promoteurs à s'entendre d'avance avec les groupes qui défendent le logement abordable afin d'éviter la contestation lors des audiences.

La mixité sociale

La mixité sociale constitue un objectif explicite du plan d'urbanisme de Montréal et de la Stratégie d'inclusion de logements abordables.

Les politiques de mixité sociale font généralement consensus puisque peu de gens vont se dire partisans de la ségrégation sociale. Toutefois, des tensions apparaissent à l'occasion et elles peuvent prendre plusieurs formes. Les riverains d'un nouvel ensemble résidentiel peuvent autant souhaiter que le profil social de leur nouveau voisin reflète celui qui caractérise déjà leur quartier, que s'opposer à la concentration des catégories sociales, qu'ils assimilent à un processus de ghettoïsation. Par exemple, dans certains coins, des résidents sont venus s'opposer à l'implantation de logements autres qu'abordables afin de consolider l'identité ouvrière du quartier. Ailleurs, des résidents se sont inquiétés de l'arrivée de logements sociaux, rappelant qu'on en trouvait déjà une concentration importante dans leur secteur de la ville.

Il est clair que la mise en œuvre du concept de mixité sociale pose des défis importants pour les urbanistes. En outre, le sens de l'expression varie grandement selon les personnes qui l'utilisent. Les urbanistes héritent de la tâche difficile de préciser, dans le débat et la pratique, le sens à donner à ce concept.

Conclusion

Les grands projets à Montréal peuvent être soumis à différents types de consultations tenues parfois par une commission du conseil municipal, parfois par un conseil d'arrondissement, parfois par un promoteur ou par l'OCPM. Au fil des ans, les mécanismes de consultation se sont multipliés sans pour autant que se précisent les règles d'attribution des mandats aux différentes instances, laissant le citoyen confus quant à la portée des consultations.

Ailleurs en Amérique du Nord et en Europe, plusieurs villes, connues pour la qualité de leur gouvernance participative, ont développé des démarches qui s'échelonnent de l'amont à l'aval des projets et assurent ainsi, tout au long du développement des grands projets, la prise en compte des préoccupations et des savoirs citoyens. Lyon, Toronto, Vancouver, Seattle, Portland sont du nombre et fournissent des exemples dont Montréal pourrait tirer parti. Pour des projets comparables, alors que ces villes déploient des processus qui impliquent les citoyens, de la discussion sur les enjeux jusqu'à la stratégie d'aménagement des sites, en passant par l'examen de concepts alternatifs, Montréal se contente d'une seule consultation formelle et ouverte, à l'une ou l'autre étape du développement.

Dans son rapport annuel 2007, l'Office a recommandé que la consultation sur des projets qui mettront parfois plus de dix ans à se construire comprenne au moins deux phases : une phase d'amont qui servirait à déterminer les enjeux et les préoccupations des citoyens ainsi que les alternatives ou les concepts d'aménagement envisagés et une phase d'aval qui porterait sur un projet plus mature. Cette recommandation demeure, quant à nous, toujours aussi valable et constituerait un premier pas dans une direction déjà adoptée par plusieurs grandes villes prospères auxquelles Montréal pourrait se comparer.